



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

اظهار نظر کارشناسی درباره وضعیت حق  
مردم غویب (مشفیت) در نظام حقوقی جمهوری  
اسلامی ایران و صلاحیت شوراهای اسلامی  
در این خصوص

کد گزارش: ۹۴۱۰۰۴۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۰/۲۶

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

اظهار نظر کارشناسی درباره وضعیت حق مرعوبیت (مشفیت)  
در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و صلاحیت شوراها  
اسلامی در این خصوص

تهیه و تنظیم:

محمدعلی فراهانی

نظارت:

سیدمجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۱۰۰۴۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۱۰/۲۶

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## اظهار نظر کارشناسی درباره وضعیت حق مرغوبیت (مصرفیت) در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و صلاحیت شوراهای اسلامی در این خصوص

### پیشینه

حق مصرفیت یا مرغوبیت ابتدا به موجب «قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها» مصوب ۱۳۱۲/۸/۲۳ به رسمیت شناخته شد. براساس ماده (۵) این قانون در صورتی که در نتیجه توسعه خیابان‌ها و معابر و از بین رفتن املاک مختلف، ملکی که پشت ملک از بین رفته قرار داشته است، مجاور خیابان یا معبری واقع شود و از این بابت ارزش افزوده‌ای معادل ده درصد (۱۰٪) پیدا کند، باید یک‌سوم آن را به شهرداری پرداخت کند.<sup>(۱)</sup> همچنین در نتیجه اصلاح «قانون توسعه معابر» در سال ۱۳۲۰ ضمن تصویب مجدد حکم سابق، املاکی که سابقاً در مجاورت خیابان یا معبری بوده‌اند اما در نتیجه توسعه آن مرغوب شده‌اند نیز مشمول پرداخت حق مرغوبیت گشتند.<sup>(۲)</sup> روند تقنینی در این

---

۱- ماده (۵): «هر گاه ملک عقبی که به واسطه از بین رفتن ملک جلو مشرف به معبر می‌شود بیش از صدی ده ازدیاد قیمت حاصل کند، زیادتی مزبور به وسیله خبره مطابق ماده ۳ تقویم خواهد شد و مالک ملک عقبی مکلف است ثلث اضافه حاصله را به بلدیة نقداً یا به موعدها به ترتیب اقساط بپردازد ولی موعدها پرداخت تمام یا اقساط نباید از سال مالی بلدیة تجاوز کند.

تبصره - در صورتی که بعد از توسعه یا احداث خیابان یا میدان، مالک ملک مجاور خیابان یا میدان بخواهد بنائی بکند یا دیواری بکشد که متناسب با دیوارهای سایر نقاط خیابان یا میدان مزبور باشد بلدیة دیواری متناسب به خرج مالک مجاور خواهد ساخت و مالک مزبور باید مخارج آن را بدهد.»

۲- ماده (۸): «هر گاه بر اثر عملیات شهرداری ملکی مشرف به خیابان و گذر شود یا ملکی که مشرف به خیابان و گذر بوده بر اثر توسعه مرغوب گردد و در نتیجه این مرغوبیت بیش از صدی ده

←

موضوع همچنان ادامه داشت. در سال ۱۳۳۹ با تصویب «قانون مربوط به تملک زمین‌ها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی»، نصف ارزش افزوده بیست درصدی املاکی که در نتیجه اجرای برنامه‌های شهرسازی و خانه‌سازی مرغوب شده‌اند متعلق به دولت دانسته شد و وصول این طلب نیز در صلاحیت اجرائیه ثبت مقرر گردید.<sup>(۱)</sup> همچنین در سال ۱۳۴۷ و با تصویب قانون نوسازی و عمران شهری مجدداً این حق مورد تأکید قرار گرفت و برای وصول آن تدابیر دیگری پیش‌بینی شده و مقررات افزونی وضع گردید.<sup>(۲)</sup>

→

افزایش بها حاصل کند این افزایش به وسیله کارشناس مطابق ماده ۴ ارزیابی خواهد شد و مالک ملک نامبرده مکلف است یک سوم افزایش حاصله را به شهرداری نقداً و یا به ترتیب اقساط بپردازد و در صورت اخیر موعود پرداخت تمام اقساط از تاریخ قطعیت تا یک سال نباید تجاوز نماید.»

