



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

مصوبه شماره ۲۳۰۱/۴/۹۴/ش مورخ  
۱۳۹۴/۲/۲۹ در خصوص عوارض «ورود به  
محدوده» اراضی خین عرب از تاریخ تصویب

کد گزارش: ۹۴۱۲۰۵۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۵

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

مصوبه شماره ۲۳۰۱/۴/۹۴/ش مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۹ در خصوص  
عوارض «ورود به محدوده» اراضی خین عرب از تاریخ تصویب

تهیه و تنظیم:

مرتضی حاج‌علی‌خمسه

نظارت:

محمدامین ابریشم‌کش و محمدعلی فراهانی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۱۲۰۵۱

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۱۲/۵

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: ابطال مصوبه شماره ۲۳۰۱/۴/۹۴/ش مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۹ در خصوص عوارض «ورود به محدوده» اراضی خین عرب از تاریخ تصویب شاکی: آقای حمزه شکریان زینی  
طرف شکایت: شورای اسلامی شهر مشهد  
جهات مغایرت شرعی: قواعد فقهی «الناس مسلطون علی اموالهم»، «من اتلف مال الغير فهو له ضامن»، «من طلب الخراج بغير اماره اخرج البلاد و هلك العباد»، «حرمة مال المؤمن كحرمة دمه» و «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام»  
شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۱/۱۳۶۹۶۳/۲۰۰ - ۱۳۹۴/۹/۴

### مقدمه

شاکی در شکایت خود، ابطال یکی از مصوبات شورای اسلامی شهر مشهد را در خصوص اخذ عوارض «ورود به محدوده» از بخشی از اراضی محدوده خین عرب، خواستار شده است. وی این مصوبه را از حیث مغایرت شرعی و قانونی مورد اعتراض قرار داده است که در ادامه گزارش به بیان ادله وی و جوابیه شورای اسلامی شهر مشهد و تحلیل آنها پرداخته خواهد شد.

### شرح و بررسی

بر اساس مصوبه مورد شکایت، شهرداری مشهد اجازه یافته است تا از قطعات تا مساحت ۲۰۰۰ مترمربع از زمین‌های مشاعی، قولنامه‌ای یا زمین‌هایی که واگذاری سهم شهرداری زیر حد نصاب تفکیک می‌باشد و در محدوده خین

عرب واقع شده است، به میزان ۳۵٪ قیمت کارشناسی روز به عنوان عوارض ورود به محدوده [شهری] دریافت نماید. شاکی در دو بخش و به صورت مجزا به بیان ادله مغایرت شرعی و مغایرت قانونی این مصوبه پرداخته است؛

### الف) دلایل مغایرت با شرع

مصوبه مورد شکایت که شهروندان را ملزم به پرداخت بلاعوض بخشی از قیمت املاک خود بابت ورود به محدوده شهر نموده است، مغایر قواعد فقهی «الناس مسلطون علی اموالهم»، «من اتلف مال الغير فهو له ضامن»، «من طلب الخراج بغير اماره اخرب البلاد و هلک العباد»، «حرمة مال المؤمن کحرمة دمه» و «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» می باشد.

### ب) دلایل مغایرت با قانون

اولاً بر اساس تبصره «۴» ماده واحده «قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها»، شهرداری مجاز است نهایتاً تا ۲۰٪ از اراضی اشخاص را به منظور تأمین عوض اراضی واقع در طرح‌های موضوع قانون مذکور و همچنین اراضی عوض طرح‌های نوسازی و بهسازی شهری دریافت نماید در حالی که در مصوبه مورد شکایت این میزان، ۳۵٪ تعیین شده است.

ثانیاً در قانون مذکور، مراجع ذیصلاح صرفاً اجازه یافته‌اند تا ۲۰٪ از «راضی» اشخاص را دریافت نمایند؛ در حالی که در مصوبه مورد شکایت ۳۵٪ از «قیمت» اراضی مطالبه شده است.

ثالثاً موضوع افزایش عوارض ورود به محدوده به میزانی بیش از ۲۰٪ توسط شوراهای اسلامی شهر، در آرای متعددی از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله دادنامه‌های شماره ۳۴۶ (مورخ ۱۰/۲۳/۱۳۸۰)، ۱۵۳ (مورخ ۲/۳۰/۱۳۹۲) و

۱۹۵۸ (مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۱) ابطال شده است.<sup>(۱)</sup> از سوی دیگر بر اساس ماده (۵۳) قانون آئین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۷۸)<sup>(۲)</sup> و ماده (۹۲)<sup>(۳)</sup> قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲)، مراجع مربوط موظف به رعایت مفاد رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مصوبات بعدی خود هستند.

با عنایت به مراتب یاد شده، شاکی به استناد بند «۱» ماده (۱۲)<sup>(۴)</sup> و ماده (۱۳)<sup>(۵)</sup> قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، ابطال مصوبه مورد

---

۱- متن آرای مورد استناد شاکی، در پیوست شماره یک قابل مشاهده است.

۲- گفتنی است مصوبه‌ای تحت عنوان «قانون آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» موجود نیست. آنچه تحت عنوان «آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» وجود داشته است، آیین‌نامه‌ای بوده است که در تاریخ ۱۳۷۹/۲/۱۹ به تصویب رئیس قوه قضائیه رسیده و از ۵۱ ماده تشکیل شده است. مضاف بر اینکه این آیین‌نامه به موجب ماده (۱۲۴) «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» (مصوب ۱۳۹۲) نسخ شده است. ماده (۵۳) قانون جدید نیز به جهات صدور قرار رد شکایت پرداخته است که ظاهراً ارتباطی با منظور شاکی ندارد.

۳- ماده (۹۲): «چنانچه مصوبه‌ای در هیأت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیأت عمومی در مصوبات بعدی، الزامی است. هرگاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیأت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت مفاد ماده (۸۳) این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب‌کننده، در هیأت عمومی مطرح می‌نماید.»

۴- ماده (۱۲): «حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها 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 سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. ۲- ...»

۵- ماده (۱۳): «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیأت مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب نماید.»

شکایت را از زمان تصویب آن خواستار شده است.

شورای اسلامی شهر مشهد نیز در جوابیه خود مدعی شده است که تصویب مصوبه مورد شکایت بر اساس بند «۱۶» ماده (۷۱)<sup>(۱)</sup> قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران بوده است<sup>(۲)</sup> و همچنین مسائلی را طرح کرده است که بیشتر ناظر بر مشکلات عملی و اجرایی شهرداری می‌باشد و ارتباطی با توجیه حقوقی و قانونی محتوای مصوبه مورد شکایت ندارد. تنها نکته درخور توجه در جوابیه این شورا آن است که با توجه به اینکه خدمات عمومی دقیقاً در طرح جامع و تفصیلی شهرها دارای مصادیق خاص خود می‌باشد و از طرفی تفکیک اراضی بر مبنای ضوابط طرح‌های جامع و تفصیلی، یکی از مهم‌ترین مصادیق استفاده از مزایای ورود به محدوده خدمات شهری خواهد بود، اگر شهرداری حقوق مزایای ورود به محدوده را مستقل از میزان زمین موضوع تبصره‌های «۳»<sup>(۳)</sup> و «۴»<sup>(۱)</sup> ماده (۱۰۱) قانون

---

۱- ماده (۷۱): «وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:

۱- ... ۱۶- تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود. ۱۷- ...»

۲- البته این شورا در جوابیه خود، تصویب مصوبه مورد شکایت را مستند به بند «۱۶» ماده (۷۶) قانون مذکور دانسته است که ظاهراً شماره ماده اشتباه درج شده است؛ زیرا ماده (۷۶) بند «۱۶» ندارد!

۳- 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 موردنیاز 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.»

شهرداری دریافت نماید، درصد قابل توجهی از اراضی مالکین باید به شهرداری واگذار گردد. بر همین اساس شورای اسلامی شهر مشهد اقدام به تصویب ماده (۳۷)<sup>(۲)</sup> از «دفترچه یکپارچه‌سازی ضوابط محاسبات درآمدی مشهد» نموده است که بر اساس آن، شهرداری جهت مزایای ورود به محدوده و انجام عملیات تفکیک حداکثر می‌تواند ۴۳/۷۵ درصد از زمین را دریافت می‌نماید.

از مجموع نکات مطرح شده توسط طرفین، این‌گونه نتیجه گرفته می‌شود که موضوع اصلی پرونده، دریافت ۳۵٪ از قیمت کارشناسی روز از برخی از اراضی شهر مشهد بابت استفاده از مزایای ورود به محدوده [شهر] می‌باشد. اخذ عوارض یاد شده، مستند به قانون «تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها»<sup>(۳)</sup> (مصوب ۱۳۶۷) می‌باشد. موضوع اصلی این قانون،

→

۱- تبصره «۴» ماده (۱۰۱) قانون شهرداری: «کلیه اراضی حاصل از تبصره (۳) و معابر و شوارع عمومی و اراضی خدماتی که در اثر تفکیک و افراز و صدور سند مالکیت ایجاد می‌شود، متعلق به شهرداری است و شهرداری در قبال آن هیچ وجهی به صاحب ملک پرداخت نخواهد کرد. در مواردی که امکان تأمین انواع سرانه، شوارع و معابر از زمین مورد تفکیک و افراز میسر نباشد، شهرداری می‌تواند با تصویب شورای اسلامی شهر معادل قیمت آن را به نرخ کارشناسی دریافت نماید.»

