



موضوع	رای شماره 493 تا 495 مورخ 1383/09/29 هیات عمومی دیوان عدالت اداری
	تاریخ: 1383/09/29 شماره دادنامه: 493 الی 495 کلاس پرونده: 671، 82/624، 993 شاک: شهرداری اهواز - شهرداری شیراز مرجع رسیدگی: هیات عمومی دیوان عدالت اداری موضوع شکایت و خواسته: ابطال مواد 20 و 32 آیین نامه اجرایی قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی موضوع تصویب نامه شماره 67452/ت/28328-هـ مورخ 1381/12/28 و مواد 5 و 6 و 7 و 8 آیین نامه اجرایی تبصره یک ماده 6 قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی موضوع تصویب نامه شماره 13418/ت/28648-هـ مورخ 1382/09/04 هیات وزیران و ماده یک دستورالعمل اجرایی ماده 21 آیین نامه شماره 67452/ت/28328-هـ مورخ 1381/12/28 هیات وزیران مقدمه: شکات به شرح دادخواست های تقدیمی اعلام داشته اند، 1- مغایرت ماده 20 آیین نامه شماره 67452/ت/2328-هـ مورخ 1381/12/28 هیات وزیران با قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه... و ماده 73 قانون شهرداری ها واریز 1% از وجوه دریافتی موضوع مواد 18 و 19 آیین نامه یا به عبارت دیگر عوارض موضوع مواد 3 و 4 قانون به حساب سازمان امور مالیاتی کشور توجیه قانونی نداشته زیرا به استناد ماده 6 قانون و مواد 3، 4، 5، 6، 7، 8، 9، 10 و 11 آیین نامه مودیان می بایست عوارض را مستقیماً به حساب شهرداری محل واریز نمایند. حال آنکه هدف از واریز 1% وجوه دریافتی توسط شهرداری ها که دارای استقلال مالی بوده و هزینه های خود را از محل اینگونه عوارض تامین می نمایند مشخص نیست و در صورتی که این 1% را حق الزحمه سازمان مالیاتی کشور بدانیم با توجه به واریز مستقیم عوارض به حساب شهرداری ها اخذ حق الزحمه منطقی به نظر نمی رسد و از طرفی با توجه به ماده 73 قانون شهرداری ها کلیه عوارض و درآمد هر شهرداری می بایست منحصرأ به مصرف همان شهر برسد. لذا پرداخت 1% از وصولی شهرداری به سازمان مالیاتی با ماده مذکور در تضاد می باشد. 2- مغایرت ماده 32 آیین نامه 67452/ت/28328-هـ مورخ 1381/12/28 هیات وزیران با قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه... و ماده 77 قانون شهرداری ها؛ طبق ماده 77 قانون شهرداری ها هرگونه اختلاف میان مودی و شهرداری در خصوص عوارض در کمیسیون متشکل از نمایندگان وزارت دادگستری، وزارت کشور و شورای اسلامی شهر بررسی و رای کمیسیون مذکور قطعی و لازم الاجراء می باشد حال آنکه طبق ماده 32 آیین نامه رسیدگی به اختلافات احتمالی در خصوص عوارض به هیات حل اختلافات محول شده است. مضافاً اینکه در قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه... با توجه به وجوه ماده 77 قانون شهرداری در این خصوص تعیین تکلیف نشده است. 3- مغایرت ماده 5 و 6 و 7 و 8 آیین نامه موضوع تبصره 6 قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه به شماره 134180/ت/28648-هـ مورخ 1382/02/09 مصوب هیات وزیران با ماده 6 قانون موسوم به تجمیع عوارض و بند 8 ماده 55 قانون شهرداری و بند 12 ماده 71 قانون شوراها به استناد تبصره یک ماده 6 قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه... عوارض خارج از حریم شهرها به صورت متمرکز به حساب سازمان شهرداری ها واریز می گردد و می بایست براساس آیین نامه ای که توسط وزارت کشور و شورای عالی استان ها تنظیم و به تصویب هیات وزیران می رسد بین شهرداری ها و دهداری ها توزیع گردد. در قانون مذکور واریز سهم هر کدام از شهرداری ها و دهداری ها بدون قید و شرط منظور نظر بوده است، حال آنکه در آیین نامه تنظیم شده سرفصل های اعتباری برای شهرداری ها تعریف شده تا براساس سرفصل ها سهم شهرداری ها پرداخت گردد. این در حالی است که طبق بند 8 ماده 55 قانون شهرداری و بند 12 ماده 71 قانون شوراهای اسلامی کشور تعیین سرفصل اعتباری و تعریف هزینه برای آنها صرفاً از اختیارات شهرداری ها و شورای اسلامی می باشد. مضافاً اینکه به استناد قسمت اخیر تبصره یک ماده 6 قانون تجمیع، هرگونه برداشت از حساب تمرکز وجوه به نام سازمان شهرداری ها به جز پرداخت به شهرداری ها و دهداری ممنوع می باشد. حال آنکه طبق شق 8 بند الف ماده 6 آیین نامه فوق الذکر تامین هزینه سازمان شهرداری های کشور از محل این وجوه که متعلق به شهرداری ها است تامین گردد. درحالی که سازمان شهرداری ها یک سازمان دولتی و وابسته به وزارت کشور است و اعتبار آن می بایست از محل بودجه عمومی دولت تامین گردد نه عوارض شهرداری ها، علاوه براین در تبصره 2 ماده 6 و ماده 7 آیین نامه نظارت بر نحوه عملکرد هزینه اعتبارات

واگذار شده را به دفاتر استانی سازمان شهرداری‌های کشور یا استانداری‌ها محول کرده است و شهرداری‌ها را ملزم به ارائه گزارش عملکرد به سازمان شهرداری‌های کشور کرده است، حال آنکه این موضوع با بند 3، 8، 10 و 12 ماده 71 قانون شوراهای اسلامی کشور مغایر می‌باشد.

4- مغایرت ماده یک دستورالعمل اجرایی ماده 21 آیین‌نامه شماره 67452/28328-هـ مورخ 1381/12/28 هیأت‌وزیران با ماده 21 آیین‌نامه و قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه... همانگونه که در بند یک نامه نیز توضیح داده شد پرداخت 1% عوارض شهرداری به سازمان مالیاتی کشور مغایر قانون تجمیع و قانون شهرداری می‌باشد، مضافاً اینکه در ماده 21 آیین‌نامه شماره 67452/ت 28328-هـ مورخ 28/12/1381 هیچ‌گونه اشاره‌ای به پرداخت 1% به سازمان مالیاتی نشده است، حال آنکه در دستورالعمل اجرایی آن به این موضوع اشاره شده است. با عنایت به مغایرت آشکار موارد اعلامی خواهشمند است موضوع در جلسه هیأت‌عمومی دیوان مطرح و نسبت به ابطال آنها اقدام گردد. مشاور و رئیس دفتر معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور در پاسخ به شکایات مذکور طی نامه شماره 40274 مورخ 22/7/1383 تصویر نظرات تفصیلی وزارت امور اقتصادی و دارایی به شماره 142/91 مورخ 1383/02/02 و شماره 6169/211 مورخ 1382/11/11 و نظرات شماره 8434 /01/13 مورخ 1383/04/08 و شماره 61/40423 مورخ 3/5/1383 وزارت کشور را ارسال نموده است.

1- مدیرکل دفتر حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی در نامه شماره 142/91 مورخ 1383/02/02 اعلام داشته‌اند، واریز 1% از وجوه دریافتی موضوع مواد 18 و 19 آیین‌نامه قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه از طرف شهرداری‌ها به حساب سازمان امور مالیاتی به علت تأمین هزینه‌ها و تمهید مقدمات لازم جهت حسن اجرای قانون و مراجعه به مودیان موضوع قانون مذکور توسط مأموران مالیاتی و نیز هزینه رسیدگی به دفاتر و اسناد و مدارک مربوطه و سایر مسئولیت‌های پیش‌بینی شده در قانون است. از طرف دیگر تغییر اعلام شده بین ماده 32 آیین‌نامه مورد بحث با ماده 77 قانون شهرداری‌ها نیز موجه به نظر نمی‌رسد زیرا مرجع رسیدگی پیش‌بینی شده در ماده 32 آیین‌نامه (هیأت حل اختلاف مالیاتی) فقط برای رسیدگی به شکایات مودیان ناشی از اقدامات اجرایی در وصول مالیات و عوارض موضوع مواد 3 و 4 قانون تجمیع عوارض می‌باشد و در غیرموارد مذکور کمیسیون ماده 77 قانون شهرداری‌ها صالح برای رسیدگی به موارد ذکر شده در قانون مذکور می‌باشد.

2- در نامه شماره 6169 - 211 مورخ 1382/11/11 آمده است، به صراحت تبصره 3 ماده 6 قانون اصلاح مواد از... موسوم به تجمیع عوارض وجوه دریافتی مواد 3 و 4 آن که توسط سازمان امور مالیاتی کشور وصول می‌شود مشمول احکام ماده 211 به بعد از فصل نهم از باب چهارم قانون مالیات‌های مستقیم مصوب 1366/12/03 و اصلاحیه‌های بعدی من جمله مواد 216 و 218 آن می‌باشند. ماده 211 در مورد قابلیت مطالبه این وجوه طبق مقررات اجرایی قانون مالیات‌های مستقیم، ماده 216 ناظر بر مرجع و چگونگی رسیدگی به شکایات ناشی از اقدامات اجرایی و ماده 217 نیز حاکی از اختصاص 1% وجوهی که وصول می‌گردد به حساب خاص در خزانه به منظور آموزش و تربیت کارمندان در امور مالیاتی و حسابرسی و تشویق کارمندان و کسانی که در امر وصول فعالیت موثری مبذول می‌نمایند می‌باشد. بنا به مراتب مفاد مواد 20 و 32 آیین‌نامه اجرایی شماره 67452/ت 28328-هـ مورخ 28/12/1381 و ماده 10 (که به اشتباه در متن دادخواست یک ذکر شده است) دستورالعمل اجرایی موضوع ماده 21 آیین‌نامه مذکور در چارچوب مقررات و کاملاً منطبق بر قانون می‌باشد.

3- معاونت برنامه‌ریزی و توسعه سازمان شهرداری‌های کشور در نامه شماره 01/13/8434 مورخ 1383/04/08 اعلام داشته‌اند، آیین‌نامه اجرایی تبصره یک ماده 6 قانون اصلاح برنامه سوم توسعه موضوع تصویب‌نامه شماره 13418/ت 28648-هـ مورخ 1382/04/09 دستخوش تغییراتی شده و مجدداً پیش‌نویس پیشنهادی توسط وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها تهیه و تنظیم گردیده است، فلذا موارد مطروحه در بند 3 دادخواست در حال حاضر فاقد موضوعیت به نظر می‌رسد. سایر موارد مطروحه از سوی شاکی شامل مغایرت ماده 20 و 32 آیین‌نامه اجرایی شماره 67452/ت 28328-هـ مورخ 1381/12/28 و ماده 10 دستورالعمل اجرایی ماده 21 آیین‌نامه اخیرالذکر مطمح نظر این سازمان نیز می‌باشد.

4- در نامه شماره 61/40423 مورخ 1383/3/5 مدیرکل دفتر امور حقوقی وزارت کشور آمده است

1- ایراد مذکور در بند یک دادخواست شاکی وارد است زیرا هیچ دلیل و توجیه قانونی برای پرداخت 1% عوارض موضوع ماده 20 آیین‌نامه به حساب سازمان امور مالیاتی کشور نیست لذا حکم مذکور نه تنها خلاف ماده 73 قانون شهرداری‌ها است بلکه از حدود قانون تجمیع نیز خروج موضوعی دارد.

2- ماده 32 آیین‌نامه مخالف قانون تجمیع عوارض نیست زیرا قانون تجمیع عوارض در خصوص اختلافات مودیان و دولت دارای حکم خاص است و چون این حکم مغایر با ماده 77 قانون شهرداری‌ها است، علی‌القاعده باید ناسخ آن باشد.

3- بر خلاف ادعای شاکی مواد 5 و 6 و 7 و 8 آیین‌نامه موضوع تبصره یک ماده 6 قانون تجمیع عوارض مغایرتی با بند 8 ماده 55 قانون شهرداری‌ها و بند 12 ماده 71 قانون شوراهای ندارد زیرا، اولاً قانونگذار در تبصره یک ماده 6 نحوه توزیع وجوه دریافتی را به آیین‌نامه اجرایی موکول نموده است، هیأت‌وزیران نیز با پیشنهاد شورای عالی استان‌ها و وزارت کشور آیین‌نامه مذکور را تصویب نموده است. بدیهی است اگر قرار بوده واریز سهم هر یک از شهرداری‌ها و دهدهاری‌ها بدون قید و شرط باشد دیگر نیاز به ارجاع قانون به ذی‌نفع آیین‌نامه اجرایی نبود زیرا سهم واریزی هر یک از شهرداری‌ها در خصوص عوارض خارج از حریم مشخص است. بنابراین قانونگذار خواسته است با وضع آیین‌نامه اجرایی و وضع ضوابطی درآمدهای حاصل از عوارض را به نحو عادلانه‌ای میان شهرها و روستاها توزیع نماید.

ثانیاً، حکم قانونگذار در مواد 5 و 6 و 7 و 8 آیین‌نامه مذکور ناظر به نحوه توزیع وجوه مذکور توسط سازمان شهرداری‌ها است و نسبت به نحوه هزینه آن در هر یک از شهرداری‌ها مسکوت است. طبعاً نحوه هزینه آن پس از واریز وجوه به حساب شهرداری‌ها براساس ضوابط مالی و معاملاتی شهرداری‌ها خواهد بود. بنابراین از این حیث نیز آیین‌نامه مذکور مغایرتی با بند 8 ماده 55 و بند 12 ماده 71 قانون شوراهای ندارد. ثالثاً، تأمین هزینه‌های سازمان شهرداری‌ها از محل وجوه متعلق به شهرداری‌ها مغایر قانون نیست زیرا براساس تصویب‌نامه راجع به تأسیس سازمان شهرداری‌های کشور مصوب 1365/05/08

هیات وزیران، مقرر شده است، سازمان شهرداری‌ها از محل اعتبارات وصولی متعلق به شهرداری‌ها اداره شود به طوری که هیچ‌گونه بار مالی برای دولت نداشته باشد.

4- بر خلاف ادعای شاکی در ماده یک دستورالعمل اجرایی ماده 21 آیین‌نامه شماره 67452/ت28328-هـ هیات وزیران هیچ اشاره‌ای به پرداخت 1% عوارض به سازمان مالیاتی کشور نشده است. هیات عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق با حضور روسای شعب بدوی و روسا و مستشاران شعب تجدیدنظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آرا به شرح آتی مبادرت به صدور رای می‌نماید:

رای هیات عمومی

الف - به صراحت ماده 73 قانون شهرداری کلیه عوارض و درآمد هر شهرداری منحصرأً به مصرف همان شهر خواهد رسید و قهرأً عوارض و درآمد مذکور باید به منظور اجرای وظایف و مسئولیت‌های محوله در اختیار شهرداری مربوط قرار گیرد. بنابراین واریز وجوه مزبور به حسابی که توسط سازمان امور مالیاتی اعلام می‌شود به منظور مصرف آن در جهت تامین هزینه‌های مربوط به حسن اجرای قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب 1381 و مراجعه به مودیان موضوع قانون مذکور و هزینه رسیدگی به دفاتر و اسناد و مدارک مربوط خلاف صراحت ماده 73 فوق‌الاشعار و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی است و در نتیجه ماده 20 آیین‌نامه مورد شکایت به استناد قسمت دوم ماده 25 قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

ب - به موجب تبصره 3 ماده 6 قانون فوق‌الذکر وجوه دریافتی بابت مالیات و عوارض خدمات و کالاهای مذکور در قانون که توسط سازمان امور مالیاتی وصول می‌گردد مشمول احکام ماده (211) به بعد فصل نهم باب چهارم قانون مالیات‌های مستقیم مصوب 1366 و اصلاحات بعدی خواهد بود. بنابراین مفاد ماده 32 تصویب‌نامه شماره 67452/ت28328-هـ مورخ 1381/12/28 و مواد 7، 6، 5 و 8 تصویب‌نامه شماره 13418/ت28648-هـ مورخ 1382/04/08 هیات وزیران و بند یک دستورالعمل اجرایی ماده 21 آیین‌نامه شماره 67452/ت28328-هـ مورخ 1381/28/12 هیات وزیران مصوب وزیران کشور و امور اقتصادی و دارایی از جهت اینکه متضمن وضع قاعده آمره‌ای خلاف حکم مقنن نیست، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه نمی‌باشد.

رئیس هیات عمومی دیوان عدالت اداری

