

شماره دادنامه: ۱۴۰۴۳۱۳۹۰۰۱۶۷۸۸۴۹

تاریخ دادنامه: ۸/۷/۱۴۰۴

شماره پرونده: ۰۳۰۰۲۲۳

مرجع رسیدگی: هیات عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: سازمان بازرسی کل کشور

طرف شکایت: نهاد ریاست جمهوری

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۵ ماده ۱ آیین نامه اجرایی بند (ع) تبصره ۶ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور به شماره

۵۹۶۰۶/ت/۱۳۲۳هـ مورخ ۷/۴/۱۴۰۲ هیات وزیران

گردش کار: معاون حقوقی، نظارت همگانی و امور مجلس سازمان بازرسی کل کشور به موجب شکایت نامه شماره ۴۸۱۳۸۰

مورخ ۲۲/۱۲/۱۴۰۲ اعلام کرده است که:

"بند (۵) ماده (۱) تصویب نامه شماره ۵۹۶۰۶/ت/۱۳۲۳هـ مورخ ۰۷/۰۴/۱۴۰۲ در خصوص تعریف باغ ویلاهای مجاز از حیث انطباق با قانون در این

سازمان مورد بررسی قرار گرفت که نتیجه آن به شرح زیر جهت استحضار و صدور دستور شایسته اعلام می شود:

۱- قانونگذار در بند (ع) تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور مقرر کرده زمین های فاقد اعیانی دارای کاربری مسکونی، اداری و تجاری،

باغ ویلاهای مجاز (با احتساب عرصه و اعیان) و خانه های مجلل (لوکس) که ارزش آنها بیش از دویست (۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال باشد مازاد بر

این مبلغ مشمول مالیات به میزان دو در هزار شوند.

۲- در همین راستا هیات وزیران طی تصویب نامه شماره ۵۹۶۰۶/ت/۱۳۲۳هـ مورخ ۰۷/۰۴/۱۴۰۲ آیین نامه اجرایی بند قانونی مذکور را تصویب

نموده است. هیات وزیران در بند (۵) ماده (۱) تصویب نامه شماره ۵۹۶۰۶/ت/۱۳۲۳هـ مورخ ۷/۴/۱۴۰۲، باغ ویلاهای مجاز را این گونه تعریف

کرده است: (واحدهای مسکونی که خارج از محدوده شهر و روستا با مجوز از شهرداری و دهیاری احداث شده اند). این در حالی است که

قانونگذار در بند (ع) تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور از عبارت (باغ ویلاهای مجاز) نام برده و این باغ ویلاها به استناد قانون اصلاح

قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها (مصوب ۲۰/۴/۱۳۸۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام) و بند (د) ماده (۱) آیین نامه اجرایی ماده (۱)

قانون اخیرالذکر می توانند در داخل محدوده شهری نیز قرار داشته باشند و این که هیات وزیران باغ ویلاهای مجاز مشمول مالیات بند(ع) تبصره

(۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور را صرفاً محدود به باغ ویلاهای واقع در خارج از محدوده شهر و روستا (احداث شده با مجوز از شهرداری

و دهیاری) نموده مغایر با نظر قانونگذار می باشد.

بنا به مراتب، از آنجا که بند (۵) ماده (۱) تصویب نامه شماره ۵۹۶۰۶/ت/۱۳۲۳هـ مورخ ۷/۴/۱۴۰۲ هیات وزیران در مورد تعریف باغ ویلاهای

مجاز مشمول مالیات بند (ع) تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، بر خلاف قانون و خارج از اختیارات قانونی عمل کرده، لذا در اجرای

تبصره (۲) بند (د) ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ابطال بند (۵) ماده (۱) تصویب نامه موصوف در هیات عمومی دیوان مطرح

(به صورت فوق العاده و خارج از نوبت) از تاریخ تصویب، مورد تقاضا می باشد."

متن مقرر در مورد شکایت به شرح زیر است:

"وزارت امور اقتصادی و دارایی- وزارت جهاد کشاورزی- وزارت راه و شهرسازی- وزارت صنعت، معدن و تجارت- وزارت کشور- وزارت

دادگستری- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

هیات وزیران در جلسه ۴/۴/۱۴۰۲ به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی (با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و وزارت راه و شهرسازی) و به

استناد بند (ع) تبصره ۶ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، آیین نامه اجرایی بند یاد شده را به شرح زیر تصویب کرد:

آیین نامه اجرایی بند (ع) تبصره ۶ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور
ماده ۱- در این آیین نامه، اصلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می روند:

.....
۵- باغ ویلاهای مجاز: واحدهای مسکونی که خارج از محدوده شهر و روستا با مجوز از شهرداری ها و دهیاری ها احداث شده اند.

.....
- معاون اول رئیس جمهور"

در پاسخ به شکایت مذکور، معاون امور حقوقی دولت (حوزه معاونت حقوقی رئیس جمهور) به موجب لایحه شماره ۱۲۹۱۷/۵۴۷۶۲ مورخ ۳۰/۵/۱۴۰۳ ضمن ارسال نامه شماره ۶۲۹۵۰/۹۱ مورخ ۹/۴/۱۴۰۳ معاون امور حقوقی و مجلس وزارت امور اقتصادی و دارایی توضیح داده است که:

" ۱- بند (ع) تبصره (۶) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور به موضوع وضع مالیات بر «زمین های فاقد اعیانی دارای کاربری مسکونی، اداری و تجاری، باغ ویلاهای مجاز (با احتساب عرصه و اعیان) و خانه های مجلل (لوکس) که ارزش آنها بیش از دویست میلیارد باشد»، پرداخته و از این رو، در چهارچوب صلاحیت مقرر در ذیل جزء (۲) بند مزبور، هیات وزیران در جلسه مورخ ۴/۴/۱۴۰۲، مبادرت به تصویب آیین نامه اجرایی این بند نموده و در ماده (۱) آن، به تعریف برخی اصلاحات و از جمله در بند ۵ آن به تعریف «باغ ویلاهای مجاز» پرداخته که شاکی، تعریف اخیر را مورد ایراد قرار داده است.

۲- در تعریف مندرج در بند (۵) ماده (۱) مقرر در شکایت از «باغ ویلاهای مجاز»، از آن به «واحدهای مسکونی که خارج از محدوده شهر و روستا با مجوز از شهرداری ها و دهیاری ها احداث شده اند»، تعبیر شده و این در حالی است که شاکی قایل به این شده که تعریف مزبور با قانون اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها (مصوب ۲۰/۴/۱۳۸۸) و بند (د) ماده (۱) آیین نامه اجرایی قانون اخیرالذکر مغایرت دارد؛ چرا که حسب مقررات فوق الذکر، باغ ویلاها می توانند در داخل محدوده شهری نیز قرار داشته باشند و حال آن که مصوبه معترض عنه، باغ ویلاهای مجاز را صرفاً محدود به باغ ویلاهای واقع در خارج از محدوده شهرها و روستاها که با مجوز شهرداری و دهیاری احداث شده اند، نموده است.

۳- در خصوص مستندات شاکی شایان ذکر است، قطع نظر از این که در قانون اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها هیچ تعریفی از «باغ ویلا» نشده و صرفاً به ممنوعیت قطع درختان در باغات واقع در محدوده و حریم شهرها اشاره شده است و لذا اشاره به امکان وجود باغ در محدوده و حریم شهرها، لزوماً افاده آن را نمی نماید که دولت در تعریف باغ ویلاهای مجاز، آنها را در محدوده شهرها نیز مورد شناسایی قرار دهد، در بند (د) ماده (۱) آیین نامه قانون فوق الذکر نیز صرفاً به تعریف «باغ» پرداخته شده و مشخصاتی برای آن بر شمرده شده و لذا باتوجه به تفاوت عناوین «باغ» و «باغ ویلا» نمی توان قایل به مغایرت مصوبه دولت با مقررات مزبور شد.

۴- ادعای سازمان بازرسی مستثنی شدن خانه های مجلل لوکس در داخل محدوده شهر و روستا به دلیل خروج از تعریف باغ ویلا در مصوبه هیات وزیران است در حالی که، این برداشت صحیح نبوده و صرف نظر از این که تعریف باغ ویلا مغایرتی با قوانین ندارد، براساس بند (۳) ماده (۱) مصوبه، خانه های مجلل (لوکس) (اعم از مستغلات، آپارتمان و ویلا)، براساس ماده (۲) مشمول مالیات موضوع مصوبه می شوند.

۵- جدای از ایراد فوق، این نکته را هم نباید از نظر دور داشت که آیین نامه قانون اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب شورای عالی استان ها می باشد و لذا قطع نظر از موضوع رعایت سلسله مراتب هنجارهای حقوقی در کشور، رسیدگی به ادعای مغایرت مقرر در شکایت که به تصویب هیات وزیران رسیده با آیین نامه فوق الذکر، حسب ماده (۱) و بند (۱) ماده (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری در صلاحیت آن مرجع به نظر نمی رسد."

مشروح لایحه دفاعیه معاون امور حقوقی و مجلس وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز به شرح زیر است:

"برابر بند (پ) ماده ۸۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۲۲/۹/۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات و الحاقات بعدی، تصریح به «حکم شرعی یا مواد قانونی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده، ضروری است؛ حال آن که در دادخواست سازمان بازرسی کل کشور به صورت کلی به قانون اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها» مصوب ۲۰/۴/۱۳۸۱ بدون توجه به مفاد حکم قانونی مزبور به ذکر عنوان قانون اکتفا شده است.

در دادخواست ارسال شده، به بند (د) ماده ۱ «آیین نامه اجرایی ماده ۱ قانون اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها» اشاره شده است. در خصوص مستند مزبور با بیان این که براساس ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری در اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها و آیین نامه های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب کننده، دیوان عدالت اداری ... تشکیل می گردد» و همچنین بند (الف) ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری که حدود صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری را «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می شود»، دانسته است؛ باید اذعان داشت که مخالفت مصوبه ای با مفاد آیین نامه، مستندی برای ابطال آن مصوبه ای قرار گیرد و لذا ادعای شاکی در این زمینه مردود است.

در بند (د) ماده ۱ آیین نامه یاد شده، اصطلاح «باغ» تعریف شده و نه «باغ ویلاهای مجاز» که شاکی به آن استناد جسته است؛ فهم عرفی این دو اصطلاح، با یکدیگر منطبق نمی باشند که بتوان مغایرت در تعریف آنها را نتیجه گرفت. به بیان دیگر، این دو اصطلاح، شباهتی با یکدیگر ندارند و نمی توان ادعا نمود که تعاریف ارایه شده از آنها باید بر یکدیگر تطابق نماید. بنا به مطالب فوق و مستند به موارد قانونی یاد شده، در مورد شکایت شاکی، نقض قوانین و مقررات صورت نگرفته و مفاد مورد شکایت در حدود صلاحیت اختیاری و انجام وظایف قانونی مرجع صادر کننده آن در زمان تصویب، تقریر شده است. از این رو، برابر مفهوم مخالف بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، شکایت درخور رد می باشد."

هیات عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۸/۷/۱۴۰۴ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رای مبادرت کرده است.

رای هیات عمومی

قانونگذار از سال ۱۴۰۰ در قوانین بودجه سنواتی، دو پایه مالیاتی جدید در حوزه مطالبه مالیات اضافه نموده و آن اخذ مالیات از خودروهای لوکس (گران قیمت) و نیز اخذ مالیات از خانه های گران قیمت است و متعاقباً پس از تغییر نرخ و مأخذ در سنوات بعد در حوزه خانه های گران قیمت، سایر املاک و عرصه ها را نیز اضافه کرده و در مانحن فیه که در خصوص قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور است، مقرر نموده که: «از زمین های فاقد اعیانی دارای کاربری مسکونی، اداری، تجاری، باغ ویلاهای مجاز (با احتساب عرصه و اعیان) و خانه های مجلل (لوکس) که ارزش آنها بیش از دویست میلیارد (۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال باشد مازاد بر این مبلغ مشمول مالیات به میزان دو در هزار می شوند» و آیین نامه اجرایی این قانون که در قالب تصویب نامه شماره ۵۹۶۰۶/ت/۶۱۳۲۳ هـ مورخ ۷/۴/۱۴۰۲ توسط هیات وزیران تصویب شده، در ماده ۱ به بیان اصطلاحات و مفاهیم پرداخته و در بند ۵ ماده ۱ آن که مقرر در مورد شکایت در این پرونده است، در تعریف باغ ویلاهای مجاز مقرر شده است که: «واحدهای مسکونی که خارج از محدوده شهر و روستا با مجوز از شهرداری و دهیاری احداث شده اند»

که با توجه به این که تعریف مذکور در این بند برای باغ ویلاهای مجاز اصولاً موجب ایجاد محدودیت و یا توسعه در دایره شمول باغ ویلاهای موضوع قانون می شود و هر واحد مسکونی ولو آپارتمانی را که خارج از محدوده شهر و روستا باشد و یا ویلاهای بدون باغ را نیز شامل می گردد و از سوی دیگر هیچ دلیلی مبنی بر این که باغ ویلاهای داخل در محدوده شهر از شمول مالیات یادشده و تعریف خارج باشند وجود ندارد، لذا بند ۵ ماده ۱ آیین نامه اجرایی بند (ع) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور خلاف قانون و خارج از حدود اختیار بوده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود. این رای براساس ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی مصوب ۱۰/۲/۱۴۰۲) در رسیدگی و تصمیم گیری مراجع قضایی و اداری معتبر و ملاک عمل است. /

احمد رضا عابدی

رئیس هیات عمومی دیوان عدالت اداری

