



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

- تقاضای ابطال مصوبات «شماره ۳۶۵۶ / ش الف د-»
- «۱۳۸۲/۱۱/۱۵»، «۱۰۱۹۶ / ش الف د-»
- «۱۳۸۴/۵/۱۶» و «۱۹۰۰۸ / ش الف د-»
- «۱۳۸۶/۲/۸» شوراهاى اسلامى شیراز

کد گزارش: ۹۶۰۵۰۴۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۵/۰۴

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال مصوبات «شماره ۳۶۵۶/ش الف د-
۱۳۸۲/۱۱/۱۵»، «۱۰۱۹۶/ش الف د- ۱۳۸۴/۵/۱۶» و
«۱۹۰۰۸/ش الف د- ۱۳۸۶/۲/۸» شوراهای اسلامی شیراز

تهیه و تنظیم:

سید مجتبی حسینی پور

نظارت:

محمدعلی فراهانی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۰۵۰۴۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۰۵/۰۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال مصوبات «شماره ۳۶۵۶/ش الف د- ۱۳۸۲/۱۱/۱۵»، «۱۰۱۹۶/ش الف د- ۱۳۸۴/۵/۱۶» و «۱۹۰۰۸/ش الف د- ۱۳۸۶/۲/۸» شوراهاى اسلامى شیراز

شاکی: آقای روح الله قاسم زاده به وکالت از آقای عباس محمود آبادی

طرف شکایت: شورای شهر شیراز

جهت مغایرت شرعی: مغایرت با آیه شریفه «و ما کنا معذبین حتى نبعث رسولا» (الاسراء- آیه ۱۵) و احادیث «کل شیء مطلق حتى یرد فیہ نهی» و «الناس فی سعه ما لایعلمون»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۴۰۷۸۶/۲۰۰ مورخ ۱۳۹۶/۳/۶

مقدمه

موضوع پرونده حاضر ناظر به وضع دریافت عوارض حق مشرفیت (یا مرغوبیت) از برخی اراضی می‌باشد که شورای اسلامی شهر شیراز به موجب مصوبه شماره «۳۶۵۶/ش الف د» مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۵ وضع و به موجب مصوبات مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۶ و ۱۳۸۶/۲/۸ آن را اصلاح نموده است و حال شاکی مستند به برخی آیات و روایات و همچنین برخی استنادات قانونی تقاضای ابطال این موارد را داشته است.

شرح و بررسی

مطابق مصوبات موضوع شکایت «به کلیه اراضی و املاکی که بر اثر طرح

های اصلاحی، تعریضی، توسعه‌ای و احداثی در بر گذر اصلاحی یا تعریضی و یا احداثی^۱ واقع می‌شوند، عوارض حق مشرفیت برای یکبار تعلق می‌گیرد که هنگام فروش (نسبت به سهم فروش رفته) از صاحبان این قبیل املاک...»، مطابق مفاد تبصره‌های ذیل ماده واحده مصوبه توسط شهرداری وصول خواهد شد.

الف) ادله شاکی

شاکی در شرح شکایت خود مصوبات موضوع شکایت حاضر را از دو حیث شرعی و قانون مورد اعتراض قرار داده و استناد قانونی خود را ناظر به «قانون راجع به لغو حق مرغوبیت مصوب ۱۳۶۰/۸/۲۸» دانسته است که براساس آن حق مرغوبیت ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی و ترمیم و توسعه و غیره که به موجب قوانین سابق به املاک اشخاص تعلق گرفته لکن تاکنون وصول نشده ملغی و از تاریخ تصویب این قانون به بعد دیگر وجهی به عنوان حق مرغوبیت چه بابت اصل و چه از جهت خسارت توسط شهرداری‌ها وصول نخواهد شد.^۲ در خصوص استنادات شرعی نیز شاکی ضمن اشاره به برخی نظرات سابق

۱. تعریف این موارد در مصوبه نخست موضوع شکایت (مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۵) ذکر شده است.

۲. ماده واحده - نظر به اینکه طبق قانون نحوه خرید املاک و اراضی ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران دریافت حق مرغوبیت از مالک یا مالکین املاکی که در اثر توسعه معابر و یا میدین 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 حقوقی) تعلق گرفته لکن تاکنون وصول نشده ملغی و از این تاریخ به بعد دیگر وجهی بعنوان 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.