۲- متن این ماده در پیوست شماره دو قابل مشاهده است. گفتنی است این ماده ذیل فصل ششم مصوبه یاد شده تحت عنوان «بهای خدمات ورود به محدوده و تأمین سرانه خدماتی طرح جامع شهر مشهد» می‌باشد.

۳- این قانون مشتمل بر یک ماده واحده و چهار تبصره می‌باشد که ماده واحده آن به این شرح است: «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها، نهادها، شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت و شهرداری‌ها و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام باشد، مکلف می‌باشند در طرح‌های عمومی یا عمرانی که ضرورت اجرای آنها توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرائی با رعایت ضوابط مربوطه تصویب و اعلان شده باشد و در اراضی و املاک شرعی و قانونی اشخاص اعم از (حقیقی و حقوقی) قرار داشته و در داخل محدوده شهرها و شهرکها و حریم استحقاقی آنها

←

نحوه تأمین عوض یا پرداخت بهای زمین‌هایی است که به موجب طرح‌های دولتی و یا طرح‌های شهرداری‌ها باید از اشخاص گرفته شود. اما در تبصره «۴» این قانون حکمی مستقل، راجع به امکان اخذ صفر تا بیست درصد از اراضی اضافه شده به محدوده شهری ذکر شده است که بررسی و تحلیل این تبصره، مشخص کننده نقاط مبهم پرونده حاضر است. بر اساس تبصره مذکور، «در مواردی که تهیه زمین عوض در داخل محدوده‌های مجاز برای قطعه‌بندی و تفکیک و ساختمان‌سازی میسر نباشد و احتیاج به توسعه محدوده مزبور طبق طرح‌های مصوب توسعه شهری مورد تأیید مراجع قانونی قرار بگیرد، مراجع مزبور می‌توانند در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر، علاوه بر انجام تعهدات مربوط به عمران و آماده‌سازی زمین و واگذاری سطوح لازم برای تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی، حداکثر تا ۲۰٪ از اراضی آنها را برای تأمین عوض اراضی واقع در طرح‌های موضوع این قانون و همچنین اراضی عوض طرح‌های نوسازی و بهسازی شهری، به طور رایگان دریافت نمایند.»

از سوی دیگر بر اساس بند «۳» ماده (۲) قانون «تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» (مصوب ۱۳۵۱)، از جمله وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، «بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آنها خارج از نقشه‌های تفصیلی» می‌باشد. بنابراین منظور از «مراجع



باشد، پس از اعلام رسمی وجود طرح، حداکثر ظرف مدت هجده ماه نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بها یا عوض آن طبق قوانین مربوطه اقدام نمایند.»



قانونی» در تبصره فوق - که صلاحیت توسعه محدوده شهر را دارد - «شورای عالی شهرسازی و معماری» می‌باشد.

در ادامه این تبصره، به «مراجع مزبور» - یعنی همان مراجعی که صلاحیت توسعه محدوده شهر را دارند - اجازه داده شده است که «در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر»، حداکثر تا بیست درصد از اراضی آنان را به طور رایگان و جهت تأمین عوض اراضی موضوع قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها یا طرح‌های نوسازی و بهسازی شهری دریافت کنند. بنابراین مرجع صالح برای تعیین سهم مذکور، همان مرجع صالح برای توسعه محدوده شهر، یعنی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است و نه شوراهای اسلامی شهر!

علاوه بر این، بر اساس تبصره مذکور، اخذ رایگان بخشی از اراضی اضافه شده به محدوده شهری، تنها در صورت «تقاضای صاحبان اراضی» امکان‌پذیر است و مفهوم مخالف این بخش از تبصره، آن است که در صورت فقدان تقاضا و درخواست از جانب تمام یا بخشی از صاحبان این اراضی، امکان اخذ درصد مزبور از آن دسته از مالکین که تقاضایی مبنی بر ورود به محدوده شهر نداشته‌اند، وجود ندارد. گواه بر این امر، مراد قانونگذار در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی است<sup>(۱)</sup> که در آن بر اخذ رایگان اراضی تنها به موجب تقاضای صاحبان آن و تعیین درصد اخذ شده با توافق مالکان تأکید شده است. از سوی

---

۱- متن مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در خصوص تصویب تبصره «۴» قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها در پیوست شماره سه قابل مشاهده است.

