



کروه حقوقی برهان

بسمه تعالی

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۵/۱۲/۰۳

شماره دادنامه: ۱۲۹۷

کلاسه پرونده: ۹۳/۸۴۰

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: سازمان بازرسی کل کشور

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۱ صورتجلسه شماره ۴۸۰ - ۱۰/۸/۱۳۸۹، بند ۲ صورتجلسه شماره ۴۸۱ - ۱۵/۵/۱۳۸۹، بند ۳ مصوبه ۴۸۴ - ۲۲/۸/۱۳۸۹ و بند ۹ صورتجلسه شماره ۵۴۹ - ۲۲/۱/۱۳۹۰ شورای اسلامی شهر ارومیه موضوع «صدور مجوز و اخذ حقوق قانونی شهرداری در مناطق دارای کاربری باغات با ساخت و ساز بیش از ۴۰ درصد در املاک قولنامه ای»

گردش کار: معاون مدیرکل دفتر حقوقی، حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری سازمان بازرسی کل کشور به موجب شکایت نامه شماره ۱۶۰۳۱۵ - ۱/۹/۱۳۹۳ اعلام کرده است که:

«مدیرکل محترم حوزه ریاست دیوان عدالت اداری

با سلام و احترام

به پیوست تصویری از گزارش بازرسی استان آذربایجان غربی راجع به اعلام مغایرت قانونی برخی از مصوبات شورای اسلامی شهر ارومیه موضوع «صدور مجوز و اخذ حقوق قانونی شهرداری در مناطق دارای کاربری باغات با ساخت و ساز بیش از ۴۰ درصد در املاک قولنامه‌ای» که در کمیسیون تطبیق مصوبات دستگاههای اداری با این قانون در این سازمان مورد بررسی و تأیید قرار گرفت، جهت استحضار و صدور دستور مبنی بر طرح آن در هیأت عمومی آن دیوان ایفاد می‌گردد.

با عنایت به تبصره (۲) ماده (۲) قانون تشکیل این سازمان مقتضی است که رسیدگی به موضوع به طور فوق العاده و خارج از نوبت انجام شود. موجب امتنان است که از تصمیم متخذه، این سازمان را مطلع فرمایند.»

متن گزارش اداره کل بازرسی استان آذربایجان غربی به قرار زیر است:

«گزارش اختصاصی»

بررسی مصوبات شورای اسلامی شهر ارومیه در خصوص صدور پروانه ساختمانی در کاربری باغات و املاک قولنامه ای

مقدمه:

در اجرای حکم مأموریت ۱۷۰۲۹۶- ۸/۹/۱۳۹۱ صادره از سوی مدیرکل محترم بازرسی استان آذربایجان غربی، در تاریخ ۸/۹/۱۳۹۱ و در جریان بازرسی موردی از سوی شورای اسلامی شهر ارومیه، ضمن حضور در دستگاه اجرایی مذکور با بهره گیری از کارشناسان و متخصصین مربوطه نسبت به بررسی موضوعات مطروحه در حکم مأموریت، اقدام و با مراجعه به مدیران و مسؤولان و استماع نظرات ایشان و ملاحظه اسناد و مدارک نسبت به بررسی موضوع اقدام نمود که نتایج حاصل از بازرسی در ادامه در ۲ فصل و ۲ بخش ارائه گردیده است.

بخش اول: متن گزارش

شورای اسلامی شهر ارومیه برابر بند ۱ صورتجلسه ۴۸۰ - ۱۰/۸/۱۳۸۹، بند ۲ صورتجلسه شماره ۴۸۱ - ۱۵/۸/۱۳۸۹، بند ۲ مصوبه ۴۸۴ - ۲۲/۸/۱۳۸۹ و بند ۹ صورتجلسه شماره ۵۴۹ - ۲۲/۱/۱۳۹۰ صدور مجوز و اخذ حقوق قانونی شهرداری در مناطق دارای کاربری باغات با ساخت و ساز بیش از ۴۰ درصد در املاک قولنامه ای را تصویب نموده که مصوبات مارالذکر در تاریخ ۲۵/۸/۱۳۸۹ به استناد نظر شماره ۹۰۵۸/۱/۱۴۱ و در تاریخ ۱۳/۲/۱۳۹۰ به استناد نظر شماره ۱۷۲۹/۱/۱۴۲۱ فرمانداری ارومیه مغایر با ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری تشخیص داده شده ولی شهرداری ارومیه با استناد به مصوبات شورای اسلامی شهر، نسبت به صدور مجوز و اخذ عوارض اقدام می نماید.

اقدام شورای اسلامی شهر ارومیه در تصویب صدور پروانه ساختمانی در املاک دارای کاربری باغات و در املاک قولنامه ای بنا به دلایل ذیل مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر ارومیه می باشد:

۱- برابر ماده ۷ قانون منع فروش واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکتهای تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۲۳/۵/۱۳۸۱ و ماده ۷ و ۱۷ آیین نامه اجرایی آن، مراجعی که خارج از حدود وظایف خود در محدوده قانونی و حریم یا خارج از حریم شهرها بر خلاف مقررات قانونی منع فروش (ماده ۷ آیین نامه) تصمیم گیری کنند و به هر نحو به ساخت و سازهای غیرقانونی اقدام نمایند متخلف محسوب می شوند. لذا تصمیم گیری درخصوص کاربری باغات که در طرح جامع و تفصیلی شهر ارومیه مقرر و مشخص شده است خارج از حیطه اختیارات و وظایف مقرر در ماده ۷۱ قانون تشکیلات،

وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور بوده چرا که قانونگذار هیچ اختیاری در این خصوص برای شورای اسلامی شهر ارومیه مقرر نکرده است. همچنین بند ۶ مصوبه مورخ ۱۰/۸/۱۳۷۸ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران بیان داشته است: «تغییر کاربری اراضی و باغات دارای کاربری کشاورزی و باغداری در طرحهای مصوب شهری ممنوع است.» و ماده ۱۴ قانون زمین شهری بیان داشته که: «...تغییر کاربری... باغات و اراضی کشاورزی با رعایت ضوابط و مقررات وزارت مسکن و شهرسازی بلاشکال بوده». که در این خصوص ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، تغییرات در طرحهای تفصیلی را در صلاحیت کمیسیون ماده ۵ قانون مارالذکر با رعایت ماده ۶ قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی قرار داده است نه در صلاحیت شورای اسلامی شهر، لذا صدور مصوبات مذکور بدون ارجاع و طرح موضوع تغییر کاربری از باغات به مسکونی و ایجاد تکلیف برای شهرداری ارومیه، جهت صدور پروانه ساختمانی در املاک واقع در کاربری باغات از حیثه وظایف و اختیارات مقرر در ماده ۷۱ قانون شوراهای اسلامی کشور و ماده ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران خارج می‌باشد.

۲- برابر بند دوم رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۹۶ - ۲۸/۸/۱۳۷۳ و رأی هیأت عمومی به شماره ۶۹ - ۹/۲/۱۳۸۶، قانون ثبت اسناد و املاک کشور به منظور تنظیم و تسبیح امور ثبتی و اجتناب از بروز مناقشات اشخاص نسبت به اموال غیرمنقول وضع شده است و برابر ماده ۲۲ آن قانون کسی که ملک در دفتر املاک به اسم او ثبت شده و یا موافق قانون به او منتقل گردیده، مالک شناخته شده و به صراحت ماده ۴۸ قانون مزبور نیز سندی که مطابق موارد ۴۶ و ۴۷ قانون فوق الذکر به ثبت نرسیده باشد در هیچ یک از محاکم و ادارات قابل پذیرش نیست و از طرفی با توجه به موارد مذکور، ماده ۱۰۰ قانون شهرداری صدور پروانه ساخت در املاک قولنامه‌ای را جایز نمی‌داند و از طرفی برابر بند (ب) دادنامه شماره ۷۱ - ۱۸/۲/۱۳۸۴ اجازه صدور پروانه احداث ساختمان به اشخاص، بدون ارائه اسناد و مدارک رسمی مشعر بر مالکیت آنان در زمین مورد نظر یا مأذون بودن آنان از قبیل مالک به موجب اسناد رسمی معتبر، خلاف هدف و حکم مقنن به شرح مقرر در مواد ۲۲، ۴۶، ۴۷ و ۴۸ قانون ثبت اسناد و املاک کشور می‌باشد لذا مصوبات اصرداری شورای اسلامی شهر ارومیه خارج از حیثه وظایف و اختیارات مقرر در ماده ۷۱ قانون شوراهای اسلامی کشور می‌باشد.

بخش دوم: تجزیه و تحلیل، استنتاج و پیشنهاد

فصل اول: تجزیه و تحلیل و استنتاج

بند ۲ صورتجلسه شماره ۴۸۱ - ۱۵/۸/۱۳۸۹، صورتجلسه ۴۸۰ - ۱۰/۸/۱۳۸۹، بند ۹ صورتجلسه شماره ۵۴۹ - ۲۲/۱/۱۳۹۰ و بند ۲ مصوبه ۴۸۴ - ۲۲/۸/۱۳۸۹ شورای اسلامی شهر ارومیه مبنی بر صدور پروانه ساختمانی در کاربری باغات و قولنامه‌ای به استناد ماده ۶ و ۷ قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی و ماده ۷ و ۱۷ آیین‌نامه اجرایی آن، بند ۶ مصوبه مورخ ۱۰/۸/۱۳۷۸ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ماده ۱۴ قانون زمین شهری، ماده ۵ و ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، بند دوم رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۹۶ - ۲۸/۸/۱۳۷۳ و شماره ۶۹ - ۹/۲/۱۳۸۶ و بند (ب) دادنامه شماره ۷۱ - ۸/۲/۱۳۸۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و به استناد اعلام نظر شماره ۹۰۵۸/۱/۱۴۱ - ۲۵/۸/۱۳۸۹ و اعلام نظر شماره ۷۲۹/۱/۱۴۲۱ - ۱۳/۲/۱۳۹۰ فرمانداری ارومیه، مغایر قوانین و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر ارومیه می‌باشد.

فصل دوم: پیشنهاد

با عنایت به اینکه بند ۲ صورتجلسه شماره ۴۸۱- ۱۵/۸/۱۳۸۹، صورتجلسه ۴۸۰- ۱۰/۸/۱۳۸۹، بند ۹ صورتجلسه شماره ۵۴۹- ۲۲/۱/۱۳۹۰ و بند ۲ مصوبه ۴۸۴- ۲۲/۸/۱۳۸۹ مغایر قوانین و مقررات موضوعه و خارج از حیطه اختیارات شورای اسلامی شهر ارومیه می‌باشد لذا پیشنهاد می‌گردد برابر تبصره ۲ ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال گردد.»

متن صورتجلسات و مصوبات مورد اعتراض به قرار زیر است:

«الف - صورتجلسه شماره ۴۸۰- ۱۰/۸/۱۳۸۹:

۱- مقرر گردید در داخل محدوده شهری در کاربریهای مسکونی و باغات، مناطقی که بیش از ۴۰٪ املاک ساخت و ساز شده باشد، شهرداری نسبت به صدور مجوز و اخذ حق و حقوق قانونی اقدام نمایند.

معاونت محترم شهرسازی و مدیر محترم منطقه ۱ و مدیر محترم منطقه ۲ و مدیر محترم منطقه ۳ و مدیر محترم منطقه ۴ و مشاور آقای شهردار در هماهنگی در امور مناطق

ب - صورتجلسه شماره ۴۸۱- ۱۵/۸/۱۳۸۹:

۲- برابر مصوبه قبلی شورا، در داخل محدوده شهری در کاربریهای مسکونی و باغات، مناطقی که بیش از ۴۰٪ املاک ساخت و ساز شده باشد، شهرداری نسبت به صدور مجوز و اخذ حقوق قانونی اقدام نماید.

معاونت محترم شهرسازی و مدیر محترم منطقه ۱ و مدیر محترم منطقه ۲ و مدیر محترم منطقه ۳ و مدیر محترم منطقه ۴ و مشاور آقای شهردار در هماهنگی در امور مناطق

ج - صورتجلسه شماره ۵۴۹- ۲۲/۱/۱۳۹۰:

۹- نامه شماره ۳۶۸۰۲/۳- ۲۴/۱۲/۱۳۸۹ شهرداری ارومیه در بازگشت به نامه شماره ۶۹۱۸- ۶/۱۱/۱۳۸۹ در اجرای مفاد پاراگراف اول صورتجلسه ۴۸۰ مبنی بر صدور مجوز به املاک قولنامه‌ای با کاربری باغات با بیش از ۴۰٪ ساخت مطرح و مقرر گردید با توجه به ابلاغ طرح تجدید نظر طرح جامع شهر ارومیه تا اجرا و نهایی شدن طرح تفصیلی به منظور جلوگیری از بلا تکلیفی شهروندان، شهرداری محترم برابر مصوب ۴۸۰ پاراگراف اول صفحه سوم مصوبه شورای شهر اقدام لازم معمول دارند.

معاونت محترم شهرسازی و مدیر محترم منطقه ۱ و مدیر محترم منطقه ۲ و مدیر محترم منطقه ۳ و مدیر محترم منطقه ۴ و مشاور آقای شهردار در هماهنگی در امور مناطق.

د - مصوبه شماره ۴۸۴- ۲۲/۸/۱۳۸۹:

۲- مقرر گردید شهرداری طی دو سال در املاک قولنامه‌ای که بیش از ۴۰٪ ساخت و ساز انجام گرفته و از طریق کمیسیون ماده ۱۰۰ ابقاء گردیده‌اند برابر لایحه خدمات نسبت به اخذ مطالبات به صورت یک دهم نقد و مابقی طی ۱۰ سال اقدام نماید.

معاونت محترم شهرسازی و مدیر محترم منطقه ۱ و مدیر محترم منطقه ۲ و مدیر محترم منطقه ۳ و مدیر محترم منطقه ۴ و مشاور آقای شهردار در هماهنگی در امور مناطق»

علی‌رغم ارسال نسخه ثانی شکایت و ضمائم آن برای طرف شکایت، تا زمان رسیدگی به پرونده در جلسه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری هیچ پاسخی از طرف شکایت واصل نشده است.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۳/۱۲/۱۳۹۵ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

در ماده ۶ قانون منع فروش واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکتهای تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۱۳۸۱ تغییر کاربری اراضی موضوع این قانون بدون رعایت مفاد قانون یاد شده و مقررات مربوط ممنوع اعلام شده و در ماده ۷ این قانون مقرر شده مراجعی که خارج از حدود وظایف خود در حریم یا خارج از حریم شهرها تصمیم‌گیری می‌کنند و به هر نحو به ساخت و سازهای غیرقانونی اقدام کنند و یا مؤثر در احداث این گونه بناها باشند متخلف محسوب می‌شوند و در ماده ۳ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن نحوه استفاده از اراضی شهری در سطح محلات مختلف شهر در طرح تفصیلی تعیین شده و مطابق ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، تغییرات طرحهای تفصیلی به عهده کمیسیون موضوع این ماده قرار گرفته است. با توجه به مراتب مادامی که کاربری اراضی به صورت غیرمسکونی و باغ تعیین شده و در کمیسیون موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری تغییر کاربری صورت نپذیرفته، شورای اسلامی شهر نمی‌تواند تجویز کند پروانه ساخت در این اراضی توسط شهرداری صادر شود. ضمن اینکه اساساً تجویز این امر از حدود صلاحیت شوراها مقرر در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهاى اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵ خارج است. از طرفی با توجه به مفاد آراء شماره ۶۹ - ۹/۲/۱۳۸۶، ۷۱ - ۱۸/۲/۱۳۸۴ و ۹۶ - ۲۸/۸/۱۳۸۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبات مورد اعتراض در مورد املاک قولنامه‌ای نیز منطبق با مقررات مذکور در آراء هیأت عمومی نیست، با توجه به مراتب بند ۱ صورتجلسه شماره ۴۸۰ - ۱۰/۸/۱۳۸۹ و بند ۲ صورتجلسه شماره ۴۸۱ - ۱۵/۸/۱۳۸۹ و بند ۲ صورتجلسه شماره ۴۸۴ - ۲۲/۸/۱۳۸۹ و بند ۹ صورتجلسه شماره ۵۴۹ - ۲۲/۱/۱۳۹۰ شورای اسلامی شهر ارومیه، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص می‌باشد و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمد کاظم بهرامی