

رای دیوان عدالت اداری در خصوص مطب پزشکان

خلاصه رای هیأت عمومی

مطابق ماده واحده قانون محل مطب پزشکان مصوب سال ۱۳۶۶ مقرر شده است، « فعالیت شغلی

پزشکان و صاحبان حرف وابسته در ساختمانهای مسکونی و تجاری و ملکی و اجاری بلامانع است

». به موجب قسمت آخر تبصره ذیل بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری نیز دایر کردن مطب توسط

مالک در محل مسکونی از نظر قانون مذکور به عنوان استفاده تجاری محسوب نشده است و با توجه

به مفاد رای شماره ۵۷۶ - ۱۳۷۱/۷/۱۴ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، امکان استیجاری مطب

پزشکان که برای خدمت علمی و تخصصی پزشکی و معالجه بیماران مورد استفاده واقع می شود، محل

کسب و پیشه یا تجارت محسوب نمی شود. با توجه به مراتب بندهای ۲ و ۱۰ ماده ۳ مصوبه شماره

۱۸۶۱/۳/ش - ۱۳۸۶/۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد که مؤسسات بهداشتی و درمانی خصوصی و

فضای مسقف کلینیک و اورژانس شخصی را مشمول بهای خدمات مجوز بهره برداری تجاری تلقی

کرده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می شود و مستنداً به بند

۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال

می شود.

Heyvalaw.com

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدکاظم بهرامی

دینا تخصصی ترین سایت مشاوره حقوقی

رای شماره ۷۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۲۱/۲/۱۳۹۵

۲۳ خرداد ۱۳۹۵، ۲۳۱ خواندن این مطلب ۱۱ دقیقه زمان میبرد

رای شماره ۷۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۲۱/۲/۱۳۹۵

با موضوع بندهای ۲ و ۱۰ ماده ۳ شورای اسلامی شهر مشهد که موسسات بهداشتی و درمانی خصوصی و فضای مسقف کلینیک و اورژانس شخصی را مشمول بهای خدمات بهره برداری تجاری تلقی کرده است خلاف قانون است و ابطال می شود

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۵/۲/۲۱ شماره دادنامه: ۷۸ کلاس پرونده: ۲۳/۹۴

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکای: سازمان نظام پزشکی مشهد

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بندهای ۲ و ۱۰ ماده ۳ مصوبه ۳/۱۸۶۱/ش - ۱۳۸۶/۵/۲۳ شورای

اسلامی شهر مشهد

گردش کار: آقای مرتضی داورمنش به وکالت از سازمان نظام پزشکی مشهد به موجب دادخواستی

ابطال بندهای ۲ و ۱۰ ماده ۳ مصوبه ۳/۱۸۶۱/ش - ۱۳۸۶/۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد را

Heyvalaw.com

خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

دینا تخصصی ترین سایت مشاوره حقوقی

«ریاست محترم دیوان عدالت اداری: با سلام، احتراماً و توکیلاً به استحضار می‌رساند که شهرداری

مشهد با ارسال اخطار برای تعدادی از کلینیکهای درمانی و ترک اعتیاد در شهر مشهد (از جمله نامه

شماره ۱۰/۹۲/۳۹۳۸۳ - ۱۳۹۲/۹/۲۳ شهرداری منطقه ۱۰) و مطالبه عوارض تغییر کاربری به

استناد بند ۲ و ۱۰ ماده ۳ مصوبه شورای اسلامی شهر مشهد به شماره ۳/۱۸۶۱/ش - ۱۳۸۶/۵/۲۳

کرده است در بند ۲ آمده است «موسسات بهداشتی و درمانی خصوصی ۳۰ درصد ضابطه تجاری»

و در بند ۱۰ آمده است «فضای مسقف کلینیک و اورژانس شخصی ۲۰ درصد ضابطه تجاری و فضای

باز آن معاف» این در حالی است که برابر ماده واحده قانون محل مطب پزشکان مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۰

مجلس شورای اسلامی که آمده است «فعالیت شغلی پزشکان و صاحبان حرف وابسته در ساختمانهای

مسکونی و تجاری و ملکی و اجاره‌ای بلا مانع است» و از طرفی اداره حقوقی قوه قضاییه طی نظریه

شماره ۷/۲۶۲۴ - ۱۳۷۹/۴/۵ نیز اعلام کرده است که «فعالیت شغلی پزشکان و صاحبان حرف وابسته

مورد اشاره در ماده واحده قانون محل مطب پزشکان مصوب ۱۳۶۶ که طی آن استفاده از اماکن

مسکونی و تجاری به منظور ایجاد کلینیکهای درمانی، آزمایشگاههای تشخیص طبی، رادیولوژی،

تزییقات، داروخانه‌ها، درمانگاههای خصوصی، مرکز طب هسته‌ای، سی تی اسکن و نظیر آن که

مشمول عنوان حرف وابسته پزشکی می‌باشند حتی در اماکن مسکونی مجاز می‌باشد» و رأی وحدت

رویه دیوانعالی کشور به شماره ۵۷۶ - ۱۳۷۱/۷/۱۴ که آورده است «اماکن استیجاری مطب پزشکان

که برای عرضه خدمات علمی و تخصصی پزشکی و معالجه بیماران مورد استفاده واقع می‌شود محل

کسب و پیشه و تجاری محسوب نمی‌گردد» و برابر بند ۹ و ۱۰ ماده ۱۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده

که انواع خدمات درمانی را معاف از هر نوع مالیات و عوارض دانسته و برابر ماده ۵۰ همان قانون

که آورده «برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای... ارائه خدمات که در این قانون تکلیف

مالیات عوارض آنها معین شده توسط شورای اسلامی و سایر مراجع ممنوع است» و از طرفی رأی

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۸۷۲ - ۱۳۸۷/۱۲/۱۸ دایر بر ابطال مصوبه ۲/۳۶۱۰/ش

- ۱۳۸۵/۷/۱۱ شورای اسلامی شهر مشهد به جهت وضع عوارض برای اماکن و حرف وابسته پزشکی

که به شرح ذیل صادر شده است «طبق ماده واحده قانون محل مطب پزشکان مصوب ۱۳۶۶، فعالیت

شغلی پزشکان و صاحبان حرف وابسته در ساختمانهای مسکونی و تجاری و ملکی و اجاره‌ای بلامانع

است و به موجب قسمت آخر تبصره ذیل بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری دایر کردن مطب توسط

مالک در محل مسکونی از نظر قانون مذکور به عنوان استفاده تجاری محسوب نشده است و حسب

دادنامه شماره ۵۷۶ - ۱۳۷۱/۷/۱۴ هیأت عمومی دیوانعالی کشور نیز که در مقام ایجاد وحدت رویه

انشاء شده است اماکن استیجاری مطب پزشکان که برای عرضه خدمات علمی و تخصصی پزشکی و

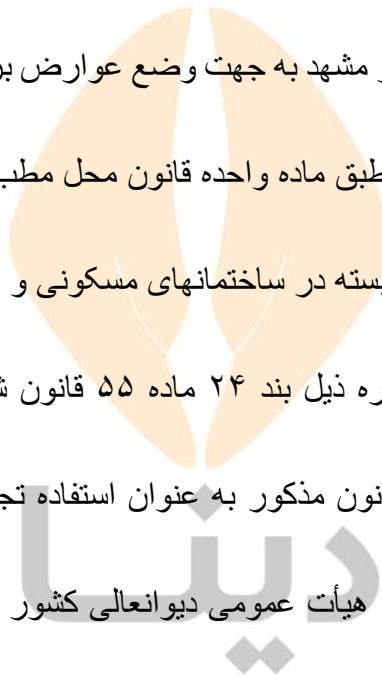
معالجه بیماران مورد استفاده واقع می‌شود محل کسب و پیشه یا تجارت محسوب نمی‌شود... به لحاظ

وضع قاعده امره در خصوص الزام پزشک به پرداخت حقوق شهرداری بابت استفاده و بهره‌برداری

بهداشتی، درمانی از محل مسکونی در صورت عدم سکونت در آن خلاف هدف و حکم مقنن تشخیص

داده می‌شود...» و نیز با توجه به نظریه سرپرست اداره حقوقی شهرداری مشهد به شماره ۱۶۵۳ که

به صراحت آورده «فعالیت شغلی پزشکی وابسته در ساختمانهای مسکونی و تجاری



و ملکی و اجاره‌ای بلامانع است» و سپس در نظریه حقوقی قوه قضائیه به تاریخ ۱۳۷۹/۴/۵ که به

صراحت آورده است «همچنین این قبیل موارد قابل طرح در کمیسیون ماده صد قانون شهرداری

نیستند» اکنون درخواست دارد به لحاظ وضع خلاف قانون مصوبه شورای شهر مشهد درخواست ابطال

بند ۲ و ۱۰ ماده ۳ مصوبه شماره ۳/۱۸۶۱/ش - ۱۳۸۶/۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد را دارد و

ضمناً به جهت جلوگیری از ورود خسارت و به لحاظ فوریت در توقف اجرای مصوبه فوق توسط

شهرداری مشهد که نمونه‌ای از اخطاریه صادره به شماره ۱۰/۹۲/۳۹۳۸۳ - ۱۳۹۲/۹/۲۳ شهرداری

منطقه ۱۰ مشهد به پیوست ارسال می‌شود درخواست صدور دستور موقت بر توقف اجرای مصوبه تا

تعیین تکلیف نهایی آن دارد. «

متن مصوبه در قسمتهای مورد اعتراض به قرار زیر است:

[هرچند ماده ۲ از مصوبه مورد اعتراض نیست لیکن به لحاظ ارتباط بین ماده ۳ و ماده ۲ از مصوبه،

متن ماده ۲ نیز به شرح زیر قید می‌شود:]

«ماده (۲) : به شهرداری مشهد اجازه داده می‌شود بهای خدمات مجوز بهره‌برداری تجاری موقت

(یکساله) را به ازای هر مترمربع بر اساس ضابطه ذیل محاسبه و از متقاضیان دریافت نماید:

۱- تا مساحت ۲۰ مترمربع برابر آخرین مصوبه کمیته نظارتی در سال ۱۳۸۴ (به استثنای معابر ۲۳

گانه‌ای که در این مصوبه با ذکر نام برای آنها تعیین قیمت شده است)

ماده (۳): موارد ذیل از ضابطه ماده دو مستثنی و بر اساس میزان تعیین شده در هر بند محاسبه و

دینا تخصصی ترین سایت مشاوره حقوقی دریافت گردد.

بند ۱:

بند ۲: مؤسسات بهداشتی و درمانی خصوصی ۳۰ درصد ضابطه تجاری

بند ۳:

بند ۴:

بند ۵:

بند ۶:

بند ۷:

بند ۸:

بند ۹:

بند ۱۰: فضای مسقف کلینیک و اورژانس شخصی ۲۰ درصد ضابطه تجاری و فضای باز آن معاف»

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر مشهد به موجب لایحه شماره ۳۲۹۰/۴/۹۴/ش

- ۱۳۹۴/۳/۱۷ توضیح داده است که:

«این تصمیم به وسیله مأمورین شهرداری اجرا می‌شود و کسی که عالمی از محل مزبور پس از تعطیل

برای کسب و پیشه و یا تجارت استفاده کند به تخیس جثه‌ای از شش ماه تا دو سال و جزای نقدی از

پنج هزار و یک ریال تا ده هزار ریال محکوم خواهد شد و محل کسب نیز مجدداً تعطیل می‌شود».

بنابراین ماده واحده قانون محل مطب پزشکان مصوب ۲۰ دی ماه ۱۳۶۶ می‌باید به عنوان یک استثناء

بر اصل تفسیر شود.

۲- محل اختلاف نظر و در واقع دفاع شهرداری مشهد همین نکته است که شهرداری با همین تفسیر و

نگاه مضیق که به نظر مطابق قانون است معتقد است که نمی‌توان فعالیتها و خدمات پزشکی و حرف

وابسته را شامل دامنه وسیعی از مشاغل وابسته پزشکی دانست چرا که در حال حاضر دامنه فعالیتها

و خدمات پزشکی و پیراپزشکی شامل دهها شغل و رشته است که تعداد آنها نیز رو به افزایش است.

حجم بالای تردد مردم به این گونه مراکز اعم از پیامدهایی مثل ایجاد ترافیک و مزاحمتهایی همچون

پارک خودروهای مراجعین در مقابل واحدهای مسکونی و آپارتمانی مزاحمتهای زیاد دیگری همچون

سر و صدا و... را به همراه دارد. بنابراین شورای اسلامی شهر موظف است جهت جلوگیری از

تسری این گونه مزاحمتهای برای شهروندان، ضوابط و قواعد محدودکننده تصویب نماید که از جمله آن

مصوبه مورد اعتراض است که به نظر می‌رسد هر چند تصویب ماده واحده مطب پزشکان در حال

حاضر سوء استفاده‌های زیادی را باعث شده است که قطعاً مد نظر قانونگذار نبوده و نیست لکن وجود

ضوابط محدودکننده می‌تواند به کاهش بروز مشکلات شهروندی که به برخی از آنها اشاره شده کمک

دینا تخصصی ترین سایت مشاوره حقوقی

۳- همان طور که در موضوع مصوبه مورد اشاره آمده است، میزان بهای خدمات مجوز بهره برداری

موقت توسط شورای اسلامی شهر مشهد مقدس تصویب شده است و به هیچ وجه واژه اخذ عوارض که

مدنظر شاکی محترم است موضوعیت ندارد. مستندات ارائه شده از سوی شاکی شامل ماده واحده قانون

محل مطب پزشکان مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۰ مجلس شورای اسلامی و نیز نظریه شماره ۷/۲۶۲۴ اداره

حقوقی قوه قضاییه به این نکته اشاره دارند که فعالیت پزشکی و حرف وابسته در محلهای مسکونی

مجاز می باشد که شورای اسلامی شهر مشهد مقدس مخالفتی با آن نداشته و مطیع قوانین است و طی

مصوبه مذکور به شهرداری اجازه داده تا بهای خدمات محلی مشاغل که منحصر به هر شهر می باشد

را اخذ نماید و پرونده ملک به دلیل عدم پرداخت این بدهی به شهرداری به کمیسیون ماده صد ارسال

می شود نه به دلیل عدم وجود مجوز فعالیت مشاغل وابسته پزشکی در آن ملک، همچنین شاکی محترم

به قسمتی از رأی وحدت رویه شماره ۵۷۶ - ۱۳۷۱/۷/۱۴ هیأت محترم عمومی دیوانعالی کشور اشاره

کرده اند که در متن کامل رأی آمده است: «اماکن استیجاری مطب پزشکان که برای عرضه خدمات

علمی و تخصصی پزشکی و معالجه بیماران مورد استفاده واقع می شود، محل کسب و پیشه یا تجارت

محسوب نمی شود تا حق کسب و پیشه یا تجارت به آن تعلق گیرد»، قضات عالی ملاحظه می فرمایند

که شاکی محترم قسمت آخر متن را ذکر نکرده اند و همان طور که عالی جنابان مستحضرند طبق این

رأی استفاده از محل استیجاری برای امور پزشکی نمی تواند برای مستاجر که سابقه چند سال فعالیت

در آن محل را دارد ایجاد حق کسب و پیشه کند تا نسبت به مالک ملک ادعا نماید، لذا رأی مذکور

ارتباطی به بهای خدمات مجوز بهره‌برداری موقت که از سوی شهرداری اخذ می‌شود ندارد.

۴- با توجه به قانون بودجه سال ۱۳۶۳ که مقرر داشته است شهرداریها ظرف سه سال می‌بایست به

استقلال مالی برسند شهرداریها ناچارند به جهت تأمین هزینه خدمات عمومی به شهروندان که حجم و

نوع آن بسیار سنگین و متنوع است، نسبت به درآمدزایی اقدام نمایند که حسب استحضار قضات محترم

دیوان عدالت اداری یکی از بزرگترین و مهمترین منابع درآمدی شهرداریها عوارض است که بر همین

اساس قانونگذار در ماده ۸۰ اصلاحی (۲۷ آبان ۱۳۸۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای

اسلامی کشور و انتخابات شهرداران تحت این عنوان که «شورای اسلامی شهر می‌تواند نسبت به وضع

عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی

مورد نیاز شهر طبق آیین‌نامه هیأت وزیران اقدام نماید.» اجازه اخذ عوارض از درآمدهای شهروندان

را به صورت مطلق و بلاقید و شرط به شورای اسلامی شهر داده است. توجه کامل به قانون مالیات

به ارزش افزوده که مستمسکی جهت طرح ادعای ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر مشهد مقدس

قرار گرفته است روشن می‌نماید که نه تنها منظور قانونگذار لغو وضع عوارض نبوده است بلکه ضمن

حمایت از وضع عوارض، آن را تسهیل کرده است. در تبصره ۱ ماده ۵۰ این قانون آمده است که

عوارض وضع شده می‌باید تا بهمن ماه هر سال اعلان عمومی شود، لذا چنانچه هدف قانونگذار لغو

عوارض می‌بود تصویب چنین عبارتی که به صورت واضح به شیوه اعلان عمومی مصوبات اشاره

کرده است بی معنا بوده که شهرداری به عنوان مجری مصوبات شورای اسلامی شهر ضمن دفاع

از مصوبه مذکور موظف به اجرای آن است. **دینا تخصصی ترین سایت مشاوره حقوقی**

۵ - مصوبه ۱۸۶۱/۳/ش - ۱۳۸۶/۵/۲۳ به استناد بند ۲۶ ماده ۷۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات

شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و بر اساس ماده ۸۰ همین قانون

توسط شورای اسلامی شهر مشهد مقدس به تصویب رسیده است که هیچ مغایرتی با بند ۹ ماده ۱۲ و

ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده با توجه به تبصره ۱ این ماده ندارد. لازم به ذکر است که بهای

خدمات مجوز بهره‌برداری موقت تنها از املاک استیجاری پزشکی اخذ می‌شود که پرداخت آن به عهده

مالک ملک بوده و متوجه پزشکان محترم که مستاجر ملک می‌باشند نیست و عدم پرداخت آن که

منتهی به توقف فعالیت ملک خواهد شد مربوط به رابطه بین مالک و مستاجر است. در خصوص استناد

شاکی به رأی شماره ۸۷۲ - ۱۳۸۷/۱۲/۱۸ هیأت محترم عمومی دیوان عدالت اداری لازم به ذکر

است که رأی مذکور مصوبه شماره ۱۳۶۱۰/۲/ش - ۱۳۸۵/۷/۱۱ را ابطال کرده در حالی که موضوع

بهای خدمات مجوز بهره‌برداری موقت که در مصوبه شماره ۱۸۶۱/۳/ش - ۱۳۸۶/۵/۲۳ توسط شورای

اسلامی شهر مشهد مقدس مطرح شده و به تصویب رسیده است پس از طی مراحل قانونی و کاملاً

مطابق قوانین موضوعه کشور انجام پذیرفته است.

ایضاً معروض می‌دارد که موضوع بهای خدمات بهره‌برداری موقت، توسط شورای اسلامی شهر مشهد

مقدس مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفته و با شماره ۶۲۳۲/۴/ش - ۱۳۹۲/۱۱/۳ به تصویب

Heyvalaw.com

رسیده است که هدف آن تسهیل در امور تجارتهای شهروندان و معافیتهای بیشتر مشاغل از پرداخت حق

شهرداری می‌باشد که اگر ملاحظه بفرمایید در تبصره ۴ ماده ۳ آمده است که پرداخت بهای خدمات

موضوع مصوبه صرفاً بر عهده مالک است، همچنین در بند ۵ ماده ۴ ضمن کاهش ضرایب مبالغ

دریافتی، حتی در برخی حوزه‌های درآمدی معافیت کامل برای فضای مسقف کلینیکها، درمانگاهها و

اورژانس شخصی در نظر گرفته شده است و فضای باز این مراکز همچنان معافیت کامل دارند.

در پایان ضمن ارائه لایحه دفاعیه فوق که موید قانونی بودن مصوبه شماره ۱۸۶۱/۳/ش - ۱۳۸۶/۵/۲۳

شورای اسلامی شهر مشهد مقدس می‌باشد، مستدعی است نسبت به صدور حکم به رد دادخواست ایشان

عنایت کرده و شورای اسلامی شهر مشهد مقدس را در پیشبرد اهداف والای مدیریت شهری پایتخت

معنوی ایران یاری فرمایند.»

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۲۱ 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

مطابق ماده واحده قانون محل مطب پزشکان مصوب سال ۱۳۶۶ مقرر شده است، « فعالیت شغلی

پزشکان و صاحبان حرف وابسته در ساختمانهای مسکونی و تجاری و ملکی و اجاری بلامانع است

». به موجب قسمت آخر تبصره ذیل بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری نیز دایر کردن مطب توسط

مالک در محل مسکونی از نظر قانون مذکور به عنوان استفاده تجاری محسوب نشده است و با توجه

Heyvalaw.com

به مفاد رأی شماره ۵۷۶ - ۱۳۷۱/۷/۱۴ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، امکان استیجاری مطب

پزشکان که برای خدمت علمی و تخصصی پزشکی و معالجه بیماران مورد استفاده واقع می‌شود، محل

کسب و پیشه یا تجارت محسوب نمی‌شود. با توجه به مراتب بندهای ۲ و ۱ ماده ۳ مصوبه شماره

۱۳۸۶/۵/۲۳ - ش/۳/۱۸۶۱ شورای اسلامی شهر مشهد که مؤسسات بهداشتی و درمانی خصوصی و

فضای مسقف کلینیک و اورژانس شخصی را مشمول بهای خدمات مجوز بهره‌برداری تجاری تلقی

کرده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می‌شود و مستنداً 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 - محمدکاظم بهرامی



دینا