



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

ابطال تبصره «۴» ماده (۱۴)، ماده (۳۱) و
تبصره «۱» ماده (۳۵) دفترچه یکپارچه‌سازی
ضوابط محاسبات درآمدی مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۲۳
شورای اسلامی شهر مشهد مقدس و همچنین
ابطال مصوبه شماره ۵۰۲۱/۴/۹۳/ش مورخ
۱۳۹۳/۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد مقدس

کد گزارش: ۹۴۰۸۰۴۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۸/۲۰

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال تبصره «۴» ماده (۱۴)، ماده (۳۱) و تبصره «۱» ماده (۳۵)
دفترچه یکپارچه‌سازی ضوابط محاسبات درآمدی مصوب
۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد مقدس و همچنین ابطال
مصوبه شماره ۵۰۲۱/۵۰۹۳/۴/ش مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۳ شورای اسلامی
شهر مشهد مقدس

تهیه و تنظیم:

محمدعلی فراهانی

نظارت:

مرتضی حاج‌علی‌خمسه و محمدهادی زرافشان

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۰۸۰۴۱

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۰۸/۲۰

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال تبصره «۴» ماده (۱۴)، ماده (۳۱) و تبصره

«۱» ماده (۳۵) دفترچه یکپارچه‌سازی ضوابط محاسبات درآمدی مصوب

۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد مقدس و همچنین ابطال مصوبه شماره

۵۰۲۱/۹۳/۴/ش مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد مقدس

شاکی: آقایان حمزه شکریان زینی و محمد براتی به وکالت از آقای ناصر

همتی اسمعیلی

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر مشهد مقدس و شهرداری مشهد مقدس

جهات مغایرت شرعی: ۱- قاعده تسلیط ۲- قاعده اتلاف ۳- «من طلب

الخراج بغير عماره أخرج البلاد و أهلک العباد» ۴- قاعده احترام مال مسلم ۵-

قاعده لاضرر

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۵۰۲۴۹/۲۰۰ - ۱۳۹۴/۴/۳

مقدمه

شاکی به موجب تقدیم دادخواستی، تقاضای ابطال دو مصوبه شورای اسلامی

شهر مشهد مقدس را مطرح کرده است. مصوبه اول مشتمل بر سه موضوع است:

موضوع اول (تبصره «۴» ماده (۱۴)) درباره دریافت مبالغی بابت تراکم‌های مازاد

(طبقه اضافی و پیشروی طولی) از شهروندان است؛ موضوع دوم (ماده (۳۱)) در خصوص تأمین نکردن پارکینگ و تعیین میزان جریمه برای آن است و نهایتاً موضوع سوم (تبصره «۱» ماده (۳۵)) درباره دریافت بهای خدمات تغییر کاربری املاک شهر مشهد به کاربری تجاری است. موضوع مصوبه دوم هم، اصلاح تبصره «۱» ماده (۳۵) اخیرالذکر است که به شهرداری اجازه می‌دهد به میزان پنجاه درصد (۵۰٪) قیمت کارشناسی سرقتی ملک مربوط را بابت بهای خدمات تغییر کاربری دریافت کند. این تقاضا به جهت مغایرت شرعی و قانونی این مصوبات طرح شده است. در مقابل نیز شورای اسلامی شهر مشهد مقدس ضمن لایحه‌ای از خود دفاع کرده است. در ادامه ادله طرفین بررسی و ارزیابی می‌شود.

شرح و بررسی

با توجه به اینکه وکیل شاکی پیش از این نیز در پرونده‌ای دیگر از تبصره «۱» ماده (۳۵)^(۱) موضوع مصوبه شماره ۴/۹۳/۵۰۲۱/ش مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد (که در این شکایت به‌عنوان مصوبه دوم به آن اشاره شده

۱. ماده ۳۵- بهای خدمات تغییر کاربری‌ها (موضوع مواد (۳۱) تا (۳۴) این فصل) به شرح زیر محاسبه و دریافت گردد:

$\text{بهای خدمات هر مترمربع تغییر کاربری املاک} = ۳۰\% \times (\text{ضریب کاربری قدیم} - \text{ضریب کاربری جدید}) \times p$
--

