



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

تقاضای ابطال بخشنامه مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۱۸ شهرداری تهران

کد گزارش: ۹۵۰۱۰۰۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۱/۲۵

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال بخشنامه مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۱۸ شهرداری تهران

تهیه و تنظیم:

محمدامین ابریشم‌کش

نظارت:

محمدعلی فراهانی و محمدهادی زرافشان

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۰۱۰۰۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۰۱/۲۵

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال بخشنامه مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۱۸ شهرداری تهران

شاکی: آقای محمد همت شیرایه و خانم ماه بانو زعیمی طبالوندانی

طرف شکایت: شهرداری تهران

جهات مغایرت شرعی: قاعده فقهی «لاضرر»^(۱)

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۷۹۹۱/۲۰۰/۱۳۷۹۹۱/۲۱۰/۹۰۰۰ - ۱۳۹۴/۹/۸

مقدمه

به موجب طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران که شهردار تهران در تاریخ ۱۳۹۱/۱/۵ آن را به مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران ابلاغ کرد، کمیسیون ماده (۵) شورای عالی شهرسازی و معماری تهران عرض گذر غربی ملک شاکیان را از شش متر به ده متر افزایش داد. شاکیان با توجه به اینکه مجاوران ملک ایشان، قبل از تصویب طرح تفصیلی جدید، بدون رعایت عرض گذر ده متر، تخریب و نوسازی کرده‌اند و از طرفی به عقیده ایشان این افزایش می‌بایستی در چارچوب طرح جامع صورت می‌پذیرفت، تقاضای ابطال این مصوبه را از دیوان عدالت اداری کردند.

اما با توجه به لایحه دفاعیه شهرداری تهران، شاکیان از خواسته اولیه خود صرف نظر کردند و به موجب لایحه مجددی که به هیئت عمومی دیوان ارسال داشتند، ابطال بخشنامه مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۱۸ شهرداری تهران را تقاضا کردند. توضیح آنکه به استناد این بخشنامه، در سال ۱۳۷۴ ایشان ملزم شده بودند تا جهت اخذ

۱- هرچند که در نامه دیوان عدالت اداری به دبیر شورای نگهبان جهت مغایرت شرعی در این پرونده قاعده فقهی «لاضرر» معرفی شده، اما در استنادات شاکی این قاعده صراحتاً مبنای شکایت نبوده و شاکی تنها به تضييع حقوق خویش توسط شهرداری اشاره کرده است.

گواهی پایان کار از عرض گذر شمالی به میزان سه متر بیشتر عقب نشینی کنند. به عبارتی بخشنامه اشاره شده، شاکی را مکلف کرده بود تا عرض گذر سه متری را به عرض گذر شش متری اصلاح کند؛ لذا شاکی با مطلع شدن از مبنای بخشنامه ای الزام آن زمان شهرداری، تقاضای ابطال بخشنامه اشاره شده را کرده است.

بررسی موضوع

به موجب مصوبه کمیسیون ماده (۵) شورای عالی شهرسازی و معماری تهران، عرض گذر غربی مجاور ملک شاکیان از شش متر به ده متر افزایش پیدا کرده و این بدان معناست که مالکان جنب این گذر از زمان ابلاغ این طرح تفصیلی، تنها با رعایت ضوابط جدید اجازه ساخت و ساز خواهند داشت؛ درحالی که همه کسانی که قبل از ابلاغ بخشنامه جدید شهرداری، مجوز اخذ کرده اند، عقب نشینی را بر مبنای عرض شش متر انجام داده اند. از این رو شاکی معتقد است که الزام تبعیض آمیز آن‌ها به عقب نشینی به میزان بیشتر از مجاورانشان، علاوه بر اینکه مغایر با طرح جامع شهری است، باعث سلب مالکیت مشروع و قانونی آن‌ها می شود.

اما برخلاف ادعاهای شاکیان، بنابر آنچه در نامه اداره کل حقوقی شهرداری تهران خطاب به ریاست هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آمده است؛ اولاً، با توجه به تعریف طرح جامع و طرح تفصیلی (موضوع ماده (۱) «قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن» مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶ مجلس شورای ملی)،^(۱) طرح تفصیلی را به درستی کمیسیون ماده (۵) تصویب کرده و با توجه به حکم

۱. ماده ۱- تعاریف:

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

۲- طرح جامع شهر:

طرح جامع شهر عبارت از طرح بلندمدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی و تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و

مقرر در ماده (۷) «قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ مجلس شورای ملی،^(۱) شهرداری مکلف به اجرای آن بوده است. **ثانیاً**، میزان عرض گذر برخلاف آنچه شاکیان مطرح کرده‌اند، در طرح جامع مشخص نشده بود، بلکه با توجه به عبارت «وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور» در ماده (۱) «قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن»، این موضوعات می‌بایستی در طرح تفصیلی تعیین شود.

در این خصوص، با توجه به استدلال‌های شهرداری روشن است که اقدام شهرداری کاملاً در چارچوب صلاحیت‌های قانونی این سازمان بوده و مصوبه کمیسیون ماده (۵) نیز مغایرتی با قوانین و ضوابط طرح جامع ندارد. از طرفی ادعای شاکیان مبنی بر تبعیض آمیز بودن اجرای عرض گذر، به نظر صحیح نیست؛ چراکه مجاوران ملک آن‌ها قبل از ابلاغ طرح تفصیلی جدید، مجوز ساخت را اخذ کرده‌اند و شهرداری از زمان ابلاغ طرح تفصیلی جدید مکلف است مفاد آن را در خصوص شهروندان اجرا کند و نه قبل از آن.

از این رو، با توجه به دفاعیه شهرداری، شاکیان با استناد به ماده (۴۹) «قانون

→

نیازمندی‌های عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خط (ترمینال) و فرودگاه‌ها و بندر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت‌های مربوطه آن‌ها تعیین می‌شود و ضوابط و مقررات مربوطه کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوطه حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی، تهیه و تنظیم می‌گردد. طرح جامع شهر برحسب ضرورت قابل تجدیدنظر خواهد بود.

۳- طرح تفصیلی:

طرح تفصیلی عبارت از طرحی است براساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر [که نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آن‌ها و وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان و تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری و اولویت‌های مربوطه مناطق بهسازی و نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری در آن تعیین می‌شود و نقشه‌ها و مشخصات مربوطه مالکیت براساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می‌گردد.

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

تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»،^(۱) ضمن اصلاح خواسته خود، ابطال بخشنامه مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۱۸ شهرداری را به استناد اینکه این بخشنامه سبب تضییع حقوق آنها شده، تقاضا کردند. توضیح آنکه به موجب بند «۳» لایحه دفاعیه شهرداری تهران، شهرداری ادعا کرده بود: شاکیان با فرض اینکه در ضوابط طرح جامع شهر تهران (مصوب ۱۳۸۶) گذر محل وقوع ملک ایشان شش متری بوده، این گونه فرض کرده اند که طرح تفصیلی جدید مغایر با طرح جامع بوده است؛ درحالی که در طرح جامع اساساً عرض گذر مشخص نشده بود، بلکه با توجه به مندرجات پروانه ساختمانی شاکیان، ملک آنها از سمت شمال به کوچه سه متری و از سمت غرب به کوچه شش متری محدود شده است. اما با توجه به بخشنامه مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۱۸ شهردار وقت تهران، به جهت تأمین دسترسی سواره برای کلیه پلاک‌ها در سطح شهر تهران و ارائه خدماتی از قبیل آتش‌نشانی و...، از تاریخ ابلاغ این بخشنامه حداقل عرض گذرهای بن‌بست و بن‌باز در کلیه حوزه‌های گذربندی، شش متر تعیین شد که در این راستا در سال ۱۳۷۴ که گواهی پایان کار برای ملک موضوع اختلاف صادر شد، بدون اینکه در عرض گذر غربی اصلاحی صورت پذیرد، عرض گذر شمالی به استناد این بخشنامه، از سه متر به شش متر اصلاح شد. بنابراین در حال حاضر شاکیان مدعی هستند که شهردار وقت تهران بدون مجوز قانونی، در سال ۱۳۷۳ بخشنامه مربوطه را صادر کرده و آنها را ملزم به عقب‌نشینی کرده است.

در این خصوص هرچند تردیدی نیست که تعیین عرض گذر از صلاحیت‌های

۱. درخور ذکر است که این ماده مربوط به اصلاح خواسته دعوا در شعب دیوان عدالت اداری است. ماده مذکور به قرار زیر است:

ماده ۴۹- شاکی می‌تواند تا قبل از صدور رأی، خواسته خود را اصلاح کند. قبول تقاضای اصلاح خواسته پس از ارسال دادخواست و ضمائم آن برای طرف شکایت، مشروط بر این است که به تشخیص شعبه، ماهیت خواسته تغییر نکرده باشد و شعبه بتواند بدون نیاز به ارسال مجدد دادخواست، براساس دادخواست اصلاح‌شده، رأی صادر نماید.

شورای عالی شهرسازی و معماری است و شهرداری مستقلاً صلاحیت قانونی جهت تعیین این حدود را ندارد، ذکر این نکته لازم است که تملک اراضی واقع در طرح‌های عمرانی و عقب‌نشینی املاک شاکیان، در هر صورت تنها در چارچوب «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مصوب ۱۳۵۸^(۱) و با پرداخت عوض ممکن است. لذا در صورتی که شهرداری بدون رعایت این قانون، شاکی را ملزم به عقب‌نشینی و رعایت عرض گذر کرده باشد موجبات تضییع حقوق ایشان را فراهم کرده و اقدام شهرداری برخلاف قوانین حاکم بر جمهوری اسلامی ایران بوده است.

جمع‌بندی

با توجه به اینکه «وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور» به موجب ماده (۱) «قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن» در صلاحیت طرح تفصیلی مصوب کمیسیون ماده (۵) شورای عالی شهرسازی و معماری است، در صورتی که بخشنامه شهردار وقت تهران که عرض گذر شمالی ملک شاکی را از سه متر به شش متر افزایش داده، در راستای اجرای طرح تفصیلی بوده باشد، این بخشنامه مغایر قانون نبوده است؛ البته در صورتی که در طرح تفصیلی زمان صدور این بخشنامه، چنین ضابطه‌ای پیش‌بینی نشده باشد، موضوع بخشنامه تحت بررسی خارج از حدود صلاحیت‌های شهردار بوده و تنها کمیسیون ماده (۵) چنین صلاحیتی داشته است.

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 مربوطه 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.

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
رایعاً و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگسازده شورای مکهبان

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

صلدوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir