



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال بند «۱-۷» و تبصره ذیل بند «۱-۸» طرح تفصیلی

شهر اصفهان مصوب ۱۳۷۲

کد گزارش: ۹۸۰۴۰۳۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۴/۲۵

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

ابطال بند «۱-۷» و تبصره ذیل بند «۱-۸» طرح تفصیلی شهر
اصفهان مصوب ۱۳۷۲

تهیه و تنظیم:

حسین آئینه‌نگینی

نظارت:

علی فتاحی زفرقندی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۴۰۳۳

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۴/۲۵

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(الزام مالکین اراضی با مساحت ۱۰۰۰ مترمربع و بیشتر (با کاربری مسکونی) به واگذاری سطوح خدماتی مورد نیاز به نهادهای دولتی ذی ربط)

موضوع شکایت: ابطال بند «۷-۱» و تبصره ذیل بند «۸-۱» طرح تفصیلی شهر

اصفهان مصوب ۱۳۷۲

شاکی: محمد حسین شریفی

طرف شکایت: اداره مسکن و شهرسازی استان اصفهان

جهت مغایرت شرعی: قاعده «تسلیط» و مالکیت مشروع

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۹۸/۲/۷-۹۷۰۲۹۶۲

مقدمه

شاکی در متن دادخواست ابطال بند «۷-۱»^۱ و تبصره ذیل بند «۸-۱»^۲ طرح تفصیلی شهر اصفهان مصوب ۱۳۷۲ را به استناد مغایرت با قوانین و مقررات مربوطه و موازین و احکام اسلامی از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری درخواست نموده است.

الف) شرح موضوع

کمیسیون موضوع ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری استان اصفهان در سال ۱۳۷۲ در قالب طرح تفصیلی استان اصفهان مقرر کرده است که مالکین اراضی با کاربری مسکونی که مساحت زمین آن‌ها ۱۰۰۰ مترمربع و بیشتر می‌باشد در

۱. بند «۷-۱» طرح تفصیلی شهر اصفهان: «با استناد به دستورالعمل اجرایی مواد ۱۴ و ۱۵ قانون زمین شهری در تفکیک قطعات مالکیت با کاربری مسکونی که مساحت آن‌ها ۱۰۰۰ مترمربع و بیشتر می‌باشد مالک موظف است که علاوه بر سطوح معابر که در اختیار شهرداری قرار می‌دهد سطوح خدماتی مورد نیاز را نیز بر اساس ضوابط جدول شماره ۱ به ارگان‌های دولتی ذی ربط واگذار نماید.»

۲. تبصره ذیل بند «۸-۱» طرح تفصیلی شهر اصفهان: «سهم خدماتی به دست آمده حاصل از تفکیک قطعات با مساحت کمتر از ۵۰۰۰ متر مربع تماماً در اختیار شهرداری قرار می‌گیرد، که به صورت پلاک جهت عوض‌های خدماتی شهر مورد استفاده قرار می‌گیرد.»

زمان تفکیک موظف‌اند علاوه بر سطوح معابر که در اختیار شهرداری قرار می‌دهند، سطوح خدماتی مورد نیاز را نیز بر اساس ضوابط جدول شماره ۱ طرح یادشده به ارگان‌های دولتی ذی‌ربط واگذار نمایند (موضوع بند «۷-۱» طرح تفصیلی شهر اصفهان). علاوه بر این به موجب تبصره ذیل بند «۸-۱» طرح یادشده مقرر شده است که سهم خدماتی به دست آمده حاصل از تفکیک قطعات با مساحت کمتر از ۵۰۰۰ متر مربع تماماً در اختیار شهرداری قرار می‌گیرد. بر این اساس شاکی مدعی است که مفاد یادشده از طرح تفصیلی به استناد ادله‌ی زیر با قوانین و احکام شرعی مغایر است.

شاکی ادعای مغایرت مصوبه با موازین قانونی را مستند به اصل (۴۷) قانون اساسی^۱ که مفاد آن در مواد (۳۰)^۲ و (۳۱)^۳ «قانون مدنی» نیز ظهور و بروز یافته، مطرح نموده است. بر این اساس مالکیت شخصی افراد محترم بوده و نمی‌توان بدون مستند قانونی مالی را از مالکیت مالک آن خارج نمود.

علاوه بر این مستند به مواد (۲۲)^۴ و (۷۲)^۵ «قانون ثبت اسناد و املاک»، مالک هر ملک فردی است که در دفتر املاک، ملک به نام او ثبت شده باشد. بر این اساس قانوناً مالکین اراضی، مالک اراضی ثبت شده به نام خودشان بوده و شهرداری نمی‌تواند این املاک را بدون جهت قانونی از تملک آن‌ها خارج نماید.

مضاف بر این‌که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای شماره ۳۸۶-۳۸۷ مورخ ۶۱۳۸۷/۱۱/۲۴ و ۴۷۰ مورخ ۱۱۳۸۹/۱/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۱. اصل (۴۷) قانون اساسی: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.»

۲. ماده (۳۰) «قانون مدنی»: «هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد.»

۳. ماده (۳۱) «قانون مدنی»: «هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون.»

۴. ماده (۲۲) «قانون ثبت اسناد و املاک»: «همین که ملکی مطابق قانون در دفتر املاک به ثبت رسید دولت فقط کسی را که ملک به اسم او ثبت شده و یا کسی را که ملک مزبور به او منتقل گردیده و این انتقال نیز در دفتر املاک به ثبت رسیده یا اینکه ملک مزبور از مالک رسمی ارتأ به او رسیده باشد مالک خواهد شناخت.»

۵. ماده (۷۲) «قانون ثبت اسناد و املاک»: «کلیه معاملات راجع به اموال غیرمنقوله که بر طبق مقررات راجع به ثبت املاک ثبت شده است نسبت به طرفین معامله و قائم مقام قانونی آن‌ها و اشخاص ثالث دارای اعتبار کامل و رسمی خواهد بود.»

۶. رأی شماره ۳۸۶-۳۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «با عنایت به وظایف و مسئولیت‌های

اختصاص بخشی از املاک متقاضیان تفکیک و افراز به صورت رایگان به شهرداری یا دریافت مبلغی به عنوان هزینه تفکیک و افراز را مغایر قاعده «تسلیط» و مالکیت مشروع افراد دانسته است.

در خصوص مغایرت با موازین شرعی نیز شاکه مدعی است مستند به قاعده تسلیط هیچ کس نمی‌تواند مالک را بدون مجوز قانونی از تصرف در ملک خود منع نماید. بر این اساس تحدید سلطه افراد بر مالکیت آن‌ها مغایر قاعده یادشده می‌باشد.

ب) تبیین حقوقی

در مقام تحلیل حقوقی موضوع پرونده تبیین نکات زیر ضروری است:

اولاً؛ مستند به ماده (۱) «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مصوب ۱۳۵۸؛ «هرگاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، همچنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام باشد و از این پس «دستگاه اجرائی» نامیده می‌شوند، به اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور

→

کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در زمینه بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها و توجه به تعریف طرح تفصیلی به شرح مذکور در بند ۳ ماده یک قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی، وضع قاعده خاص مبنی بر الزام مالک اراضی بایر و مزروعی به واگذاری قسمتی از ملک خود به شهرداری به طور رایگان در زمان تفکیک و به لحاظ استفاده از خدمات عمومی شهری و همچنین اختصاص ۶۰٪ از اراضی به دولت به واسطه تفکیک و تبدیل کاربری آن‌ها خلاف اصل تسلیط و مالکیت مشروع اشخاص و خارج از حدود اختیارات قانونی کمیسیون مذکور است. بنابر این بند ۴-۷ و تبصره ذیل بند ۳-۷-۴ طرح تفصیلی شهرستان ارومیه مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.»

۱. رأی شماره ۴۷۰ مورخ ۱۳۸۹/۱/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «نظر به اینکه اولاً، مطابق نامه شماره ۸۹/۳۰/۴۰۴۲۱ مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۲ قائم مقام دبیر شورای نگهبان، اطلاق بندهای ۲-۱ و ۳-۱ از قسمت ۴-۱۰ مصوبه معترض‌عنه نسبت به مقدار بیش از لزوم و نیز در خصوص خدماتی که تصدی آن امور ارتباطی به شهرداری ندارد و نسبت به قطعات کوچک‌تر توسط فقهای شورای نگهبان خلاف موازین شرع تشخیص گردیده است. ثانیاً، با توجه به آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۵۶ مورخ ۱۳۸۰/۲/۳۰ و ۵۹ مورخ ۱۳۷۵/۹/۴ و ۲۱۰ مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۱۴، هرگونه اقدام به تفکیک و افراز اراضی که موکول به اخذ مجانی قسمتی از زمین گردیده باشد خلاف اصل تسلیط و مالکیت مشروع و قوانین مربوط به نحوه تملک اراضی و املاک اشخاص بوده و در هیچ یک از وظایف و اختیارات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به شرح مقرر در ماده ۲ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱، سلب مالکیت مشروع اشخاص و یا الزام آنان به واگذاری قسمتی از زمین به طور رایگان و یا پرداخت قیمت معادل آن به منظور تفکیک آن‌ها تجویز نگردیده است. لذا مصوبات معترض‌عنه به شرح بندهای ۲-۱ و ۳-۱ از بند ۴-۱۰ مقررات تفکیک زمین دفترچه طرح جامع و حوزه نفوذ شهر اهواز، به جهت مغایرت با موازین شرعی و مقررات قانونی مستند به ماده ۴۱ و بند ۱ از ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند و اعتبار آن قبلاً به وسیله «دستگاه اجرائی» یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد «دستگاه اجرائی» می‌تواند مورد نیاز را مستقیماً یا به وسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بداند بر طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک نماید.» در نتیجه مبتنی بر این ماده دریافت رایگان اراضی مورد نیاز به وسیله‌ی نهادهای ذی‌ربط مغایر با موازین قانونی است.

ثانیا؛ همچنان‌که مضمون رأی شماره ۳۸۶-۳۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مفید این معنا است اگرچه مستند به ماده (۵) «قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران»^۱ تصویب طرح‌های تفصیلی در صلاحیت کمیسیون موضوع این ماده قرار گرفته است اما مستند به ماده (۲) «قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن» مصوب ۱۳۵۳/۰۴/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی^۲ طرح تفصیلی مبین نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آن‌ها و وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری و اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی و نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری می‌باشد. بر این اساس تعیین ضوابط مربوط به تفکیک اراضی (به جز موارد مذکور در بخش اخیر صدر ماده ۱۰۱

۱. ماده (۵) «قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران»: «بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می‌شود.

تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر بر اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد باید به تأیید مرجع تصویب کننده طرح جامع (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یا مرجع تعیین شده از طرف شورای عالی) برسد.»

۲. ماده (۲) «قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن»: «طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آن‌ها و وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری و اولویت‌های مربوط به مناطق به‌سازی و نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری در آن تعیین می‌شود و نقشه‌ها و مشخصات مربوط به مالکیت براساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می‌گردد.»

قانون شهرداری^۱ امری خارج از صلاحیت کمیسیون موضوع ماده (۵) «قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری» می‌باشد.

ثالثاً؛ مستند به تبصره (۳) ماده (۱۰۱) «قانون شهرداری»^۲ مالکین اراضی به مساحت بیشتر از پانصد مترمربع که دارای سند شش‌دانگ می‌باشند در زمان تفکیک و افراز اراضی صرفاً ملزم به واگذاری تا ۲۵ درصد اراضی برای تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی بوده و تا ۲۵ درصد از باقی‌مانده زمین نیز به عنوان مابه‌ازای ارزش افزوده ایجادشده برای اراضی مذکور به صورت رایگان به‌وسیله شهرداری قابل تملک است. بر این اساس قانون‌گذار میزان دریافت اراضی خصوصی به‌صورت رایگان را منجزاً تعیین نموده و تعیین نصابی زاید بر نصاب‌های یادشده برای واگذاری به صورت رایگان برای نهادهای دولتی مغایر قانون است.

رابعاً؛ راجع به تبصره مورد اعتراض ذیل بند «۸-۱» طرح تفصیلی شهر اصفهان از آن‌جا که حکم این بند شامل «سهم خدماتی به دست آمده حاصل از تفکیک قطعات کمتر از ۵۰۰۰ متر» می‌باشد و از سوی دیگر مطابق با تبصره (۳) ماده (۱۰۱) «قانون شهرداری» شهرداری‌ها نسبت به اراضی کمتر از ۵۰۰ متر سهم خدماتی به دست آمده ندارند؛ عملاً حکم بند «۸-۱» طرح تفصیلی شهر اصفهان نسبت به عوارض کمتر ۵۰۰ متر تسری نمی‌یابد.

نتیجه‌گیری

مستند به موازین قانونی بیان شده حکم بند «۷-۱» طرح تفصیلی شهر اصفهان که در تفکیک اراضی با مساحت ۱۰۰۰ مترمربع و بیشتر، مالکین را موظف کرده است که علاوه بر سطوح معابر که در اختیار شهرداری قرار می‌دهد، سطوح خدماتی مورد نیاز را به نهادهای دولتی ذی‌ربط واگذار نماید، مغایر قوانین یادشده است.

۱. تبصره (۳) ماده (۱۰۱) «قانون شهرداری»: «بعد از انقضاء مهلت مقرر و عدم تعیین تکلیف از سوی شهرداری مالک می‌تواند خود تقاضای تفکیک یا افراز را به دادگاه تسلیم نماید. دادگاه با رعایت حداکثر نصاب‌های مقرر در خصوص معابر، شوارع و سرانه‌های عمومی با أخذ نظر کمیسیون ماده (۵)، به موضوع رسیدگی و اتخاذ تصمیم می‌نماید.»

۲. تبصره (۳) ماده (۱۰۱) قانون شهرداری: «در اراضی با مساحت بیشتر از پانصد مترمربع که دارای سند شش‌دانگ است شهرداری برای تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی تا سقف بیست و پنج درصد (۲۵٪) و برای تأمین اراضی مورد نیاز احداث شوارع و معابر عمومی شهر در اثر تفکیک و افراز این اراضی مطابق با طرح جامع و تفصیلی با توجه به ارزش افزوده ایجاد شده از عمل تفکیک برای مالک، تا بیست و پنج درصد (۲۵٪) از باقیمانده اراضی را دریافت می‌نماید. شهرداری مجاز است با توافق مالک قدرالسهم مذکور را براساس قیمت روز زمین طبق نظر کارشناس رسمی دادگستری دریافت نماید.»

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