



رای شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۳۱۰۶۲۸۴ مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (موضوع شکایت و خواسته: ابطال بندهای ۴-۲۸-۱ و ۴-۲۸-۵ مصوبه شماره دو از مصوبات چهاردهمین جلسه دوره چهارم شورای اسلامی شهر اهواز)

شماره دادنامه: ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۳۱۰۶۲۸۴

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۳/۱۲/۲۱

شماره پرونده: ۰۱۰۷۳۶۱

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: شرکت خطوط لوله و مخابرات نفت ایران

طرف شکایت: شهرداری اهواز- شورای اسلامی شهر اهواز

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بندهای ۴-۲۸-۱ و ۴-۲۸-۵ مصوبه شماره دو از مصوبات چهاردهمین جلسه دوره چهارم شورای اسلامی شهر اهواز

گردش کار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال بند ۴-۲۸ مصوبه شماره دو از مصوبات چهاردهمین جلسه دوره چهارم شورای اسلامی شهر اهواز را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته به طور خلاصه اعلام کرده است که:

" در خصوص وضع عوارض چاه های نفتی، عوارض تراکم، پذیره، تغییر کاربری و ... مخازن و ساختمان ها و به طور کلی تأسیسات نفتی، بر اساس آرای متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله رای شماره ۹۵۱۰۰۹۰۵۸۰۱۴۴۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۴ و همچنین رای شماره ۹۶۱۰۰۹۰۵۸۰۱۰۲۹ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، تعیین تکلیف شده و دریافت این نوع عوارض بر خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهرها تشخیص داده شده است به نحوی که به موجب رای شماره ۹۶۱۰۰۹۰۵۸۰۱۰۲۹، مصوبه شورای شهر مسجدسلیمان که عیناً مشابه مصوبه معترض عنه در پرونده حاضر است ابطال شده است.

صرف نظر از این که ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ناظر به مصوبات بعد از ابطال می باشد، لیکن بدیهی است بنابر اشتراک موضوعات و مصادیق عوارض تعیین شده و تکرار آن در مصوبات ابطال شده، استدلال مندرج در آرای صادره هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، قابل تعمیم و تسری به مصوبه معترض عنه خواهد بود. از طرف دیگر با توجه به این که دیوان عدالت اداری، اخذ چنین وجوهی را در برخی از شهرها خلاف قانون تشخیص داده و ابطال نموده است و عوارض ابطال شده از نظر مفاد، مشابه با عوارض موضوع این درخواست بوده و تفاوتی بین آنها نیست، اصل عدالت مالیاتی (بند ۱۴ اصل ۳ و اصل ۲۰ قانون اساسی) و قاعده هماهنگی و اصل وحدت

رویه در نظام عوارض (بند ج ماده ۱۴ آیین نامه وضع عوارض توسط شوراهای شهرها مصوب ۱۳۷۸) اقتضا دارد با تمام شهروندانی که ساکن در محدوده سرزمینی ایران هستند به طور یکسان برخورد شود و نمی‌توان مصوبه شورای یک شهر مبنی بر اخذ عوارضی را در تاریخ و محلی باطل و من غیر حق تشخیص داد، ولی مشابه همان مصوبه در زمان و جای دیگر از کشور جاری باشد.

تعرفه های مورد شکایت با مواد قانونی زیر مغایرت دارد:

ماده ۱۰ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، مصوب ۱۳۵۶ که مقرر داشته است: «مالیات بر درآمد شرکت و شرکت های فرعی و وابسته آن بر اساس نرخ و مقررات قانونی مربوط به مالیات بر درآمد شرکت های نفتی از سود ویژه وصول خواهد شد و هیچ گونه مطالبه دیگری از شرکت و شرکت های فرعی و وابسته آن تحت عنوان مالیات و یا عوارض و حقوق و غیره زائد بر آن چه طبق مقررات قانونی از شرکت های نفتی قابل وصول باشد، جایز نخواهد بود».

همچنین تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون مذکور، وضع عوارض از سوی مقامات محلی را مشروط به ارائه خدمات دانسته که شهرداری هیچ گونه خدماتی در خصوص مخازن، خطوط لوله انتقال فرآورده های نفتی و به طور کلی تأسیسات نفتی ارائه نمی نماید تا مستحق دریافت عوارض آن باشد.

بدیهی است شورای اسلامی شهر نمی تواند در تعیین عوارض محلی نسبت به برقراری عوارض مضاعف و غیرقانونی و بیشتر از میزان مقرر قانونی اقدام نماید؛ از سوی دیگر ورود شورای اسلامی شهر برای تعیین عوارض در جایی که قانون تکلیف آن را مشخص کرده و عوارض متعلقه را صراحتاً تعیین کرده، غیر قانونی و خارج از حدود صلاحیت شورای اسلامی شهر اهواز می باشد.

چرا که اولاً مطابق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده، برقراری هر گونه عوارض و سایر و وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می باشد.

ثانیاً بر اساس ماده ۵۲ همان قانون مقرر گردیده که کلیه مقررات مربوط به دریافت هر گونه عوارض بر تولید کالاها و ارائه خدمات لغو و دریافت هر گونه مالیات و عواض از تولیدکنندگان و وارد کنندگان و ارائه دهندگان خدمات ممنوع می باشد. بنابراین اخذ عوارض مورد اعتراض محمل قانونی نداشته و به موجب ماده ۳۹ قانون موصوف، سازمان امور مالیاتی موظف گردیده نسبت به واريز سهمیه شهرداری ها از محل عوارض وصولی اقدام نماید.

مطابق تبصره ۴ ماده ۱۰ قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب، طرح های عمومی دولت از پرداخت هر نوع عوارض مستقیم به شهرداری ها مثل انواع عوارض متعلق به زمین و ساختمان و سایر اموال منقول و غیرمنقول و حق تشرف و حق مرغوبیت و مشابه آن معاف هستند. لذا شورای اسلامی شهر حق و اختیار وضع عوارض اختصاصی برای تأسیسات و مخازن نفت و گاز را ندارد، مخصوصاً این که مطابق قوانین حاکم در زمان احداث تأسیسات مذکور، از پرداخت هرگونه عوارض به شهرداری معاف بوده اند، لذا مطابق ماده ۴ قانون مدنی و اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین، و نظر به این که مطابق قانون تجمیع عوارض، تصویب عوارض ناظر به آینده است و پس از تصویب توسط مراجع صالح، برای سال آتی قابل اجرا است و به گذشته تسری ندارد.

از طرفی همان گونه که در مقدمه لایحه توضیح داده شد، این شرکت وظیفه سوخت رسانی از مبادی استخراج و تولید به مقاصد مصرف (پالایشگاه ها و انبارهای نفت) در اقصی نقاط کشور را بر عهده دارد و مسئولیت فوق در سراسر کشور جاری است و این مسئولیت از طریق ۱۲ منطقه عملیاتی، در نقاط مختلف کشور صورت می پذیرد. این شرکت و مناطق تحت پوشش آن، دارای شخصیت حقوقی واحد بوده و از طرف دیگر با عنایت به اختیارات شوراهای اسلامی شهر در وضع عوارض موضوع بندهای ۱۶ و ۲۶ ماده ۸۰ و ماده ۸۵ اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، شورای شهر اهواز حق وضع عوارض مورد شکایت را در سال ۱۳۹۲ نداشته است.

از سوی دیگر مطابق تبصره ماده ۲ آئین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی، وضع عوارض بر درآمدهای ناشی از معادن، منابع و طرح های ملی بر عهده سایر مراجع که در قوانین و مقررات مربوط تعیین شده یا می شوند خواهد بود. در واقع وضع عوارض بر درآمدهای ناشی از طرح های ملی از جمله خطوط لوله سراسری و تأسیسات نفت و گاز از حدود صلاحیت شوراهای اسلامی شهر خارج است.

مصوبه مورد شکایت بدون رعایت مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری کشور تحت عنوان ضوابط منطقه بندی و تعیین تراکم های ساختمانی و در طرح های توسعه شهری تصویب شده است. بند ۲ مصوبه شورای عالی شهرسازی در مورد ساختمان ها و تأسیسات ناهماهنگ با کاربری های مصوب که بعد از تصویب طرح جامع و ضوابط منطقه بندی مقرر در طرح های جامع و تفصیلی بدون پروانه احداث شده اند می باشد، در حالی که مصوبه مورد شکایت به طور کلی و بدون ذکر شرایط مذکور، مبادرت به تعیین عوارض اختصاصی برای تأسیسات نفتی نموده است. این در حالی است که اغلب تأسیسات نفتی و از جمله تأسیسات و مخازن این شرکت، مربوط به قبل از سال ۱۳۴۹ بوده و احداث آن مربوط به قبل از تصویب طرح جامع و ضوابط منطقه بندی می باشد.

به موجب ماده ۱۴ آیین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، شوراها موظفند به هنگام تصمیم گیری راجع به عوارض علاوه بر توجه به سیاست های کلی که در برنامه های پنجساله و قوانین بودجه سالیانه اعلام می شود سیاست های عمومی دولت را نیز مراعات نمایند که یکی از مواردی که لزوم رعایت آن در ادامه این ماده و در بند ب آن، احصاء شده است رعایت تناسب میزان عوارض با ارائه خدمات عمومی و عمرانی به اقشار و بخش های مختلف اعم از دولتی و غیر دولتی است. شایان ذکر است این شرکت در خصوص تأسیسات و مخازن نفتی، هیچ گونه خدماتی از شهرداری دریافت ننموده است. بنابراین، مصوبه مورد اعتراض و عوارض هنگفتی که بر مبنای آن، مورد مطالبه شهرداری است، تناسبی با خدمات عمومی و عمرانی که اساساً به این شرکت ارائه نشده است ندارد. در هر صورت، با توجه به این که اساساً وضع عوارض در قبال ارائه خدمات محقق می گردد، مصوبه مورد شکایت که تناسب مندرج در بند ب ماده ۱۴ مذکور را رعایت نکرده است قانونی نیست.

در بند ت ماده ۱۴ آیین نامه یاد شده نیز به لزوم رعایت تناسب وضع عوارض با تولیدات و درآمدها اشاره شده است. همان گونه که به استحضار رسید، این شرکت بر اساس قوانین موضوعه و وظایف محوله، اقدام به خدمات رسانی عمومی و نقل و انتقال سوخت در سراسر کشور و تأمین خوراک برای پالایشگاه ها و مبادی مصرف مینماید. پرداخت مبلغی سنگین به عنوان عوارض برای این شرکت که به ارائه خدمات عمومی با یارانه پنهان به اقشار جامع مشغول است و هیچ سودی از بابت انجام وظایف قانونی خود دریافت نمی نماید و با توجه به نظریات متعدد شورای نگهبان مبنی بر خلاف شرع بودن عوارض اجحافی (نظریه های شماره ۲۵۱۰۹ - ۱۴۰۰/۹/۱۸، ۲۱۸۰۹ - ۱۳۹۹/۱۱/۲۶، ۲۱۱۲۰ - ۱۳۹۹/۱۰/۶ و

(....) برخلاف مقررات قانونی و ضوابط شرعی بوده و شایسته ابطال است. از طرف دیگر این شرکت دارای ردیف بودجه در قوانین بودجه سالانه مصوب مجلس شورای اسلامی است و هزینه حمل سوخت به عنوان یارانه پنهان به آحاد جامعه پرداخت می گردد، لذا اگر قرار باشد تمام شهرهایی که این شرکت در آنها دارای تأسیسات مشابه است، عوارض مشابه را مصوب و از این شرکت مطالبه نمایند، با وجود بیش از ۲۰۰ تلمبه خانه و تأسیسات متعلق به شرکت، کل بودجه شرکت باید صرف پرداخت این دست از عوارض غیر قانونی به شهرداری ها گردد.

درخصوص مقوله اجحافی بودن عوارض مورد اعتراض از جمله عوارض پذیره، عوارض مازاد تراکم، عوارض تغییر کاربری موضوع مصوبه مذکور، با عنایت به این که تعیین عوارض اختصاصی به ضرایب بسیار بالا (۱۴p و ۴۰p) نسبت به موارد مشابه در دفترچه عوارض و بهای خدمات شهرداری، موجب تبعیض در اخذ عوارض و عدم رعایت اصل تساوی افراد در برابر قانون و عدم رعایت اصل عدالت مالیاتی است؛ لذا ابطال تعرفه های مورد شکایت از زمان تصویب مورد استدعا است"

شاکي همچنین به موجب لایحه رفع نقص که با شماره ۴۲۱۵۷۸ مورخ ۱۴۰۲/۱/۳۰ در دفتر هیأت عمومی به ثبت رسیده، اعلام کرده است که:

" به استحضار می رساند؛ علاوه بر مواردی که در خصوص مغایر قانون بودن مصوبه مورد شکایت با قانون در دادخواست تقدیمی معروض گردید، مصوبه یاد شده به لحاظ اجحافی بودن به شرح ذیل غیر شرعی می باشد:

توضیح این که عوارض تعیین شده هیچ تناسبی با خدمات شهرداری و همچنین درآمدهای این شرکت ندارد و ضریب های وضع شده برای عوارض که منجر به مطالبه مبالغ هنگفتی توسط شهرداری شده است مصداق بارز اجحاف و به نوعی ظلم به شهروندان و از جمله این شرکت می باشد، لذا اخذ عوارض اجحافی با مفاد آیه شریفه «لا تأکلوا أموالکم بینکم بالباطل» و قاعده فقهی «لا ضرر ولا ضرار فی الاسلام» و «حرمة مال المؤمن کحرمة دمه» مغایر می باشد. مطابق موازین شرعی، اخذ هر گونه مال از دیگران به صورت مجانی و بدون ما به ازاء مشخص صحیح نمی باشد و الزام اشخاص برای خروج مال از دارایی آنان باید با دلیل شرعی صورت پذیرد در حالی که مصوبه مورد شکایت عوارضی را برای مخازن و ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری تعیین نموده که فاقد ما به ازاء مشخص و بدون ارائه خدمات در خصوص آن بوده است همچنین در نامه ۵۳ نهج البلاغه امیر المؤمنین علی (ع) خطاب به جناب مالک اشتر متذکر شده است که «من طلب الخراج بغير عماره اخرج البلاد و اهلك العباد»، لذا مطالبه عوارض مذکور اجحافی و فاقد وجاهت شرعی می باشد. شایان ذکر است مطابق نظریات متعدد شورای نگهبان، اخذ هرگونه وجهی، چنانچه استناد قانونی نداشته باشد خلاف شرع است (نظریه شماره ۵۶۲۱/۲۱/۷۸ مورخ ۱۳۷۸/۸/۱۳) و همچنین، عوارض که ظهور در اجحاف به مؤدیان داشته باشد از سوی آن شورای خلاف شرع شناخته شده است."

متن مقررهای مورد شکایت به شرح زیر است:

" ۴-۲۸: عوارض اختصاصی تأسیسات نفتی و صنعتی (مصوبه شماره دو از چهاردهمین جلسه دوره چهارم شورای اسلامی شهر اهواز):

شهر اهواز به عنوان مرکز استان زرخیز خوزستان با داشتن ذخایر نفتی فراوان سالیان سال نقش به سزایی را در افزایش درآمد ملی به عهده داشته است و زندگی مردم این شهر با وجود چاه های نفتی متعدد و مشعل های همیشه فروزان آنها، بنا به ضرورت امر و سیاست های ملی کشور با انواع عوارض زیست محیطی ناشی از چاه های مذکور و دیگر

تأسیسات مربوطه قرین شده اند و شهرداری اهواز علی رغم استقرار تأسیسات مذکور بر روی اراضی دارای کاربری عمومی از قبیل فضای سبز، تجهیزات شهری، اراضی کشاورزی و و تلاش مداوم مجموعه شهرداری در ایجاد فضاهای سبز وسیع برای رفع آلودگی های حاصله و ارتقاء کیفیت محیط زندگی شهروندان، به دلیل فقدان دستورالعمل مناسب نتوانسته است حقوق مناسبی را برای بهسازی محیط شهر اهواز از متولیان تأسیسات مذکور وصول نماید. لذا باتوجه به گستردگی تأسیسات نفتی در شهر اهواز و اثرات زیان بخش متعدد آنها بر زندگی شهروندان و باتوجه به بند ۱ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری کشور تحت عنوان «ضوابط طبقه بندی و تعیین تراکم های ساختمانی و کاربری اراضی در طرح های توسعه شهری» و ارزش اقتصادی نفت در بازار جهانی و مستند به تبصره بند ۸ ماده ۴۵ قانون شهرداری ها مکانیزم عوارضی ذیل را جهت وصول حقوق قانونی شهرداری پیشنهاد و توسط شورای اسلامی شهر اهواز مصوب گردید.

مکانیزم اجرایی:

۴-۲۸-۱: عوارض چاه های نفت: که میزان آن به ازای هر حلقه چاه معادل ۲۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال پیشنهاد می گردد.

.....

۴-۲۸-۵: عوارض تغییر کاربری: مطابق طرح های تفصیلی مصوب اراضی وسیعی در شهر وجود دارند که دارای کاربری های عمومی شهری از قبیل فضای سبز، تجهیزات شهری، اراضی کشاورزی و ... می باشند. لیکن در وضعیت موجود توسط شرکت های مختلف خدماتی از جمله شرکت نفت، شرکت گاز، کارخانه های صنعتی و ... بدون طی مراحل قانونی نسبت به تغییر کاربری آنها و احداث فضاهای غیر مرتبط با کاربری مصوب اقدام نموده اند و شهرداری در راستای تأمین فضاهای خدماتی مورد نیاز شهروندان رأساً نسبت به تملک اراضی جایگزین اقدام می نماید که تأمین اعتبار آنها بار مضاعفی بر دوش شهرداری می باشد و لذا در راستای قانونمندی تغییرات انجام گرفته عوارض تغییر کاربری اراضی فوق اشاره معادل SP ۴۰ پیشنهاد می گردد:

نوع کاربری مصوب - نوع بهره برداری - ضریب ثابت

انواع فضای سبز باغ و اراضی کشاورزی و ... - تأسیسات نفتی، چاه های نفت و حریم آنها - ۴۰

۱- با توجه به عدم مراجعه شرکت ملی مناطق نفت خیز جنوب جهت اخذ مجوز براساس قوانین شهرداری، مبنای محاسبه، عوارض قیمت منطقه بندی و ضوابط جاری می باشد.

۲- چنانچه چند لوله در کنار هم قرار داشته باشند، حریم هر لوله جداگانه مبنای محاسبه می باشد و حداقل عرض ملاک عمل جهت حریم ۱۰ متر تعیین می گردد.

۳- S = مساحت فضاهای موردنظر

۴- P = ارزش منطقه بندی روز موقعیت فضاهای موردنظر

در پاسخ به شکایت مذکور، رییس شورای اسلامی شهر اهواز به موجب لایحه شماره ۲۰۰۰/۱۴۰۲/۲۸۶۳ مورخ ۱۴۰۲/۱/۱۵ توضیح داده است که:

" شاکی طی دادخواست تقدیمی خود، صدور مصوبه مذکور از سوی شورای اسلامی شهر اهواز را غیر قانونی و بر خلاف وظایف و حدود و اختیارات قانونی این مرجع دانسته و خواستار رسیدگی و ابطال آن شده ادعای مطروحه بنا به جهات زیر وارد نمی باشد:

۱- با توجه به خودگردان شدن شهرداری ها، اخذ عوارض و بهای خدمات ارائه شده توسط این مؤسسه عمومی غیر دولتی و سازمان های تابعه آن یکی از انواع درآمدهای محلی شهرداری ها محسوب می شود و به موجب مواد ۲۹ و ۳۰ آیین نامه مالی شهرداری ها، ماده ۸۵ و بند ۱۶ و ۲۶ ماده ۸۰ قانون شوراهای اسلامی کشور و ماده ۱، ۲ و ۳ آیین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر مصوب هیأت وزیران و ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و همچنین بنا به حکم مقرر در تبصره ۱ ماده ۵۰ مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ شوراهای اسلامی شهر می توانند نسبت به وضع عوارض و بهای خدمات به منظور تأمین بخشی از هزینه های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر اقدام نمایند. لذا بر خلاف ادعای شاکی که مصوبه مذکور را خارج از حدود اختیارات شوراهای اسلامی شهر دانسته است وضع عوارض محلی یکی از انواع درآمدهای شهرداری ها محسوب می شود که قانونگذار برابر مستندات مذکور اختیار وضع آن را به شوراهای اسلامی شهر واگذار نموده و این شورا برابر مستندات یاد شده در حدود صلاحیت و اختیارات قانونی خود اقدام به تصویب مصوبه مورد نظر کرده است و اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به پرداخت آن تکلیف قانونی دارند.

۲- افزون بر مواد قانونی یاد شده مطابق ماده ۱ قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری و دهیاری ها مصوب ۱۴۰۱/۵/۹: «شهرداری ها می توانند در چهارچوب قوانین و مقررات از انواع ابزارهای تأمین منابع مالی استفاده کنند.»

ماده ۲ قانون مذکور نیز اعلام نموده است کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که در محدوده و حریم شهر و محدوده روستا ساکن هستند و یا به نوعی از خدمات شهری و روستایی بهره می برند مکلفند عوارض و بهای خدمات شهرداری و دهیاری را پرداخت نمایند. مضافاً بر اساس ماده ۹ قانون مذکور «کلیه دستگاه های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی و ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی و نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران موضوع ماده ۲ قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی مکلفند عوارض و بهای خدمات شهرداری ها و دهیاری های موضوع این قانون را همه ساله حداکثر تا پایان سال مالی حساب شهرداری یا دهیاری مربوط واریز کنند ذی حساب و رییس دستگاه مربوط مسئول حسن اجرای این ماده باشد.»

۳- ماده ۱۰ قانون مذکور نیز مقرر نموده است «پرداخت عوارض و بهای خدمات شهرداری ها پس از موعد مقرر قانونی و ابلاغ، موجب تعلق جریمه ای (در هنگام وصول) و به میزان ۲٪ به ازای همراه نسبت به مدت تأخیر و حداکثر تا میزان ۲۴٪ خواهد بود. با توجه به این که قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری و دهیاری ها مصوب ۱۴۰۱/۵/۹ به عنوان آخرین اراده قانونگذار به شرح مذکور وضع عوارض توسط شورای اسلامی شهر را مجاز دانسته است لذا مصوبه این شورا مطابق قانون موصوف و برابر ۱۶ ماده ۸۰ قانون شوراهای اسلامی عاری از ایراد اعلامی شاکی می باشد. با توجه به شرح فوق مطابق مستندات قانونی یاد شده قانونگذار صراحتاً به شوراهای اسلامی شهر اجازه وضع عوارض محلی را داده است و برخلاف ادعای خواهان، شورای شهر اهواز، برابر مستندات یاد شده در حدود صلاحیت و اختیارات قانونی خود اقدام کرده است لذا ادعای مطروحه از این حیث نیز وارد نمی باشد زیرا هیچ گونه معافیت قانونی برای

شرکت طرف دعوی نسبت به پرداخت عوارض و بهای خدمات شهرداری ها پیش بینی نشده است و حتی اگر قوانین سابق آنها را از پرداخت مستثنی کرده باشد به موجب قوانین مؤخر چنین معافیت هایی ملغی الاثر شده است زیرا برابر تبصره ۳ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده قوانین و مقررات مربوط به اعطاء تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض یا وجوه به شهرداری ها لغو گردیده است و این موضوع دلالت بر عدم معافیت اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به پرداخت عوارض و یا وجوه مربوط به بهای خدمات به شهرداری ها دارد، لذا شرکت طرف دعوی نیز همانند سایر شهروندان اهوازی مکلف به پرداخت عوارض و بهای خدمات تعیین شده خواهند بود.

۴- درضمن قانونگذار به موجب بندهای ۱۶ و ۲۶ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور اختیار وضع عوارض و تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان های وابسته به آن را به شوراهای اسلامی شهر واگذار نموده و مطابق ماده ۱۰۵ قانون شوراهای اسلامی کشور کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون لغو گردیده است و طبیعتاً قانون شوراهای اسلامی و سایر قوانین فوق الذکر به عنوان قانون خاص مؤخر نسبت به ماده (۱۰) قانون اساسنامه شرکت نفت لازم الاتباع است و حتی در صورت وجود مغایرت، ملاک عمل قانون مؤخر (قانون شوراهای اسلامی) به عنوان آخرین اراده قانونگذار می باشد لذا ایراد طرف دعوی در این خصوص نیز وارد نیست و قوانین سابق الصوری که مغایر قانون شوراهای اسلامی وجود دارند به موجب ماده ۱۰۵ قانون شوراهای لغو گردیده اند و مناط عمل نیستند.

۵- بنا به تصریح ماده ۹۰ و ۱۰۶ قانون شوراهای اسلامی کشور مسئولیت بررسی و اعلام مغایرت های قانونی مصوبات شورای اسلامی شهر و همچنین نظارت بر حسن اجرای قانون شوراهای برعهده فرمانداری و استانداری مربوطه می باشد نظر به این که مراجع مذکور که در قلمرو مأموریت خود، به عنوان نماینده عالی دولت، مسئول اجرای سیاست های عمومی دولت هستند نه تنها هیچ گونه اعتراضی نسبت به مصوبه موصوف ننموده اند بلکه به موجب نامه شماره ۴۴۲۷/۸۷۸۳/۴۰/۱ مورخ ۱۳۹۲/۹/۹ فرمانداری اهواز مصوبه را مغایر وظایف و اختیارات شورا ندانسته است لذا مصوبه مذکور از این حیث نیز مراحل قانونی خود را طی کرده و ایرادی بر آن مترتب نیست. با توجه به شرح فوق و نظر به این که قانونگذار به موجب مستندات مذکور وضع عوارض محلی توسط شوراهای اسلامی شهر را تجویز نموده است و مصوبه این شورا در این خصوص، وفق مقررات و قوانین یاد شده در حدود صلاحیت و اختیارات شوراهای وضع گردیده و هیچ گونه تعارض و تضادی با سایر قوانین موجود در این زمینه ندارد لذا درخواست شاکی به خواسته ابطال مصوبه موردنظر فاقد وجاهت قانونی بوده، صدور قرار رد دعوی مطروحه مورد تقاضاست."

پرونده در اجرای ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری به هیأت تخصصی شوراهای اسلامی ارجاع شد و این هیأت به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۱۰۹۴۰۰۸ مورخ ۱۴۰۳/۵/۱۳ بندهای ۴-۲۸-۴ و ۴-۲۸-۴ از مصوبه شماره دو مصوبات چهاردهمین جلسه دوره چهارم شورای اسلامی شهر اهواز را از بُعد قانونی قابل ابطال تشخیص نداد ولیکن از بُعد شرعی، مکاتبات لازم با شورای نگهبان صورت پذیرفته است.

رسیدگی به تقاضای ابطال بندهای ۴-۲۸-۱ و ۴-۲۸-۵ از مصوبات مورد شکایت در دستورکار هیأت عمومی قرار گرفت.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۲۱ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رای مبادرت کرده است.

رای هیأت عمومی

الف: اولاً به موجب ماده ۱۰ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۶۵/۳/۱۷: «مالیات بر درآمد شرکت و شرکت های فرعی و وابسته آن براساس نرخ و مقررات قانونی مربوط به مالیات بر درآمد شرکت های نفتی از سود ویژه وصول خواهد شد و هیچ گونه مطالبه دیگری از شرکت و شرکت های فرعی و وابسته آن تحت عنوان مالیات و یا عوارض و حقوق و غیره زائد بر آن چه طبق مقررات قانونی از شرکت های نفتی قابل وصول باشد جایز نخواهد بود. منافع شرکت و شرکت های فرعی و وابسته آن از فعالیت های غیرنفتی مشمول مقررات عمومی مالیاتی کشور خواهد بود» و براساس تبصره ۱ ماده مذکور: «حقوق و عوارضی که طبق قوانین از طرف مقامات دولتی یا محلی در ازای خدمات مورد درخواست شرکت یا شرکت های فرعی و وابسته آن و یا خدماتی که معمولاً برای عامه انجام می شود مطالبه می گردد از شرکت و شرکت های فرعی و وابسته آن نیز قابل وصول است.» ثانیاً براساس آراء متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله بند ۱ دادنامه شماره ۹۶۱۰۰۹۰۵۸۰۱۰۲۹ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۲ این هیأت وضع عوارض برای هر حلقه چاه مغایر با قانون تشخیص و ابطال شده است. با توجه به مراتب فوق، بند ۴-۲۸-۱ مصوبه شماره دو از مصوبات چهاردهمین جلسه دوره چهارم شورای اسلامی شهر اهواز که تحت عنوان عوارض چاه های نفت به تصویب رسیده، مغایر با قانون بوده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود.

ب: مطابق بند ۳ ماده یک قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۳ طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها تعیین می شود و بر اساس ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱ بررسی و تصویب طرح های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به کمیسیونی خاص محول شده است و از سویی وظایف شورای اسلامی شهرها در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات بعدی تعیین شده است و در این ماده قانونی امر تغییر کاربری اراضی در صلاحیت شورای اسلامی شهر پیش بینی نشده است. با توجه به مراتب، شورای اسلامی شهر که صلاحیتی برای تغییر کاربری اراضی ندارد، به طریق اولی نمی تواند در این خصوص مبادرت به وضع قاعده و اخذ عوارض و بهای خدمات کند و در نتیجه اطلاق بند ۴-۲۸-۵ از مصوبه شورای اسلامی شهر اهواز در حدی که متضمن جواز تغییر کاربری بدون لحاظ حکم قانونی یاد شده و اخذ عوارض می باشد مغایر قانون مذکور است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود. این رای براساس ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰) در رسیدگی و تصمیم گیری مراجع قضایی و اداری معتبر و ملاک عمل است.

احمد رضا عابدی

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری