



پژوهشکده شورای نگهبان



# گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری  
در خصوص:

تقاضای ابطال جزء «۱» بند «۵» مصوبه  
شماره ۳۱۷ مورخ ۱۳۹۰/۷/۲۴ شورای  
اسلامی شهر زاهدان

کد گزارش: ۹۴۰۵۰۲۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۵/۴

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال جزء «۱» بند «۵» مصوبه شماره ۳۱۷ مورخ

۱۳۹۰/۷/۲۴ شورای اسلامی شهر زاهدان

تهیه و تنظیم:

مرتضی حاج علی خمسه

نظارت:

محمد هادی زرافشان

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۰۵۰۲۳

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۰۵/۰۴

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال جزء «۱» بند «۵» مصوبه شماره ۳۱۷ مورخ

۱۳۹۰/۷/۲۴ شورای اسلامی شهر زاهدان

شاکي: شرکت تعاونی اعتبار کارکنان جهاد کشاورزی استان سیستان و

بلوچستان

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر زاهدان

جهات مغایرت شرعی: مغایرت با آیه ۲۹ سوره مبارکه نساء و قواعد

«تسلیط» و «لا ضرر»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰/۲۱۰/۱۴۴۱۱۸/۲۰۰ - ۱۳۹۳/۱۲/۶

### مقدمه

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در مصوبه موضوع نامه شماره ۳۰۰/۳۱۰/۸۰۹۶ مورخ ۱۳۸۹/۳/۱۵ دبیرخانه این شورا، با الحاق ۴۲۰ هکتار از اراضی حریم شهر زاهدان واقع در غرب آن به محدوده شهر، به منظور ساماندهی به کلیه ساخت‌وسازهای صورت‌گرفته از جانب تعاونی‌های مسکن ادارات جهاد کشاورزی، برق و سپاه در این محدوده، تحت شرایطی موافقت کرده است.

بر همین اساس، شورای شهر زاهدان در جزء «۱» بند «۵» مصوبه مربوطه سیصد و هفدهمین جلسه خود در تاریخ ۱۳۹۰/۷/۲۴، سهم صفر تا بیست درصد شهرداری (موضوع حقوق ورودیه اراضی غرب) را ۶ درصد تعیین کرده است. آقای مالکی و خانم بهمنی به وکالت از مالکان بخشی از آن اراضی، یعنی

شرکت تعاونی اعتبار کارکنان جهاد کشاورزی استان سیستان و بلوچستان<sup>(۱)</sup>، از این قسمت مصوبه مذکور شکایت کرده‌اند. شاکی پرونده، مصوبه مذکور را با استناد به آیه شریفه ۲۹ سوره مبارکه نساء، قاعده «تسلیط» و قاعده «لاضرر» مغایر شرع دانسته است که در ادامه این موضوع به تفصیل بررسی خواهد شد.

## شرح و بررسی

اداره منابع طبیعی استان سیستان و بلوچستان در سال ۱۳۷۸، تفکیک قسمتی از پلاک ثبتی ۲۳۰۷۳ واقع در غرب شهر زاهدان و به مساحت تقریبی ۲۸ هکتار را به منظور انتقال به تعاونی اعتبار جهاد تقاضا کرده که تمام آن خارج از محدوده قانونی شهر زاهدان قرار داشته است. اداره ثبت نیز نظر شهرداری را در خصوص تفکیک اراضی مذکور استعلام می‌کند که شهرداری در پاسخ، ضمن اعلام شمول ماده (۱۰۱) قانون شهرداری<sup>(۲)</sup> بر اراضی مذکور، لزوم تفکیک این اراضی را بر مبنای نقشه مصوب شهرداری بیان می‌دارد.

بر همین اساس مدیرعامل تعاونی اعتبار جهاد با ارائه کروکی زمین، موافقت شهرداری را با تفکیک اراضی مذکور درخواست می‌کند. شهرداری زاهدان نیز به اداره ثبت اسناد و املاک این شهرستان اعلام می‌کند که تفکیک اراضی مزبور هم‌زمان با انتقال ۵/۶ هکتار از آن به شهرداری زاهدان بلامانع است.

پس از این و در سال ۱۳۸۹، با توجه به ممانعت شهرداری از ساخت و ساز در این اراضی و با عنایت به درخواست استاندار از رئیس‌جمهور وقت و موافقت ایشان، موضوع الحاق ۴۲۰ هکتار از اراضی واقع در غرب شهر زاهدان (یعنی محدوده جغرافیایی اراضی مذکور) به محدوده شهری، در شورای عالی

---

۱- جهت رعایت اختصار، از این پس نام این شرکت تحت عنوان «تعاونی اعتبار جهاد» ذکر خواهد شد.

۲- منظور ماده (۱۰۱) قانون شهرداری پیش از اصلاحات صورت گرفته در سال ۱۳۹۰ است.

شهرسازی و معماری ایران به تصویب می‌رسد.

پس از تصویب این امر و با توجه به ورود این اراضی به محدوده شهری، شورای شهر زاهدان در مصوبه سیصد و هفدهمین جلسه خود در تاریخ ۱۳۹۰/۷/۲۴، سهم ورودیه از اراضی مزبور بابت بهره‌مندی مالکان این اراضی از مزایای ورود به محدوده شهر را ۶ درصد تعیین می‌کند. وکیل شرکت تعاونی اعتبار جهاد (بخشی از مالکان اراضی مورد بحث)، ابطال این قسمت (جزء «۱») بند «۵» مصوبه شورای شهر را به استناد مغایرت با شرع درخواست کرده است که در ادامه ادله شاکی به تفصیل بررسی می‌شود:

- در بند «۵» مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، استاندار موظف شده است با همکاری شورای شهر، تمهیداتی اتخاذ کند تا اطمینان حاصل شود که مالکان اراضی مذکور با واگذاری رایگان زمین‌های خود به شهرداری موافقت دارند. بنابراین مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، متضمن الزامی برای مالکان به واگذاری اراضی خود به شهرداری نیست. درحالی که شورای شهر زاهدان بالاجبار سهم ورودیه را ۶ درصد تعیین نموده است؛ لذا مصوبه شورای شهر، مغایر آیه شریفه ۲۹ سوره مبارکه نساء<sup>(۱)</sup> (دال بر ممنوعیت استیفای بلاجهت یا داراشدن غیر عادلانه) بوده و نیز مغایر قواعد «تسلیط» و «الاضرر» است.

- آنچه موجب ورود اراضی مذکور به داخل محدوده شهری شده، درخواست استاندار و مشکلات ایجادشده از سوی شهرداری بوده، نه ضرورت اجرای طرح مصوب و مصوبه شورای شهر نیز مبتنی بر اعلام سازمان مسکن و

---

۱- يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا.

شهرسازی بوده است و نه موافقت مالکان؛ پس رضایتی در این زمینه از جانب مالکان وجود ندارد. مضاف بر اینکه رأی شماره ۱۶۹/۷۷ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری<sup>(۱)</sup> بر اساس نظر فقهای معظم شورای نگهبان، گرفتن رایگان هر میزان از اراضی اشخاص را بدون رضایت و تقاضای مالکان خلاف شرع اعلام کرده است.

- با توجه به رأی شماره ۲۷۱/۷۷ مورخ ۱۳۷۹/۱/۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری،<sup>(۲)</sup> تملک اراضی اشخاص توسط واحدهای دولتی و شهرداری منوط به فوریت نیاز و فعلیت طرح‌های مصوب است. در قانون «تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها» (مصوب ۱۳۶۷) هم لزوم «ضرورت» در طرح مصوب ذکر شده است. همچنین تبصره «۴» ماده واحده قانون مزبور بر لزوم وجود طرح مصوب در زمان درخواست ورود اراضی به محدوده شهر تأکید دارد. حال از آنجا که درخصوص موضوع شکایت، طرح مصوبی وجود ندارد، مشمول قانون مذکور نمی‌شود؛ بنابراین مصوبه شورای شهر که قاعده آمره‌ای مغایر حق مالکیت اشخاص بر اموالشان وضع کرده است، مغایر قاعده تسلیط است.

علاوه بر ادله فوق مبنی بر مغایرت شرعی مصوبه شورای شهر، وکیل شکات مصوبه مذکور را مغایر تبصره «۴» ماده واحده قانون «تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها» نیز دانسته است. با این توضیح که تبصره مزبور بر توافق با مالکان تأکید دارد، درحالی که مصوبه شورای شهر مبتنی بر توافق و رضایت مالکان نبوده است.

---

۱- منظور از این رأی، رأی به شماره دادنامه ۳۴۶ است.

۲- منظور از این رأی، رأی به شماره دادنامه ۳۹۴ است.

در پاسخ به ادعاهای یادشده، شورای شهر زاهدان نیز نکاتی را در نامه شماره ۱۳۹۳/۱۱/۲/ش مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲ بیان کرده است که خلاصه آن از قرار زیر است:

- واگذاری ۲۸ هکتار از زمین ۲۰۰ هکتاری توسط منابع طبیعی به تعاونی اعتبار جهاد، خارج از قوانین و مقررات واگذاری اراضی جهت امر مسکن است.

- چون آن اراضی در حریم قانونی شهر زاهدان بوده است، اداره ثبت اعلام کرده بود که قبل از هر اقدامی، نقشه تفکیکی اراضی مذکور باید به تأیید شهرداری برسد که شهرداری نیز به استناد ماده (۱۰۱) قانون شهرداری و صورتجلسات توافق بین شهرداری و تعاونی اعتبار جهاد، مقدار ۵/۶ هکتار از اراضی را به عنوان حق السهم شهرداری و مبلغ ۶۴ میلیون تومان را هم بابت عوارض تفکیک دریافت کرده است.

- ۶ درصد مذکور در مصوبه شورای شهر زاهدان، مستند به تبصره «۴» ماده واحده قانون «تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها» و بابت مزایای ورود به محدوده شهر است و هیچ ارتباطی با سهم شهرداری از تفکیک (یعنی ۵/۶ هکتار) ندارد.

- رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که وکیل شاکی به آن استناد کرده است، مربوط به عدم پرداخت خسارت برخی شهرداری‌ها نسبت به اراضی مسکونی، تجاری، اداری و ... داخل محدوده شهری است و ارتباطی با موضوع پرونده ندارد.

پس از روشن شدن ادله شاکی و طرف شکایت، حال این ادله ارزیابی می‌شود. ابتدائاً باید گفت که با توجه به مجموع نکات مذکور، موضوع اصلی این پرونده، دریافت شش درصد (۶٪) سهم ورودیه به موجب مصوبه مربوط به سیصد و هفدهمین جلسه شورای شهر زاهدان در تاریخ ۱۳۹۰/۷/۲۴ بوده که خواسته‌ی این

شکایت نیز ابطال آن است. نکته اول در این رابطه آن است که وجه اخذ شده بابت سهم ورودیه، هیچ ارتباطی با اخذ ۵/۶ هکتار از اراضی مذکور بابت تفکیک ندارد. نکته دیگر آنکه اخذ سهم ورودیه، مستند به قانون «تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها» مصوب ۱۳۶۷<sup>(۱)</sup> است. موضوع اصلی این قانون، 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» ماده واحده این قانون حکمی مستقل، راجع به امکان اخذ صفر تا بیست درصد از اراضی اضافه‌شده به محدوده شهری (موسوم به سهم ورودیه) ذکر شده است که بررسی و تحلیل این تبصره، مشخص‌کننده 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

---

۱- این قانون مشتمل بر یک ماده واحده و چهار تبصره بوده 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 باشد، پس از اعلام رسمی وجود طرح، حداکثر ظرف مدت هجده ماه نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بهای یا عوض آن طبق قوانین مربوطه اقدام نمایند.»



تأمین عوض اراضی واقع در طرح‌های موضوع این قانون و همچنین اراضی عوض طرح‌های نوسازی و بهسازی شهری، به‌طور رایگان دریافت نمایند.»

آنچه در این تبصره مبهم به‌نظر می‌رسد عبارت «مراجع قانونی» است که توسعه شهر منوط به تأیید آن‌ها است. در این خصوص بند «۳» ماده (۲) قانون «تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» مصوب ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی، از جمله وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را «بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آن‌ها خارج از نقشه‌های تفصیلی» دانسته است. حریم و محدوده شهر نیز در طرح‌های جامع شهری مشخص می‌شود. با توجه به این نکات، منظور از «مراجع قانونی» مذکور در تبصره فوق که صلاحیت توسعه محدوده شهر را دارد، شورای عالی شهرسازی و معماری است.

در ادامه این تبصره، به «مراجع مزبور»، یعنی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران که صلاحیت توسعه محدوده شهر را دارد، 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 به‌طور 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 ورودیه، همان مرجع صالح برای توسعه محدوده شهر، یعنی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است و هیچ‌گونه صلاحیتی در این قانون برای شوراهای اسلامی شهرها جهت اخذ نصاب مذکور از اراضی اضافه شده به محدوده شهرها پیش‌بینی نشده است.

علاوه بر این، بر اساس تبصره مذکور، اخذ رایگان بخشی از اراضی اضافه‌شده به

محدوده شهری، تنها در صورت «تقاضای صاحبان اراضی» ممکن است و مفهوم مخالف این بخش از تبصره آن است که اخذ سهم ورودیه از آن دسته از اراضی که صاحبان آن برای ورود به محدوده شهر تقاضایی مطرح نکرده‌اند، از لحاظ قانونی امکان ندارد. گواه بر این امر، مراد قانون‌گذار در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی است (پیوست شماره یک) که در آن بر اخذ رایگان اراضی تنها به موجب تقاضای صاحبان آن و تعیین درصد اخذ زمین با توافق مالکان تأکید شده است. از سوی دیگر، شورای نگهبان نیز در نامه شماره ۸۰/۲۱/۱۷۵۶ مورخ ۱۳۸۰/۴/۲۱ در پاسخ به استعلام دیوان عدالت اداری درخصوص 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» ماده واحده 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 هریک 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>

در نتیجه، اولاً شورای شهر زاهدان صلاحیت قانونی مبنی بر تعیین سهم ورودیه

---

۱- نظر شورای نگهبان در این خصوص، مربوط به دادنامه شماره ۳۴۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است که وکیل شکات تحت عنوان رأی شماره ۱۶۹/۷۷ از آن یاد کرده است.

نداشته است و این امر در صلاحیت شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است. ثانیاً اخذ سهم ورودیه، باید مستند به درخواست صاحبان اراضی باشد (حتی درصد سهم ورودیه نیز بر اساس مشروح مذاکرات مجلس باید با توافق مالکان تعیین شود)، در حالی که با توجه به اسناد موجود در پرونده، چنین درخواستی از سوی صاحبان اراضی (یعنی تعاونی اعتبار جهاد) وجود نداشته و صورت جلسه توافق با شهرداری، مربوط به واگذاری ۵/۶ هکتار از اراضی بابت موافقت با تفکیک آن اراضی بوده است و ارتباطی به درخواست برای ورود به محدوده شهر ندارد.

پس از مشخص شدن نکات فوق، حال ادعاهای شاکی بررسی می شود. شاکی ادعا کرده که در بند «۵» مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، استاندار موظف شده است با همکاری شورای شهر، تمهیداتی اتخاذ کند تا اطمینان حاصل شود که مالکان اراضی مذکور با واگذاری رایگان زمین های خود به شهرداری موافقت دارند. در حالی که در بند «۵» مصوبه مذکور،<sup>(۱)</sup> هیچ اشاره ای به موافقت و رضایت مالکان در واگذاری زمین هایشان نشده، بلکه صرفاً بر واگذاری زمین ها به صورت رایگان تأکید شده است.

---

۱- بند «۵» مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری مذکور در نامه شماره ۳۰۰/۳۱۰/۸۰۹۶ مورخ ۱۳۸۹/۳/۱۵: «در اجرای مصوبه ۱۳۶۹/۱۰/۳ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران موضوع «ضوابط و مقررات مربوط به تأمین فضاهای عمومی و خدماتی شهر» و نیز مواد ۲۲ و ۲۳ آئین نامه اجرایی قانون زمین شهری مصوب ۱۳۷۱/۳/۲۴ هیأت وزیران، استاندار محترم سیستان و بلوچستان با همکاری شورای اسلامی شهر زاهدان موظفند تمهیداتی اتخاذ نمایند تا اطمینان حاصل شود که مالکین اراضی مذکور نسبت به واگذاری رایگان زمین های خود به شهرداری و دستگاه های ذی ربط، به منظور تأمین معابر عمومی و سایر کاربری های مورد نیاز خدمات شهری (آموزشی، مذهبی، فرهنگی، درمانی، ...) و یا پرداخت معادل ریالی آن (بهای کارشناسی روز) به شهرداری و همچنین هزینه های مربوط به آماده سازی را جهت ورود به محدوده شهر پرداخت خواهند نمود و شهرداری مکلف است قبل از صدور پروانه ساختمان و یا اتمام بنا و یا پاسخگویی به هر استعلام مالکین، نظر دستگاه های مربوط از جمله (مسکن و شهرسازی، آب و فاضلاب شهری، شرکت توزیع برق و...) را دریافت کرده باشد.»

ادعای دیگر شاکی این است که علت ورود اراضی مذکور به داخل محدوده شهری، درخواست استاندار و مشکلات ایجاد شده از سوی شهرداری بوده است نه ضرورت اجرای طرح مصوب. در حالی که نامه شماره ۶۱۳۶۲ مورخ ۱۳۸۷/۳/۱۱ استاندار خطاب به رئیس جمهور وقت مبنی بر درخواست اضافه شدن محدوده اراضی مذکور به محدوده شهری، جهت رفع مشکل اعضای تعاونی‌های سپاه، جهاد کشاورزی و شرکت برق بوده است نه مشکلات ایجاد شده از سوی شهرداری<sup>(۱)</sup> و همچنین بر اساس تبصره «۴» ماده واحده «قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها»، برای اضافه شدن زمین‌های اطراف شهر به داخل محدوده شهری لزومی بر فعلیت «طرح مصوب» و ضرورت آن وجود ندارد. بلکه بر اساس صدر ماده واحده قانون مزبور، اخذ اراضی اشخاص (حقیقی و حقوقی) جهت اجرای طرح‌های عمومی یا عمرانی توسط دستگاه‌های اجرایی، منوط به فوریت نیاز و فعلیت اجرای طرح‌های مصوب شده است نه اضافه شدن زمین‌های حریم شهر به محدوده شهری!<sup>(۲)</sup>

همچنین استناد شاکی به دادنامه شماره ۳۹۴ مورخ ۱۳۷۹/۱/۲۴ هیأت عمومی

---

۱- عین متن نامه استاندار خطاب به رئیس جمهور وقت از این قرار است: «... با توجه به اینکه اراضی مورد اشاره در خارج از محدوده شهر واقع شده است و شهرداری نیز از هرگونه ساخت و ساز جلوگیری می‌کند، برای پرسنل ادارات مذکور [یعنی اعضای تعاونی اعتبار جهاد و نیز سپاه و شرکت برق] مشکلات اجتماعی و اقتصادی به وجود آمده است، استدعا دارد به منظور حل موضوع دستور فرمایند اراضی ذکر شده به محدوده شهر افزوده گردد.»

۲- این توضیح لازم است که منظور شاکی از «طرح مصوب»، همان طرح‌هایی است که بر اساس آن املاک اشخاص اخذ شده است و باید بابت عوض آن، از اراضی موجود در داخل محدوده شهری به آن‌ها واگذار شود که به این امر در صدر ماده واحده و نه تبصره «۴» آن اشاره شده است. در حالی که منظور از «طرح‌های مصوب توسعه شهری» در تبصره «۴» ماده واحده قانون مذکور، طرح‌هایی است که الگوی توسعه شهر را مشخص می‌کند. بنابراین «طرح مصوب» مذکور در تبصره یاد شده، متفاوت از «طرح مصوب» مذکور در صدر ماده واحده است که شاکی به آن استناد کرده است.

دیوان عدالت اداری،<sup>(۱)</sup> با موضوع مصوبه شورای شهر بی ارتباط است؛ زیرا رأی مذکور که به فوریت نیاز و فعلیت طرح‌های مصوب تأکید دارد، ناظر بر صدر ماده واحده (یعنی اخذ اراضی اشخاص جهت اجرای طرح‌های عمومی یا عمرانی توسط دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها) است و نه تبصره «۴» آن که راجع به اخذ اراضی اشخاص بابت استفاده از مزایای ورود به محدوده شهر است. بنابراین استدلال شاکی مبنی بر اینکه تبصره «۴» ماده واحده قانون مذکور بر لزوم وجود طرح مصوب در زمان درخواست ورود اراضی به محدوده شهر تأکید دارد، اشتباه است؛ زیرا همان‌طور که ذکر شد، تبصره «۴» ماده واحده این قانون، موضوع نسبتاً مستقلی از صدر ماده واحده (یعنی شرایط اضافه‌شدن اراضی اطراف شهر به محدوده شهری) را بیان می‌کند.

## نتیجه‌گیری

در نهایت باید گفت که نهاد ذی‌صلاح قانونی برای تعیین درصد دریافتی از زمین‌هایی که صاحبان آن‌ها متقاضی ورود به محدوده شهر هستند (سهم ورودیه)، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است و شورای اسلامی شهر در این خصوص هیچ صلاحیتی ندارد. مضاف بر اینکه تعیین سهم ورودیه اولاً باید مبتنی بر درخواست صاحبان اراضی الحاق‌شده به محدوده شهری باشد و بر

---

۱- رأی هیأت عمومی از این قرار است: «نظر به اینکه حسب قوانین موضوعه تملک اراضی و املاک اشخاص توسط واحدهای دولتی و شهرداری‌ها منوط به فوریت نیاز و فعلیت اجرای طرح‌های مصوب است و طرح مورد ادعای شهرداری با توجه به پرونده‌های فوق‌الذکر متجاوز از ده سال از زمان تصویب در اراضی شاکیان به مورد اجرا گذاشته نشده است. بنابراین دادنامه شماره ۱۳۳۸ مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۶ شعبه نوزدهم دیوان در حدی که متضمن این معنی است، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص می‌گردد. این رأی مطابق قسمت اخیر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع ذی‌ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

اساس نظر شورای نگهبان، از اراضی مالکانی که چنین تقاضایی ندارند، نمی‌توان چیزی دریافت کرد. ثانیاً بر اساس تصریح تبصره «۴» ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها و نیز برداشت حاصل از مشروح مذاکرات مجلس هنگام تصویب قانون مزبور، **درصد تعیین شده بابت سهم ورودیه نیز باید با موافقت مالکان مشخص شود.** بنابراین از یک طرف بند «۵» مصوبه شماره ۳۱۷ مورخ ۱۳۹۰/۷/۲۴ شورای اسلامی شهر زاهدان خارج از صلاحیت قانونی شورای مزبور بوده است و از طرف دیگر دو شرط مذکور در تبصره «۴» ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها رعایت نشده است. یعنی نه تنها اضافه‌شدن اراضی موضوع پرونده به محدوده شهر زاهدان به تقاضای صاحبان اراضی نبوده بلکه درخصوص تعیین درصد موضوع شکایت نیز توافقی با صاحبان اراضی صورت نگرفته است.

### **پیوست شماره یک**

مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره دوم، تاریخ ۱۳۶۷/۲/۸:  
رئیس- ... کمیسیون مسکن یک پیشنهادی دارند مطرح کنند آقای شهرکی بفرماید.  
غلامعلی شهرکی (رئیس کمیسیون مسکن و شهرسازی)-  
بسم‌الله‌الرحمن‌الرحیم. 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 هرکسی 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 نکنند، 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.

نصرالله 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 همان جا 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، آن ها 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. این جور زمین ها معمولاً زمین هایی هستند که محیا هستند، مورد بهره برداری هستند، حالا یا زمین زراعتی یا باغات است و این جور 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 می‌خواهد و در گذشته جوری بوده که اگر دولت می‌آمد این را داخل محدوده قرار می‌داد، چیزی از او نمی‌گرفت، اما حالا می‌گوید 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 نمی‌زند هم نفع عامه در نظر است و هم اینکه آن طوری که مالک است به خاطر اینکه می‌آید به صورت تصادفی و با موافقت دولت زمینش در محدوده شهری قرار می‌گیرد، خوب او هم لااقل یک چیزی به دولت بدهد، به عامه کمکی و خدمتی برساند. لذا من فکر می‌کنم که پیشنهاد تبصره «۴» الحاقی که کمیسیون مسکن دارد، پیشنهاد خوبی است در شهرهای که این‌ها زمین عوض مثلاً مشکل دارد. حالا یا شهرداری می‌گوید من ندارم، وزارت مسکن مراجعه می‌کند، او هم می‌گوید ما محدودیت داریم. در داخل محدوده زمین خیلی کم داریم. خوب در این‌طور موارد می‌شود واقعاً بهره‌برداری 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 آئین‌نامه 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 بلندمدتی است که فعلاً در محدوده کوچک‌تری 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 به‌عنوان 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 این‌طور 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 مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایانها 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)



بزهشکده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

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

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