#### ۱- قانون مربوط به تملک زمین‌ها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی مصوب ۱۳۳۹/۳/۱۷

**ماده (۷):** «اگر اضافه ارزشی که در نتیجه اجراء برنامه‌های شهرسازی و خانه‌سازی در املاک خصوصی مجاور نسبت به ارزش آن املاک در تاریخ یک سال قبل از آغاز برنامه‌های مزبور حاصل گردد بیش از بیست درصد باشد نصف مازاد به دولت تعلق خواهد گرفت. این اضافه ارزش بر حسب منطقه از طرف کمیسیون کارشناسی مندرج در این قانون تعیین می‌گردد. مالک می‌تواند اضافه ارزش تعیین شده را در مدت پنج سال به اقساط مساوی پرداخت کند و یا مقداری از اراضی خود را که قیمت آن معادل اضافه ارزش تعیین شده باشد به دولت تحویل دهد. در صورت استتکاف مالک از پرداخت اضافه ارزش یا انتقال اراضی، طلب دولت بابت اضافه ارزش به وسیله اجراء ثبت وصول خواهد شد.»

#### ۲- قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷

**ماده (۲) ... تبصره «۴»:** «علاوه بر عوارض مذکور در ماده ۲ حق مرغوبیت و هر نوع درآمد دیگری که در اثر اجرای این قانون تحصیل شود منحصرأً به مصرف نوسازی و عمران شهری خواهد رسید.»

**ماده (۱۳):** «در هر مورد که عوارض یا حق مرغوبیت موضوع این قانون به یک ملک تعلق گیرد و قطعی گردد علاوه بر مالک که مسئول پرداخت است عین ملک وسیله تأمین مطالبات شهرداری بوده و شهرداری مکلف است در صورتی که مالک عوارض یا حق مرغوبیت را ظرف مهلت‌های مقرر با

←

→

رعایت آئین‌نامه مذکور در تبصره ۱ ماده ۲ نپردازد با صدور اجرائیه نسبت به وصول طلب خود از مالک یا استیفاء آن از عین ملک اقدام کند.

تبصره ۱ - ادارات و دوائر اجرای ثبت بنا به تقاضای شهرداری مکلف به صدور اجرائیه و تعقیب عملیات اجرائی طبق مقررات مربوط به اجرای اسناد رسمی لازم‌الاجراء می‌باشد.

تبصره ۲ - در قبال اجرائیه‌های صادره مربوط به این ماده بازداشت شخص مودی مجاز نیست.

**ماده (۱۶):** «شهرداری‌ها مکلفند برای هر یک از طرح‌های نوسازی و عمران و ایجاد تأسیسات شهری و توسعه و احداث و اصلاح معابر، بدواً نقشه کاملی تهیه و سپس توسط هیئت‌های ارزیابی فهرست جامعی حاوی مقدار مساحت و تعداد اشجار و میزان حق ریشه هر ملک که در معرض عملیات قرار می‌گیرد و تصرف می‌شود با تعیین بهای هر یک از آنها بر اساس ماده ۱۸ این قانون و همچنین **میزان مرغوبیتی که مالک مکلف به پرداخت آن می‌باشد** و در صورت امکان نام مالک و شماره پلاک ملک تنظیم نموده و ضمن تأمین اعتبار کافی برای تصویب انجمن شهر فرستاده و پس از تصویب انجمن برای تأیید به وزارت کشور ارسال دارند.

تبصره ۱ - شهرداری مکلف است به محض شروع عملیات نقشه‌کشی و ارزیابی مراتب را در جراید کثیرالانتشار و با الصاق آگهی در محل به اطلاع عموم برساند.

تبصره ۲ - نحوه تشکیل هیئت‌های ارزیابی و طرز اعلام طرح‌های مصوب و تعیین مدت قبول اعتراضات و ترتیب رسیدگی به آنها طبق آئین‌نامه‌ای که به وسیله وزارت کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید معین می‌گردد.

تبصره ۳ - هیئت‌های ارزیابی و همچنین کمیسیون رسیدگی موضوع ماده ۸ این قانون مکلفند در ارزیابی و اعلام نظر نسبت به بهای املاکی که مشمول پرداخت حق کسب و پیشه می‌باشند مقررات تبصره ماده ۲۷ این قانون را رعایت کنند.»

**ماده (۱۸):** «ارزیابی املاک و تعیین غرامت و پرداخت آن به مالکینی که تمام یا قسمتی از ملک آنها در اجرای طرح‌های نوسازی و احداث و توسعه معابر و تأمین نیازمندی‌های عمومی شهر مورد تصرف قرار می‌گیرد و دریافت **حق مرغوبیت** از کسانی که ملک آنها بر اثر اجراء طرح‌های مذکور مرغوب می‌شود به شرح زیر خواهد بود:

الف - در مورد اعیانی به نسبت خسارت وارده به ملک ارزیابی و پرداخت می‌شود و در مورد عرصه ارزش آن به مأخذ بهای یک سال قبل از تاریخ ارزیابی به اضافه شش درصد تعیین می‌گردد و در صورتی که این قیمت بیش از بهای ملک در تاریخ انجام ارزیابی باشد بهای زمان ارزیابی، ملاک عمل خواهد بود.

ب - در مورد مرغوبیت کلیه اراضی و املاکی که بر اثر اجرای طرح‌های نوسازی و احداث و اصلاح و توسعه معابر در بر گذر احداثی یا اصلاحی واقع می‌شوند مشمول پرداخت **حق مرغوبیت** می‌باشند. مأخذ و نحوه دریافت **حق مرغوبیت** از مالکین این گونه املاک طبق آئین‌نامه و جدولی است که از طرف وزارت کشور تهیه و به تصویب کمیسیون‌های کشور مجلسین خواهد رسید.

←

اما قانون‌گذار بعد از انقلاب در خصوص حق مرغوبیت یا مشرفیت مسیر دیگری پیش گرفت. ابتدا در سال ۱۳۵۸ به موجب «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت»، که به تصویب شورای انقلاب رسید، طرح‌های موضوع این قانون از پرداخت هر نوع عوارض مستقیم به شهرداری‌ها که از جمله آنها حق تشریف یا حق مرغوبیت هم ذکر شده است، معاف اعلام شد.<sup>(۱)</sup> علاوه بر این حکم صریح، در سال ۱۳۶۰ به موجب قانون راجع به لغو حق مرغوبیت، نه تنها حکم مذکور در تبصره «۴» لایحه قانونی مصوب شورای انقلاب تثبیت شد، بلکه روند اجرایی دریافت این حق نیز متوقف شد.<sup>(۲)</sup>

→

تبصره - (اصلاحی ۱۳۵۸/۰۷/۱۹) در صورتی که صدور پروانه ساختمانی اعم از مسکونی و تجاری و غیره بر اثر اجرای طرح در باقی‌مانده ملک از نظر مقررات شهرسازی برای شهرداری مقدور نباشد و مالک پیشنهاد فروش آن را به شهرداری کند، شهرداری مکلف است باقی‌مانده ملک را هم به بهای قطعی شده خریداری و تصرف کند که در این صورت دیگر مطالبه و دریافت **حق مرغوبیت** موضوعاً منتفی است.»

۱- **تبصره «۴»:** «طرح‌های موضوع این قانون از تاریخ شروع به اجراء از پرداخت هر نوع عوارض مستقیم به شهرداری‌ها مثل انواع عوارض متعلق به زمین و ساختمان و سایر اموال منقول و غیرمنقول و **حق تشریف و حق مرغوبیت** و مشابه آن معاف هستند.»

۲- **قانون راجع به لغو حق مرغوبیت ۱۳۶۰/۸/۲۸:** «ماده واحده - نظر به اینکه طبق قانون نحوه خرید املاک و اراضی مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران دریافت حق مرغوبیت از مالک یا مالکین املاکی که در اثر توسعه معابر و یا میداین و امثال آن به املاک آنها تعلق می‌گرفته منتفی گردیده است، لذا حق مرغوبیت ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی و ترمیم و توسعه و غیره که به موجب قوانین سابق بر آن به املاک اشخاص اعم از حقیقی و یا حقوقی تعلق گرفته لکن تاکنون وصول نشده ملغی و از این تاریخ به بعد دیگر وجهی به عنوان حق مرغوبیت چه بابت اصل و چه از جهت خسارت توسط شهرداری‌ها وصول نخواهد شد و این قبیل مطالبات در هر مرحله از وصول باشد دریافت نمی‌گردد.»

تبصره - قوانین مخالف این قانون لغو می‌گردد. وزارت کشور مأمور اجرای این قانون می‌باشد.»

بنابراین می‌توان گفت رویه قانون‌گذار پیش و پس از انقلاب درباره موضوع «حق مرغوبیت یا مشرفیت» رویه‌ای متناقض بوده است. قانون‌گذار پیش از انقلاب دریافت حق مرغوبیت و مشرفیت را رسمیت بخشیده است حال آنکه پس از انقلاب این حق به صراحت و به‌طور کلی ملغی می‌شود.

اما در ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه کشور (مصوب ۱۳۸۹) حکمی به تصویب رسید که تا حدودی حق وضع عوارض با موضوع حق مشرفیت را محل تأمل می‌سازد. در این ماده شوراها و شوراهای اسلامی کشور و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط موظف شده‌اند تا نظاماتی را طراحی کنند تا درآمد‌های شهرداری‌ها به صورت پایدار جریان یابد و البته در این مسیر سیاست‌های مربوطه را نیز رعایت کنند. از جمله سیاست‌های لازم‌الرعا، تبدیل عوارض صدور پروانه‌های ساختمانی به عوارض و بهای خدمات بهره‌برداری و همچنین عوارض بر ارزش افزوده اراضی و املاک ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری است (بند «الف»).<sup>(۱)</sup> هرچند تصور شده است که این عبارت به

---

۱- ماده (۱۷۴): «شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط موظفند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمد‌های پایدار شهرداری‌ها با اعمال سیاست‌های ذیل اقدام نمایند:

الف - کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری‌های تجاری، اداری، صنعتی متناسب با کاربری‌های مسکونی همان منطقه با توجه به شرایط اقلیمی و موقعیت محلی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات بهره‌برداری از واحدهای احداثی این کاربری‌ها و همچنین عوارض بر ارزش افزوده اراضی و املاک، ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری

ب - تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساخت‌های توسعه، عمران شهری و حمل و نقل

ج - تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات

د - تعیین ضمانت اجرائی برای وصول عوارض، بهای خدمات و سایر درآمد‌های قانونی شهرداری‌ها

ه - افزایش تراکم زمین‌های مشجر با سطح اشغال کمتر نسبت به زمین‌های غیرمشجر با سطح اشغال بیشتر

صورت ضمنی مجوز دریافت عوارض و یا همان حق مرغوبیت یا مشرفیت ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی است، اما همانطور که در ادامه گزارش بیان خواهد شد مشخص می‌شود چنین نظری نمی‌تواند مورد پذیرش باشد.

پیش از بررسی‌های مزبور لازم است به استفتائاتی که در این موضوع از محضر مقام معظم رهبری صورت گرفته است توجه شود.

وزیر کشور در سال ۱۳۶۹ از محضر مقام معظم رهبری سؤالی مطرح می‌کند که با توجه به اینکه در نتیجه اجرای طرح‌های توسعه شهری نظیر احداث یا تعریض خیابان‌ها و شوارع عام، که هزینه این طرح‌ها از منابع عمومی توسط عموم مردم تأمین می‌شود، آیا ارزش افزوده بالقوه و بالفعلی که بر املاک مردم اضافه می‌شود متعلق به مالک است یا اینکه متعلق به عموم مردم و شهرداری به نمایندگی از آنها بوده و در این صورت شهرداری می‌تواند بخشی از آن را هنگام فروش یا تبدیل به احسن شدن ملک از مالک دریافت کند؟

در پاسخ به این سؤال، دفتر مقام معظم رهبری نظر ایشان را بدین شرح اعلام می‌دارد:

«در این که ارزش افزوده ناشی از عبور خیابان از نزدیکی یک ملک، متعلق به صاحب آن ملک است نباید هیچ شک داشت. دولت یا شهرداری می‌تواند در صورت تصویب مجلس یا هر مقام قانونی مالیات ببندد، هم بر این ارزش افزوده، و هم برای ملکی که خیابان جدیدی از کنار آن عبور کند.»

→

و - تقویت ساز و کارهای مدیریت و نظارت بر هزینه‌کرد شهرداری  
ز - برون سپاری وظایف قابل واگذاری و هدایت بودجه شهرداری‌ها به سمت هزینه‌کرد در حوزه وظایف اصلی و قانونی آنها و ممنوعیت پرداخت هرگونه هزینه از اعتبارات شهرداری به دستگاه‌های اجرایی»



با توجه به شکایات متعددی که از عملکرد شوراهای اسلامی کشور در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح شد، رییس دیوان مزبور سؤال مجددی از محضر مقام معظم رهبری در خصوص «مالیات» مذکور در پاسخ معظم‌له مطرح کرده است که آیا این مالیات، مالیات در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است یا عوارض و مالیات‌هایی را که توسط سایر نهادهای صالح نظیر شوراهای اسلامی کشور وضع می‌شوند نیز شامل می‌گردد؟

در این خصوص معظم‌له پاسخ را به فقهای شورای نگهبان احاله فرمودند. در همین راستا رییس دیوان عدالت اداری ضمن مکاتبه با شورای نگهبان از فقهای معزز شورا تقاضای رسیدگی و اظهارنظر نسبت به این موضوع را مطرح کرده‌اند که ذیلاً به بررسی این موضوع خواهیم پرداخت.

### **بررسی تفصیلی**

با توجه به توضیحات فوق می‌توان گفت سؤال اصلی در این‌باره که باید مورد بررسی قرار گیرد صلاحیت شوراهای اسلامی کشور در خصوص وضع عوارض تحت عنوان «حق مرغوبیت یا مشرفیت» است. آیا شوراهای اسلامی کشور صلاحیت وضع اینگونه عوارض را دارند یا خیر؟

بر اساس سابقه موضوع می‌توان گفت ماهیت وجهی که بابت ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی از صاحبان املاک گرفته می‌شود مالیاتی است که در صلاحیت نهاد قانون‌گذار که همان مجلس شورای اسلامی است، می‌باشد. به عبارت دیگر حتی قبل از انقلاب نیز اخذ این وجه به استناد قوانین متعددی که از سوی مجلس شورای ملی به تصویب رسیده بود صورت می‌گرفت و پس

از انقلاب نیز، ابتدا شورای انقلاب ضمن تصویب «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت»، طرح های موضوع این قانون را از پرداخت این عوارض (حق تشرف و حق مرغوبیت) معاف دانست و پس از آن نیز در سال ۱۳۶۰ حق مرغوبیت به موجب «قانون راجع به لغو حق مرغوبیت» توسط مجلس شورای اسلامی لغو شد. بنابراین وضع چنین عوارضی از آنجا که ایجاد نوعی حق و تکلیف و اخذ وجه از مردم بابت دارایی که در ملکیت آنها قرار دارد می باشد، به استناد اصل ۵۱ قانون اساسی بایستی توسط مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد قانون گذار صورت گیرد و در صورتی که نهادی غیر از مجلس شورای اسلامی مانند شوراهای اسلامی کشور، در این خصوص اقدام به وضع قاعده نمایند، تجاوز از حدود صلاحیت های آنها است و ورود به عرصه قانون گذاری است که مغایر اصول ۵۱ و ۸۵ قانون اساسی خواهد بود.

علاوه بر این، با فرض اینکه شوراهای اسلامی کشور به استناد بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ صلاحیت اولیه برای وضع چنین عوارضی داشته باشند، اما با توجه به تصویب قانون راجع به لغو حق مرغوبیت مورخ ۱۳۶۰/۸/۲۸ مجلس شورای اسلامی، که صراحتاً اخذ چنین عوارضی را توسط شهرداری ها منع کرده است، می توان گفت صلاحیت شوراهای اسلامی کشور نسبت به وضع عوارض در این خصوص تخصیص خورده است و در صورت لزوم بایستی مجدداً مجوزی توسط مجلس شورای اسلامی به منظور وضع عوارض تحت این عنوان برای شوراهای مزبور صادر شود.

فارغ از این توضیحات در خصوص استناد به ذیل بند «الف» ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ مبنی بر صلاحیت شوراهای اسلامی کشور در خصوص وضع عوارض بر ارزش افزوده اراضی و املاک ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری، که در نامه رییس دیوان عدالت اداری نیز ذکر شده است، نکاتی لازم به ذکر است:

اول اینکه در صدر ماده (۱۷۴) علاوه بر شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها، سایر مراجع ذی‌ربط نیز موضوع تکالیف مذکور در این ماده قرار گرفته‌اند. بنابراین نمی‌توان موارد مذکور در بندهای این ماده را صرفاً در صلاحیت شوراهای مزبور یا شهرداری‌ها دانست، به خصوص با توجه به اینکه پیشتر قانونگذار به صراحت حکم به لغو چنین عوارضی داده است.

دوم اینکه براساس نظرات شورای نگهبان<sup>(۱)</sup>، اخذ وجه به موجب مصوبه

#### ۱- نظریه شماره ۲۱۹۰/۳۰/۸۱ مورخ ۱۲/۱۰/۸۱ شورای نگهبان:

«عطف به نامه شماره ۲۰۶۴۳ مورخ ۲۱/۹/۱۳۸۱؛ «لایحه 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 جلسه مورخ نوزدهم آذرماه یکهزار و سیصد و هشتاد و یک مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۲۷/۹/۱۳۸۱ شورای نگهبان مطرح شد که نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

۱- وجوه موضوع بند «ط» ماده (۴) چنانچه مالیات باشد چون مطابق اصل ۵۱ قانون اساسی باید به موجب قانون وضع گردد لذا این بند از این جهت مغایر اصل مذکور می‌باشد و اگر منظور وجوه دیگری غیر از مالیات باشد چون وضع آن از امور تقنینی است باید توسط مجلس شورای اسلامی تعیین و یا ضوابط آن مشخص شود لذا این بند از این جهت نیز مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد. ...»

(ط - به دولت اجازه داده می‌شود به پیشنهاد کار گروهی متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارائی (رئیس)، وزیر بازرگانی، وزیر ذی‌ربط و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور وجوهی بابت صدور

←

نهادی غیر از مجلس شورای اسلامی چنانچه مالیات باشد، مغایر اصل ۵۱ قانون اساسی بوده و چنانچه مالیات نباشد، چون وضع آن از امور تقنینی است و باید توسط مجلس شورای اسلامی صورت گیرد و یا لاقلاً ضوابط آن توسط مجلس شورای اسلامی مشخص گردد، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

سوم اینکه شورای نگهبان درخصوص وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی کشور نیز علاوه بر اینکه این صلاحیت را زائد بر صلاحیت نظارتی شوراهای اسلامی کشور موضوع اصل ۱۰۰ قانون اساسی دانسته است، چون وضع عوارض را از امور تقنینی نیز می‌داند باید توسط مجلس شورای اسلامی وضع شده و یا ضوابط آن مشخص شود.<sup>(۱)</sup>

لذا به نظر می‌رسد، تأیید ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه کشور توسط شورای نگهبان، منصرف از تأیید صلاحیت برای شوراهای اسلامی

→

انواع کارت‌ها و مجوزهای مربوط به فعالیت‌های اقتصادی، بازرگانی، تولیدی، صنعتی، خدماتی، معدنی و یا تأسیس مراکز مربوط دریافت و به حساب درآمد عمومی (نزد خزانه‌داری کل کشور) واریز نماید.

۱- نظریه شماره ۸۱/۳۰/۲۱۹۰ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۱۲ شورای نگهبان:

«... ۳- برقراری عوارض توسط شوراهای اسلامی در ذیل ماده (۵) زائد بر وظائف نظارتی موضوع اصل یکصدم قانون اساسی است لذا از این جهت مغایر اصل مذکور شناخته شد. همچنین چون وضع عوارض از امور تقنینی است باید توسط مجلس شورای اسلامی تعیین و یا ضوابط آن مشخص شود لذا این ماده از این جهت نیز مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.»  
نظریه شماره ۸۱/۳۰/۱۸۲۰ مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵ شورای نگهبان:

«... ۱۱- وظایف و اختیارات مندرج در ماده (۷۰) مکرر موضوع ماده (۴۴) مصوبه زائد بر وظایف نظارتی مذکور در اصل یکصدم قانون اساسی است لذا ماده فوق‌الذکر مغایر این اصل شناخته شد. همچنین وضع و افزایش عوارض و یا تعیین ضوابط آن از امور تقنینی است و واگذاری آن به آیین‌نامه، بدون اینکه ضوابط آن در قانون مشخص شده باشد مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.»

کشور مبنی بر وضع عوارض بر ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری است و قدر متیقن از نظرات شورای نگهبان عدم صلاحیت وضع عوارض برای شوراهای اسلامی کشور است.

همچنین این نکته نیز لازم به ذکر است که نمی‌توان بین «حق مشرفیت یا تشرف» و «حق مرغوبیت» قائل به تفکیک بود. هرچند حق مرغوبیت اعم از حق مشرفیت است، زیرا ممکن است ارزش افزوده‌ای که برای ملک حاصل شده است ناشی از تشرف آن ملک نسبت به معبری باشد که پیش از این به آن دسترسی نداشته یا در نتیجه توسعه معبری باشد که سابق بر این هم در مجاورت آن قرار داشته است. موضوعی که در نظریه‌های شماره ۹۱/۳۰/۴۸۳۵۸ مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۵ و شماره ۹۳/۱۰۲/۱۰۸۵ مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۰ فقهای شورای نگهبان نیز قابل مشاهده است.<sup>(۱)</sup>

## جمع‌بندی

با توجه به ماهیت حق مرغوبیت یا مشرفیت (اخذ و جوهی از مردم بابت ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری و مواردی از این دست) و

---

### ۱- نظریه شماره ۹۱/۳۰/۴۸۳۵۸ مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۵ شورای نگهبان:

«در خصوص مصوبه‌های مورد شکایت، نظر باینکه حق مشرفیت که همان حق مرغوبیت است با توجه به ماده واحده قانون راجع به لغو حق مرغوبیت مصوب ۱۳۶۰/۰۶/۲۸ مجلس شورای اسلامی ممنوع گردیده است، بنابراین اخذ آن خلاف موازین شرع نیز می‌باشد...»

### نظریه شماره ۹۳/۱۰۲/۱۰۸۵ مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۰ شورای نگهبان:

«همانطور که قبلاً طی نظریه شماره ۹۱/۳۰/۴۸۳۵۸ مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۵ اعلام گردیده است، نظر باینکه حق مشرفیت که همان حق مرغوبیت است با توجه به ماده واحده قانون راجع به لغو حق مرغوبیت مصوب ۱۳۶۰/۰۶/۲۸ مجلس شورای اسلامی ممنوع گردیده است، بنابراین اخذ آن خلاف موازین شرع نیز می‌باشد.»

بر اساس نظرات مختلف شورای نگهبان که برخی از آنها در بررسی فوق اشاره شد، و نیز با توجه به عملکرد نهاد قانون‌گذار در خصوص وضع قاعده در این مورد (مصوبات مختلف مجلس شورای ملی پیش از انقلاب و مجلس شورای اسلامی پس از انقلاب) وضع عوارض بر ارزش افزودهٔ املاک، موضوعی با ماهیت تقنینی بوده و در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و تفویض آن به نهادی غیر از مجلس شورای اسلامی مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد. حکم مذکور در ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه کشور نیز ناظر به ایجاد صلاحیت برای شوراهای اسلامی کشور در خصوص وضع چنین عوارضی نیست. زیرا در صدر این ماده علاوه بر شوراهای مزبور و شهرداری‌ها، عبارت «سایر مراجع ذی‌ربط» نیز ذکر شده است که در خصوص این عوارض منظور از سایر مراجع ذی‌بط می‌تواند مجلس شورای اسلامی باشد. بنابراین اخذ عوارض تحت عنوان «حق مرغوبیت و یا مشرفیت» توسط شوراهای اسلامی کشور مغایر اصول ۵۱، ۸۵ و ۱۰۰ قانون اساسی می‌باشد.



امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و  
چه در نسل باسی آینده، که با کمال دقت و قدرت و نظایف اسلامی و ملی خود  
رایضا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و  
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام: ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگسازده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سیهید قرنی، کوجه خسرو، پلاک ۱۲

صلدوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)