دیگر، شورای نگهبان نیز در نامه شماره ۸۰/۲۱/۱۷۵۶ مورخ ۱۳۸۰/۴/۲۱، در پاسخ به استعلام دیوان عدالت اداری مبنی بر مغایرت شرعی یکی از مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، با تأیید برداشت فوق، چنین اظهار نظر کرده است: «مصوبه مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۳ شورای عالی شهرسازی و معماری که به طور مطلق و بدون اشتراط به تقاضای صاحبان زمین‌های فین برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر (مذکور در تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۹ مجلس شورای اسلامی) دادن ۵۰٪ زمین‌های آنان را به صورت رایگان تصویب نموده است خلاف شرع شناخته شد؛ زیرا تبصره فوق‌الذکر تنها در برابر تقاضای صاحبان زمین، اجازه گرفتن مقداری از زمین آنان را داده است. بنابراین در مواردی که هر یک از صاحبان زمین‌های فین متقاضی استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه عمران شهر نباشد، گرفتن رایگان مقدار کمی هم از زمین او خلاف شرع است.»<sup>(۱)</sup>

نظریه مذکور از فقهای معظم شورای نگهبان، خود مؤید آن است که مرجع صالح جهت تعیین عوارض موضوع تبصره «۴» قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، «شورای عالی شهرسازی و معماری» است و شوراهای اسلامی شهر صلاحیتی در این خصوص ندارند. زیرا نظریه مذکور، در مورد اقدام شورای عالی شهرسازی و معماری در اخذ عوارض یاد شده می‌باشد

---

۱- نظر شورا در این رابطه، مربوط به دادنامه شماره ۳۴۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است که مورد استناد شاکی نیز قرار گرفته است و متن رأی در پیوست شماره یک قابل مشاهده است.

و ایرادی به اصل این اقدام وارد نشده است؛ بلکه میزان و نحوه اخذ عوارض مورد ایراد واقع شده است. مضاف بر اینکه مفاد بند «۳۴» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران<sup>(۱)</sup>، مؤید آن است که شوراها صلاحیتی در خصوص تصویب محدوده قانونی شهرها نداشته و صرفاً می‌توانند نظرات خود را جهت تصویب نهایی به مراجع ذی‌ربط ارائه دهند.

نکته دیگر در خصوص غیرقانونی بودن مصوبه مورد شکایت - که شاکی نیز به آن اشاره کرده است - آن است که تبصره «۴» قانون فوق‌الذکر، صرفاً اجازه اخذ رایگان «زمین» را تحت شرایط مذکور در تبصره به مرجع ذی‌صلاح داده است و اخذ «قیمت» زمین مجاز شمرده نشده است. توضیح آنکه اگر مراد قانونگذار، مجاز شمردن اخذ «زمین» یا «قیمت» آن باشد، باید به این امر تصریح نماید. کما اینکه در تبصره «۴» ماده (۱۰۱) قانون شهرداری - تحت شرایط خاصی - اجازه اخذ «قیمت زمین» به جای «زمین»، تصریح شده است.<sup>(۲)</sup>

گفتنی است، علی‌رغم نکات فوق و بر خلاف ادعای مطرح شده در جوابیه شورای اسلامی شهر مشهد، این شورا مجوز اخذ عوارض «ورود به محدوده» و «تفکیک» به صورت توأمان را نیز ندارد. زیرا این دو، موضوعاً متفاوت بوده و

---

۱- ماده (۷۱): «وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:

۱- ... ۳۴- بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی

شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی‌ربط قانونی جهت تصویب نهایی.»

۲- «در مواردی که امکان تأمین انواع سرانه، شوارع و معابر از زمین مورد تفکیک و افزاز میسر نباشد، شهرداری می‌تواند با تصویب شورای اسلامی شهر معادل قیمت آن را به نرخ کارشناسی دریافت نماید.»

لزوماً شامل تمامی مالکین نمی‌گردد. به عنوان مثال ممکن است ملک یک شخص وارد محدوده شهری شده باشد، اما وی قصد تفکیک زمین خود را نداشته باشد. در این فرض، شخصی که صرفاً ملکش وارد محدوده شده است و اقدامی در خصوص تفکیک ملک خود انجام نداده است، ملزم به پرداخت عوارض ورود به محدوده و نیز عوارض تفکیک می‌شود. بنابراین حتی بر فرض اینکه شورای شهر، صلاحیت اخذ تمام عوارض‌های فوق را نیز داشته باشد، این دو عوارض باید به صورت جداگانه و بر اساس شرایط و وضعیت هر یک از مالکین تعیین گردد. مضاف بر اینکه مصوبه شورای شهر صرفاً تحت عنوان «عوارض ورود به محدوده» به تصویب رسیده است و در آن سخنی از عوارض تفکیک به میان نیامده است. به عبارت دیگر، اساساً موضوع مصوبه، مربوط به عوارض ورود به محدوده می‌باشد و هیچ اشاره و ارتباطی نیز با سایر عوارضی که شخص باید پردازد - اعم از تفکیک و غیر آن - ندارد.

### **نتیجه‌گیری**

از بررسی ادله شاکی و جوابیه شورای اسلامی شهر مشهد و با توجه به تبصره «۴» ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، مشخص شد که مصوبه این شورا در خصوص اخذ عوارض «ورود به محدوده» از بخشی از اراضی محدوده خین عرب به میزان ۳۵٪ از قیمت کارشناسی روز این اراضی، غیرقانونی بوده و مبتنی بر صلاحیت این شورا نیست. زیرا اولاً نهاد صالح جهت تعیین عوارض مذکور، مرجع ذی‌صلاح در تصویب طرح جامع شهری می‌باشد که عبارت است از شورای عالی شهرسازی و معماری. ثانیاً بر اساس مشروح مذاکرات مجلس شورای

اسلامی و نامه شماره ۸۰/۲۱/۱۷۵۶ مورخ ۱۳۸۰/۴/۲۱ شورای نگهبان، قانون مزبور، اخذ این عوارض را منوط به «تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر» دانسته است. ثالثاً میزان این عوارض، حداکثر تا ۲۰٪ از املاک متقاضیان را شامل می‌شود. رابعاً این عوارض صرفاً از اصل «اراضی» متقاضیان قابل دریافت است و امکان اخذ قیمت به جای اخذ زمین وجود ندارد. خامساً ادعای شورای اسلامی شهر مشهد مبنی بر اینکه ۳۵٪ مذکور در مصوبه مورد شکایت، با احتساب عوارض مربوط به تفکیک بوده و از مالکان اراضی مورد بحث، عوارض مستقلاً تحت عنوان عوارض تفکیک دریافت نخواهد شد، قابل قبول به نظر نمی‌رسد. زیرا عدم تفکیک عوارض مربوط به ورود به محدوده شهری از عوارض مربوط به تفکیک و افراز اراضی و الزام همه مالکان به پرداخت آن، خلاف منطق و قانون می‌باشد. چرا که لزوماً همه مالکان مشمول پرداخت هر دو عوارض یاد شده نمی‌باشند و هر شخص بسته به وضعیت خاصی که دارد، ممکن است مشمول پرداخت یکی از این عوارض باشد. بنابراین عوارض دریافتی از اشخاص باید از هر شخص به طور جداگانه و مبتنی بر شرایط زمین وی صورت گیرد. مضاف بر اینکه مصوبه مورد شکایت نیز صرفاً تحت عنوان «عوارض ورود به محدوده» به تصویب رسیده است.

### **پیوست شماره یک**

- دادنامه شماره ۳۴۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «نظر به اینکه بند یک مصوبه مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۳ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به شرح نظریه مورخ ۱۳۸۰/۴/۲۰ فقهای محترم شورای نگهبان

خلاف شرع تشخیص داده شده است، لذا به استناد قسمت اول ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال این قسمت از مصوبه مذکور صادر می‌شود و به تبع آن بند ۳ از طرح تفصیلی فین کاشان نیز کان لم یکن اعلام می‌گردد.»

- دادنامه شماره ۱۵۳ مورخ ۱۳۹۲/۲/۳۰ هیأت عمومی دیوان عدالت

اداری: «اولاً: نظر به این که قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۲۶۱۹ - ۱۳۹۰/۳/۲۹ اعلام کرده است که فقهای شورای نگهبان بند ۲ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی شهر تبریز را مستقلاً خلاف موازین شرع تشخیص نداده‌اند، بنابراین در اجرای ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری و متابعت از نظر فقهای شورای نگهبان، بند ۲ ماده ۲۴ مصوبه مورد اعتراض از بُعد شرعی قابل ابطال نیست.

ثانیاً: در تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۹ مقرر شده است که: «در مواردی که تهیه زمین عوض در داخل محدوده‌های مجاز برای قطعه‌بندی و تفکیک و ساختمان‌سازی میسر نباشد و احتیاج به توسعه محدوده مزبور طبق طرح‌های مصوب توسعه شهری مورد تأیید مراجع قانونی قرار بگیرد، مراجع مزبور می‌توانند در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر، علاوه بر انجام تعهدات مربوط به عمران و آماده‌سازی زمین و واگذاری سطوح لازم برای تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی، حداکثر تا ۲۰٪ از اراضی آنها برای تأمین عوض اراضی واقع در طرح‌های موضوع این قانون و همچنین اراضی عوض طرح‌های نوسازی و بهسازی شهری به طور رایگان دریافت نمایند.» نظر به

اینکه اجرای حکم مذکور به شرایطی از جمله تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه عمران شهر موکول شده است و حداکثر تا ۲۰٪ اراضی به طور رایگان قابل دریافت است، بنابراین بند ۲ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی شهرداری تبریز که مازاد بر حکم مقنن جواز اخذ رایگان زمین اشخاص را مقرر کرده است خلاف قانون است و به استناد بند ۱ ماده ۱۹ و مواد ۲۰ و ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.»

– دادنامه شماره ۱۹۵۸ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «به موجب تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۶۷ مقرر شده است «در مواردی که تهیه زمین عوض در داخل محدوده‌های مجاز برای قطعه‌بندی و تفکیک و ساختمان‌سازی میسر نباشد و احتیاج به توسعه محدوده مزبور طبق طرح‌های مصوب توسعه شهری مورد تأیید مراجع قانونی قرار بگیرد، مراجع مزبور می‌توانند در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر، علاوه بر انجام تعهدات مربوط به عمران و آماده‌سازی زمین و واگذاری سطوح لازم برای تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی، حداکثر تا ۲۰٪ از اراضی آنها را برای تأمین عوض اراضی واقع در طرح‌های موضوع این قانون و همچنین اراضی عوض طرح‌های نوسازی و بهسازی شهری، به طور رایگان دریافت نمایند.» نظر به این که ضوابط مقرر در تبصره ۴ ماده واحده مذکور در تصویب ماده ۴۳ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ شهرداری اردبیل مصوب شورای اسلامی شهر

اردبیل رعایت نشده است، لذا ماده ۴۳ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ مصوب شورای اسلامی شهر اردبیل به جهت مغایرت با قانون پیش‌گفته مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

## پیوست شماره دو

ماده (۳۷) «دفترچه یکپارچه‌سازی ضوابط محاسبات درآمدی مشهد»: «در راستای اجرای اصلاحیه ماده (۱۰۱) قانون شهرداری‌ها و مستند به تبصره «۴» ماده واحده تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، به منظور دریافت حقوق شهرداری مشهد بابت مزایای ورود به محدوده و به تبع آن تفکیک یا افراز کلیه اراضی و املاک خارج از خط محدوده سال ۱۳۶۷ (سال تصویب قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها) مشمول واگذاری درصدی از عرصه در تصرف خود به شهرداری مشهد؛ به شرح جدول زیر خواهند بود (به استثنای مواردی که در همین مصوبه معاف شده‌اند):

ردیف	مساحت عرصه در تصرف مؤدیان	برای مقادیر	در صورت نداشتن عرصه در مسیر	در صورت داشتن عرصه در مسیر
۱	اراضی و املاک تا ۵۰۰ مترمربع	کل متراژ	۱۲ درصد	۲۰/۷۵
۲	اراضی و املاک بیش از ۵۰۰ مترمربع تا ۱۰۰۰ مترمربع	بیش از ۵۰۰ مترمربع تا ۱۰۰۰ مترمربع	۲۰ درصد	۲۸/۷۵
۳	اراضی و املاک بیش از ۱۰۰۰ مترمربع تا ۳۰۰۰ مترمربع	بیش از ۱۰۰۰ مترمربع تا ۳۰۰۰ مترمربع	۳۰ درصد	۳۸/۷۵



ردیف	مساحت عرصه در تصرف مؤدیان	برای مقادیر	در صورت نداشتن عرصه در مسیر	در صورت داشتن عرصه در مسیر
۴	اراضی و املاک بیش از ۳۰۰۰ مترمربع تا ۱۵۰۰۰ مترمربع	بیش از ۳۰۰۰ مترمربع تا ۱۵۰۰۰ مترمربع	۳۵ درصد	۴۳/۷۵
۵	اراضی و املاک بیش از ۱۵۰۰۰ مترمربع	بیش از ۱۵۰۰۰ مترمربع	۴۳/۷۵	۴۳/۷۵

تبصره ۱- کلیه اراضی و املاک تا مساحت ۵۰۰ مترمربع عرصه در تصرف مؤدیان؛ واقع در سکونت‌گاه‌های غیررسمی، در صورت نداشتن عرصه در مسیر؛ مشمول ۱۰ درصد و در صورت داشتن عرصه در مسیر مشمول ۱۸/۷۵ درصد بابت مزایای ورود به محدوده خواهند شد.

تبصره ۲- در هر حال حقوق شهرداری مشهد بابت مزایای ورود به محدوده از ۴۳/۷۵ درصد نباید بیشتر شود.»

### پیوست شماره سه

مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره دوم، تاریخ ۱۳۶۷/۲/۸:  
رئیس - ... کمیسیون مسکن یک پیشنهادی دارند مطرح کنند آقای شهرکی بفرمایید.

غلامعلی شهرکی (رئیس کمیسیون مسکن و شهرسازی) - بسم الله الرحمن الرحیم. یکی از مشکلاتی که در این طرح از ابتدای بحث مطرح بوده این بود که یک ضمانت اجرایی برای این طرح باشد در شهرداری‌ها، وزارت مسکن و هر کسی که مجری این طرح است یک امکاناتی برای اجرای این طرح داشته باشد زمین معوض در اختیار داشته باشد و بتواند از این زمین‌ها به افرادی که زمینشان را می‌گیرند یا خانه‌شان تخریب می‌شود و اینها استفاده بکنند، بهترین راهی که

در کمیسیون به نظر ما رسید، این بود که الآن زمین‌هایی هستند در خارج محدوده، این زمین‌ها وقتی خط محدوده کشیده می‌شود، بلافاصله قیمتشان سیصد چهارصد درصد افزایش پیدا می‌کند. ما گفتیم افرادی که زمین‌هایشان در کنار محدوده شهر هست و اینها می‌خواهند زمین‌شان در محدوده قرار بگیرد و این افزایش قیمت را پیدا می‌کند، با توافق خودشان حداکثر بیست درصد از این زمین‌شان در اختیار شهرداری قرار بگیرد و شهرداری بتواند به عوض زمین‌هایی که از مردم گرفته طرح‌های عمرانی و طرح‌های شهری را اجرا کرده، خدمات شهری را اجرا کرده، استفاده بکنند و این پیشنهادی است که می‌تواند پنجاه درصد در این طرح مؤثر باشد. من خواهش می‌کنم نمایندگان محترم عنایت بفرمایند، یک کسی می‌آید خودش می‌گوید آقا به دلیل اینکه زمین من قیمتش چهارصد درصد پانصد درصد افزایش پیدا می‌کند، من حاضرم بیایم در محدوده، بیست درصد از زمینم را به خاطر اینکه در داخل محدوده قرار می‌گیرد، در اختیار شهرداری قرار بدهم [پس این قضیه] با توافق شخص مالک هست. عنایت بفرمائید یک مکانیزم بسیار خوبی است که بار مالی طرح را هم کم می‌کند، از بین می‌برد و بار مالی هم برای طرح نخواهد داشت و اگر هم یک جایی بار مالی اینجا عنوان می‌شود، این تبصره ۴ جلویش را می‌گیرد. من خواهش می‌کنم نمایندگان محترم برای اینکه در شهرها حق مردمی که سالهاست زمینشان در طرح قرار گرفته، خانه‌شان در طرح قرار گرفته، ضایع نشود و از آن طرف شهرداری‌ها و وزارت مسکن امکاناتی برای واگذاری زمین اینگونه افراد داشته باشند، به این تبصره ۴ کمیسیون مسکن عنایت بفرمایند و به آن رأی بدهند که با توافق مالک این کار انجام بشود.

منشی - آقای صالحی مخالف هستند بفرمائید.

نصراالله صالحی - بسم الله الرحمن الرحيم. من فقط یک جمله عرض می کنم به شرطی که برادرها توجه داشته باشند آقای شهرکی فکر کرده اند زمین هایی که در خارج شهر در طرح واقع می شوند، همه شان از افرادی است که مثلاً ده هکتار، بیست هکتار کمتر زمین دارند که اگر صدی بیستش را هم مثلاً به شهرداری بدهند، اشکالی ندارد و حال آنکه نوعاً ممکن است در همانجا هم یک آدمی باشد که یک مقدار مختصری زمین دارد، می خواهد یک خانه ای بسازد یک مقدار معیشت خود را اداره بکند اگر بنا شد بیست درصدش را بدهد دیگر از حیز انتفاع می افتد. بنابراین کلیت پیشنهاد کمیسیون مسکن مورد تایید نیست. اگر استثنائی داده بشود، آن افرادی که زمین هایشان کم است و اگر صدی بیستش را دادند دیگر از حیز انتفاع در آن هدف خودشان می افتد، آنها استثنا بشود پیشنهاد بد نیست ولی از نظر کلی مورد اشکال قرار می گیرد والسلام.

رئیس - آقای موحدی بفرمائید.

موحدی ساوجی - بسم الله الرحمن الرحيم. زمین هایی که در خارج محدوده شهرها هستند زمین های کوچک سیصد متری، پانصد متری نیستند این زمین ها معمولاً زمین هایی هستند که یا به صورت باغ هستند یا زراعت هستند. اگر زمین موات باشد که طبق قانون مجلس شورای اسلامی (ابطال اسناد اراضی موات) اصلاً سندش را باطل می کنند و دولتی می شود. اینجور زمین ها معمولاً زمین هایی هستند که محیا هستند، مورد بهره برداری هستند، حالا یا زمین زراعتی یا باغات

است و اینجور موارد کسانی که زمین دارند، دیگر از چند هزار هکتار کمتر نیست، اگر حالا نگوئیم در بعضی موارد ممکن است چند هکتار، ده هکتار، هکتارها فرض کنید طرف مالک است و این هم در خارج از محدوده شهر و کنار محدوده است و او تقاضا دارد که داخل محدوده بشود خودش هم از خدا می خواهد و در گذشته جوری بوده که اگر دولت می آمد این را داخل محدوده قرار می داد، چیزی از او نمی گرفت؛ اما حالا می گوید با توافق طرفین یعنی هم دولت و هم آن مالک (با توافق طرفین) حداکثر تا بیست درصد. یعنی اگر این فرد مثلاً پنج هزار متر داشته باشد چه بسا ممکن است به او گفتند که آقا پنج درصد بده، ده درصد بده حداکثر تا بیست درصد. این هیچ ضرری هم به کسی نمی زند هم نفع عامه در نظر است و هم اینکه آن طوری که مالک است به خاطر اینکه می آید به صورت تصادفی و با موافقت دولت زمینش در محدوده شهری قرار می گیرد، خوب او هم لاقلاً یک چیزی به دولت بدهد، به عامه کمکی و خدمتی برساند. لذا من فکر می کنم که پیشنهاد تبصره ۴ الحاقی که کمیسیون مسکن دارد، پیشنهاد خوبی است در شهرهای که اینها زمین عوض مثلاً مشکل دارد. حالا یا شهرداری می گوید من ندارم، وزارت مسکن مراجعه می کنی، او هم می گوید ما محدودیت داریم. در داخل محدوده زمین خیلی کم داریم. خوب در این طور موارد می شود واقعاً بهره برداری کرد و من با این پیشنهاد موافق هستم.

...

سیدرضا هاشمی (معاون وزارت مسکن و شهرسازی) - بسم الله الرحمن الرحيم. عرض شود که در قانون زمین جدید و آئین نامه آن تقریباً برای نحوه

توسعه و عمران شهرها پیش‌بینی‌هایی شده که خیلی نزدیک به این هست از لحاظ کیفیت توسعه و پیش‌بینی و نحوه رابطه بین دولت و صاحبان اراضی چه در ۳۲ شهر و چه در غیر ۳۲ شهر. ما طرح‌هایی که الان برای شهرها تهیه می‌کنیم، یک طرح‌های بلند مدتی است که فعلاً در محدوده کوچکتري از آن، شهرداری خدمات انجام می‌دهند و عمران و آبادی و کارهای شهرسازی انجام می‌شود. تمام آن محدوده ۱۰ ساله یا بیش از ۱۰ ساله را ما الان به عنوان محدوده خدماتی تلقی نمی‌کنیم و دولت و شهرداری هم تعهداتی نسبت به مالکین اراضی داخلی آنها ندارد. یعنی این اجازه با دولت هست که این اراضی را طبق آن طرح‌های کلی خودش به تدریج داخل محدوده قرار بدهد. یعنی به صاحبان آن اراضی اجازه بدهد که از امتیازات داخل محدوده شدن استفاده بکند. می‌تواند این اجازه را هم به آنها ندهد. یعنی هر صاحب زمینی که در اطراف شهر زمین دارد، این حق را قبلاً ندارد که حتماً بایستی زمینش داخل محدوده بشود، به او اجازه واحد مسکونی بدهند. بلکه او یک استفاده دیگری دارد از زمینش می‌کند. این دولت هست که با تصویب طرح‌های شهرسازی در شورای عالی [شهرسازی و معماری]، این اجازه را پیدا می‌کند که این اراضی را داخل محدوده بیاورد. اینجا، جایی است که دولت می‌تواند با صاحب زمین توافق بکند؛ چون صاحب زمین از امتیازات بسیار زیادی بعد از داخل محدوده شدن استفاده می‌کند، می‌توانیم با او توافق بکنیم. متقاضیان ورود به محدوده هم بسیار زیادند. یعنی این طور نیست که ما در انحصار یک مقدار زمین کم باشیم که مضطر شویم. تعداد این زمین‌ها و مساحتش بسیار زیاد است و بین اینها، حتماً افرادی هم هستند

که با این شرط توافق خواهند کرد و آن احتمال هم که یک زمین خیلی کوچک باشد، اولاً خیلی بعید است و تازه اگر هم باشد، باز باید طوری باشد که ۲۰٪ آن قابل استفاده برای زمین معوض باشد. یعنی ۲۰٪ آن، خودش یک قطعه زمین باشد؛ یعنی لااقل قابل تفکیک به ۵ قطعه باشد که ۲۰٪ آن باز دوباره یک قطعه باشد. از این نظر این تبصره بسیار بسیار کارگشا برای اجرا و توسعه طرح‌های شهرسازی هست و ما هم موافقیم.



امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و  
چه در نسل باسی آینده، که با کمال دقت و قدرت و نظایف اسلامی و ملی خود  
رایضا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و  
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام: ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگسازده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سبهد قرنی، کوجه خسرو، پلاک ۱۲

صلدوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)