



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

«بند الف مصوبه شماره ۴۶۸۸/۴/۹۶/ش -
۱۳۹۶/۳/۲۹ شورای اسلامی شهر مشهد در خصوص
بازنگری در ضوابط مربوط به حقوق شهرداری بابت
اجرای ماده ۱۰۱ قانون شهرداری»

کد گزارش: ۹۸۰۵۰۴۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۵/۲۷

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

«بند الف مصوبه شماره ۴۶۸۸/۴/۹۶/ش - ۱۳۹۶/۳/۲۹
شورای اسلامی شهر مشهد در خصوص بازنگری در ضوابط
مربوط به حقوق شهرداری بابت اجرای ماده ۱۰۱ قانون
شهرداری»

تهیه و تنظیم:

امین ابریشمی‌راد

نظارت:

سید مجتبی حسینی‌پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۵۰۴۰

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۵/۲۷

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(مصوبه شورای شهر مشهد در خصوص أخذ عوارض ورود به محدوده شهر)

موضوع شکایت: «بند الف مصوبه شماره ۴۶۸۸/۴/۹۶/ش - ۱۳۹۶/۳/۲۹ شورای اسلامی شهر مشهد در خصوص بازنگری در ضوابط مربوط به حقوق شهرداری بابت اجرای ماده ۱۰۱ قانون شهرداری»

شاکی: حمزه شکریان زینی

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر مشهد

جهت مغایرت شرعی: برخی از قواعد فقهی^۱

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۲۸۱۱ - ۱۳۹۸/۲/۳۰

مقدمه

شاکی در دادخواست حاضر مصوبه‌ای از شورای شهر مشهد را مورد شکایت قرار داده که ناظر به تعیین میزان سرانه شهرداری از زمین‌هایی است که وارد محدوده شهر می‌شوند. در گزارش حاضر ضمن تبیین وضعیت حقوقی حاکم بر موضوع مورد شکایت، به بررسی ادله طرفین و ارائه جمع‌بندی در این خصوص خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

مطابق تبصره «۴» ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی

۱. قاعده فقهی «الناس مسلطون علی اموالهم»، «من اتلف مال الغير فهو له ضامن»، «من طلب الخراج بغير عماره اخبرب البلاد و اهلك العباد»، «حرمة مال المؤمن كحرمة دمه» و «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام».

و شهرداری‌ها - مصوب ۱۳۶۷-، «در مواردی که تهیه زمین عوض در داخل محدوده های مجاز برای قطعه‌بندی و تفکیک و ساختمان سازی 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 آماده سازی 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 [طرح‌های عمرانی دولت] و همچنین اراضی عوض طرح‌های نوسازی و بهسازی شهری، بطور رایگان دریافت نمایند.» همانگونه که مشاهده می‌شود تحت شرایطی مالکان اراضی متقاضی ورود به محدوده شهر، مکلفند علاوه بر واگذاری سطوح لازم برای تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی، حداکثر تا ۲۰٪ از اراضی مزبور را نیز به‌صورت رایگان واگذار نمایند.

حال شورای اسلامی شهر مشهد به موجب بند «الف» مصوبه‌ی شماره ۴۶۸۸/۴/۹۶/ش مورخ ۱۳۹۶/۳/۲۹ با اصلاح مصوبات قبلی خود در خصوص

۱. «۱- سهم سرانه‌های مرتبط با سطوح لازم برای عمران و آماده‌سازی زمین (معاير)، تأسیسات، تجهیزات و خدمات عمومی موضوع تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها به شرح جدول زیر تعیین می‌شود. مالکینی که متقاضی بهره‌برداری از مزایای طرح‌های تفصیلی یا جامع شهر هستند، موظف به رعایت و واگذاری این سرانه‌ها به شهرداری مشهد می‌باشند.»

جدول تعیین میزان سرانه‌ها

مساحت عرصه	سهم سرانه از مساحت عرصه
اراضی و املاک تا ۵۰۰ متر مربع	۱۰ درصد
اراضی و املاک بیش از ۵۰۰ متر مربع تا ۱۰۰۰ مترمربع	۲۰ درصد
اراضی و املاک بیش از ۱۰۰۰ متر مربع تا ۳۰۰۰ مترمربع	۲۵ درصد
اراضی و املاک بیش از ۳۰۰۰ متر مربع تا ۶۰۰۰ مترمربع	۳۰ درصد
اراضی و املاک بیش از ۶۰۰۰ متر مربع تا ۱۰۰۰۰ مترمربع	۳۵ درصد
اراضی و املاک بیش از ۱۰۰۰۰ متر مربع تا ۱۵۰۰۰ مترمربع	۴۰ درصد
اراضی و املاک بیش از ۱۵۰۰۰ متر مربع	۴۳/۷۵ درصد

وظایف مالکین نسبت به ورود به محدوده، اقدام به وضع قاعده‌ای در این خصوص نموده است که مطابق آن، مالکین موظف‌اند متناسب با مساحت اراضی خود حداکثر تا ۴۳/۷۵٪ از ملک خود را بابت ورود به محدوده به صورت رایگان به شهرداری واگذار نمایند. بر این اساس، شاکی اخذ مزاد بر ۲۰٪ از اراضی اشخاص توسط شهرداری و در ازای ورود به محدوده شهر را مغایر قانون و شرع دانسته و ابطال بندهای یادشده را از زمان تصویب آن، از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درخواست کرده است.

عمده استدلال‌ات شاکی در این خصوص ناظر به مغایرت تملک املاک اشخاص بدون مجوز قانونی و شرعی با موازین شرعی به دلیل عدم اختیار و رضایت مالک در واگذاری اراضی خود و همچنین مغایرت با برخی نظرات سابق فقهای شورای نگهبان (نظرات در پیوست درخواست شاکی وجود دارد) و احکام بیع در قوانین می‌باشد.

مشتملی عنہ نیز در پاسخ خود ضمن اشاره به تکراری بودن شکایت حاضر و رأی سابق هیئت عمومی دیوان و فقهای شورای نگهبان در این خصوص مبنی بر عدم مغایرت نظیر این حکم با قانون و موازین شرع، اولاً پرداخت سهم سرانه‌های خدماتی موضوع تبصره «۴» قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرحهای دولتی و شهرداریها را منوط به تقاضای مالکین جهت بهره‌مندی از مزایای ورود به محدوده دانسته و در غیر این صورت به هیچ عنوان شهرداری سرانه‌های خدماتی موضوع طرح جامع نیز دریافت نخواهد کرد. ثانیاً برداشت شاکی را از تبصره «۴» قانون مورد استناد و مصوبه‌ی حاضر کاملاً اشتباه دانسته است. با این توضیح که مطابق تبصره ۴ ماده واحده قانون مزبور مالکینی که اراضی آنها وارد محدوده خدماتی شهرها می‌شود، مکلفند در زمان تقاضای استفاده از مزایای ورود به محدوده، علاوه بر اینکه اراضی مورد نیاز جهت تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی را واگذار می‌نمایند، تا بیست درصد از اراضی خویش را نیز به شهرداری‌ها واگذار نمایند که اقدامات موضوع این قانون در شهرداریها تحت عنوان عوارض ورود به محدوده مرسوم و معروف است. در این زمینه، آنچه از اهمیت

برخوردار است تعیین میزان اراضی مورد نیاز جهت تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی (شامل فضای سبز و معابر و بهداشتی و ...) می‌باشد که مقدار و میزان این اراضی تحت عنوان سرانه خدماتی در «طرح‌های جامع» همان شهر و توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تعیین می‌شود و این موارد تنها جهت شفاف‌سازی برای عموم مردم در مصوبه‌ی شورای اسلامی شهر مشهد به صورت درصد اعلام و به سهم بیست درصد ورود به محدوده اضافه شده و شهرداری‌ها نیز مکلفند تا این میزان‌ها را رعایت کنند. در این زمینه، شورای اسلامی شهر مشهد اظهار داشته است که مصوبه شورای شهر برای قطعات کوچکتر، مقدار سرانه کمتری نسبت به میزان تعیین شده در طرح جامع تعیین نموده و از این جهت تلاش داشته تا مساعدت بیشتری به اراضی دارای مترژ کوچک‌تر داشته باشد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری:

با عنایت به مطالب مطروحه و استدلال‌ات طرفین درخصوص شکایت حاضر، باید گفت همان‌گونه که از عنوان مصوبه‌ی مورد شکایت مبنی بر «بازنگری در ضوابط مربوط به حقوق شهرداری بابت اجرای ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها» و از دفاعیات شورای اسلامی شهر مشهد به دست می‌آید، به نظر می‌رسد اخذ مزاد بر ۲۰٪ از اراضی افراد، صرفاً به منظور بهره‌مندی از مزایای ورود به محدوده شهر (موضوع قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها) نبوده است، بلکه اخذ آن به منظور تأمین اراضی مورد نیاز جهت تأسیسات، تجهیزات و خدمات عمومی و همچنین بابت تفکیک اراضی در راستای اجرای ماده (۱۰۱) قانون شهرداری^۱ نیز بوده

۱. ماده ۱۰۱ قانون شهرداری: ...

تبصره ۳- 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 افزاز این اراضی مطابق با طرح جامع و تفصیلی با توجه به ارزش افزوده ایجادشده 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

←

است، اما عبارت جزء «۱» بند «الف» مصوبه‌ی موضوع شکایت و جدول ذیل آن، تفکیکی در خصوص سهم ورود به محدوده و سهم مربوط به تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی، ارائه نموده است و از این حیث ادعای شاکی نسبت به ظاهر این جزء می‌تواند صحیح و تجویز اخذ مازاد بر ۲۰٪ از اراضی اشخاص به استناد تبصره «۴» ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مغایر با قانون مزبور تلقی شود. فارغ از اینکه استناد به ماده (۱۰۱) قانون شهرداری ناظر به سهم شهرداری‌ها بابت تفکیک اراضی نیز نمی‌تواند به صورت مطلق قابل قبول باشد، چراکه نفس ورود اراضی به محدوده شهری مستلزم تفکیک نیست تا متعاقب آن اخذ بخشی از زمین به‌عنوان سهم شهرداری محسوب شود و یا اینکه تفکیک همه اراضی مشمول کسر سهم شهرداری نمی‌شوند.

لازم به ذکر است، آنچه که توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری پیشتر مغایر با قانون دانسته نشده بود و در استنادات شهرداری مشهد بیان شده، مربوط به اخذ حداکثر ۲۰٪ از اراضی اشخاص به استناد تبصره «۴» ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها و اخذ مازاد بر ۲۰٪ بابت سرانه‌ی موضوع ماده ۱۰۱ قانون شهرداری و بابت تفکیک اراضی بوده است، و حال آنکه در خصوص مصوبه‌ی مورد شکایت چنین تفکیکی قابل مشاهده نیست و سهم هر دو موضوع به‌صورت یکجا بیان گردیده است.

→
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
رایینا 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