



روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

قوه قضائیه

شامل: قوانین - مذاکرات مجلس شورای اسلامی - رویه‌های قضائی - عهدنامه‌ها - آئیننامه‌ها

WWW.ROOZNAMEHRASMLIR
WWW.DASTOUR.IR

تصویب‌نامه‌ها - تصمیم‌نامه‌ها - اساسنامه‌ها و آگهیها

تک شماره ۱۰۰ تومان

صفحه	دستگاه اجراء کننده	تاریخ تصویب	عنوان مندرجات (قوانین و مقررات و مصوبات آراء وحدت رویه)
۱	شعب دیوان عدالت و سایر مراجع اداری	۱۳۹۲/۹/۱۱	رای شماره ۶۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، موضوع برقراری مزایای مدیریتی مربوط به مدیران بازنشسته
۲	سازمان امور مالیاتی کشور	۱۳۹۲/۹/۲۵	رای شماره ۶۷۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بخشنامه شماره ۱۳۸۶/۹/۱۲ - ۲۳۲/۱۳۵۱/۸۱۰۹۹ سازمان امور مالیاتی کشور
۴	شورای اسلامی شهر اشتهارد	۱۳۹۲/۹/۱۸	رای شماره ۶۴۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر اشتهارد مبنی بر تعیین ارزش معاملاتی ساختمان
۵	سازمان تعزیرات حکومتی	۱۳۹۲/۹/۲۵	رای شماره‌های ۶۶۴-۶۶۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال اطلاق ماده ۲۵ و ابطال ماده ۳۳ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی
۷	معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور	۱۳۹۲/۹/۲۵	رای شماره ۶۶۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال نامه شماره ۱۳۸۸/۱۰/۲۶ - ۲۰۰/۱۰/۸۹۶۱۳ رئیس امور نظامهای جبران خدمت معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور

به شماره دادنامه ۸۹۰۹۹۷۰۹۰۲۱۰۱۰۷۹ از شعبه ۲۱ صادر شده که تناقض آراء می‌باشد و با عنایت به اعمال ماده ۴۳ تقاضای رسیدگی در هیأت مورد استدعا می‌باشد.

گردش کار پرونده‌ها و مشروح آراء به قرار زیر است:

الف: شعبه بیست و دوم دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده شماره ۸۹۰۹۹۸۰۹۰۰۰۵۳۷۸۴ با موضوع دادخواست آقای عبدالله اشتری به طرفیت سازمان بازنشستگی کشوری و به خواسته برقراری مزایای مدیریتی مربوط به مدیران بازنشسته، به موجب دادنامه شماره ۸۹۰۹۹۷۰۹۰۲۲۰۰۴۵۸ - ۱۳۹۰/۳/۳۰، مفاداً به شرح آینده به صدور رأی مبادرت کرده است:

در خصوص دادخواست آقای عبدالله اشتری به طرفیت سازمان بازنشستگی کشوری به خواسته برقراری مزایای مدیریتی مربوط به مدیران بازنشسته با توجه به اوراق و محتویات پرونده و بالاخص مفاد لایحه مشتکی‌عنه مبنی بر این که سازمان مرکزی تعاون روستایی به تازگی نسبت به تغییر ساختار تشکیلاتی خود اقدام کرده است و برخی از پستهای سازمانی اصلاح، حذف و احیاناً سطح آنها ارتقاء یافته است و شاکی قبل از ساختار جدید مذکور بازنشسته شده است، نظر به این که تخلفی از قوانین و مقررات از سوی مشتکی‌عنه در این مورد مشهود نیست و خواسته شاکی به موجب مواد ۱۳ و ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری توسط مشتکی‌عنه قابلیت اجابت ندارد، فلذا بنا به مراتب مذکور قرار رد شکایت صادر و اعلام می‌شود. رأی دیوان قطعی است.

قوانین و مقررات عمومی

شماره ۶۹۸/۹۰/هـ - ۱۳۹۲/۹/۳۰

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۹/۱۱ شماره دادنامه: ۶۲۹ کلاس پرونده: ۶۹۸/۹۰

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای عبدالله اشتری

موضوع شکایت و خواسته: اعلام تعارض در آراء صادر شده از شعب دیوان

عدالت اداری

گردش کار: آقای عبدالله اشتری به موجب لایحه‌ای به شماره ۴۱۵/۷۱۱/۴۹۳ -

۱۳۹۰/۷/۱۰ ثبت دفتر اندیکاتور هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شده اعلام کرده

است که:

احتراماً، معروض می‌دارد اینجانب عبدالله اشتری به طرفیت سازمان بازنشستگی کشوری با موضوع برقراری مزایای مدیریتی مربوط به مدیران بازنشسته طرح دعوا نموده که در نهایت در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۳۰ با شماره دادنامه ۸۹۰۹۹۷۰۹۰۲۲۰۰۴۵۸ از شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری رأی صادر شده و با عنایت به ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری که برای معاون بنده که کمتر از بنده سوابق مدیریتی داشته است در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۵

شماره هـ/۹۰/۳۵۴ ۱۳۹۲/۱۰/۸
 تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۹/۲۵ شماره دادنامه: ۶۷۰ کلاسه پرونده: ۳۵۴/۹۰
مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
شاکي: آقای حامد صفایی تبار به وکالت از شرکت داروسازی اسوه
موضوع شکایت و خواسته: ابطال بخشنامه شماره ۱۳۸۶/۹/۱۲ - ۲۳۲/۱۳۵۱/۸۱۰۹۹ سازمان امور مالیاتی

سازمان امور مالیاتی کشور و اعتراض به نحوه صدور برگ تشخیص مالیاتی
گردش کار: آقای حامد صفایی تبار به وکالت از شرکت داروسازی اسوه به موجب دادخواستی ابطال بخشنامه شماره ۱۳۸۶/۹/۱۲ - ۲۳۲/۱۳۵۱/۸۱۰۹۹ سازمان امور مالیاتی کشور و اعتراض به نحوه صدور برگ تشخیص مالیاتی را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«احتراماً، در خصوص صدور برگ تشخیص مالیاتی شرکت اسوه در سال ۱۳۸۹ و طرح شکایت علیه سازمان امور مالیاتی کشور موارد ذیل را به استحضار قضات گرانقدر دیوان عدالت اداری می‌رساند:

مطابق ماده ۱۳۸ قانون مالیاتهای مستقیم:

«آن قسمت از سود ابرازی شرکتهای تعاونی و خصوصی که برای توسعه و بازسازی و نوسازی یا تکمیل واحدهای موجود صنعتی یا معدنی خود یا ایجاد واحدهای جدید صنعتی یا معدنی در آن سال مصرف گردد از ۵۰٪ مالیات متعلق ماده ۱۰۵ این قانون معاف خواهند بود. مشروط بر این که قبلاً اجازه توسعه یا تکمیل یا ایجاد واحد صنعتی یا معدنی جدید در قالب طرح سرمایه‌گذاری معین از وزارتخانه ذی‌ربط تحصیل شده باشد.» لازم به ذکر است که ماده ۱۳۸ نه تنها هیچ گاه از اعتبار ساقط نشده بلکه مکرراً در بخشنامه‌ها و حتی قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه به توسط ماده ۱۵۹ مورد تأکید و تأیید قرار گرفته است. دستورالعمل معافیت موضوع ماده ۱۳۸ قانون مالیاتهای مستقیم نیز قید و بندی اضافه بر آنچه قانون مشخص کرده، تعیین نکرده و شرط استفاده از معافیت موجد در این ماده را اخذ مجوز از وزارتخانه ذی‌ربط در قالب طرح سرمایه‌گذاری معین می‌داند.

شرکت اسوه نیز مانند بسیاری از شرکتهای دیگر که در جهت بهبود توسعه، به روز رسانی و نوسازی خود می‌کوشند در سنوات ماضی از معافیت مذکور بهره برده، متأسفانه در برگ تشخیص مالیاتی سال ۱۳۸۹ خلاف رویه جاری مسؤولین مالیاتی با استناد به بخشنامه شماره ۱۳۸۶/۹/۱۲ - ۲۳۲/۱۳۵۱/۸۱۰۹۹ بیان کرده‌اند که استفاده از معافیت مزبور منوط به اخذ گواهی استفاده از معافیت‌های مقرر در ماده ۱۳۸ از وزارت اقتصاد و دارایی است این در حالی بیان می‌شود که مجوز مربوطه پیشتر اخذ و تحویل شده و از مزایای معافیت مذکور نیز استفاده نشده است. مطابق ماده ۱۴۶ قانون مالیاتهای مستقیم: «کلیه معافیت‌های مدت‌دار که به موجب قوانین مالیاتی و مقررات قبلی مقرر شده است با رعایت مقررات مربوط تا انقضای مدت به قوت خود باقی است.» چنانچه منظور و هدف مسؤولین مالیاتی از طرح چنین موضوعی نیاز به تمدید مجوز است ماده ۱۴۶ صراحتاً از معافیت‌های مدت‌دار نام برده و مجوزهای اخذ شده نیز مؤید این موضوع است. بخشنامه مورد اعتراض بیان می‌دارد:

«به منظور ساماندهی معافیت‌های مالیاتی موضوع مواد ۱۳۸ و ۱۳۲ قانون مالیاتهای مستقیم، ضمن ارسال دستورالعمل اجرایی لازم جهت صدور گواهی‌های مربوطه، مقتضی است در اجرای مقررات ماده ۲۱۹ قانون مالیاتهای مستقیم و آیین‌نامه اجرایی آن ترتیبی اتخاذ شود تا در صورت درخواست مؤدیان مالیاتی جهت استفاده از معافیت‌های مزبور، مأموران مالیاتی با رعایت مفاد دستورالعمل مذکور، مراتب به همراه گزارشات و مستندات لازم از طریق اداره کل امور مالیاتی جهت بررسی و اقدام لازم به دفتر امور تشخیص مالیاتی ارسال نمایند. بدیهی است اعمال معافیت‌های مقرر برای این دسته از مؤدیان منوط به اظهار نظر یا صدور گواهی استفاده از معافیت‌های مذکور از سوی معاون عملیاتی است.» چنانچه از متن بخشنامه فوق‌الذکر آشکار است این بخشنامه هیچ خدشه‌ای نمی‌تواند به متن مواد ۱۳۸ و ۱۴۶ قانون مالیاتهای مستقیم داشته باشد. ظاهراً مبنای استدلال و استنباط مسؤولین مالیاتی سطر پایانی بخشنامه فوق است و استفاده از معافیت ماده ۱۳۸ را در گرو «صدور گواهی استفاده از معافیت‌های مذکور از سوی معاون عملیاتی» می‌دانند.

نکته قابل تأمل اینجاست که قانون و دستورالعمل اجرایی صراحت داشته و شرایط استفاده از معافیت را دقیقاً مشخص می‌نماید بنابراین اضافه کردن یک قید و یا طرح صدور یک مجوز که مبنای آن گواهی اداره مالیاتی است تحت دو عنوان قابل بررسی است. گواهی مربوطه یا می‌بایست شکل تأییدی و اطلاعی داشته باشد و مطابق بر قوانین شرایط

ب: شعبه بیست و یکم دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده شماره ۸۹۰۹۹۸۰۹۰۰۰۵۳۵۸۵ با موضوع دادخواست آقای مهدی نیکوپوردیلیمی به طرفیت سازمان بازنشستگی کشوری و به خواسته برقراری مزایای مدیریتی مربوط به مدیران بازنشسته، به موجب دادنامه شماره ۱۳۸۹/۱۲/۱۵ - ۸۹۰۹۹۷۰۹۰۲۱۰۱۰۷۹ مفاداً به شرح آینده به صدور رأی مبادرت کرده است:

در خصوص شکایت آقای مهدی نیکوپوردیلیمی به طرفیت سازمان بازنشستگی کشوری به خواسته احتساب سوابق مدیریتی و بهره مندی مزایای قانونی از موضوع تبصره ۱ ماده ۱۰۹ قانون مدیریت و خدمات کشوری با توجه به مفاد شکایت شاکي و مستندات ابرازی که حکایت از انجام خدمت وی به عنوان معاون سازمان تعاونی روستایی و مدیر تعاون و امور روستاها را دارد و با توجه به مفاد لایحه دفاعیه طرف شکایت به شماره ۱۳۸۹/۱۱/۲۵ - ۲۶۶/ص/۲۷۷۳۸ که غیرموجه است، زیرا اولاً: با توجه به صراحت مواد ۷ و ۸ قانون استخدام کشوری شغل امری علی‌حده از پست سازمانی است به عبارتی تصدی هر شغل لازمه داشتن پست سازمانی آن شغل نیست. ثانیاً: ایراد به تصدی بیش از یک پست سازمانی وارد نیست زیرا همان گونه که توضیح داده شده است انجام دادن یک شغل لازمه داشتن پست نیست و در مانحن فیه شاکي در آن واحد تصدی بیش از دو شغل با دو پست سازمانی را نداشته است که به تبع آن دو اجرت و مزد دریافت کند. ثالثاً: استناد به آیین‌نامه اجرایی طرح طبقه‌بندی مشاغل موجب قانونی ندارد زیرا به استناد تبصره ۲ ماده ۱۵ آیین‌نامه واگذاری مشاغل سرپرستی به طور موقت تا حضور افراد واجد شرایط قانونی با دریافت فوق‌العاده شغل تجویز شده است. رابعاً: اساساً تشخیص اعتبار یا عدم اعتبار اقدام اداره متبوع مستخدم در واگذاری سمتهای مدیریتی و سرپرستی به افراد ولو با حفظ سمت قانونی خارج از حیطه اختیار طرف شکایت است. خامساً: حسب مستندات ابرازی از جانب شاکي واگذاری مشاغل سرپرستی به وی قبل از لازم الاجرا بودن آیین‌نامه مذکور بوده که خارج از شمول حاکمیت آیین‌نامه استنادی طرف شکایت است علاوه بر موارد مذکور به صراحت تبصره ۱ ماده ۱۰۹ قانون مدیریت خدمات کشوری و بند یک تبصره فوق شرط لازم بهره‌مندی از مزایای قانونی ماده مذکور دارا بودن سمت مدیریتی و مشاغل سرپرستی بدون هرگونه قید و شرط است و النهایه این که واگذاری مسؤولیت به افراد و مسؤول دانستن آنان در مقابل وظیفه واگذاری بدون پرداخت مزایای آن وظیفه برخلاف عدالت و نصفت قضایی است. ضمناً ایراد طرف شکایت به عدم توجه شاکيت به وی فاقد وجهت قانونی است. زیرا طرف شکایت به موجب قانون متولی انجام کلیه امور راجع به بازنشستگان از جمله مطالبات ناشی از حقوق بازنشستگی است. علی‌هذا با توجه به مراتب اعلامی شکایت شاکي ثابت و محرز تشخیص و به استناد قوانین فوق‌الذکر و مواد ۱۳ و ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری با وارد دانستن شکایت به الزام خواننده به احتساب حق سرپرستی از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون مدیریت خدمات کشوری در احکام بازنشستگی حکم صادر و اعلام می‌شود. رأی دیوان قطعی است.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یاد شده با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. پس از بحث و بررسی، با اکثریت آراء به شرح آینده به صدور رأی مبادرت می‌کند.

رأی هیأت عمومی

اولاً: تعارض در آراء محرز است.

ثانیاً: مطابق تبصره ۱ ماده ۱۰۹ قانون مدیریت خدمات کشوری، مشمولان بندهای الف و ب ماده ۱۰۹ که در طول دوران خدمت حداقل به مدت دو سال دارای سمتهای مدیریتی بوده‌اند درصدهای مصرح در ذیل تبصره ۱ حسب مورد بر اساس جدول بند الف ماده ۱۰۹ قانون یاد شده به امتیاز حقوق آنان اضافه خواهد شد. نظر به این که به دلالت محتویات پرونده‌های موضوع تعارض، شکات به مدت بیش از ۲ سال در طول دوران خدمت دارای سمت مدیریتی بوده‌اند، استحقاق برخوردار از حکم تبصره ۱ ماده ۱۰۹ قانون مدیریت خدمات کشوری را داشته‌اند و رأی شعبه ۲۱ دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۳۸۹/۱۲/۱۵ - ۸۹۰۹۹۷۰۹۰۲۱۰۱۰۷۹ که متضمن این معنی است و شکایت را وارد دانسته است صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

معاون قضائی دیوان عدالت اداری - علی مبشری

در صورتی که هزینه اجرای طرح یا طرح‌های یاد شده در هر سال مازاد بر سود ابرازی همان سال باشد و یا از هزینه طرح سرمایه‌گذاری کمتر باشد شرکت می‌تواند از معافیت مذکور در محاسبه مالیات سود ابرازی سالهای بعد حداکثر به مدت سه سال به میزان مازاد مذکور یا باقی مانده هزینه اجرای کامل طرح بهره‌مند شود. همچنین به موجب تبصره ۱ ماده مذکور که مقرر داشته در صورتی که شرکت، قبل از تکمیل، اجرای طرح را متوقف نماید یا ظرف یک سال پس از مهلت تعیین شده ... آن را تعطیل، منحل یا منتقل نماید معادل معافیت‌های مالیاتی منظور شده در این ماده ... از شرکت وصول خواهد شد.

مضاف بر آن به موجب تبصره ۲ ماده مزبور واحدهای صنعتی جدید که با استفاده از معافیت‌های مندرج در این ماده تأسیس می‌شوند نمی‌توانند از معافیت‌های مالیاتی موضوع بند ماده ۱۳۲ قانون اخیرالذکر استفاده نمایند.

با توجه به متن ماده و تبصره‌های آن مشخص می‌شود که مقنن جهت اعمال معافیت موضوع ماده مزبور و استفاده از آن شرایطی را در نظر گرفته است و اعمال این معافیتها از سوی سازمان متبوع مستلزم احراز شرایط مزبور مقرر در ماده ۱۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم و تبصره‌های آن است که قبلاً احراز شرایط مذکور توسط ادارات امور مالیاتی و کارشناسان ذی‌ربط انجام می‌شده و متعاقباً با صدور بخشنامه مورد شکایت صرفاً عمل بررسی و اظهار نظر به لحاظ افزایش کنترل داخلی و استانداردسازی معافیت‌های مذکور در معاونت عملیاتی سازمان متمرکز شده است و مأموران مالیاتی بر اساس بخشنامه مزبور مکلف شدند در صورت درخواست مؤدیان مالیاتی جهت استفاده از معافیت‌های مورد نظر مراتب را به همراه گزارشات و مستندات لازم جهت بررسی و اقدام به دفتر امور تشخیص مالیاتی ارسال نمایند و اعمال معافیت برای مؤدیان متقاضی منوط به اظهار نظر یا صدور گواهی استفاده از معافیت مذکور از سوی معاون عملیاتی شد لذا مشخص می‌شود که با صدور بخشنامه مورد شکایت به هیچ وجه رویه جدید و اضافه‌تری ایجاد نشده و صرفاً مرجع احراز شرایط جهت افزایش کنترل داخلی و استانداردسازی معافیت تغییر کرده است.

متذکر می‌شود که دستورالعمل مورد شکایت متعاقباً با صدور دستورالعمل ۲۹۳۹/۲۰۰ - ۱۳۹۰/۲/۱۱ اصلاح و به منظور تسریع در رسیدگی و قطعیت یافتن پرونده‌های مالیاتی و در راستای سیاست تمرکززدایی در وظایف و اعلام نظر در خصوص معافیت‌های مالیاتی موضوع مواد ۱۳۲ و ۱۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم به مدیران کل امور مالیاتی محول شد.

با عنایت به مراتب فوق‌الذکر و ملحوظ نظر قرار دادن این نکته که بخشنامه مورد شکایت دقیقاً با توجه به هدف مقنن و صرفاً جهت احراز شرایط مذکور در مواد ۱۳۲ و ۱۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم و نظارت مستمر به منظور جلوگیری از تضییع حقوق مؤدیان مالیاتی و دولت صادر شده و متعاقباً نیز مورد اصلاح قرار گرفته است و برخلاف ادعای شاکی در قسمت اخیر لایحه پیوست دادخواست هیچ گونه تضادی با شرایط مذکور در قانون (مواد ۱۳۲ و ۱۳۸) ندارد، تقاضای رد شکایت شاکی را دارد.

ضمناً متذکر می‌شود قسمت اخیر موضوع خواسته و شکایت شاکی (اعتراض به نحوه صدور برگ تشخیص مالیات) مستنداً به ماده ۱۹ قانون آن دیوان خارج از حدود صلاحیت و اختیارات آن هیأت است.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یاد شده با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. پس از بحث و بررسی، با اکثریت آراء به شرح آئینده به صدور رأی مبادرت می‌کند.

رأی هیأت عمومی

مطابق ماده ۱۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶ با اصلاحات بعدی، آن قسمت از سود ابرازی شرکت‌های تعاونی و خصوصی که برای توسعه و بازسازی و نوسازی یا تکمیل واحدهای موجود صنعتی و معدنی خود یا ایجاد واحدهای جدید صنعتی یا معدنی در آن سال مصرف گردد از پنجاه درصد (۵۰٪) مالیات متعلق موضوع ماده ۱۰۵ این قانون معاف خواهد بود مشروط بر این که قبلاً اجازه توسعه یا تکمیل یا ایجاد واحد صنعتی یا معدنی جدید در قالب طرح سرمایه‌گذاری معین از وزارتخانه‌های ذی‌ربط تحصیل شده باشد. نظر به این که بخشنامه شماره ۱۳۹۹/۱۳۵۱/۸۱۰۹۹ - ۱۳۸۶/۹/۱۲ سازمان امور مالیاتی کشور در دوره حاکمیت، بهره‌مندی از معافیت مالیاتی را علاوه بر آنچه که در قانون ذکر شده است به صدور گواهی استفاده از معافیتها از سوی معاون عملیاتی سازمان امور مالیاتی موکول کرده است و در تغایر با هدف و حکم قانونگذار، موجب توسعه

موجود را بررسی و اعلام تأیید و قطعیت نماید و یا می‌بایست به عنوان مرحله‌ای به جهت صدور معافیت مالیاتی شناخته شود. چنانچه در قانون مالیات‌های مستقیم مواد ۱۳۸ و ۱۴۶ چنین ترتیبی اتخاذ نشده و چنین اختیاری نیز به اداره مالیات واگذار نشده ورود این اداره با صدور بخشنامه، به مراحل قانونی، آن هم در صورتی که دستورالعمل اجرایی موجود است نه تنها محمل قانونی نداشته بلکه تحدید قانون مصوب محسوب شده که بدون اذن یا استفسار از قانونگذار امکان‌پذیر نیست. در حقیقت صدور بخشنامه سازمان امور مالیاتی کشور نوعی ورود به عرصه قانونگذاری بوده آن هم در شرایطی که قانون مصوب شکل مصرح دارد. چنانچه باید متذکر شد تحویل مجوزهای مربوط از وزارت صنایع مبنای تأیید احراز معافیت مالیاتی است بنابراین صدور گواهی آیا دلیلی بر تأیید مجوز صادر شده است؟ آیا گواهی صادر شده از وزارت صنایع توسط سازمان امور مالیاتی قابل ابطال است؟ در صورت نپذیرفتن مجوز صادر شده این امر به معنای تداخل در فعالیت نهادهای مختلف دولتی نیست؟ آیا شکل نظارت اطلاعاتی را که صدور بخشنامه نیز به آن توجه کرده و منظور از آن را سازماندهی فعالیت مالیاتی دانسته می‌توان با تفسیر شخصی بسط داد و به گونه‌ای استصوابی تفسیر کرد؟

بخشنامه شماره ۱۹۷۵۴/۳۹۵۳/۳۰ - ۱۳۷۷/۴/۲۸ صرفاً مؤدیان مالیاتی که تجهیزات و ملزومات پزشکی را مدنظر قرار می‌دهد به این معنا که شرکت‌های فوق به شکل استثناء قرار داشته، متأسفانه ممیزین مالیاتی حتی در این مورد نیز توجه نکرده و شرکت موکل را که شرکت دارویی - پزشکی است بنا بر تفسیر خود از بخشنامه معترض‌عنه شامل معافیت مالیاتی ندانسته آن هم در صورتی که سنوات قبل شامل این معافیت دانسته‌اند.

همچنین بخشنامه مالیاتی شماره ۴۰۸۴/۶۱۵۱۸ - ۳۰/۵ - ۱۳۷۱/۱۲/۶ موارد ابهام یا کلمات قابل تفسیر را نیز به بحث گذاشته اما کوچکترین اشاره‌ای به چنین شکلی از ورود به عرصه تحدید قانون نداشته است.

با توجه به جمیع موارد فوق از دیوان عدالت اداری و قضات عالی مقام آن درخواست می‌شود تا ضمن رسیدگی به اعتراض به موضوع صدور برگ مالیاتی برای شرکت موکل همچنین در خصوص ابطال بخشنامه یاد شده نیز اظهار نظر نمایند. چرا که این بخشنامه در تضاد آشکار با شرایط ذکر شده در قانون مصوب داشته و اگر هر نهاد دولتی برخلاف قوانین مصرح اختیاراتی را نیز برای خود قائل شود عملاً قانون از اعتبار خواهد افتاد. پیشاپیش از حسن توجه قضات عالی مقام سپاسگزاری می‌شود.

متن بخشنامه مورد اعتراض شاکی به قرار زیر است:

«شماره و تاریخ: ۱۳۸۶/۹/۱۲ - ۲۳۲/۱۳۵۱/۸۱۰۹۹»

به منظور ساماندهی معافیت‌های مالیاتی موضوع مواد ۱۳۲ و ۱۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم، ضمن ارسال دستورالعمل اجرایی لازم جهت صدور گواهی‌های مربوطه، مقتضی است در اجرای مقررات ماده ۲۱۹ قانون مالیات‌های مستقیم و آیین‌نامه اجرایی آن ترتیبی اتخاذ شود تا در صورت درخواست مؤدیان مالیاتی جهت استفاده از معافیت‌های مزبور، مأموران مالیاتی با رعایت مفاد دستورالعمل مذکور، مراتب را به همراه گزارشات و مستندات لازم از طریق اداره کل امور مالیاتی جهت بررسی و اقدام لازم به دفتر امور تشخیص مالیاتی ارسال نمایند. بدیهی است اعمال معافیت‌های مقرر برای این دسته از مؤدیان منوط به اظهار نظر یا صدور گواهی استفاده از معافیت‌های مذکور از سوی معاون عملیاتی است.

در پاسخ به شکایت مذکور، مدیرکل دفتر حقوقی سازمان امور مالیاتی کشور به موجب لایحه شماره ۱۳۹۱/۴/۱۱ - ۲۱۲/۱۲۸۲۹/د توضیح داده است که:

«احتراماً، در خصوص پرونده کلاسه ۳۰۸۲۹۰۰۰۳۰۹۹۸۰۹۱۰ به شماره بایگانی ۹۰۰۳۱۰ (کلاسه دستی ۹۰/۳۵۴/ع) موضوع دادخواست شرکت داروسازی اسوه (سهامی عام) به خواسته ابطال بخشنامه شماره ۱۳۹۹/۱۳۵۱/۸۱۰۹۹ - ۲۳۲/۱۳۵۱/۸۱۰۹۹ سازمان متبوع همچنین اعتراض به نحوه صدور برگ تشخیص مالیات، به پیوست تصویر نامه شماره ۱۳۹۱/۳/۶ - ۲۳۲/۸۱۷۲/د مدیرکل دفتر تشخیص و حسابرسی مالیاتی و مستندات مربوط ایفاد و مستحضر می‌دارد:

مفاد ماده ۱۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم مقرر می‌دارد آن قسمت از سود ابرازی شرکت‌های تعاونی و خصوصی که برای توسعه و بازسازی و نوسازی یا تکمیل واحدهای موجود صنعتی و معدنی خود یا ایجاد واحدهای جدید صنعتی یا معدنی در آن سال مصرف شود از پنجاه درصد (۵۰٪) مالیات متعلق موضوع ماده (۱۰۵) قانون یاد شده معاف خواهد بود مشروط بر این که قبلاً اجازه توسعه یا تکمیل یا ایجاد واحد صنعتی و یا معدنی جدید در قالب طرح سرمایه‌گذاری معین از وزارتخانه ذی‌ربط تحصیل شده باشد.

و تغییر در شرایط قانونی شده است، به همین دلیل بخشنامه مذکور به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۸۸ و ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ صدور ابطال می‌شود. خواسته دیگر شاکی باید در شعبه دیوان مورد رسیدگی قرار گیرد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
معاون قضایی دیوان عدالت اداری - علی مبشری

همچنین کالاهای وارداتی صرفاً به موجب این قانون صورت می‌پذیرد... و وفق ماده (۵) قانون تجمیع عوارض «برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و همچنین آن دسته از خدمات که در ماده (۴) این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات سود سهام شرکتها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانکها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی مجاز توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع است».

۲- همچنین مصوبه مذکور با بند (۱۶) از ماده ۷۱ و نیز با ماده (۷۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۵۷/۳/۱ با اصلاحات بعدی مغایرت دارد. در این زمینه سابقاً نیز رأی شماره ۵۵۵ - ۱۳۸۴/۱۱/۴ و همچنین رأی شماره ۵۷۲ - ۵۷۳ - ۱۳۸۴/۱۰/۱۸ و رأی شماره ۳۶۱ مورخ ۱۳۸۲/۹/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به همین استناد مصوبات شورای شهر را باطل اعلام کرده است.

۳- در پاسخ به سؤال دوم نیز به استحضار می‌رساند: با توجه به قانون تجمیع عوارض، اختیارات سابق شورای شهر در تعیین عوارض سالیانه به انتفای موضوع شده است و از طرفی وفق بند (۱۶) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور «تصویب لوایح و برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت و همچنین وفق ماده (۷۷) همان قانون عوارض باید متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی منطقه تعیین شود. در حالی که در قرضیه مطروح به شرحی که در دادخواست اصلی آمده است شورای اسلامی شهر اشتهارد رعایت این تناسب را نکرده است به گونه‌ای که عوارض شهر کوچک اشتهارد به میزان سه برابر عوارض شهر بزرگ کرج (کلان شهر) تعیین شده است که قبلاً مدارک آنها تقدیم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شده است.

با اعلام مراتب فوق خواهشمند است لایحه مذکور را در مقام رفع نقص ثبت فرمایید و تقاضای رسیدگی فوری را دارم.»

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر اشتهارد به موجب لایحه به شماره ۹۶۱ - ۱۳۹۱/۱۰/۱۷ توضیح داده است که:

«با احترام، در خصوص کلاسه پرونده ۹۷۶/۹۱ و شماره رایانه‌ای ۹۱۰۹۹۸۰۹۰۰۰۶۰۲۷۶ دادخواست آقای علی شاه بیگ به خواسته ابطال آخرین ارزش معاملاتی ساختمان در شهر اشتهارد حسب ابلاغیه شماره فوق لایحه دفاعیه تقدیم می‌شود:

۱- ارزش معاملاتی بر اساس بند ج ماده ۶۴ قانون مالیاتهای مستقیم توسط کمیسیون تقویم املاک تعیین که قیمت ساختمان با توجه به نوع مصالح (اسکلت فلزی یا بتون، یا اسکلت بتونی و سوله و...) و قدمت و تراکم و طبقه استفاده از آن (مسکونی، تجاری، خدماتی و...) و نوع مالکیت از نظر عرصه و اعیان و موقعیت مکانی ملک (مجاورت خیابانهای فرعی یا اصلی و...) تعیین می‌شود که پس از یک ماه از تاریخ تصویب نهایی کمیسیون تقویم املاک در مرکز استانها و شهرستانها لازم‌الاجرا و تا تعیین ارزش معاملاتی جدید معتبر است.

۲- به موجب تبصره ۱۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، آیین‌نامه ارزش معاملاتی پس از تهیه توسط شهرداری و تصویب شورای اسلامی شهر مبنای محاسبه جرایم کمیسیون ماده ۱۰۰ قرار می‌گیرد و مواردی که باید در تعیین ارزش معاملاتی لحاظ شود شامل موقعیت مکانی، نوع استفاده از فضای ایجاد شده و مصالح مصرفی در ساختمان است، در این خصوص متغیر مرغوبیت و عدم مرغوبیت تأثیر زیادی در قیمت ساختمان دارد که بستگی به وضعیت هر شهر سایر متغیرها و سیاستگذاری‌های شهرداری را نیز می‌توان در تعیین ارزش معاملاتی ساختمان (موضوع تبصره ۱۱ ماده ۱۰۰) دخالت داد.

۳- شورای اسلامی در تصویب آیین‌نامه ارزش معاملاتی مذکور مأذون از قانونگذار بوده است. در مصوبه اخیرالذکر نیز شورا با امعان نظر در تبصره ۱۱ ماده صد قانون شهرداریها با هدف و صیانت هر چه بیشتر از طرح تفصیلی شهر و به منظور احتراز از بروز پدیده ساخت و ساز غیر مجاز مازاد بر تراکم مصوب در طرحهای شهری و مقابله با افراد خاطی و متجاوزین به حقوق شهروندان مبادرت به تدوین و تصویب ارزش معاملاتی طبقات احداثی مازاد بر تراکم را کرده است (استناد به دادنامه شماره ۱۹۴ - ۱۳۸۵/۳/۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که پیوست است). هدف از تعیین جرایم ساختمانی کسب درآمد نیست بلکه کاهش جرایم و اجرای طرحهای مصوب توسعه شهری است، لذا باید در حدی باشد که عامل بازدارندگی آن حفظ شود.

۴- استناد خواهان به بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و ماده ۷۷ همان قانون که در خصوص وضع عوارض متناسب با تولیدات و

شماره هـ/۹۷۶/۹۱ - ۱۳۹۲/۹/۳۰

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۹/۱۸ شماره دادنامه: ۶۴۴ کلاسه پرونده: ۹۷۶/۹۱

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای علی شاه بیگ

موضوع شکایت و خواسته: ابطال ارزش معاملاتی ساختمان، مصوب شورای اسلامی

شهر اشتهارد

گردش کار: آقای علی شاه بیگ به موجب دادخواستی ابطال ارزش معاملاتی

ساختمان مصوب شورای اسلامی شهر اشتهارد را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«احتراماً، به استحضار می‌رساند این جانب علی شاه بیگ به عنوان احدی از شهروندان اشتهارد نسبت به مصوبه ارزش معاملاتی ساختمان اشتهارد که مؤید تعیین میزان ارزش معاملاتی ساختمان و بالتبع آن که اساس تعیین تکلیف میزان اخذ جرایم در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری اشتهارد است و کاملاً برخلاف قانون است لذا به دلایل ذیل تقاضای نقض مصوبه مذکور را دارم.

با عنایت به تصویر پیوست، جرایم کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری اشتهارد بر مبنای ارزش معاملاتی ساختمان صورت می‌گیرد که در طبقه اول برای هر مترمربع ساختمان ۴۰۰/۰۰۰ ریال و در طبقه دوم برای هر مترمربع ۶۰۰/۰۰۰ ریال و در طبقه سوم ۱/۰۰۰/۰۰۰ ریال است. به نظر می‌رسد با توجه به این که ارزش هر چیز مرتبط با ارزش اجزای تشکیل‌دهنده آن است و ارزش معاملاتی ساختمان نیز همان ارزش یک مترمربع ساختمان است که این قیمت و ارزش در تمام طبقات یکسان است و آنچه در این مصوبه مغایرت آشکار است این که ارزش یک مترمربع ساختمان در طبقات مختلف متفاوت و تا حد ۲/۵ برابر افزایش می‌رسد در صورتی که هیچ توجیه قانونی برای این افزایش وجود ندارد و حتی با توجه به شماره ۶۰۹۴۷ - ۱۳۹۰/۵/۱۹ که مربوط به شهر کرج (کلان‌شهر) است قیمتها (ارزش معاملاتی ساختمان) در مقایسه با شهر اشتهارد تا ۳ برابر کمتر است به بیان دیگر ارزش معاملاتی یک مترمربع ساختمان در اشتهارد تا حد ۳ برابر کرج تعیین شده در صورتی که آشکار و واضح است که ارزش ساختمان در کرج برای فروش یا خرید نسبت به شهر اشتهارد به مراتب بیشتر است و این تناقض نیز در مقدار ارزش معاملاتی نیز مشهود است. برای آشکارتر شدن موضوع به این مثال اکتفا می‌کنیم که در طبقه سوم ملکی که در کرج بر مبنای هر مترمربع ۳۰۰/۰۰۰ ریال جریمه شده ولی در شهر اشتهارد در طبقه سوم مبلغ ۱/۰۰۰/۰۰۰ ریال است و این تفاوت فاحش (بیش از سه برابر) هیچ گونه توجیه قانونی ندارد. مضافاً این که معیشت شهروندان اشتهارد به لحاظ نوع سطح زندگی و درجه‌بندی شهر و اصول شهرسازی و سازه‌های موجود به نسبت با شهر کرج که به عنوان پنجمین شهر کلان‌شهر است قابل قیاس نیست.

با اعلام مراتب فوق تقاضای نقض مصوبه مذکور را دارم.»

در پاسخ به خطاری که در اجرای ماده ۳۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵ (قانون حاکم) برای شاکی ارسال شده بود وی به موجب لایحه‌ای که به شماره ۱۸۳۱ - ۱۳۹۰/۸/۲۴ ثبت دفتر اندیکاتور هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شده اعلام کرده است که:

«احتراماً، بازگشت به نامه شماره کلاسه پرونده ۹۷۶/۹۱ مبنی بر لزوم رفع نقص به استحضار می‌رساند: اساس ادعای این جانب مغایرت مصوبه مورد شکایت با قوانین زیر است:

۱- مصوبه مورد شکایت مغایر است با مواد ۱، ۴ و ۵ «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ موسوم به قانون تجمیع عوارض» توضیح آن که به شرح ماده ۱ این قانون «از ابتدای سال ۱۳۸۲ برقراری و دریافت هر گونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی از تولیدکنندگان کالاها و ارائه‌دهندگان خدمات و

«سلام علیکم:

احتراماً، به استحضار می‌رساند، مواد (۳۲) و (۳۳) آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳/۸/۱ نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار در «کمیسیون تطبیق مصوبات دستگاه‌های اداری با قانون» این سازمان با قانون انطباق داده شد که نتیجه به شرح زیر اعلام می‌شود.

۱- در ماده (۳۲) آیین‌نامه مذکور تصریح شده است، محکوم علیه موظف است پس از قطعیت رأی و ابلاغ به وی حداکثر تا ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ نسبت به پرداخت جریمه متعلق و اجرای رأی اقدام نماید. در غیر این صورت جریمه از محل فروش اموال وی به نرخ رسمی اعلام شده «غیر از مستثنیات دین» وصول خواهد شد.

۲- به موجب ماده (۳۳) مقرر شده است، «محل کسب یا فعالیت مستنکف از پرداخت جریمه تا وصول آن به رأی شعبه رسیدگی‌کننده تعطیل و در موارد لزوم مستنکف بازداشت خواهد شد».

۳- مطابق ماده (۵۵) قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام با اصلاحات بعدی، «چنانچه محکوم از پرداخت جریمه تعیین شده خودداری کند، مبلغ جریمه از اموال وی تأمین می‌شود لیکن مستثنیات دین و وسایل تأمین حداقل معیشت متعارف مستثنی خواهد بود» بنا به مراتب و از آن جا که:

اولاً: در ماده (۵۵) قانون تعزیرات حکومتی «مستثنیات دین و وسایل تأمین حداقل معیشت متعارف مستثنی» شده، ولی در ماده (۳۲) آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی عبارت «غیر از مستثنیات دین» به طور مطلق ذکر شده است.

ثانیاً: برابر اصل بیست و دوم قانون اساسی «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند» و مطابق اصل سی و دوم قانون اساسی «هیچ کس را نمی‌توان دستگیر کرد مگر به حکم و ترتیبی که قانون معین می‌کند» و همچنین برابر اصل سی و ششم «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح به موجب قانون باشد» و تعطیلی محل کسب یا فعالیت مستنکف از پرداخت جریمه نوعی مجازات است و در قانون تعزیرات حکومتی برای مستنکفین تعیین تکلیف شده است. از طرف دیگر در ماده ۵۲ قانون تعزیرات حکومتی تصریح شده است «تخلقاتی که در این قانون پیش‌بینی نشده‌اند تابع قوانین و مقررات جاری کشور می‌باشند...»

لذا مواد (۳۲) و (۳۳) آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در ستاد پشتیبانی تنظیم بازار است که شایسته است دستور فرمایید موضوع در هیأت عمومی دیوان رسیدگی و نتیجه تصمیم متخذه نیز به این سازمان منعکس شود.

آقای حامد دهقان نیز به موجب دادخواستی، ابطال تبصره ماده ۱۸ و مواد ۳۳ و ۲۵ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳/۸/۱ نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که: «با سلام:

احتراماً به استحضار می‌رساند در سال ۱۳۷۳ ماده واحده قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی به تصویب رسید که برابر تبصره ۲ آن به هیأت دولت اجازه تهیه آیین‌نامه اجرایی تفویض شد لذا در همان سال آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی در ۳۶ ماده و ۶ تبصره توسط وزیر دادگستری وقت پیشنهاد و در نهایت تصویب شد لذا با توجه به این که مواد ۱۸ (تبصره ماده ۱۸)، ۳۳، ۲۵ آیین‌نامه مذکور که مغایر با قوانین و در برخی خلاف شرع است که به شرح ذیل اعلام می‌شود.

۱- مطابق ماده ۱۸ قانون کارشناسان رسمی دادگستری مصوب ۱۳۸۵/۱/۱۸ در تمامی موارد که رجوع به کارشناس لازم باشد به استثنای موارد مقرر در این ماده به دستگاه‌های دولتی و یا نهادهای عمومی غیر دولتی مکلفند از وجود کارشناسان رسمی استفاده نمایند و نیز برابر دادنامه شماره ۲۴۰ - ۱۳۸۵/۱/۲۶ دادگاه عالی انتظامی قضات «با وجود دسترسی به کارشناس رسمی دادگستری، انتخاب خبره محلی (کارشناس غیر رسمی) جهت انجام کارشناسی تخلف انتظامی می‌باشد» لذا ارجاع شکایت به سازمان نظارت و بازرسی موضوع ماده ۱۸ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی جهت کارشناسی خلاف موارد یاد شده است.

۲- در ماده ۲۵ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی چنین مقرر شده است که، شعب تجدیدنظر می‌تواند آرای شعب بدوی را تشدید کند حال آن که برابر تبصره ۳ ماده ۲۲ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب قانونگذار در ۲ حالت اجازه تشدید مجازات را پیش‌بینی کرده ۱- درخواست دادستان ۲- درخواست شاکی و نیز ماده ۲۵۸ قانون آیین دادرسی در امور کیفری که چنین مقرر می‌دارد «دادگاه تجدیدنظر نمی‌تواند مجازات تعزیری مقرر در حکم بدوی را تشدید کند مگر در مواردی که مجازات مقرر در حکم بدوی کمتر از حداقل قانونی که در قانون مقرر داشته است در این جا دادگاه تجدیدنظر به حداقل مجازات مبادرت به صدور رأی می‌نماید» لذا آیین‌نامه مذکور که اجازه تشدید مجازات را اعطا کرده خلاف قانون و شرع مقدس است.

درآمدهای اهالی با تصویب لوائح برقراری عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن بوده و به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر تبیین شده است و استناد و جری آن به تبصره ۱۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری خلاف و قیاس موضوع با ارزش معاملاتی کرج، قیاس مع‌الفارق است و ارتباطی به موضوع ندارد. زیرا جرایم کمیسیون ماده صد چنانچه صراحتاً بیان شده متعاقب عملکرد متخلف تعیین می‌شود و تعریف آن با موضوع عوارض شهری بسیار متفاوت است. چنانچه هدف اصلی در اخذ عوارض، کسب درآمد بوده و هدف اصلی از تعیین جریمه کمیسیون ماده صد عامل بازدارندگی است.

۵- آیین‌نامه ارزش معاملاتی به استناد تبصره ۱۱ ماده صد پس از تهیه توسط شهرداری و تصویب شورای اسلامی شهر مبنای محاسبه جرایم کمیسیون ماده ۱۰۰ قرار می‌گیرد. چنانچه عرایض تقدیم شد در تعیین ارزش معاملاتی متغیرهای زیادی دخیل هستند، در شهر اشتهارد با توجه به پیشینه فرهنگی، تاریخی و مذهبی و وضعیت خاص شهری همچنین با در نظر گرفتن ارزش منطقه، سطح اشغال، نوع استفاده، مصالح مصرفی ارزش معاملاتی تعیین و تشریفات قانونی در این خصوص کاملاً رعایت شده است. شورای اسلامی شهر اشتهارد با در نظر گرفتن کلیه موارد قانونی از قبیل تراکم مجاز و سطح اشغال طبق نقشه‌های مصوب شهر و توجه ویژه به این نکته که سازه‌ها بر تراکم قانونی مزاحمت زیادی برای مجاورین ایجاد می‌نماید و مشرفیت بنای احداثی نسبت به املاک مجاور با توجه به علقه دینی و مذهبی مردم اشتهارد که این امر باعث تضییع حقوق شهروندی خواهد شد، ارزش معاملاتی هر مترمربع در ارتفاع خارج از تراکم قانونی و مجوز ساختمان صادر شده توسط شهرداری را تعیین و اجرا می‌کند چنانچه در موضوع مطروح (دعوی آقای علی شاه بیگ) نیز جریمه با رعایت مصوبه شورا و ارزش معاملاتی تعیین شده و با حفظ حقوق کلیه شهروندان و در نظر گرفتن اوضاع فرهنگی و مذهبی شهر اعمال قانون شده است. ریاست هیأت عمومی دیوان عدالت اداری چنانچه عرایض تقدیم شد به نظر شورای اسلامی شهر اشتهارد کاملاً مطابق با قانون، آیین‌نامه ارزش معاملاتی ساختمان را تصویب کرده و شورای اسلامی شهر اشتهارد با اذن قانونگذار و تجویز آن در تبصره ۱۱ ماده ۱۰۰ و اختیارات شورای اسلامی شهر به شرح مقرر در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ توسط شهرداری تهیه و شورای اسلامی شهر اشتهارد آنها را تصویب کرده است و مغایرتی با قانون ندارد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یاد شده با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. پس از بحث و بررسی، با اکثریت آراء به شرح آینده به صدور رأی مبادرت می‌کند.

رأی هیأت عمومی

مطابق بند (ج) ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶، در تعیین ارزش معاملاتی، قیمت ساختمان با توجه به نوع مصالح (اسکلت فلزی یا بتون آرمه یا اسکلت بتونی و سوله و غیره) و قدمت و تراکم و طریقه استفاده از آن (مسکونی، تجاری، اداری، آموزشی، بهداشتی، خدماتی و غیره) و نوع مالکیت از نظر عرصه و اعیان تعیین می‌شود و در تبصره ۱۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نیز تصریح به تعیین ارزش معاملاتی شده است. نظر به این که در تعیین ارزش معاملاتی هر ساختمان رعایت متغیرهای اعلام شده ضروری است ولی در مصوبه مورد اعتراض، ارزش معاملاتی برای تمام ساختمانهای شهر به صورت یکسان و بدون توجه به عوامل مذکور، صرفاً بر اساس میزان تخلف طبقات و پارکینگ و تغییر کاربری و غیره تعیین شده است به همین دلیل مصوبه مورد اعتراض خارج از حدود اختیارات تصویب شده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

معاون قضایی دیوان عدالت اداری - علی مبشری

شماره ۵۸۴ - ۵۸۶/۹۱ ۱۳۹۲/۱۰/۸

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۹/۲۵ شماره دادنامه: ۶۶۵ - ۶۶۴

کلاس پرونده: ۵۸۴ - ۵۸۶/۹۱

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکي: ۱- سازمان بازرسی کل کشور ۲- آقای حامد دهقان

موضوع شکایت و خواسته: ابطال تبصره ماده ۱۸ و مواد ۳۳، ۳۲ و ۲۵ آیین‌نامه

سازمان تعزیرات حکومتی

گردش کار: قائم‌مقام سازمان بازرسی کل کشور و رئیس کمیسیون تطبیق مصوبات دستگاه‌های اداری با قانون در سازمان مذکور، ابطال مواد ۳۳ و ۳۲ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳/۸/۱ نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

قانون اساسی و در مقام تفسیر قانون اساسی در خصوص جایگاه سلسله مراتبی مجمع مزبور مقرر کرده است:

«هیچ یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد.» نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ - ۱۳۷۲/۷/۲۴ در واقع برتری جایگاه سلسله مراتبی مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظام قانونگذاری کشور را به رسمیت شناخته است.

ب) از نظر موازین قانونی و قضایی صحت یک تصمیم اداری موکول به وجود توأمان دو شرط زیر است:

۱- وجود سمت یا صلاحیت اقدام: از این حیث ایرادی به مواد (۳۲ و ۳۳) آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی وارد نیست. زیرا بنا به صریح مندرجات تبصره (۲) ماده واحده قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی، هیأت وزیران صالح و ذی سمت در وضع مواد مزبور و به طور کلی آیین‌نامه موصوف بوده و صلاحیت قانونی برای وضع آیین‌نامه توسط هیأت وزیران موجود بوده است.

۲- رعایت قوانین و مقررات اعم از شکلی و ماهوی:

علی‌رغم ایراد سازمان بازرسی کل کشور از این حیث نیز بر شکل و محتوای مواد (۳۲ و ۳۳) آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی ایراد حقوقی وارد نیست زیرا: اولاً: در نظام حقوقی کشور، قانون و مقرراتی که در سلسله مراتب قانونگذاری، در درجه نازل قرار دارند، نباید با قانون و مقررات مافوق، منطوقاً و مفهوماً مخالفت داشته باشد. آنچه در ذیل اصل (۱۳۸) قانون اساسی آمده است و دلالت دارد بر این که:

«... مفاد این مقررات (آیین‌نامه‌های اجرایی، تصویب‌نامه، آیین‌نامه، بخشنامه) نباید با متن (منطوق) و روح (مفهوم) قوانین مخالف باشد.» اختصاص به سلسله مراتب قانونگذاری موجود بین مصوبات مجلس شورای اسلامی و مصوبات قوه مجریه ندارد و می‌توان از آن به عنوان یک قاعده حقوقی در سایر موارد نیز بهره گرفت. لازمه منطقی این قاعده حقوقی این است که قانون مافوق می‌تواند منطوقاً یا مفهوماً مادون را نسخ یا مخصص این قانون باشد. نسخ یا تخصیص قانون مادون به وسیله قانون مافوق می‌تواند گاهی مستند به منطوق قانون مافوق باشد و بعضاً مستند به مفهوم قانون مافوق باشد.

این مقدمه توأم با نظریه تفسیر شماره ۵۳۱۸ - ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان به شرح مندرج در بند «۳» قسمت «الف» این دفاعیه مفید این معنی است که در بررسی مطلق آیین‌نامه و ضوابط مستند به اجازه قبلی مجمع تشخیص مصلحت نظام باید علاوه بر قدرت نسخ و تخصیص منطوق مصوبه مجمع به قدرت نسخ و تخصیص مفهوم مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز التفات کرد. قانونی که معیار بررسی صحت و سقم آیین‌نامه مستند به اجازه قبلی مجمع تشخیص مصلحت نظام است باید علاوه بر منطوق با مفهوم مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز مخالف نباشد چه در صورت مخالفت هر آینه در معرض نسخ یا تخصیص قرار می‌گیرد و شبهه مغایرت و مخالفت از اساس مرتفع می‌شود چه در صورت مخالفت خود آن قانون از درجه اعتبار ساقط می‌شود و در این وضعیت نمی‌تواند و نباید معیار تشخیص صحت اعتبار آیین‌نامه مستند به مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گیرد. قانون معیار خود باید معتبر باشد.

تبصره ۲ ماده واحده قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳/۷/۱۹ از جمله «... رسیدگی، صدور حکم و اجرای آن...» را به عنوان یک حکم ثانویه و مبتنی بر مصلحت فوری به هیأت وزیران واگذار کرده است. این حکم با عنایت به این که در هر سه زمینه رسیدگی و صدور حکم و اجرای آن در زمان تصویب تبصره (۲) موصوف، قوانین عام و عمومی موجود بوده است دارای بار معنایی خاص است.

مجمع تشخیص مصلحت نظام با علم به وجود قوانین عمومی، به استناد ضرورت و بر اساس منطوق احکام ثانویه فقط در حوزه موسوم به تعزیرات حکومتی هیأت وزیران اجازه اختصاصی در تصویب مقررات داده است. این تبصره اطلاق دارد یعنی هیأت وزیران بنا به اجازه صریح مجمع تشخیص مصلحت نظام در حوزه رسیدگی، صدور حکم و اجرای آن می‌تواند به وضع قاعده بپردازد و در این قاعده‌گذاری محکوم قوانین دیگر نیست. فقط محکوم قوانین مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است. مفهوم تبصره ۲ مذکور این است که علی‌رغم ضوابط عمومی، هیأت وزیران می‌تواند چنانچه مصلحت اقتضا کند ضوابط اختصاصی که مناسب وضعیت خاص تعزیرات حکومتی است را به تصویب برساند. همه مقررات عمومی در این زمینه حسب مفهوم مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام منسوخ است.

ثانیاً: علاوه بر استدلال فوق مواد (۳۲ و ۳۳) آیین‌نامه مزبور بنا به دلایل زیر از نظر قانونی معتبر است:

۱- ماده (۳۲) آیین‌نامه مزبور معتبر است زیرا:

۳- در ماده ۳۳ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی چنین مقرر شده است: «محل کسب مستنکف از پرداخت جریمه تعطیل می‌شود و در موارد لزوم مستنکف بازداشت می‌شود» حال آن که برابر اصل ۳۶ قانون اساسی حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد و با توجه به اصل منع دستگیری و بازداشت افراد و با توجه به قانون احترام به آزادیهای مشروع و حفظ حقوق شهروندی و نیز بخشنامه شماره ۷۱۶/۸۳/۱ - ۱۳۸۳/۱/۲۰ ریاست قوه قضاییه همگی مؤید آن است آزادی افراد را نمی‌توان با تصویب آیین‌نامه سلب کرد لذا ماده مورد اعتراض مغایر با قانون و اصول حقوقی است.

حال با عنایت به مراتب فوق بدو تقاضای صدور دستورات شایسته در راستای توقف اجرای مواد یاد شده به جهت جلوگیری از تضییع حق و حقوق به این دلیل که روزانه نظرات کارشناسی غیر مستدل از طرف سازمان نظارت و بازرسی ارائه می‌شود و نیز احکام زیادی از شعب تجدیدنظر تعزیرات حکومتی صادر می‌شود که به استناد به ماده ۲۵ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی تجدیدنظر خواه را به حداکثر مجازات مقرر محکوم می‌کند و در ادامه با بازداشت وی، نامبرده را به زندان معرفی می‌کند که اعمال یاد شده باعث سلب حقوق مقرر در قانون اساسی است و در ادامه تقاضای پیگیری و متعاقباً صدور حکم شایسته مورد عنایت است.»

متن آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی در قسمتهای مورد اعتراض به قرار زیر است: ماده ۱۸- شعب بدوی تعزیرات حکومتی در موارد ذیل شروع به رسیدگی می‌نماید: الف: گزارش مأمورین سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات. ب: گزارش سازمان بازرسی کل کشور و سایر مراجع قضایی و دولتی و انتظامی. ج: شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی.

تبصره: همزمان با شروع رسیدگی در شعب بدوی یک نسخه از گزارشات بند «ب» و «ج» به سازمان نظارت و بازرسی ارجاع، سازمان اخیر الذکر حداکثر ظرف مدت ۱۵ روز نظرات کارشناسی خود را جهت ملاحظه در صدور رأی به شعبه مربوطه تسلیم می‌نماید. ماده ۲۵- شعب تجدیدنظر در صورتی که آراء شعب بدوی را کمتر از مجازات مقرر قانونی بدانند می‌توانند آن را تشدید نمایند.

ماده ۳۲- محکوم علیه موظف است پس از قطعیت رأی و ابلاغ به وی حداکثر تا ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ نسبت به پرداخت جریمه متعلق و اجرای رأی اقدام نماید، در غیر این صورت جریمه از محل فروش اموال وی به نرخ رسمی اعلام شده «غیر از مستثنیات دین» وصول خواهد شد.

ماده ۳۳- محل کسب یا فعالیت مستنکف از پرداخت جریمه تا وصول آن به رأی شعبه رسیدگی‌کننده تعطیل و در موارد لزوم مستنکف بازداشت خواهد شد.» در پاسخ به شکایت مذکور، معاون امور حقوقی دولت (حوزه معاونت حقوقی رئیس‌جمهور)، به موجب لایحه شماره ۱۷۲۵۶/۱۹۴۸۳ - ۱۳۹۲/۵/۳ توضیح داده است که:

«الف) سوابق قانونی

۱- حسب تبصره (۲) ماده واحده قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳/۷/۱۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام:

«تبصره ۲- سازمان، تشکیلات و عوامل نظارت و بازرسی، رسیدگی، صدور حکم و اجرای آن، تجدیدنظر و رسیدگی به شکایات و شرح وظایف آنها و نحوه رسیدگی و ضوابط اجرایی، مالی و استخدامی به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد و آن قسمت از فصلهای سوم و چهارم قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ که مغایر این قانون است و تشکیلات موضوع آن لغو و وظایف و اختیارات، تشکیلات و مراجع مقرر در آنها بر عهده عوامل و سازمانها و مراجعی است که در آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران معین می‌شود.»

۲- هیأت وزیران با اجازه حاصل از تبصره (۲) قانون صدرالذکر به شرح مندرج در بند (۱)، آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی را در مورخ ۱۳۷۳/۷/۲۳ به تصویب رسانده است. به موجب مواد (۳۲ و ۳۳) آیین‌نامه مزبور:

«ماده ۳۲- محکوم علیه موظف است پس از قطعیت رأی و ابلاغ به وی حداکثر تا ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ نسبت به پرداخت جریمه متعلقه و اجرای رأی اقدام نماید در غیر این صورت جریمه از محل فروش اموال وی به نرخ رسمی اعلام شده (غیر از مستثنیات دین) وصول خواهد شد.

ماده ۳۳- محل کسب یا فعالیت مستنکف از پرداخت جریمه تا وصول آن به رأی شعبه رسیدگی‌کننده تعطیل و در موارد لزوم مستنکف بازداشت خواهد شد.»

۳- تبصره (۲) ماده واحده قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳/۷/۱۹ از تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام گذشته است و شورای نگهبان در اجرای اصل (۹۶)

۱-۱ این ماده با ماده ۵۵ قانون تعزیرات حکومتی قابل جمع است. هم ماده ۵۵ قانون تعزیرات حکومتی و هم تبصره ۲ قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی که مستند وضع ماده ۳۲ آیین‌نامه است، هر دو از تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام گذشته است. حسب آن چه در علم اصول فقه در باب تعادل و تراجیح آمده است. «الجمع مهما امکان اولی من الطرح» جمع ماده ۵۵ قانون تعزیرات حکومتی و ماده ۳۲ آیین‌نامه به این نحو منطقی است و از پشتوانه قضایی برخوردار است که ماده ۳۲ علاوه بر مستثنیات دین شامل وسایل تأمین حداقل معیشت متعارف نیز شد. این قرائت در چهارچوب قرائتی است که سازمان بازرسی کل کشور از متن ماده ۵۵ قانون تعزیرات حکومتی دارد یعنی برای «مستثنیات دین» و «وسایل تأمین حداقل معیشت متعارف» استقلال مفهومی و موضوعی قایل است. در این صورت نیز تقاضای ابطال ماده ۳۲ آیین‌نامه منطبق با موازین حقوقی نیست. وقتی جمع عرضی امکان‌پذیر است، استدعای ابطال پذیرفتنی نیست.

رأی هیأت عمومی

الف - با توجه به این که در تبصره ماده ۱۸ آیین‌نامه مورد اعتراض، هیچ محدودیتی برای شعب سازمان تعزیرات حکومتی در رسیدگی به پرونده‌ها ایجاد نشده است، بنابراین تبصره مذکور، خلاف قانون مورد استناد شاکي و خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده تشخیص نمی‌شود و قابل ابطال نیست.

ب - مطابق ماده ۲۵۸ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب سال ۱۳۷۸ مقرر شده است، دادگاه تجدیدنظر نمی‌تواند مجازات تعزیری مقرر در حکم بدوی را تشدید نماید، مگر در مواردی که مجازات مقرر در حکم بدوی کمتر از حداقل میزانی باشد که قانون مقرر کرده و این امر مورد اعتراض شاکي تجدیدنظر خواه و یا مقامات مصرح در ماده ۲۳۵ قانون یاد شده قرار گیرد که در این موارد مرجع تجدیدنظر با تصحیح حکم بدوی نسبت به مجازاتی که قانون مقرر داشته اقدام خواهد نمود. نظر به این که در ماده ۲۵ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی، در مواردی که مجازات کمتر از حداقل مقرر قانونی تعیین شده باشد، علی‌الاطلاق به شعب تجدیدنظر اجازه تشدید مجازات اعطا شده است ولیکن در قانون این امر به رعایت جهاتی مقید شده است، بنابراین اطلاق آن به دلیل مذکور مغایر قانون است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، حکم به ابطال آن صادر می‌شود.

ج - نظر به این که در ماده ۵۲۴ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب سال ۱۳۷۹، مستثنیات دین در ۶ بند ذکر شده است و وسایل تأمین حداقل معیشت متعارف، جزئی از مستثنیات احصاء شده در ماده قانونی مذکور است، بنابراین عدم ذکر «وسایل تأمین حداقل معیشت متعارف» بعد از عبارت «مستثنیات دین» در ماده ۳۲ آیین‌نامه مورد اعتراض دلیلی بر مغایرت آن با ماده ۵۵ قانون تعزیرات حکومتی مصوب سال ۱۳۶۷ نیست و قابل ابطال تشخیص نمی‌شود.

د - مطابق ماده ۵۵ قانون تعزیرات حکومتی مصوب سال ۱۳۶۷، وصول جریمه از مستثنیات دین ممنوع شده است و مطابق بند (و) ماده ۵۲۴ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب سال ۱۳۷۹، وسایل و ابزار کار کسبه، پیشه‌وران، کشاورزان و سایر اشخاصی که وسیله امرار معاش محکوم علیه و افراد تحت تکفل اوست از جمله مستثنیات دین ذکر شده است. با توجه به مراتب، حکم مقرر در ماده ۳۳ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی مبنی بر تعطیلی محل کسب در فرض استنکاف از پرداخت جریمه تا زمان وصول آن، به لحاظ این که محل کسب از جمله مستثنیات به شمار می‌رود و غیر قابل توقیف است، مغایر قانون تشخیص می‌شود و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدجعفر منتظری

۲-۱ ظاهر ماده ۵۵ قانون تعزیرات حکومتی برخلاف قرائت سازمان بازرسی کل کشور هیچ گاه معنای استقلال دو جزء مندرج در این ماده را افاده نمی‌کند. عبارت «وسایل تأمین حداقل معیشت متعارف» قید توضیحی و تبیینی عبارت «مستثنیات دین» است. فی الواقع قید مزبور مفسر عبارت مستثنیات دین است. فلسفه وضع مستثنیات دین همان تأمین وسایل حداقل معیشت متعارف است و لاغیر. مستثنیات دین بدون این قید نیز همین منظور را دنبال می‌کند. در این قرائت، اصولاً تعارض یا مخالفتی بین دو ماده وجود ندارد که طرح الباقی مباحث را موجه نماید. استدعای ماده ۳۲ آیین‌نامه از اساس منتهی و سالبه به انتفاء موضوع تلقی می‌شود.

۲-۲ ماده (۳۳) آیین‌نامه موصوف نیز معتبر است زیرا: ۱-۲ در ماده ۳۳ دو ضمانت اجرا برای دریافت جریمه نقدی منظور شده است. (تعطیلی محل کسب و بازداشت محکوم علیه جریمه نقدی) بازداشت بدل از جریمه نقدی محکوم در خصوص محکومان تعزیرات حکومتی در ماده ۵ قانون نحوه اجرای محکومیتهای مالی مصوب ۱۳۷۷ مورد حکم قرار گرفته است: «مفاد این قانون در خصوص محکومان سازمان تعزیرات حکومتی نیز مجری خواهد بود» بنابراین شائبه مغایرت در این قسمت از اساس منتهی است.

۲-۲ تعطیلی محل کسب نیز بنا به دلایل زیر مغایرتی با نظام حقوقی کشور ندارد و در انطباق با این نظام است زیرا:

اولاً: تعطیلی محل کسب در این ماده مجازات نیست بلکه ضمانت اجرای وصول جریمه نقدی است و این اقدام در چهارچوب اختیار تفویضی مجمع تشخیص مصلحت نظام به شرح و با تحلیل مندرج در بند «۲» قسمت «ب» این لایحه از مصادیق ضابطه‌گذاری در قسمت اجرای حکم است.

ثانیاً: حسب ماده ۵ قانون نحوه اجرای محکومیتهای مالی مصوب ۱۳۷۷، بازداشت محکوم علیه دفعتاً و پس از احراز امتناع از پرداخت جزای نقدی امکان‌پذیر است. ماده (۳۳) آیین‌نامه بازداشت محکوم علیه را در مرحله دوم اولویت قرار داده است. تعطیلی محل کسب در مرحله اول منظور نظر قرار گرفته است. نتیجه حقوق این ماده این است که سازمان تعزیرات حکومتی باید ماده (۵) قانون نحوه اجرای محکومیتهای مالی را با لحاظ این ماده به اجرا درآورد. تعطیلی محل کسب اخف از بازداشت بدل از جزای نقدی است و به نفع محکوم علیه است. اصل (۲۲) قانون اساسی ناظر به وضعیتی است که یک مقرر به ضرر محکوم علیه است نه به نفع وی. اقدام در چهارچوب نفع بیشتر محکوم علیه با مانع ذیل اصل ۲۲ قانون اساسی برخورد نمی‌کند. این استدلال با استدلال دیگری به شرح زیر تقویت می‌شود:

حسب مواد (۵) و (۱۲) قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲، هرگونه فعالیت صنفی موکول به اخذ قبلی پروانه کسب است و علاوه بر این چون اخذ پروانه کسب موکول به احراز شرایط است پس جنبه شخصی دارد. پروانه قایم به شخص است. از جمع این دو ماده و ماده ۵ قانون نحوه اجرای محکومیتهای مالی مصوب ۱۳۷۷، این نتیجه حقوقی بدست می‌آید که بازداشت بدل از جزای نقدی و با این استدلال که پروانه کسب قائم به شخص است در عمل تعطیلی محل کسب قهراً اتفاق می‌افتد. حال ماده (۳۲) آیین‌نامه در یک اقدام خردمندانه یکی از دو تالی فاسد عدم پرداخت جریمه نقدی را به عنوان اقدام مرحله اول مورد حکم قرار داده است و بازداشت محکوم علیه را موکول به تشخیص قبلی لزوم بازداشت کرده است که در هر حال معنای آن این است که این لزوم باید احراز شود که از جمله ساز و کارهای احراز آن عدم کفایت و ناکارآمدی تعطیلی محل کسب در دریافت جزای نقدی است. سازمان بازرسی کل کشور در استدعای ابطال ماده (۳۳) آیین‌نامه به این نکته التفات لازم نکرده است.

وقتی با بازداشت بدل از جزای نقدی، تعطیلی محل کسب قهراً اتفاق می‌افتد آیا تعطیلی محل کسب بدون اعمال بازداشت بدل از جزای نقدی نمی‌تواند خردمندانه باشد؟

شماره ۳۰۷/۹۰

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۹/۲۵ شماره دادنامه: ۶۶۹ کلاسه پرونده: ۳۰۷/۹۰

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکي: دیوان محاسبات کشور

موضوع شکایت و خواسته: ابطال نامه‌های شماره ۱۳۸۸/۱۰/۲۶ - ۲۰۰/۱۰/۸۹۶۱۳

و ۱۳۸۸/۱۰/۳۶۸۸ - ۲۲۲/۹۰/۳۶۸۸ - ۱۳۹۰/۲/۲۱ رئیس امور نظامهای جبران خدمت معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور

گردش کار: معاون حقوقی، مجلس و تفریح بودجه دیوان محاسبات کشور به موجب

لایحه شماره ۲۰۰۰/۱۲۹ - ۱۳۹۰/۴/۱، ابطال نامه‌های شماره ۲۰۰/۱۰/۸۹۶۱۳ -

۱۳۸۸/۱۰/۲۶ و ۱۳۸۸/۱۰/۳۶۸۸ - ۲۲۲/۹۰/۳۶۸۸ - ۱۳۹۰/۲/۲۱ رئیس امور نظامهای جبران خدمت معاونت

توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«سلام علیکم،

احتراماً، همان گونه که مستحضرد بخشنامه‌های اصداری به شماره‌های ۱۳۹۲/۱۰/۸۹۶۱۳ - ۲۰۰/۱۰/۸۹۶۱۳ و ۱۳۸۸/۱۰/۲۶ - ۲۲۲/۹۰/۳۶۸۸ - ۱۳۹۰/۲/۲۱ رئیس امور نظامهای جبران خدمت معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور منبعث از حکم بند (۹) ماده (۶۸) قانون خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ مبنی بر «پرداخت تحت عنوان اضافه کار» به دلایل ذیل‌الذکر مغایر قانون است:

اولاً: به موجب ماده واحده قانون حالت اشتغال مستخدمان شهید، جانباز، از کارافتاده و مفقودالانثر انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی مصوب ۱۳۷۲ «مستخدمان شهید، جانباز از کارافتاده کلی، جانباز آزاده از کارافتاده کلی و مفقودالانثر انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی در دستگاههای موضوع ماده (۱) قانون برقراری حقوق وظیفه از کارافتادگی و وظیفه عایله تحت تکفل جانبازان و ... مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی و نیروهای مسلح با پیش‌بینی پست‌ها یا مشاغل سازمانی با نام در تشکیلات مربوط هم‌تراز با مشاغل قبلی آنان به منزله مستخدمان شاغل تلقی و تابع مقررات قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت بوده و از لحاظ پرداخت حقوق یا اجرت و فوق‌العاده شغل، مزایای شغل یا مزایای مستمر و همچنین افزایش سنوای و ارتقای گروه و سایر عناوین مشابه همانند مستخدمان شاغل با دو گروه بالاتر و یا عناوین مشابه توسط دستگاههای ذی‌ربط با آنان رفتار خواهد شد و بر اساس مقررات استخدامی ذی‌ربط با سنوات مقرر بازنشسته شده و پس از آن از حقوق بازنشستگی یا مستمری مربوط بهره مند خواهند شد.»

ثانیاً: به موجب ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی قانون صدرالذکر «از تاریخ تصویب قانون (۱۳۷۲/۳/۶) حقوق حالت اشتغال مشمولان این آیین‌نامه همانند مستخدمان شاغل هم‌تراز تعیین می‌شود و مستخدمان مشمول با رعایت ضوابط طرح طبقه‌بندی مشاغل با انتصاب در پست‌ها یا مشاغل با نام به گروه‌های مربوط تخصیص می‌یابند و همواره از امتیاز دو گروه یا درجه بالاتر از گروه یا درجه استحقاقی استفاده می‌کنند. مشمولان یاد شده فقط از حقوق و افزایش فوق‌العاده شغل، تفاوت تطبیق حقوق (حسب مورد)، کمک هزینه عایله‌مندی و اولاد و کمک هزینه مسکن در خصوص نیروهای مسلح که بر اساس مقررات مربوط پرداخت می‌شود - از آغاز استخدام تا رسیدن به شرایط عمومی بازنشستگی با رعایت مقررات مربوط مانند شاغلان مشابه برخوردار می‌شوند و پس از آن حسب مورد حقوق بازنشستگی یا مستمری عایله تحت تکفل از صندوق بازنشستگی مربوط به آنها پرداخت می‌شود.» لذا با عنایت به مراتب معروضه و همچنین وفق مقررات خاص راجع به حالت اشتغال جانبازان، صرفاً حقوق و فوق‌العاده شغل و مزایای مستمر و سایر موارد مصرح در مقررات مزبور قابل پرداخت بوده و پرداخت مزایای غیر مستمر فاقد محمل قانونی است.

ثالثاً: وفق ماده (۹۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ «پرداخت اضافه کاری تنها در قبال انجام کار اضافی در ساعات غیر اداری مجاز می‌باشد و هرگونه پرداخت تحت این عنوان بدون انجام کار اضافی در حکم تصرف غیرقانونی وجوه و اموال عمومی است.» رابعاً: به موجب بند (۹) ماده (۶۸) قانون اخیرالذکر «در صورتی که بنا به درخواست دستگاه، کارمندان موظف به انجام خدماتی خارج از وقت اداری گردند، بر اساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، می‌توان مبالغی تحت عنوان اضافه کار، حق‌التحقیق، حق‌التدریس، حق‌الزحمه و حق‌التالیف به آنها پرداخت نمود...»

خامساً: دادنامه شماره ۱۳۳۵ - ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ اصداری از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد «به صراحت ماده واحده قانون حالت اشتغال مستخدمان شهید، جانباز از کارافتاده و مفقودالانثر انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی مصوب ۱۳۷۲ مستخدمان مشمول ماده واحده مزبور با رعایت شرایط و ضوابط مقرر به منزله مستخدمان شاغل تلقی شده و تابع مقررات قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت بوده و از حقوق با اجرت و فوق‌العاده شغل، مزایای مستمر و همچنین افزایش سنوای و ارتقای گروه و سایر عناوین مشابه توسط دستگاههای ذی‌ربط برخوردار می‌شود. نظر به این که حکم مقنن مصرح در جواز برخورداری از مزایای مستمر است و فوق‌العاده‌های اضافه کار و بهره‌وری در زمره مزایای مستمر قرار ندارد لذا پرداخت آنها به مشمولان ماده واحده فوق‌الاشعار فاقد محمل قانونی است.

لنهاییه بنا به مراتب پیش گفته بخشنامه‌های موصوف که قایل به پرداخت فوق‌العاده اضافه کار به مستخدمان حالت اشتغال است از حیث ورود قوه اجراییه در حیطه صلاحیت تقنینی، مغایر با قانون ارزیابی می‌شود. لذا در اجرای مواد (۱۹) و (۲۰) قانون دیوان عدالت اداری ابطال بخشنامه مبحوث فیه از زمان تصویب مورد استدعا است.»

متن نامه‌های مورد اعتراض به قرار زیر است:

نامه شماره ۲۰۰/۱۰/۸۹۶۱۳ - ۱۳۸۸/۱۰/۲۶:

«مدیرکل محترم توسعه منابع انسانی، تشکیلات و آموزش ریاست جمهوری

با سلام

احتراماً، بازگشت به نامه شماره ۱۸۵۷۰۰ - ۱۳۸۸/۹/۲۱ در خصوص پرداخت اضافه کار به جانبازان مشمول قانون حالت اشتغال اعلام می‌دارد:

پرداخت اضافه کار به کارمندان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری بر اساس بند (۹) ماده (۶۸) قانون یاد شده و با رعایت ضوابط و چارچوب مقرر امکان‌پذیر می‌باشد. علی‌هذا چنانچه توجه به ضوابط تعیین شده و شاخصهای مصوب میزان مشخصی به سایر شاغلان به عنوان اضافه کار پرداخت می‌شود به این افراد نیز قابل پرداخت خواهد بود. - رئیس امور نظامهای جبران خدمت»

نامه شماره ۲۲۲/۹۰/۳۶۸۸ - ۱۳۹۰/۲/۲۱:

«معاون فنی و حسابرسی امور عمومی و اجتماعی دیوان محاسبات کشور

با سلام

احتراماً، بازگشت به نامه شماره ۴۰۰۰۰/۵ - ۱۳۹۰/۱/۲۸، در خصوص پرداخت اضافه کار به مشمولان قانون حالت اشتغال موضوع نامه شماره ۲۰۰/۱۰/۸۹۶۱۳ - ۱۳۸۸/۱۰/۲۶، اعلام می‌دارد:

این امور پرداخت اضافه کار افراد موصوف را موکول به رعایت بند ۹ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری کرده است، که این موضوع به هیچ عنوان الزامی را برای دستگاههای اجرایی در خصوص پرداخت اضافه کار به مشمولان قانون حالت اشتغال ایجاد نکرده است. مع هذا در حال حاضر در خصوص موضوع یاد شده، نظریه شماره ۲۳۱/۳۶۸۹۸ - ۱۳۸۹/۹/۲۱ امور حقوقی این معاونت که مقرر می‌دارد: «وجوه قابل پرداخت به مشمولان قانون حالت اشتغال در ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور به صراحت مشخص شده و اضافه کار در زمره این پرداختیها نیست»، ملاک پاسخ‌گویی می‌باشد.»

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس امور حقوقی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، به موجب لایحه شماره ۱۳۱/۱۰/۱۳۱ - ۲۳۱/۹۰/۵/۳ توضیح داده است که:

«با سلام و احترام، بازگشت به نامه شماره هـ ۳۰۷/۹۰ - ۱۳۹۰/۴/۱۳ اعلام می‌دارد:

با توجه به نامه شماره ۲۲۲/۹۰/۳۶۸۸ - ۱۳۹۰/۲/۲۱ امور نظامهای جبران خدمت که تصویر آن ضمیمه سوابق ارسالی است، پرداخت اضافه کار به مشمولان قانون حالت اشتغال مستخدمان شهید، جانباز از کارافتاده و مفقودالانثر انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، منتفی است.»

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یاد شده با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. پس از بحث و بررسی، با اکثریت آراء به شرح آینده به صدور رأی مبادرت می‌کند.

رأی هیأت عمومی

مطابق بند ۹ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، پرداخت اضافه کار به کارمندان، به انجام خدماتی در خارج از وقت اداری و به درخواست دستگاه متبوع مستخدم موکول شده است و در ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون حالت اشتغال مستخدمین شهید، جانباز از کارافتاده و مفقودالانثر انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی مصوب سال ۱۳۷۳ مقرر شده است، مشمولان قانون فقط از حقوق و افزایش فوق‌العاده شغل، تفاوت تطبیق (حسب مورد)، کمک هزینه عایله‌مندی و اولاد و کمک هزینه مسکن برخوردار می‌شوند. نظر به این که اولاً: مشمولان قانون حالت اشتغال، مصدر خدمتی برای دستگاه متبوع در خارج از وقت اداری نیستند و ثانیاً: اضافه کار از جمله موارد احصاء شده قابل پرداخت در آیین‌نامه اخیرالذکر نیست، بنابراین موجهی برای پرداخت اضافه کار به مشمولان قانون حالت اشتغال وجود ندارد و نامه شماره ۲۰۰/۱۰/۸۹۶۱۳ - ۱۳۸۸/۱۰/۲۶ رئیس امور نظامهای جبران خدمت معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور که در آن برخلاف مقررات فوق‌الذکر، پرداخت اضافه کار به جانبازان مشمول قانون حالت اشتغال تجویز شده است، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۸۸ و ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، از تاریخ صدور نامه مذکور ابطال می‌شود. ضمناً نامه شماره ۲۲۲/۹۰/۳۶۸۸ - ۱۳۹۰/۲/۲۱ امور نظامهای جبران خدمت معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور به علت این که منطبق بر موازین صدرالذکر، پرداخت اضافه کار به مشمولان قانون حالت اشتغال، واجد ایراد قانونی اعلام شده است، قابل ابطال نیست.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

معاون قضایی دیوان عدالت اداری - علی مبشری