

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها
(مرحله چهارم)**

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

لایحه درآمد پایدار و هزینه

شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (مرحله چهارم)



تاریخ تصویب: ۱۴۰۰/۰۷/۱۱

کد گزارش: ۱۴۰۰۰۸۳۰

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۰/۰۸/۱۲



پژوهشکده شورای نگهبان

لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (مرحله چهارم)

▪ درباره‌ی مصوبه

لایحه‌ی دوفوریتی درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در مرحله‌ی نخست در تاریخ ۱۳۹۸/۱۰/۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. این شورا با بررسی مصوبه‌ی مذکور در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۳۰، کلیت آن را مغایر با اصل (۱۰۰) قانون اساسی تشخیص داد.

مجلس شورای اسلامی در راستای مرتفع کردن ایراد پیشین شورای نگهبان، در تاریخ ۱۳۹۸/۱۱/۶ اصلاحاتی را در مصوبه‌ی پیشین معمول داشت و مصوبه‌ی مرحله‌ی دوم را به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای مزبور با تشکیل جلسه در تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۲۳، بررسی مصوبه‌ی اعاده شده را در دستور کار خود قرار داد و برخی از مواد آن را واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را به رئیس مجلس اعلام کرد.

سپس مجدداً مجلس با اصلاح مصوبه در تاریخ ۱۳۹۹/۲/۱۴، مصوبه‌ی اصلاحی را برای بررسی مجدد به شورا ارسال کرد. این شورا با تشکیل جلسه در تاریخ ۱۳۹۹/۲/۲۴، مجدداً کلیت مصوبه را مغایر با اصل (۱۰۰) قانون اساسی شناخت.

در مرحله‌ی چهارم مجلس با اصلاح این مصوبه در تاریخ ۱۴۰۰/۷/۲۰، آن را جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال داشت. شورا در جلسات مورخ ۱۴۰۰/۷/۲۸ و ۱۴۰۰/۸/۵ این بار کلیات لایحه را واجد اشکال اصل (۱۰۰) ندانست، ولی با ورود به جزئیات مصوبه، برخی از مواد آن را واجد اشکال یا ابهام شناخت و نظر خود در این مورد را به موجب نامه‌ی شماره ۱۰۲/۲۸۱۷۳ مورخ ۱۴۰۰/۸/۱۲ به اطلاع رئیس مجلس رساند.

نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (مرحله چهارم)

[ماده (۱) حذف می‌شود.]

[ماده (۲) حذف می‌شود.]

▪ دیدگاه عدم مغایرت

شورای نگهبان در مراحل قبل، کلیت این مصوبه را مغایر با اصل (۱۰۰) قانون اساسی شناخت؛ توضیح آنکه قانون‌گذار در مراحل پیشین این مصوبه، وظایف و صلاحیت‌هایی زائد بر امر نظارت برای شوراهای شهر و روستا پیش‌بینی کرده بود و شورا نظر به اینکه مطابق اصل مذکور، وظایف شورای شهر و روستا در «نظارت» محدود شده است، این مصوبه را مغایر با اصل (۱۰۰) تشخیص داد. حال که در اصلاحات این مصوبه، اصلاحات گسترده‌ای در آن اعمال شده است و موارد بسیاری از وظایف و صلاحیت‌هایی زائد بر امر نظارت شوراهای شهر و روستا همچون مواد (۱) و (۲) حذف شده است، کلیت مصوبه با اشکالی مواجه نیست. البته همچنان برخی مواد آن واجد اشکال است اما اشکال شورا بر کلیت مصوبه رفع شده است.

▪ نظر شورای نگهبان

کلیت مصوبه با توجه به اصلاحات به عمل آمده همچون حذف مواد (۱) و (۲)، مغایر با قانون اساسی و موازین شرع شناخته نشد.

* * *

ماده ۳-

[در ماده (۳) در سطر دوم و سوم، واژه «پروژه‌های» به واژه «طرح‌های» اصلاح و عبارت «(سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)» حذف می‌شود.]

شهرداری‌ها و دهیاری‌ها می‌توانند در چهارچوب قوانین و مقررات از

انواع ابزارهای تأمین منابع مالی و روش‌های اجرایی مناسب برای اجرای طرح‌های مصوب شهری و روستایی و طرح‌های سرمایه‌گذاری و مشارکتی با پیش‌بینی تضامین کافی استفاده کنند. آیین‌نامه مالی موضوع این ماده ظرف مدت سه ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، با پیشنهاد مشترک شورای عالی استان‌ها و وزارت کشور_ تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

با توجه به اصلاحاتی که قانون‌گذار در مرحله‌ی چهارم در این ماده به عمل آورده است، این مقرر مغایرتی با موازین شرعی و قانون اساسی ندارد؛ توضیح آنکه اولاً با توجه تغییر عبارت «پروژه‌ها» به «طرح‌ها»، اشکال اصل (۱۵) قانون اساسی رفع شده است (البته شورا در مراحل قبلی تنها به بیان اشکال کلیات مصوبه بسنده کرده بود). ثانیاً با حذف عبارت «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور»، ابهام احتمالی این عبارت با توجه به فقدان اساسنامه‌ی قانونی سازمان مذکور نیز برطرف شده است.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۳)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۴-

[ماده (۴) و تبصره‌های آن به شرح زیر اصلاح می‌شود:]

ماده ۴- کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که در محدوده و حریم شهر و محدوده روستا ساکن هستند و یا به نوعی از خدمات شهری و روستایی بهره می‌برند، مکلفند عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را پرداخت نمایند.

تبصره- چنانچه اجرای طرح‌های توسعه شهری و روستایی مصوب

مراجع ذیصلاح مستلزم جابجایی تأسیسات از جمله برق، آب و گاز باشد، باید بدون دریافت وجه توسط دستگاه‌های اجرایی انجام پذیرد.
شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از پرداخت هزینه روشنایی معابر، میادین و پارک‌ها معاف می‌باشند.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مطابق حکم ماده (۴) اصلاحی، اشخاصی که در محدوده و حریم شهر و محدوده‌ی روستا ساکن هستند و یا به نوعی از خدمات شهری و روستایی بهره می‌برند، مکلفند «عوارض» و «بهای خدمات» شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را پرداخت کنند. این حکم از دو حیث واجد ابهام است؛ اولاً روشن نیست مقصود قانون‌گذار از عوارض، عوارضی است که طبق قانون مقرر می‌شود یا عوارضی است که رأساً از سوی شوراهای شهر و روستا مقرر می‌شود. چون اگر معنای دوم مقصود باشد، همچنان اشکال اصل (۱۰۰) شورا در مورد تجویز وضع عوارض باقی است. ثانیاً با توجه به حذف ماده (۱) این مصوبه که به تعریف «عوارض» و «بهای خدمات» پرداخته بود، تعریف هر یک از دو مفهوم مذکور و تفاوت‌های آنها روشن نیست. بنابراین ماده (۴) در وضع کنونی از دو جهت مذکور واجد ابهام است.

ب) اطلاق حکم ذیل تبصره‌ی اصلاحی مبنی بر معافیت شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از پرداخت هزینه‌ی روشنایی از این حیث که مقید به جبران هزینه‌های شرکت‌های خصوصی توزیع برق می‌شود یا خیر، واجد ابهام است؛ توضیح آنکه در حال حاضر، بخش قابل ملاحظه‌ای از شرکت‌های توزیع برق، خصوصی هستند و تحمیل چنین هزینه‌ای بر این شرکت‌ها و عدم جبران آن از سوی دولت، مغایر با قاعده‌ی تسلیط و در نتیجه موازین شرعی خواهد بود. بنابراین اگر از اطلاق حکم این تبصره، عدم جبران هزینه‌های شرکت‌های خصوصی توزیع برق از سوی دولت مستفاد شود، این تبصره مغایر با شرع خواهد بود. در غیر این صورت، اگر چنین حکمی از این تبصره مستفاد نشود، وجهی برای مغایرت شرعی آن متصور نیست.

▪ دیدگاه عدم ابهام

قانون‌گذار در حکم ذیل تبصره‌ی این ماده، تنها شهرداری را از پرداخت هزینه‌ی بهای برق معابر معاف کرده است و اطلاق در خصوص لزوم جبران یا عدم جبران هزینه‌های شرکت‌های خصوصی ندارد. بنابراین حکم مذکور از حیث لزوم جبران هزینه‌های بخش خصوصی در مقام بیان نیست و از این حیث اطلاق ندارد تا اطلاق آن واجد ابهام شرعی باشد.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) اطلاق حکم صدر تبصره مبنی بر انجام جابجایی تأسیسات از سوی دستگاه‌های اجرایی بدون دریافت وجه و همچنین اطلاق حکم ذیل تبصره در خصوص معافیت شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از پرداخت هزینه‌ی روشنایی معابر، میادین و پارک‌ها مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ زیرا اولاً الزام دستگاه‌های اجرایی به انجام جابجایی تأسیسات بدون دریافت هزینه سبب می‌شود شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در مواردی بدون دقت و مطالعه‌ی کافی و مکرراً دستگاه‌های اجرایی را به جابجایی تأسیسات ملزم کنند و این امر علاوه بر اینکه برای مردم مشکلاتی در رفت و آمد ایجاد می‌کند منجر به هدر رفتن بیت‌المال نیز می‌شود. در نتیجه اطلاق چنین حکمی مصداق اداره‌ی ناصحیح و مغایر با اصل مذکور است. ثانیاً اطلاق معافیت شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از پرداخت هزینه‌ی روشنایی، از این منظر که مقید به رعایت الگوی مصرف برق نشده است، مصداق اداره‌ی ناصحیح است. چه اینکه در صورت تجاوز مصرف برق شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از مصرف مجاز نیز آنها را از پرداخت هزینه مستثنی کرده است. بنابراین اطلاق حکم صدر و ذیل این تبصره مغایر با اصل (۳) قانون اساسی است.

ب) قانون‌گذار به موجب حکم تبصره‌ی حاضر انجام رایگان جابجایی تأسیسات از سوی دستگاه‌های اجرایی و معافیت شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از پرداخت هزینه‌ی برق را مقرر کرده است. این در حالی است که دو حکم مذکور در لایحه‌ی دولت نبوده است و مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است؛ زیرا اولاً اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری و روستایی در همه‌ی

موارد الزامی نیست و چه بسا اجرای یک طرح توسعه‌ای تنها بر عدم اجرای آن ترجیح داشته باشد و اینکه قانون‌گذار به صورت مطلق دستگاه‌های اجرایی را ملزم به جابجایی رایگان تأسیسات در اجرای طرح‌های مذکور کرده است، مصداق افزایش هزینه‌های عمومی و مغایر با اصل مذکور است. ثانیاً معافیت شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از پرداخت بهای برق، در مواردی که برق از سوی شرکت‌های دولتی توزیع می‌شود، موجب کاهش درآمد عمومی و مغایر با اصل (۷۵) است. بنابراین اطلاق حکم صدر و ذیل این تبصره مغایر با اصل مذکور است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

الف) حکم صدر و ذیل این تبصره در مورد انجام جابجایی تأسیسات به صورت رایگان و همچنین معافیت شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از پرداخت بهای برق، مغایرتی با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی ندارد؛ توضیح آنکه اولاً حکم صدر این تبصره در مورد جابجایی تأسیسات، مقید به «طرح‌های توسعه شهری و روستایی مصوب مراجع ذیصلاح» که اجرای آن «مستلزم جابجایی تأسیسات باشد» شده است. در نتیجه این حکم شامل مواردی که شهرداری‌ها یا دهیاری‌ها بدون مطالعه‌ی کافی به جابجایی تأسیسات می‌پردازند، نمی‌شود و تنها به طرح‌های مصوب و موارد ضروری محدود شده است. ثانیاً حکم ذیل این تبصره در خصوص رعایت یا عدم رعایت الگوی مصرف برق، اساساً اطلاق ندارد و دستگاه‌های مختلف عمومی از جمله شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به موجب دیگر قوانین، باید الگوی مصرف را رعایت کنند. بنابراین صدر و ذیل این تبصره مغایرتی با اصل (۳) قانون اساسی ندارد.

ب) حکم صدر و ذیل این تبصره، مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد؛ زیرا اولاً حکم صدر مبنی بر اجرای رایگان جابجایی تأسیسات، مقید به «طرح‌های توسعه شهری و روستایی مصوب» شده است و روشن است اجرای چنین طرح‌هایی برای کشور ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. در نتیجه حکم صدر از این حیث اطلاق ندارد تا اطلاق آن شامل طرح‌های غیرضروری و مغایر با اصل (۷۵) باشد. ثانیاً روشنایی معابر عمومی از امور حاکمیتی است و تحمل هزینه‌های آن نیز با دولت است بنابراین تأمین هزینه‌های این موضوع از اساس با شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نبوده است که حکم به معافیت آنها موجب کاهش

درآمدهای عمومی شود. در نتیجه حکم صدر و ذیل این تبصره مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده (۴)، مقصود از «عوارض» در کنار «بهای خدمات»، ابهام دارد و لازم است تعریف شود. پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکرات:

۱- در ماده (۴)، صدر بخش اصلاحی، عبارت «تبصره‌های آن» به «تبصره آن» اصلاح شود.

۲- در تبصره ماده (۴)، کلمه «پارک‌ها» به «بوستان‌ها» اصلاح شود.

ماده ۵-

[در ماده (۵)، عبارت «هر سال» حذف می‌شود.]

نرخ عوارض نوسازی موضوع ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷^۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی به میزان دو و نیم درصد (۲/۵٪) ارزش معاملاتی موضوع صدر ماده (۶۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۲/۱۳^۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی

۱. ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ مجلس شورای ملی: «ماده ۲- (اصلاحی ۱۳۸۷/۰۲/۱۷) در شهر تهران از تاریخ اول فروردین ماه ۱۳۴۸ و در سایر شهرها از تاریخی که وزارت کشور تعیین و اعلام کند بر کلیه اراضی و ساختمان‌ها و مستحدثات واقع در محدوده قانونی شهر عوارض خاص سالانه به مأخذ یک درصد (۱٪) بهای آنها که طبق مقررات این قانون تعیین خواهد شد برقرار می‌شود. شهرداری‌ها مکلفند بر اساس مقررات این قانون عوارض مذکور را وصول کرده و منحصراً به مصرف نوسازی و عمران شهری برسانند. مصرف وجوه حاصل از اجرای این قانون در غیر موارد مصرح در این قانون در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولت خواهد بود.»

۲. ماده (۶۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۲/۱۳ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۶۴- (اصلاحی ۱۳۹۴/۴/۳۱) تعیین ارزش معاملاتی املاک بر عهده کمیسیون تقویم املاک می‌باشد. کمیسیون مزبور موظف

آخرین تقویم تعیین می‌گردد. تبصره - ...

▪ دیدگاه ابهام

قانون‌گذار به موجب این مقرر، نرخ عوارض نوسازی را به میزان دو و نیم درصد ارزش معاملاتی موضوع صدر ماده (۶۴) قانون مالیات‌های مستقیم تعیین کرده است. از طرفی، روشن نیست در تعیین ارزش معاملاتی، حکم تبصره (۳) ماده‌ی مذکور مبنی بر اینکه در مواردی که ارزش معاملاتی مطابق دیگر قوانین و مقررات، مأخذ محاسبه سایر عوارض و وجوه قرار می‌گیرد، محاسبه بر مبنای «درصدی از ارزش معاملاتی» باشد، مجری است یا خیر و از این حیث واجد ابهام است؛ توضیح اینکه اگر حکم تبصره (۳) مجری باشد، تنها درصدی از ارزش معاملاتی املاک مبنای محاسبه‌ی عوارض نوسازی قرار خواهد گرفت و در نتیجه افزایش میزان این عوارض چندان زیاد نخواهد بود. اما در مقابل، اگر در تعیین ارزش

→

است ارزش معاملاتی موضوع این قانون را در سال اول معادل دو درصد (۰.۲٪) میانگین 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.

الف- قیمت ساختمان با توجه به مصالح (اسکلت فلزی یا بتون آرمه یا اسکلت بتونی و سوله و غیره) و قدمت و تراکم و طریقه استفاده از آن (مسکونی، تجاری، اداری، آموزشی، بهداشتی، خدماتی و غیره) و نوع مالکیت.

ب- قیمت اراضی با توجه به نوع کاربری و موقعیت جغرافیایی از لحاظ تجاری، صنعتی، مسکونی، آموزشی، اداری و کشاورزی

...

تبصره ۱- ...

تبصره ۳- (الحاقی ۱۳۹۴/۰۴/۳۱) در مواردی که ارزش معاملاتی موضوع این ماده مطابق دیگر قوانین و مقررات، مأخذ محاسبه سایر عوارض و وجوه قرار می‌گیرد، مأخذ محاسبه عوارض و وجوه یادشده بر مبنای درصدی از ارزش معاملاتی موضوع این ماده می‌باشد که با پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و دستگاه ذی‌ربط به تصویب هیئت وزیران یا مراجع قانونی مرتبط می‌رسد. درصد مذکور باید به نحوی تعیین گردد که مأخذ محاسبه عوارض و وجوه یادشده بیش از نرخ تورم رسمی اعلامی از طرف مراجع قانونی ذی‌ربط افزایش نیافته باشد.»

معاملاتی تبصره (۳) مد نظر نباشد، این حکم با توجه به مقرر کردن افزایش چشم‌گیر میزان عوارض نوسازی مصداق اجحاف بر مردم و مغایر با موازین شرعی خواهد بود.

▪ نظر شورای نگهبان

۲- ماده (۵)، از این جهت که آیا محاسبه ارزش معاملاتی موضوع صدر ماده (۶۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۲/۱۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی در این ماده، با رعایت تبصره (۳) ماده (۶۴) خواهد بود یا خیر ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد. در صورتی که بدون رعایت تبصره (۳) باشد، اطلاق آن اجحاف و خلاف موازین شرع شناخته شد.

ماده ۶-

[ماده (۶) به شرح زیر اصلاح و تبصره‌های آن حذف می‌شود]:
نیروی انتظامی موظف است علاوه بر تعرفه صدور و تمدید گذرنامه و گواهینامه رانندگی نسبت به دریافت ده درصد (۱۰٪) سهم شهرداری‌ها اقدام و به حساب شهرداری محل واریز نماید.

▪ دیدگاه مغایرت

مطابق حکم این ماده، نیروی انتظامی مکلف شده است علاوه بر تعرفه‌ی سابق صدور و تمدید گذرنامه و گواهینامه، ده درصد دیگر نیز دریافت و «به حساب شهرداری» واریز کند. حکم مذکور از این حیث که مقید به گردش خزانه نشده است، مغایر با حکم صدر اصل (۵۳) قانون اساسی مبنی بر واریز کلیه‌ی دریافت‌های دولت به خزانه‌داری کل کشور است. همچنین از این منظر که مصارف این ده درصد افزوده شده نیز به موجب قانون بودجه معین نشده است، مغایر با حکم ذیل اصل (۵۳) مبنی بر انجام کلیه‌ی پرداخت‌ها مبتنی بر اعتبارات مصرح در قانون بودجه است. بنابراین ماده (۶) مغایر با حکم صدر و ذیل اصل (۵۳) قانون اساسی است.

▪ نظر شورای نگهبان

۳- ماده (۶)، از این جهت که منابع حاصله از افزایش تعرفه صدور و تمدید گذرنامه و گواهینامه رانندگی به خزانه واریز نمی‌گردد، مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی شناخته شد.

ماده ۷-

[در ماده (۷) عبارت «(سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)» حذف می‌شود.]

خزانه‌داری کل کشور موظف است سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور از محل ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی را هر ماه به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نموده و سهم سایر ذی‌نفعان را به حساب درآمد عمومی واریز کند. وزارت کشور موظف است جرایم وصولی هر استان را میان شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان استان و بر اساس شاخص جمعیت توزیع و حداکثر تا پانزدهم ماه بعد به حساب آنان واریز نماید.

▪ دیدگاه عدم ابهام

با توجه به اصلاحاتی که قانون‌گذار در مرحله‌ی چهارم در این ماده به عمل آورده است، این مقرر مغایرتی با موازین شرعی و قانون اساسی ندارد؛ توضیح آنکه با حذف عبارت «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور»، ابهام این عبارت با توجه به فقدان اساسنامه‌ی قانونی سازمان مذکور برطرف شده است.

۱. ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲۳- (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۳/۳۱) وجوه حاصل از جریمه‌های تخلفات رانندگی در سراسر کشور به حساب درآمد عمومی کشور نزد خزانه‌داری کل واریز می‌گردد تا علاوه بر بودجه سالیانه به شرح زیر به شهرداری‌ها و دهیاری‌های ذی‌ربط، وزارت راه و شهرسازی و پلیس راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی تخصیص داده شود.
الف- ...»

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۷)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۸-

[در ماده (۸) مصوبه با موضوع اصلاح ماده (۱۵) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸، عبارت «و مبلغ مناسبی که شاخص‌های آن را شورای ترافیک استان بر اساس مدت زمان توقف و میزان ترافیک معابر تعیین می‌کند، پس از طی مراحل قانونی» جایگزین عبارت «و مبلغ مناسبی که میزان و محدوده زمانی آن توسط شورای اسلامی شهر تعیین می‌شود» می‌گردد.]

ماده (۱۵) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی با اصلاحات و الحاقات بعدی و تبصره (۲) آن^۱ به شرح زیر اصلاح می‌شود و یک تبصره به عنوان تبصره (۳) به آن الحاق می‌گردد:

ماده ۱۵- شهرداری‌ها می‌توانند به منظور استفاده صحیح از عرض معابر شهری با تعیین محل‌های توقف حاشیه‌ای خودرو با هماهنگی پلیس راهور، از ابزارهای لازم از قبیل ایست‌سنج (پارکومتر) یا کارت توقف (کارت پارک) استفاده نموده و مبلغ مناسبی که شاخص‌های آن را شورای

۱. ماده (۱۵) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۵- در شبکه معابر شهری پرترافیک که برابر مقررات راهنمایی و رانندگی ممنوعیت توقف وجود ندارد با تصویب شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، شهرداری‌ها می‌توانند برای مدیریت پارک‌های مجاز حاشیه‌ای ابزارها و وسایل لازم از قبیل ایست‌سنج (پارکومتر) یا کارت پارک نصب و برای توقف بیش از نیم ساعت در محدوده زمانی ۷ صبح تا ۹ شب حق توقف مناسبی که میزان آن به پیشنهاد شوراهای اسلامی شهرها و تصویب وزیر کشور تعیین می‌شود بر طبق مقررات مربوط به اخذ عوارض دریافت نمایند. توقف بدون مجوز به منزله ارتکاب تخلف توقف ممنوع خواهد بود.

تبصره ۱- ...

تبصره ۲- صد درصد (۱۰۰٪) درآمد حاصل از این ماده پس از واریز به خزانه در اختیار شهرداری ذی‌ربط قرار می‌گیرد تا جهت احداث توقفگاه (پارکینگ) در همان شهر هزینه نماید.»

ترافیک استان بر اساس مدت زمان توقف و میزان ترافیک معابر تعیین می‌کند، پس از طی مراحل قانونی، از شهروندان اخذ و صرف توسعه حمل و نقل عمومی نماید. توقف بدون مجوز به منزله ارتکاب تخلف توقف ممنوع است.

تبصره ۲- اشخاص حقیقی و حقوقی موظفند نسبت به ثبت بارنامه و پرداخت هزینه صدور آن به میزان بیست هزار (۲۰,۰۰۰) ریال اقدام کند. صد درصد (۱۰۰٪) درآمد فوق به حساب شهرداری محل واریز می‌گردد تا صرف توسعه حمل و نقل عمومی و زیرساخت‌های شهری شود. مبلغ مذکور هر سه سال یکبار به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران قابل اصلاح می‌باشد. وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) موظف است نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت اطلاعات بارنامه ظرف مدت شش ماه اقدام کند.

تبصره ۳- شهرداری‌های کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها می‌توانند عوارض صدور مجوز ورود به محدوده‌های طرح ترافیک و زوج و فرد در چهارچوب ضوابط شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور و با رعایت مصوبات شورای ترافیک استان‌ها (در تهران شورای حمل و نقل و ترافیک شهر تهران) مطابق با قوانین و مقررات با تأیید وزیر کشور وصول نمایند.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) قانون‌گذار در عبارات اصلاحی ماده (۱۵)، از عبارت «میزان ترافیک معابر» استفاده کرده است که به سبب واژه‌ی غیرفارسی «ترافیک»، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی است؛ زیرا مطابق این اصل، متون رسمی از جمله متن قوانین باید به زبان و خط فارسی نگارش شود.

ب) حکم مقرر شده در ماده (۱۵) اصلاحی در مورد اینکه شهرداری‌ها می‌توانند به‌منظور استفاده صحیح از عرض معابر شهری، مبلغ مناسبی که شاخص‌های آن را شورای ترافیک استان بر اساس مدت زمان توقف و میزان ترافیک معابر تعیین می‌کند، پس از طی مراحل

قانونی، از شهروندان اخذ کنند، از جهاتی مغایر با موازین شرع و قانون اساسی است: اولاً اطلاق این حکم در خصوص اخذ مبلغی از شهروندان در قبال توقف در معابر شهری، از این حیث که فاقد ضابطه‌ی دقیق قانونی است و مرتبط با حقوق و تکالیف اشخاص است، مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است و همچنین از این منظر که تجویز مطلق آن ممکن است موجب اجحاف از سوی شهرداری‌ها در حق مردم شود، مغایر با موازین شرعی است. ثانیاً حتی اگر تعیین شاخص‌های حکم فوق را فاقد ماهیت تقنینی بدانیم، تعیین این شاخص‌ها حداقل ماهیت آیین‌نامه‌ای دارند و از این منظر که قانون‌گذار تعیین شاخص‌های موضوع این ماده را به شورای ترافیک استان واگذار کرده است، مغایر با اصل (۱۳۸) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

حکم این ماده در خصوص اخذ مبلغی از مردم در قبال توقف در معابر شخصی، مغایرتی با موازین شرع یا اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی ندارد؛ توضیح اینکه اولاً قانون‌گذار در مقام تفویض تعیین مبلغ مذکور به شورای ترافیک استان، سه ضابطه‌ی «مدت زمان توقف»، «میزان ترافیک معابر» و «مناسب بودن مبلغ مقرر شده» را تعیین کرده است. بنابراین این حکم ضابطه‌مند است و تفویض امر تقنینی محسوب نمی‌شود تا مغایر با اصل (۸۵) تلقی شود و اجرای آن نیز به اجحاف در حق مردم منجر نخواهد شد تا واجد اشکال شرعی باشد. ثانیاً تعیین شاخص‌های اجرای این حکم، ماهیت یک دستورالعمل اجرایی را دارد که حسب مقتضیات و شرایط ترافیکی محلی از سوی شورای ترافیک استان تعیین می‌شود و ماهیت آن آیین‌نامه نیست تا مغایرت آن با اصل (۱۳۸) متصور باشد.

▪ دیدگاه ابهام

الف) حکم مقرر شده در تبصره (۲) مبنی بر اینکه اشخاص حقیقی و حقوقی موظفند نسبت به ثبت بارنامه و پرداخت هزینه صدور آن اقدام کنند، از این حیث که روشن نیست تنها شامل متصدیان حمل و نقل که به صورت حرفه‌ای به حمل کالا اشتغال دارند می‌شود یا حمل بار از سوی اشخاص غیرحرفه‌ای را نیز در بر می‌گیرد، واجد ابهام است؛ توضیح اینکه اگر حکم فوق اطلاق داشته باشد و همه‌ی شهروندان برای حمل بار (حتی مواردی همچون

اسباب‌کشی یا حمل لوازم خانگی خریداری شده برای مصارف شخصی همچون جهیزیه یا وسایل منزل) ملزم به اخذ بارنامه باشند، این حکم مصداق تضییق بلاوجه و مغایر با موازین شرعی است. اما در مقابل، اگر تنها متصدیان حمل و نقل را در بر بگیرد، وجهی برای اشکال مذکور متصور نیست.

ب) مطابق حکم تبصره (۳)، شهرداری‌های «کلان‌شهرها» و مراکز استان‌ها می‌توانند عوارض صدور مجوز ورود به محدوده‌های طرح ترافیک و زوج و فرد را با تأیید وزیر کشور وصول کنند. این در حالی است که مفهوم «کلان‌شهرها»، فاقد تعریف قانونی است و در نتیجه مقصود قانون‌گذار از عبارت «شهرداری کلان‌شهرها» روشن نیست. بنابراین حکم این تبصره واجد ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

حکم تبصره (۲) در خصوص الزام اشخاص به ثبت بارنامه، فاقد هر گونه ابهام است؛ زیرا صدور بارنامه تابع شرایط و ضوابط قانونی است و چنین نیست که برای حمل هر باری نیاز به ثبت بارنامه باشد. بنابراین حکم این تبصره تنها شامل متصدیان حمل و نقل است که به صورت حرفه‌ای به انتقال بار اشتغال دارند و شامل عموم مردم که برای امور شخصی خود باری را از نقطه‌ای به نقطه‌ای دیگر جابجا می‌کنند، نمی‌شود. در نتیجه حکم تبصره (۲) ابهامی در این خصوص ندارد.

▪ نظر شورای نگهبان

۴- در ماده (۸)،

۴-۱- استفاده از واژه غیرفارسی «ترافیک» در عبارت «میزان ترافیک معابر»، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی شناخته شد.

۴-۲- تبصره (۲)، از این جهت که حکم مقرر شامل تمام اشخاص حقیقی و حقوقی است یا مقصود اشخاص متصدی حمل و نقل هستند ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳-۴- در تبصره (۳)، واژه «کلان‌شهرها» به دلیل عدم وجود تعریف قانونی ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۹-

ماده (۲۸۰) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۲/۱۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

ماده ۲۸۰- سازمان امور مالیاتی کشور موظف است معادل یک درصد (۱٪) از کل درآمدهای حاصل از این قانون را به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند. وزارت کشور موظف است وجوه مذکور را برای کمک به اجرای پروژه‌های شهری و روستایی با اولویت حمل و نقل عمومی و پرداخت تسهیلات میان شهرداری‌های زیر دویست و پنجاه هزار نفر جمعیت (هفتاد درصد (۷۰٪) شهرهای زیر پنجاه هزار نفر جمعیت و دهیاری‌های شهرستان‌های مربوطه و سی درصد (۳۰٪) شهرهای پنجاه تا دویست و پنجاه هزار نفر جمعیت و دهیاری‌های شهرستان‌های مربوطه)، مطابق با دستورالعملی که به وسیله سازمان مذکور و با همکاری شورای عالی استان‌ها ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون تهیه می‌شود و توسط وزیر کشور ابلاغ می‌گردد، هزینه نماید.

سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها و شرکت‌های قطار شهری که به موجب قانون برای انجام وظایف ذاتی شهرداری در امور عمومی،

۱. ماده (۲۸۰) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۲/۱۳ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲۸۰- (الحاقی ۱۳۹۴/۰۴/۳۱) دولت می‌تواند معادل یک درصد (۱٪) از کل درآمدهای حاصل از مالیات‌های مستقیم موضوع این قانون را که به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود، در قالب ردیف مشخصی در قوانین بودجه سالانه در اختیار وزارت کشور قرار دهد تا پس از مبادله موافقتنامه، به نسبت شاخص جمعیت به دهیاری‌ها و شهرداری‌های شهرهای زیر دویست و پنجاه هزار نفر جمعیت پرداخت شود. مالیات سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها که به موجب قانون برای انجام وظایف ذاتی شهرداری در امور عمومی، شهری و خدماتی تشکیل و صد درصد (۱۰۰٪) سرمایه و دارایی آن متعلق به شهرداری است با نرخ صفر می‌باشد.»

شهری و خدماتی تشکیل شده‌اند و صد درصد (۱۰۰٪) سرمایه آن متعلق به شهرداری است از زمان تأسیس، مالیات آنها با نرخ صفر می‌باشد.

تبصره ۱- شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها از پرداخت حق ثبت املاک معاف می‌باشند.

تبصره ۲- مالیات شرکت‌های قطار شهری و سازمان‌های حمل و نقل عمومی وابسته به شهرداری‌ها با نرخ صفر می‌باشد.

تبصره ۳- کلیه بازپرداخت‌های مربوط به تسهیلات موضوع ماده مذکور، در صندوقی تحت عنوان «صندوق توسعه شهری و روستایی» متمرکز می‌شود تا به طور اختصاصی توسط وزارت کشور و با همکاری شورای عالی استان‌ها، صرف ارائه تسهیلات به پروژه‌های اولویت‌دار گردد. اساسنامه این صندوق ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ این قانون به پیشنهاد وزارت کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

■ دیدگاه مغایرت

الف) به موجب حکم ماده (۲۸۰) اصلاحی، مالیات «سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها» و «شرکت‌های قطار شهری» از زمان تأسیس، با نرخ صفر مقرر شده است. همچنین به موجب حکم تبصره (۲) نیز مالیات «شرکت‌های قطار شهری» با نرخ صفر تعیین شده است. اما نظر به اینکه معافیت مالیاتی «شرکت‌های قطار شهری» در لایحه‌ی تقدیمی دولت ذکر نشده است، توسعه‌ی معافیت مالیاتی سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها به این شرکت‌ها، موجب تقلیل درآمدهای مالیاتی دولت می‌شود و طریق جبران این کاهش نیز پیش‌بینی نشده است. در نتیجه حکم ماده (۲۸۰) و تبصره (۲) در این خصوص مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است. چه اینکه مطابق اصل پیش‌گفته، اصلاحات نمایندگان مجلس شورای اسلامی در لوایح دولتی نباید منجر به کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی شود.

ب) قانون‌گذار در متن ماده (۲۸۰) اصلاحی و تبصره (۳) آن از واژه‌ی غیرفارسی «پروژه» استفاده کرده است و این امر سبب مغایرت این دو مقرر با اصل (۱۵) قانون اساسی است؛

زیرا مطابق اصل مزبور، متون قوانین همچون دیگر متون رسمی باید به زبان و خط فارسی نوشته شود.

ج) حکم مقرر شده در تبصره (۱) این ماده مبنی بر معافیت شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها از پرداخت حق ثبت املاک، از این حیث که در لایحه‌ی دولت پیش‌بینی نشده است و موجب کاهش درآمدهای عمومی دولت می‌شود، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

د) مجلس شورای اسلامی در تبصره (۳) این ماده، تشکیل «صندوق توسعه شهری و روستایی» را مقرر کرده است. از طرفی، نظر به اینکه تشکیل صندوق مذکور در لایحه‌ی دولت ذکر نشده است و تشکیل آن مستلزم بار مالی است، پیش‌بینی نشدن طریق جبران برای آن مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

ه) وزارت کشور به موجب ماده (۲۸۰) اصلاحی موظف شده است وجوه مذکور در این ماده را برای کمک به اجرای پروژه‌های شهری و روستایی با اولویت حمل و نقل عمومی و «پرداخت تسهیلات» میان شهرداری‌های زیر دویست و پنجاه هزار نفر جمعیت هزینه نماید. تجویز پرداخت تسهیلات از سوی وزارت کشور مغایر با نظام اداری صحیح و بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ زیرا پرداخت تسهیلات باید از طریق نظام بانکی و تحت نظارت بانک مرکزی صورت گیرد و وزارت کشور صلاحیت دخالت مستقیم در این حوزه را ندارد.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

حکم ماده (۲۸۰) مغایرتی با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی ندارد؛ زیرا روشن است قانون‌گذار «پرداخت تسهیلات» را به صورت مستقیم به عهده‌ی وزارت کشور قرار نداده است و به سبب بداهت موضوع بوده است که به دخالت نظام بانکی در پرداخت این تسهیلات تصریح نشده است. بنابراین پرداخت این تسهیلات نیز همچون دیگر موارد از سوی وزارت کشور و با عاملیت نظام بانکی صورت خواهد گرفت و وجهی برای مغایرت این حکم با اصل (۳) قانون اساسی متصور نیست.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی به موجب فراز دوم ماده (۲۸۰) اصلاحی مقرر کرده است مالیات سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها و شرکت‌های قطار شهری، «از زمان تأسیس آنها» با نرخ صفر محاسبه شود. این در حالی است که مقصود قانون‌گذار از عبارت «از زمان تأسیس» از این منظر که اشاره به لزوم استرداد مالیات‌های این نهادها که از زمان تأسیس به دولت پرداخت شده است و یا گذشت از مالیات‌های معوقه آنها دارد یا مقصود آن است که مالیات سازمان‌های جدیدالتأسیس تابعه‌ی شهرداری، در آینده و از ابتدای تأسیس با نرخ صفر محاسبه خواهد شد و استرداد مالیات‌های پرداخته شده منتفی است، روشن نیست و این حکم واجد ابهام است.

ب) در مواد بسیاری از مصوبه‌ی اصلاحی حاضر از جمله متن ماده (۲۸۰) اصلاحی، همچنان عنوان «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» ذکر شده است. نظر به اینکه وضعیت اساسنامه‌ی قانونی سازمان مذکور روشن نیست، همچنان برخی از مواد این مصوبه از این حیث واجد ابهام است.

▪ توضیح تذکر

مطابق حکم صدر ماده (۲۸۰) اصلاحی، «سازمان امور مالیاتی کشور» موظف شده است مبلغی از کل درآمدهای حاصل از این قانون را به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند. همچنین وزارت کشور موظف شده است وجوه مذکور را برای کمک به اجرای پروژه‌های شهری و روستایی، مطابق با دستورالعملی که به وسیله «سازمان مذکور» و با همکاری شورای عالی استان‌ها تهیه می‌شود و توسط وزیر کشور ابلاغ می‌گردد، هزینه نماید. روشن نیست مقصود قانون‌گذار از عبارت «سازمان مذکور» اشاره به «سازمان امور مالیاتی کشور» یا «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» است و شایسته است مقصود قانون‌گذار در این مورد روشن شود.

▪ نظر شورای نگهبان

۵- در ماده (۹) موضوع اصلاح ماده (۲۸۰) قانون مالیات‌های مستقیم،

۱-۵- در صدر ماده و تبصره (۲)، توسعه شمول مالیات به نرخ صفر به شرکت‌های قطار شهری با توجه به کاهش درآمدهای دولت و عدم وجود در قوانین قبلی و لایحه دولت، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد. همچنین احتساب نرخ صفر جهت مالیات سازمان‌ها، مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها و شرکت‌های قطار شهری از زمان تأسیس از جهت اینکه مشخص نیست مقصود تسری نرخ صفر به گذشته و از زمان تأسیس این مؤسسات می‌باشد و یا منظور از زمان تأسیس این مؤسسات در آینده می‌باشد ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲-۵- در صدر ماده و تبصره (۳)، استفاده از واژه غیرفارسی «پروژه»، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی شناخته شد.

۳-۵- در تبصره (۱)، معافیت شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها از پرداخت حق ثبت املاک، به دلیل کاهش درآمد دولت و عدم پیش‌بینی طریق جبران آن، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.

۴-۵- در تبصره (۳)، ایجاد صندوق مذکور به جهت داشتن بار مالی و عدم پیش‌بینی طریق جبران آن، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.

۱۲- در مواد و احکام متعدد مصوبه «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» با توجه به روشن نبودن وضعیت اساسنامه سازمان مزبور ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکر: در ماده (۹) موضوع اصلاح ماده (۲۸۰) قانون مالیات‌های مستقیم، منظور از «سازمان مذکور» در ذیل این ماده روشن شود.

ماده ۱۱-

سازمان امور مالیاتی موظف است هنگام دریافت مالیات ماده (۵۹)

قانون مالیات مستقیم^۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی موضوع مالیات نقل و انتقال قطعی املاک و انتقال حق واگذاری به ترتیب دو درصد (۲٪) و یک درصد (۱٪) به عنوان عوارض دریافت و به حساب شهرداری محل واریز نماید.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) حکم مقرر شده در این ماده مبنی بر مکلف کردن سازمان امور مالیاتی به دریافت دو درصد و یک درصد از مالیات نقل و انتقال قطعی املاک و انتقال حق واگذاری به عنوان عوارض و واریز به حساب شهرداری محل، از این حیث که مقید به لزوم گردش خزانة نشده است، مغایر با صدر اصل (۵۳) قانون اساسی است؛ زیرا مطابق این اصل، کلیه‌ی دریافت‌های دولت باید ابتدا در حساب خزانة داری کل متمرکز شود تا سپس مطابق با اعتبارات قانون بودجه تخصیص داده شود. بنابراین حکم به واریز مستقیم بخشی از درآمدهای مالیاتی به حساب شهرداری مغایر با اصل مزبور است.

ب) مجلس شورای اسلامی مطابق حکم این ماده مقرر کرده است که به ترتیب دو درصد و یک درصد به مالیات نقل و انتقال قطعی املاک و انتقال حق واگذاری اضافه شود تا این مبلغ اضافه، به شهرداری‌ها اختصاص داده شود. این در حالی است که اطلاق حکم پیش‌گفته نسبت به اشخاصی که توانایی مالی پرداخت این مبلغ اضافی را ندارند، مصداق اجحاف و مغایر با موازین شرعی است.

▪ نظر شورای نگهبان

۶- ماده (۱۱)،

۱. ماده (۵۹) قانون مالیات مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۲/۳ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵۹- (اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۲۷) نقل و انتقال قطعی املاک به مأخذ ارزش معاملاتی و به نرخ پنج درصد (۵٪) و همچنین انتقال حق واگذاری محل به مأخذ وجوه دریافتی مالک یا صاحب حق و به نرخ دو درصد (۲٪) در تاریخ انتقال از طرف مالکان عین یا صاحبان حق مشمول مالیات می‌باشد.»

۱-۶- از جهت عدم رعایت ترتیبات گردش خزانه در خصوص عوارض موضوع این ماده، مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی شناخته شد.

۲-۶- اطلاق ماده نسبت به کسانی که توانایی پرداخت ندارند، خلاف موازین شرع شناخته شد.

تذکر: ۴- در ماده (۱۱)، عبارت «سازمان امور مالیاتی» به عبارت «سازمان امور مالیاتی کشور» اصلاح گردد.

* * *

ماده ۱۲-

معادل دوازده در هزار ارزش گمرکی کالاهای وارداتی که حقوق ورودی آنها وصول می‌شود، توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) واریز شده تا به نسبت سیزده درصد (۱۳٪) کلان‌شهرها، سی و پنج درصد (۳۵٪) دهیاری‌ها و پنجاه و دو درصد (۵۲٪) سایر شهرداری‌ها و بر اساس شاخص‌های جمعیت و کمتر توسعه‌یافتگی، صرف کمک و ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری‌ها و دهیاری‌ها گردد. وزارت کشور مکلف است وصولی هر ماه را تا پانزدهم ماه بعد بر اساس سهم‌های تعیین شده به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز نماید و هر گونه برداشت از حساب تمرکز وجوه به جز پرداخت به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ممنوع است و گزارش آن را به کمیسیون‌های امور داخلی کشور و شوراها و برنامه و بودجه و محاسبات هر شش ماه یک‌بار ارسال کند.

▪ دیدگاه ابهام

حکم مقرر شده در ماده (۴۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده^۱ تا حدودی بسیاری مشابه

۱. ماده (۴۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰/۳/۲ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۴۲- معادل دوازده در هزار ارزش گمرکی کالاهای وارداتی که حقوق ورودی آنها وصول می‌شود، توسط گمرک جمهوری اسلامی

←

حکم ماده (۱۲) این مصوبه است. در نتیجه روشن نیست قانون‌گذار در مقام نسخ ماده (۴۲) بوده است یا خیر و همچنین نسبت به تفاوت‌های جزئی بین این دو ماده، کدام مجری خواهد بود؛ فلذا نسبت میان ماده (۱۲) با ماده‌ی مذکور روشن نیست و از این حیث واجد ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۷- ماده (۱۲)، با عنایت به شباهت عبارت‌ها و تفاوت‌های جزئی این ماده و ماده (۴۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده، به جهت روشن نبودن نسبت میان این دو ماده ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۱۵-

...

تبصره ۱- ...

