



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال بند «۱» صورتجلسه شماره

۱۳۸۷/۱۲/۱۴ مورخ ۳-هـ/۸۷/۱۲۳۲۷

شورای اسلامی شهر کرج

کد گزارش: ۹۴۰۹۰۴۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۰۹/۱۶

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال بند «ا» صورتجلسه شماره ۱۲۳۲۷/۸۷/۳-ه مورخ

۱۳۸۷/۱۲/۱۴ شورای اسلامی شهر کرج

تهیه و تنظیم:

مرتضی حاج‌علی‌خمسه

نظارت:

محمدعلی فراهانی و سیدمجتبی حسینی‌پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۰۹۰۴۴

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۰۹/۱۶

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: ابطال بند «۱» صورتجلسه شماره ۱۲۳۲۷/۸۷/۳-هـ مورخ

۱۳۸۷/۱۲/۱۴ شورای اسلامی شهر کرج^(۱)

شاکی: محمود اسد ایوبی

طرف شکایت: ۱- شورای اسلامی شهر کرج، ۲- شهرداری کرج، ۳- شهرداری

منطقه ۵ کرج

جهات مغایرت شرعی: اصل «تسلیط» و احادیث «حرمه مال المسلم کحرمه

دمه» و «لا یحل لامرئ مال اخیه الا عن طیب نفسه»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۶۲۹۴۰/۲۰۰ - ۱۳۹۴/۴/۲۴

مقدمه

شاکی پرونده در دادخواست خود، تقاضای ابطال بند «۱» مصوبه مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۴ شورای اسلامی شهر کرج را مطرح نموده است. پیش از این شورای اسلامی شهر کرج در بند «۳۰» از مصوبه شماره ۴۵۹۰ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۶ مقرر داشته بود که عنوان «باغ» به اراضی با مساحت کمتر از پانصد (۵۰۰) مترمربع اطلاق نمی‌شود و در نتیجه این اراضی مشمول حکم پرداخت سی درصد (۳۰٪) از مساحت اراضی بابت تأمین سرانه‌های خدماتی که اختصاص به باغ داشت، نبودند. پس از این، شهرداری کرج طی نامه‌ای خطاب

۱. البته در فرم دادخواست، موضوع شکایت، ابطال کل مصوبه شورای شهر کرج عنوان شده است؛ اما در لایحه رفع نقص، عنوان شکایت به صورت یاد شده (ابطال بند «۱») تصحیح شده است.

به شورای شهر، مدعی می‌شود که مفاد مصوبه مذکور منجر به ترغیب صاحبان باغات برای تفکیک غیرمجاز و در نتیجه عدم دسترسی شهرداری به حقوق ناشی از تغییر کاربری و نیز نابسامانی سرانه‌های سطح شهر خواهد شد؛ بنابراین به منظور جلوگیری از این امر و همچنین تحقق حداکثر درآمد نهفته حاصل از بهره‌مندی صاحبان اینگونه املاک، شمول حکم مزبور بر اراضی با مساحت کمتر از پانصد مترمربع را از شورای شهر درخواست می‌کند.

پیرو این نامه، شورای شهر کرج مصوبه شماره ۳هـ/۸۷/۱۲۳۲۷ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۴ را به تصویب می‌رساند. بر اساس این مصوبه، عنوان «باغ»، اراضی با مساحت کمتر از پانصد (۵۰۰) مترمربع را نیز در بر گرفته و در نتیجه، این اراضی نیز مشمول حکم پرداخت سی درصد (۳۰٪) از مساحت اراضی بابت تأمین سرانه‌های خدماتی می‌شوند. شاکی، این مصوبه را خلاف موازین شرع و قانون دانسته است. ادله طرفین و تحلیل آن، در ادامه گزارش مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

شرح و بررسی

بر اساس ادعای شاکی، وی مالک زمینی با مساحت کمتر از پانصد مترمربع (۳۸۸/۹۵ مترمربع) در شهرستان کرج می‌باشد که در سال ۱۳۹۱ جهت اخذ پروانه ساختمانی، به شهرداری مراجعه کرده است. شهرداری کرج، زمین وی را مشمول مصوبه شماره ۳هـ/۸۷/۱۲۳۲۷ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۴ شورای شهر دانسته و بر این اساس، سی درصد (۳۰٪) از ارزش ملک را مطالبه نموده است. شاکی با شکایت از این مصوبه، آن را خلاف اصل ۱۰۵ قانون اساسی^(۱)، اصل «تسلیط» و احادیث «حرمة مال المسلم کحرمة دمه» و «لا یحلّ لامرئ مال اخیه الا عن

۱. اصل ۱۰۵ قانون اساسی: «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد.»

طیب نفسه» دانسته است. ادله وی به این شرح است:

اولاً از آنجا که تفکیک زمین مذکور و صدور سند رسمی مالکیت برای آن، مربوط به سال ۱۳۷۹ - یعنی قبل از تاریخ تصویب مصوبه مورد شکایت - بوده است، شمول این مصوبه بر زمین مورد بحث صحیح نیست.

ثانیاً مصوبه اولیه (مصوبه شماره ۴۵۹۰ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۶) ناظر بر عدم اطلاق عنوان «باغ» به اراضی با مساحت کمتر از پانصد مترمربع و نیز عدم شمول پرداخت قدرالسهم مربوط به تأمین سرانه‌های خدماتی نسبت به این اراضی بوده است و علاوه بر این، مصوبه مورد شکایت به منظور جلوگیری از تفکیک غیرمجاز صاحبان اینگونه املاک به تصویب رسیده است؛ در حالی که تفکیک زمین مورد بحث به صورت قانونی بوده است. بنابراین شمول مصوبه مذکور بر زمین مورد بحث صحیح نیست.

شهرداری کرج نیز در پاسخ به ادعاهای مطرح شده از سوی شاکی، مواردی را به شرح زیر بیان کرده است:

- صدور سند مالکیت برای پلاک مذکور، بر اساس مقررات ماده (۱۴۷) قانون ثبت اسناد و املاک بوده است. آرای صادره از هیأت موضوع این ماده بدون اخذ مجوز از شهرداری صادر می‌گردد ولی این امر، سبب اسقاط حقوق شهرداری و اخذ حقوق عمومی نخواهد بود. بر این اساس، با توجه به اینکه زمین مذکور قبل از تفکیک، دارای مساحتی بیش از پانصد مترمربع بوده است، مشمول مقررات دستورالعمل ماده (۱۴) قانون زمین شهری^(۱) مبنی بر پرداخت

۱. ماده (۱۴) قانون زمین شهری: «تبدیل و تغییر کاربری، افزار و تقسیم و تفکیک باغات و اراضی کشاورزی و یا آیش (اراضی موضوع ماده (۲) این قانون) با رعایت ضوابط و مقررات وزارت مسکن و

سرانه به شهرداری بوده است و صدور سند مالکیت بر اساس ماده (۱۴۷) قانون ثبت اسناد و املاک، مانع از استیفای این حقوق نیست.

- پلاک موضوع دعوا بدون پرداخت عوارض یا اخذ مجوز از شهرداری تفکیک شده و بر اساس مقررات ماده (۱۴۷) قانون ثبت اسناد و املاک سند مالکیت دریافت کرده است. از سوی دیگر با توجه به شمول دستورالعمل ماده (۱۴) قانون زمین شهری بر پلاک مذکور و عدم اسقاط حقوق شهرداری در صورت صدور سند مالکیت از طریق ماده (۱۴۷) قانون ثبت اسناد و املاک، مالک قبل از اخذ پروانه ساختمانی یا هر مجوز دیگری، مکلف به پرداخت حقوق عمومی است.

- نوعیت پلاک مورد بحث، بر اساس رأی کمیسیون ماده (۱۲) قانون زمین شهری^(۱) به صورت دایر باغ عنوان گردیده است. با توجه به این نکته و درخواست تغییر کاربری توسط مالک و نیز درخواست وی جهت طرح پرونده

→

شهرداری و مواد این قانون بلاشکال است.
تبصره - نقل و انتقال اینگونه اراضی برای امر کشاورزی با قید مفاد موضوع این ماده در سند بلامانع است.»

۱. ماده (۱۲) قانون زمین شهری: «تشخیص عمران و احیا و تأسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات به عهده وزارت مسکن و شهرسازی است. این تشخیص قابل اعتراض در دادگاه صالحه می‌باشد.

تبصره ۱- دادگاه نسبت به اعتراض خارج از نوبت و بدون رعایت تشریفات آئین دادرسی رسیدگی کرده و حکم لازم خواهد داد، اعتراض به تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی در دادگاه مانع از اجرای مواد این قانون نمی‌گردد.

تبصره ۲- ملاک تشخیص مرجع مقرر در ماده (۱۲) در موقع معاینه محل در مورد نوع زمین‌هایی که از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ [به] وسیله دولت یا ارگان‌ها و نهادها و کمیته‌ها و دفاتر خانه‌سازی احداث اعیانی یا واگذار شده بدون در نظر گرفتن اعیانی‌های مذکور خواهد بود.»

در کمیسیون توافقات شهرداری، این موضوع در کمیسیون مزبور مطرح و بر اساس توافق با مالک مقرر شد که سی درصد (۳۰٪) از ارزش ملک جهت تغییر کاربری به شهرداری اختصاص داده شود.

- در صورتی که شاکی درخواست تغییر کاربری نداشته باشد، اجرای مصوبه شورای اسلامی شهر منتفی گشته و بر اساس ماده (۱۴) قانون زمین شهری و دستورالعمل آن اقدام خواهد شد.^(۱)

پس از بیان ادله شاکی و جوابیه شورای شهر، به تحلیل و بررسی ادله مطرح شده می‌پردازیم؛ پرونده حاضر دارای یک موضوع اصلی است و سایر موارد مطرح در آن، جنبه فرعی داشته که به نظر می‌رسد در اصل دعوی و نتیجه آن تأثیرگذار نخواهد بود.

با تدقیق و تأمل در پرونده حاضر، مشخص می‌شود که محل نزاع در این پرونده، موضوع «تغییر کاربری» است. با توجه به اینکه:

۱- شهرداری کرج طی نامه‌ای به شورای شهر کرج خواستار شمول عنوان «باغ» و به تبع آن شمول شرایط مذکور در مصوبه شماره ۴۵۹۰ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۶ این شورا به اراضی با مساحت کمتر از پانصد مترمربع شده است. بر اساس این نامه، شورای شهر کرج اقدام به تصویب مصوبه مورد شکایت نموده است که در این مصوبه، به متن نامه مذکور نیز اشاره شده است. در متن

۱. البته علی‌رغم ادعای مطرح شده در این بند مبنی بر اجرای دستورالعمل ماده (۱۴) قانون زمین شهری در صورت انصراف از درخواست تغییر کاربری توسط شاکی (که به معنای عدم اجرای آن در وضعیت فعلی پرونده می‌باشد)، مجدداً در انتهای جوابیه شورای شهر ذکر شده است که: «لذا اجرای مقررات ماده (۱۴) قانون زمین شهری و دستورالعمل آن دائر بر پرداخت سرانه خدماتی به شهرداری ضروری است.» این امر نشان‌دهنده تناقض در اظهارات شورای شهر می‌باشد.

این نامه در توجیه درخواست ارائه شده، آمده است که مصوبه قبلی، «باعث عدم دسترسی شهرداری به حقوق مربوطه که ناشی از تغییر کاربری و نیز نابسامانی سرانه‌های سطح شهر خواهد شد».

۲- در بند سوم از جوابیه شورای شهر کرج چنین آمده است: «شاکی درخواست تغییر نوعیت و کاربری را داشته و ... در راستای توافق با مالک مقرر به اخذ ۳۰٪ ارزش ملک جهت تغییر کاربری شده است.»

۳- در بند چهارم از جوابیه شورای شهر کرج تصریح شده است: «در صورتی که شاکی درخواست تغییر کاربری نداشته باشد، اجرای مصوبه شورای اسلامی شهر منتفی [است].»

روشن می‌شود که موضوع مصوبه و جهت دریافت وجه مذکور در مصوبه، مربوط به «تغییر کاربری» می‌باشد. در حقیقت در این مصوبه، اراضی با نوعیت باغ که مساحتی کمتر از پانصد مترمربع دارند نیز مشمول پرداخت هزینه تغییر کاربری قرار گرفته‌اند.

اما طبق قوانین جاری، اخذ وجه در برابر تغییر کاربری فارغ از اینکه مساحت زمین چقدر باشد، توسط شورای اسلامی شهر کرج، خلاف قانون می‌باشد. بر اساس بند «۳» ماده (۱)^(۱) قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت

۱. ماده (۱): «تعاریف:

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

۱- ... ۳- طرح تفصیلی: طرح تفصیلی عبارت از طرحی است [که] بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، 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

مسکن و شهرسازی، تغییر کاربری موضوعی است که باید در «طرح تفصیلی» شهر تعیین شود. از سوی دیگر تصویب طرح تفصیلی، در صلاحیت کمیسیون موضوع ماده (۵)^(۱) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران قرار داده شده است. بنابراین از آنجا که صلاحیت «تغییر کاربری» در زمره صلاحیت‌های شوراهای اسلامی شهر قرار ندارد، امکان وضع عوارض بابت آن نیز به طریق اولی از حیطة صلاحیت این شوراها خارج است. مضاف بر اینکه در ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران^(۲) که به بیان وظایف شوراهای اسلامی شهر می‌پردازد، سخنی از امکان

→

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 بر اساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می‌گردد.»
۱. ماده (۵): «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 تصویب‌کننده طرح جامع (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یا مرجع تعیین شده از طرف شورای عالی) برسد.»

۲. ماده (۷۱): «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 مخل 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 مخل 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 تفریغ 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 دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره با رعایت مقررات قانونی مربوط.



تغییر کاربری اراضی توسط این شوراها به میان نیامده است. این موضوع در آرای متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^(۱) نیز مورد اشاره قرار گرفته است.

→

۳۰ - نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمانها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارائی‌ها، 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، موظفند برنامه سالانه خود درخصوص خدمات شهری را که در چارچوب اعتبارات و بودجه سالانه خود تنظیم شده به شورا ارائه نمایند.

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 نهائی.»

۱. به عنوان نمونه به دو مورد از این آرا که اخیراً (در سال ۱۳۹۴) صادر شده است، اشاره می‌شود:

۱- دادنامه شماره ۳۵۰ مورخ ۱۳۹۴/۳/۲۵: «مطابق بند «۳» ماده (۱) قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۳، طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها تعیین می‌شود و بر اساس ماده (۵) قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به کمیسیون خاص محول شده است و از طرفی وظایف شورای اسلامی شهر در ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی تعیین شده است. نظر به این که تغییر کاربری از جمله وظایف قانونی شورای اسلامی نمی‌باشد به طریق اولی نمی‌تواند در این خصوص وضع قاعده نماید، بنابراین بندهای «۱۱» و «۱۲» و تبصره «۷» ماده (۲۰) مصوبه شورای اسلامی شهر رامیان که برای تغییر کاربری مبادرت به وضع عوارض کرده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار مرجع وضع تشخیص داده می‌شود و به استناد بند «۱» ماده (۱۲) و ماده (۸۸) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود»

←

علاوه بر اعلام مغایرت قانونی این قبیل موارد از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، تملک رایگان اراضی اشخاص به این دلیل که مجوز قانونی وجود نداشته است، توسط فقهای معظم شورای نگهبان خلاف شرع اعلام شده است.^(۱)

بنا بر موارد توضیح داده شده، محل نزاع اصلی پرونده حاضر، همان موضوع «تغییر کاربری» می باشد و تحلیل این موضوع و صحت یا سقم اقدام شورای شهر، منصرف از آن است که زمین مورد بحث در چه تاریخی و چگونه تفکیک شده باشد و یا اینکه سند مالکیت صادر شده برای آن، مبتنی بر ماده (۱۴۷)^(۲)

→

۲- دادنامه شماره ۷۸۳ مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۴: «مطابق بند «۳» ماده (۱) قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۳، طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها تعیین می‌شود و بر اساس ماده (۵) اصلاحی قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۸۸، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به کمیسیونی خاص محول شده است و از سویی وظایف شوراهای اسلامی شهرها در ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی آن تعیین شده است. نظر به این که در این ماده قانونی تغییر کاربری اراضی در صلاحیت شورای اسلامی شهر پیش‌بینی نشده است بنابراین تعیین و اخذ عوارض به شرح مندرج در بندهای «۱» و «۲» و «۵» ردیف ۱۴ مصوبه شماره ۸۶/۲۵۴۴۲/۳ - ۱۳۸۱/۱۱/۱۱ شورای اسلامی شهر گرگان بابت تغییر کاربری خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر می‌باشد و به استناد بند «۱» ماده (۱۲) و مواد (۱۳) و (۸۹) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، بندهای یاد شده از تاریخ تصویب ابطال می‌شوند.»

۱. نامه شماره ۸۹/۳۰/۳۸۳۹ - ۱۳۸۹/۳/۲ - قائم مقام دبیر شورای نگهبان:

«موضوع مصوبه شماره ۲۰۱ جلسه شورای اسلامی شهر اهواز، در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۲/۲۹ فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که نظر فقهای محترم به شرح زیر اعلام می‌گردد، با فرض این که هیچ قانونی برای استناداری‌ها یا شورای شهر تجویز این که قسمتی از زمین‌های ملکی اشخاص را **مجانا** به شهرداری تملیک نمایند وجود ندارد، فلذا اصل مصوبه استناداری خلاف موازین شرع بوده و بالتبع موضوعی برای مصوبه شورای شهر باقی نمی‌ماند.»

۲. در رابطه با ادعای مطرح شده در جوابیه شورای شهر کرج مبنی بر صدور سند مالکیت زمین مورد بحث بر اساس ماده (۱۴۷) قانون ثبت اسناد و املاک و مانع نبودن این امر برای اعتراض شهرداری

←

قانون ثبت اسناد و املاک بوده باشد و امکان اعتراض برای شهرداری وجود داشته باشد یا نداشته باشد.

نتیجه گیری

بنابر توضیحات داده شده، موضوع اصلی مصوبه مورد شکایت و به تبع آن، موضوع اصلی این پرونده، «تغییر کاربری» بوده و سایر موارد مطرح در آن جنبه فرعی داشته و نسبت به نتیجه این پرونده بی اثر است.

در رابطه با این موضوع نیز باید گفت که اخذ وجه بابت تغییر کاربری زمین توسط شوراهای اسلامی شهر، بنابر ادله متعدد، خلاف قانون و خارج از صلاحیت این نهاد است. زیرا تغییر کاربری، موضوعی است که در «طرح تفصیلی» باید تعیین شود (بند «۳» ماده (۱) قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی) و تصویب طرح تفصیلی نیز بر عهده کمیسیون موضوع ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران قرار گرفته است. بنابراین وضع و تعیین عوارض بابت موضوعی که اصل آن در صلاحیت شوراهای اسلامی شهر نیست، به طریق اولی از حیطه صلاحیت این نهاد خارج است. اختیارات و وظایف در نظر گرفته شده برای این نهاد (موضوع ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران) نیز چنین موردی را شامل نمی گردد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در تأیید غیرقانونی بودن این موضوع، آرای متعددی صادر کرده است.

→

و کسب حقوق و عوارض مربوطه، باید گفت که این ماده مربوط به تعیین وضعیت ثبتی اعیان املاکی است که اشخاص تا تاریخ ۱۳۷۰/۱/۱ بر روی برخی اراضی ایجاد نموده اند و به واسطه موانع قانونی، تنظیم سند رسمی برای آنها ممکن نبوده است. مفاد این ماده نیز تصریحی در رابطه با ادعای مطرح شده در جوابیه مذکور ندارد.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تاثیر 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 قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir