

رای شماره 2817360 هیأت تخصصی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست دیوان عدالت اداری با موضوع: مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص سیاست های باز تنظیم نظام پهنه بندی تراکم ساختمانی شهرها به شماره 37116/300 مورخ 1402/3/8 ابطال نشد

هیأت تخصصی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست

* شماره پرونده: ه ت/ 0200242

شماره دادنامه سیلور: 140231390002817360 تاریخ: 1402/10/27

* شاکی: آقای احمد محسنیان فرزند علی

* طرف شکایت: وزارت راه و شهرسازی (دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران)

* موضوع شکایت و خواسته: تقاضای ابطال مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص سیاست های باز تنظیم نظام پهنه بندی تراکم ساختمانی شهرها به شماره 37116/300 مورخ 1402/3/8 از تاریخ تصویب همراه با اعمال ماده 92 قانون دیوان عدالت اداری مصوب 1392 با اصلاحات بعدی

* شاکی دادخواستی به طرفیت وزارت راه و شهرسازی (دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران) به خواسته ابطال مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص سیاست های باز تنظیم نظام پهنه بندی تراکم ساختمانی شهرها به شماره 37116/300 مورخ 1402/3/8 از تاریخ تصویب همراه با اعمال ماده 92 قانون دیوان عدالت اداری مصوب 1392 با اصلاحات بعدی به دیوان عدالت اداری تقدیم کرده که به هیأت عمومی ارجاع شده است متن مقررره مورد شکایت به قرار زیر می باشد:

مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

مرجع تصویب: شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

شماره ویژه نامه: 1685

سال هفتاد و نه شماره 22806

مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص سیاست های باز تنظیم نظام پهنه بندی تراکم ساختمانی شهرها

شماره 37116/300 مورخ 1402/3/8

استانداران کلیه استان ها

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ 1402/3/1 مقرر نمود: به منظور بهره گیری از ظرفیت توسعه درونی شهرها، به روز آوری، تعدیل و منطقی نمودن توزیع تراکم ساختمانی، ایجاد شفافیت، کاهش طرح درخواست های موردی تغییر طرح تفصیلی و پاسخگویی به نیاز تأمین زمین قانون جهش تولید مسکن از اراضی داخل محدوده شهرها، ادارات کل راه و شهرسازی استان ها می توانند با همکاری و در صورت تقاضای شهرداری های شهرهای مشمول این مصوبه، موضوع «بازتنظیم نظام پهنه بندی تراکمی ساختمانی شهر» را به ترتیب زیر مورد مطالعه قرار داده و نتیجه را جهت تصویب به کمیسیون های ماده 5 شهر مربوطه ارائه نمایند.

همچنین شورای عالی پیشنهاد می نماید برنامه نیاز به مسکن (سهامیه هر یک از شهرها از سقف کلی تعیین شده در قانون جهش تولید) به منظور واقعی سازی نیاز مذکور، بر اساس ملاحظات شهرسازی و نتیجه مطالعات طرح جامع مسکن توسط وزارت راه و شهرسازی مورد بازنگری قرار گرفته و جهت تصویب به شورای عالی مسکن ارائه شود.

1- شهرهای مشمول این مصوبه:

کلیه شهرهای با بیش از 50 هزار نفر جمعیت که در فرآیند طرح نهضت ملی مسکن با محدودیت تأمین زمین در اراضی پیرامون مواجه بوده اند، مشروط به وجود موارد زیر مشمول این مصوبه به شمار می آیند:
الف - گذشت بیش از 3 سال از ابلاغ طرح جامع.

ب - عدم قید محدودیت جمعیت پذیری در طرح جامع مصوب

2- شرح خدمات انجام مطالعات:

انجام مطالعات باز تنظیم نظام پهنه بندی تراکمی ساختمانی شهرها با رعایت حفظ چهارچوب های کلی طرح جامع و مشتمل بر مراحل زیر انجام می پذیرد:
الف) مرحله تشخیص:

- 1- گونه بندی بافت های شهری با توجه به شرایط ویژه هر شهر به منظور زون بندی تراکمی شهر مورد مطالعه
 - 2- شناسایی و احصای مناطق ملزم به کاهش تراکم ساختمانی یا ممنوعیت احداث بنا مانند پهنه های فرونشست، خطوط گسل، جرائم طبیعی یا مصنوع (مانند حریم رودخانه، حریم آثار تاریخی، جرائم امنیتی)
 - 2- شناسایی مناطقی از شهر که تمایل یا امکان ساخت و ساز در حد مجاز طرح تفصیلی در آن ها وجود ندارد از طریق بررسی پروانه های صادره و بازدیدهای میدانی
 - 4 - شناسایی مناطق مسکونی دارای گرایش توسعه از طریق بررسی پروانه های صادره، آمار کمیسیون های ماده 5 و ماده 100 و قیمت زمین و واحد مسکونی در سطح شهر
 - 5 - شناسایی اراضی دارای کاربری مسکونی که در طی دوره طرح نسبت به احداث بنا در آن ها اقدام نشده باشد به تفکیک نوع واگذاری، مساحت زمین، نوع مالکیت (حقیقی، حقوقی، تعاونی)
 - 6 - شناسایی اراضی قهوه ای مانند اراضی ذخیره شهری و املاک با کاربری های ناهمخوان با سکونت مانند کارخانجات و ...
- ب) مرحله تحلیل:

- 1- تعیین محدودیت های توسعه در اراضی موضوع بند 4 - الف از قبیل کمبود و یا عدم امکان تأمین زیرساخت ها، عرض معابر و مسائل ترافیکی، کمبود خدمات عمومی و ...
 - 2- بررسی و پیشنهاد عوامل مؤثر در تحریک توسعه اراضی موضوع بند 3- الف مانند افزایش خدمات عمومی، بهبود زیرساخت های شهری، اصلاحات ترافیکی و اصلاح در ضوابط و مقررات غیر تراکمی احداث بنا
 - 3- تحلیل داده ها و ارائه نقشه زون های پیشنهادی مجاز، مشروط و ممنوع توسعه مسکونی و افزایش تراکم
 - 4- تحلیل اثرات و برآورد میزان جمعیت پذیری و افزایش واحدهای مسکونی در صورت اصلاح ضوابط در هر یک از پهنه های مجاز و مشروط
- ج) مرحله استنتاج و ارائه اسناد:
- 1- نقشه زون های پیشنهادی دارای قابلیت افزایش میزان تراکم ساختمانی مسکونی به همراه ضوابط و مقررات مربوطه
 - 2- تدقیق و تغییر کاربری اراضی قهوه های و تصویب طرح آماده سازی بعدی در کمیسیون ماده 5 (به استثنای اراضی مشمول قانون انتقال پادگان ها)
 - 3- نقشه زون های پیشنهادی مشروط برای افزایش میزان تراکم ساختمانی مسکونی به همراه شرایط مربوطه
- 3) سایر الزامات:

الف) در صورت عدم تغییر جمعیت پذیری شهر در اثر اعمال اصلاحات منتج از نتایج این مطالعه و یا افزایش جمعیت در چهارچوب مواد زیر (با تشخیص دبیرخانه شورای عالی)، موضوع مغایر با اساس طرح جامع نبوده و تصمیم کمیسیون ماده 5 در تغییر طرح تفصیلی به عنوان مصوبه نهایی قابل اجرا می باشد:

- 1- افزایش جمعیت تا سقف جمعیت پذیری ناشی از تولید واحدهای مسکونی ابلاغی موضوع دستورالعمل مورخ 1400/7/17 وزارت راه و شهرسازی (مصوب جلسه 1400/8/25 شورای عالی مسکن)، با لحاظ نمودن جمعیت پذیری اراضی الحاقی احتمالی به شهر و مشروط به افزایش افق طرح جامع شهر مربوطه متناسب با ضریب رشد جمعیت ملحوظ در طرح جامع حداکثر به مدت 4 سال
- 2- افزایش جمعیت پذیری شهر مربوطه تا سقف 5% جمعیت پذیری مصوب در افق طرح جامع شهر (موضوع ماده 70 قانون احکام دائمی)

3- افزایش جمعیت متناسب با کاهش جمعیت ناشی از اصلاح در ضوابط و مقررات ساخت و ساز در مناطق ملزم به اعمال محدودیت اجباری تراکم ساختمانی یا ممنوعیت احداث بنا (موضوع بند 3- الف این مصوبه) و همچنین کاهش جمعیت پذیری ناشی از تغییرات کاربری و کاربرد اراضی و املاک از مسکونی به سایر کاربری های شهری

تبصره: کلانشهرها و شهرهایی که در طرح جامع آن ها به محدودیت جمعیت پذیری تأکید شده باشد، مشمول این بند مصوبه نمی باشند و هرگونه تصمیم کمیسیون ماده 5 در این خصوص مستلزم تأیید و تصویب آن در شورای عالی شهرسازی و معماری خواهد بود.

ب) تغییر ضوابط ساخت و ساز در پهنه های مشروط (موضوع بند 3- ج) موکول به تحقق شروط ذکر شده و گزارش آن به کمیسیون ماده 5 و تصویب کمیسیون می باشد.

ج) تعیین پهنه های بلند مرتبه در چهارچوب مصوبه بلند مرتبه سازی (مصوب 1397/7/6 شورای عالی) و ضوابط این دستورالعمل برای شهرهای مشمول مصوبه بلندمرتبه سازی بلامانع است.

د) افزایش تراکم ساختمانی موضوع این مصوبه در قالب تراکم مازاد بر تراکم مجاز طرح جامع، با هماهنگی وزارت کشور مشمول عوارض ویژه مصوب شورای اسلامی شهر مربوطه می گردد.

ه) شهرداری مکلف است نسبت به تأمین خدمات عمومی مورد نیاز جمعیت افزایش یافته از محل عوارض ویژه موضوع این بند و همچنین استفاده از ظرفیت اراضی موضوع بند 2- الف - 5 این مصوبه اقدام نماید. خدمات عمومی طرح های آماده سازی موضوع بند 2- ج - 2 در درون طرح و یا در شعاع عملکردی لازم پیش بینی و همزمان با تصویب طرح به تصویب کمیسیون ماده 5 خواهد رسید.

و) انجام مطالعات بازتنظیم نظام پهنه بندی تراکمی ساختمانی به صورت یکپارچه برای کل شهر و یا برای مناطقی از شهر مشروط به رعایت ضوابط این مصوبه قابل انجام است.

ز) در اجرای بند 1 ماده 49 آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح های توسعه و عمران، پس از تصویب و ابلاغ مطالعات بازتنظیم نظام پهنه بندی تراکمی ساختمانی هر شهر، پذیرش درخواست های موردی تغییر تراکم طرح تفصیلی و طرح آن در کمیسیون ماده 5 صرفاً در صورت ارائه دلایل متقن مبنی بر ضرورت تغییر مذکور امکانپذیر خواهد بود.

ح) اعتبار این مصوبه برای هر یک از شهرهای مشمول تا زمان بازنگری و ابلاغ طرح جامع تجدیدنظر شهر مربوطه می باشد.

ط) دبیرخانه شورای عالی مکلف است دستورالعمل بهره گیری از ظرفیت انتقال حق توسعه برای اراضی متأثر از محدودیت های الزامی موضوع بند 2 الف 2 را با همکاری وزارت کشور تدوین و جهت تصویب به شورای عالی ارائه نماید.

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

معاون شهرسازی و معماری و دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران - فرزانه صادق مالوارجد
* دلایل شاکی برای ابطال مقرره مورد شکایت:

1- مغایرت مصوبه با آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح های توسعه و عمران محلی، ناحیه ای و منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب هیأت وزیران مورخ 1378/10/12 با اصلاحات بعدی

2- مغایرت مصوبه مورد شکایت با ماده 2 قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و خروج از حدود صلاحیت و اختیارات

3- مغایرت مصوبه با ماده 5 قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری اصلاحی 1388

4- مغایرت مصوبه با ماده 70 قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب 1395

5 - مغایرت مصوبه با ماده 92 قانون دیوان عدالت اداری مصوب 1392 با اصلاحات بعدی

6 - مغایرت مصوبه با بند 9 اصل سوم قانون اساسی

7 - مغایرت مصوبه با تبصره یک ماده 2 قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها مصوب 1401
* خلاصه مدافعات طرف شکایت:

طرف شکایت تا زمان تنظیم گزارش پاسخی را ارائه ننموده است.

پرونده شماره هـ ت/0200242 مبنی بر درخواست ابطال مصوبه مورخ 1402/3/1 شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص سیاست های بازتنظیم نظام پهنه بندی تراکم ساختمانی از تاریخ تصویب در جلسه مورخ 1402/10/17 هیأت تخصصی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست مورد رسیدگی قرارگرفت و اعضای محترم هیأت با اکثریت قریب به اتفاق آرا به شرح ذیل اعلام نظر نمودند:

رای هیأت تخصصی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست

1- بر اساس بند 2 ماده یک قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب 1353 طرح جامع عبارت است از: «طرح بلند مدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه بندی مربوط به حوزه های مسکونی - صنعتی - بازرگانی - اداری و کشاورزی و تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازمندی های عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خط (ترمینال) و فرودگاهها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت های مربوط به آنها تعیین می شود و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی، تهیه و تنظیم می گردد. طرح جامع شهر بر حسب ضرورت قابل تجدیدنظر خواهد بود.»

2- بر اساس بندهای 1 الی 4 ماده 2 قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب 1351 نیز «بررسی پیشنهادهای لازم در مورد سیاست کلی شهرسازی برای طرح در هیأت وزیران»، «اطهارنظر نسبت به پیشنهادها و لوایح شهرسازی و مقررات مربوط به طرحهای جامع شهری که شامل منطقه بندی -

نحوه استفاده از زمین - تعیین مناطق صنعتی - بازرگانی - اداری - مسکونی - تأسیسات عمومی - فضای سبز و سایر نیازمندی های عمومی شهر می باشد.»، «بررسی و تصویب نهائی طرح های جامع شهری و تغییرات آنها خارج از نقشه های تفصیلی» و «تصویب معیارها و ضوابط و آئین نامه های شهرسازی» از جمله وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است.

بنابه مراتب مذکور و بر اساس بندهای 1 الی 4 ماده 2 قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب 1351، مصوبه مورخ 1402/3/1 شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص سیاست های بازتنظیم نظام پهنه بندی تراکم ساختمانی در صلاحیت مرجع وضع آن بوده و مغایرتی با قوانین و مقررات و آرای مورد استناد شاکی نداشته و قابل ابطال نمی باشد. این رای به استناد بند (ب) ماده 84 قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی مصوب 1402 طرف 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