موسسه حقوقی آوای عدالت سروش

رأی شماره ۲۶۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع دریافت عوارض حق الارض خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص داده شد

رأی شماره ۲۶۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع دریافت عوارض حق الارض خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص داده شد

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۴/۳/۱۱ شماره دادنامه: ۲۶۴ کلاسه پرونده: ۱۲۵/۹۳
مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
شاکی: شرکت توزیع نیروی برق استان خراسان رضوی
موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند۷ مصوبه صورت جلسه شماره ۴ ـ ۱۳۸۸/۱/۳۱ شورای اسلامی شهر کاریز
گردش کار: شرکت توزیع نیروی برق استان خراسان رضوی به موجب دادخواستی ابطال بند ۷ مصوبه صورت جلسه شماره ۴ ـ ۱۳۸۸/۱/۳۱ شورای اسلامی شهر کاریز را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است:
«سلام علیکم:
احتراما به استحضار می رساند، شورای اسلامی شهر کاریز و شهرداری کاریز برابر نامه شماره ۳۸۲۳/۱/۱۴۸۸ ـ ۱۳۸۸/۳/۳۱ در صورت جلسه مصوب شورای اسلامی شهر، اقدام به وضع و مطالبه عوارضی موسوم به حق الارض (بهای خدمات) بابت عبور شبکه و تأسیسات برقی در معابر عمومی شهر به استناد تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری ها کرده است، با این استدلال که معابر سطح شهر ملک عمومی بوده و در تولیت شهرداری است و شهرداری در قبال تملک و مسیرگشایی و آزادسازی و نگهداری معابر هزینه پرداخت می نماید، لیکن:
۱ـ شرکت توزیع نیروی برق استان خراسان رضوی با مجوز حاصله از ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران نسبت به نصب و احداث شبکه و تأسیسات، جهت مصارف عمومی و تأمین برق تأسیسات شهری و ساکنین شهر اقدام کرده است و برابر ماده موصوف وزارت آب و برق و شرکت های آن مجاز خواهند بود در صورت لزوم در معابر عمومی شهرها و حریم املاک و اماکن و مستغلات به صورت مجانی نسبت به نصب تأسیسات انتقال توزیع نیروی برق از جمله پایه تیر، پایه مقره، جعبه انشعاب و امثالهم اقدام نمایند و بر اساس این حکم آمره قانونگذار، شرکت ها و سایر مؤسسات مجاز به پرداخت وجهی از بابت استفاده از معابر به عنوان حق بهره برداری یا عوارض حق الارض نیستند.
۲ـ قانون سازمان برق ایران در سال ۱۳۴۶ به تصویب رسیده در حالی که قانون شهرداری ها مصوب سال ۱۳۳۴ است که بر اساس اصول تفسیر حقوقی، ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران آن قسمت از تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری ها را که مخالف مفهوم و منطوق این ماده باشد، نسخ کرده است.
۳ـ برابر تبصره ۱ و ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری ها، چنانچه تأمین نیازمندی های عمومی و شهری هم چون احداث شبکه برق و... به عهده سازمان ها و مؤسسات ثالثی قرار گیرد، سازمان و مؤسسه مزبور برای انجام وظیفه محوله می باید به وسیله شهرداری ها از مقررات ماده فوق استفاده نماید و در گذشته نیز مسؤولیت تامین مسیر نصب تأسیسات به موجب مقررات ماده ۹۶ قانون مارالذکر، به عهده شهرداری ها بوده است که با تصویب قانون سازمان برق ایران، کلیه مؤسسات برق شهرداری ها و اموال و املاک آن از جمله شبکه و تأسیسات، برابر قانون مذکور به تملک شرکت ها و مؤسسات برق درآمده است.
۴ـ کلیه شبکه و تأسیسات توزیع نیروی برق در سطح شهرها به صورت یکپارچه و غیر قابل تفکیک بوده که جهت مصارف عمومی از جمله روشنایی معابر و چراغ های راهنمایی و رانندگی و اماکن عمومی و خصوصی نصب و احداث شده است. لذا تفکیک شبکه روشنایی معابر از سایر تأسیسات منصوبه متصور نیست. در حالی که تامین روشنایی معابر به عهده شهرداری ها است.
۵ـ مالکیت شهرداری ها نسبت به معابر با توجه به عمومی بودن آن و با لحاظ ماده ۴۵ آیین نامه مالی شهرداری ها، اعتباری است که طبق ماده ۶۴ آیین نامه مذکور فقط حفاظت و صیانت از اموال عمومی به شهرداری ها محول شده و نمی تواند محملی جهت مطالبه حقوق مالکانه جهت شهرداری ها باشد که برابر نامه شماره ۱۰۰۷۷۱ ـ ۱۳۸۵/۹/۱۱ دفتر هماهنگی و نظارت بر امور حقوقی دستگاهای اجرایی، مالکیت شهرداری ها در مورد اراضی، کوچه های عمومی، میدان ها و خیابان ها و... (موضوع حکم تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری ها) از نوع مالکیت ماده ۳۰ قانون مدنی تلقی نشده است و به تبع شهرداری فاقد مجوز مطالبه حق تصرف و انتفاع از اراضی و املاک مذکور است.
۶ـ قانون سازمان برق توسط هیچ کدام از مراجع قانونگذاری نسخ نشده و تخصیص نیز نیافته است و مورد عمل وزارت نیرو و شرکت های تابعه است و از زمان تصویب قانون فوق الذکر، هیچ گونه وجهی بابت اجاره یا حق بهره برداری و یا عوارض حق الارض از طرف شهرداری ها مطالبه و توسط مؤسسات برق پرداخت نشده است.
۷ـ مصوبه مورد نزاع در تناقض با مصوبات قانونی و سیاست های کلی دولت در چارچوب برنامه چهارم توسعه اقتصادی مبنی بر تثبیت قیمت خدمات (آب، برق، گاز و...) است و به تبع اجرای آن، موجب سرشکن کردن عوارض مذکور بر قبوض برق مصرفی مشترکین شرکت و النهایه افزایش لجام گسیخته قیمت خدمات زیر بنایی و نارضایتی عمومی می شود.
۸ـ مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده ۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، شرکت توزیع نیروی برق به عنوان شرکت زیر مجموعه شرکت مادر تخصصی توانیر وابسته به وزارت نیرو محسوب شده، که هر گونه پرداخت وجه به عنوان مالیات، عوارض و غیره، نیاز به نص صریح مقررات قانونی و پیش بینی بودجه دارد و از طرفی مدیریت برق شهرستان کاریز جزو شعب و زیر مجموعه این شرکت در سطح استان و به تبع در سطح کشور بوده و عوارض مذکور محلی نیز، تلقی نمی شود و برابر بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و همچنین رأی شماره ۳۴۴ ـ ۱۳۸۹/۴/۲۱ موضوع پرونده کلاسه ۲۹۱/۸۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مصوبات شوراهای اسلامی که ملی تلقی شوند، فاقد وجاهت قانونی است.
۹ـ برابر تبصره ۱ از ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده، مصوبات شورا پس از تصویب و اعلام عمومی در سال بعد قابل اجرا خواهد بود و بر همین اساس شبکه و تأسیسات جدیدالاحداث مشمول مصوبه مذکور قرار خواهند گرفت، لیکن مطالبات شهرداری بر اساس مصوبه مذکور عطف به ماسبق شده و کلیه شبکه ها و تأسیسات برقی منصوبه در قبل از مصوبه شورا را نیز مشمول کرده است، که این مهم برخلاف هدف و مراد قانونگذار است.
۱۰ـ بر اساس آرای صادر شده به شماره های ۶۶ الی ۸۶ از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۲/۲/۲ مصوبات شوراهای شهر از سراسر کشور مبنی بر مطالبه عوارض حق الارض فاقد وجاهت قانونی اعلام شده است.
۱۱ـ به موجب اصل ۱۰۵ قانون اساسی مصوبات شورای اسلامی شهرها نمی تواند برخلاف قوانین موضوعه باشد و در اصل ۵۵ قانون موصوف نیز صراحتا قید شده است که هیچ نوع مالیاتی وضع نمی شود مگر به موجب قانون. بنابراین وضع هر گونه مالیات و عوارض مستلزم وجود نص قانونی است.
۱۲ـ طبق ماده ۱ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، عرضه کالا وخدمات مشمول مقررات این قانون است و با عنایت به مواد ۱۲ و ۱۳ قانون مزبور که به ذکر کالاها و خدمات معاف از پرداخت مالیات پرداخته، محرز است که خدمات ارائه شده از سوی شرکت های برق، مشمول قانون مالیات بر ارزش افزوده است که مالیات و عوارض مصرحه قانونی

(۱/۵درصد) طبق مواد ۱، ۱۶، ۳۸ و ۳۹ پرداخت می شود و وضع عوارض مضاعف برخلاف نیت قانونگذار است.
۱۳- برابر مواد ۵۰ و ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده، برقراری هر گونه عوارض بر خدمات که در آن قانون، تکلیف مالیات و عوارض آن معین شده است و همچنین برقراری عوارض به درآمدهای ماخذ مطالبه مالیات، توسط شوراهای اسلامی ممنوع است.
۱۴- قانونگذار در قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به تعیین میزان و نوع عوارض در قبوض برق اقدام کرده است. که این مهم نشان از غیر محلی بودن قبوض و ملی بودن آن است. لذا شهرداری و شورای شهر مشتکی عنه، برابر بند ۱۶ از ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی، مجاز به وضع عوارض بر خدمات سراسری و ملی نیست.
۱۵- شهرداری و شورای شهر خدمتی جهت نصب تأسیسات مربوط به برق یا عبور شبکه ارائه نمی نمایند که حالیه با وضع عوارض مستحق دریافت آن باشند و بر عکس ارائه خدمات عمومی و احداث شبکه های آب و برق و گاز، موجبات ساخت مستحدثات و اعیانی و منبع وصول عوارض ساخت و پایانکار برای شهرداری ها می شود و مطالبه ارزش افزوده این اقدام در قوانین قبل از انقلاب و به خصوص قانون برنامه و بودجه پیش بینی نیز شده است.
۱۶- شهرداری بابت خسارت به جسم معابر در اثر نصب تیر برق یا حفاری کانال، عوارض جداگانه ای می باید بابت حفاری مطالبه نماید که این عوارض با عوارض متنازع فیه متفاوت است و عوارض مذکور در وجه شهرداری پرداخت می شود.
۱۷- برابر نص صریح ماده ۱۱ قانون اصلاح لایحه نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، در صورت احتیاج به اراضی دایر و بایر متعلق به شهرداری (در صورتی که معابر و شوارع را جزو اموال اختصاصی و نه عمومی شهرداری تصور نماید) و سایر وزارتخانه ها و مؤسسات و شرکت های دولتی، نسبت به واگذاری بلاعوض آن به دستگاه مجری طرح عمومی اقدام خواهد شد.
۱۸- ماده ۱۱ قانون اصلاح لایحه نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی و عمرانی و نظامی دولت و ماده ۱۸ قانون سازمان برق، جزو اعطای تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض یا وجوه به شهرداری ها نبوده که مشمول تبصره ۱ و ۳ از ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مبنی بر لغو مواد قانونی موصوف باشد.
۱۹- برابر اظهار نظر کارشناسی در طرح مجوز دریافت حق الارض از شرکت های خدماتی - تأسیساتی توسط شهرداری ها به شماره ۲۴۰۱۲۰۳۴ - ۱۳۹۰/۸/۱۷، به جهت عدم وجود نص قانونی در خصوص مطالبه این گونه عوارض و اشکالات عدیده حقوقی و اقتصادی، طرح موصوف منتج به نتیجه و وضع قانون خاص نیز نشده است.
در خاتمه ضمن عرض پوزش از اطاله کلام و با عنایت به این که برابر اصل ۱۰۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوبات شوراها نمی توانند خلاف قوانین موضوعه باشد، لذا با توجه به مخالفت صریح مصوبه شورای اسلامی شهر کاریز با منطوق و مفهوم ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران مستنداً به قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مواد ۱۰، ۱۲، ۳۴ و ۳۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، بدواً به جهت جلوگیری از مطالبه عوارض مذکور توسط شهرداری کاریز از طریق کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری و توقیف حساب ها و اموال این شرکت که منتج به ایجاد محدودیت در خدمت رسانی به ساکنین شهر نیز می شود، درخواست دستور موقت مبنی بر توقف عملیات اجرایی و سپس تقاضای ابطال مصوبه مارالذکر مورد استدعاست.»
متن بند ۷ صورت جلسه مورد اعتراض به قرار زیر است:
«نامه شماره ۱۱۵ - ۱۳۸۸/۱/۱۷ شهرداری در خصوص دریافت بهای خدمات حق الارض از ادارات آب، مخابرات، گاز و بهای خدمات حق ارتقا از اداره برق در جلسه شورا مطرح که با عنایت به موافقتنامه شماره ۱۸۲۷۱۹ - ۱۳۸۷/۱۲/۲۰ مدیرکل امور شهرداری ها و شماره ۱۶۸۴۹۳ - ۱۳۸۷/۱۱/۳۰ سرپرست دفتر امور حقوقی وزارت کشور و نامه شماره ۳۸/۴۲/۱۱۰۴۲ - ۱۳۸۷/۱۲/۲۷ مدیرکل دفتر امور شهری و روستایی مقرر گردید شهرداری برابر ضوابط و مقررات قانونی نسبت به دریافت عوارض فوق الذکر اقدام نماید.»
در پی اخطار رفع نقصی که از طرف شعبه ۳۱ دیوان عدالت اداری برای شاکی ارسال شده بود، وی به موجب لایحه شماره ۲۵۷۳/۳۰۰۴۰ - ۱۳۹۲/۱۱/۹ اعلام کرده است که:
«با سلام و احترام:
عطف به ابلاغ اخطاریه پرونده کلاسه ۹۲۱۹۱۷ (۹۲۰۹۹۸۰۹۰۰۰۷۶۵۴۸) - ۱۳۹۲/۹/۱۶ و مذاکرات تلفنی با مدیر دفتر آن شعبه، به استحضار می رساند شورای شهر و شهرداری های واقع در محدوده عملیات این شرکت در سطح استان خراسان رضوی، اقدام به تصویب و مطالبه عوارض غیر قانونی حق الارض بر روی شبکه برق عمومی کشور گرده اند که تاکنون ۱۵ پرونده مشابه دعوای مارالذکر در آن دیوان طرح و طی دادنامه شماره ۶۶ الی ۶۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری رأی به ابطال این گونه مصوبات صادر و ابلاغ شده است. علی هذا با عنایت به این که شهرداری و شورای شهر کاریز طی بند ۷ صورت جلسه شماره ۴ - ۱۳۸۸/۱/۳۱ ارسالی با نامه شماره ۸۸/۶/۱۲۰/ک۲ - ۱۳۸۸/۲/۱ اقدام به تصویب و مطالبه عوارض مارالذکر از این شرکت کرده اند و اصل مصوبه مارالذکر به صورت کامل در اختیار خواندگان است. برابر تبصره ۲ ماده ۲۰ و ماده ۴۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، در خصوص لزوم ارائه اصل اسناد و مدارک از طرف خوانده دعوا به دیوان عدالت اداری، خواهشمند است در صورت نیاز به ملاحظه اصل مصوبه حق الارض، دستور لازمه جهت مکاتبه با خواندگان را صادر بفرمایید.»
علی رغم ارسال نسخه ثانی دادخواست و ضمایم آن برای طرف شکایت، تا زمان رسیدگی به پرونده در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری هیچ پاسخی از طرف شکایت واصل نشده است.
هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یاد شده با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. پس از بحث و بررسی، با اکثریت آرا به شرح آینده به صدور رأی مبادرت می کند.

رأی هیأت عمومی

با توجه به استدلال مصرح در رأی شماره ۶۶ الی ۸۶ - ۱۳۹۲/۲/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بند ۷ مصوبه جلسه ۴ - ۱۳۸۸/۱/۳۱، شورای اسلامی شهر کاریز دایر بر تجویز دریافت عوارض حق الارض خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می شود و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ابطال می شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدجعفر منتظری /

منبع : سایت مجلس شورای اسلامی