



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

تقاضای ابطال مصوبه شماره ۳۰۶۴ مورخ ۱۳۸۵/۷/۳ هیأت
مدیره سازمان ملی زمین و مسکن

کد گزارش: ۹۵۰۱۰۰۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۱/۲۵

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال مصوبه شماره ۳۰۶۴ مورخ ۱۳۸۵/۷/۳ هیأت
مدیره سازمان ملی زمین و مسکن

تهیه و تنظیم:

مرتضی حاج‌علی خمسه

نظارت:

محمدعلی فراهانی و محمدامین ابریشم‌کش

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۰۱۰۰۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۰۱/۲۵

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال مصوبه شماره ۳۰۶۴ مورخ ۱۳۸۵/۷/۳ هیأت

مدیره سازمان ملی زمین و مسکن^(۱)

شاکی: آقای رحیم بشیری سلماسی

طرف شکایت: سازمان ملی زمین و مسکن^(۲)

جهات مغایرت شرعی: اصل «تسلیط» و آیه شریفه «أَوْفُوا بِالْعُقُودِ»^(۳)

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۱۱۷۴۰۶/۲۰۰ - ۱۳۹۴/۷/۲۸

مقدمه

شاکی در شکایت خود، یکی از مصوبات هیأت مدیره «سازمان ملی زمین و مسکن» را مورد اعتراض قرار داده است. این مصوبه در خصوص نحوه واگذاری بخشی از اراضی شهر سلماس به صورت معوض به متقاضیان واجد شرایط می‌باشد. شاکی ابطال مصوبه مذکور را به جهت مغایرت شرعی و قانونی آن خواستار شده است که در این گزارش به بررسی و نقد ادله شاکی و جوابیه ارسالی از سوی سازمان ملی زمین و مسکن می‌پردازیم.

شرح و بررسی

در این قسمت ابتدا ادعا و ادله طرفین مطرح، سپس به ارزیابی آن پرداخته

- ۱- البته تاریخ این مصوبه و نام نهاد تصویب‌کننده آن، در فرم درخواست به درستی اشاره نشده است که صحیح این موارد با توجه به سایر ادله و قرائن موجود در پرونده، ذکر شد.
- ۲- نام طرف شکایت در فرم درخواست، به اشتباه «سازمان مسکن و شهرسازی» درج شده است.
- ۳- آیه اول سوره مبارکه مائده.

می‌شود. بنا بر ادعای شاکی، وی بر اساس آگهی منتشره در سال ۱۳۶۹ توسط سازمان زمین شهری سابق (سازمان ملی زمین و مسکن کنونی) اقدام به پیش‌خرید زمینی از این سازمان نموده است و با درخواست زمین ۲۵۰ مترمربع به بالا، هزینه مربوطه را پرداخت نموده است.^(۱) همچنین وی مدعی شده است که در صورتجلسه مورخ ۱۳۸۴/۷/۹، کلیات مربوط به قطعات مورد واگذاری (و نه جزئیات متعلق به متقاضیان در خصوص تعیین قطعه برای آنان و ...) تعیین شده است. در نهایت پیشنهاد یکی از اعضای هیأت مدیره به موجب نامه شماره ۵/۶۸۲ مورخ ۱۳۸۵/۶/۲۸، در قالب مصوبه شماره ۳۰۶۴ هـ مورخ ۱۳۸۵/۷/۶ هیأت مدیره سازمان مذکور مورد تأیید قرار می‌گیرد. به موجب این مصوبه، در رابطه با نحوه واگذاری بخشی از اراضی شهر سلماس مقرر شده است: «برای متقاضیان واجد شرایط کارکنان ارتشی (اعم از پیش‌فروش و غیر پیش‌فروش) تا الگوی مصرف به قیمت تمام شده و مازاد [بر] الگوی مصرف به قیمت کارشناسی و برای هر دو نفر یک قطعه به صورت مشاع در نظر گرفته شود.»