فقهای معظم شورای نگهبان^۱ دریافت چنین عوارضی (حق مشرفیت) را مغایر با احادیث و آیه شریفه فوق الذکر دانسته است.

علاوه بر این موارد شاکی به تعداد از آراء سابق هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این خصوص نیز اشاره نموده است که براساس آنها اخذ عواض تحت عنوان «حق مشرفیت» یا «مرغوبیت» غیرقانونی اعلام گردیده است.^{۲ و ۳}

(ب) پاسخ طرف شکایت

طرف شکایت پاسخی ارائه نموده است.

(ج) بررسی موضوع

همانگونه که در ادله شاکی نیز بیان گردیده است با تصویب «قانون راجع به لغو حق مرغوبیت» (مصوب ۱۳۶۰/۸/۲۸) دریافت حق مرغوبیت از مالک یا مالکین منتفی گردیده است و لکن پس از تصویب قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹) مجدداً مباحثی درخصوص حق وضع چنین عوارضی توسط شوراهای اسلامی شهر مطرح گردید. با این توضیح که در ماده (۱۷۴) این قانون، 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 لازم‌الرعايه، تبدیل عوارض صدور پروانه‌های ساختمانی به عوارض و بهای خدمات بهره‌برداری و همچنین

۱. نظرات شماره ۹۱/۳۰/۴۸۳۵۸ مورخ ۹۱/۷/۲۵، شماره ۹۳/۱۰۲/۱۰۸۵ مورخ ۹۳/۳/۲۰ و ۱۳۰۰ مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۱۳ شورای نگهبان.

۲. آراء شماره ۵۶۳ مورخ ۹۰/۱۲/۸، ۴۲ مورخ ۶۸/۷/۱۷ و ۱۸۸ مورخ ۷۴/۱۱/۷ دیوان عدالت اداری.

۳. البته در این خصوص آراء متعارضی نیز از سوی دیوان صادر شده است که برعدم مغایرت اخذ چنین عوارضی تصریح دارد.

عوارض بر ارزش افزوده اراضی و املاک ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری است (بند «الف»).^(۱) همین امر باعث شد که برخی به صورت ضمنی مجوز دریافت عوارض و یا همان حق مرغوبیت یا مشرفیت ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی توسط شوراها را برداشت نمایند.

از سوی دیگر با توجه به سوابق نظراتی که پیشتر فقهای معظم شورای نگهبان در خصوص حق مشرفیت و یا مرغوبیت داشته‌اند، این موضوع پس از استعلام از مقام معظم رهبری به فقهای محترم شورای نگهبان ارجاع گردید و نهایتاً

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 نماید:

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 بهره برداری 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

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 اجرائی»

مطابق نظر ایشان مقرر شد که « أخذ حق مشرفیت - که همان حق مرغوبیت است - شرعاً حرام می باشد ولی جعل عوارض بر این حق - در فرض وجود حق جعل عوارض توسط مقنن - شرعاً مانعی ندارد.»^۱

حال باعنایت به توضیحات فوق شاکی از مصوبه‌ای از شورای اسلامی شهر شیراز شکایت نموده است که در سال ۱۳۸۲ اقدام به وضع «عوارض حق مشرفیت» نموده و در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۶ اصلاحاتی را در نحوه وصول این عوارض اعمال نموده است. این موضوع از دو حیث می‌تواند مورد توجه باشد. اول از حیث قانونی و دوم از حیث ماهیت چنین عوارضی.

از حیث قانونی این مسئله مورد توجه خواهد بود که آیا شوراهای اسلامی شهر حق وضع چنین عوارضی را به‌موجب قوانین دارند یا خیر. در این رابطه باید گفت سوابق مربوط به وضع حق مرغوبیت در قوانین و نهایتاً لغو آن، پیشتر در گزارش این پژوهشکده (به شماره /پ/۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۶ - کد گزارش ۹۴۱۰۰۴۸) بیان گردید و مشخص شد که با توجه به ماهیت حق مرغوبیت یا مشرفیت (اخذ وجوهی از مردم بابت ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری و مواردی از این قبیل) و بر اساس 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 أخذ مبالغی از جهت ایجاد حق مرغوبیت در ملک، موضوعی با ماهیت تقنینی بوده و در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و با توجه به ماهیت «عوارض» که به‌نوعی

۱. نظر شماره: ۱۶۶۰/۱۰۲/۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۵/۲

به صورت مستقیم ناظر به ارائه خدمات عمومی است، متفاوت می باشد (برخلاف مالیات که فارغ از برخی مسائل اجتماعی به درآمد یا دارایی بدون ارتباط با ارائه خدمت خاصی تعلق می گردد) و دریافت بخشی از درآمد یا افزایش بهای زمین (همان گونه که در عوارض بر حق مشرفیت واقع می شود) در واقع نوعی وضع مالیات می باشد و نه عوارض. 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 شهرداری ها، عبارت «سایر مراجع ذی ربط» نیز ذکر شده است که در خصوص این عوارض منظور از سایر مراجع ذی ربط می تواند مجلس شورای اسلامی باشد. بنابراین صلاحیت وضع عوارضی تحت عنوان «حق مرغوبیت و یا مشرفیت» توسط شوراهای اسلامی کشور از حیث قانونی محل تأمل است.

اما از حیث ماهیت این نوع عوارض با توجه به تفکیکی که در نظر فقهای معظم شورای نگهبان میان «حق مشرفیت - حق مرغوبیت» با «جعل عوارض بر این حق» پیش بینی شده است، باید گفت که در مصوبه شورای شهر شیراز از عنوان «عوارض حق مشرفیت» بهره برده شده است و مطابق تبصره های ذیل ماده واحده مصوبه مذکور، این نوع عوارض بسته به نوع طرح عمرانی و همچنین مساحت و عمق زمین مشخص می گردد و در موارد مختلف آخرین ارزش معاملاتی زمین که در اجرای ماده (۶۴) قانون مالیاتهای مستقیم^۱ تعیین و

۱. ماده ۶۴ - تعیین ارزش معاملاتی املاک بر عهده کمیسیون تقویم املاک می باشد. کمیسیون مزبور موظف است ارزش معاملاتی موضوع این قانون را در سال اول معادل دو درصد (۲٪) میانگین

ابلاغ می‌گردد (قیمت منطقه‌بندی: **P**) ضرب در عدد خاصی که بیشترین آن «۷» می‌باشد شده و عوارض مذکور بر این اساس تعیین شده است. لذا در این مصوبه نوعی عوارض (که در ماهیت همان مالیات می‌باشد) نسبت به اراضی وضع شده است که تحت تأثیر عملیات عمرانی ارزشمندتر گردیده‌اند، بدون اینکه این عوارض ناظر به خدمات خاصی باشد.

جمع بندی:

با عنایت به توضیحات مطروحه آنچه که در مصوبات موضوع شکایت پیش‌بینی شده است، اخذ بخشی از بهای زمین یا ملکی است که به دلیل انجام برخی طرح‌های عمرانی از مرغوبیت برخوردار شده‌اند و چنین امری ارتباطی با «عوارض» به‌عنوان تأسیسی که در ازای ارائه خدمات عمومی می‌باشد ندارد و در واقع نوعی مالیات بر درآمد یا دارایی اشخاص می‌باشد که افزایش یافته است. لذا به‌نظر می‌رسد چنین موضوعی با ابعاد فوق از صلاحیت‌های شوراهای اسلامی شهر که نوعاً حق وضع «عوارض» در مفهوم واقعی خود را دارند خارج است. چنین برداشتی را می‌توان در اظهارنظر فقهای محترم شورای نگهبان (شماره ۳۰۰ مورخ ۱۳/۱۰/۱۳۷۴) نیز مشاهده نمود که براساس آن درخصوص بخشنامه شهردار تهران مبنی بر دریافت عوارض به دلیل ارزش افزوده ناشی از تعریض معبر، اعلام داشته‌اند «در صورتی که دریافت وجه در مورد سؤال فقط به موجب دستورالعمل و آیین‌نامه انجام گیرد نه به موجب قانون، با موازین شرعی مغایر است».

→

قیمتهای روز منطقه با لحاظ ملاک‌های زیر تعیین کند .
این شاخص هر سال به میزان دو واحد درصد افزایش می‌یابد تا زمانی که ارزش معاملاتی هر منطقه به بیست درصد (۲۰٪) میانگین قیمت‌های روز املاک برسد. ...

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایینا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