

حق مرغوبیت

غلامرضا کامیار



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پښتونستان د علومو او مطالعاتو فریښی
پرتال جامع علوم انسانی

مقدمه؛

حقوق، عالم اعتبار است. در این عالم موجودات اعتباری زاده می‌شوند، تکامل پیدا می‌کنند و بعضاً می‌میرند. در این چرخه، گاهی مصلحت و نیاز موجب احیای معدوم می‌شود و آن امتناع فلسفی در مورد اعاده معدوم پیش نمی‌آید.

حق، محصول اصلی عالم فوق است و دوام و بقای جامعه بدون آن ممتنع می‌نماید. عدم آن، عدم نظم است و با وجود هرج و مرج در دنیای بی‌حقی، نفوس، اموال و امنیت احترامی نخواهد داشت. به این علت است که بشر به ثمن محدودیت مئمن امنیت و نظم را خریداری نموده و در پناه آن با پذیرش مشقت تکلیف، ادامه حیات می‌دهد. اما مهم این است که چه میزان محدودیت و تکلیف لازم است؟ و برای خشنودی الهه نظم چه میزان از آزادی را باید قربانی کرد؟

از دیدگاه اسلام، خداوند متعال به عنوان خالق آگاه بشر، قوانین مورد نیاز وی را تشریح نموده و محدودیتها و حدود آن را بیان داشته است. بنابراین، قانونگذار باید اقدام به کشف این بیانات نماید.

البته، پیچیدگی جوامع انسانی، پیدایش شهرهای بزرگ و پرجمعیت و افزایش سریع جمعیت، هر روز مسایل جدیدی را به وجود می‌آورد که جز با تحقیق عمیق و کاوش مستمر و عالمانه در متون دینی و اسلامی نمی‌توان حکم آن را به دست آورد. به عنوان مثال؛ اجرای طرحهای احداث، توسعه و تعریض معابر و میادین در شهرها موجب افزایش قیمت اراضی و املاک می‌شود و این سؤال پیش می‌آید که آیا سهمی از این ارزش افزوده، متعلق به مجری طرح (شهرداری) است یا خیر؟

شهرداری به عنوان متولی شهر، سالانه صدها طرح عمرانی اجرا می‌کند و در

راستای اجرای طرح، مکلف به خرید املاک و اراضی واقع در مسیر طرح است. بنابراین، این پرداخت قیمت و صرف وجوه کلان، موجب آن افزایش قیمت می‌شود. ملکی که در انتهای کوچه‌ای بن بست قرار داشت و مالک مایل به فروش آن به ثمن بخش بود، ناگاه مشرف به خیابانی عریض می‌شود و اعلام خرید آن به چندین برابر قیمت بی پاسخ می‌ماند.

مالک خرسند از این موضوع، خود را مالک منحصر ارزش افزوده می‌داند و به ادعای شهرداری چنین پاسخ می‌دهد که اجرای طرحهای مربوط به توسعه و تعریض معابر، وظیفه شهرداری است و اخذ عوارض و کسب درآمد و تخصیص هزینه، برای وصول به این مقصود است. بنابراین، شهرداری نمی‌تواند در مقابل اجرای وظیفه قانونی خود، وجوهی را مطالبه نماید. مضافاً بر این که مالک از شهرداری درخواست نکرده است که با انجام عملیاتی موجب مرغوب شدن ملک وی گردد و حتی اگر مالک، مخالف اجرای طرح نیز باشد، شهرداری بدون توجه به این امر وظیفه خود را انجام می‌دهد. بنابراین، تا زمانی که نص صریح قانونی وی را مکلف به پرداخت وجوهی نکرده باشد، تکلیفی بر پرداخت وجوه ادعایی شهرداری نخواهد داشت. همچنین مالک مدعی است همواره خدمات مؤسسات مأمور به خدمت عمومی، مثل شرکت آب و فاضلاب، برق، مخابرات و گاز موجب افزایش نسبی قیمت اراضی یک منطقه می‌گردد و طبعاً بایستی این ادعا از طرف این مؤسسات نیز مطرح گردد که البته چنین نیست.

مباحث فوق، پس از تصویب و اجرای لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت، مصوب ۱۳۵۸^۱

۱. طرحهای موضوع این قانون از تاریخ شروع به اجرا از پرداخت هر نوع عوارض مستقیم به شهرداریها مثل انواع عوارض متعلق به زمین و ساختمان و سایر اموال منقول و غیر منقول و حق تشرف و حق مرغوبیت و مشابه آن معاف هستند. (تبصره ۴ ماده ۱۰ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت، مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۲۷).

(عموماً) و قانون لغو حق مرغوبیت در سال ۱۳۶۰^۱ (خصوصاً) به وجود آمد. قوانین فوق، بر وجوب حق مرغوبیت مهر باطل زدند و نص صریح قانونی که احیاگر این معدوم باشد، به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید، البته وزارت کشور با اتخاذ عنوان دیگری به نام «حق یا عوارض تشرف» تلاش نمود تا خلاء عدم وجود این حق را پر نماید. بر این اساس، تعرفه عوارضی حق تشرف در سال ۱۳۶۹ توسط وزارت کشور تهیه و پس از تأیید رییس جمهور برای اجرا به شهرداریهای سراسر کشور ابلاغ شد. در طول پنج سال، پذیرش حق جدید مورد بحث و گفت و گو در محافل حقوقی و محاکم، خصوصاً محاکم دیوان عدالت اداری بود. تا این که در تاریخ ۱۳۷۴/۱۱/۷، دیوان عدالت اداری طی رأی وحدت رویه شماره ۱۸۸ حق تشرف را قانونی اعلام نمود. این رأی از پاره‌ای جهات قابل بحث است که طی مباحث آتی به بیان آنها خواهیم پرداخت.

سیر قانونگذاری

در اولین دوره قانونگذاری مجلس شورای ملی، مسأله شهرداری مورد توجه نمایندگان قرار گرفت. ظرف یک سال پس از شروع به کار مجلس، قانون «بلدیه» مشتمل بر ۱۰۸ ماده به تصویب رسید. البته نه در این قانون و نه در قانون بلدیه مصوب ۱۳۰۹، مسأله حق تشرف مورد توجه قرار نگرفت، لیکن به مرور زمان به دلیل لزوم تعریض و توسعه معابر و احداث خیابانها و معابر جدید و ارزش افزوده‌ای که در جریان این امر پیش می‌آمد، حق مشرفیت مورد توجه قرار گرفت و قانون راجع به

۱. نظر به این که طبق قانون نحوه خرید املاک و اراضی مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۲۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، دریافت حق مرغوبیت از مالک یا مالکین املاکی که در اثر توسعه معابر و یا میداین و امثال آن به املاک آنها تعلق می‌گرفته، منتفی گردیده است، لذا حق مرغوبیت ناشی از اجرای طرحهای عمرانی و ترمیم و توسعه و غیره که به موجب قوانین سابق بر آن به املاک اشخاص اعم از (حقیقی و یا حقوقی) تعلق گرفته لیکن تاکنون واصل نشده، ملغی و از این تاریخ به بعد دیگر وجهی به عنوان حق مرغوبیت چه بابت اصل و چه از جهت خسارت توسط شهرداریها وصول نخواهد شد و این قبیل مطالبات در هر مرحله از وصول باشد دریافت نمی‌گردد. تبصره: قوانین مخالف این قانون لغو می‌گردد. وزارت کشور مأمور اجرای این قانون می‌باشد (ماده واحده قانون راجع به لغو حق مرغوبیت مصوب ۲۸ آبان ۱۳۶۰).

احداث و توسعه معابر و خیابانها (مصوب ۱۳۱۲) در این باره بیان داشت: «هرگاه ملک عقبی که به واسطه از بین رفتن ملک جلو مشرف به معبر می شود و بیش از صدی ده ازدیاد قیمت حاصل کند زیادتی مزبور به وسیله خبره مطابق ماده ۳ تقویم خواهد شد و مالک ملک عقبی مکلف است ثلث اضافه حاصله را به بلدیّه نقداً یا به موعده یا به ترتیب اقساط بپردازد ولی پرداخت تمام یا اقساط نباید از سال مالی بلدیّه تجاوز کند».^۱ در سال ۱۳۲۰، مقررات مربوط تا حدی تکمیل گردید و به موجب ماده ۸ قانون اصلاح قانون توسعه معابر، حتی اگر ملکی قبلاً مشرف به خیابان و گذر بود و بر اثر توسعه مرغوب می شد، مالک این ملک مکلف بود یک دوم افزایش حاصله را نقداً یا به اقساط به شهرداری پرداخت نماید و در مورد اخیر، موعده پرداخت اقساط از تاریخ قطعیت تا یک سال نباید تجاوز می کرد.

در سال ۱۳۴۷، لایحه قانونی نیازمندیهای شهر، ضمن بیان افزایش سهم شهرداری، دو اصطلاح «حق مرغوبیت و تشرف» را در کنار یکدیگر قرارداد و آنها را به صورت مترادف به کار برد. به موجب ماده ۶ این قانون: «املاک و اراضی که در عمق ۵۰ متر در اطراف منطقه عملیات موضوع ماده یک واقع شده چنان چه در اثر عملیات شهرداری نسبت به قیمت قبل از انتشار آگهی ماده ۲ و بیش از ده درصد اضافه بها حاصل نماید مالکین موظفند نصف اضافه بهای حاصله را به عنوان حق مرغوبیت یا تشرف شهرداری بپردازند».

در سال ۱۳۴۷، قانون نوسازی و عمران شهری تصویب شد. ماده ۱۸ این قانون، به حق مرغوبیت، ارزیابی املاک و نحوه تعیین غرامت اختصاص داشت. آیین نامه اجرایی این ماده در تاریخ ۱۳۴۸/۷/۲۲ تصویب و نحوه دریافت حق مرغوبیت به وضوح بیان گردید.

ماده ۱ آیین نامه در ارتباط با حدود و ثغور املاکی که موضوع حق مرغوبیت واقع

۱. مجموعه قوانین سال ۱۳۱۲، ص ۱۰۱.

۲. مجموعه قوانین سال ۱۳۱۲، ص ۱۴.

می‌شدند، بیان داشت: «به کلیه اراضی و املاکی که بر اثر اجرای طرحهای نوسازی و احداث و اصلاح و توسعه معابر در بر گذر احداثی یا اصلاحی واقع شوند به نسبت بر تا ۲۵ متر عمق از بر گذر حق مرغوبیت تعلق می‌گیرد.»

یکی از نکات جالب و در عین حال جدید قانون نوسازی در ارتباط با حق مرغوبیت، مسأله نحوه وصول آن بود.

به موجب ماده ۱۳ قانون فوق، علاوه بر مالک که مسؤول پرداخت حق مرغوبیت بود، عین ملک نیز وسیله مطالبات شهرداری بود و شهرداری می‌توانست با رعایت آیین نامه مربوط و صدور اجراییه نسبت به استیفای طلب خود از عین ملک اقدام نماید.

روند فوق تا زمان پیروزی انقلاب اسلامی ادامه داشت. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، حق مرغوبیت دچار تحولات زیادی شد. لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت این حق را منتفی اعلام کرد و در سال ۱۳۶۰ به موجب قانون لغو حق مرغوبیت به حیات این حق خاتمه داده شد که قطعاً زوال این حق، درآمدهای شهرداری را محدود می‌کرد و روند اجرای طرحهای عمرانی را کندتر می‌ساخت. وزارت کشور در مقام احیای حق مرغوبیت، طی نامه شماره $\frac{۶۹/۱/۲۹}{۱۰۸۵/۱/۳۴}$ در خصوص ارزش افزوده ناشی از اجرای طرحهای شهرداری، از محضر رهبر انقلاب کسب تکلیف نمود و طی آن سؤال نمود که آیا تفاوت ارزش ایجاد شده بالفعل به صورت دارایی (ثروت) یا بالقوه به صورت اجاره بها و سرقفلی، متعلق است به وی (مالک) یا عموم مردم شهر (شهرداری به نایب منابی مردم که پرداخت کننده تمام هزینه‌ها بوده‌اند) با این عنوان که بتواند قسمتی از هزینه‌های مصروفه را جبران و بالمآل عمران بیشتری را در نقاط دیگر شهرداری انجام دهند.

دفتر مقام معظم رهبری، در پاسخ به این سؤال اعلام داشتند: «وزیر محترم کشور، نامه شماره ۱۰۵۸/۱/۳/۲۴ مورخه ۶۹/۱/۱۹ جناب عالی موضوع استفتاء درخصوص

حق مرغوبیت به استحضار مقام معظم 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 این ارزش افزوده و هم برای ملکی که خیابان جدیدی از کنار آن عبور کند.»

وزارت کشور با تلقی این پاسخ به عنوان مجوز شرعی و قانونی، بر اساس بند الف ماده ۲۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معینی (مصوب ۱۳۶۹) تعرفه عوارضی حق مشرفیت را تهیه و پس از طرح در جلسه مورخه ۷۰/۷/۹ کمیسیون تأمین درآمد و کسری بودجه شهرداریها و اخذ تایید اعضای شرکت کننده در جلسه، به حضور ریاست جمهوری ارسال داشتند که ایشان با اصل عوارض موافقت نمودند و اعلام داشتند در ماده واحده تعرفه عوارضی حق تشرف در تبصره ۱ به جای چهار برابر، سه برابر و به جای سی درصد قیمت روز، بیست درصد قیمت روز ذکر گردد (۷۰/۱۱/۳)

به این ترتیب، تعرفه عوارضی حق تشرف (مشمول بر ۴ تبصره) تصویب و جهت اجرا به شهرداریهای سراسر کشور ارسال گردید. سوابق قانونی مربوط به موضوع و صراحت قانونی لغو حق مرغوبیت، پذیرش این حق را با دشواری مواجه می‌ساخت، به نحوی که پاره‌ای از شعب دیوان عدالت اداری با وجود صراحت قانون لغو حق مرغوبیت، ادعای شهرداری را در خصوص اخذ وجوهی تحت عنوان حق تشرف، غیر قانونی می‌دانستند.^۱ به هر حال، اعلام خلاف شرع و قانونی بودن مصوبه، موجب استعلام و ارسال شکایت به شورای نگهبان و طرح موضوع در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شد که در نهایت این مصوبه خلاف شرع و قانون اعلام نشد.

قرابت معنایی بین دو واژه «مرغوبیت» و «مشرفیت» شبیه ترادف را به وجود

۱. دادنامه شماره ۴۹۰ مورخه ۷۳/۷/۱۰ شعبه ۱۴ دیوان عدالت اداری موضوع پرونده شماره

آورده است، ولی این دو از نظر لغوی^۱ متفاوتند و از لحاظ منطقی نسبت آنها از نسب اربعه عموم و خصوص من وجه است.^۲

وجه اشتراک در وقوع ملک در بر گذر اصلاحی یا احداثی با فرض ارزش افزوده است و نقاط افتراق در دو مورد زیر:

الف) وقوع ملک در بر گذر اصلاحی یا احداثی بدون ارزش افزوده (مصرفیت).

ب) ارزش افزوده بدون وقوع ملک در بر گذر اصلاحی (مرغوبیت).

قانونگذار، این تفصیل منطقی را نپذیرفته است و در پاره‌ای از متون قانونی، این دو را به صورت مترادف به کار برده است.^۳ از مجموع قوانین مربوط، می‌توان این معنی را استنباط نمود که موضوع و ارکان این دو حق، یکی است و این تعریف جامع هر دو است که: «حقی که شهرداری نسبت به ارزش افزوده حاصل از اجرای طرحهای احداث، اصلاح و توسعه معابر نسبت به املاک واقع در بر گذرهای جدید کسب می‌کند حق مرغوبیت یا مصرفیت نامیده می‌شود.»

تجزیه و تحلیل ماده واحده عوارض حق تشرف

پس از تصویب و اجرای لایحه قانونی نحوه خرید و تملک املاک و اراضی برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت در سال ۱۳۵۸ و قانون لغو حق مرغوبیت در سال ۱۳۶۰، اخذ هرگونه وجهی از بابت حق مرغوبیت ممنوع اعلام شد

۱. مرغوب به معنی «پسندیده و خواسته شده» و مشرف به معنی «بالا آمده، دیده‌ور شونده، کسی یا چیزی که بر بلندی قرار دارد و یا از غیر خود بلندتر است. کسی یا چیزی که از بلندی مسلط بر کسی دیگر یا چیزی دیگر باشد»، است. فرهنگ فارسی عمید.

۲. و تكون بين المفهومين الذين يجتمعان في بعض مصاديقها، و يفترق كل منهما عن الآخر في مصاديق. و الاسود فانها يجتمعان في بعض مصاديقها و يفترق كل منهما عن الآخر في مصاديق كالطير و الاسود فانهما يجتمعان في الغراب لانه طير و اسود، و يفترق الطير عن الاسود في الحمام مثلاً و الاسود عن الطير في الصوف الاسود مثلاً و يقال لكل منهما اعم من وجه و اخص من وجه (مظفر، شيخ محمد رضا، المنطق، ج ۱، ص ۷۸).

۳. رجوع شود به تبصره ۴ بند ماده ۱۰ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۲۷ و همچنین ماده ۶ لایحه قانونی نیازمندیهای شهر، مصوب ۱۳۴۲.

وزارت کشور برای جبران خلاء ایجاد شده در راستای بند الف ماده ۴۳ قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، تعرفه عوارض حق تشرف را تهیه و پس از تایید رییس جمهور، برای اجرا به شهرداریهای سراسر کشور ارسال نمود.

این تعرفه که مشتمل بر یک ماده واحده و چهار تبصره است، بیان می‌دارد: «ماده واحده: به کلیه اراضی و املاکی که بر اثر اجرای طرحهای احداث، تعریض و توسعه و اصلاح معابر و میادین در برگذر احداثی یا اصلاحی یا تعریضی و توسعه‌ای واقع می‌شوند عوارض حق تشرف برای یک بار 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 گردید.

تبصره ۱: عوارض تشرف هر قطعه زمینی که در معرض اجرای طرحهای مذکور در متن ماده واحده قرار می‌گیرد عبارت است از سه برابر ما به التفاوت 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 بیست درصد قیمت روز دریافت عوارض به تشخیص کارشناس رسمی از کارشناسان رسمی دادگستری تجاوز نکند.

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

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 برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی، نظامی دولت و شهرداریها بر حسب مورد ارزش عرضه 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 واحدهای منظور خواهد

نمود تا به هنگام اجرای طرح، ملاک عمل در تعیین مطالبات یا بدهی شهرداری قرار گیرد.

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

مصوبه فوق از جهات ذیل دارای اشکال است:

اولاً: عنوان مصوبه، «تعرفه عوارض حق تشرف» است و استناد وزارت کشور در وضع آن، بند الف ماده ۴۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب سال ۱۳۶۹ می‌باشد، این بند به وزارت کشور اجازه می‌دهد در مواردی که عوارض موجود تکافوی هزینه‌های شهرداری را ننماید، با موافقت رییس جمهوری اقدام به وضع عوارض جدید و یا افزایش عوارض موجود نماید. بنابراین، اختیار وزیر کشور به موجب این بند محدود به عوارض است. عوارض با حق تشرف هم از لحاظ لغوی هم از لحاظ حقوقی متفاوت است.^۱

علاوه بر این امر، قانون نوسازی و عمران شهری که هنوز نیز در بسیاری از موارد قدرت اجرایی دارد، حق مرغوبیت و عوارض را دو عنوان با آثار و احکام ویژه دانسته است.^۲ تفاوت دو واژه فوق، مانع از آن است که وزارت کشور حق تشرف را نوعی از

۱. عوارض به صیغه جمع، نوعی باج است که فرق عمده آن (در غالب مصادیق) با مالیات در این است که به عنوان هزینه‌هایی که به یک مؤسسه عمومی (اداری یا شهرداری) می‌کند (در مقابل انجام یا خدمت) دریافت می‌شود و ممکن است مستقیم یا غیر مستقیم از مصوبات مجلس باشد چنان که عوارض گمرکی غالباً به طور مستقیم از مصوبات مجلس می‌باشد. (ماده ۳۴ قانون ثبت اسناد و املاک) دکتر جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، ص ۴۷۸، ش ۳۸۲۲.

۲. ماده ۱۳ قانون نوسازی و عمران شهری بیان می‌دارد: «در هر مورد که عوارض یا حق مرغوبیت موضوع این قانون به یک ملک تعلق گیرد و...» ماده ۲۶ همین قانون اشعار می‌دارد: «مساجد و اماکن مقدسه اسلامی و معابد و اقلیتهای مذهبی (مسیحی، زردشتی، کلیمی) و مدارس قدیمه طلاب علوم دینی به گواهی سازمان اوقاف از پرداخت عوارض و حق مرغوبیت و اراضی و...»

کلماتی که قانونگذار برای بیان مقاصد خود به کار می‌برد، دارای حدود و شمول خاصی است و فرض بر این است که از کلیه قوانین سابق و کلمات و جملاتی که پیام آور آن قانون هستند، علم و اطلاع دارد. زمانی که قانون وصول بعضی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین در سال ۱۳۶۹ به تصویب رسید، قانونگذار می‌دانست در سال ۱۳۴۸، قانونی تحت عنوان «قانون نوسازی و عمران شهری» به تصویب رسیده است و در آن، بین حق مرغوبیت و عوارض، قایل به تفکیک شده است. همچنین می‌دانست در سال ۱۳۶۰ قانونی تحت عنوان «قانون لغو حق مرغوبیت» را به تصویب رسانیده و در آن، اخذ هرگونه وجهی را از بابت حق مرغوبیت ملغی اعلام نموده است. بنابراین، به هیچ وجه بر این معنی نظر نداشته است که زمانی وزارت کشور با تغییر معنی، حق تشرف یا مرغوبیت را نوعی عوارض فرض نماید. علاوه بر این، از فرمایش مقام معظم رهبری نیز این معنی استنباط نمی‌گردد. دفتر مقام معظم رهبری به صراحت اعلام داشته که در صورت تصویب مجلس یا هر مقام قانونی می‌توان هم بر ارزش افزود و هم برای ملکی که خیابان جدیدی از کنار آن عبور می‌کند مالیات^۱ بست.

مقصود از مقام قانونی، یعنی شخص یا مرجعی که مع الواسطه به او اختیار تعیین عوارض تفویض شده است. بنابراین، مصداق تعیین نشده است. وزارت کشور هم با توجه به تفاسیر سابق، اختیار چنین اقدامی را نداشته است.

علاوه بر این، تنها مقامی حق فسخ قانون را دارد که اقدام به وضع آن نموده باشد. مقام معظم رهبری، علی‌رغم برخورداری از اختیارات خاص، حرمت این اصل را رعایت نموده و به نحوی موضوع را به قوه مقننه مربوط دانسته است. البته حق

۱. 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 هزینه‌های عمومی و حفظ منافع اقتصادی و سیاسی یا اجتماعی کشور به قدر قدرت و توانایی خود به دولت بدهد.» همان مأخذ، ص ۶۰۱، ش ۴۷۳۰.

شهرداری سهم ناشی از ارزش افزوده املاک که بر اثر اجرای طرحهای احداث یا تعریض معابر ایجاد می‌گردد با عدالت و انصاف منطبق است، لیکن صرف این مطابقت، کافی نیست. الزام اشخاص به پرداخت وجوهی بابت حق تشرف، نیاز به نص صریح قانونی دارد، به همان صراحتی که قانون لغو حق مرغوبیت، دریافت وجوهی را از این بابت خلاف قانون اعلام نمود و نباید فراموش کرد که با تغییر الفاظ، ماهیات را نمی‌توان تغییر داد.

به هر حال، به رغم ایرادات فوق، تعرفه عوارض حق تشرف مورد تایید هیأت عمومی دیوان عدالت اداری واقع شده و هم اینک ملاک عمل شهرداریها است. بنابراین ضرورت دارد ارکان و شرایط آن مورد بحث و بررسی قرار گیرد:

الف) زمان:

زمان، در خصوص تعرفه فوق از سه جهت مورد نظر است:

۱) زمان اجرای مصوبه. ۲) زمان تعلق حق تشرف به ملک. ۳) زمان پرداخت حق تشرف. با این که ماده اول قانون مدنی،^۱ ناظر بر مصوبات قوه قانونگذاری است و در هیچ متن دیگری هم به لزوم انتشار تصمیمات قوه مجریه اشاره نشده است، قاعده قبح «عقاب بلا بیان» به اندازه‌ای بدیهی است که در لزوم انتشار این گونه قواعد نیز جای تردید باقی نمی‌گذارد. اگر اراده نمایندگان مردم پیش از انتشار در برابر آنها قابل استناد نباشد، به طرق اولی نمی‌توان ادعا کرد که مصوبات قوه مجریه، بی آن که نیاز به انتشار داشته باشد قابل اجرا است.^۲ علی رغم این امر، شهرداری تهران در دستورالعمل اجرایی مصوبه مورد بحث، تاریخ اجرای آن را از زمان امضای رییس جمهور (۷۰/۱۱/۳)

۱. مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه پرسی پس از طرح مراحل قانونی به رییس جمهور ابلاغ می‌شود. رییس جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید.

۲. دکتر ناصر کاتوزیان، مقدمه علم حقوق، ص ۸۳.

دانسته است،^۱ جالب توجه این است که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام رسیدگی به درخواست ابطال بخشنامه شماره ۱۱۳۰۰۸/م ۷۲/۶/۲۱ شهرداری تهران، متعرض این امر نشده و در نهایت آن را تایید نموده است.

زمان تعلق و شمول عوارض حق مشرفیت در مورد کلیه اراضی و املاکی که قبلاً پشت جبهه و در اثر تعریض در بر گذر جدید قرار می‌گیرند و یا در اثر احداث معابر و تملک املاک واقع در مسیر آن در بر گذر جدید واقع می‌شوند زمان اجرای طرح یعنی شروع به اجرا از نقطه مجاور یا مقابل هر پلاک خواهد بود.^۲

زمان پرداخت حق تشرف یکی دیگر از نکات مهم مصوبه مورد بحث است. پرداخت حق تشرف موکول به فروش ملک است. واژه «فروش» موجد این سؤال است که آیا فقط در مورد «عقد بیع» پرداخت حق تشرف موضوعیت پیدا می‌کند یا این که کلیه عقود و قراردادهایی که منجر به انتقال مالکیت می‌شوند، در حکم بیع می‌باشند؟ عقیده دوم، اگرچه با مقصود واضعین مصوبه سازگارتر است، لیکن با خلاف اصل بودن آن در تعارض است. شهرداری تهران زمان وصول عوارض حق تشرف را هنگام انتقال قطعی ملک نسبت به سهم مورد انتقال دانسته و شهرداریهای مناطق را ملزم نموده است در گواهیهای عدم خلاف و پایان ساختمان، این عبارت را قید نمایند که: «انجام معامله قطعی مستلزم پرداخت حق مشرفیت و صدور گواهی لازم از طرف شهرداری می‌باشد»^۳ در قوانین سابق،^۴ چنین شرطی وجود نداشت و در صورتی که

۱. به کلیه اراضی و املاکی که از تاریخ ۷۰/۱۱/۳ به بعد بر اثر اجرای طرحهای احداث، تعریض، توسعه و اصلاح معابر و میداين در بر گذر احداثی، اصلاحی، تعریضی و یا توسعه‌ای واقع شده و یا می‌شوند، عوارض حق مشرفیت برای یکبار تعلق می‌گیرد. (ملاک عمل - مجموعه ضوابط و مقررات و بخشنامه‌ها تا دی ماه ۱۳۷۶ - عدم خلاف و پایان ساختمان ۲ - عوارض، ص ۴-۱).

۲. همان، ص ۱۰۷-۱۰۶.

۳. همان، ص ۱۰۷ - ذکر عبارت فوق اختصاص به ساختمانهایی دارد که بر اثر اجرای طرحهای شهرداری در بر گذرهای احداثی یا اصلاحی واقع شده‌اند. بنابراین درج این عبارت در کلیه گواهیهای پایان کار دارای ایراد است.

۴. ماده ۱۳، قانون نوسازی و عمران شهری، مصوب ۷ آذر ۱۳۴۷: «در هر مورد که عوارض یا

متعهد پس از قطعیت حق مرغوبیت از پرداخت آن امتناع می‌کند، شهرداری می‌توانست به وصول طلب خود از اموال مدیون یا استیفای آن از عین اقدام نماید.

ب) میزان:

به موجب تبصره ۱ ماده واحده تعرفه عوارض حق تشرف، عوارض حق تشرف هر قطعه زمین که در معرض اجرای طرحهای مذکور در متن ماده واحده قرار می‌گیرد، عبارت است از سه برابر ما به التفاوت ارزش قطعه زمین قبل از اجرای طرح با ارزش بعد از اجرای طرحهای مذکور به قیمت منطقه‌ای روز^۱ دریافت عوارض، مشروط بر آن که از بیست درصد قیمت روز دریافت عوارض، به تشخیص کارشناس رسمی مرضی طرفین از کارشناسان رسمی دادگستری تجاوز نکند. بنابراین، اگر ۷۰ متر مربع از یک قطعه زمین ۱۰۰ متری مشمول طرح تعریض خیابان قرار گیرد و قیمت منطقه‌ای زمین قبل از اجرای طرح ۱۰/۰۰۰ ریال و بعد از اجرای طرح ۲۰/۰۰۰ ریال گردد، نحوه محاسبه حق تشرف بدین صورت خواهد بود:

ما به التفاوت ارزش زمین قبل و بعد از اجرای طرح

$$۲۰/۰۰۰ - ۱۰/۰۰۰ = ۱۰/۰۰۰ \text{ ریال}$$

$$۱۰/۰۰۰ \times ۳ = ۳۰/۰۰۰ \text{ ریال} \quad \text{سه برابر مابه التفاوت ارزش زمین}$$

$$۱۰۰ - ۷۰ = ۳۰ \quad \text{مقدار زمینی که مشمول تعرفه عوارض حق تشرف قرار گیرد.}$$

$$۳۰ \times ۳۰/۰۰۰ = ۹۰۰/۰۰۰ \text{ ریال} \quad \text{عوارض حق تشرف زمین باقی ماند.}$$

حاصل به دست آمده، نباید از بیست درصد قیمت روز دریافت عوارض - به

حق مرغوبیت موضوع این قانون به یک ملک تعلق گیرد و قطعی گردد، علاوه بر مالک که مسؤول تأمین پرداخت است، عین ملک وسیله تأمین مطالبات شهرداری بود و شهرداری مکلف است در صورتی که مالک، عوارض یا حق مرغوبیت را ظرف مهلتهای مقرر با رعایت آیین نامه مذکور در تبصره ۱ ماده ۲ نپردازد با صدور اجرائیه نسبت به وصول طلب خود از مالک یا استیفای آن از عین ملک اقدام کند».

۱. مقصود از قیمت منطقه‌ای، آخرین ارزش معاملاتی زمین است که ملاک عمل اداره امور اقتصادی و دارایی هر شهر بوده و در اجرای ماده ۶۴ قانون مالیتهای مستقیم تعیین و ابلاغ می‌شود. (تبصره ۲ ماده واحده تعرفه عوارض حق تشرف)

تشخیص کارشناس رسمی - بیشتر باشد. در صورت تحقق این حالت، ملاک محاسبه بیست درصد قیمت اعلامی توسط کارشناس خواهد بود. بنابراین، اگر در مثال فوق، کارشناس رسمی دادگستری قیمت یک متر مربع را ۱۰۰/۰۰۰ ریال ارزیابی کند، حق تشرف متعلقه از قرار متر مربعی ۲۰/۰۰۰ ریال خواهد بود، یعنی:

$$\text{ریال } ۳۰ \times ۲۰/۰۰۰ = ۶۰۰/۰۰۰$$

حال، اگر کارشناس مورد نظر یک متر مربع زمین را ۴۰۰/۰۰۰ ریال ارزیابی کند، با توجه به تجاوز بیست درصد مبلغ اعلامی از حاصل عملیات فوق، ملاک همان حداقل یعنی ۳۰/۰۰۰ ریال برای یک متر مربع زمین خواهد بود.

ممکن است فروش ملکی که بر اثر اجرای طرحهای احداث و اصلاح شهرداری افزایش قیمت پیدا کرده است، به سالها بعد موکول شود، یا این که مالک تمایلی به فروش آن نداشته باشد. از این جهت، تبصره ۳ ماده واحده فرضی را پیش بینی نموده است که به موجب آن، شهرداری می تواند با موافقت مالک، طلب ناشی از وقوع املاک اشخاصی را که در طرح اصلاح یا احداث واقع می گردد با مبلغ حق تشرف متعلقه تهاتر نموده و به هنگام اجرای طرح نسبت به پرداخت طلب یا دریافت دیون اقدام نماید.

این تبصره بیان می دارد: «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 می شوند، شهرداری در قالب مفاد قانون زمین شهری و لایحه قانونی نحوه خرید و تملک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی، نظامی دولت و شهرداریها بر حسب مورد ارزش عرضه و اعیان آن قسمت از ملک را که در معرض طرح قرار می گیرد ارزیابی و همراه با میزان حق تشرف بقیه ملک در لیست واحدی منظور خواهد نمود تا به هنگام اجرای طرح ملاک عمل و تعیین مطالبات و یا بدهی شهرداری قرار گیرد.» همچنین تبصره ۴ مصوبه بیان می دارد: «چنان چه در اجرای تبصره ۳ مطالبات شهرداری بیش از میزان غرامت آن قسمت از اراضی و املاکی که در معرض طرح قرار می گیرد باشد در صورت تقاضا و موافقت مالک عوارض مربوط به

میزان مازاد ملک به هنگام فروش وصول خواهد شد.»

نقد و بررسی رویه قضایی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، مشروعیت حق تشرف مورد تردید واقع شد. لایحه قانونی نحوه خرید و تملک... و متعاقب آن، قانون لغو حق مرغوبیت مصوب ۱۳۶۰، اخذ هرگونه وجهی از بابت حق تشرف را خلاف دانسته و اختلاف محاکم و حقوقدانان به صورت جدی از زمانی آغاز شد که وزارت کشور ماده واحده تعرفه عوارض حق تشرف را تهیه و به امضای رییس جمهور رسانید.

تعدادی از شعب دیوان عدالت اداری در مقام رسیدگی به شکایات اشخاص در این رابطه، شکایت را وارد دانسته و معتقد بودند با وجود صراحت قانون لغو حق مرغوبیت، نامه وزارت کشور و بخشنامه شهرداری نمی‌تواند جانشین قانون گردد.^۱

این اختلافات تا تاریخ ۷/۱۱/۷۴ ادامه داشت. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این تاریخ تشکیل جلسه داد. در نهایت پس از بررسی موضوع و ملاحظه استعلام شورای نگهبان، مصوبه مورد بحث را خلاف قانون و شرع ندانست.

خلاصه جریان پرونده از این قرار است که: خانم... طی دادخواست تقدیمی اعلام می‌دارد، شهرداری منطقه ۷ تهران به استناد بخشنامه شماره ۱۳۰۰۸ مورخه ۲۱/۶/۷۲ درخواست مبلغ ۷۶۶۰۸۰ ریال به عنوان حق مشرفیت نموده که این بخشنامه خلاف شرع است، زیرا در شریعت اسلامی مزد و برقراری حق در مقابل کار و عملی است که کننده فعل، حسب عرف و یا قانون محق به دریافت آن می‌گردد. بر اثر فعل تخریب و عقب نشینی، مالک ممکن است در مواردی ارزش افزوده‌ای نیز بر باقی مانده ملک متصور گردد، ولی این اضافه شدن ارزش ملک ارتباطی به شهرداری ندارد و عملی از جانب شهرداری انجام نگرفته است که ادعای حق مشرفیت را از مالک نسبت به باقی مانده ملک بنماید. علاوه بر این، خلاف قانون بودن بخشنامه فوق

۱. دادنامه شماره ۴۹۰ مورخه ۱۰/۷/۷۳ پرونده شماره ۱۸۰۹/۱۴/۷۲ شعبه ۱۴ دیوان عدالت

الذکر با توجه به لایحه قانونی نحوه خرید و... مصوب ۵۸/۱۱/۲۷ و علی الخصوص تبصره ۴ ذیل ماده ۱۰ این قانون و همچنین قانون راجع به لغو حق مرغوبیت مصوب ۲۸ آبان ۱۳۶۰ محرز است.

مدیر کل حقوقی شهرداری تهران ضمن اشاره به سوابق مربوط به تصویب تعرفه عوارض حق تشرف اعلام می‌دارد: شهرداری تهران در راستای مصوبه مورد بحث، بخشنامه شماره ۱۳۰۰۸ مورخه ۷۲/۶/۲۱ را تهیه نموده و جهت تعیین عمل شهرداریها آن را ارسال داشته است.

دبیر محترم شورای نگهبان در خصوص ادعای غیر شرعی بودن بخشنامه مورد شکایت، طی نامه شماره ۱۳۰۰ مورخه ۷۴/۱۰/۱۲ اعلام می‌دارد: در صورتی که دریافت وجه در مورد سؤال فقط به موجب دستورالعمل و آیین نامه انجام گیرد نه به موجب قانون با موازین شرع مغایر است.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۷۴/۱۱/۷ با حضور رییس دیوان و روسای شعب تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح ذیل مبادرت به صدور رأی می‌کند:

با توجه به این که نظریه شماره ۱۳۰۰ - 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 فوق الذکر در اجرای بند الف ماده ۴۳ 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.

همان طور که می‌دانیم، مطابق ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، دیوان موظف است چنان چه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب نامه‌ها و یا آیین نامه‌های دولتی با مقررات اسلامی مطرح گردد، شکایت را به شورای نگهبان ارجاع نماید. که اگر شورای نگهبان طبق اصل ۴، خلاف شرع بودن آن را تشخیص داد، دیوان حکم ابطال

آن را صادر می‌نماید و چنان چه شکایت مبنی بر مخالفت آنها با قوانین یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه بود، شکایت را در هیأت عمومی دیوان مطرح می‌نماید و در صورتی که اکثریت اعضای هیأت عمومی، شکایت را وارد تشخیص داد، حکم ابطال آن صادر می‌شود.

به موجب این ماده، مصوبه مورد شکایت به شورای نگهبان ارجاع شد و شورای مذکور با بیانی نه چندان صریح و روشن صرف دریافت وجه به استناد بخشنامه را خلاف شرع اعلام نمود. از مفهوم بیان شورا چنین استنباط می‌گردد که اگر دریافت وجه به استناد قانون صورت پذیرد، خلاف شرع نخواهد بود. همچنین به نظر می‌رسد از واژه قانون معنی خاص آن که عبارت از مصوبات مجلس شورای اسلامی است، مورد نظر بوده است.

از توضیحات سابق مشخص می‌گردد که مجلس شورای اسلامی قانونی را که به موجب آن شهرداری بتواند وجوهی را تحت عنوان حق تشرف دریافت کند، به تصویب نرسانده است. علاوه بر این، در ارتباط با قسمت اخیر رأی صادره که در آن بیان شده است مصوبه فوق الذکر در اجرای بند الف ماده ۴۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، تهیه شده، باید گفت: این بند مجوز وضع عوارض جدید یا افزایش عوارض موجود است و همان طوری که در مباحث قبلی بیان نمودیم، بین حق تشرف یا مرغوبیت با عوارض تفاوت وجود دارد و با توجه به صراحت قانون لغو حق مرغوبیت، نمی‌توان با تغییر عنوان ماهیت حقوقی حق معدوم را احیا نمود.

به هر حال، به نظر می‌رسد در تغییر قانون نباید از سایر قوانینی که کاشف از اراده قانونگذار هستند، غافل ماند. الفاظ و کلماتی که قانونگذار برای بیان اراده خود به کار می‌برد، دارای معنی و حدود و شمول خاصی است که تعدی از آن حدود و داخل نمودن موارد غیر منظور با مقصود قانونگذار در تعارض است. بنابراین چنان چه مقتضیات اجتماعی، احیای مجدد حق مرغوبیت را ایجاب نماید، بایستی قوه مقننه با لغو قانون لغو حق مرغوبیت، احیاگر این حق معدوم باشد.



پښتونستان د علوم او مطالعات فریښتی
پرتال جامع علوم انسانی