



پژوهشکده شورای نگهبان



# گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری  
در خصوص:

درخواست ابطال بند (۱) مصوبه شماره ۶۴  
مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۵ و بند (۳) مصوبه شماره  
۶۶ مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۰ شورای شهر سنگان

کد گزارش: ۹۶۰۳۰۳۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۳/۱۶

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

## گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

درخواست ابطال بند (۱) مصوبه شماره ۶۴ مورخ

۱۳۹۳/۲/۲۵ و بند (۳) مصوبه شماره ۶۶ مورخ

۱۳۹۳/۳/۱۰ شورای شهر سنگان

تهیه و تنظیم:

محسن ابوالحسنی

نظارت:

سید مجتبی حسینی‌پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۰۳۰۳۱

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۰۳/۱۶

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت و خواسته: درخواست ابطال بند (۱) مصوبه شماره ۶۴ مورخ

۱۳۹۳/۲/۲۵ و بند (۳) مصوبه شماره ۶۶ مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۰ شورای شهر سنگان

شکات: آقایان علی وظیفه‌شناس و مهدی احمدی

طرف شکایت: شورای شهر سنگان

جهات مغایرت شرعی: قاعده فقهی «اکل مال بالباطل» و دارا شدن بلاجهت

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۷۵۶۲/۲۰۰ - ۱۳۹۶/۰۱/۲۳

### مقدمه

شورای شهر سنگان در استان خراسان رضوی که از معادن عظیم سنگ آهن برخوردار است، در راستای جبران اثرات فعالیت‌های معادن متعدد سنگ آهن در اطراف این شهر توسط شهرداری، ضمن دو مصوبه خود با درخواست شهرداری این شهر برای دریافت مبلغی به ازای هر تن برداشت سنگ از معادن مذکور موافقت کرده<sup>۱</sup> و<sup>۲</sup> همچنین مقرر می‌دارد که شهرداری ۴۰ درصد از وجوه

۱. بند ۱ مصوبه شماره ۶۴ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۵ شورای شهر سنگان: «نامه شماره ۳۱۵/۱۰۹۴ مورخه ۱۳۹۳/۳/۲۲ شهرداری محترم در خصوص جبران هزینه‌های فعالیت تخریبی معادن پلاستی، بررسی و مورد موافقت قرار گرفت.»

۲. نامه مذکور پیوست پرونده نشده است، اما بر اساس اعلام شکات که مشتکی‌عنه نیز در نامه جوابیه خود، مضمون آن را تأیید کرده است به موجب این مصوبه، حسب نامه درخواست شهرداری، شورای شهر مصوب می‌کند که کلیه معادنی که نسبت به برداشت و فروش سنگ آهن از منابع طبیعی اطراف شهر

دریافتی را با هماهنگی فرمانداری شهرستان خواف هزینه نماید<sup>۱</sup> که شکات مدعی مغایرت این دو مصوبه با مواد مختلف قانونی و قاعده فقهی «اکل مال بالباطل» و دارا شدن بلاجهت شده‌اند. در ادامه پس از بیان ادله طرفین دعوا به بررسی و شرح آن‌ها خواهیم پرداخت.

## شرح و بررسی

### الف) استدلال‌های شاکی:

ادعای اصلی شکات در این پرونده بر محور این موضوع است که بر اساس قوانین و مقررات مختلف، عوارض مختلفی برای معادن پیش‌بینی شده و وضع عوارض جدید توسط شورای شهر، در مخالفت صریح با قانون و شرع مقدس قرار دارد؛ که در ادامه به مغایرت‌های مصوبه با قوانین و موازین شرعی اشاره خواهد شد:

۱. مغایرت با ماده (۱۴) قانون معادن مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷ (اصلاحی

۱۳۹۰/۸/۲۲) و تبصره «۶» آن<sup>۲</sup>:

→

اقدام می‌نمایند، برای جبران خدمات و هزینه‌های شهرداری به ازای هر تن مبلغ ۵۰,۰۰۰ ریال به شهرداری پرداخت نمایند که البته بعدها با تصمیم‌گیری‌های جدید، این مبلغ به ۲۰,۰۰۰ ریال به ازای هر تن کاهش می‌یابد.

۱. بند ۳ مصوبه شماره ۶۶ مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۰ شورای شهر سنگان: «... شورای شهر سنگان مجدداً و در جهت احقاق حقوق حقه و مسلم مردم سنگان به بررسی و تصویب بند یک نامه شماره ۶۸۸ مورخ ۹۳/۲/۲۵ خود اصرار ورزیده و از فرماندار محترم شهرستان خواف انتظار همکاری و تصویب دارد و مقرر می‌دارد شهرداری سنگان ۴۰ درصد وجوه دریافتی را با هماهنگی فرمانداری شهرستان خواف هزینه نماید.»

۲. ماده ۱۴ - دارنده پروانه بهره‌برداری باید درصدی از بهای ماده معدنی موضوع پروانه را به نرخ روز در سر معدن به صورت استخراج شده یا کانه‌آرایی شده یا فرآوری شده در چهارچوب بودجه مصوب به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت به‌عنوان حقوق دولتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت

←

معادن به جهت ایجاد زیرساخت و رفاه و توسعه شهرستان محل معدن، حقوق پیش‌بینی شده قانونی و بایسته را در یک نوبت پرداخت می‌کنند، لذا پرداخت دوباره این عوارض با همین استدلال در قالب عوارض بهای خدمات بر اساس مصوبه شورای شهر، وجه قانونی ندارد.

## ۲. مغایرت با ماده (۲۹) قانون معادن ۱ و استفساریه آن ۲:

قانون‌گذار به منظور ثبات در اقتصاد و تولید مواد معدنی و حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش معدن، به‌غیر از حقوق قانونی پیش‌بینی شده در قوانین، هرگونه وضع مقررات دیگری که منجر به تحمیل هزینه غیر مرتبط و سربار برای تولید مواد معدنی شود را از تاریخ تصویب قانون کان لم یکن تلقی کرده

→

پرداخت نماید. ضوابط تعیین زمان و میزان درصد یادشده با توجه به عوامل مؤثری همچون محل و موقعیت معدن، شرایط و موقعیت منطقه، میزان و نوع کانه‌آرایی، وضعیت ذخیره معدنی، روش استخراج، تعهدات و سود ترجیحی بهره‌بردار در آیین‌نامه اجرائی این قانون مشخص می‌شود. درآمدهای حاصل از اجرای این ماده به حساب خزانه‌داری کل کشور منظور می‌گردد.

...

**تبصره ۶ -** دولت مکلف است پانزده درصد (۱۵٪) از حقوق دولتی وصولی را به اعتبارات همان استان اضافه نماید، به‌طوری‌که تمام اعتبار یادشده جهت ایجاد زیرساخت و رفاه و توسعه شهرستان با اولویت بخشی که معدن در آن واقع شده، اختصاص یابد.

**۱. ماده ۲۹ -** به‌منظور ایجاد ثبات در محاسبات اقتصادی تولید مواد معدنی، مقرراتی که منجر به تحمیل هزینه غیر مرتبط و سربار برای تولید مواد مذکور می‌شود از تاریخ تصویب این قانون کان لم یکن تلقی می‌گردد.

## ۲. قانون استفساریه ماده (۲۹) قانون معادن مصوب ۲۷ / ۲ / ۱۳۷۷ مجلس

**شورای اسلامی:** منظور از ماده (۲۹) قانون معادن مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی لغو کلیه قوانین، تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌هایی است که به هر نحوی از انحاء اخذ مبالغی غیر از مالیات و حقوق دولتی را از استخراج‌کنندگان مواد معدنی پیش‌بینی می‌کند و عوارضی که در هزینه تولید مؤثر نمی‌باشد، به قوت خود باقی خواهد بود.

است. به تصریح استفساریه فوق‌الذکر، این موضوع شامل کلیه قوانین، تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌هایی که به هر نحوی از انحاء مبلغی اخذ می‌کنند، خواهد بود. لذا وضع بهای خدمات برای معادن توسط شورای شهر سنگان نیز به علت تحمیل هزینه مؤثر در امر تولید خلاف صریح قانون یاد شده است.

### ۳. مغایرت با مواد (۵۰) و (۵۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده:

مطابق ماده (۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده «عرضه کالاها و ارائه خدمات در ایران و همچنین واردات و صادرات آنها مشمول مقررات این قانون می‌باشد.» ماده (۵۲) همین قانون نیز به صراحت مقرر نموده که از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، هر قانون مغایر مربوط به دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض بر واردات و تولید کالاها لغو گردیده است.<sup>۱</sup> همچنین ماده (۵۰) این قانون، برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه را برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و ارائه خدمات که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع، به صراحت ممنوع اعلام کرده است.<sup>۲</sup> بر این اساس بر مبنای این صراحت

---

۱. ماده ۵۲- از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، 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 ۱۳۸۱ و اصلاحیه بعدی آن و سایر قوانین و مقررات خاص و عام مغایر مربوط به دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض بر واردات و تولید کالاها و ارائه خدمات لغو گردیده و برقراری و دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض دیگر از تولیدکنندگان و واردکنندگان کالاها و ارائه‌دهندگان خدمات ممنوع می‌باشد. حکم این ماده شامل قوانین و مقررات مغایری که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است، نیز می‌باشد.

۲. ماده ۵۰- برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین

قانونی، شورای شهر حق وضع چنین عوارضی را نداشته است.

#### ۴. مغایرت با بند «۱» ماده (۳۵) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی<sup>۱</sup>

بر اساس قانون، وصول عوارض توسط شهرداری تنها در محدوده شهرها و حریم قانونی آنها ممکن است و به این معنا جوازی برای اخذ عوارض از واحدهای تولیدی، صنعتی و خدماتی مستقر در خارج از محدوده قانونی شهرها وجود ندارد. لذا با توجه به قرارگیری بسیاری از معادن در خارج از محدوده و حریم شهر و فاصله بیش از ۱۵ کیلومتری خارج از شهر سنگان، شورای شهر سنگان صلاحیت محلی برای وضع عوارض مذکور را ندارد.

#### ۵. مغایرت با تبصره ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول

عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و

#### انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵:

نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی، در تاریخ ۱۳۷۸/۷/۷ در قالب یک آیین‌نامه اجرایی به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است. تبصره ذیل ماده (۲) این آیین‌نامه اجرایی مقرر می‌دارد که: «وضع عوارض جدید بر تولیداتی

→

ارائه خدمات که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد.

۱. ماده ۳۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ارتباطی با این موضوع ندارد و استناد این دلیل دارای خدشه است.

که برای عرضه در سایر نقاط یا برای صادرات اختصاص می‌یابد و همچنین وضع عوارض بر درآمدهای ناشی از معادن، منابع و طرح‌های ملی، بر عهده سایر مراجع که در قوانین و مقررات مربوط تعیین شده یا می‌شوند، خواهد بود.» بر این اساس مفهوم مخالف این تبصره، نشان می‌دهد که آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض شوراهای اسلامی، به‌صراحت این موضوع (عوارض جهت معادن) را در صلاحیت نهادهای دیگر قرار داده است و به این معنا شورای شهر حق وضع چنین عوارضی نداشته و از این رو شایسته ابطال می‌باشد.

۶. مغایرت با موازین شرعی بر اساس قاعده «اکل مال به باطل» و «دارا

#### شدن ناعادلانه»

شهرداری در ازای دریافت عوارض و بهای خدمات مذکور، هیچ‌گونه خدمت جدیدی به معادن ارائه نکرده است، لذا دریافت بهای خدمات مذکور از مصادیق بارز «اکل مال به باطل» و «دارا شدن ناعادلانه» بوده و خلاف بین شرع می‌باشد.

#### ب) پاسخ‌های مشکلی‌عنه:

شورای شهر سنگان در لایحه دفاعیه خود، با بیان دلایل زیر خواهان رد دادخواست شده است:

۱. بر اساس بند «۲۶» اصلاحی ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و

انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵

(مصوب ۱۳۸۶/۸/۲۷)<sup>۱</sup> تصویب بهای خدمات شهری یکی از وظایف

---

۱. ماده ۷۱- وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:

...



شورای اسلامی شهر محسوب می‌شود. مصوبه‌های مذکور شورای شهر نیز بهای خدماتی است که شهرداری سنگان به بهره‌برداران معادن ارائه کرده و به هیچ‌عنوان عوارض مضاعف نیستند. با توجه به این‌که شهرداری‌ها مؤسسات عمومی غیردولتی هستند که تأمین درآمدها و هزینه‌های آن‌ها مستلزم دریافت عوارض و بهای خدمات است، فلذا شورای شهر در جهت تأمین هزینه‌های خدمات زیر به معادن، مصوبه مذکور را به تصویب رسانده است:

أ. در محدوده‌ای به وسعت ۵۰۰ کیلومتر مربع و چسبیده به محدوده قانونی و داخل حریم شهر سنگان، معادن سنگ آهن مشغول به فعالیت هستند. بر اساس قانون اصلاح قانون معادن و همچنین آیین‌نامه اجرایی آن که به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است، بهره‌برداران معادن موظف به رعایت ضوابط زیست‌محیطی در داخل حریم شهر و خارج از آن هستند.<sup>۱</sup> با توجه به فعالیت گسترده معادن فوق که خساراتی به منابع طبیعی، معابر و بهداشت جسمی و روانی شهروندان وارد کرده‌اند و این موضوع به تأیید نهادهای ذی‌ربط نیز رسیده

→

۲۶- تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها با رعایت مقررات مربوط  
۱. آیین‌نامه اجرایی قانون معادن مصوب ۱۳۷۷/۱۱/۲۱ کمیسیون امور زیربنایی و صنعت هیئت دولت: ماده ۶۳ - انجام مراحل اکتشاف و بهره‌برداری مستلزم رعایت ضوابط زیست‌محیطی است.

است، مقرر شده تا با توجه به عدم رعایت ضوابط زیست‌محیطی توسط بهره‌برداران معادن، شهرداری کمر بند سبز و دیگر خدمات جانبی به معادن جهت کاهش آلودگی هوا را در دستور کار قرار دهد و در این راستا شهرداری اجباراً و به نیابت از طرف معدن‌داران که بایستی به موجب بند ۱۷ از پیوست شماره ۱ آیین‌نامه ضوابط زیست‌محیطی فعالیت‌های معدنی مصوب ۱۳۸۴/۱/۲۱ هیئت‌وزیران<sup>۱</sup> رأساً این کار را خود انجام می‌دادند، ۶۰۰ هکتار کمر بند سبز ایجاد کرده است و با هزینه خود برای تأمین آب این مقدار فضای سبز و کمک به تأمین آب برای مصارف صنعتی کارخانه‌های در حال احداث، بند خاکی با گنجایش ۴۰۰ هزار متر مکعب ایجاد کرده است.

ب. بهره‌برداران معادن موظف به احداث راه در محدوده‌های مورد برداشت بوده‌اند که به دلیل عدم انجام تعهدات توسط ایشان، شهرداری اقدام به ساخت جاده کمربندی به طول ۴,۵ کیلومتر از محل درآمدهای محلی کرده است.

---

۱. مواردی که لازم است در بهره‌برداری از معادن و نیز تهیه گزارش ارزیابی زیست‌محیطی رعایت شود:

...  
۱۷ - تخصیص و احداث فضای سبز مشجر به میزان حداقل ۱۰ درصد سطح بهره‌برداری معادن با گونه‌های بومی.

ت. خدمات آتش‌نشانی، حمل و نقل و تأمین کاربری‌های کارگاهی و تعمیراتی برای ماشین‌آلات و نیروهای انسانی این معادن توسط شهرداری صورت می‌گیرد.

ث. مراکز خدماتی و رفاهی برای رانندگان حمل سنگ آهن تأمین‌شده و ۳۰ هکتار زمین برای شهرک مسکونی کارکنان معادن تخصیص داده شده است.

ج. در حوادث جرحی و فوتی کارگران معدن کمک صورت گرفته و در موارد نیاز آمبولانس اعزام شده است.

ح. پیگیری تخصیص ۷۰ هکتار زمین برای احداث شهرک حمل و نقل و بار کامیون‌های حمل سنگ آهن که با توجه به حجم گسترده فعالیت آن‌ها، نیازمند ساماندهی از سوی شهرداری بوده و به همین دلیل انجام شده است که با این وجود به دلیل عدم تخصیص بودجه دولتی و ضرورت تمهیدات شهرداری در این خصوص، تصویب بهای خدمات دور از منطق نیست.

۲. این معادن در خصوص عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، تاکنون فقط مبالغ موضوع ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده را پرداخت کرده‌اند و علی‌رغم این‌که موضوع آلاینده بودن فعالیت این معادن به تأیید سازمان حفاظت از محیط زیست رسیده است، یک درصد عوارض آلاینده‌گی (موضوع تبصره ماده ۳۸) را تاکنون به هیچ مرجعی

پرداخت نکرده‌اند.<sup>۱</sup> مبلغ پرداخت شده در موضوع ماده (۳۸) نیز در اختیار سازمان امور مالیاتی کل استان خراسان رضوی و فرمانداری شهرستان خواف بوده که به نسبت جمعیت شهرها و دهیاری‌ها پرداخت می‌شود و مسائل و مشکلات عدیده زیست‌محیطی تأثیری در میزان دریافتی شهرداری سنگان ندارد.

۳. فعالیت معادن برای برداشت سنگ آهن موجب ایجاد گودال‌های عمیقی می‌شود که این موضوع در کنار رهاسازی خاک‌های باطله، زمینه‌ساز خطرات زیست‌محیطی شده و آسیب‌پذیری در برابر بلایای طبیعی را افزایش می‌دهد، از این رو شهرداری برای تسطیح این ناهمواری‌های وسیع متحمل هزینه‌های زیادی شده است.

---

۱. ماده ۳۸ - نرخ عوارض شهرداری‌ها و دهیارها در رابطه با کالا و خدمات مشمول این قانون، علاوه بر نرخ مالیات موضوع ماده (۱۶) این قانون، به شرح زیر تعیین می‌گردد:

الف - کلیه کالاها و خدمات مشمول نرخ ماده (۱۶) این قانون، یک و نیم درصد (۱/۵٪)؛

ب - انواع سیگار و محصولات دخانی، سه درصد (۳٪)؛

ج - انواع بنزین و سوخت هواپیما، ده درصد (۱۰٪)؛

د - نفت سفید و نفت گاز، ده درصد (۱۰٪) و نفت کوره پنج درصد (۵٪).

تبصره ۱ - واحدهای تولیدی آلاینده محیط زیست که استانداردها و ضوابط حفاظت از محیط زیست را رعایت نمی‌نمایند، طبق تشخیص و اعلام سازمان حفاظت محیط زیست (تا پانزدهم اسفندماه هر سال برای اجرا در سال بعد)، همچنین پالایشگاه‌های نفت و واحدهای پتروشیمی، علاوه بر مالیات و عوارض متعلق موضوع این قانون، مشمول پرداخت یک درصد (۱٪) از قیمت فروش به‌عنوان عوارض آلاینده می‌باشند. حکم ماده (۱۷) این قانون و تبصره‌های آن به عوارض آلاینده‌گی موضوع این ماده قابل تسری نمی‌باشد.

۴. ایجاد ۵ کارخانه کنسانتره آهن در آینده نزدیک، جمعیت زیادی را به شهر سنگان می‌افزاید و بالاچار تمهیداتی در جهت تأمین رفاه ساکنین و میهمانان آتی، اندیشیده شده است که انجام این اقدامات نیازمند تأمین اعتبار خواهد بود؛ بنابراین تصویب پرداخت بهای خدمات معادن در نهایت در جهت رفاه کارکنان و بهره‌برداران معادن هزینه خواهد شد.
۵. احداث کارخانه‌های کنسانتره و ... نیازمند تأمین آب به مقدار زیاد است. خشک‌سالی‌های اخیر و آب زیاد مورد نیاز صنعت، موجب تعطیلی کشاورزی و دامداری در شهر شده و مردم در بخش کارگری معادن و کارخانه‌ها مشغول فعالیت شده‌اند. اگرچه به این واسطه برای مردم شغل ایجاد شده است لیکن بهره اصلی به سرمایه‌گذاران معادن رسیده، پس آن‌ها و بهره‌برداران معادن نیز مانند مردم عادی بهای خدمات دریافتی را باید به شهرداری پرداخت نمایند.
۶. در خصوص دلایل مطرح شده توسط شکات نیز گفتنی است که:
۷. از میزان مبلغ مورد اشاره در ماده (۱۴) قانون معادن و تبصره «۶» آن، علی‌رغم وجود بستر قانونی تاکنون هیچ مبلغی به شهرداری سنگان اختصاص نیافته است.
۸. ماده (۲۹) قانون معادن و استفساریه آن نیز بیان کرده است که عوارضی که در هزینه تولید مؤثر نمی‌باشد به قوت خود باقی مانده است. با توجه به بهای خدمات شهرداری برای جبران هزینه این خدمات، مبلغ ۲۰,۰۰۰

ریال به ازای هر تن فروش سنگ آهن تعیین شده است، که با توجه به قیمت فروش هر تن سنگ آهن به مبلغ ۹۰۰,۰۰۰ تا ۱,۸۰۰,۰۰۰ ریال، بهای خدمات مورد بحث، افزایش مؤثری در هزینه‌های تولید ایجاد نخواهد کرد. برای مثال در یک بازه تقریباً هشت‌ماهه، بهره‌برداران از معادن، درآمدی بالغ بر ۴۲۲۲ میلیارد ریال داشته‌اند که بهای خدمات آن رقمی بالغ بر ۶۲ میلیارد ریال خواهد شد که هزینه مؤثری نبوده و خللی در فعالیت‌های اقتصادی بهره‌برداران ایجاد نخواهد کرد.

۹. با توجه به جمیع این اوصاف، شورای شهر سنگان با پیشنهاد شهرداری برای دریافت بهای خدمات ارائه‌شده از بهره‌برداران معادن موافقت کرده است. این مصوبه به مراجع ذیصلاح نیز ارسال شده که مورد مخالفت آن‌ها قرار نگرفته است.

### **(ج) بررسی موضوع:**

در موضوع پرونده حاضر، که مصوبه شورای شهر سنگان پرداخت مبلغی به ازای برداشت هر تن سنگ آهن توسط بهره‌برداران معادن به شهرداری را مقرر می‌کند، ایراد اصلی شکات به این امر است که مجموعه عوارض و مالیات‌هایی که بایستی بهره‌برداران معادن پرداخت کنند، در قوانین مختلف مورد تصریح قرار گرفته است و به تصریح قوانین وضع عوارض دیگر به موجب مقررات و بخشنامه‌ها غیرقانونی خواهد بود.

بر اساس قانون معادن، همه معادن دارای پروانه بهره‌برداری باید درصدی از بهای ماده معدنی موضوع پروانه را - که میزان آن توسط وزارت صنعت، معدن و

تجارت تعیین می‌شود- به نرخ روز در سر معدن، در قالب «حقوق دولتی» به این وزارتخانه پرداخت نمایند. این حقوق دولتی با توجه به معیارهای مختلف در هر استان، با توجه به ماده بهره‌برداری شده و نرخ روز آن، در هر سال به میزان مشخصی تعیین می‌شود و همه بهره‌برداران معادن مکلف به پرداخت آن هستند که البته دولت مکلف است ۱۵ درصد از این حقوق دولتی را به استان محل معدن اختصاص دهد تا برای ایجاد زیرساخت‌ها و امور رفاهی شهرستان محل وقوع معدن استفاده شود.

علاوه بر حقوق دولتی، معادن مکلف به پرداخت مالیات و مالیات بر ارزش افزوده نیز هستند و مطابق ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده، برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهایی که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد.

همچنین براساس جزء «۵» بند «الف» ماده (۴۳) قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران «در مواردی که به دلیل بهره‌برداری از معادن و فعالیت‌های صنایع معدنی، خسارت‌هایی به اهالی ساکن در منطقه و بخش کشاورزی آنها برسد، علاوه بر عوارض آلاینده‌گی، با تصویب شورای معادن استان تا یک درصد (۱٪) فروش آنها، پس از واریز به خزانه معین استان نزد خزانه داری کل کشور به جبران خسارت‌های مذکور و در صورت وارد شدن آسیبهای عمومی، به فعالیت‌های بهداشتی، درمانی و عمرانی مورد نیاز منطقه درگیر اختصاص می‌یابد.»

بنابراین با عنایت به احکام قانونی متعددی که موارد پرداخت وجوه بابت برداشت مواد معدنی را مشخص نموده است و همچنین ماده (۵۰) قانون مالیات

بر ارزش افزوده و قانون استفساریه ماده (۲۹) قانون معادن مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۹)، که براساس آن کلیه قوانین، تصویب-نامه‌ها و بخشنامه‌هایی که به غیر از مالیات و حقوق دولتی، اخذ مبالغی از استخراج‌کنندگان را پیش‌بینی کرده‌اند لغو شده است، وضع عوارض و اخذ وجوهی دیگر توسط شوراهای اسلامی کشور جهت معادن مغایر قانون می‌باشد. چراکه قانون‌گذار در مقام بیان عوارض و مالیات‌هایی که بایستی توسط معادن پرداخت شوند، به‌صراحت موارد خاصی را معین نموده و هرگونه مقرره دیگری را به‌صورت مطلق ممنوع اعلام کرده است. بنابراین استناد مشتکی‌عنه به انجام خدماتی که ضرورت اخذ این وجوه را اثبات می‌کند، قابل پذیرش نبوده و این دلایل نمی‌تواند محملی برای وضع عوارض جدید قرار گیرند.

البته بدون تردید چنان چه خدماتی از سوی شهرداری به استخراج‌کنندگان معادن و یا سایر آحاد مردم صورت گیرد، شورای شهر می‌تواند به‌موجب بند «۲۶» ماده (۷۱) اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (مصوب ۱۳۸۶/۸/۲۷)، نرخ خدمات ارائه‌شده را تصویب و هزینه خدمات از جامعه مخاطب آن‌ها اخذ شود، اما اخذ مبلغ معینی به ازای برداشت هر تن سنگ آهن، نمی‌تواند به‌عنوان «بهای خدمات شهری» محسوب گردد و در واقع نوعی عوارض به‌شمار می‌آید.

همچنین اینکه بهره‌برداران معادن به‌موجب قوانین مکلف به انجام پاره‌ای امور هستند که در این مصداق، از انجام آن‌ها استنکاف کرده‌اند نیز دلیلی برای جواز شورای شهر برای وضع عوارض به حساب نمی‌آید و بایستی از مجاری قانونی دیگر الزام آن‌ها به اجرا پیگیری شود.



## نتیجه‌گیری:

قوانین مختلف از جمله قانون معادن و قانون مالیات بر ارزش افزوده و قانون برنامه ششم توسعه، تکلیف میزان عوارض و مالیات‌هایی که بهره‌برداران از معادن باید پرداخت کنند را در قالب «حقوق دولتی»، «مالیات» و ... مشخص کرده است و به‌صراحت وضع هرگونه عوارض بر فعالیت‌های معادن را به‌موجب قوانین و مقررات دیگر از جمله توسط شورای شهر مانع شده است. بر این اساس وضع عوارض بر فعالیت‌های معادن سنگ آهن در سنگان توسط شورای اسلامی این شهر به جهت مانع قانونی، دارای اشکال است و به استناد خدمات ارائه‌شده و یا عدم انجام تعهدات بهره‌برداران معادن نیز امکان وضع عوارض توسط شورای شهر توجیه‌پذیر نخواهد بود و در صورت ارائه خدمت، از خدمت مزبور امکان اخذ عوارض به‌عنوان بهای خدمات وجود دارد.

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 رایانها 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)



بزهشکده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

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

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