

قوانین و مقررات عمومی

کرمانشاه و ابطال بند ۲۳ صورتجلسه کمیسیون طرح تفصیلی شهر کرمانشاه
مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۸

گردش کار: قائم مقام رئیس سازمان بازرسی کل کشور به موجب شکایت نامه
شماره ۹۸۸۰۹ - ۱۳۹۰/۶/۷ ابطال بند ۷ صورتجلسه مورخ ۱۳۷۳/۳/۱ کمیسیون ماده ۵
شورای عالی شهرسازی و معماری مستقر در استان کرمانشاه و ابطال بند ۲۳ صورتجلسه
کمیسیون طرح تفصیلی شهر کرمانشاه مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۸ را خواستار شده و در جهت
تبیین خواسته اعلام کرده است که:
«سلام علیکم:

احتراماً، بند ۲۳ مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۸ و بند ۷ مصوبه مورخ ۱۳۷۳/۳/۱ کمیسیون
ماده ۵ قانون شهرسازی و معماری استان کرمانشاه از جهت انطباق با قوانین مورد بررسی
قرار گرفت که نتیجه به شرح ذیل اعلام می‌شود:

شماره هـ/۵۹۳/۹۰

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۳/۸/۱۹ شماره دادنامه: ۱۳۲۰ کلاس پرونده: ۵۹۳/۹۰

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: سازمان بازرسی کل کشور

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۷ صورتجلسه مورخ ۱۳۷۳/۳/۱
کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری مستقر در استان

فرم شماره یک	شماره صورتجلسه:	سازمان مسکن و شهرسازی استان کرمانشاه کد استان ۰۱۹
	شماره و تاریخ نامه:	دبیرخانه کمیسیون طرح تفصیلی شهر کرمانشاه کد شهر ۱۹۰۱۱۸۰ بند ۲۳ صورتجلسه کمیسیون طرح تفصیلی شهر کرمانشاه مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۸
کد طرح:	شماره و تاریخ دعوتنامه:	۱۳۸۸/۸/۲۷ - ۱۵/۲۳۲۵۲
نام متقاضی:	شماره نامه شهرداری:	مورخ:
پلاک ثبتی:	شماره وارده سازمان:	مورخ:
موضوع مورد درخواست:		
مساحت ملک بر اساس سند:	کاربری موجود:	تراکم مجاز:
مساحت ملک پس از تعریض:	کاربری مصوب:	سطح اشغال:
سطح جایگزین با همان کاربری:	کاربری درخواستی:	تعداد طبقات:
منطقه طرح تفصیلی:		
حد نصاب تفکیکی در منطقه:		
تفکیک پیشنهادی:		
نظریه کمیسیون: (در محل کمیسیون تنظیم و امضاء می شود)		
این قسمت در صورت لزوم توسط دبیرخانه درج می گردد.		

در پاسخ به شکایت شاکي، مدیرکل اداره کل مسکن و شهرسازی استان کرمانشاه به موجب لایحه شماره ۱۶/۲۶۴۷۴ - ۱۳۹۰/۸/۲۲ توضیح داده است که:

«سلام علیکم:

با احترام در خصوص پرونده کلاسه ۴۹۲۸۶ به شماره بایگانی شعبه ۹۰۰۵۵۴ موضوع شکایت سازمان بازرسی کل کشور علیه این اداره کل بدین وسیله با توجه به مستندات و جهات قانونی و متقن زیر اشعار می دارد اقامه شکایت سازمان مذکور کاملاً واهی و بلاوجه بوده و استدعای صدور حکم مبنی بر رد شکایت سازمان مرقوم علیه این اداره کل را دارد:

الف - همان گونه که در متن مصوبه مورخ ۱۳۷۳/۳/۱ کمیسیون ماده ۵ قید شده است، دلیل اصلی تعیین مهلت یک ساله جهت اعتبار مصوبات آن کمیسیون، اخذ مصوبه توسط برخی از متقاضیان و عدم اقدام به موقع جهت اخذ پروانه ساختمانی مربوطه و عدم احداث مبتنی بر آن است. این مسأله از دید مسائل شهری و مباحث شهرسازی تبعات متعددی به دنبال داشته است که در زیر به اهم آنها اشاره می شود:

۱- معطل ماندن بازسازی املاک شهری موجب عدم ترمیم سیما و نمای شهر و عدم شکل گیری بدنه های شهری نوسازی شده است. با توجه به تأثیرات مهم سیما و نمای شهری در هویت بخشیدن به شهر و تأثیرات روانی آن بر ذهن و در نهایت رفتار شهروندان این موضوع از اهمیت زیادی برخوردار است. این تأثیر منفی بر املاک مجاور و نزدیک ملک مورد تقاضا شدیدتر خواهد بود.