تبصره ۱ (اصلاحی ۱۳۹۳/۵/۲۳)- در معابر با امکان صدور مجوز تجاری (گروه یک ماده (۳۳) دفترچه ضوابط محاسبات درآمدی)، بابت تجارتی براساس ۵۰٪ قیمت سرقتی اعلام شده توسط کارشناس رسمی دادگستری (که شامل تمامی عوامل مؤثر مانند ارتفاع مازاد، تأمین یا کسر پارکینگ و... می‌باشد) وصول شود. ضمناً هیچ‌گونه تخفیف و محاسبه متفاوت از نظر ماهیت سند (ملکی، موقوفه، استیجاری و...) قابل اعمال نیست.

است) شکایت کرده بود و فقهای محترم شورای نگهبان در نظریه خود در پاسخ به استعلام دیوان عدالت اداری، آن را خلاف موازین شرع نشناخته‌اند^(۱)؛ لذا این تبصره و ادله شاکی مبنی بر مغایرت آن در متن این گزارش بررسی نشده است. اما نکته درخور اشاره این است که مصوبه مزبور در حقیقت اصلاح تبصره «۱» ماده (۳۵) مصوب سال ۱۳۹۱ شورا است و در این پرونده، شاکی علاوه بر مصوبه اصلاحی فوق، ابطال تبصره «۱» ماده (۳۵) سابق را نیز درخواست کرده است. ممکن است این سؤال مطرح شود که وقتی این تبصره به موجب مصوبه‌ای اصلاح شده است، در حقیقت نسخ شده و تقاضای ابطال آن مردود است. اما در پاسخ گفتنی است که این تبصره در مدت زمان بین تاریخ تصویب، یعنی سال ۱۳۹۱ و تاریخ اصلاح، یعنی سال ۱۳۹۳، قابلیت اجرا داشته و تقاضای ابطال آن، درخصوص مواردی که در آن زمان اتفاق افتاده است، می‌تواند دارای اثر باشد.

بنابراین ادله شاکی مبنی بر ابطال تبصره «۴» ماده (۱۴)، ماده (۳۱) و تبصره

۱. نظریه شماره ۹۴/۱۰۲/۳۳۰۵ مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۴ شورای نگهبان:

«رئیس محترم هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

با سلام و تحیت

عطف به نامه شماره ۹۰۰۰/۲۱۰/۸۷۰۱/۲۰۰ مورخ ۱۳۹۴/۱/۲۴: موضوع مصوبه شماره ۱۳۹۴/۶/۱۸/۴/۹۳/۵۰۲۱ ش مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد، در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۶/۱۸ فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر فقهای معظم به شرح ذیل اعلام می‌گردد:

- مصوبه مذکور خلاف موازین شرع شناخته نشد، اما از جهت مغایرت با قانون تشخیص امر به عهده آن دیوان محترم است.

محمد رضا علیزاده

قائم مقام دبیر شورای نگهبان»

«۱» ماده (۳۵) سابق (مصوب سال ۱۳۹۱) و تحلیل آن، بررسی خواهد شد.

دلایل شاکی^(۱) به منظور اثبات مغایرت تبصره «۴» ماده (۱۴) و تبصره «۱»

ماده (۳۵) با قانون عبارت است از:

۱. اجازه تغییر کاربری، ایجاد طبقه اضافی و پیشروی طولی، به نوعی تغییر

طرح تفصیلی محسوب می‌شود؛ لذا با مواد (۵) و (۷) قانون تأسیس

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران^(۲) مغایر است.

براساس بند «۳» ماده (۱) قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به

وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶^(۳)

۱. با توجه به اینکه برخی از دلایل به طور مجمل بیان شده و موهم ابهام است، توضیح تکمیلی آن‌ها ذیل دلایل مربوط آمده است.

۲. ماده (۵) (اصلاحی ۱۳۸۹/۴/۷) - 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 مسکن 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.

ماده ۷- شهرداری‌ها مکلف به اجرای مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران طبق مفاد ماده (۲) می‌باشند.

۳. ماده ۱- تعاریف:

از نظر اجرای این قانون تعاریف و اصطلاحات به طور کلی، همچنین مصادیق ساختمان‌های دولتی، به شرح زیر است:

...

۳- طرح تفصیلی:

طرح تفصیلی عبارت از طرحی است براساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هریک از آن‌ها

←

که طرح تفصیلی را تعریف کرده است، موضوعات فوق جزء طرح تفصیلی محسوب می‌شود و بنابراین تغییر آن و وضع هرگونه قواعد درباره آن در صلاحیت کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است.

۲. براساس بند «۳» ماده (۲۹) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها^(۱)، شهرداری‌ها بایستی بابت خدمتی که به شهروندان ارائه می‌کنند، بهای خدمات را دریافت کنند، درحالی‌که شهرداری اساساً بابت تغییر کاربری و پیشروی طولی خدمتی ارائه نمی‌کند که بر مبنای آن بهای خدمات اخذ کند.

۳. از بند «ش» ماده (۱۴)^(۲) و تبصره ذیل ماده (۱۵)^(۳) آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و

→

و وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان و 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.

۱. ماده ۲۹- درآمد شهرداری‌ها به شش طبقه به شرح زیر تقسیم می‌شود:

...

۳- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری...

۲. ماده ۱۴- شوراها موظف‌اند به هنگام تصمیم‌گیری راجع به عوارض علاوه بر توجه به سیاست‌های کلی که در برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین بودجه سالیانه اعلام می‌شود، سیاست‌های عمومی دولت را به شرح ذیل مراعات نمایند:

...

ش- وضع بدون تبعیض عوارض براساس اصل ۳ قانون اساسی.

۳. ماده ۱۵- تبصره- در سال جاری و مادام که استانداردها و نسبت‌های موضوع این ماده تعیین

←

شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و بند «۳» ماده (۲۹) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، مستفاد این است که بهای خدمات ارائه شده باید با خدمات مزبور متناسب باشد؛ اما در تبصره «۴» ماده (۱۴) بهای خدمات پیشروی طولی و طبقه اضافی به صورت ثابت و غیرکارشناسی، براساس ضرایب **p** (قیمت روز املاک) محاسبه و دریافت می‌شود.

گذشته از دلایل فوق، شاکی مدعی است مفاد این مصوبه پیش از این در دستورالعمل‌های شهرداری مشهد وجود داشته که به موجب رأی شماره ۳۳۸، ۳۳۹ و ۳۴۰ مورخ ۱۳۸۵/۵/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری^(۱) باطل شده

→

نشده‌اند، مجموع عوارض وصولی در هر محل با رعایت ماده (۳) این آیین‌نامه نباید در مورد درآمدها بیش از حداکثر دو درصد (۲٪) درآمد سالیانه، در مورد فروش کالاها یا خدمات بیش از حداکثر دو درصد (۲٪) قیمت عمده فروشی و در مورد دارایی و ثروت بیش از حداکثر نیم درصد ارزش معاملاتی آن با احتساب میزان عوارض قابل وصول موجود باشد.

۱. **رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری:** «طبق ماده (۲) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، تصویب نقشه جامع شهر به عهده شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و تنظیم و تصویب نقشه تفصیلی و تغییر کاربری اراضی و املاک واقع در محدوده شهرها، با رعایت شرایط و ضوابط قانونی، به عهده کمیسیون ماده (۵) قانون مزبور محول شده و به حکم صریح ماده (۷) همان قانون، شهرداری مکلف به اجرای مصوبات شورای عالی مذکور است. نظر به جهات فوق‌الذکر و اینکه تکلیف تخلفات ساختمانی در محدوده شهرها نیز به شرح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری تعیین شده و طبق ماده (۵۵) قانون شهرداری و سایر مقررات آن قانون، اجازه وضع مقررات آمره به شهرداری تفویض نگردیده است؛ بنابراین مفاد دستورالعمل‌های شماره ۲۱/۲۷۹۳۹ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲ و ۲۱/۲۰۳۹۸ مورخ ۱۳۸۳/۶/۱۲ و ۲۱/۳۳۱۱۳ مورخ ۱۳۸۳/۹/۸ شهرداری مشهد که متضمن وضع قواعد عام و آمره و مداخله در قلمروی صلاحیت مراجع ذی‌صلاح قانونی می‌باشد، خارج از حدود اختیارات شهردار مشهد تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

است؛ بنابراین درج مفاد مزبور در مصوبه جدید مغایر ماده (۵۳)^(۱) قانون آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و ماده (۹۲)^(۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است.

اما دلایل شاکی در اثبات مغایرت ماده (۳۱) به شرح زیر است:

أ. میزان پارکینگ مورد نیاز برای هر واحد از جمله مواردی است که در طرح تفصیلی باید مشخص شده باشد، و ورود شورای شهر به این موضوع، ورود در صلاحیت کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است.

ب. طبق تبصره «۵» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها در صورت عدم تأمین پارکینگ و یا کسری پارکینگ کمیسیون موضوع این ماده است که صلاحیت رسیدگی و صدور حکم را دارد و اخذ جریمه

۱. 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 نسخ شده است. شاید منظور شاکی، قانون مصوب ۱۳۹۲ است که عنوان دقیق آن «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» است. ماده (۵۳) این قانون نیز جهت صدور قرار رد شکایت را برشمرده است که تنها بند «ث» از این ماده می‌تواند ارتباطی با ادعای شاکی داشته باشد که بیان می‌دارد:

«شکایت طرح شده از حیث موضوع قبلاً بین همان اشخاص یا اشخاصی که اصحاب دعوی، قائم‌مقام آنان هستند، رسیدگی و حکم قطعی نسبت به آن صادر شده باشد.»

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

مضاعف بر آن فاقد نص قانونی است. نکته‌ای که در تبصره «۳» ماده (۶۲) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه^(۱) و ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^(۲) به آن اشاره شده است.

حال پس از بیان ادله شاکی، این ادله تحلیل و بررسی می‌شود.^(۳)

با توجه به ادله مطرح شده می‌توان گفت شورای اسلامی شهر درخصوص وضع مصوبه‌ای با این مفاد صلاحیت ندارد؛ زیرا برخی از مفاد این مصوبه در صلاحیت کمیسیون موضوع ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و

۱. تبصره «۳» ماده (۶۲) قانون برنامه پنجساله پنجم: «دستگاه‌های اجرائی مذکور در مقابل ارائه خدمات یا اعطاء انواع مجوز حتی با توافق، مجاز به اخذ مبالغی بیش از آنچه که در قوانین و مقررات قانونی تجویز شده است، نمی‌باشند. تخلف از اجرای این حکم و سایر احکام این ماده مشمول مجازات موضوع ماده (۶۰۰) قانون مجازات اسلامی است.»

۲. ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: «دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود. همچنین اخذ هدایا و کمک نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات اعم از داخلی و خارجی توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، مؤسسات و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است و یا تابع قوانین خاص هستند ممنوع می‌باشد. به کتابخانه‌های دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی، فرهنگستان‌ها، بنیاد ایران شناسی، سازمان اسناد ملی ایران، سازمان میراث فرهنگی کشور، کتابخانه ملی ایران و کتابخانه مجلس شورای اسلامی اجازه داده می‌شود به صاحبان کتابخانه، اشیاء هنری و موزه‌ای که مجموعه کتاب‌ها و اشیاء ملکی خود و یا بخشی از آنها را به مؤسسات مذکور در فوق اهداء می‌کنند با تأیید هیأت امانت مربوطه یا بالاترین مقام دستگاه ذی ربط مبالغی به عنوان هدیه متقابل بپردازند. این مبلغ نباید از شصت درصد (۶۰٪) قیمت کارشناسی هدایا بیشتر باشد. آیین نامه اجرائی این ماده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.»

۳. گفتنی است با توجه به اینکه لایحه دفاعیه شورای اسلامی شهر مشهد مقدس اشاره‌ای به محتوای شکایت نداشته و شکایات مختلف را به یکدیگر مرتبط کرده است و به لوائح دفاعیه سایر پرونده‌ها ارجاع داده است، از اشاره به آن خودداری شد.

معماری ایران است و در نتیجه از حیطة صلاحیت‌های شورای اسلامی شهر خارج است. اجازه پیشروی طولی یا تراکم اضافی، موضوع تبصره «۴» ماده (۱۴) و نیز اجازه تغییر کاربری، موضوع تبصره «۱» ماده (۳۵)، از این قبیل امور هستند. در این رابطه اشاره به رأی شماره ۳۳۸، ۳۳۹ و ۳۴۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که پیش از این ذکر شد، ضروری است. در این رأی دستورالعمل‌های شهردار وقت مشهد به این دلیل که متضمن موضوعاتی است که در صلاحیت شهرداری نیست، ابطال شده است. به عبارت دیگر، تصویب نقشه جامع شهر در صلاحیت شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است^(۱) و تصویب طرح‌ها و نقشه‌های تفصیلی شهرها و تغییرات آن‌ها در صلاحیت کمیسیون ماده (۵) قانون اخیرالذکر است؛ بنابراین شورای شهر در این زمینه صلاحیتی نداشته و در ماده (۷۱)^(۲) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات

۱. ماده (۲) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: «وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به شرح زیر است: (۱) بررسی پیشنهادهای لازم در مورد سیاست کلی شهرسازی برای طرح در هیئت وزیران. (۲) اظهار نظر نسبت به پیشنهادهای و لوایح شهرسازی و مقررات مربوط به طرح‌های جامع شهری که شامل منطقه‌بندی - نحوه استفاده از زمین - تعیین مناطق صنعتی - بازرگانی - اداری - مسکونی - تأسیسات عمومی - فضای سبز و سایر نیازمندی‌های عمومی شهر می‌باشد. (۳) بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آن‌ها خارج از نقشه‌های تفصیلی. (۴) تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی.»

۲. ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران: «وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:
۱- انتخاب شهردار برای مدت چهار سال.

...

۲- بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها
←

→

جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذی‌ربط.

۳- نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی، در صورتی که این نظارت محل جریان عادی این امور نگردد.

۴- همکاری با مسئولین اجرایی و نهادها و سازمان‌های مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان.

۵- برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذی‌ربط.

۶- تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز گردشگری و تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط.

۷- اقدام در خصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف، نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاه‌های ذی‌ربط.

۸- نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آن‌ها، به گونه‌ای که محل جریان عادی امور شهرداری نباشد.

۹- تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آن‌ها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور.

۱۰- تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یک بار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور.

۱۱- همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی.

۱۲- تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریح بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر.

...

۱۳- تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد.

۱۴- تصویب معاملات و نظارت بر آن‌ها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد، با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری.

...

۱۵- تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور.

...

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- نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری.
- ۱۸- نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر.
- ۱۹- نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود، با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل مؤسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن.
- ۲۰- تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر.
- ۲۱- نظارت بر ایجاد گورستان، غسلخانه و تهیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشت و توسعه شهر.
- ۲۲- وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری.
- ۲۳- نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میداين و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه.
- ۲۴- تصویب نام‌گذاری معابر، میداين، خیابان‌ها، کوچه و کوی در حوزه شهری و همچنین تغییر نام آن‌ها با رعایت مقررات مربوط.
- ۲۵- تصویب مقررات لازم به پیشنهاد شهرداری جهت نوشتن هر نوع مطلب و یا الصاق هر نوع نوشته و آگهی و تابلو بر روی دیوارهای شهر با رعایت مقررات موضوعه و انتشار آن برای اطلاع عموم.
- ۲۶- تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها با رعایت مقررات مربوط.
- ۲۷- تصویب نرخ کرایه وسائط نقلیه درون شهری.
- ۲۸- وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه.
- ۲۹- وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های ذی‌ربط برای دایرکردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره با رعایت مقررات قانونی مربوط.
- ۳۰- نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آن‌ها با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهردار و پیگیری‌های لازم براساس مقررات قانونی.

...

- ۳۱- شورا موظف است در پایان هر سال مالی، صورت بودجه و هزینه خود را جهت اطلاع عموم منتشر نماید و نسخه‌ای از آن را جهت بررسی به شورای شهرستان و استان ارسال کند.
- ۳۲- واحدهای شهرستانی کلیه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی که در زمینه ارائه خدمات شهری وظایفی را به عهده دارند، موظف‌اند برنامه سالانه خود درخصوص خدمات شهری را که در چارچوب اعتبارات و بودجه سالانه خود تنظیم شده، به شورا ارائه نمایند.

←

شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران که وظایف شورای شهر را احصا کرده است، در این زمینه سخنی به میان نیامده است.

برخی دیگر از مفاد این مصوبه نیز در صلاحیت کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰)^(۱) قانون شهرداری است که به تعیین تکلیف قانون‌گذار برای تخلفات صورت گرفته مربوط است. برای ضمانت اجرای این ماده و به عنوان مرجعی برای رسیدگی به تخلفات احتمالی، به استناد تبصره «۱» ماده (۱۰۰)^(۲) قانون

→

۳۳- همکاری با شورای تأمین شهرستان در حدود قوانین و مقررات.

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.»
۱. ماده ۱۰۰ (الحاقی ۱۱/۲۷/۱۳۴۵-) مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود، اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد، جلوگیری نماید.

۲. تبصره ۱ (اصلاحی ۱۷/۵/۱۳۵۲-) در موارد مذکور فوق که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی، قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه شهرداری، ساختمان، احداث یا شروع به احداث شده باشد، به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون‌هایی مرکب از نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری به انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای انجمن شهر به انتخاب انجمن مطرح می‌شود. کمیسیون پس از وصول پرونده به ذی‌نفع اعلام می‌نماید که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال دارد. پس از انقضای مدت مذکور، کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت می‌کند، ظرف مدت یک ماه تصمیم مقتضی برحسب مورد اتخاذ کند. در مواردی که شهرداری از ادامه ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می‌کند، مکلف است حداکثر ظرف یک هفته از تاریخ جلوگیری، موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح نماید؛ در غیر این صورت کمیسیون به تقاضای ذی‌نفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد. در صورتی که تصمیم کمیسیون بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد، مهلت مناسبی که نباید از دو ماه تجاوز کند، تعیین می‌نماید. شهرداری مکلف است تصمیم مزبور را به مالک ابلاغ کند. هرگاه مالک در مهلت مقرر اقدام به قلع بنا ننماید، شهرداری رأساً اقدام کرده و هزینه آن را طبق مقررات آیین‌نامه اجرای وصول عوارض از مالک دریافت خواهد نمود.

پیش‌گفته، کمیسیونی با ترکیب مذکور در این تبصره تشکیل می‌شود. صلاحیت‌های این کمیسیون نیز طبق تبصره‌های بعدی ماده (۱۰۰) مشخص شده است. همچنین برای تخلفات مذکور ضمانت‌اجراهایی نیز پیش‌بینی شده است که حسب تشخیص کمیسیون، از قلع و تخریب تا جریمه‌های نقدی را شامل می‌شود. از جمله این ضمانت‌اجراها، تبصره «۵» ماده (۱۰۰)^(۱) است که درباره تأمین نکردن پارکینگ یا کسری آن تعیین تکلیف کرده است. بر این اساس، ماده (۳۱) دفترچه محاسبات درآمدی، در همان موضوعی تصویب شده است که قانون‌گذار در تبصره «۵» ماده (۱۰۰) برای آن تعیین تکلیف کرده است و از این نظر خارج از صلاحیت‌های نهاد شورای شهر بوده و مغایر قانون است. مؤید این نظر آرای متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است که با همین استدلال مصوبات گوناگون شوراهای اسلامی شهر را ابطال کرده است.^(۲)

۱. تبصره ۵ (اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) - در مورد عدم احداث پارکینگ و یا غیرقابل استفاده بودن آن و عدم امکان اصلاح آن، کمیسیون می‌تواند با توجه به موقعیت محلی و نوع استفاده از فضای پارکینگ، رأی به اخذ جریمه‌ای که حداقل یک برابر و حداکثر دو برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر مترمربع فضای ازبین‌رفته پارکینگ باشد، صادر نماید (مساحت هر پارکینگ با احتساب گردش، ۲۵ مترمربع می‌باشد). شهرداری مکلف به اخذ جریمه تعیین شده و صدور برگ پایان ساختمان می‌باشد.

۲. برای نمونه به ۳ رأی از آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره می‌شود:

رأی شماره ۱۱۶ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۳: «با توجه به اینکه قانون‌گذار درخصوص عدم رعایت تأمین یا کسری پارکینگ به شرح تبصره (۵) ماده (۱۰۰) قانون شهرداری اصلاحی سال ۱۳۵۸، تعیین تکلیف کرده است و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در بند (و) رأی شماره ۱۴۸۱ و ۱۴۸۰، ۱۴۷۹، ۱۴۷۸، ۱۴۷۷ - ۱۳۸۶/۱۲/۱۲ و رأی شماره ۹۱۱۰۹۰۹۰۵۸۰۰۷۷۰ - ۱۳۹۱/۱۰/۱۸ و رأی شماره ۹۷ الی ۱۰۰ - ۱۳۹۲/۲/۱۶ در مورد مشابه، با لحاظ حکم قانون مذکور، مصوبات مربوط مبنی بر اخذ عوارض به لحاظ کسری یا عدم تأمین پارکینگ را ابطال کرده است؛ بنابراین با لحاظ قانون فوق‌الذکر و تبعیت از استدلال مصرح در آرای یاد شده، مصوبه مورد شکایت با موضوع وضع عوارض بابت

←

در آخر باید به این نکته اشاره شود که با توجه به ابطال دستورالعمل‌های شهرداری در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و وحدت موضوع این

→

حذف یا کسر پارکینگ، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می‌شود و به استناد بند «۱» ماده (۱۹) و ماده (۲۰) و ماده (۴۲) قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آن از تاریخ تصویب صادر و اعلام می‌دارد.»

رأی شماره ۱۴۷۷ - ۱۴۸۱ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۲: «... و- نظر به اینکه قانون‌گذار به شرح تبصره (۵) ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، تکلیف عدم رعایت پارکینگ و یا کسری آن را معین و متخلف را براساس رأی کمیسیون‌های مقرر در آن ماده به پرداخت جریمه محکوم نموده و قانون‌گذار تعرفه مربوط به استفاده از حق انشعاب و بهای آن را مشخص کرده است، وضع عوارض در مورد عدم رعایت پارکینگ و یا کسری آن و همچنین برقراری عوارض مربوط به استفاده از انشعاب نیروهای آب، برق، گاز و همچنین انشعاب فاضلاب و امتیاز تلفن که جنبه محلی ندارند و موجب افزایش‌های بهای حق انشعاب مندرج در حکم مقنن می‌گردد، خلاف هدف و حکم مقنن است و همچنین وضع قاعده امره مبنی بر تعیین جریمه تأخیر تأدیه در پرداخت عوارض و وصول آن که اختصاص به حکم صریح مقنن دارد، از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر، با توجه به وظایف و مسئولیت‌های آن شورا به شرح ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و سایر قوانین مربوط خارج است؛ بنابراین مصوبات مورداعتراض در قسمت‌های مربوط به برقراری عوارض از بناهای دارای کسری پارکینگ و عوارض استفاده از انشعاب و جریمه تأخیر در تأدیه عوارض به شرح فوق‌الذکر، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی تشخیص داده می‌شود. به استناد قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده یک و بند یک ماده (۱۹) و ماده (۴۲) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ ابطال می‌گردد.»

رأی شماره ۷۷۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸: «با توجه به اینکه قانون‌گذار درخصوص عدم رعایت پارکینگ یا کسری آن به شرح تبصره (۵) ماده (۱۰۰) قانون شهرداری اصلاحی سال ۱۳۵۸، تعیین تکلیف کرده است و در بند «و» رأی شماره ۱۴۸۱ و ۱۴۸۰، ۱۴۷۹، ۱۴۷۸، ۱۴۷۷ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۲، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد مشابه، با لحاظ حکم قانونی مذکور، مصوبه مربوط مبنی بر اخذ عوارض به لحاظ کسری پارکینگ یا عدم تأمین آن را ابطال کرده است؛ بنابراین با لحاظ قانون فوق‌الذکر و تبعیت از استدلال مصرح در رأی یادشده، آن قسمت از مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۴ شورای اسلامی شهر بوشهر، موضوع وضع عوارض و تعرفه‌های منابع درآمدی شهرداری بوشهر در سال ۱۳۸۹ در تجویز اخذ عوارض بابت حذف یا کسر پارکینگ، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می‌شود و به استناد بند «۱» ماده (۱۹) و ماده (۴۲) قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.»

دستورالعمل‌ها با مواد موضوع شکایت^(۱)، بایسته بود که موضوع بدون رعایت ماده (۸۳) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ و به استناد ماده (۹۲) این قانون، خارج از نوبت در هیئت عمومی دیوان مطرح می‌شد.

نتیجه‌گیری

همان‌طور که پیش از این نیز اشاره شد، موضوع تبصره «۱» ماده (۳۵) (اصلاحی سال ۱۳۹۳) با توجه به اینکه فقهای معظم شورای نگهبان پیش از این اظهارنظر فرموده‌اند، در گزارش حاضر بررسی نشد. براساس نظریه مزبور، مصوبه مذکور مغایر شرع شناخته نشد و تصریح شد که تشخیص مغایرت قانونی آن بر عهده هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است.

درخصوص سایر مواد موضوع شکایت، با توجه به توضیحات فوق و با بررسی ادله شاکی و نیز با بررسی قوانین مربوط که صلاحیت شوراهای اسلامی

۱. دستورالعمل‌های مزبور در ضمیمه و مستندات پرونده موجود نبوده و پس از بررسی‌های به‌عمل‌آمده طی تماس با شاکی پرونده، دو دستورالعمل در دسترس قرار گرفت. در بندهای «۲»، «۳» و «۴» و «۷» دستورالعمل شهرداری به شماره ۲۱/۲۰۳۹۸ مورخ ۱۳۸۲/۶/۱۲، به‌ترتیب درباره «تعداد واحدهای مزاد»، «کسری پارکینگ» و «کاربری‌های تجاری» احکامی ذکر شده است. به‌عنوان مثال، در بند «۴» دستورالعمل درباره کسری پارکینگ چنین آمده است: «۴- در مورد املاکی که دارای کسری پارکینگ می‌باشند و نمی‌توانند پارکینگ موردنیاز خود را تأمین نمایند، به‌استناد مصوبه شورای اسلامی شهر و تأیید هیئت ویژه پارکینگ، به‌شرح زیر کسری پارکینگ محاسبه و حقوق شهرداری اخذ گردد: الف) کسری پارکینگ واحدهای مسکونی در هر پلاک (برطبق مصوبه شورای اسلامی شهر مشهد) به‌ازای هر مترمربع ۴k؛ ب) کسری پارکینگ واحدهای اداری و صنعتی به‌ازای هر مترمربع ۶k؛ ج) کسری پارکینگ واحدهای تجاری به‌ازای هر مترمربع ۸k».

شهر را معین کرده است، روشن شد که شورای اسلامی شهر نمی‌تواند در موضوعاتی که به طور خاص در صلاحیت نهادهای دیگر هستند، مقرر و وضع کند. همچنین نمی‌تواند در موضوعاتی که قانون‌گذار برای آن‌ها تعیین تکلیف کرده است، مقررات دیگری وضع کند.

در موضوع پرونده نیز با توجه به اینکه موضوعاتی نظیر تراکم اضافه یا پیشروی طولی و یا تغییر کاربری، در زمره موضوعاتی است که باید در طرح تفصیلی بیان شود و تصویب و تغییر طرح تفصیلی در صلاحیت کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است و به استناد قانون و نیز آرای متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، شورای اسلامی شهر نمی‌تواند در قلمروی صلاحیت‌های این کمیسیون وضع قاعده کند. همچنین قانون‌گذار در تبصره «۵» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، کمیسیون موضوع این ماده را مرجع صالح در موضوع تأمین نکردن پارکینگ یا کسری آن دانسته است و ورود شورای شهر در این حوزه و اقدام به وضع مقرر در خصوص آن مغایر قانون است.

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)



بزرگساده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir