

شماره دادنامه: 604 تاریخ: 16/12/1389کلاسە پرونده: 88/316

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: معاون وزیر راه و ترابری و رئیس سازمان راهداری و حمل و نقل جادهای موضوع شکایت و خواسته: اعمال ماده 53 الحاقی به آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نسبت به دادنامه شماره 935 مورخ 4/9/1386، شماره 197 مورخ 18/6/1380 و شماره 304 مورخ 2/5/1386 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

گردش‌کار: رئیس سازمان راهداری و حمل و نقل جادهای به موجب نامه شماره 71/26854 مورخ 7/3/1387، نقض رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه 935 مورخ 4/9/1386 را خواستار و در تبیین خواسته اشعار داشته است که:

الف- شرح ماقوع (گردش‌کار)

1- شورای اسلامی شهر اهواز در مورخ 6/11/1378 در بیست و ششمین جلسه علنی خود به شهرداری اهواز اجازه میدهد 2% عوارض تحت عنوان عوارض حمل کالا اخذ نماید.

2- ابهامات موجود درخصوص نحوه اخذ عوارض مزبور و مؤدی آن منتهی به تشکیل جلسه یکصد و دهم شورای مزبور در مورخ 10/10/1379 گردیده و در این جلسه مقرر میگردد « نحوه وصول عوارض بر حمل و نقل کالا به میزان 2% کرایه حمل در بارنامههای صادره و از مبدأ اهواز از طریق اداره کل حمل و نقل و پایانههای استان و توسط شرکتهای حمل و نقل با درج عوارض در بارنامههای صادره به نفع شهرداری اهواز وصول و به حساب اعلام شده توسط شهرداری واریز شود.»

3- متعاقب اعتراض اداره کل حمل و نقل و پایانههای استان خوزستان نسبت به مصوبات غیرقانونی با ذکر اینکه شاکی و شرکتهای حمل و نقل درخصوص اجرای مصوبات یاد شده همکاری لازم را با شهرداری و شورای اسلامی شهر اهواز معمول نمایند، علیرغم وظیفه قانونی خویش از صدور رأی امتناع مینماید.

4- در این مقطع اعتراض اداره کل حمل و نقل و پایانههای استان خوزستان به کمیسیون موضوع ماده 77 تقدیم و این کمیسیون نیز با صدور رأی محیرالعقول مورخ 9/4/1385 با تغییر مفاد مصوبه، اداره کل حمل و نقل و پایانههای استان خوزستان را مؤدی پرداخت عوارض اعلام مینماید.

5- سازمان راهداری و حمل و نقل جادهای کشور به شرح موجود در پرونده کلاسە 85/29/976 دیوان عدالت اداری شکوائیه خود را به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تقدیم نمود، لیکن این شکوائیه اشتباهاً به شعبه 29 دیوان ارجاع و در مرحله بدوی منتهی به صدور دادنامه شماره 1099 مورخ 4/6/1385 دایر بر رد شکایت این سازمان میگردد.

6- تجدیدنظر خواهی این سازمان از رأی مزبور منتهی به ارجاع شکوائیه به مرجع صالح (هیأت عمومی دیوان عدالت اداری) میشود.

7- استدلالات سرپرست شهرداری اهواز و سرپرست دفتر امور حقوقی وزارت کشور طی لوایح دفاعی شماره 11584/5 مورخ 2/4/1386 و 61/42290 مورخ 5/6/1384 در پاسخ به شکوائیه این سازمان دایر بر این است که اولاً، عوارض موضوع مصوبه یکصد و دهمین جلسه شورا عوارضی است محلی، ثانیاً، در مورد حمل کالا در قانون تجمیع عوارض تعیین تکلیف نشده و شوراهای اسلامی به دلالت تبصره 1 ماده 5 قانون اخیرالذکر در مورد این موضوع مجاز به تعیین عوارض میباشند و عدم ذکر موضوع در قانون مزبور دلیل منع شورا در وضع عوارض نمیشد.

8- هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره 953 مورخ 4/9/1386 با پذیرش استدلالات مذکور در بند قبل و با محلی دانستن عواض موضوع مصوبات مذکور، مصوبات را خارج از اختیارات شورای اسلامی شهر و مغایر با قانون تجمیع عوارض تشخیص نداده و شکایت این سازمان را مردود اعلام مینماید. در حالی که استدلالات مورد اشاره اساساً به شرح آتی مخدوش و فاقد وجاهت قانونی است.