۲- در صورتی که مصوبه اخذ شده جهت ملک مورد تقاضا، تأیید کاربری عمومی باشد و عدم تحقق مصوبه در زمان مشخص، این امر به معنی عدم تحقق بخشی از سرانه های عمومی شهر بوده و خدمات عمومی مورد انتظار به شهروندان ارائه نخواهد شد و موجب برهم خوردن تعادل بین نیازهای جمعیت شهری و امکانات عمومی موجود در آن شهر خواهد شد.

۳- از آن جا که امروزه شهر به مثابه موجود زنده انگاشته می شود، اقتضائات آن (شامل قابلیت ها و محدودیت ها) و همچنین ضوابط شهرسازی مبتنی بر آن اقتضائات در گذر زمان در حال تغییر بوده و دور از ذهن نیست تصمیمی که در قبال یک ملک مشخص و تقاضای معین در یک مقطع زمانی توسط کمیسیون ماده ۵ اتخاذ شده، پس از گذشت چندین سال عیناً توسط آن کمیسیون قابل تأیید نباشد و با لحاظ اقتضائات جدید تصمیم در آن خصوص مشمول تغییراتی شود. در حالی که اگر مصوبات ماده ۵ فاقد محدودیت زمانی باشد برخی از متقاضیان به دلیل پاره ای منافع شخصی یا هر دلیل دیگری ممکن است تا سالها اقدام به احداث و مشخص کردن مصوبه اخذ شده نمایند و چه بسا اگر پس از گذشت چندین سال اقدام به این امر نمایند با مباحث و ضوابط روز آن زمان تطبیق کامل نداشته باشد. بدیهی است بازنگری ضوابط شهرسازی نیز که هر از چندگاه به انجام می رسد ناشی از ضرورت های فوق است.

الف - کمیسیون ماده ۵ قانون شهرسازی و معماری استان کرمانشاه در بند ۲۳ مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۸ و بند ۷ مصوبه مورخ ۱۳۷۲/۳/۱ تصویب کرده است:

«پرو بند ۷ مصوبه مورخ ۱۳۷۲/۳/۱ کمیسیون ماده ۵ که طی آن مدت اعتبار مصوبات تغییر کاربری کمیسیون برای اخذ پروانه یک سال تعیین شده است و در آن قید شده «در صورتی که متقاضیان اقدامی در جهت اخذ پروانه و شروع به کار به عمل نیاورند، مصوبه مذکور پس از انقضای مدت یک سال فاقد اعتبار بوده و برای تعیین تکلیف کاربری پلاک، موضوع مجدداً باید در کمیسیون ماده ۵ مطرح گردد» مقرر شد علاوه بر مصوبات تغییر کاربری، کلیه دیگر مصوبات کمیسیون ماده ۵ نیز مشمول تصمیم فوق شوند.

ب - در بند ۷ مصوبه مورخ ۱۳۷۳/۳/۱ کمیسیون مزبور تصویب شده است:

«نظر به این که برخی از متقاضیان تغییر کاربری زمین (اعم از دستگاه های دولتی و بخش خصوصی) پس از اخذ مصوبه کمیسیون ماده ۵ و پس از گذشت چندین سال اقدامی برای دریافت پروانه و احداث بنا طبق مصوبه به عمل نمی آورند. مدت اعتبار مصوبات تغییر کاربری در کمیسیون ماده ۵ برای اخذ پروانه و شروع عملیات ساختمانی حداکثر یک سال تعیین می شود و در صورتی که متقاضیان اقدامی در جهت اخذ پروانه و شروع به کار به عمل نیاورند، مصوبه مذکور پس از انقضای مدت یک سال فاقد اعتبار بوده و برای تعیین تکلیف کاربری پلاک، موضوع مجدداً باید در کمیسیون ماده ۵ مطرح شود. این تصمیم کلیه مصوبات تغییر کاربری قبلی ماده ۵ را نیز شامل می گردد».

ج - با توجه به این که در ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ و بند ۸ ماده ۳ آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح های توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور، «بررسی و تصویب طرح های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان یا فرمانداری کل»، بر عهده کمیسیون ماده ۵ نهاده شده است. و در بند (۳) ماده (۱) قانون «تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن» مصوب ۱۳۵۳، هم تنظیم نحوه استفاده از زمین های شهری در سطح محلات مختلف شهر و... بهسازی و نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری بر عهده آن کمیسیون گذاشته شده است، اما در هیچ یک از قوانین و مقررات مربوط، اختیاری برای کمیسیون در تعیین مهلت برای متقاضیان در جهت اخذ پروانه و شروع به احداث ساختمان ملاحظه نمی شود و وقتی نیز کمیسیون اجازه تغییر کاربری می دهد، این اجازه جزو حقوق مکتسبه متقاضی محسوب می شود، لذا لغو این حق در یک مهلت زمانی، غیرقانونی تشخیص می شود.

مضافاً، در خصوص تعمیم این حکم به کلیه مصوبات تغییر کاربری قبلی و کلیه مصوبات دیگر کمیسیون با توجه به قاعده عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات، تصمیم خلاف قانون است. تقاضا می شود، دستور فرمایید در اجرای تبصره ۲ بند «د» ماده ۲ قانون سازمان بازرسی کل کشور تصمیمات فوق در هیأت عمومی دیوان مورد رسیدگی قرار گیرد. موجب امتنان است از نتیجه تصمیمات متخذة این سازمان را مطلع فرمایند.»

متن بندهای ۷ و ۲۳ صورتجلسه کمیسیون مورد اعتراض به قرار زیر است:

متن بند ۷ صورتجلسه مورخ ۱۳۷۳/۳/۱ کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری:

«۷- نظر به این که برخی از متقاضیان تغییر کاربری زمین (اعم از دستگاه های دولتی و بخش خصوصی) پس از اخذ مصوبه کمیسیون ماده ۵ و پس از گذشت چندین سال اقدامی برای دریافت پروانه و احداث بنا طبق مصوبه به عمل نمی آورند، مدت اعتبار مصوبات تغییر کاربری در کمیسیون ماده ۵ برای اخذ پروانه و شروع عملیات ساختمانی حداکثر یک سال تعیین می گردد و در صورتی که متقاضیان اقدامی در جهت اخذ پروانه و شروع به کار به عمل نیاورند مصوبه مذکور پس از انقضای مدت یک سال فاقد اعتبار بوده و برای تعیین تکلیف کاربری پلاک، موضوع مجدداً باید در کمیسیون ماده ۵ مطرح گردد. این تصمیم کلیه مصوبات تغییر کاربری قبلی کمیسیون ماده ۵ را نیز شامل می گردد.

بند ۲۳ صورتجلسه کمیسیون طرح تفصیلی شهر کرمانشاه مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۸:

۴- گاهی اخذ مصوبه کمیسیون ماده ۵ و عدم اجرای آن توسط اشخاص صرفاً با هدف ایجاد ارزش افزوده بر روی ملک (بدون احداث آن) است و ناشی از انگیزه‌های سودجویانه برخی افراد است. این امر با ایجاد بازار کاذب برای املاک، در افزایش بی‌رویه قیمت‌ها دخیل است.

ب- از بعد حقوق قانونی اشخاص، محدودیت قائل شدن برای اعتبار مصوبات منافی حقوق اشخاص نیست زیرا کاربریهای املاک طبق نقشه‌های طرح تفصیلی مصوب و ضوابط مربوطه قابل اقدام بوده و تغییر در کاربری یا ضوابط طرح تفصیلی مصوب جهت املاک اشخاص، اصالتاً به عنوان حقوق مسلم و بدیهی اشخاص نمی‌تواند تلقی شود. زیرا تصمیم‌گیری در این خصوص جزء اختیارات قانونی کمیسیون ماده ۵ است. تصمیم‌گیری یاد شده بر اساس اصول شهرسازی و معماری و با توجه به قوانین و مقررات جاری بوده و در حالت کلی برخی از تقاضاها مورد مخالفت واقع می‌شود که نشان می‌دهد تغییر در کاربری یا ضوابط طرح تفصیلی مصوب اصالتاً جزء حقوق مسلم اشخاص نیست. حال اگر بپذیریم با تصویب درخواست یا بخشی از درخواست اشخاص نوعی حق اضافی برای آنها ایجاد می‌شود، کاملاً منطقی خواهد بود که بپذیریم مرجع ایجادکننده اصل حق اضافی مذکور، جهت تعیین حدود و ثغور آن حق اضافی نیز صالح باشد چرا که تعیین مدت اعتبار مصوبات از مصادیق تعیین حدود و ثغور حق اضافی مفروض خواهد بود. ذکر این نکته ضروری است طرح تفصیلی مصوب و ضوابط آن تا زمان تصویب و ابلاغ طرح تفصیلی بعدی، طرح و ضوابط عام شهر محسوب شده و برای تمامی مالکان در چارچوب ضوابط و مقررات جاری قابل اقدام خواهد بود. از نظر مصوبات کمیسیون ماده ۵ امری علاوه بر طرح تفصیلی و مازاد بر آن است و در صورت انقضای مهلت یک ساله مصوبات کلیه مسائل مربوط به کاربری و ضوابط مصوب طرح تفصیلی در خصوص ملک مورد تقاضا در چارچوب ضوابط، قابل اقدام توسط متقاضی بوده و از این لحاظ حقی از وی سلب نخواهد شد.

همچنین انقضای مهلت یک ساله به معنی عدم امکان ارائه مجدد همان تقاضا به کمیسیون ماده ۵ نخواهد بود. بدیهی است کمیسیون مذکور بر مبنای شهرسازی و قوانین و مقررات جاری تصمیم مقتضی را (موافقت یا مخالفت) در خصوص تقاضای مجدد اتخاذ خواهد کرد و همان گونه که اشاره شد در صورت مخالفت، کاربری و ضوابط طرح تفصیلی در چارچوب ضوابط قابل اقدام و حقوق مکتسبه عام اشخاص در رابطه با طرح تفصیلی مصوب محفوظ خواهد بود. بدیهی است بخشی از تقاضاهای تمدید اعتبار مصوبه که مغایرتی با آخرین معیارهای تصمیم‌گیری کمیسیون ماده ۵ نداشته باشد در آن کمیسیون تأیید می‌شود.

در پایان به استحضار می‌رساند بخشی از متون مصوبه مورخ ۱۳۷۳/۳/۱ کمیسیون ماده ۵ که تصمیم مورد بحث را شامل مصوبات تغییر کاربری قبلی ماده ۵ نیز دانسته بود در مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۸ حذف شده و در نتیجه مصوبه اخیر تصمیم اتخاذ شده را عطف به ماسبق نکرده است. در خاتمه با توجه به مستندات معروضه و در جهت جلوگیری از ایجاد وحدت رویه نامناسب و تزلزل مصوبات کمیسیون ماده ۵ استدعای صدور حکم مبنی بر رد شکایت شاکی را دارد.»

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یاد شده با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. پس از بحث و بررسی، با اکثریت آراء به شرح آینده به صدور رأی مبادرت می‌کند.

رأی هیأت عمومی

نظر به این که کمیسیون موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران صرفاً وظیفه بررسی و تصویب طرحهای تفصیلی شهری و تغییرات آنها را در هر استان عهده‌دار است و در هیچ یک از قوانین و مقررات مربوط، اختیاری برای کمیسیون مذکور در تعیین مهلت برای متقاضیان تغییر کاربری زمین در جهت اخذ پروانه و شروع عملیات ساختمانی ظرف یک سال از تاریخ مصوبه تغییر کاربری زمین وجود ندارد، بنابراین بند ۷ صورتجلسه مورخ ۱۳۷۳/۳/۱ کمیسیون ماده ۵ استان کرمانشاه و بند ۲۳ صورت جلسه مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۸ کمیسیون طرح تفصیلی شهر کرمانشاه که اعتبار مصوبات کمیسیون ماده ۵ در تغییر کاربری اراضی را منوط به اخذ مجوز ساخت و ساز از مراجع ذیصلاح ظرف مهلت مورد نظر کرده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران 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.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدجعفر منتظری