



روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
مرجع تصویب: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
شماره ویژه نامه: ۹۶۰

سه شنبه، ۱۶ خرداد ۱۳۹۶

سال هفتاد و سه شماره ۲۱۰۴۰

رای شماره ۸۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع: ابطال قسمتی از بند ۵ ماده ۲ مصوبه شماره ۲/۱۱/۱۳۹۲/ش - ۲/۱۱/۱۳۹۲ شورای اسلامی شهر مشهد مبنی بر اخذ بهای خدمات از آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای

۳۰/۲/۱۳۹۶

شماره هـ/۲۱۶/۹۴

بسمه تعالی

جناب آقای جاسبی

مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

با سلام

یک نسخه از رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۸۵ مورخ ۱۲/۲/۱۳۹۶ با موضوع: «ابطال قسمتی از بند ۵ ماده ۴ مصوبه شماره ۲/۱۱/۱۳۹۲/ش - ۲/۱۱/۱۳۹۲ شورای اسلامی شهر مشهد مبنی بر اخذ بهای خدمات از آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای» جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می‌گردد. مدیرکل هیأت عمومی و سرپرست هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری - مهدی دربین

تاریخ دادنامه: ۱۲/۲/۱۳۹۶ شماره دادنامه: ۸۵ کلاس پرونده: ۹۴/۲۱۶

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکای: کانون انجمنهای صنفی آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای با وکالت آقای محسن خردمند

موضوع شکایت و خواسته: ابطال مصوبه شماره ۲/۱۱/۱۳۹۲/ش - ۲/۱۱/۱۳۹۲ شورای اسلامی شهر مشهد

گردش کار: وکیل کانون انجمنهای صنفی آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای به موجب دادخواستی ابطال مصوبه شماره ۲/۱۱/۱۳۹۲/ش - ۲/۱۱/۱۳۹۲ شورای اسلامی شهر مشهد را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«۱- بر اساس ماده ۵ مصوبه جلسه ۴۸۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۲۳/۵/۱۳۸۰ صدور مجوز فعالیت آموزشی آزاد در قالب دوره‌های فراگیری مهارت، حرفه و رشته معینی بر اساس استانداردهای مهارت آموزشی مشاغل تحت عنوان آموزشگاههای فنی و حرفه‌ای آزاد و نظارت بر آنها از وظایف و اختیارات سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور می‌باشد و مطابق ماده ۹ همین مصوبه کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که متقاضی فعالیت در رشته‌های مختلف آموزشهای آزاد می‌باشند مکلفند مجوز رسمی این گونه فعالیتها را از سازمان فوق اخذ نمایند لذا ذکر این نکته لازم است که سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور در راستای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و همچنین کاهش تصدی گری دولت در بخش آموزش اقدام به واگذاری امور آموزشی در تمام رشته‌های دارای استاندارد آموزشی به بخش خصوصی نموده که آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای (موکلین) دارای چنین مجوزی هستند.

۲- ضمناً کلیه آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای و دارای مجوز طبق مصوبه هیأت وزیران به شماره ۵/۵۶۵۰۸/ت/۳۲۸۶۵ هـ - ۱۸/۵/۱۳۸۵ و همچنین ضوابط و دستورالعمل اجرایی آیین‌نامه نحوه تشکیل و اداره آموزشگاههای فنی و حرفه‌ای آزاد به شماره ۲۴۳۹۲/۳۰۰ - ۱۴/۶/۱۳۸۸ با کد مستندسازی و تأیید دستورالعملها و بخشنامه‌های اداری ۸۵ - ۸۸ - ۳۳۰ دولت فعالیتهای خدمات آموزشی می‌نمایند.

۳- یکی از وظایف مؤسسين آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای وابسته به سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای معرفی مکان جهت برگزاری دوره‌های آموزشی در دو بخش کلاس تئوری و کارگاه عملی طبق دستورالعمل مورد ایماء می‌باشد که پس از معرفی مکان و تأیید آن توسط بازرسین قانونی سازمان و همچنین تأیید اداره اماکن عمومی نیروی انتظامی مؤسس اقدام به برگزاری و اجرای دوره آموزشی می‌نماید.

۴- متأسفانه شورای اسلامی شهر مشهد طبق مصوبه شماره ۲/۱۱/۱۳۹۲/ش - ۲/۱۱/۱۳۹۲ اقدام به تصویب پرداخت بهای خدمات بهره‌برداری موقت (عوارض تجاری موقت) برابر تبصره ماده ۴ مصوبه متنازع فیه بر اساس ضرایب جداول اعلام شده نموده و طبق آن شهرداریهای مناطق مختلف شهر مشهد با ارسال اخطاریه به آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای وابسته به سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای تقاضای پرداخت بهای خدمات بهره‌برداری موقت تجاری (عوارض تجاری) می‌نمایند که اخطاریه‌های متعددی که توسط شهرداریها صادر و ارسال گردیده جهت بهره‌برداری قضایی ضم دادخواست تقدیم حضور می‌گردد. ضمناً جهت تنویر افکار قضات عالی مقام باید به عرض برساند تنها در شهر مشهد بیش از ۸۰۰ آموزشگاه فعال که هر کدام از آنها ۴۰ نفر کارآموز در هر رشته دارند (ضمناً هر آموزشگاه دارای چند رشته آموزشی مرتبط می‌باشند) که در یک چنین آموزشگاهی در هر دوره حداقل ۱۲۰ نفر کارآموز ثبت نام می‌نمایند.

۵- در رابطه با تصویب و برقراری عوارض توسط شورای اسلامی شهر مشهد برای آموزشگاههای وابسته به سازمان نظر قضات دیوان عدالت اداری را به قوانین و مقرراتی که طبق آنها سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور و همچنین واحدهای آموزشی از پرداخت هر گونه عوارض به شهرداریها معاف هستند را جلب می‌نماید:

۱- ۵. طبق بند ۱۱ از آیین نامه اجرایی تبصره ۱۰ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و بند ۷ آیین نامه اجرایی تبصره ۸۴ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و ماده ۱۴۶ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که در آن اشعار می دارد «در دوران برنامه سوم واحدهای ... و همچنین واحدهای آموزش فنی و حرفه ای از پرداخت هر گونه عوارض به شهرداریها معاف می باشند».

۲- ۵. مهمترین قانون که مدت اجرایی آن در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ تمدید گردیده است و تاکنون به موجب سایر قوانین و مقررات لغو و یا نقض نگردیده است قانون مالیات ارزش افزوده مصوب ۱۷/۲/۱۳۸۷ می باشد که بر اساس ماده ۵۲ این قانون که در آن اشعار می دارد «از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون... و برقراری و دریافت هر گونه مالیات غیرمستقیم و عوارض دیگر از ارائه دهندگان خدمات ممنوع می باشد که در بند «ج» آیین نامه اجرایی فصل نهم قانون مالیات بر ارزش افزوده تعریف ارائه دهندگان خدمات آمده است و آن شامل اشخاص حقیقی و حقوقی می باشند که در این رابطه لازم می دارد که به عرض برساند سازمان آموزش فنی و حرفه ای و به تبع آن آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه ای وابسته به سازمان متولی ارائه خدمات آموزشی به جوانان جویای کار و مهارت هستند.

۳- ۵. با توجه به تعریف فرد صنفی و واحد صنفی مندرج در مواد ۲ و ۳ قانون نظام صنفی مصوب سال ۱۳۸۲ آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه ای وابسته به سازمان آموزش فنی و حرفه ای کشور در قوانین اعلام شده در بندهای قبل، اطلاق واحد صنفی بر این گونه واحدهای آموزشی خلاف با ماهیت قانونی و نوع فعالیت آنها می باشد. زیرا به صراحت قانون فعالیت این آموزشگاهها صرفاً آموزشی می باشد.

۴- ۵. مفهوم و منطوق مواد ۱ و ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا و ارائه دهندگان خدمات و برقراری عوارض خارج از مقررات قانونی نسبت به واحدهای آموزشی نمی باشد و ایضاً اختیارات مندرج در بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ نیز منوط به رعایت سایر شرایط و مقررات قانونی است که شورای اسلامی شهر مشهد به این مهم توجه ننموده است.

۵- ۵. طبق ماده ۵۲ قانون مالیات ارزش افزوده برقراری و وضع و تصویب هرگونه عوارض بر ارائه دهندگان خدمات ممنوع می باشد که حکم این ماده مشمول واحدهای آموزشی وابسته به سازمان آموزش فنی و حرفه ای می باشد و این قانون عام و کلی و مربوط به تمامی کشور می باشد و شوراهای اسلامی شهر مجاز به تصویب عوارض محلی که مغایر با عوارض ملی باشد نیستند توضیح اینکه مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ تصویب لوایح، برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن اگر چه از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهرهاست لیکن حکم مقرر در تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ دلالت بر این معنی دارد که شورای اسلامی شهر برای تصویب عوارض محلی صلاحیت دارند ولیکن مجاز به تعیین و تصویب عوارض کشوری و ملی نمی باشند زیرا در ماده ۵۲ قانون مالیات ارزش افزوده بحث تعیین و تصویب عوارض ارائه دهندگان خدمات مشخص گردیده و آن ممنوع بودن تصویب عوارض در سطح ملی است. ضمناً نظریه اداره کل حقوقی قوه قضاییه به شماره ۶۷۳/۷۵ - ۱۰/۴/۱۳۹۱ موید مطالب مورد اشاره می باشد.

۶- علی ایحال با عنایت به آموزشی بودن فعالیت واحدهای آموزشی وابسته به سازمان آموزش فنی و حرفه ای که تعداد آن بالغ بر ۸۰۰ واحد آموزشی در سطح شهر مشهد مقدس می باشد که در این آموزشگاهها حدوداً ۸۰۰۰۰ نفر کارآموز مشغول به فراگیری آموزشهای مهارتی می باشند که برای اداره امور آموزشی این تعداد در هر آموزشگاه حداقل ۵ نفر کادر اداری و ۵ نفر کادر آموزشی مشغول به خدمت می باشند که در صورت پلمپ و تعطیلی این واحدهای آموزشی از طرف شهرداریهای مناطق مشهد باعث بیکاری حدود ۸۰۰۰ نفر افراد شاغل در آن می شود حال صرف نظر از قطع دوره آموزشی و اجبار مؤسس آموزشگاه به استرداد وجوه دریافتی از کارآموزان باعث تجمع و اخلاص در امور آموزشی بیش از ۸۰ هزار نفر کارآموز ثبت نام می گردد. لذا خواهشمند است به منظور جلوگیری از بروز این گونه مشکلات تا تعیین تکلیف بحث پرداخت عوارض بهره برداری موقت نسبت به صدور دستور موقت مبنی بر عدم پلمپ آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه ای به استناد تبصره ذیل ماده ۱۵ قانون دیوان عدالت اداری امر به ابلاغ فرمایند.»

متن مصوبه مورد اعتراض به قرار زیر است:

«ماده ۴- ضرایب بهای خدمات: بهای خدمات بهره برداری موقت برای یک سال خورشیدی، به ازای هر مترمربع زیربنای واحدهای مختلف صنفی بر اساس ضرایب جدول زیر محاسبه و دریافت گردد.

ردیف	بهای خدمات واحدها	ضرایب p در حوزه های درآمدی	توضیحات	
یک	دو	سه	چهار پنج	
۵	مدارس غیرانتفاعی، آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه ای، کشتارگاههای دام و طیور حریم شهر، فضای مسقف کلینیکها، درمانگاهها و اورژانس شخصی	۵/۲	۲	۰۰۵/۱

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهرمشهد، به موجب لایحه شماره ۴/۹۴/۶۶۴۱/ش - ۱۹/۵/۱۳۹۴ توضیح داده است که:

«با احترام، بازگشت به نسخه دوم دادخواست آقای محسن خردمند که به وکالت از آقای محمود عدالتی راد نماینده کانون انجمنهای صنفی آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه ای خراسان رضوی مطرح نموده اند، موضوع پرونده شماره ۷۴۸۰۰۰۰۰۹۳۰۹۸۰۹۳ مبنی بر دادخواست ابطال مصوبه شماره ۴/۹۲/۶۳۳۲/ش - ۳/۱۱/۱۳۹۲ شورای اسلامی شهر مشهد مقدس در خصوص بهای خدمات بهره برداری موقت به استحضار می رساند:

شاکلی در بندهای ۱، ۲ و ۳ دادخواست مطروحه توضیحاتی ارائه نموده اند که لازمه هر فعالیت کاری برای اشخاص حقیقی و حقوقی می باشد یعنی برای شروع فعالیت، اشخاص حقیقی و حقوقی می بایست در مسیرهای قانونی حرکت کرده و تمامی مجوزهای لازم را تهیه نمایند که انجمن صنفی آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه ای خراسان رضوی نیز با تهیه مجوزهای مربوطه قانوناً اجازه فعالیت را کسب نموده است. اما برای شروع این فعالیت نیاز به مکانی مناسب است و دایر نمودن این مکان در حوزه شهری در حیطه اختیارات شهرداری همان شهر می باشد که در این مورد در وظایف شهرداری مشهد مقدس خواهد بود.

کاربریهای مصوب مطابق با طرح تفصیلی هر شهر که به عنوان یک قاعده آمره تلقی می شوند ملاک استفاده و بهره برداری از اماکن مختلف است بنابراین استفاده شغلی و حرفه ای از اماکن مسکونی بر خلاف اصل و به عنوان یک استثناء است که می بایست تفسیر محدوده و مضیق شود، احتساب استفاده آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه ای نیز استثناء بر اصل است، «اصل ممنوعیت استفاده غیرمسکونی از موقعیت مسکونی». دلیل اعتراض برخی از دایر کنندگان این مراکز این است که در املاکی که کاربری آنها مسکونی است اقدام به فعالیت نموده اند که مصداق استفاده غیرمسکونی از کاربری مسکونی می باشد. به همین دلیل و به

استناد پاراگراف اول تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، شهرداری ملک متخلف را به کمیسیون ماده صد معرفی می‌نماید تا برابر قانون اتخاذ تصمیم گردد املاک که دارای کاربری مسکونی بوده و در غیرمسکونی استفاده می‌شوند با رأی کمیسیون ماده صد قانون شهرداری مبنی بر تغییر به کاربری مجاز در موعد مقرر مواجه می‌شوند که در صورت عدم اجرای حکم با پلمپ آن واحد توسط شهرداری روبرو خواهند شد.

شاکی در بند ۴ دادخواست مطروحه از واژه عوارض تجاری موقت استفاده کرده و در بند ۵ نیز اصرار بر عوارض بودن موضوع مصوبه داشته و می‌کوشد تا آن را مغایر قوانین جلوه دهد.

شورای اسلامی شهر صراحتاً اعلام می‌دارد مصوبه معترض‌عنه با موضوع خدمات بهره‌برداری موقت بوده و به هیچ وجه عوارض محسوب نمی‌شود، این مصوبه به استناد بند ۲۶ ماده ۷۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی به تصویب رسیده است که در آن یکی از اختیارات و وظایف شوراهای به این شرح آمده است: «تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمانهای وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداریها با رعایت مقررات مربوط».

در خصوص خدمت ارائه شده به آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای و دیگر فعاليتها از قبیل تجاری، صنوف، کسب و پیشه و دیگر مشاغل که طی این مصوبه برای آنها بهای خدمات بهره‌برداری موقت تعیین شده است لازم به توضیح است: با عنایت به اینکه تعداد کثیری از املاک و واحدهای احداثی بدون داشتن پایانکار ساختمانی و یا مغایر با پایانکار دریافت شده مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند، از این رو شهرداری در راستای وظایف خود، اجرای صحیح قوانین و مقررات فنی و شهرسازی و همچنین با توجه به قانون بودجه سال ۱۳۶۳ که مقرر داشته است شهرداریها طرف سه سال می‌بایست به استقلال مالی برسند، ناچارند به جهت تأمین هزینه خدمات عمومی به شهروندان که حجم و نوع آن بسیار سنگین و متنوع است نسبت به درآمدزایی اقدام نمایند. همان گونه که قضات مستحضرن آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای نیز در قبال ارائه آموزشهای مختلف به هنرآموزان خود هزینه آموزش را دریافت می‌نمایند که منافع مالی در بر داشته و مصداق اصلی تغییر کاربری مسکونی به تجاری محسوب می‌شود. البته در اینجا شاید این شبهه به وجود آید که شورای اسلامی شهر به شهرداری مجوز تغییر کاربری برای واحدهای فعال ضمن اخذ بهای خدمات بهره‌برداری داده است اما معروض است که مصوبه معترض‌عنه اصلاحیه‌ای بر مصوبات قبلی شورای اسلامی شهر مشهد مقدس در این خصوص است که در راستای هدفمند کردن تعرفه‌ها (موضوع ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه کشور مصوب مجلس شورای اسلامی) با رویکرد کاهش و حتی صفر شدن بهای خدمات مشاغل غیرانتفاعی و فرهنگی ورزشی است، اولویت و تأکید شورای اسلامی شهر مشهد مقدس به شهرداری، اعمال ضوابط در ساماندهی واحدهای مذکور است و در مواردی که ضرورت ادامه فعالیت و عدم امکان اعمال ضابطه نسبت به آن واحدها به دلایل مختلف اعم از اجتماعی، فرهنگی و حتی تبعات سیاسی و امنیتی باشد، به هیچ وجه تغییر کاربری داده نمی‌شود بلکه فقط امکان بهره‌برداری به صورت مدت دار داده می‌شود تا هنگامی که شرایط اعمال ضوابط با طرحهای جامع و تفصیلی بعدی که به تصویب مراجع ذیصلاح برسد، فراهم گردد.

حضرات ملاحظه می‌فرمایند که بحث اشتغال ۸۰۰۰ نفر افراد شاغل در آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای که شاکی مطرح نموده‌اند نیز مد نظر شورا بوده و به هیچ وجه بیکار نمودن این افراد مقصود نیست و الا در صورت اعمال دقیق ضوابط شهرسازی تمام این واحدها می‌بایست به حالت مسکونی بازگردند و شورای اسلامی شهر مشهد مقدس با اختیار قانونی خود اجازه فعالیت به این واحدها را در قالب تصویب مصوبه داده است. ایضاً علاوه بر اینکه در مصوبه مذکور برای حوزه درآمدی چهار و پنج که کم برخوردار هستند معافیت کامل در نظر گرفته شده است و در راستای اجرای تبصره ماده ۴ مصوبه فوق‌الذکر، کمیسیون موضوع این تبصره در خصوص مشکلات مطروحه از سوی آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای تشکیل و به تغییرات قابل توجهی به منظور ارفاق و رفاه حال متقاضیان در محاسبات منجر شد که صورتجلسه مذکور به پیوست تقدیم می‌گردد.

نکته مهم اینکه شاکی به وکالت از کانون انجمنهای صنفی آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای خراسان رضوی در بند ۱-۵ دادخواست به ماده ۱۴۶ قانون برنامه سوم توسعه اشاره کرده است در حالی که در این ماده قانونی به صراحت عنوان «واحدهای آموزشی فنی و حرفه‌ای» آمده است که قضات مستحضرن این واحدها آموزش فنی و حرفه‌ای مندرج در متن قانون نیست و به صراحت نام کانون و اقرار اساسنامه پیوست دادخواست مطروحه، این کانون انجمن صنفی آزاد محسوب می‌شود، لذا علی رغم موضوع مصوبه معترض‌عنه عوارض نمی‌باشد و بهای خدمات است باز هم کانون مذکور از شمول معافیت قانونی خارج است.»

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۶/۲/۱۲ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

هر چند مطابق بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵، تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمانهای وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداریها از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهر است، اما نظر به اینکه تعیین نرخ خدمات منوط به انجام خدمتی از سوی شهرداری است و در خصوص آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای خدمت مستقیمی از سوی شهرداری مشهد ارائه نمی‌شود بنابراین قسمتی از بند ۵ ماده ۴ مصوبه شماره ۶۲۳۲/۹۲/۴/ش - ۲/۱۱/۱۳۹۲ شورای اسلامی شهر که مبنی بر اخذ بهای خدمات از آموزشگاههای آزاد فنی و حرفه‌ای خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب است و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

معاون قضایی دیوان عدالت اداری - رحیم باقری‌زیاری