شاکی معتقد است که مفاد این مصوبه که کلیه کارکنان ارتشی را - اعم از پیش‌فروش و غیر پیش‌فروش - مشمول مفاد مصوبه قرار داده است، مغایر شرع و قانون است. زیرا مغایر تعهدات قبلی سازمان ملی زمین و مسکن در مورد اشخاص متقاضی پیش‌فروش می‌باشد. توضیح آنکه به موجب تعهدات قبلی

۱- توضیح آنکه به‌موجب آگهی مذکور، افراد واجد شرایط، به یکی از طرق زیر باید اقدام می‌کردند؛ پرداخت مبلغ یکصد هزار ریال برای قطعات کوچک (۱۵۰ الی ۲۰۰ مترمربعی)، دویست هزار ریال برای قطعات متوسط (۲۰۰ الی ۲۵۰ مترمربعی) و ششصد هزار ریال برای قطعات بزرگ (۲۵۰ مترمربعی به بالا). براساس ادعای شاکی، وی با پرداخت مبلغ ششصد هزار ریال، برای برخورداری از قطعات بزرگ درخواست داده است.

سازمان که در آگهی منتشره در سال ۱۳۶۹ اعلام شده بود، اشخاص با پرداخت مبلغ اعلامی از سوی سازمان برای برخورداری از هر یک از انواع قطعات کوچک، متوسط و بزرگ اقدام نموده‌اند. حال آنکه بر اساس این مصوبه، حتی اشخاص یاد شده نیز مشمول واگذاری یک قطعه به دو نفر شده‌اند که بنا بر ادعای شاکی، این قطعات ۲۰۰ مترمربع مساحت دارد. به عبارت دیگر، شخصی که متقاضی قطعه بزرگ (۲۵۰ مترمربعی به بالا) بوده است و مبلغ لازم را نیز پرداخت کرده است (که شاکی نیز خود را از این دسته اعلام کرده است)، به موجب این مصوبه صاحب یک قطعه ۲۰۰ مترمربعی به صورت مشاع با شخصی دیگر شده است.

بنا بر توضیحات فوق، شاکی تقاضای ابطال مصوبه شماره ۳۰۶۴-هـ مورخ ۱۳۸۵/۷/۶ هیأت مدیره سازمان ملی زمین و مسکن را که با عطف بما سبق نمودن مفاد مصوبه به متقاضیان یاد شده، موجبات ظلم به این افراد را فراهم آورده است، مطرح کرده است.

وی مغایرت شرعی این مصوبه را مستند به اصل تسلیط، اصل لزوم قراردادهای و آیه شریفه «أوفوا بالعقود» دانسته است. همچنین مصوبه مذکور را به جهت دلایل مطروحه و نیز اینکه مصوبه مورد اعتراض مشتمل بر نوعی تعهد به ضرر ثالث (یعنی شاکی) می‌باشد و مفاد آن عطف بما سبق شده است، مغایر مواد (۴)^(۱)، (۲۷۷)^(۲)، (۳۴۳)^(۱)، و (۳۴۴)^(۲) و (۳۶۲)^(۳) قانون مدنی^(۴) اعلام کرده است.

۱- ماده (۴): «اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ما قبل خود اثر ندارد مگر اینکه در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد.»

۲- ماده (۲۷۷): «متعهد نمی‌تواند متعهدله را مجبور به قبول قسمتی از موضوع تعهد نماید ولی حاکم

علاوه بر این وی به اصول ۲۲^(۵)، ۳۱^(۶) و ۴۷^(۷) قانون اساسی نیز اشاره کرده است.

سازمان ملی زمین و مسکن نیز در جوابیه خود موارد زیر را مطرح کرده است:

۱- شکایت به طرفیت «سازمان مسکن و شهرسازی» تنظیم شده است که

چنین سازمانی وجود ندارد.

۲- استناد شاکی به اصل تسلیط و لزوم قراردادهای صحیح نیست. زیرا

قراردادی میان شاکی و سازمان وجود ندارد. از طرفی، آگهی منتشره توسط

→

می‌تواند نظر به وضعیت مدیون مهلت عادلانه یا قرار اقساط دهد.»

۱- ماده (۳۴۳): «اگر مبیع به شرط مقدار معین فروخته شود بیع واقع می‌شود اگر چه هنوز مبیع شمرده نشده یا کیل یا ذرع نشده باشد.»

۲- ماده (۳۴۴): «اگر در عقد بیع شرطی ذکر نشده یا برای تسلیم مبیع با تأدیه قیمت موعودی معین نگشته باشد بیع قطعی و ثمن حال محسوب است مگر اینکه بر حسب عرف و عادت محل یا عرف و عادت تجارت در معاملات تجارته وجود شرطی یا موعودی معهود باشد اگر چه در قرارداد بیع ذکری نشده باشد.»

۳- ماده (۳۶۲): «آثار بیعی که صحیحاً واقع شده باشد از قرار ذیل است:

۱- به مجرد وقوع بیع مشتری مالک مبیع و بایع مالک ثمن می‌شود

۲- عقد بیع بایع را ضامن درک مبیع و مشتری را ضامن درک ثمن قرار می‌دهد

۳- عقد بیع بایع را به تسلیم مبیع ملزم می‌نماید

۴- عقد بیع مشتری را به تأدیه ثمن ملزم می‌کند.»

۴- البته شاکی در متن شکایت خود، بخشی از مواد مورد استناد از قانون مدنی را به صورت «۳۴۳ - ۳۴۴ - ۹۰ - ۳۶۲» ذکر کرده است. اما با توجه به مفاد ماده (۹۰) قانون مدنی، ارتباط این ماده با پرونده حاضر مشخص نیست. این ماده بیان می‌دارد: «عین موقوفه در مورد جواز بیع به اقرب به غرض واقف تبدیل می‌شود.»

۵- اصل ۲۲: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.»

۶- اصل ۳۱: «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستائین و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.»

۷- اصل ۴۷: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.»

سازمان در سال ۱۳۸۵^(۱)، قرارداد واگذاری محسوب نمی‌شود. بلکه پس از تکمیل فرم توسط متقاضیان و احراز شرایط مورد نیاز توسط سازمان، اقدام به انعقاد قرارداد می‌شود. همچنین در اطلاعیه این سازمان، تعهدی مبنی بر واگذاری زمین شش دانگ وجود ندارد و معمولاً در چنین مواردی، شرایط واگذاری در زمان تنظیم قرارداد و در چارچوب ضوابط و مقررات تعیین می‌گردد.

۳- براساس ماده (۸۰) قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری^(۲) طرح شکایت در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به‌منظور ابطال مصوبات دولت به لحاظ مغایرت با قانون صورت می‌پذیرد. درحالی‌که مشخص نیست شاکی کدام یک از مصوبات دولت را مغایر قانون می‌داند. شکایت از «اقدامات» سازمان نیز باید در شعب دیوان مطرح گردد.

۴- با توجه به محدودیت اراضی دولتی در شهر سلماس، صورتجلسه مورخ ۱۳۸۴/۷/۹ میان این سازمان و نمایندگان وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح

۱ شایان توجه است که آگهی مذکور (منتشره در سال ۱۳۸۵)، ظاهراً متفاوت از آگهی مورد استناد شاکی است که در سال ۱۳۶۹ منتشر شده است که مفاد هیچ یک از دو آگهی یاد شده، در پرونده موجود نمی‌باشد.

۲- ماده (۸۰): «تقاضای ابطال مصوبات در هیأت عمومی دیوان، با تقدیم درخواست انجام می‌گیرد. در درخواست مذکور، تصریح به موارد زیر ضروری است:

الف - مشخصات و اقامتگاه درخواست‌کننده

ب - مشخصات مصوبه مورد اعتراض

پ - حکم شرعی یا مواد قانونی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده

ت - دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب‌کننده

ث - امضاء یا اثر انگشت درخواست‌کننده»

و مسئولین محلی تنظیم گردید که بر اساس آن بخشی از اراضی موضوع پرونده حاضر در اختیار ارتش قرار گرفت تا میان ۱۴۱ تن از متقاضیان ارتش واگذار گردد.

۵- به موجب مصوبه مورد شکایت، شاکی جهت تحویل زمین به ارتش معرفی شده است. اما شاکی خواهان یک قطعه زمین شش دانگ است که این امر با توجه به محدودیت اراضی دولتی امکان‌پذیر نیست.

۶- ادعای شاکی مبنی بر مطالبه یک قطعه زمین شش دانگ بر اساس آگهی منتشره، در شعبه یک دادگاه تجدیدنظر استان آذربایجان غربی رد شده است.^(۱) در خصوص آنچه گفته شد، با توجه به نقص مدارک و مستندات مورد اشاره طرفین، بسیاری از ادعاهای ایشان قابل ارزیابی و قضاوت نیست. البته تردیدی نیست که چنین نواقصی مانع از بررسی مصوبه مورد شکایت نبوده و باید فارغ از اینکه مفاد آگهی‌های مورد استناد طرفین چه بوده، یا اینکه قراردادی بین شاکی و سازمان وجود داشته یا خیر، یا اینکه در صورت وجود قرارداد مفاد آن چه بوده است، مفاد مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت شرعی و قانونی، مورد بررسی قرار گیرد.

بررسی مفاد مصوبه مورد شکایت گویای آن است که این مصوبه به خودی خود فاقد مغایرت قانونی می‌باشد. البته در صورتی که پیش از صدور این دستورالعمل، تعهداتی - چه به موجب قرارداد چه غیر آن - برعهده سازمان ملی زمین و مسکن بوده باشد که با صدور این دستورالعمل و عطف به‌ماسبق شدن آن،

۱- متن این رأی در پرونده موجود نیست.

در انجام آنها خللی وارد شده باشد، مفاد این مصوبه مغایر با حقوق مکتسبه ناشی از آنها و ماده (۴) قانون مدنی است. به عبارتی، در پرونده پیش‌روی، در حقیقت صرف «عطف بامسابق شدن» مفاد دستورالعمل می‌تواند سبب مغایرت این مصوبه با قانون شود و محتوای آن ایرادی ندارد. بنابراین اگر قراردادی میان شاکی و سازمان وجود نداشته باشد یا به‌طور کلی تعهدی برعهده سازمان نبوده باشد و یا اینکه مفاد دستورالعمل مورد شکایت، به منزله تسری حکم آن به موارد پیشین نباشد، ایرادی به لحاظ حقوقی و قانونی متوجه مصوبه مذکور نیست.

در پایان لازم است به این نکته نیز توجه نمود که در فرضی هم که سازمان مذکور در انجام تعهدات سابق خود نسبت به برخی از متقاضیان (از جمله شاکی پرونده حاضر) و یا اجرای مفاد دستورالعمل مذکور، عمل خلاف قانون انجام داده باشد، موضوع در شعب دیوان عدالت اداری قابل پیگیری است و از این جهت، موضوع با صلاحیت هیأت عمومی دیوان ارتباطی ندارد. به عنوان مثال اگر سازمان در اجرای مفاد مصوبه مورد شکایت، متقاضیانی را که پیش از این مشمول مصوبه‌ای دیگر بوده‌اند، مشمول مصوبه جدید قرار داده باشد و به عبارت دیگر مصوبه جدید را عطف بامسابق نموده باشد، از آنجا که ایراد متوجه اقدام سازمان مزبور می‌باشد و نه مفاد مصوبه، موضوع باید در شعب دیوان پیگیری شود.

نتیجه‌گیری

ادعاهای مطرح شده از سوی طرفین به دلیل فقدان مدارک و مستندات مورد نیاز در پرونده، به طور کامل قابل ارزیابی نیست. البته بر اساس موارد موجود در پرونده و منصرف از صحت یا سقم ادعاهای طرح شده، مفاد مصوبه مورد

شکایت قابل بررسی است. دستورالعمل صادر شده از سوی هیأت مدیره سازمان ملی زمین و مسکن در خصوص نحوه تقسیم‌بندی قطعات بخشی از اراضی شهر سلماس، فی نفسه فاقد ایراد به نظر می‌رسد. البته با توجه به برخی ادعاهای مطرح شده در این پرونده، باید گفت که در صورت عطف بما سبق شدن مفاد دستورالعمل مذکور و در فرضی که این امر، موجب نقض برخی تعهدات سابق سازمان و تضييع حقوق اشخاص شده باشد، مصوبه یاد شده از حیث تسری به موارد پیشین مغایر ماده (۴) قانون مدنی است.

اقدامات خلاف قانون سازمان مزبور در انجام تعهدات سابق و یا اجرای دستورالعمل مورد شکایت نیز - بدون ارتباط با مغایرت یا عدم مغایرت دستورالعمل مذکور - باید در شعب دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار گیرد.

امام خمینی (ره):

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

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگسازده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir