

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها»
(اعاده شده از شورای نگهبان (۳))



مقدمه

لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها در تاریخ ۱۳۹۷/۷/۸ اعلام وصول شده و بعد از بررسی آن در کمیسیون مشترک درآمد پایدار شهرداری، در مجلس دهم سه مرتبه به جهت اعطای صلاحیتی مازاد بر امر نظارت به شوراهای اسلامی شهر و روستا و مغایرت با اصل یکصدم قانون اساسی مورد ایراد شورای نگهبان واقع شد. در مجلس یازدهم نیز مستند به ماده (۱۳۷) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، این لایحه در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته و به تصویب رسید، اما شورای محترم نگهبان مصوبه مذکور را واجد ایراد دانست. پس از انجام اصلاحاتی توسط مجلس شورای اسلامی و ارسال مصوبه به شورای نگهبان، این شورا مصوبه را کماکان واجد ایراد تشخیص داد و آن را به مجلس اعاده نمود. کمیسیون محترم امور داخلی کشور و شوراهای در تاریخ ۱۴۰۱/۲/۱۸ این لایحه را با اصلاحاتی به تصویب رساند که در ادامه به بررسی آن خواهیم پرداخت.

تبیین ایرادهای شورای نگهبان

شورای محترم نگهبان به موجب نظریه شماره ۱۰۲/۲۹۲۲۳ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۶ مصوبه مجلس را دارای ایراداتی به شرح زیر دانسته بود:

ماده (۴) - مغایرت با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی

شورای نگهبان در اولین ایراد خویش به مصوبه درآمد پایدار مقرر داشت: در ماده (۴)، بند «الف» تبصره «۱» از این جهت که وضع عوارض مقید به ضوابط و شرایطی نشده است، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی شناخته شد. توضیح آنکه مطابق بند «الف» تبصره «۱» ماده (۴) مصوبه، صرفاً وضع و وصول عوارض در چارچوب قوانین و مقررات مربوط به مراجع ذیصلاح تفویض شده بود، اما با توجه به ماهیت تقنینی «وضع عوارض» هیچ گونه چارچوب، ضوابط و شرایطی برای آن مشخص نگردیده بود، تا مراجع ذیصلاح با رعایت ضوابط مذکور اقدام به وضع عوارض نمایند. بر این اساس شورای محترم نگهبان تفویض وضع عوارض به مراجع ذیصلاح بدون تعیین ضابطه را به جهت ماهیت تقنینی آن مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تشخیص داد.

مخصوص سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۲۸

شماره چاپ:

۱۰۹۳

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین:

حسین محمدی

احمدآبادی

ناظران علمی:

علی عبدالاحد

مهدی عبدالملکی

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۶۳۹۱-۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۳/۲۸



کمیسیون محترم امور داخلی کشور و شوراهای بند «الف» تبصره «۱» را اصلاح نموده و با افزودن سه تبصره به ماده مذکور، با تعیین ضوابطی از جمله تناسب عوارض با شرایط محلی، وضع عوارض بر بهره‌برداری به‌جای سرمایه‌گذاری، عدم اخذ عوارض مضاعف، تعیین مبنای محاسبه عوارض براساس قیمت‌های معاملاتی موضوع ماده (۶۴) قانون مالیات‌های مستقیم، تعیین حداکثر رشد عوارض به میزان تورم اعلامی و...، وضع عوارض و تعیین عناوین آن را پس از پیشنهاد شوراهای اسلامی شهر و بخش و تأیید شورای عالی استان‌ها، در صلاحیت وزیر کشور مقرر نمود. همچنین برقراری هرگونه عوارض بر کالاها و خدماتی که در قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب ۱۴۰۰ و سایر قوانین تکلیف مالیات و عوارض آنها مشخص شده است را ممنوع اعلام نمود. بنابراین با توجه به اینکه کمیسیون ضوابط و شرایطی برای وضع و وصول عوارض در این ماده تعیین نموده است، به‌نظر می‌رسد ایراد شورای نگهبان مرتفع گردیده است و بر این اساس تصویب این ماده عیناً پیشنهاد می‌گردد.

ماده (۹) - مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی

تبصره «۱» ماده (۹) مصوبه مجلس با اصلاح ماده (۲۸۰) قانون مالیات‌های مستقیم، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را از پرداخت حق ثبت املاک معاف نموده بود. این تبصره به جهت اینکه موجب کاهش درآمد دولت گردیده و طریق جبران آن در مصوبه پیش‌بینی نشده بود، در مرتبه قبل توسط شورای نگهبان مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی تشخیص داده شده بود، اما با توجه به عدم اصلاح این تبصره، شورای نگهبان ایراد سابق یعنی مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی را کماکان باقی دانست. در راستای رفع ایراد مذکور، کمیسیون محترم، تبصره «۱» ماده (۹) را حذف نمود. بنابراین با توجه به حذف تبصره مذکور، ایراد ایجاد بار مالی ناشی از اجرای آن که منجر به کاهش درآمد عمومی و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مرتفع شده است و بر همین اساس تصویب مصوبه کمیسیون و حذف تبصره «۱» پیشنهاد می‌گردد.

ماده (۱۱) - مغایرت با شرع و ابهام

شورای نگهبان ماده (۱۱) طرح را واجد ایراد مغایرت با شرع دانسته و مقرر نمود: «درخصوص مغایرت اطلاق ماده با موازین شرع، به جهت محدود شدن به یک‌بار معافیت نسبت به مواردی که توانایی پرداخت وجود ندارد، کماکان به قوت خود باقی است». جهت تبیین ایراد باید اشاره نمود که شورای نگهبان در نظر سابق خویش نسبت به این ماده، الزام افرادی که توانایی پرداخت ندارند به پرداخت عوارض نقل و انتقال قطعی املاک و انتقال حق واگذاری، را مغایر شرع تلقی نمود. مجلس شورای اسلامی نیز در اصلاح خویش، افراد ناتوان از پرداخت را صرفاً یک‌بار از پرداخت عوارض مذکور معاف نمود، اما شورای نگهبان به جهت محدود شدن معافیت افراد ناتوان از پرداخت عوارض به یک‌بار، کماکان این ماده را مغایر شرع دانست.

شورای نگهبان در دومین ایراد خویش نسبت به این ماده، بیان نمود: «حکم ذیل تبصره «۱» از جهت میزان و مقدار معافیت سایر افراد ناتوان از پرداخت، ابهام دارد». توضیح آنکه در مصوبه مجلس، صرفاً افراد مشمول کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی از پرداخت عوارض معاف شدند، اما نسبت به سایر افراد ناتوان از پرداخت که مشمول هیچ‌کدام از این نهادهای حمایتی نیستند، حکمی مقرر نشده است. بنابراین شورای نگهبان میزان معافیت سایر افراد ناتوان از پرداخت عوارض را واجد ابهام تشخیص داد. شایان ذکر است که سابقاً شورای نگهبان ضمن بررسی «لایحه تأسیس صندوق بیمه همگانی» در نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۱۷۵۳۱ مورخ ۱۳۹۹/۳/۷ عدم

معافیت افرادی که تحت پوشش هیچ نهاد حمایتی نیستند و توانایی مالی پرداخت ندارند را مغایر شرع شناخته بود.

کمیسیون محترم امور داخلی و شوراها اولاً در راستای رفع ایراد مغایرت با شرع افراد ناتوان از پرداخت را به صورت مطلق از پرداخت عوارض مذکور در این ماده معاف نمود. ثانیاً جهت رفع ابهام مورد نظر شورای نگهبان، سایر افراد ناتوان از پرداخت که مشمول نهادهای حمایتی نیستند را نیز از پرداخت عوارض مذکور معاف نمود. بنابراین اصلاحات صورت گرفته توسط کمیسیون رافع ایراد مغایرت با شرع و ابهام مورد نظر شورای نگهبان بوده و تصویب آن مورد پیشنهاد است.

ماده (۱۵) - ابهام

شورای نگهبان تبصره «۲» ماده (۱۵) را با این استدلال که آیا مطالبات شهرداری موضوع این ماده، مورد پذیرش طرف مقابل است یا خیر و نیز آیا مستند به اسناد قطعی است یا خیر؟، واجد ابهام تشخیص داد. جهت تبیین ابهام مورد نظر شورای محترم نگهبان باید اشاره نمود در تبصره مذکور، مشخص نیست که صرف مطالبه شهرداری از اشخاص حقیقی و حقوقی، بدون اینکه مورد پذیرش طرف مقابل و بدون استناد به اسناد قطعی باشد، مطابق مقررات اجرای مفاد اسناد رسمی و قابل وصول می‌باشد؟ یا اینکه مطالبه شهرداری باید پس از طی مراحل قانونی قطعیت یافته شده باشد و مستند به اسناد قطعی باشد؟ توضیح آنکه در صورتی که مطالبات بدون طی مراحل قانونی بوده و قطعیت نیافته باشد به عنوان مثال مطالبه عوارض توسط شهرداری مورد اعتراض مؤدی بوده و در کمیسیون موضوع ماده (۷۷) قانون شهرداری در حال رسیدگی باشد و هنوز رأی قطعی از کمیسیون مذکور صادر نشده باشد و مستند به اسناد قطعی نیز نباشد، مغایر نظام اداری صحیح موضوع بند «۱۰» اصل (۳) قانون اساسی خواهد بود.

جهت رفع ابهام مورد نظر شورای نگهبان، کمیسیون محترم مقرر نمود: «در صورتی که مطالبات قطعیت یافته شهرداری از اشخاص حقیقی و حقوقی مستند به اسناد قطعی و بیش از یک میلیارد (۱.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال باشد، پس از طی مراحل قانونی مطالبات مذکور در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم‌الاجرا بوده و طبق مقررات مربوط به اجرای مفاد اسناد رسمی خواهد بود...» بنابراین با عنایت به تصریح کمیسیون به «مطالبات قطعیت یافته»، «استناد به اسناد قطعی» و «طی مراحل قانونی» ابهام مورد نظر شورای نگهبان مرتفع گردیده است و تصویب آن پیشنهاد می‌گردد.

ماده (۱۸) - ابهام

شورای نگهبان ضمن بررسی ماده (۱۸) مصوبه مجلس، مقرر نمود: ابهام مذکور در نظر سابق شورا کماکان به قوت خود باقی است. سابقاً شورای نگهبان تبصره ماده (۱۸) را به جهت تکلیف وزارت کشور به تدوین دستورالعمل، از این جهت که مشخص نبود تصویب دستورالعمل توسط وزیر انجام می‌شود یا خیر؟ دارای ابهام تشخیص داده بود. اما مجلس شورای اسلامی، مجدداً بدون تصریح به عبارت تصویب دستورالعمل توسط وزیر کشور مقرر نموده بود که دستورالعمل توسط وزارت کشور تهیه و توسط وزیر کشور ابلاغ می‌گردد که شورا ابهام سابق را کماکان باقی دانست. در تبیین ابهام مورد نظر شورا باید اشاره نمود با عنایت به اینکه مطابق اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی، تصویب مقررات عام‌الشمول منحصراً در صلاحیت وزیر یا هیئت وزیران است، لذا تفویض آن به غیروزیر مغایر اصل مذکور خواهد بود، بنابراین با توجه به اینکه مطابق تبصره مذکور مشخص نیست که دستورالعمل به تصویب وزیر کشور خواهد رسید یا خیر؟ دارای ابهام تشخیص داده شده است.

جهت رفع ابهام مورد نظر شورای نگهبان، کمیسیون محترم صراحتاً تصویب دستورالعمل را در صلاحیت وزیر کشور قرار داده و در تبصره ماده (۱۸) مقرر نمود: «دستورالعمل نحوه دریافت تسهیلات در دهیاری‌ها توسط وزیر کشور تصویب و ابلاغ می‌گردد». بنابراین اصلاح صورت گرفته توسط کمیسیون و تصریح به تصویب دستورالعمل توسط وزیر کشور، رافع ابهام شورای نگهبان بوده و تصویب آن مورد پیشنهاد است.

ماده (۲۰) - ابهام

در ماده (۲۰) مصوبه مجلس مقرر شده بود که «دستورالعملی که ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون مشترکاً توسط سازمان مذکور و شورای عالی استان‌ها تهیه می‌شود و توسط وزیر کشور ابلاغ می‌گردد، هزینه نماید». شورای نگهبان ضمن بررسی این ماده به جهت اینکه مشخص نبودن مقصود از عبارت «سازمان مذکور» کدام سازمان است، عبارت «سازمان مذکور» را دارای ابهام دانست. کمیسیون امور داخلی و شوراها در راستای رفع ایراد شورای نگهبان، عبارت «سازمان مذکور» را به عبارت «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» تغییر داد و یک تبصره به شرح زیر به ماده (۲۰) الحاق نمود: «اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به‌عنوان مؤسسه دولتی وابسته به وزارت کشور توسط هیئت وزیران تهیه و حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد». در مقام ارزیابی اصلاحات کمیسیون باید اشاره نمود که هرچند ابهام مورد نظر شورای نگهبان، با جایگزین نمودن «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» مرتفع شده است، اما با توجه به اینکه مطابق تبصره این ماده، دولت مکلف به ارائه اساسنامه سازمان مذکور به مجلس جهت تصویب آن گردیده است مغایر اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد. چراکه مطابق اصل مذکور نمی‌توان دولت را مکلف به ارائه لایحه به مجلس نمود و شورای نگهبان در نظرات متعدد خویش، الزام دولت به ارائه لایحه مجلس را مغایر اصل (۷۴) تلقی نموده است.^۱ بنابراین پیشنهاد می‌گردد با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب اساسنامه سازمان مذکور به هیئت وزیران تفویض گردد و یا اینکه ضمن حذف تبصره، عبارت «سازمان مذکور» به «وزارت کشور» تغییر یابد.

نتیجه‌گیری

بنابر مراتب فوق، با توجه به اصلاحات صورت گرفته توسط کمیسیون امور داخلی و شوراها اغلب ایرادات و ابهام‌های مورد نظر شورای نگهبان مرتفع گردیده است، اما در ماده (۲۰) مصوبه با توجه به الزام دولت به ارائه اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب مغایر اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد. بنابراین پیشنهاد می‌گردد با رعایت تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب اساسنامه سازمان مذکور به هیئت وزیران تفویض گردد و یا اینکه ضمن حذف تبصره، عبارت «سازمان مذکور» به «وزارت کشور» تغییر یابد.

۱. به‌عنوان مثال شورای نگهبان ضمن بررسی «لایحه تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون اساسنامه شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران» در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۷ مقرر داشته: «تبصره ماده‌واحد، از جهت الزام دولت به ارائه لایحه، مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی شناخته شد».

ماده	تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
۴	۱	✓			
۹	۱	✓			
۱۱		✓			
۱۵	۲	✓			
۱۸		✓			
۲۰				✓	

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
تبصره «۱» ماده (۴)	✓			با توجه به تعیین ضابطه توسط مجلس در ماده (۴) ایراد شورای نگهبان مرتفع گردیده است.	
تبصره «۱» ماده (۹)	✓			با حذف تبصره «۱» ماده (۹)، ایراد مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مرتفع گردیده است.	
ماده (۱۱)	✓			کمیسیون محترم امور داخلی و شوراها اولاً در راستای رفع ایراد مغایرت با شرع افراد ناتوان از پرداخت را به صورت مطلق از پرداخت عوارض مذکور در این ماده معاف نمود. ثانیاً جهت رفع ابهام مورد نظر شورای نگهبان، سایر افراد ناتوان از پرداخت که مشمول نهادهای حمایتی نیستند را نیز از پرداخت عوارض مذکور معاف نمود. بنابراین اصلاحات صورت گرفته توسط کمیسیون رافع ایراد مغایرت با شرع و ابهام مورد نظر شورای نگهبان بوده و تصویب آن مورد پیشنهاد است.	
تبصره «۲» ماده (۱۵)	✓			با عنایت به تصریح کمیسیون در مصوبه اصلاحی به «مطالبات قطعیت یافته»، «استناد به اسناد قطعی» و «طی مراحل قانونی» ابهام مورد نظر شورای نگهبان مرتفع گردیده است و تصویب آن پیشنهاد می گردد.	
ماده (۱۸)	✓			جهت رفع ابهام مورد نظر شورای نگهبان، کمیسیون محترم صراحتاً تصویب دستورالعمل را در صلاحیت وزیر کشور قرار داده و در تبصره ماده (۱۸) مقرر نمود: «دستورالعمل نحوه دریافت تسهیلات در دهیاری‌ها توسط وزیر کشور تصویب و ابلاغ می گردد». بنابراین اصلاح صورت گرفته توسط کمیسیون و تصریح به تصویب دستورالعمل توسط وزیر کشور، رافع ابهام شورای نگهبان بوده و تصویب آن مورد پیشنهاد است.	
ماده (۲۰)	✓			هر چند ابهام مورد نظر شورای نگهبان، با جایگزین نمودن «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» مرتفع شده است، اما با توجه به اینکه مطابق تبصره این ماده، دولت مکلف به ارائه اساسنامه سازمان مذکور به مجلس جهت تصویب آن گردیده است مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی به نظر می رسد. چراکه مطابق اصل مذکور نمی توان دولت را مکلف به ارائه لایحه به مجلس نمود و شورای نگهبان در نظرات متعدد خویش، الزام دولت به ارائه لایحه مجلس را مغایر اصل (۷۴) تلقی نموده است. بنابراین عدم تصویب این ماده مورد پیشنهاد است.	پیشنهاد می شود، عبارت «تهیه و حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی می رسد.» به عبارت «به تصویب هیئت وزیران می رسد» تغییر یابد.