تبصره ۲- در صورتی که مطالبات شهرداری از اشخاص حقیقی و حقوقی بیش از یک میلیارد (۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال باشد مطالبات مذکور در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم‌الاجراء بوده و طبق مقررات مربوط به اجرای مفاد اسناد رسمی به وسیله مأموران اجرایی شهرداری قابل وصول می‌باشد. آیین‌نامه اجرایی این تبصره حداکثر ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون از طرف وزارتخانه‌های کشور و

→

ایران به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز شده تا به نسبت سیزده درصد (۱۳٪) کلان‌شهرها، سی و پنج درصد (۳۵٪) دهیاری‌ها و روستاهای فاقد دهیاری و عشایر و پنجاه و دو درصد (۵۲٪) سایر شهرداری‌ها و بر اساس شاخص‌هایی که با پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت دولت می‌رسد، صرف کمک و ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و روستاهای فاقد دهیاری و عشایر گردد. وزارت کشور مکلف است وصولی هر ماه را تا پانزدهم ماه بعد بر اساس سهم‌های تعیین شده به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز نماید و هر گونه برداشت از حساب تمرکز وجوه به جز پرداخت به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و روستاهای فاقد دهیاری و عشایر ممنوع است.»

دادگستری تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران به مورد اجراء گذارده می‌شود. سقف تعیین شده برای مطالبات متناسب با نرخ تورم اعلامی توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران همه ساله افزایش می‌یابد. تبصره ۳- هر گونه اختلاف، استنکاف و اعتراض در مورد عوارض و بهای خدمات دهیاری، به کمیسیونی مرکب از فرماندار شهرستان یا نماینده وی، یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهرستان به انتخاب شورای اسلامی شهرستان و یک قاضی از دادگستری شهرستان به انتخاب رئیس قوه قضائیه ارجاع می‌شود. جلسه کمیسیون باید در مکان مشخص تشکیل و پس از استماع دفاعیات ذی‌نفع اتخاذ تصمیم کند تصمیم کمیسیون مزبور قطعی است و بدهی‌هایی که طبق تصمیم این کمیسیون تشخیص داده شود طبق مقررات اسناد لازم‌الاجراء به وسیله اداره ثبت قابل وصول می‌باشد.

اجرای ثبت مکلف است بر طبق تصمیم کمیسیون مزبور به صدور اجرائیه و وصول طلب دهیاری مبادرت کند.

▪ دیدگاه مغایرت

به موجب حکم تبصره (۲) این مقرر، در صورتی که مطالبات شهرداری از اشخاص بیش از یک میلیارد ریال باشد، مطالبات مذکور در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم‌الاجراء بوده و طبق مقررات مربوط به اجرای مفاد اسناد رسمی به وسیله «مأموران اجرایی شهرداری» قابل وصول است. حکم پیش‌گفته مغایر با نظام اداری صحیح موضوع بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ توضیح آنکه مجلس شورای اسلامی در دیگر قوانین، اجرای اسناد لازم‌الاجراء را از طریق ادارات اجرای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مقرر داشته است و در این راستا تشکیلات بزرگی در ادارات ثبت سراسر کشور ایجاد شده است و مقررات مفصلی نیز در مورد نحوه اجرای آنها در نظر گرفته شده است. بنابراین تجویز اجرای اسناد لازم‌الاجراء شهرداری از سوی «مأموران اجرایی شهرداری» با وجود تشکیلات گسترده موجود در سازمان ثبت و با توجه به ذی‌نفع بودن شهرداری در مورد ضرورت اجرای این اسناد، مصداق نظام اداری ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه ابهام

مطابق تبصره (۳) این ماده، هر گونه اختلاف و اعتراض در مورد عوارض و بهای خدمات دهیاری، به کمیسیون موضوع این تبصره ارجاع می‌شود و تصمیم کمیسیون مزبور قطعی است. حکم پیش‌گفته از این حیث که روشن نیست اعتراض از تصمیمات این کمیسیون را در مراجع قضایی تجویز کرده است یا خیر، واجد ابهام است؛ توضیح آنکه مطابق بند (۱) اصل (۱۵۶) قانون اساسی، مرجع رسیدگی به تظلمات و اختلافات قوه قضائیه است و اگر مقصود قانون‌گذار از قطعی دانستن آرای این کمیسیون، سلب حق مراجعه‌ی افراد به محاکم قضایی باشد، این حکم مغایر با اصل فوق است. اما در مقابل، اگر قانون‌گذار در مقام سلب حق اعتراض اشخاص نباشد، وجهی برای مغایرت با قانون اساسی متصور نیست.

▪ توضیح تذکر

به موجب حکم تبصره (۲)، در صورتی که مطالبات شهرداری از اشخاص بیش از یک میلیارد ریال باشد مطالبات مذکور در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم‌الاجراء است. همچنین «سقف تعیین شده» برای مطالبات متناسب با نرخ تورم اعلامی توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران همه ساله افزایش می‌یابد. شایسته است عبارت «سقف تعیین شده» در ذیل این تبصره به عبارت «میزان تعیین شده» اصلاح شود؛ چرا که در صدر این تبصره مبلغ یک میلیارد ریال، حداقل میزان مقرر برای مطالبات لازم‌الاجراء تعیین شده است و سقفی تعیین نشده است.

▪ نظر شورای نگهبان

۸- در ماده (۱۵)،

۸-۱- اجرای اسناد لازم‌الاجرا و وصول مطالبات به وسیله مأموران اجرایی شهرداری، مغایر بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی شناخته شد.

۸-۲- تبصره (۳)، از این جهت که روشن نیست آیا قطعی دانستن تصمیم کمیسیون مزبور، مانع مراجعه به دستگاه قضایی است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر

خواهد شد.

تذکر: ۵- در ماده (۱۵)، ذیل تبصره (۲)، عبارت «سقف تعیین شده» به «میزان تعیین شده» اصلاح گردد.

* * *

ماده ۱۶-

...

تبصره ۱- عوارض سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها درآمد دولت نیست و به صورت امانت توسط وصول‌کننده آن باید دریافت و طبق ترتیبات قانونی به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌های مربوطه واریز گردد.

تبصره ۲- مالیات‌هایی که شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در موقع خرید کالاها و خدمات برای انجام وظایف و خدمات قانونی و در راستای فعالیت‌های غیرانتفاعی پرداخت می‌کنند، طبق مقررات این قانون قابل تهاتر و یا استرداد است.

▪ دیدگاه مغایرت

قانون‌گذار در تبصره (۱) ماده‌ی حاضر مقرر کرده است عوارض سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، درآمد دولت نیست و باید توسط وصول‌کننده آن دریافت و به «حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» واریز شود. این در حالی است که گرچه مطابق قانون بخشی از عوارض ارزش افزوده، سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها است و باید به آنها اختصاص داده شود، اما این درآمد همچون دیگر درآمدهای دولت باید ابتدا به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز شود سپس مطابق احکام قانونی به نهادهایی همچون شهرداری تخصیص داده شود. بنابراین حکم مذکور مغایر با الزام مقرر شده در صدر اصل (۵۳) قانون اساسی در خصوص لزوم گردش خزانه است.

▪ دیدگاه ابهام

مجلس شورای اسلامی در تبصره (۲) تجویز کرده است مالیات‌هایی که شهرداری‌ها و

دهیاری‌ها در موقع خرید کالاها و خدمات پرداخت می‌کنند، «طبق مقررات این قانون» قابل «تهاتر» و یا استرداد است. این در حالی است که اولاً روشن نیست تهاتر مذکور در این تبصره، در ازای چه دین یا طلبی قابل تحقق است و همچنین در مقابل دین یا طلب چه شخص یا اشخاصی قابل تهاتر است. بنابراین «تهاتر» مقرر شده در این تبصره واجد ابهام است. ثانیاً اینکه تهاتر یا استرداد «طبق مقررات این قانون» تجویز شده است و مشخص نیست چه احکامی در این مصوبه در خصوص این موضوع تعیین تکلیف کرده است، از این جهت هم واجد ابهام است.

■ نظر شورای نگهبان

۹- در ماده (۱۶)،

۹-۱- تبصره (۱)، از این جهت که بر واریز عوارض سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به خزانه تصریح نشده است، مغایر اصل (۵۳) قانون اساسی شناخته شد.

۹-۲- در تبصره (۲)، منظور از «تهاتر» و شرایط آن و اینکه تهاتر در مقابل چیست، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۱۸-

شهرداری‌ها موظفند قبل از اخذ هر گونه تسهیلات نسبت به پیش‌بینی و تصویب آن در بودجه سالانه شهرداری، سازمان‌ها و مؤسسات وابسته اقدام کنند. میزان بازپرداخت تسهیلات در هر سال باید به گونه‌ای باشد که بازپرداخت اصل و سود تسهیلات دریافتی هر سال به علاوه مانده بدهی از زمان تصویب این قانون از یک‌سوم عملکرد بودجه سال قبل بیشتر نباشد. موارد مستثنی از این ماده به صورت موردی به پیشنهاد شهردار و تصویب شورای اسلامی شهر و تأیید وزارت کشور تعیین می‌شود.

تبصره- دستورالعمل نحوه دریافت تسهیلات در دهیاری‌ها توسط

وزارت کشور تهیه و ابلاغ می‌گردد.

▪ دیدگاه مغایرت

مجلس شورای اسلامی در این ماده در خصوص تسهیلات شهرداری‌ها مقرر کرده است که میزان بازپرداخت تسهیلات در هر سال، باید به گونه‌ای باشد که بازپرداخت اصل و سود تسهیلات دریافتی هر سال به علاوه مانده بدهی از زمان تصویب این مصوبه، از یک‌سوم عملکرد بودجه‌ی سال قبل بیشتر نباشد. اما قانون‌گذار اخذ تسهیلات مستثنی از این حکم را منوط به تأیید موردی وزارت کشور کرده است که واگذاری بلاضابطه‌ی این اختیار به وزارتخانه‌ی مذکور، مصداق قانون‌گذاری تفویضی و مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است. چه اینکه قانون‌گذار در صدر این ماده، اخذ تسهیلات از سوی شهرداری‌ها را منوط به رعایت نحوه‌ی بازپرداخت مذکور کرده است و اینکه تشخیص موارد مستثنی از رعایت این الزام را به یک نهاد دولتی واگذار کند، واگذاری بدون معیار امری با ماهیت تقنینی است.

▪ دیدگاه ابهام

قانون‌گذار به موجب تبصره‌ی این ماده، تهیه‌ی دستورالعمل نحوه‌ی دریافت تسهیلات در دهیاری‌ها را بر عهده‌ی «وزارت کشور» قرار داده است. این در حالی است که اولاً ماهیت این دستورالعمل به سبب گستردگی موضوع آن و اهمیتی که دارد، تنها ضوابط محض اجرایی نیست و ماهیت آیین‌نامه‌ای است. ثانیاً مطابق اصل (۱۳۸) قانون اساسی، تصویب آیین‌نامه‌ها تنها در صلاحیت هیئت وزیران، کمیسیون متشکل از چند وزیر و هر یک از وزراء است. در نتیجه اگر مقصود قانون‌گذار از عبارت «وزارت کشور» اشاره به مقامی غیر از وزیر کشور (مانند معاون وزیر) باشد، این تبصره مغایر با اصل (۱۳۸) قانون اساسی خواهد بود. بنابراین عبارت «وزارت کشور» در متن فعلی تبصره واجد ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۱۰- در ماده (۱۸)،

۱۰-۱- سپردن تعیین موارد مستثنی از فرآیند مذکور در این ماده به صورت موردی به

وزارت کشور، بدون بیان ضابطه‌ای جهت تعیین این موارد، تفویض قانون‌گذاری بوده و مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی شناخته شد.

۲-۱۰- در تبصره، تکلیف «وزارت راه و شهرسازی»^۱ به تدوین دستورالعمل مذکور، از این جهت که مشخص نیست تصویب دستورالعمل مربوطه توسط وزیر انجام می‌شود یا خیر ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۱۹-

به منظور کاهش هزینه‌های جاری شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ساماندهی نیروی انسانی آنان وزارت کشور مکلف است حداکثر تا شش ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون نسبت به راه‌اندازی سامانه اطلاعات پرسنلی شهرداری‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آنها اقدام کند. شهرداری‌ها مکلفند نسبت به ثبت اطلاعات حداکثر سه ماه بعد از راه‌اندازی سامانه مذکور اقدام کنند.

تبصره- مقررات استخدامی کلیه کارکنان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری بر طبق آیین‌نامه‌ای است که توسط وزارت کشور با همکاری سازمان اداری و استخدامی ظرف مدت شش ماه از تاریخ ابلاغ این قانون تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) در صدر ماده (۱۹)، واژه‌ی غیرفارسی «پرسنلی» به کار رفته است که موجب مغایرت این ماده با اصل (۱۵) قانون اساسی است؛ زیرا وفق اصل پیش‌گفته، متون رسمی باید تنها به خط و زبان فارسی نگارش یابند.

۱. مقصود «وزارت کشور» بوده است و «وزارت راه و شهرسازی» دارای اشکال عبارتی است.

ب) مجلس شورای اسلامی به موجب حکم این ماده، وزارت کشور را مکلف کرده است نسبت به راه‌اندازی سامانه اطلاعات پرسنلی شهرداری‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آنها اقدام کند. این در حالی است که تکلیف فوق در لایحه‌ی تقدیمی دولت وجود نداشته است و با توجه به اینکه تأسیس سامانه‌ی جدید مستلزم صرف هزینه است، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است؛ توضیح اینکه وفق مفاد اصل مزبور، پیشنهادات اصلاحی مجلس شورای اسلامی در ضمن بررسی لوایح دولتی نباید بار مالی جبران نشده بر دولت تحمیل کند.

ج) به موجب حکم تبصره‌ی حاضر، مقررات استخدامی کلیه‌ی کارکنان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری، بر طبق آیین‌نامه‌ای است که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. این در حالی است که تعیین مقررات استخدامی از مواردی است که به سبب ارتباط با حقوق و تکالیف اشخاص، از مصادیق روشن امور تقنینی است و واگذاری آن به هیئت دولت، مصداق قانون‌گذاری تفویضی و مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است.

▪ نظر شورای نگهبان

۱۱- در ماده (۱۹)،

۱-۱۱- استفاده از واژه غیرفارسی «پرسنلی»، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی شناخته شد.

۲-۱۱- راه‌اندازی سامانه مذکور با توجه به بار مالی آن، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.

۳-۱۱- در تبصره، تفویض تصویب مقررات استخدامی کلیه کارکنان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ... به آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران، با توجه به ماهیت تقنینی آن، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی شناخته شد.

[ماده (۲۳) حذف می‌شود.]

در ماده (۲۳) سابق، قانون‌گذار اقدام به نسخ بند (۳۰) ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و برخی مواد قانونی دیگر کرده بود که سبب شد شورا بر اشکال پیشین خود در خصوص اصل (۱۰۰) قانون اساسی در مورد محدود شدن اختیارات شوراهای اسلامی شهر و روستا به «نظارت»، مجدداً اصرار کند. حال که اصلاحات متعددی در این مصوبه (از جمله حذف کلی این ماده) صورت گرفته است، اشکال فوق رفع شده است.

▪ **نظر شورای نگهبان**

با توجه به حذف ماده (۲۳)، بررسی موضوع از حیث مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع، سالبه به انتفای موضوع است.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»



پژوهشکده شورای نگهبان

گزارش استدلالی

پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،
کوچه شهید دهقانی‌نیا، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵

تلفن: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۴۵

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

www.shora-rc.ir
nashr@shora-rc.ir