

فصلنامه علمی- پژوهشی علوم اجتماعی، دوره ۱۱، ویژه‌نامه پیشگیری از جرم و حقوق، زمستان ۱۳۹۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۰/۰۹ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۰۵

صص ۴۶۰ - ۴۴۹

حق مرغوبیت در رویه کنونی

آسیه نقیب^۱، امیر تیموری^۲

۱- کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه شهید باهنر کرمان، کرمان، ایران

۲- کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه علوم تحقیقات واحد کرمان، کرمان، ایران

چکیده

توسعه روزافزون شهرها و به دنبال آن، لزوم اجرای طرح‌های عمرانی توسط شهرداری‌ها به منظور احداث خیابان‌ها، میدین و بزرگراه‌ها، اصلاح و توسعه معابر، ساماندهی و احیای بافت‌های فرسوده شهری و ...، تداخل اجتناب‌ناپذیر برخی از مباحث حقوق خصوصی با حقوق عمومی را دامن زده و نهایتاً موارد قابل طرحی را حادث گردیده است. از جمله مسائل یاد شده می‌توان به موضوع حق مرغوبیت یا مشرفیت اشاره نمود. حقی که برای اولین بار در سال ۱۳۱۲ و با تصویب قانون احداث و توسعه معابر به صورت رسمی مطرح و مورد توجه قرار گرفت و سرانجام در سال ۱۳۶۰ و با تصویب قانون راجع به لغو حق مرغوبیت به کلی منتفی و ملغی اعلام گردید. پس از آنکه قانونگذار با تصویب قانون اخیرالذکر به حیات حق مرغوبیت و امکان اخذ آن خاتمه داد، ابتدائاً، وزارت کشور و سپس شوراها و شوراهای اسلامی شهرها با استناد به تفاسیر متعدد حقوقی در صدد احیاء مجدد حق معدوم مذکور برآمده و بدین ترتیب شکل‌گیری اختلاف نظرهای متعدد در خصوص موضوع را موجب گردیدند. اختلاف نظری که در گذر زمان و با مداخله هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و اظهار نظر فقهای محترم شورای نگهبان، ظاهراً مرتفع و منتفی گردید، لیکن در واقع همچنان به قوت خود باقیست.

واژگان کلیدی: حق مرغوبیت، حق مشرفیت، عوارض، شهرداری، طراحی‌های شهری

مقدمه

اجرای طرح‌های شهری و عمرانی توسط شهرداری‌ها گاه‌آ‌ ایجاد ارزش افزوده در قیمت املاک مجاور را موجب گردیده و شهرداری‌ها نیز در مقابل ارزش افزوده حاصله، مالکین املاک یاد شده را موظف به پرداخت حق مشرفیت یا به عبارت بهتر پرداخت عوارض بر حق مذکور می‌دانند و بدیهی است که با بررسی دقیق موضوع سؤالات متعددی به ذهن متبادر می‌گردد که پاسخگویی به هر یک از آن‌ها، لزوم انجام پژوهشی همه جانبه را گوشزد می‌نماید. از جمله سؤالات یاد شده می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۱- آیا وصول حق مشرفیت یا عوارض بر حق مذکور واجد مبنای شرعی و توجیه قانونی می‌باشد یا خیر؟

۲- بر فرض پذیرش قانونی و شرعی بودن حق مذکور آیا وصول وجه بابت عناوین یاد شده تمامی املاک واقع در مجاورت طرح‌های مصوب شهری را شامل می‌گردد یا اینکه می‌توان حدود و ثغور مشخصی را برای آن متصور بود؟

لازم به ذکر است که در مقاله حاضر نگارنده با هدف پاسخگویی به سؤالات مذکور به بررسی سوابق تقنینی موجود پرداخته و ضمن تحلیل نظریات مختلف در خصوص موضوع، مبانی قانونی حق مشرفیت یا مرغوبیت و نهایتاً رویه اداری و قضائی حاکم بر قضیه را به بحث گذارده است.

حال با عنایت به این مهم که سوابق پژوهشی موجود در باب حق مشرفیت عدم وجود تحقیق مبسوط و مفصل در خصوص موضوع را حکایت نموده و از طرف دیگر لزوم رفع نکات مبهم و ایضاح جوانب امر اهمیت و ضرورت انجام پژوهش حاضر را دو چندان می‌نماید امید است تا نگارنده با تحریر مقاله حاضر بتواند پاسخگوی لااقل برخی از سؤالات اساسی در خصوص موضوع باشد.

