

شماره هـ/۶۲۵/۹۰

۱۳۹۵/۵/۲۵

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 ۳۳۱ الی ۳۲۷ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۲ با موضوع:

«تعیین عوارض از بانکها، مؤسسات مالی اعتباری و دفاتر بیمه خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهرهای شیراز، آران و بیدگل، تبریز و کرمان است و ابطال می‌شود» جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می‌گردد.

مدیرکل هیأت عمومی و سرپرست هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری - مهدی دربین

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۵/۵/۱۲ شماره دادنامه: ۳۳۱ الی ۳۲۷

کلاس پرونده: ۶۲۵/۹۰ - ۹۳۰/۹۳ - ۲۰۹ - ۷۰۱/۹۴ - ۳۵۴

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

**شاکیان:** شرکت بیمه دی با وکالت آقای سعید سلطانی، بانک توسعه تعاون به نمایندگی حقوقی آقای ایمان میرزاخان نافچی، بانک پارسیان با وکالت آقای داود دوستعلی، شرکت مالی اعتباری کوثر مرکزی با وکالت آقای نوراله مزینانی، بانک توسعه تعاون به نمایندگی خانم نوشین میری

**موضوع شکایت و خواسته:** ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر شیراز به شماره

۱۴۷۳۱ - ۱۳۸۴/۱۰/۵، ردیف ۸ تعرفه شماره ۲۰۴۸ از ۲۶۵۴۳ - ۱۳۹۰/۱۱/۱۱ شورای اسلامی شهر آران و بیدگل، تعرفه‌های اخذ عوارض افتتاح بانکی سالهای ۱۳۸۹، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ شورای اسلامی شهر ابهر از تاریخ تصویب، بند ۸ از قسمت الف ماده ۳۴ عوارض محلی سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و ماده ۳۳ عوارض سال ۱۳۹۳ شورای اسلامی شهر تبریز و بندهای ۶۵، ۶۶، ۶۷ و ۶۸ مصوبه شماره ۸۸۷ - ۱۳۹۲/۱۱/۲ شورای اسلامی شهر کرمان **گردش کار:** شاکیان به موجب دادخواست‌های تقدیمی ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر شیراز به شماره ۱۴۷۳۱ - ۱۳۸۴/۱۰/۵، ردیف ۸ تعرفه شماره ۲۰۴۸ از ۲۶۵۴۳ - ۱۳۹۰/۱۱/۱۱ شورای اسلامی شهر آران و بیدگل، تعرفه‌های اخذ عوارض افتتاح بانکی سالهای ۱۳۸۹، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ شورای اسلامی شهر ابهر از تاریخ تصویب، بند ۸ از قسمت الف ماده ۳۴ عوارض محلی سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و ماده ۳۳ عوارض سال ۱۳۹۳ شورای اسلامی شهر تبریز و بندهای ۶۵، ۶۶، ۶۷ و ۶۸ مصوبه شماره ۸۸۷ - ۱۳۹۲/۱۱/۲ شورای اسلامی شهر کرمان را خواستار شده‌اند و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده‌اند که:

«۱- شوراهای شهر طبق بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون وظایف و انتخاب شوراهای و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۸/۳/۱ اختیار وضع عوارض را داشتند، ولی با تصویب قانون تجمیع عوارض به صراحت مواد ۱ و ۱۰ قانون مزبور از ابتدای سال ۱۳۸۲ برقراری و دریافت هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی از تولید کنندگان کالا و ارائه‌دهندگان خدمات و همچنین کالاهای وارداتی صرفاً به موجب قانون مزبور صورت می‌پذیرد و کلیه قوانین خاص و عام مغایر با این قانون و همچنین قوانین و مقررات مربوط به برقراری، اختیار و اجازه برقراری و دریافت وجوه که توسط هیأت وزیران و سایر مراجع از جمله شوراهای شهر ملغی گردید.

اگرچه وفق بند ۱۶ از ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اصلاحی مصوب سال ۱۳۷۵، صلاحیت تصویب عوارض و همچنین تغییر نوع و میزان آن از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهرها است اما حکم مقرر در تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ دلالت بر این معنی دارد که شوراهای اسلامی شهر برای تصویب عوارض محلی صلاحیت دارند و مجاز به تعیین و تصویب عوارض کشوری و ملی نمی‌باشند و با توجه به این که حوزه فعالیت بانکها کشوری می‌باشد لذا وضع و برقراری عوارض توسط شوراهای اسلامی برای بانکها از صلاحیت آنها خارج است، در توضیح عوارض محلی به استحضار می‌رساند: عوارض محلی عوارضی است که حوزه عمل و شمول آن، کالاها و خدمات مصرفی در محدوده آن شهر، بخش و شهرک مربوط می‌باشد و با توجه به این که حوزه فعالیت بانکها و شعب آنها در نقاط مختلف کشور بوده و محلی تلقی نمی‌شود، لذا وضع عوارض و بهاء خدمات برای بانکها مغایر قانون است.

مطابق ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موسوم به تجمیع عوارض، برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی 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 و ... توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد. ممنوعیت اخذ عوارض از درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات در ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ نیز تصریح گردیده و نظر به این که بانکها مالیات متعلقه را در پایان سال مالی به استناد مواد (۹۳) و (۹۵) قانون مالیاتهای مستقیم پرداخت می‌نمایند، لذا اخذ عوارض موصوف علاوه بر مالیات پرداختی فاقد توجیه قانونی است، چرا که به استناد

ماده (۵۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون، قانون موسوم به تجمیع عوارض و اصلاحیه آن و سایر قوانین عام و خاص مربوط به دریافت هر گونه مالیات غیرمستقیم و عوارض بر ارائه خدمات، لغو گردیده، لذا وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر و به تبع آن، اخذ توسط شهرداریها غیرقانونی می‌باشد.

با عنایت به نص صریح بند (۱۱) ماده (۱۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۳/۲ که خدمات بانکی را از پرداخت مالیات معاف نموده و به موجب ماده (۳۸) قانون مرقوم نرخ عوارض شهرداریها بر اساس این قانون مشخص شده و خدمات بانکی از پرداخت مالیات معاف شده است و با توجه به این که مواد (۵۰) و (۵۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده وضع هر گونه عوارض به درآمدها، سود سهام شرکتها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانکها و دریافت هر گونه مالیات غیرمستقیم و عوارض دیگر از تولیدکنندگان و واردکنندگان کالا و ارائه‌دهندگان خدمات توسط شوراهای اسلامی را ممنوع نموده و حسب ماده (۵۰) نرخ عوارض مشخص شده است.

وحدت ملاک از آرای شماره ۳۴۴ - ۱۳۸۸/۴/۲۱ و شماره ۲ - ۱۳۸۹/۱/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مصوبه شورای شهر در تعیین عوارض کسب و پیشه و مشاغل راجع به بانکها و شعب آنها خارج از حدود صلاحیت شوراهای تشخیص داده شده است و صرف‌نظر از آرای متعدد صادره از دیوان عدالت اداری و شعب مختلف دادگاههای عمومی در این خصوص، آرای شماره ۲۱۹، ۲۲۰ و ۲۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که به تاریخهای ۱۳۹۱/۴/۲۶ و ۱۳۹۱/۵/۱۴ صادر شده، جملگی حکایت از این مطلب دارند که فعالیت بانکها و شعب آنها کشوری بوده و فعالیت آنها محلی محسوب نمی‌گردند، لذا تعیین عوارض توسط شهرداریها بر اساس مصوبات شوراهای اسلامی شهر برای بانکها فاقد وجهت قانونی است، لذا شورای شهر و به تبع آن شهرداری حق اخذ عوارض از بانکهای دولتی را دارا نمی‌باشند.»

متن مصوبات مورد اعتراض به قرار زیر است:

الف: مصوبه شورای اسلامی شهر شیراز

«برادر گرامی جناب آقای شیردل

سرپرست محترم شهرداری شیراز

احتراماً، نامه شماره ۱۴۶۰۰/۱ - ۱۳۸۴/۹/۳ شهرداری در خصوص اخذ بهاء خدمات از بانکها، صندوقهای قرض‌الحسنه و سایر مؤسسات مالی اعتباری و دفاتر بیمه‌ها، در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱ شورای اسلامی شهر شیراز مطرح و بهای خدمات مذکور با ۴ بخش، ۱۲ بند و ۲ تبصره به شرح ذیل به تصویب رسید:

۱- بهای خدمات از بانکها:

۱-۱- سرپرستی بانکها ماهیانه ۳/۰۰۰/۰۰۰ ریال

۱-۲- شعب بانکها ماهیانه ۱/۵۰۰/۰۰۰ ریال

۲- بهای خدمات از صندوقهای قرض‌الحسنه

۱-۲- صندوق قرض‌الحسنه تک شعبه‌ای شهری معاف

۲-۲- صندوق قرض‌الحسنه بیش از یک شعبه شهری هر شعبه ماهیانه ۱۰۰/۰۰۰ ریال

۳-۲- سرپرستی صندوق قرض‌الحسنه استانی کشوری ماهیانه ۲/۰۰۰/۰۰۰ ریال

۴-۲- شعب صندوق قرض‌الحسنه کشوری ماهیانه ۵۰۰/۰۰۰ ریال

۵-۲- سرپرستی صندوق قرض‌الحسنه استانی ماهیانه ۱/۰۰۰/۰۰۰ ریال

۶-۲- شعب صندوق قرض‌الحسنه استانی ماهیانه ۲۰۰/۰۰۰ ریال

۳- بهای خدمات از بانکهای خصوصی، مؤسسات مالی و اعتباری بنیادها و تعاونیهای

مالی اعتباری

۱-۳- سرپرستی آنها ماهیانه ۳/۰۰۰/۰۰۰ ریال

۲-۳- شعبه آنها ماهیانه ۱/۵۰۰/۰۰۰ ریال

۴- بهای خدمات از دفاتر بیمه

۱-۴- سرپرستی ماهیانه ۳/۰۰۰/۰۰۰ ریال

۲-۴- نمایندگی بیمه ماهیانه ۱۰۰/۰۰۰ ریال

**تبصره ۱-** این مصوبه از تاریخ ابلاغ لازم الاجرا می‌باشد.

**تبصره ۲-** سالیانه ۱۵٪ به مبلغ مزبور اضافه خواهد شد. - رئیس شورای اسلامی

شهر شیراز»

(ب) متن مصوبه شورای اسلامی شهر آران و بیدگل

تعارف: ۲۰۴۸		شهرداری آران و بیدگل		شماره ابلاغ مصوبه:	
موضوع تعارف: ضریب محاسبه (X) نوع فعالیت محل فعالیت فعالان اقتصادی (غیرمشمول قانون نظام صنفی) خدماتی یا بازرگانی یا اقتصادی واقع در محدوده و حریم مصوبه شهر		تاریخ ابلاغ مصوبه:			
تعارف نوع فعالیت: به شرح جدول زیر می‌باشد					
ردیف	نوع فعالیت	ستون F۱	ستون F۲	ستون F۳	ستون F۴
۸	بانکها	۱/۳۷٪	۱/۱٪	۹۳٪	۸۴٪

## متن مصوبه شورای اسلامی شهر اهر در خصوص عوارض افتتاح

ردیف	نام صنوف و مراکز خدماتی	مصوبه شورا برای سال ۱۳۹۱	مبلغ پیشنهادی شهرداری برای هر ماه در سال ۱۳۹۱ (به ریال)	مبلغ مصوب شورای شهر برای سال ۱۳۹۱ (به ریال)
۱۳	داروخانه‌های شبانه روزی	۳۰۰/۰۰۰	۳۰۰/۰۰۰	
۱۴	داروخانه روزانه	۲۰۰/۰۰۰	۲۰۰/۰۰۰	
۱۵	مطب پزشکان متخصص	۲۰۰/۰۰۰	۲۰۰/۰۰۰	
۱۶	مطب دامپزشکی	۱۰۰/۰۰۰	۱۰۰/۰۰۰	
۱۷	مطب پزشکان عمومی	۱۵۰/۰۰۰	۱۵۰/۰۰۰	
۱۸	دانشگاه آزاد	۲/۰۰۰/۰۰۰	۲/۵۰۰/۰۰۰	
۱۹	مدارس غیرانتفاعی	۳۰/۰۰۰	۴۰/۰۰۰	
۲۰	کلیه شعبات بیمه	۵۰/۰۰۰	۶۰/۰۰۰	
۲۱	کلیه جایگاههای سوخت و نمایندگی خودرو	۵۰۰/۰۰۰	۵۰۰/۰۰۰	
۲۲	صندوق قرض‌الحسنه	۱۲۰/۰۰۰	۱۵۰/۰۰۰	
۲۳	پیش‌خوان دولت		۷۰/۰۰۰	
۲۴	نمایندگی بیمه‌ها		۳۰/۰۰۰	
۲۵	شعبه‌ها و باجه‌های بانکها		۲۵۰/۰۰۰	
			۳۵/۰۰۰	
			۴۰/۰۰۰	

.....

.....

ماده ۲۵: عوارض حق‌النظاره و نقشه‌کشی مهندسان و ناظر ساختمان در هنگام صدور پروانه ساختمانی و تأیید نقشه‌های ساختمانی توسط شهرداری از مبلغ حق‌النظاره و نقشه‌کشی ۵ درصد توسط شهرداری وصول می‌گردد.

عوارض بر درآمد بانکها

علاوه بر یک درصد درآمد قطعی شده بانکها عوارض افتتاح بانکها، مؤسسات اعتباری، صندوقهای قرض‌الحسنه و غیره به میزان ۱۰ برابر ارزش منطقه‌ای برای هر مترمربع مجموع عرصه و اعیانی در زمان افتتاح (از تاریخ تصویب به بعد) توسط شهرداری وصول گردد.

ت) متن مصوبه شورای شهر تبریز:

«ماده ۳۴- عوارض تابلوها (سال ۱۳۹۱)

به منظور ساماندهی و مناسب‌سازی نماهای شهری عوارض ذیل در خصوص تابلوهای سطح شهر با رعایت آیین‌نامه پیوست تعیین می‌گردد.

الف) تابلوهایی که نیاز به مجوز نداشته و معاف از عوارض می‌باشند:

۸- تابلوهای نصب شده بر سر درب واحدهای دولتی، نهادها، نیروی انتظامی به استثنای شرکتهای دولتی، شعب بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری

ماده ۳۴- عوارض تابلوها (سال ۱۳۹۲)

به منظور ساماندهی و مناسب‌سازی نماهای شهری عوارض ذیل در خصوص تابلوهای سطح شهر با رعایت آیین‌نامه پیوست تعیین می‌گردد.

الف) تابلوهایی که نیاز به مجوز نداشته و معاف از عوارض می‌باشند:

۸- تابلوهای نصب شده بر سر درب واحدهای دولتی، نهادها، نیروی انتظامی به استثنای شرکتهای دولتی، شعب بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری

ماده ۳۳- عوارض تابلوها

به منظور ساماندهی و مناسب‌سازی نماهای شهری عوارض ذیل با نظارت سازمان زیباسازی شهرداری تبریز در خصوص تابلوهای سطح شهر با رعایت آیین‌نامه پیوست تعیین می‌گردد.

الف) تابلوهایی که نیاز به مجوز نداشته و معاف از عوارض می‌باشند:

بند ۱۴ - شرکتهای دولتی، شعب بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری و بیمه در ابعاد به طول ۳ و عرض ۱.

متن مصوبه شماره ۸۸۷ - ۱۳۹۲/۱۱/۲

لایحه مصوب مراکز عمومی، دولتی و خصوصی برای اجرا در سال ۱۳۹۳ (به ریال)

ردیف	فهرست یه‌اء خدمات شهری از محل مراکز عمومی، دولتی و خصوصی	مبلغ مصوب	مبلغ مصوب دوره محاسبه	محدوده وصول
۶۵	سرپرستی بانکها	۵۰۲۷/۱۱۵	۵/۷۹۳/۰۰۰	حوزه استحفاظی
۶۶	شعب بانکهای درجه یک و باجه‌ها	۴/۱۹۷/۶۱۵	۴/۸۳۷/۰۰۰	حوزه استحفاظی
۶۷	شعب بانکهای درجه دو و باجه‌ها	۲/۵۶۷/۹۹۰	۴/۱۰۳/۰۰۰	حوزه استحفاظی
۶۸	شعب بانکهای درجه سه و باجه‌ها	۳/۱۴۸/۲۴۰	۳/۶۲۰/۰۰۰	حوزه استحفاظی

در پاسخ به شکایت مذکور، شوراهای اسلامی شهرهای شیراز، آران و بیدگل، تبریز طی لوایح شماره ۲۶۳۲۳/ش الف ی - ۱۳۹۰/۱۲/۱۶، ۹۷۷ - ۱۳۹۳/۵/۲، ۸۳۳۱ - ۴/ش/ت پاسخ داده‌اند که:

«با وضع قانون مالیات بر ارزش افزوده، قانون موسوم به تجمیع عوارض منسوخ گردیده و استناد به قانون مذکور در بیان تعارض با مصوبه شورا موضوعیت ندارد. ثانیاً: تبصره ذیل ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده اشعار داشته در مواردی که در این قانون برای آنها مالیات و عوارض تعیین شده، شوراها و سایر مراجع نمی‌توانند وضع مالیات یا عوارض نمایند و مفهوم مخالف آن این می‌باشد که برای مواردی که تکلیف عوارض آنها در قانون مذکور تعیین نگردیده مراجع ذی صلاح مثل شوراها بر اساس اختیارات مندرج در بند ۱۶ ماده ۷۶ (۷۱ سابق) اصلاحی قانون شوراها می‌توانند وضع عوارض نمایند و با توجه به این که در قانون مالیات بر ارزش افزوده به صورت خاص هیچ گونه عوارضی برای دفاتر بیمه وضع نشده لذا شورا اختیار وضع عوارض را داشته است.

شورای اسلامی شهر با وضع مصوبه مورد اعتراض در صدد وضع عوارض با کاربرد ملی برای بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری نبوده است. بدیهی است که فعالیت‌های مالی، اعتباری و اقتصادی و... بانکها فعالیت ملی است و از این جهت تابع قوانین و مقررات مربوطه خود در سطح ملی می‌باشند و شوراهای محلی صلاحیت ورود به این حوزه را ندارند. لیکن در مانحن‌فیه شورای اسلامی شهر تبریز برای استفاده شعبات بانکها از فضای شهری و فیزیکی عوارض وضع نموده است که عیناً این وضعیت در خصوص عوارض پروانه‌های ساختمانی نیز صادق است و شعبات بانکها در هیچ کدام از شهرها نمی‌توانند به بهانه این که فعالیت ملی دارند از پرداخت عوارض پروانه برای ساختمانهایی که در آن شهر احداث می‌کنند شانه خالی کنند و این وضعیت در مورد نصب تابلو از طرف آنها که موضوع شکایت حاضر می‌باشد نیز صادق است.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۱۲ 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

به موجب ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ مقرر شده است که «برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض بر درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکتها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد.» مطابق تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون یاد شده نیز 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 اجراء در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند. نظر به این که شوراهای اسلامی شهر به موجب مقررات یاد شده برای تصویب عوارض محلی صلاحیت دارند و از وضع عوارض بر درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات ممنوع می‌باشند و نیز پرداخت مالیات توسط بانکها بابت درآمد خود، اخذ عوارض از بانکها غیرقانونی و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهرهای طرف شکایت است، بنابراین تعرفه‌های عوارض مورد شکایت شاکیان به شرح مندرج در گردشکار در تعیین عوارض از بانکها، مؤسسات مالی اعتباری و دفاتر بیمه به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود و تعرفه عوارض محلی سالهای ۱۳۹۱، ۱۳۹۰ و ۱۳۸۹ مصوب شورای اسلامی شهر اهر در قسمت تعیین عوارض افتتاح بانکها با استناد به ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدکاظم بهرامی