

رأی شماره 2521799 هیأت تخصصی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست دیوان عدالت اداری با موضوع: کل مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری به شماره 300/18965 مورخ 1401/2/11 ابطال نشد

هیأت تخصصی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست

* شماره پرونده: ه ت/ 0200175

شماره دادنامه سیلور: 140231390002521799 تاریخ: 1402/09/28

* شاکی: آقای سجاد نوروزی

* طرف شکایت: وزارت راه و شهرسازی

* موضوع شکایت و خواسته: ابطال کل مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری به شماره 300/18965 مورخ 1401/2/11

* شاکی دادخواستی به طرفیت وزارت راه و شهرسازی به خواسته ابطال کل مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری به شماره 300/18965 مورخ 1401/2/11 به دیوان عدالت اداری تقدیم کرده که به هیأت عمومی ارجاع شده است متن مقرر در مورد شکایت به قرار زیر می باشد:

اعلام مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

نحوه اعمال حقوق مالکانه در املاک واقع در طرح های دولتی

به استحضار می رساند شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ 1401/1/22 خود، موضوع نحوه اعمال حقوق مالکانه در املاک واقع در طرح های دولتی را در اجرای ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها مصوب 1367 اصلاحی 1380 و ماده 59 قانون رفع موانع تولید رقابت پذیری و ارتقاء نظام مالی کشور مصوب 1394 و ردیف 5 بند 1 ماده 12 آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب 1400/5/4 شورای عالی شهرسازی و معماری و همچنین در اجرای سیاست های کلی اداری و سیاست های کلی قضایی با رویکرد کاهش مراجعات و شکایات به مراجع قضایی و منشور حقوق شهروندی و پیرو صورتجلسه مورخ 1400/10/11 کمیته مقررات، لوایح و سیاستگذاری با حضور معاون محترم دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار داده و به شرح ذیل اتخاذ تصمیم نمود:

1- مالکین اراضی و املاک واقع در طرح های عمومی و عمرانی مصوب مطابق ضوابط مربوطه به کاربری اعلامی حق اخذ پروانه ساختمانی و احداث بنا خواهند داشت مگر آنکه اجرای کاربری عمومی مصوب در شمار وظایف اختصاصی دستگاه مجری طرح باشد.

2- در صورتی که اجرای کاربری عمومی طرح مصوب موجد باشد و مالک تقاضای احداث بنا غیر از کاربری مصوب داشته باشد میزان احداث بنا طی زمان بندی طرح، سطح اشغال 60 درصد و تراکم ساختمانی 120 درصد و با نوع استفاده مسکونی خواهد بود و در خصوص باغات برابر ضوابط مربوطه عمل خواهد شد.

تبصره 1: در مناطقی که حداکثر تراکم مجاز کمتر از این میزان باشد بر مبنای طرح مصوب عمل خواهد شد.

تبصره 2: احداث بنا در اراضی دارای حقوق مکتسبه قانونی قبلی در حد تراکم بنای موجود بلامانع است.

3- حد نصاب تفکیک در کلیه کاربری ها مطابق ضوابط طرح های مصوب مربوط به همان کاربری عمومی می باشد.

4- اراضی دارای کاربری های خدمات عمومی واقع در شهرک های مصوب و با کاربری های خدمات عمومی ناشی از طرح های تفکیکی (موضوع ماده 101 قانون شهرداری ها) و همچنین اراضی واقع در حرایم قانونی مصوب، از شمول این مصوبه مستثنی و تابع ضوابط خاص قانونی مربوط به خود می باشند.

5 - اعمال حقوق مالکانه در طرح های مصوب شهری موجدل، کاربری مصوب را تغییر نمی دهد و پس از انقضای برنامه زمان بندی به محض رفع مانع قانونی، برابر با کاربری مصوب اقدام خواهد شد.

مراتب جهت استحضار و صدور دستور انعکاس و اقدام اعلام می شود.

*دلایل شاکی برای ابطال مقررہ مورد شکایت:

با توجه به اینکه مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به مورخ 1371/6/16 به موجب دادنامه آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با کلاسه پرونده 345 و 351/78 و شماره دادنامه 79/270 و 271 مورخه 20 آذر 1379 که تصویر آن پیوست می باشد ابطال گردیده است لکن شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوبه ای را با همان مضمون مصوبه قبلی در مورخ 1401/2/11 (موضوع جلسه 1401/1/22) شماره مصوبه 18965/300 تصویب کرده است لذا از آنجا که هر دو مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری موجب تحدید دایره اعمال حقوق مالکانه اشخاص و کاهش قلمرو آن بدون تمسک به حکم قانون گذار جواز قانونی ندارد و با ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها که در تاریخ 1367/8/29 به تصویب مجلس شورای اسلامی و در تاریخ 1367/9/2 به تایید شورای نگهبان رسیده است مغایرت دارد و مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به مورخ 1371/6/16 به موجب دادنامه فوق الذکر و مستنداً به قسمت دوم ماده 25 قانون دیوان عدالت اداری ابطال گردیده است، درخواست ابطال مصوبه 1401/2/11 شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را دارم لذا در اجرای ماده 92 قانون تشکیلات آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تقاضای ابطال مصوبه مذکور (1401/2/11) را دارم.

*در پاسخ به شکایت مذکور، سرپرست دفتر حقوقی وزارت راه و شهرسازی به موجب لایحه شماره 45400/730 مورخ 1403/3/23 به طور خلاصه توضیح داده است که: نظر به اینکه در قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداریها مصوب سال 1380 ابطال طرح و برنامه های عمومی دولت و شهرداری پیش بینی نگردیده است و در وجود شرایطی مالک فقط از حقوق مالکانه برخوردار می شود. از سویی برابر رای شماره 817 به تاریخ 1395/10/14 هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که مفاد آن تصریح گردیده است، "تبصره اصلاحی ماده واحده قانون مذکور مقرر می دارد در صورتی که اجرای طرح و تملک املاک واقع در آن به موجب برنامه زمان بندی مصوب به حداقل 5 سال بعد موکول شده باشد، مالکین املاک واقع در طرح از کلیه حقوق مالکانه مانند احداث یا تجدید بنا یا افزایش بنا برخوردار می باشند و در صورتی که کمتر از 5 سال باشد مالک هنگام اخذ پروانه تعهد می کند هرگاه زمان اجرای طرح قبل از 5 سال شروع شود حق مطالبه هزینه احداث و تجدید بنا را ندارد به موجب بند 24 ماده 55 قانون شهرداری، صدور پروانه برای کلیه ساختمان هایی که در شهر احداث می شود از جمله وظایف شهرداری می باشد. نظر به اینکه شهرداری "ملزم به اعطای پروانه با حداکثر تراکم نیست و الزام قانونی در این خصوص وجود ندارد لذا الزام شهرداری به اعطاء تراکم بیشتر موافق مقررات نمی باشد."

بنابراین تراکمی که مالک در اجرای قانون از آن بهره مند می گردد - در صورت تقاضای نویسی و یا احداث بنا - همان تراکم پایه ی طرح تفصیلی (120% تراکم در سطح اشغال 60%) که تسامحاً به عنوان آن در دستورالعمل اشاره نشده (تراکم پایه) و در انشاء آن با تاسی از رای لازم الاتباع موصوف (هیئت عمومی دیوان عدالت اداری) صرفاً مقدار حداقلی تراکم - به جهت عدم الزام به اعطاء حداکثر تراکم در پروانه - در بند 2 درج گردیده است. در واقع و بر خلاف مصوبه لغو شده شورای عالی (در سال 1379) که فارغ از مصوبات طرح مقدار 150 متر مربع را در نظر گرفته بود در مصوبه معترض عنه، به ضوابط عام طرح تفصیلی - تراکم پایه (120% تراکم در سطح اشغال 60% یا به عبارتی دو طبقه) دلالت دارد. این امر محدودیتی فراتر از آنچه مجوز آن توسط قانون گذار برای تمام شهروندان به نسبت برابر داده شده باشد (اجازه ی تعیین کاربری و ارائه ضابطه ساخت)، ایجاد نمی نماید و این ضابطه اختصاص به افراد و مالکان خاص این گونه اراضی هم ندارد. در واقع با تصویب این دستورالعمل و مطابق با ماهیت و روح قانون برای برخورداری از حقوق مالکانه، این دستورالعمل اراضی و املاک مشمول قانون را در ردیف سایر اراضی

شهری قرار می دهد تا مالکان آنها بتوانند بدون مراجعه به مراجع محترم قضایی و برابر تراکم پایه طرح تفصیلی به طور مستقیم از شهرداری درخواست پروانه نمایند.

*چنانچه ادعای مغایرت مقررره مورد اعتراض با موازین شرعی مطرح شده است، نظریه شورای نگهبان نوشته شود:

تقاضای ماده 13: ندارد.

ادعای خلاف شرع بودن مصوبه: ندارد.

پرونده شماره هـ ت/0200175 مبنی بر درخواست ابطال بندهای 1 و 4 و 5 مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران درخصوص نحوه اعمال حقوق مالکانه در املاک واقع در طرح های دولتی ابلاغی تحت نامه شماره 300/18965 مورخ 1401/2/11 معاون شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی و دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ 1402/9/12 هیات تخصصی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست مورد رسیدگی قرارگرفت و اعضای محترم هیات با اتفاق آرا به شرح ذیل اعلام نظر نمودند:

رأی هیات تخصصی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست

بر اساس بند 3 ماده یک قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب 1353 طرح تفصیلی عبارت است از: «طرحی که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر نحوه استفاده از زمین های 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 تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری و اولویت های مربوط به مناطق بهسازی و نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری در آن تعیین می شود و نقشه ها و مشخصات مربوط به مالکیت بر اساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می گردد.» بر اساس ماده 5 قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب 1351 و اصلاحی مصوب 1388 و 1389 نیز مقرر گردیده: «بررسی و تصویب طرح های 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 راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی ربط و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رای انجام می شود. تغییرات نقشه های تفصیلی اگر براساس طرح جامع شهری موثر باشد باید به تایید مرجع تصویب کننده طرح جامع (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یا مرجع تعیین شده از طرف شورای عالی) برسد.»، لذا بررسی و تصویب طرح های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان در صلاحیت کمیسیون موضوع ماده 5 قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می باشد.

بنا به مراتب مذکور و با عنایت به اینکه بندهای 1 و 4 و 5 مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران درخصوص نحوه اعمال حقوق مالکانه در املاک واقع در طرح های دولتی ابلاغی تحت نامه شماره 300/18965 مورخ 1401/2/11 معاون شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی و دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در مقام رفع بلا تکلیفی مالکین املاک واقع در طرح های دولتی و جهت حمایت از حقوق مالکانه ایشان صادر گردیده و دلالتی بر تحدید مالکیت اشخاص بر خلاف قوانین و مقررات مربوطه ندارد، مغایرتی با قوانین و مقررات مورد استناد شاکی نداشته و خارج از حدود صلاحیت مرجع وضع آن نبوده و قابل ابطال نمی باشد. این رای به استناد بند (ب) ماده 84 قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی مصوب 1402 ظرف مهلت بیست روز از تاریخ صدور از جانب رئیس محترم دیوان عدالت اداری یا 10 نفر از قضات محترم دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است. همچنین این رای به استناد ماده 93 قانون مذکور پس از قطعیت در رسیدگی و تصمیم گیری های آتی مراجع قضایی و اداری، معتبر و ملاک عمل خواهد بود.

رئیس هیأت تخصصی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست دیوان عدالت اداری

سعید کریمی