

## فَلَا تَبْعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه هیات عمومی

کلاس پرونده: ۰۰۰۰۹۰۷  
شماره پرونده: ۹۹۰۹۹۸۰۹۰۲۸۰۴۶۱۳  
دادنامه: ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۲۷۰  
تاریخ: ۱۴۰۱/۰۷/۱۲  
پیوست:

شماره دادنامه: 140109970905811270

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۱/۰۷/۱۲

شماره پرونده: ۰۰۰۰۹۰۷

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: بانک سینا با وکالت خانم نسرين دلیری نامقی و آقای سیامک شمسائی جوشلی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۳ مستخرجه از صورتجلسه شماره ۶۱-۱۳۹۷۲۲۹-۶۱ بند (پ) از تعرفه شماره ۲-۱ مستخرجه از صورتجلسه شماره ۱۰۶-۱۳۹۷۲۲۹-۶۱ مصوب شورای اسلامی شهر بیرجند

گردش کار: خانم نسرين دلیری نامقی و آقای سیامک شمسائی جوشلی به وکالت از بانک سینا به موجب دادخواستی ابطال بند ۳ مستخرجه از صورتجلسه شماره ۶۱-۱۳۹۷۲۲۹-۶۱، تعرفه شماره ۲-۱ مستخرجه از صورتجلسه شماره ۱۰۶-۱۳۹۷۲۲۹-۶۱ مصوب شورای اسلامی شهر بیرجند را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته به طور خلاصه اعلام کرده اند که:

۱- «به استناد ماده ۲ قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ «فرد صنفی هر فرد حقیقی یا حقوقی می باشد که در یکی از فعالیت های صنفی اعم از تولید، تبدیل، خرید، فروش، توزیع و خدمات فنی، سرمایه گذاری کند و به عنوان پیشه‌ور و صاحب حرفه و شغل آزاد، خواه به شخصه یا مباشرت دیگران محل کسبی دایر یا با وسیله کسی فراهم آورد» وفق ماده ۳ همان قانون «واحد صنفی هر واحد اقتصادی که فعالیت آن در محل ثابت و یا وسیله سیار باشد و توسط فرد یا افراد صنفی شناخته می شود» لذا با توجه به تعریف فرد صنفی (شخص حقیقی یا حقوقی که به عنوان پیشه‌ور و صاحب حرفه و مشاغل آزاد فعالیت می نماید) بانک ها، پیشه‌ور و صاحب حرفه و شغل آزاد نبوده، بلکه مطابق بند (الف) ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی کشور، شرکت سهامی عام می باشد و سرمایه بانک های دولتی متعلق به دولت بوده و بر اساس لایحه قانونی اداره امور بانک ها مصوب ۱۳۵۸ و سایر مقررات مربوطه اداره می شوند. بنابراین اطلاق صنف بر بانک ها و مطالبه عوارض محلی، حق کسب و پیشه و عوارض بر فعالیت بانک ها از اماکن در شهر در تعارض با ماهیت قانونی و نوع فعالیت آنها می باشد. کما اینکه حدود ۶۳٪ سهام بانک موکل (بانک سینا) متعلق به بنیاد جانبازان می باشد که این نهاد انقلابی نیز زیر نظر مقام معظم رهبری فعالیت داشته و اداره می گردد لذا بانکی نیمه دولتی محسوب می شود.

۲- به دلالت بند (ب) ماده ۳۰ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۷۳ وضع عوارض برای مؤسسات دولتی، منوط به تصویب شورای اقتصاد است که در قسمت مورد اعتراض مصوبه شورای اسلامی شهر بیرجند، این امر ملاحظه نمی گردد.

۳- از وحدت ملاک آراء شماره ۳۴۴-۱۳۸۸۴۴۳-۲، ۱۳۸۹۱۶-۲، ۲۱۹ و ۲۲۰-۱۳۹۱۴۲۶-۱۳۹۱، ۷۲۴ الی ۷۵۹-۱۳۹۱۱۰۱۱-۱۳۹۱، ۲۵۴ الی ۲۶۰-۱۳۹۲۴۱۰-۱۳۹۲ و ۱۶۸۱ الی ۱۳۷۵-۱۳۹۳۱۰۸-۱۳۹۳ صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که از نظر موضوع کاملاً منطبق بر مسائل مبحث عنه می باشد، چنین مستنبط می گردد که آراء مذکور مصوبات شورای اسلامی شهرهای یاد شده در آنها با استناد به مقررات ابطال گردیده است. از طرف دیگر آرای که فصل الخطاب این گونه مصوبات شورای اسلامی شهرها می باشد رأی شماره ۹۳۵-۱۳۹۶۹۲۸-۱۳۹۶ صادره از هیأت عمومی دیوان عالی کشور می باشند.

۴- مفهوم و منطوق مواد ۱ و ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی و چگونگی برقراری و وصول عوارض موسوم به قانون تجمیع عوارض بیانگر اختیارات شورای اسلامی شهر در وضع و برقراری عوارض خارج از مقررات قانونی نسبت به بانک ها نمی باشد و ایضاً اختیارات مندرج در بند ۱۶ ماده ۱۱ قانون تشکیلات و وظایف شهرداران مصوب ۱۳۷۵ نیز منوط به رعایت سایر شرایط و مقررات قانونی است.

۵- حسب ماده ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ که عنوان می دارد «از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون ... و سایر قوانین و مقررات خاص و عام مغایر مربوط به دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض دیگر از تولید کنندگان و واردکنندگان کالا و ارائه دهندگان خدمات ممنوع می باشد. حکم این ماده شامل قوانین و مقررات مغایری که شمول قانون و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است نیز می باشد» لذا وضع و وصول هرگونه عوارض طبق این قانون ممنوع و شورای اسلامی شهر، مکلف به رعایت قوانین و مقررات عمومی کشور بوده و مجاز به وضع عوارض مربوطه نمی باشد.

۶- شهرداری عوارض مذکور را تحت عناوینی چون بهای خدمات شهری و استفاده از امکان موجود در سطح شهر مطالبه می نماید، در صورتی که هیچ گونه خدمات خاصی به بانک ها ارائه نمی دهد و در صورتی که خدماتی ارائه دهد تحت عناوین خاص مانند عوارض پسماند یا عوارض نوسازی و غیره وجه آن را جداگانه از بانک ها دریافت می دارد. لذا عوارض مذکور را که فی الواقع عوارض مشاغل (کسب و پیشه) است سهواً یا عمداً برخلاف قوانین و مقررات و آراء سابق الصدور تحت عنوان عوارض خدمات مطالبه می کند. لذا ابطال مصوبات مورد تقاضا می باشد.

متن مصوبه های مورد شکایت به شرح زیر است:

بند ۳ مستخرجه از صورتجلسه شماره ۶۱-۱۳۹۷۲۲۹-۶۱ شورای اسلامی شهر بیرجند

## فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه هیات عمومی

کلاس پرونده: ۰۰۰۹۰۷

شماره پرونده: ۹۹۰۹۹۸۰۹۰۲۸۰۴۶۱۳

دادنامه: ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۲۷۰

تاریخ: ۱۴۰۱/۰۷/۱۲

پیوست:

نامه شماره ۱۳۹۷/۲۰۲۹-۱۰۹۷/۴۵۹۸-۱۳۹۷/۲۰۲۹ شهرداری با موضوع درخواست اصلاح تعرفه ۱-۳ فصل سوم دفترچه عوارض محلی سال ۱۳۹۷ شهرداری در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۲۰/۲۹ شورا مطرح، با توجه به توضیحات ارائه شده، بررسی های لازم و اظهار نظر اعضای شورای اسلامی شهر بیرجند، از آنجا که شهرداری اعلام نموده برابر تبصره مندرج در تعرفه شماره ۱-۳ فصل سوم دفترچه عوارض محلی سال ۱۳۹۷ سقف عوارض کسب و پیشه برای کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مبلغ ۳۳۰۰۰۰ ریال تعیین گردیده و با عنایت به اینکه شهرداری به استناد رأی شماره ۱۰۳۲-۱۳۹۶/۱۰۱۲ و ۱۰۵۲-۱۳۹۶/۱۰۱۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و نامه شماره ۶۰۰۰-۱۳۹۷/۲۰/۱۵ مدیر کل دفتر برنامه و بودجه سازمان شهرداری های کشور قصد دارد نسبت به اصلاح تعرفه فوق الذکر به صورت تفکیک اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام نماید از این رو پس از بحث و تبادل نظر مفصل به استناد بخشنامه شماره ۱۶۶۴۷۲-۱۳۹۶/۱۰/۱۱-۱ وزیر کشور در خصوص ابلاغ عناوین عوارض به استانداری ها و بر اساس آراء مذکور به اتفاق آراء با درخواست شهرداری موافقت و برابر تعرفه شماره ۱-۳ فصل سوم دفترچه عوارض محلی سال ۱۳۹۷ به شهرداری اجازه داده شد تا نسبت به محاسبه و وصول عوارض کسب و پیشه از بانک های دولتی و خصوصی، صندوق های قرض الحسنه، مؤسسات مالی و اعتباری، فروشگاه های زنجیره ای و تعاونی های مصرف ادارات و سایر اشخاص حقوقی بدون در نظر گرفتن سقف تعیین شده در تبصره تعرفه فوق الذکر اقدام لازم به عمل آورد. ضمناً در فرمول محاسبه عوارض کسب و پیشه صنوف فوق الانشاره مساحت واحد تجاری فقط بر اساس طبقه همکف محاسبه خواهد گردید.

تعرفه شماره ۱-۲ عوارض سالانه محل کسب برای مشاغل و صنوف مشمول قانون نظام صنفی و غیرصنفي مستخرجه از صورتجلسه شماره ۱۰۶-۱۳۹۷/۱۱/۹ شورای اسلامی شهر بیرجند

ب- در صورت عدم پرداخت عوارض در پایان هر سال ۱۰٪ اصل عوارض به عنوان عوارض تأخیر به اصل بدهی اضافه می شود. ضمناً عوارض تأخیر از سال ۱۳۸۹ به بعد می باشد و شامل سال های قبل از ۱۳۸۹ نمی گردد. شهردار بیرجند، رئیس شورای اسلامی شهر بیرجند.

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر بیرجند به موجب لایحه شماره ۱۴۰۰/۷۰۹-ش-۱۴۰۰/۵۰۳ اعلام کرده است که:

۱- مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی (تصویب لوايح) برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تعیین نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می شود از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهر می باشد که تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مبنی بر تکلیف شورای شهر جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید مؤید همین امر و دلیل مقتضی بر رد شکایت شاکی پرونده پیش رو می باشد. از آنجا که به استناد قانون اخیرالذکر که به عبارتی تکرار تبصره ۱ ماده ۵ قانون تجميع عوارض می باشد، اجازه وضع عوارض محلی به شوراهای اسلامی شهر اعطا شده است و شورا نیز عوارضی را برای ساختمان محل استقرار بانک ها در محدوده شهری تعیین کرده که با تأیید فرمانداری مربوطه قطعی یافته است. چراکه عوارض تعیین شده در قبال آن خدماتی است که شهرداری به اشخاص حقیقی و حقوقی ارائه می نماید و از این حیث هرگونه عوارض مربوط به سایر اماکن قابل تسری به بانک ها خواهد بود چرا که با استقرار محل بانک در هر نقطه از محدوده شهر قطعاً از مزایای خدمات شهری بهره مند خواهند شد و بانک هم مانند سایر اصناف هم خدمات ارائه می دهد و هم فعالیت اقتصادی انجام می دهد لذا دلیلی بر مستثنی بودن آنها از پرداخت عوارض وجود ندارد. لذا مطمئناً عدم پرداخت این وجوه از مصادیق تبعیض ناروا و عدم تساوی اشخاص در قبال قانون بوده که برخلاف عدالت اجتماعی است. بنابراین تصویب عوارض محل کسب مشاغل غیر مشمول قانون نظام صنفی از سوی شورای اسلامی شهر کاملاً منطبق با موازین قانونی است.

۲- به استناد ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحیه های بعدی آن مادامی که عوارض مصوب از طرف فرمانداری مورد اعتراض قرار نگرفته و یا حسب تبصره ماده ۱۷۷ این قانون به وسیله وزیر کشور لغو یا اصلاح نشده به قوت خود باقیست و قابل وصول می باشد.

۳- حسب تبصره ۱ ماده ۳ قانون تجارت، محل فعالیت بانک ها از مصادیق واحدهای تجاری است که مطمئناً از خدمات محلی، محل استقرار بانک استفاده می نمایند که طبق بند ۱ ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۶۲ عوارض محلی شهرداری از کلیه مشمولین قانون صنفی (صاحبان حرف و پیشه و مشاغل) و مشمولین قوانین خاص مثل بانک ها، مطب پزشکان، وکلا و غیره با پیشنهاد وزیر کشور تصویب و اخذ این گونه عوارض طبق بخشنامه شماره ۳۴۱۲۳۱۳۷-۱۳۶۶/۲۰/۵ وزارت کشور پس از تأیید نماینده ولی فقیه در حاکمیت قانون اجرا شده است لیکن از آنجا محل فعالیت بانک ها برابر قانون مذکور از مصادیق واحدهای تجاری است و به همین جهت آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آراء صادره از جمله رأی ۱۱۳-۱۳۸۷/۲۰/۲۹ وضع عوارض کسب و پیشه از بانک های دولتی و خصوصی و صندوق های قرض الحسنه و مؤسسات مالی و ... را مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص نداده است.

۴- شاکی در تأیید دادخواست خود استناد به مصوبات ابطال شده دیگری داشته که بر اساس دادنامه های اصداری اخیرالذکر از ناحیه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله آراء ۱۲۴۰-۱۳۹۶/۲۰/۸، ۳۵۵-۱۳۹۷/۳۰/۱ و ۱۱۱۱۶-۹۹۰۹۹۷/۰۹۰۶۰۱۱۱۱۴، ۹۹۰۹۹۷/۰۹۰۶۰۱۱۱۱۴ مربوط به پرونده های ۹۹۰۰۱۵۹ و ۹۸۰۴۲۸۳ هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری همگی بر اساس همین مبانی اخذ عوارض کسب و پیشه را از بانک ها را مغایر قانون و خارج از حدود و مصوبات شورای اسلامی شهر ندانسته است.

پرونده در اجرای ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به هیأت تخصصی شوراهای اسلامی دیوان عدالت اداری ارجاع شد و این هیأت به موجب دادنامه شماره ۱۰۳۵۷-۱۴۰۱۰۹۹۷/۰۹۰۶۰۱۱۱۱۴-۱۴۰۱/۶۰۲-۱۴۰۱/۶۰۲ تعرفه شماره ۱-۲ عوارض سالیانه محل کسب برای مشاغل و صنوف مشمول قانون نظام صنفی و غیرصنفي مصوب شورای اسلامی شهر بیرجند در سال ۱۳۹۸ به استثنای قسمت عوارض تأخیر را قابل ابطال تشخیص نداد و رأی به رد

## فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه هیات عمومی

کلاس پرونده: ۰۰۰۰۹۰۷

شماره پرونده: ۹۹۰۹۹۸۰۹۰۲۸۰۴۶۱۳

دادنامه: ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۲۷۰

تاریخ: ۱۴۰۱/۰۷/۱۲

پیوست:

شکایت صادر کرد. رأی مذکور به علت عدم اعتراض از سوی رئیس دیوان عدالت اداری و یا ده نفر از قضات دیوان عدالت اداری قطعیت یافت. رسیدگی به تقاضای ابطال بند ۳ مستخرجه از صورتجلسه شماره ۶۱-۱۳۹۷، ۲۹-۱۳۹۷ و بند (پ) از تعرفه ۲-۱ مستخرجه از صورتجلسه شماره ۱۰۶-۱۳۹۷، ۱۱۹-۱۳۹۷ مصوب شورای اسلامی شهر بیرجند در دستور کار هیأت عمومی قرار گرفت.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۱/۰۷/۱۲ 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

**الف-** براساس تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷: «شوراهای اسلامی شهر و بخش جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده باشد، موظفند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند.» با توجه به حکم قانونی مزبور، بند ۳ مستخرجه از صورتجلسه شماره ۶۱-۱۳۹۷، ۲۹-۱۳۹۷ مصوب شورای اسلامی شهر بیرجند که متضمن اخذ عوارض مربوط به دوره زمانی قبلی از تصویب مصوبه مذکور است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار بوده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

**ب-** با توجه به اینکه اخذ تأییدیه تأخیر در پرداخت عوارض سالانه فاقد مبنای قانونی است و عطف به ماسبق کردن آن نیز با حکم مقرر در ماده ۴ قانون مدنی مغایرت دارد، بنابراین آن قسمت از تعرفه شماره (۱-۲) عوارض محلی سالیانه محل کسب برای مشاغل و صنوف مشمول قانون نظام صنفی و غیرصنفی که بر اساس آن در صورت عدم پرداخت عوارض در پایان هر سال عوارض تأخیر به اصل بدهی اضافه می‌شود، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار بوده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌گردد. /

حکمتعلی مظفری

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری