رای شماره ۳۱۵۹ هیات عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال صورتجلسه کمیته نحوه توزیع عوارض آلایندگی موضوع بند ۳ بخش (ب) ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۸/۱۱/۱۵ شماره دادنامه: ۳۱۵۹

شماره پرونده: ۹۷۰۰۸۷۸

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: شهرداری عسلویه با وکالت آقای عبدالله غلامی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال صورتجلسه کمیته نحوه توزیع عوارض آلایندگی موضوع بند ۳ بخش «ب» ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران

گردش‌کار: آقای عبداله غلامی به وکالت از شهرداری عسلویه به موجب دادخواستی ابطال صورتجلسه کمیته نحوه توزیع عوارض آلایندگی موضوع بند ۳ بخش «ب» ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

احتراماً در نهایت ادب و امیدواری به وکالت از موکل شهرداری عسلویه به استحضار عالی می‌رساند به موجب بند ۳ ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران عوارض آلایندگی واحدهای تولیدی اعم از پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌های موضوع تبصره ۱ ماده ۳۸ قانون مالیات ارزش افزوده به نسبت جمعیت بین شهرداریها و دهیاریهای همان شهرستان محل استقرار صنایع و واحدهای آلاینده تقسیم و توزیع می‌گردد. عسلویه قریب به سه دهه میزبان صنعت نفت بوده و بی هیچ چشمداشتی از ابتدای ورود صنعت نفت تا به امروز از هیچ همکاری در جهت توسعه صنعت نفت در این منطقه دریغ نداشته است. مردم این سامان به رغم همه ناملایمتی‌ها و محرومیتها خاصاً در حوزه بهداشت و درمان همواره شکیبایی را سرمشق آیین مهمان نوازی خود قرار داده اند. از سویی مجموعه نفت نسبت به جمعیت بومی حقاً و انصافاً در حد بضاعت قانونی التفاوت داشته اما خلاءهای قانونگذاری و نارسایی‌ها و محدودیتهای قانونی موجب گردیده تا مردم بومی عسلویه در دستیابی به حقوق حقه خود محروم شوند. با تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده، عوارض آلایندگی از اعانه و مساعده‌های موقتی واحدهای تولیدی آلاینده در عسلویه به شهرداریها و دهیاری پوشش قانونی یافت و در فرآیند تکامل آن به صورت روشن و آشکار بند ۳ ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک اصل، همان شهرستان محل وقوع و استقرار واحدهای تولیدی آلاینده را صرفاً مستحق دریافت عوارض دانسته است و در ادامه همین بند از ماده موصوف اشعار داشته در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند عوارض آلایندگی توسط کمیته‌ای (و متشکل از متشاکیان) بین شهرستانهای متاثر توزیع می‌شود.

کمیته طرف شکایت در اقدامی شگفت و غریب عوارض آلایندگی موصوف را به «کل شهرستانهای استان» تسری داده اند. در نامه شماره ۱۲۱/۲۱۷۸/ص ـ ۱۳۹۶/۱۰/۱۹ اداره کل مالیاتی استان بوشهر در پاسخ به شهرداری عسلویه چنین آمده است: «توسط کمیته مربوطه تنظیم گردیده است آلایندگی واحدهای مستقر در شهرستان عسلویه به کل شهرهای استان تسری داشته و ....» این در حالی است که قانونگذار استحقاق عوارض آلایندگی ناشی از واحدهای تولیدی آلاینده را برخلاف اصل و قاعده اشاره شده، استثنائاً برای «شهرستانهای متاثر» تجویز نموده است نه «کل شهرهای استان». تصمیم عبارت «شهرستانهای متاثر» به «کل شهرستانهای استان» برخلاف نص صریح قـانون است. اگر کمیته طرف شکایت تمـام شهرهـای استـان را متـاثر از آلایندگی واحـدهای تولیدی (پتروشیمی ـ پالایشگاه‌ها) در عسلویه تشخیص داده اند که این عذر بدتر از گناه است. چرا که عسلویه جنوبی‌ترین شهرستان استان بوشهر با شمالی‌ترین شهرستان آن بوشهر ـ که دیلم و گناوه است ـ حدود ۴۰۰ کیلومتر فاصله دارند، بعد مسافتی بیشتر از عسلویه به شیراز. اگر چنین است شیراز با داشتن ۳۷۰ کیلومتر فاصله تا عسلویه اولویت بیشتری در دریافت عوارض آلایندگی از حیث تاثیرپذیری دارد. جناب رئیس معزز اکثر شهرستانهای شمالی و مرکزی به استان بوشهر چنین مسافتی را با عسلویه دارند و تاثیر پذیری از حیث آلایندگی صنایع آلاینده امری دور و بعید است، زیرا که موقعیت مکانی شهرستان عسلویه به گونه‌ای است که بین کوه و دریا محصور بوده و چنانچه آلایندگی به جهت صنایع آلاینده مستقر در آن به مجاورین تاثیر برساند و استانهای هم جوار فارس و هرمزگان با بیشترین آسیبهای ناشی از آلایندگی مواجه هستند.