ب- نکات مهم

1- مصوبات جلسات بیست و ششم و یکصد و دهم شورای اسلامی شهر اهواز (مصوبه اولیه و مصوبه الحاقی، اصلاحی دوم) ناظر به اخذ عوارض حمل بار بوده و صراحتاً توسط مرجع واضع، عوارض حمل کالا نام گرفته است.

2- تاریخ وضع این مصوبات به ترتیب در مورخ 6/11/1378 و 10/10/1379 بوده و توجه به آن در بررسی موارد آتی حائز اهمیت است.

3- براساس ماده یک قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی موسوم به لایحه تجمیع عوارض، از ابتدای سال 1382 برقراری و دریافت هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی براساس این قانون صورت پذیرفته و کلیه قوانین و مقررات مربوط به برقراری، اختیار و یا اجازه برقراری و دریافت وجوه که توسط هیأت وزیران، مجامع، شوراه‌ا و ... صورت میپذیرد لغو شده است.

4- از جمله مستثنیات این ماده به شرح قسمت اخیر ماده قانونی مزبور احکام مقرر در بندهای (الف) و (ب) ماده 132 قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب 1/2/1379 است.

5- درصدر ماده 132 قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و بند (الف) این ماده که اجرای آن به موجب ماده 29 قانون برنامه چهارم توسعه در طول این برنامه تنفیذ گردیده مقرر شده:

«به منظور تامین منابع مالی موردنیاز جهت توسعه، نگهداری و بهره‌برداری امور حمل و نقل جادهای به سازمان حمل و نقل جادهای و پایانههای کشور اجازه داده میشود:

الف- از جابجایی کالا و مسافر در جادههای کشور براساس تن - کیلومتر و نفر - کیلومتر عوارض وصول کند. میزان این عوارض همه ساله با پیشنهاد مجمع عمومی سازمان حمل و نقل جادهای و پایانههای کشور و تصویب شورای اقتصاد تعیین میگردد.»

6- به موجب ماده 5 لایحه قانونی موسوم به تجمیع عوارض برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای تولیدی و همچنین آن دسته از خدمات که در ماده 4 این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین ... توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع است.

ج- نتیجه‌گیری و شرح ایرادات مصوبات و دادنامه معترضنه

1- همان‌گونه که در بندهای (الف) و (ب) تشریح گردید مصوبات جلسه 26 و 110 شورای اسلامی شهر اهواز قبل از تصویب لایحه قانونی موسوم به تجمیع عوارض بوده و با تصویب این قانون و به صراحت ماده یک آن، این مصوبات ملغی بوده و استناد به آنها در حکومت قانون اخیرالذکر فاقد وجاهت قانونی است.

2- استدلالات سرپرست شهرداری اهواز و سرپرست دفتر امور حقوقی وزارت کشور دایر بر محلی بودن عوارض مزبور و عدم تعیین تکلیف قانون تجمیع عوارض در مورد عوارض حمل کالا مخدوش است.

استدلال در مورد محلی بودن عوارض مورد بحث مخدوش است زیرا:

عوارض مزبور در ماده یک قانون تجمیع عوارض در قالب بندهای (الف) و (ب) ماده 132 عنوان و به صورت ملی و یکپارچه در مورد آن تعیین تکلیف گردیده و تعیین میزان آن در کشور بر عهده مجمع عمومی این سازمان نهاده شده است.

همچنین استدلال به عدم تعیین تکلیف قانونی مزبور نیز در موارد عوارض حمل کالا مخدوش است زیرا به شرح اخیرالذکر قانون تجمیع عوارض به هنگام ذکر مواردی از قوانین مربوط به عوارض که ملغی نشده‌اند (مستثنیات لغو) بند (الف) و (ب) ماده 132 قانون برنامه سوم توسعه را جزو مستثنیات عدم لغو اعلام نموده و عوارض موضوع این ماده قانونی را کمافیالسابق لازمالاجراء و لازمالاخذ عنوان مینماید و بدین وصف استدلالات شهرداری اهواز و دفتر امور حقوقی وزارت کشور مبنی بر عدم تعیین تکلیف قانون در مورد عوارض حمل کالا قطعاً مخدوش است مضافاً بر اینکه قانون‌گذار به شرح ماده 5 قانون تمامی مراجع و بالاخص شوراهای اسلامی شهر را از وضع عوارض در مورد مصرجات قانون مزبور منع مینماید، موضوعی اساسی و مهم که متأسفانه در رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مغفول عنه واقع گردیده است.

به منظور بررسی خواسته، درخواست به کمیسیون تخصصی شهرداری دیوان عدالت اداری ارجاع و این کمیسیون ضمن اظهارنظر بر قابلیت نقض رأی شماره 935 مورخ 4/9/1386 هیأت عمومی و ابطال مصوبه بیست و ششمین جلسه مورخ 16/11/1378 شورای شهر اهواز درخصوص تصمیمات شورای اسلامی شهرهای ساوه و شیراز که اخذ عوارض از بارنامههای حمل کالا به میزان 2 درصد را مورد تصویب قرار داده‌اند و قبلاً هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامههای شماره 134 مورخ 23/5/1384 و 304 مورخ 2/5/1386 این مصوبات را مغایر قانون تشخیص نداده است به جهات صدرالذکر آرای مذکور را نیز قابل نقض و مصوبات مورد اعتراض را قابل ابطال تشخیص میدهند. رئیس دیوان عدالت اداری پس از ملاحظه گزارش کمیسیون تخصصی شهرداری بر ضرورت نقض دادنامههای شماره 935 مورخ 4/9/1386، شماره 197 مورخ 18/6/1380 و شماره 304 مورخ 2/5/1386 هیأت عمومی، با اجازه حاصل از ماده 53 الحاقی به آیین دادرسی دیوان عدالت اداری موافقت خود را با طرح پرونده در هیأت عمومی اعلام مینمایند.

هیأت عمومی دیوان در تاریخ فوق با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان علیالبدل شعب دیوان تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی مینماید.

رأی هیأت عمومی

به موجب حکم مقرر در ذیل تبصره 4 ماده واحده قانون «اصلاح قانون تاسیس شرکت سهامی خاص پایانههای عمومی وسایل نقلیه باربری مصوب 1374» یک درصد ارزش بارنامههای صادره در سراسر کشور توسط شرکت مذکور وصول و به حساب خزانه واریز میگردد و صددرصد وجوه واریزی به عنوان منابع تأمین اعتبار براساس بودجه سالانه، جهت توسعه و احداث پایانههای جدید یا مجتمع‌های خدمات رفاهی بین راهی در اختیار شرکت سهامی خاص پایانههای عمومی وسایل نقلیه باربری قرار میگیرد. همچنین مطابق بند (ز) تبصره 32 قانون بودجه سالهای 1377 و 1378، یک درصد فوقالذکر به دو درصد افزایش یافته است و حسب بند (الف) ماده 132 قانون «برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» به سازمان حمل و نقل جادهای کشور اجازه داده شده تا پس از تعیین میزان عوارض حمل کالا و تصویب آن توسط شورای اقتصاد، نسبت به اخذ این عوارض و واریز آن به حساب خزانهداری کل اقدام نماید. نظر به اینکه حکم مقرر در قوانین فوقالذکر بر کسر درصدی از ارزش بارنامهها و واریز آن به حساب خزانه، دلالت بر ملی بودن عوارض مذکور دارد و مصوبات شوراهای اسلامی شهرهای اهواز، ساوه و شیراز در اخذ عوارض حمل و نقل کالا از بارنامههای حمل بار به عنوان عوارض محلی خارج از حدود اختیارات شوراهای اسلامی شهر مصرح در بند 16 ماده 71 قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب 1/3/1375 بوده و مغایر احکام قانونگذار به شرح قوانین فوقالاشعار میباشد. مضافاً اینکه مصوبه یکصد و سی و چهارمین جلسه مورخ 23/5/1384 شورای اسلامی شهر ساوه پس از لازمالاجراء شدن «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب 22/10/1381» صادر گردیده و در فراز پایانی ماده یک قانون مذکور حکم مقرر در بندهای (الف) و (ب) ماده132 «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» از شمول قانون استثناء گردیده و این حکم به موجب ماده 29 «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» عیناً تنفیذ گردیده است. بنابراین آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامههای 197 مورخ 18/6/1380، 304 مورخ 2/5/1386 و 935 مورخ 4/9/1386 که به موجب آنها مصوبات مورد شکایت، مغایر قانون تشخیص نگردیده است، با اجازه حاصل از ماده 53 الحاقی به آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نقض و مصوبات مورد شکایت در اخذ عوارض از بارنامههای حمل کالا به دلایل مارالذکر و مستنداً به بند 1 ماده 19 و مواد 20 و 42 قانون دیوان عدالت اداری از تاریخ تصویب آنها، ابطال میگرددند.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدجعفر منتظری