تجزیه و تحلیل مفهومی حق مرغوبیت

مرغوبیت، مصدر جعلی از مرغوب و در لغت به معنای مورد پسند واقع شدن و مقبول گشتن می‌باشد (معین، ۱۳۸۶: ۹۵۸) و اما حق مرغوبیت اصطلاحی است که در تعریف آن می‌توان به ماده ۸ قانون اصلاح قانون توسعه معابر (مصوب ۱۳۲۰/۴/۱) اشاره نمود. برابر با ماده مذکور هرگاه بر اثر عملیات شهرداری، ملکی مشرف به خیابان و گذر شود یا ملکی که مشرف به خیابان و گذر بوده و بر اثر توسعه مرغوب گردد و در نتیجه بیش از صدی ده افزایش بها حاصل کند، مالک مکلف است، یک سوم افزایش حاصله را به شهرداری بپردازد که به آن حق مرغوبیت گویند.

در کنار حق مرغوبیت همواره اصطلاح دیگری تحت عنوان مشرفیت یا حق تشرف مد نظر قانونگذار بوده بطوری که در برخی از متون قانونی دو اصطلاح مذکور در یک ردیف و مترادف یکدیگر به کار رفته‌اند، اما بدهی است که حق مرغوبیت و حق مشرفیت همانطور که دارای معانی لغوی مستقل از هم می‌باشند می‌توانند در اصطلاح نیز مفید مفاهیم متفاوت باشند. با این توضیح که حتماً و همیشه مشرفیت املاک به خیابان، گذر و امثالهم موجب مرغوبیت و ارزش افزوده در املاک نمی‌گردد و در مقابل مرغوبیت حاصل در یک ملک همواره ناشی از تشرف آن ملک به خیابان و گذر نمی‌باشد، علی‌ایحال صرف نظر از تفاوت مذکور و با عنایت به رویکرد قانونگذار به نظر می‌رسد که اصطلاحات مذکور، دست کم در حیطه قوانین و مقررات شهرداری و شهرسازی واجد مفهوم واحد تلقی شده و نمی‌توان تفاوت معنایی خاصی بین آن دو متصور بود. هر چند که برخی برابر با آنچه در ادامه خواهد آمد با تمسک به تفاوت معنایی مذکور بین حق مرغوبیت و حق شرفیت قائل به تفکیک شده و بر همین اساس یکی را ملغی و دیگری را باقی می‌دانند. در نهایت به نظر می‌رسد که موضوع، مبنی و ارکان دو حق مذکور یکی بوده و در عمل حقی را که شهرداری نسبت به ارزش افزوده حاصل از طرح‌های احداث، اصلاح و توسعه معابر از صاحبان املاک واقع در بر گذرهای احداثی و اصلاحی دریافت می‌کند حق مرغوبیت یا مشرفیت می‌نامند (کامیار، ۱۳۷۸: ۵۹ تا ۷۸)

برای اولین بار در سال ۱۳۱۲ مجلس شورای ملی با تصویب قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها موضوع ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های شهری را مد نظر قرار داد، بطوری که ماده ۴ از قانون مذکور بیان می‌داشت: «هرگاه ملک عقبی که بواسطه از بین رفتن ملک جلو مشرف به معبر می‌شود بیش از صدی ده ازدیاد قیمت حاصل کند، زیادتى مزبور به وسیله خبره، مطابق ماده سوم تقویم خواهد شد و مالک ملک عقبی مکلف است، ثلث اضافه حاصله را به بلدیّه، نقداً یا به موعداً یا به ترتیب اقساط بپردازد ...».

هشت سال بعد یعنی در سال ۱۳۲۰ با تصویب قانون اصلاح قانون توسعه معابر، قانونگذار ضمن نسخ صریح قانون راجع به توسعه معابر و خیابان‌ها (مصوب ۱۳۱۲) و به منظور تبیین و تشریح حق مرغوبیت و نحوه وصول آن ماده ۸ قانون اصلاح قانون توسعه معابر را جایگزین ماده ۵ قانون اخیرالذکر نمود. برابر با ماده مذکور حتی در مواردی که ملک از قبل مشرف به خیابان و گذر باشد، اما در اثر توسعه معبر مرغوب گردد، مالک مکلف است تا یک سوم افزایش قیمت حاصله در خصوص ملک را نقداً یا به ترتیب اقساط به شهرداری بپردازد.

در سال ۱۳۳۹ قانونگذار با تصویب قانون مربوط به تملک زمین برای اجرای برنامه‌های شهرسازی، ماده ۷ از قانون مذکور را به موضوع ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های دولتی و نحوه‌ی محاسبه و وصول آن از مالکین اختصاص داد. برابر با ماده مذکور «اگر اضافه ارزشی که در نتیجه اجرای 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 ۲۰ درصد باشد، نصف مازاد به دولت تعلق خواهد گرفت...»

همانطور که ملاحظه می‌گردد، قانون یاد شده، ناظر بر برنامه‌های شهرسازی و خانه‌سازی اعمال شده از سوی دولت بوده و منصرف از عملیات شهرداری‌ها به عنوان احد از مؤسسات عمومی غیردولتی می‌باشد.

در تاریخ ۱۳۴۲/۷/۱۰ لایحه قانونی نیازمندی‌های شهر و توسعه معابر به تصویب هیئت وزیران وقت رسید، برابر با ماده ۶ از لایحه قانونی مذکور «املاک و اراضی که در عمق ۵۰ متر در اطراف منطقه عملیات موضوع ماده ۱ واقع شده، چنانچه در اثر عملیات شهرداری نسبت به قیمت قبل از انتشار آگهی ماده ۲ و بیش از ده درصد اضافه بها حاصل کنند، مالکین موظفند، نصف اضافه بهای حاصله را به عنوان حق مرغوبیت یا تشریف به شهرداری بپردازند». همانطور که ملاحظه می‌گردد، هیئت وزیران با تصویب لایحه قانونی یاد شده، ضمن افزایش سهم شهرداری از اضافه بهای حاصله از اجرای طرح‌های شهری، برای اولین بار اصطلاحات حق مرغوبیت و حق تشریف را در کنار هم و به عنوان دو اصطلاح مترادف و هم معنی بکار برده است. البته لازم به توضیح می‌باشد که لایحه قانونی نیازمندی‌های شهر و توسعه معابر به جهت نسخ صریح در مورخه ۱۳۴۲/۹/۲۰ مجال چندانی جهت اجرا نیافت.

قانونگذار در سال ۱۳۴۷ و بعد از تصویب قانون نوسازی و عمران شهری با اختصاص ماده ۱۸ قانون مذکور به موضوع حق مرغوبیت، مأخذ و نحوه‌ی وصول آنرا به تصویب آئین‌نامه اجرائی مربوطه موکول نمود و آئین‌نامه مذکور نیز تحت عنوان آئین‌نامه حق مرغوبیت موضوع ماده ۱۸ قانون نوسازی و عمران شهری در مورخه ۱۳۴۸/۷/۲۲ به تصویب رسیده و در آن به نحو مشخص به بیان موضوع پرداخته شده است. در نهایت لازم به توضیح است هر چند جهت فهم بهتر موضوع تحلیل و نقد مواد قانونی پیش گفته خالی از فایده نخواهد بود، لیکن به دلیل منسوخه یا متروکه گشتن قوانین مذکور و محدودیت‌های موجود در تحریر مقاله از پرداختن به تحلیل و بررسی بیشتر پیرامون موضوع پرهیز می‌گردد.

سیر قانونگذاری بعد از انقلاب اسلامی

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران مقررات راجع به حق مرغوبیت به مانند بسیاری از قوانین دیگر دچار تحولات گسترده‌ای گردید، بطوری که در اسفند ماه سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران با تصویب لایحه قانونی نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت و به موجب تبصره ۴ از ماده ۱۰ قانون مذکور اخذ هرگونه وجه بابت حق مرغوبیت، حق تشرف و مشابه آن را از مالکین اراضی مشمول طرح‌های این قانون ممنوع اعلام نمود. برابر با تبصره مذکور که اشعار می‌دارد: «طرح‌های موضوع این قانون از تاریخ شروع به اجرا از پرداخت هر نوع عوارض مستقیم به شهرداری‌ها، مثل عوارض متعلق به زمین و ساختمان و سایر اموال منقول و غیرمنقول و حق تشرف و حق مرغوبیت و مشابه آن، معاف هستند». (باختر، ۱۳۹۳: ۱۶)

به نظر می‌رسد که ممنوعیت یاد شده صرفاً مربوط به املاکی می‌باشند که قسمتی از آن‌ها در محدوده طرح‌های شهری قرار گرفته و باقیمانده ملک بواسطه اجرای طرح از ارزش افزوده برخوردار می‌گردد اما با گذر زمان و سرانجام در مورخه ۶۰/۸/۲۸ قانونگذار با تصویب قانون راجع به لغو حق مرغوبیت اخذ هرگونه وجه تحت عنوان حق مرغوبیت را به کلی ممنوع و ملغی اعلام نمود.

حال شهرداری‌ها که با وصف موجود یکی از منابع اصلی جذب درآمد خود را از دست داده بودند، در صدد برآمدند تا به نوعی با احیاء حق معدوم مذکور راهی به وصول مجدد وجوه ممنوعه یاد شده بگشایند. سرانجام پیرو تلاش‌های مذکور وزارت کشور در مقام احیاء حق مرغوبیت طی نامه شماره ۱۰۸۵/۱/۳/۲۴ مورخ ۶۹/۱/۱۹ در خصوص ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های شهری از محضر رهبر معظم انقلاب کسب تکلیف نموده و طی مرقومه مذکور سؤال می‌نماید:

چنانچه احداث یا تعریض یک معبر یا شارع عام با توجه به آنکه هزینه‌های خرید و تملک املاک واقع در مسیر احداث یا تعریض و همچنین هزینه‌های احداث آن را عموم مردم شهر به طرق مختلف و یا به صورت عوارض به شهرداری می‌پردازند و مالکیت نیز، مالکیت عمومی (جزء اموال عمومی شهر) است باعث شود ملک شخصی برخوردار گردد از دور امکان بالفعل و بالقوه ... آیا تفاوت ارزش ایجاد شده بالفعل به صورت دارائی (ثروت) و بالقوه به صورت اجاره بها، سرقفلی و غیره متعلق است به وی (مالک) یا عموم مردم شهر (شهرداری به نایب منایب مردم شهر) که پرداخت کننده تمام هزینه‌ها بوده‌اند (با این عنوان که بتوانند قسمتی از هزینه‌های مصروفه را جبران و بالمآل عمران بیشتری را در نقاط دیگر شهر انجام دهند) مستدعی است، اوامر حضرتعالی را در این خصوص امر به ابلاغ فرمائید. بدیهی است چنانچه نظر حضرتعالی مشعر بر تأیید عدم تعلق ارزش افزوده ایجاد شده به مالک باشد

نسبتی از ارزش افزوده فوق به هنگام فروش یا تبدیل به احسن از مالکین این قبیل املاک وصول خواهد شد.

دفتر مقام معظم رهبری نیز در پاسخ به سؤال مطروحه اعلام می‌دارد: «وزیر محترم کشور، نامه شماره ۱۰۵۸/۱/۳/۲۴ مورخه ۶۹/۱/۱۹ جنابعالی موضوع استفتاء در خصوص حق مرغوبیت به استحضار مقام محترم رهبری رسید، فرمودند در اینکه 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 ارزش افزوده و هم برای ملکی که خیابان جدیدی از کنار آن عبور می‌کند.» (کامیار، ۱۳۷۸: ۷۵).

وزارت کشور نیز با تلقی این پاسخ به عنوان مجوزی شرعی و قانونی مستنداً به بند (الف) از ماده ۲۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (مصوب ۱۳۶۹) تعرفه عوارضی حق مشرفیت را تهیه، که تعرفه مذکور پس از طی تشریفات قانونی و البته با اندکی اصلاحات به تأیید و امضاء ریاست جمهوری وقت رسیده و سپس جهت اجرا به شهرداری‌های سراسر کشور ابلاغ و ارسال گردید. تعرفه عوارضی حق مشرفیت که شامل ماده واحد و ۴ تبصره می‌باشد، بیان می‌دارد: «به کلیه اراضی و املاکی که بر اثر اجرای طرح‌های احداث، تعریض، توسعه و اصلاح معابر و میادین در بر گذر احداثی یا اصلاحی یا تعریضی و توسعه‌ای واقع می‌شوند، عوارض حق تشرف برای یکبار تعلق می‌گیرد که هنگام فروش (نسبت به سهم فروش رفته) از صاحبان این قبیل املاک، برابر مفاد تبصره‌های ذیل این ماده واحده، توسط شهرداری وصول خواهد شد.

تبصره ۱: عوارض تشرف هر قطعه زمینی که در معرض اجرای طرح‌های مذکور در متن ماده واحده قرار می‌گیرد عبارت است از: ۳ برابر مابه‌التفاوت ارزش قطعه زمین قبل از اجرای طرح با ارزش بعد از اجرای طرح‌های مذکور به قیمت منطقه‌ای روز دریافت عوارض مشروط بر آن که از ۲۰ درصد قیمت روز دریافت عوارض به تشخیص کارشناس مرضی‌الطرفین از کارشناسان رسمی دادگستری تجاوز نکند.

تبصره ۲: قیمت منطقه‌ای عبارت است از آخرین ارزش معاملاتی زمین که ملاک عمل اداره امور اقتصادی و دارائی هر شهر بوده و در اجرای ماده ۶۴ قانون مالیاتهای مستقیم تعیین و ابلاغ می‌شود.

تبصره ۳: در صورت موافقت و تقاضای مالک نسبت به اراضی و املاکی که قسمتی از آن در اجرای یکی از طرح‌های مذکور در ماده واحده در معرض اجرای طرح واقع می‌شود، شهرداری در قالب مفاد قانون زمین شهری و لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای

برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت بر حسب مورد ارزش عرصه و اعیان آن قسمت از ملک را که در معرض طرح قرار می‌گیرد ارزیابی و همراه با میزان حق تشرف و بقیه ملک در لیست واحدها منظور خواهد نمود تا به هنگام اجرای طرح، ملاک عمل در تعیین مطالبات یا بدهی شهرداری قرار گیرد.

تبصره ۴: چنانچه در اجرای متن تبصره ۳ مطالبات شهرداری از مقدار غرامت آن قسست از اراضی و املاکی که در معرض طرح قرار می‌گیرد بیشتر باشد، در صورت تقاضا و موافقت مالک عوارض مربوط به میزان مازاد به هنگام فرش ملک وصول خواهد شد.

تحلیل و نقد تعرفه عوارضی حق تشرف

تصویب تبصره ۴ از ماده ۱۰ لایحه قانونی نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت از یکسو و تصویب قانون راجع به لغو حق مرغوبیت از سوی دیگر پذیرش تعرفه عوارضی حق تشرف را با مشکلاتی مواجه می‌سازد. در همین راستا، قائلین به قانونی بودن مصوبه مذکور به منظور دفاع از آن با استناد به تفاسیر عدیده، تعرفه عوارض حق تشرف را منطبق با شرع و قانون قلمداد نموده و اجرای مفاد آنرا ضروری می‌دانند. از میان اهم استدلال‌ات بعمل آمده در این خصوص می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود.

اولاً: اینکه در دفاع از مصوبه موضوع بحث به این نکته اشاره می‌گردد که آنچه به موجب قانون راجع به لغو حق مرغوبیت (مصوب ۱۳۶۰) ممنوع و ملغی اعلام شده، دریافت وجه تحت عنوان حق مرغوبیت است و در مقابل آنچه به موجب تعرفه عوارضی حق مشرفیت موضوعیت یافته حق تشرف می‌باشد و این در حالی است که اساساً مرغوبیت و مشرفیت دو مفهوم مستقل و متفاوت از یکدیگر بوده و ممنوعیت اخذ یکی را نمی‌توان دلیلی بر عدم جواز اخذ دیگری قلمداد نمود.

در مقابل برخی با صرف‌نظر از استدلال فوق و با تأکید بر این مهم که از نقطه نظر لغوی و همچنین از حیث مفهوم اصطلاحی بین حق مشرفیت و عوارض بر حق مشرفیت تفاوت‌های اساسی وجود دارد، چنین اظهار نظر می‌نمایند که آنچه اخذ آن به موجب تعرفه عوارضی حق مشرفیت تجویز شده است نوعی عوارض بر حق مشرفیت می‌باشد نه حق مشرفیت و با این استدلال ضمن پذیرش ممنوعیت اخذ وجه تحت عنوان حق مشرفیت، وضع عوارض بر این حق و وصول آنرا قانونی و شرعی می‌دانند.

حال در مقابل استدلال اول و در مقام رد آن بایستی متذکر شد هر چند مرغوبیت و مشرفیت در لغت هر کدام مفید معنای متفاوتی بوده و از نظر مفهومی نیز در انطباق کامل قرار ندارند، اما بررسی

عملکرد قانونگذار در برخورد با واژگان مذکور و همچنین مطالعه رویه حاکم بر قضیه، مبین این مهم است که نه قانونگذار تفصیل منطقی و مفهومی مذکور را پذیرفته و نه اینکه در عمل تفاوتی بین این دو احساس می‌گردد، چرا که قانونگذار در بسیاری از موارد، دو اصطلاح حق مشرفیت و حق مرغوبیت را در کنار هم و بصورت مترادف بکار برده و از طرف دیگر در عمل نیز آنچه به عنوان حق مشرفیت وصول می‌گردد، دقیقاً همان چیزی است که تحت عنوان حق مرغوبیت اخذ می‌شده است، بطوری که چنانچه با لحاظ رویه حاکم بر قضیه درصدد ارائه تعریف از دو اصطلاح مذکور باشیم نهایتاً به دو تعریف واحد خواهیم رسید.

و اما در رد استدلال دوم که موافقان آن با استناد به تفاوت معنایی و مفهومی بین حق مشرفیت و عوارض بر این حق، ضمن تأیید ممنوعیت اخذ حق مشرفیت، جعل عوارض بر حق مذکور را مجاز و شرعی دانسته‌اند بایستی متذکر شد هر چند تعرفه عوارض حق مشرفیت ظاهراً ناظر بر اخذ عوارض متعلق به حق مذکور بوده و مستقیماً بر اخذ حق مشرفیت دلالت ندارد، لیکن به نظر می‌رسد تعیین عنوان عوارض بر حق مشرفیت به نوعی بازی با واژگان بوده و آنچه به موجب تعرفه یاد شده و تحت عنوان عوارض قابل وصول است دقیقاً همان حق مشرفیت یا مرغوبیت می‌باشد که وصول آن قانوناً ممنوع و ملغی گردیده است. مضافاً اینکه با مذاقه در جوابیه دفتر معظم رهبری به استفتاء وزیر محترم کشور عیناً آمده است: «در اینکه 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 بندهم بر ارزش افزوده و هم برای ملکی که خیابان جدیدی از کنار آن عبور می‌کند».

همانطور که ملاحظه می‌گردد در جوابیه فوق تعیین مالیات بر ارزش افزوده و املاک موضوع استفتاء، آن هم توسط مجلس قانونگذاری یا مقامی که قانون مجوز تعیین مالیات مربوطه را به وی تفویض نموده است مد نظر مقام معظم رهبری بوده نه عوارض بر ارزش افزوده و همانطور که می‌دانیم بین مالیات و عوارض هم از حیث معنای لغوی و هم مفهوم اصلاحی تفاوت‌های اساسی و غیرقابل اغماضی وجود دارد بطوری که بنا بر تعریف ارائه شده، مالیات سهمی است که به موجب اصل تعاون ملی و بر وفق مقررات هر یک از سکنه کشور موظف است که از ثروت و درآمد خود به منظور تأمین هزینه‌های عمومی و حفظ منافع اقتصادی یا سیاسی یا اجتماعی کشور به قدر قدرت و توانایی خود به دولت پرداخت نماید (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۶۰۱)

اما این در حالی است که در مقابل عوارض به صیغه جمع به معنی نوعی باج است که فرق عمده آن (در غالب مصادیق) با مالیات در این است که به عنوان جبران هزینه‌هایی که یک مؤسسه عمومی (اداری یا شهرداری) می‌کند در مقابل انجام کار یا خدمت دریافت می‌شود ... (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۴۷۸)

البته لازم به ذکر است که در طول مدت اجرای مفاد تعرفه عوارضی حق مشرفیت شکایات متعددی نسبت به مصوبه مذکور طرح و در شعب مختلف دیوان عدالت اداری به آن رسیدگی شده است به طوری که برخی از شعب با وارد دانستن شکایت و با وجود صراحت قانون راجع به لغو حق مشرفیت معتقد بودند که مصوبه وزارت کشور نمی‌تواند جانشین قانون مصوب مجلس گردد و در مقابل نیز برخی از شعب با پذیرش مصوبه تعرفه عوارضی مذکور آنرا مطابق قانون و لازم اجرا دانسته‌اند تا اینکه سرانجام در مورخه ۷۴/۱۱/۱۷ و با طرح موضوع در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و به منظور پایان دادن به اختلافات موجود به شرح ذیل اتخاذ تصمیم می‌گردد.

رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص موضوع: «با توجه به اینکه نظریه شماره ۱۳۰۰ مورخ ۷۴/۱۰/۱۲ فقهای محترم شورای نگهبان به صراحت مغایرت بخشنامه مورد اعتراض با احکام شرع را اعلام ننموده است و از طرفی عوارض موضوع مصوبه فوق‌الذکر در اجرای بند (الف) ماده ۳۴۰ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و تعیین موارد مصرف آن (مصوب ۱۳۶۹) به تصویب مقام ریاست جمهوری رسیده است، لذا مصوبه مورد شکایت مخالف قانون نیز شناخته نمی‌شود.»

البته لازم به ذکر است که بسیاری از شهرداری‌های سراسر کشور در ارتباط با موضوع به تعرفه عوارضی حق مشرفیت اکتفا ننموده و با تنظیم تعرفه‌های مستقل و مختص به خود تصویب دستورالعمل‌های مربوط به نحوه تعیین و اخذ حق مشرفیت را به شوراهای اسلامی شهر پیشنهاد داده‌اند که در بسیاری از موارد دستورالعمل پیشنهادی شهرداری در شوراها تصویب و پس از طی مراحل قانونی جهت اجرا ابلاغ شده است.

نقد و بررسی رویه حاکم

همانطور که اشاره شد در سال‌های اخیر بسیاری از شهرداری‌های سراسر کشور به تعرفه عوارضی حق مشرفیت اکتفا ننموده و رأساً تعرفه‌های تنظیمی خود را جهت تصویب به شوراهای اسلامی مربوطه پیشنهاد داده‌اند، بطوری که پیشنهادات مذکور نیز در اکثر موارد مصوب و جهت اجرا به شهرداری‌ها ابلاغ شده است و بدین ترتیب با نادیده گرفته شدن سابقه قانونگذاری در خصوص موضوع و از نظر

دور داشتن محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های موجود، شهرداری‌ها با احیاء مجدد حق مشرفیت یا مرغوبیت نسبت به وصول آن اقدام می‌نمایند بطوری که اقدامات و تصمیمات مذکور در اکثر موارد موجبات نارضایتی شهروندان و مراجعین به شهرداری‌ها را فراهم ساخته و نتیجتاً طرح شکایات متعدد از اقدامات اینگونه را منجر گردیده است. نهایتاً اینکه طرح شکایات مذکور در خصوص موضوع موجب گردید تا رسیدگی به پرونده‌های مشکله در ارتباط با فقره یاد شده در دستور کار هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار گیرد. در همین ارتباط در مورخه ۱۳۹۴/۳/۱۲ ریاست وقت دیوان عدالت اداری در راستای اجرای حکم مقرر در تبصره ۲ ماده ۸۴ و همچنین ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) طی مرقومه‌ای نظر فقهای شورای نگهبان را در خصوص موضوع جويا گردید و در استعلام مذکور ضمن پرداختن به سابقه قانونگذاری و با مد نظر قرار دادن جوایه دفتر مقام معظم رهبری به آراء معارض فقهای شورای نگهبان در خصوص موضوع اشاره نموده و نهایتاً اعلام نظر صریح و قطعی ایشان را خواستار می‌گردد، بطوری که فقهای معظم شورای نگهبان نیز در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۳ به بحث و بررسی در خصوص موضوع پرداخته و نهایتاً به شرح ذیل اعلام نظر می‌نمایند:

«اخذ حق مشرفیت که همان حق مرغوبیت است شرعاً حرام می‌باشد ولی جعل عوارض بر این حق در فرض وجود حق جعل عوارض توسط مقنن شرعاً مانعی ندارد توضیح اینکه حق اشراف و حق مرغوبیت که همان ارزش افزوده مذکور در جوایه دفتر مقام معظم رهبری مد ظله العالی موجود در پرونده است ملک مالک زمین و ساختمان است و اخذ آن از مالک براساس ماده واحده قانون راجع به لغو حق مرغوبیت (مصوب ۱۳۶۰/۸/۲۸) مجلس شورای اسلامی ممنوع است در نتیجه شرعاً اخذ آن اکل المال بالباطل بوده و حرام می‌باشد و این حق یکی از اموال شخصی می‌باشد و در نتیجه جعل عوارض بر آن در صورت وجود مجوز قانونی محذوری ندارد» (کامیار، ۱۳۷۸: ۷۱).

علی‌ایحال صرف نظر از مراتب پیش گفته و در شرح رویه اداری حاکم بر قضیه لازم به ذکر است که اکثر شهرداری‌های سراسر کشور به نحو مقتضی نسبت به تعیین و اخذ حق مشرفیت ناشی از اجرای طرح‌های شهری برابر با مصوبات شورای اسلامی مربوطه اقدام نموده و گاه‌آ نیز ملاحظه می‌گردد که در مصوبات یاد شده عبارت عوارض بر حق مشرفیت جایگزین عنوان حق مشرفیت گردیده تا تبعیت از نظر فقهای محترم شورای نگهبان به ذهن متبادر گردد و اما در مقابل به نظر می‌رسد که محاکم در برخورد با موضوع رویه دیگری را حاکم ساخته و در ارتباط با مراجعینی که تمام یا قسمتی از ملک ایشان بدون طی تشریفات قانونی و در راستای اجرای طرح‌های مصوب شهری توسط شهرداری‌ها تصرف گردیده و اینک ایشان با استناد به تصرفات بعمل آمده، بهای اراضی واقع در طرح را مطالبه

می‌نمایند. چیزی به عنوان حق مشرفیت یا عوارض بر حق مشرفیت را در محاسبات خود دخیل نساخته و اکثراً بدون در نظر داشتن حق مذکور، شهرداری‌ها را به پرداخت بهای روز اراضی واقع در محدوده اجرای طرح، برابر با قیمت کارشناسی محکوم می‌نمایند.

نتیجه‌گیری

با عنایت به تبصره ۴ ماده ۱۰ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت و همچنین با توجه به حکم صریح ماده واحده قانون راجع به لغو حق مرغوبیت و نهایتاً با در نظر داشتن آخرین نظر فقهای معظم شورای نگهبان در خصوص موضوع به نظر می‌رسد اخذ هرگونه وجه بابت حق مشرفیت یا مرغوبیت و امثالهم فاقد توجیه شرعی و قانونی بوده و امکان وصول آن منتفی می‌باشد. لیکن از آنجا که فقهای محترم شورای نگهبان با لحاظ تفاوت معنایی و مفهومی بین حق مشرفیت و عوارض بر حق مشرفیت، جعل عوارض بر حق مذکور را تجویز نموده‌اند. شاید بتوان با در نظر داشتن بند ۱۶ از ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، تصویب تعرفه‌های عوارضی حق مشرفیت توسط شوراهای اسلامی را موجه و قانونی قلمداد نمود، اما نایستی از نظر دور داشت که بر فرض فراهم بودن امکان جعل عوارض بر حق مشرفیت، این عوارض صرفاً به املاکی تعلق خواهد گرفت که در اثر اجرای طرح‌های شهری دارای ارزش افزوده گردیده، بی‌آنکه تمام یا قسمتی از این املاک در محدوده طرح‌های مذکور واقع گردد، چرا که با عنایت به قسمت اخیر تبصره ۴ ماده ۱۰ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت نه تنها اراضی واقع در محدوده طرح‌های موضوع لایحه قانونی مذکور از پرداخت حق تشرف، حق مرغوبیت و مشابه آن معاف می‌باشند، بلکه براساس صدر تبصره یاد شده، اخذ هرگونه عوارض مستقیم توسط شهرداری‌ها مثل انواع عوارض متعلق به زمین، ساختمان و ... نیز ممنوع اعلام گردیده است. لذا به نظر می‌رسد املاکی که قسمتی از آنها در اثر اجرای طرح‌های مصوب شهری به تصرف و نهایتاً تملک شهرداری‌ها درخواهد آمد، علاوه بر معافیت از پرداخت حق مشرفیت از پرداخت عوارض بر حق مشرفیت نیز معاف می‌باشند.

فهرست منابع

- ۱- باختر، سید محمد رسول، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، تهران، انتشارات جاودانه، چاپ اول ۱۳۹۳
- ۲- بشیری، عباس، حقوق واگذاری، تبیین مالکیت، انتقال، انتفاع، ارتفاق، تخصیص، بهره برداری و تملک انواع اراضی، تهران، انتشارات جنگل، چاپ دوم، ۱۳۹۲
- ۳- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات کتابخانه گنج دانش، چاپ هفدهم، ۱۳۸۶
- ۴- جوادی آملی، عبد الله، حق و تکلیف در اسلام، تهران، انتشارات اسراء، چاپ ششم، ۱۳۹۲.
- ۵- حاجتی اشرفی، غلامرضا، مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای اراضی، جنگل ها، آب و کشاورزی، تهران، انتشارات کتابخانه گنج دانش، چاپ هفتم، ۱۳۸۹
- ۶- شهری، غلامرضا، حقوق ثبت اسناد و املاک، تهران، انتشارات جهاد دانشگاهی واحد علامه طباطبائی، چاپ بیستم، ۱۳۸۶
- ۷- کامیار، غلامرضا، حق مرغوبیت، مجله کانون، سال چهل و سوم، اردیبهشت و خرداد ۱۳۷۸، شماره ۱۲.
- ۸- معین، محمد، فرهنگ فارسی یک جلدی، تهران، نشر سرایش، چاپ نهم، ۱۳۸۶