مردم عسلویه سالیان درازی است که گاز و ذرات آلاینده معلق در هوا که همین واحدهای پالایشگاهی و پتروشیمی تولید می‌کنند استنشاق می‌نمایند و علی الدوام با استشمام این گازهای سمی ریه‌های آن را دچار آسیبهای جانکاهی نموده و سقط جنین و سرطان ارمغان امروز نفت برای آنان است. لیکن از کمترین مراکز درمانی نیز بهره مند نمی‌باشند. تصمیم کمیته طرف شکایت موجب گردیده تا کمکهای مالی معتنابهی از آن مردم محروم شود و به شهرهایی اختصاص یابد که مردمان آنجا حتی قدم در عسلویه نگذاشته باشند و در قاموس ذهنی خود از دود و دم و جنگل فولاد و آهن عسلویه هیچ تصویر و انگاره‌ای ندارند. از آنجا که تصمیم مورد شکایت برخلاف قاعده و من له الغنم فعلیه العزم و قاعده مشهور لاضرر و لاضرار فی‌الاسلام بوده و همچنان بهره مندی سایر شهرهای استان از مصادیق آشکار استیفای بلاجهت و ناروا است و بر خلاف ماده ۶ قانون برنامه ششم و قانون اساسی و ماده ۳۸ قانون ارزش افزوده می‌باشد و اصل انتظار شروع چنین حکایتی را ندارد و انطباق تصمیمات اداری با عقل متعارف و منطق حلقه مفقودهای تصمیم مورد شکایت است و نظر به عام الشمول و لازم الاجرا بودن تصمیم مزبور که اجرای آن تضییع حقوق اجتماعی، مالی، اقتصادی، انسانی شهروندان شهرستان عسلویه را به صورت مستقیم و اسف باری فراهم آورده و مردم منطقه که در معرض مستقیم و غیرمستقیم آلاینده‌های تاسیسات شیمیایی می‌باشند با اعمال و رعایت ماده ۱۳ قانون تشکیلات دیوان عدالت اداری استدعای ابطال تصمیم کمیته مورد شکایت را تمنا دارم.

متن صورتجلسه مورد اعتراض به قرار زیر است:

صورتجلسه

جلسه توزیع عوارض آلایندگی موضوع ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه رأس ساعت ۱۹ روز شنبه ۱۳۹۶/۱/۱۹ با حضور اعضاء و به ریاست جناب دکتر سالاری استاندار در دفتر کار ایشان برگزار گردید، در این جلسه آخرین وضعیت عملکرد توزیع عوارض آلایندگی در سالهای برنامه پنجم توسعه اداره کل امور مالیاتی ارائه گردید. در ادامه جلسه نیز وضعیت جذب و هزینه کرد عوارض مذکور در بخشهای عمرانی و هزینه‌ای در شهرداریها و دهیاریهای استان توسط حوزه معاونت امور عمرانی استانداری گزارش گردید. در ادامه جلسه و پس از بحث و بررسی پیرامون موضوع موارد ذیل مورد تصویب قرار گرفت:

۱ـ حوزه معاونت امور عمرانی استانداری نظارت لازم را در خصوص هزینه کرد منابع مذکور به گونه‌ای اعمال نماید که سهم عمده وصولی‌ها در پروژه‌های عمرانی هزینه گردد.

۲ـ با توجه به گزارش دستگاه‌های تخصصی مبنی بر تراکم کانون آلودگی در شهرستانهای عسلویه، جم و بوشهر به دلایل مختلف از جمله تمرکز فعالیتهای آلاینده در شهرستانهای مذکور، جهت باد غالب، اثرات تجمعی آلودگی واحدها و ... مقرر گردید پنجاه و پنج درصد از عوارض آلودگی دریافتی از واحدهای مستقر در شهرستانهای یاد شده به‌شهرداریها و دهیاریهای این مناطق اختصاص یابد و مابقی بر اساس فاکتورهای مورد عمل بین سایر شهرستانها توزیع گردد.

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس اداره امور حقوقی سازمان امور مالیاتی استان بوشهر، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان بوشهر، مدیرکل دفتر مدیریت عملکرد، بازرسی و امور حقوقی استانداری بوشهر به موجب لایحه‌های شماره ۱۲۱/۱۰۳۹۴/د ـ۱۳۹۷/۵/۳۰، ۲۲۴۰۱۷ ـ ۱۳۹۷/۵/۷ و ۲۶/۱۲/۲۹۸۳۱ ـ ۱۳۹۷/۶/۲۵ توضیح داده‌اند که:

۱ـ مطابق تبصره ۱ ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده، واحدهای تولیدی آلاینده محیط زیست که استانداردها و ضوابط زیست محیطی را رعایت نمی‌نمایند، طبق تشخیص و اعلام سازمان حفاظت محیط زیست، همچنین پالایشگاه‌های نفت و واحدهای پتروشیمی علاوه بر مالیات و عوارض متعلق موضوع این قانون، مشمول پرداخت یک درصد از قیمت فروش به عنوان عوارض آلایندگی می‌باشند.

۲ـ بر اساس ماده ۱۲۳ قانون برنامه پنجم توسعه و جزء ۳ ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه «عوارض وصولی ارزش افزوده و عوارض آلودگی و واحدهای تولیدی موضوع (الف) و تبصره ۱ ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداریها و دهیاریهای همان شهرستان توزیع می‌گردد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (پنجاه نفر و بیشتر) به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند، عوارض آلودگی بر اساس سیاستهای ابلاغی به نسبت تاثیر گذاری در کمیته‌ای مرکب از معاون برنامه‌ریزی (رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان)، فرمانداران شهرستانهای ذیربط، مدیرکل محیط زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان بین شهرستانهای متاثر توزیع می‌شود.»

۳ـ علاوه بر این بر اساس آیین‌نامه اجرایی مربوطه که در برنامه ششم توسعه نیز ملاک عمل است عوارض وصولی ارزش افزوده بین شهرستانهای متاثر از آلودگی نیز بر اساس شاخص شدت آلودگی و جمعیت هر شهرستان توزیع می‌شود. استحضار دارید که آلایندگی شقوق مختلفی را در بر می‌گیرد که اعم است از آلودگی خاک، هوا و دریا با توجه به تراکم نزدیک به ۴۰ واحد پالایشگاهی و پتروشیمی در منطقه عسلویه و اثرات تجمعی ناشی از فعالیتهای این صنـایع، آلـودگی بسیار سنگینی بر اکوسیستم و محیط زیست استان اعم از دریا، هوا و خاک وارد می‌کند که با توجه به جریان سیال آب و هوا، اکوسیستم سراسر مناطق استان را با شدتهای مختلف متاثر می‌کند. همین وضعیت در مورد صنایع بزرگی نظیر تاسیسات نفتی و پتروشیمی منطقه خارک، تاسیسات فلات قاره منطقه بوشهر، چاه‌های نفتی نرگسی و دشتستان، سیاه مکان، گوره و بینک در دیلم، پالایشگاه گاز جم، سیمان دشتستان و دشتی مصداق دارد و عوارض آلایندگی این تاسیسات با توجه به ماهیت آنها نه تنها شهرستان میزبان بلکه اکثر نقاط استان را البته با شدتهای مختلف متاثر می‌سازد. به همین دلیل در آیین‌نامه اجرایی مربوطه تصریح گردیده توزیع این اعتبار در مورد صنایعی که آثار آلایندگی آنها فراتر از محدوده یک شهرستان بلکه شهرستانهای مختلفی را در بر می‌گیرد به نسبت شدت آلودگی توزیع گردد. به گونه‌ای که برای شهرستانهای بسیار آلوده عدد (۲) و برای شهرستانهای آلوده عدد (۱) تعیین می‌گردد. در استان نیز کمیته مربوط بر اساس گزارشات دستگاه‌های ذیربط در خصوص میزان آلایندگی صنایع نسبت به توزیع این اعتبار بین شهرستانهای متاثر اقدام نموده است. در همین راستا ۵۵ درصد درآمد حاصل از عوارض آلایندگی صنایع مستقر در شهرستانهای عسلویه، جم و بوشهر به همان شهرستانها اختصاص یافته و مابقی با شدت آلودگی کمتر به سایر شهرستانهای پیرامون اختصاص یافته است. علاوه بر این با همین منطق ۱۵ درصد از آلودگی ناشی از فعالیت سایر صنایع بزرگ در شهرستانهای دیگر استان مثلاً پالایشگاه گاز فجر جم نیز به دلیل جریان سیال آلودگی آب و هوا و اثرات واحدهای مذکور بر محیط زیست شهرستان عسلویه در اختیار شهرداریها و دهیاریهای شهرستان عسلویه قرار گرفته است. به عبارت دیگر ۵۵ درصد از عوارض آلایندگی واحدهای مستقر شهرستان عسلویه و ۱۵ درصد از عوارض حاصل از آلایندگی صنایع مستقر در سایر شهرستانها و در مجموع ۷۰ درصد از کل درآمد حاصل از عوارض آلایندگی استان، به حساب شهرداریها و دهیاری شهرستان عسلویه واریز شده است و ۳۰ درصد باقیمانده از مجموع درآمد حاصل از فعالیت صنایع آلاینده در کل استان بین سایر شهرستانها شامل ۳۵ شهر و ۶۰۰ آبادی توزیع شده است. تصدیق می‌فرمایید اینکه یک شهرستان جمعیتی معادل ۷ درصد از کل استان را دارا است ولی۷۰ درصد درآمد حاصل از عوارض آلایندگی استان به آن اختصاص یابد بیانگر رویکرد حمایتی جدی مدیریت عالی استان و دستگاه‌های مرتبط به شهرستان مزبور است.

هیأت عمومی دیـوان عدالت اداری در تـاریخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۵ با حضور رئیس و معـاونین دیـوان 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

بر اساس جزء ۳ بند (ب) ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران: « عوارض آلایندگی واحدهای تولیدی موضوع تبصره ۱ ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداریها، دهیاریها و فرمانداریها (برای روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری) همان شهرستان توزیع می‌گردد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (پنجاه نفر و بیشتر) به‌بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند، عوارض آلودگی بر اساس سیاستهای اعلامی سازمان به نسبت تأثیرگذاری، در کمیته‌ای مرکب از رئیس سازمان استان و فرمانداران شهرستانهای ذیربط، مدیرکل محیط زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان بین شهرستانهای متأثر توزیع می‌شود.» نظر به‌اینکه حکم مقرر در بند ۲ صورتجلسه مورخ ۱۳۹۶/۱/۱۹ کمیته توزیع عوارض آلایندگی استان بوشهر که در رابطه با توزیع عوارض آلایندگی شهرستانهای عسلویه، جم و بوشهر بین شهرستانهای آن استان وضع شده، دربرگیرنده کلیه شهرستانهای استان بوشهر اعم از شهرستانهای متأثر و غیرمتأثر بوده و صرفاً محدود به شهرستانهای متأثر از آلودگی نیست، بنابراین با جزء ۳ بند (ب) ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مغایرت دارد و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۸۸ و ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ـ محمدکاظم بهرامی