



پژوهشکده شورای نگهبان

گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

تقاضای ابطال بند «۳» مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۳/۱ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و بند «۱» صورت جلسه مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۹ کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری قم

کد گزارش: ۹۵۰۲۰۱۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۲/۱۵

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال بند «۳» مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۳/۱ شورای

عالی شهرسازی و معماری ایران و بند «۱» صورت جلسه

مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۹ کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس

شورای عالی شهرسازی و معماری قم

تهیه و تنظیم:

محمدامین ابریشم‌کش

نظارت:

محمدعلی فراهانی و محمدهادی زرافشان

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۰۲۰۱۱

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۰۲/۱۵

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال بند «۳» مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۳/۱ شورای عالی

شهرسازی و معماری ایران و بند «۱» صورت جلسه مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۹ کمیسیون

ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری قم

شاکی: آقای محمد کربلائی امینی

طرف شکایت: شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شورای عالی شهرسازی و

معماری قم و شهرداری منطقه ۴ قم

جهات مغایرت شرعی: قاعده لاضرر و اصل تسلیط و حرمت مالکیت مشروع

افراد

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۵۰۲۳۰/۲۰۰/۲۱۰/۹۰۰۰ - ۱۳۹۴/۹/۲۹

مقدمه

در این پرونده، شاکی تملک املاک اشخاص «به میزانی وسیع تر از احتیاج پروژه» را که به موجب مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیسیون ماده (۵) قم صورت گرفته، مغایر مواد قانونی و موازین شرعی دانسته که در این گزارش، وجوه قانونی آن بررسی خواهد شد.

شرح و بررسی

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در بند «۳» مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۳/۱ خود راجع به طرح جامع شهر قم، ضمن اعلام موافقت این شورا با الحاق روستای جمکران و افزودن باند ۴۰۰ متری (از خط محدوده تا روستای جمکران) و اراضی سمت شرق آن به محدوده شهر قم، مقرر داشته است که نقشه تفصیلی اراضی اضافه شده صرفاً با کاربری خدمات عمومی در مقیاس

منطقه فضای سبز و گردشگری (بدون کاربری مسکونی) تهیه شده و پس از طی مراحل استانی، با تأیید دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری، به مراجع مربوط ابلاغ شود. کمیسیون طرح تفصیلی (ماده (۵)) قم نیز در بند «۱» صورت جلسه خود در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۱۹، طراحی شهری محور حرم-جمکران (بلوار پیامبر اعظم (ص)) را با رعایت مفاد صورت جلسه کمیسیون ماده پنج مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۵ تصویب کرده و مقرر داشته که مشاور، ضوابط و مقررات طرح را تهیه کرده و جهت تأیید نهایی به کمیسیون ارائه کند.

شاکی مدعی است که مصوبات پیش گفته شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و کمیسیون ماده (۵) قم، با توجه به اینکه بدون رضایت اشخاص، تملک املاک آن‌ها را «به میزانی وسیع تر از احتیاج پروژه» مجاز دانسته‌اند، قانون گذاری به شمار می‌آیند؛ حال آنکه به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی، سمت نمایندگی قائم به شخص بوده و قابل واگذاری به دیگری نیست. لذا ایشان این مصوبات را مغایر مواد قانونی و موازین شرعی به شرح ذیل دانسته است:

– مواد قانونی:

۱. «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت»^۱ مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران؛

۱. ماده ۱- هرگاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، همچنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام باشد و از این پس «دستگاه اجرایی» نامیده می‌شوند، به اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند و اعتبار آن قبلاً وسیله «دستگاه اجرایی» یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد، «دستگاه اجرایی» می‌تواند مورد نیاز را مستقیماً یا به وسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بداند، برطبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک نماید.

۲. «قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها»^۱
مصوب ۱۳۶۷.

۳. ماده (۲) «قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران»^۲
مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲.

- موازین شرعی:

۱. قاعده لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام
۲. اعتبار اصل تسلیط و مالکیت مشروع
۳. نظریه فقهای شورای نگهبان به شماره ۸۹/۳۰/۴۱۵۲۹ مورخ ۸۹/۱۱/۲۶: «تملک اراضی اشخاص وسیع‌تر از مورداحتیاج، بدون رضایت مالک و فروش مازاد بر احتیاج توسط شهرداری‌ها ... خلاف موازین شرع شناخته شد.»^۳

۱. ماده واحده - 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 اجرایی، 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 بها یا عوض آن طبق قوانین مربوطه اقدام نمایند.

۲. ماده ۲ - وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به شرح زیر است:

- ۱- بررسی پیشنهادهای لازم در مورد سیاست کلی شهرسازی برای طرح در هیأت وزیران.
- ۲- اظهارنظر 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 نهائی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آنها خارج از نقشه‌های تفصیلی.
- ۴- تصویب معیارها و ضوابط و آئین‌نامه‌های شهرسازی.

۳- این نظر شورا در خصوص ماده (۲۴) «قانون نوسازی و عمران شهری» - مصوب ۱۳۴۷ - است. البته نظریه شماره ۸۹/۳۰/۴۱۴۸۳ مورخ ۸۹/۱۱/۲۰ فقهای شورای نگهبان اطلاق مصوبه مورخ

←

همچنین ایشان اقدام شهرداری منطقه ۴ قم در سال ۱۳۸۹ را که بدون تصویب بالاترین مقام مسئول (وفق ماده واحده «قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها») و قبل از تنظیم صورت جلسه کمیسیون ماده (۵) قم (مورخ ۱۳۹۱) و همچنین تصویب نهایی آن در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (موضوع «قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران»)، کل ملک ایشان را از طریق اعمال ماده (۹) «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک»^۱ اخذ کرده، مغایر این قوانین دانسته است.

در مقابل استدلالات شاکی، اداره کل راه و شهرسازی استان قم ضمن بیان برخی ایرادات شکلی این شکایت و درخواست رد آن به دلیل این ایرادات، مصوبات اشاره شده را در حدود صلاحیت مراجع تصویب کننده آن دانسته و از این جهت این گونه بیان داشته است که اگر شهرداری مربوط اقداماتی را خارج از حدود صلاحیت خود و برخلاف قوانین و مقررات انجام داده باشد، شاکی می‌بایست با تعیین مختصات دقیق پروژه و ملک خود، از اقدام شهرداری

→

۱۳۸۶/۱۰/۱۰ کمیته فنی کمیسیون ماده پنج شهر اراک را نسبت به مواردی که مقادیر مقرر در مصوبه زائد بر نیاز باشد، خلاف موازین شرع شناخته شد.

۱. ماده ۹- در صورتی که فوریت اجرای طرح با ذکر دلایل موجه به تشخیص وزیر دستگاه اجرایی ضرورت داشته باشد، به نحوی که عدم تسریع در انجام طرح، موجب ضرر و زیان جبران ناپذیری گردد، «دستگاه اجرایی» می‌تواند قبل از انجام معامله قطعی و با تنظیم صورت مجلس وضع موجود ملک با حضور مالک یا نماینده وی و در غیاب او و نماینده دادستان و کارشناس رسمی، نسبت به تصرف و اجرای طرح اقدام نماید؛ لکن «دستگاه اجرایی» مکلف است حداکثر تا سه ماه از تاریخ تصرف، نسبت به پرداخت یا تودیع قیمت عادلانه طبق مقررات این قانون اقدام نماید.

تبصره- مالک یا صاحب حق می‌تواند در صورت عدم پرداخت بها در مدت مذکور، با مراجعه به دادگاه صالحه درخواست توقیف عملیات اجرایی را تا زمان پرداخت بها بنماید و محاکم صالحه به موضوع، خارج از نوبت رسیدگی و حکم لازم [را] صادر می‌نماید و در صورت پرداخت قیمت تعیین شده، بلافاصله رفع توقیف عملیات اجرایی به عمل خواهد آمد.

شکایت کند و طرح دعوی ابطال اقدامات تملکی شهرداری و ابطال مصوبات موضوع شکایت، دو مقوله مجزا بوده که به تقدیم دادخواست مستقل و رسیدگی در مراجع ذیصلاح قانونی نیاز دارند.

بنابر آنچه درخصوص استدلالات شاکی و دفاعیات اداره کل راه و شهرسازی استان قم گفته شد و با عطف توجه به مفاد مصوبات موضوع شکایت، این نکته نیازمند توجه است که بدون در اختیار داشتن مختصات دقیق ملک شاکی و مختصات پروژۀ مدنظر، امکان تشخیص قانونی بودن یا نبودن اقدام شهرداری در تملک ملک موضوع دعوا وجود ندارد و از طرفی رعایت شرایط قانونی لازم برای اقدام شهرداری نیازمند اثبات ادعاهای شاکی است. البته تردیدی نیست که آنچه در این پرونده مشخصاً محل شکایت و درخواست شاکی بوده، موضوع اقدامات شهرداری است که ارتباطی به مصوبات موضوع شکایت ندارد و نیازمند طرح شکایت در «شعب» دیوان عدالت اداری است.

جمع بندی

با توجه به اینکه در مصوبات موضوع شکایت، حکمی مبنی بر اجازه به شهرداری در تملک «مقدار مازاد بر احتیاج پروژه» وجود ندارد و از طرفی قانونگذار عادی به موجب ماده (۱) «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت»، امکان اخذ املاک اشخاص از طریق قانونی را فراهم کرده است؛ لذا مصوبات موضوع شکایت ظاهراً مغایرتی با قوانین جاری کشور ندارند و در صورتی که اقدامات شهرداری خارج از حدود این مصوبات و یا بدون رعایت تشریفات قانونی صورت گرفته باشد، لازم است تا از اقدامات این مرجع در «شعب» دیوان عدالت اداری طرح شکایت شود.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم مکهبان 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
رایگان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.

(سخن‌های امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگواران شورای مکهبان

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