

تقدیر آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

در خصوص حریم روستاهای واقع در حریم شهرها

مجید سراجی کرمانی^۱

مقدمه: وضع قوانین و احکام متفرقه در باب طرح های توسعه و عمران و مدیریت شهری و ترتب انواعی از احکام سیاسی، اجتماعی، عمرانی، مالییه عمومی، اداری و سازمانی و حقوقی بر عناوینی نظیر «محدوده قانونی»، «حریم قانونی»، «حوزه شهرداری»، «حدود مصوب شهر»، «محدوده استحفاظی»، «حوزه استحفاظی»، «حریم استحفاظی»، «محدوده نهایی»، «محدوده نفوذی»، «محدوده مسکونی روستا»، «حدود روستا»، «محدوده قانونی شهرک» از یک سو و از سوی دیگر تشابه و تناظر یا همپوشانی عناوین مزبور موجب ابهام در تفسیر قوانین مبتنی بر این عناوین و تشتت در رویه های اداری و آشفتگی وظایف سازمانی دستگاهها و اختلاف نظر کارشناسان امر برای سالهای مدید تا حدوده سه دهه پس از انقلاب گردیده بود. مقنن در راستای پایان دادن به اختلافات مزبور با تصویب قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب سال ۱۳۸۴ (که در این نوشتار به اختصار «قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴» نامیده خواهد شد) نخست تمامی عبارات و عناوین متناظر و مشابه را حذف و عنوان واحدی را در هر مورد جایگزین عبارات مزبور نموده و دوم تعریف روشنی از هر عبارت از نظر قلمرو و مرجع تصویب طرح ارائه نمود. با این حال ضعف قانونگذار در فنون قانون نویسی موجب گردید تا قانون مزبور در دست یابی به هدف خود آنطور که انتظار می رفت توفیق کامل نیابد. اگرچه این قانون به پاره ای اختلافات پایان داد اما ابهام تازه ای در مورد «حریم روستا» بوجود آورد. تا کنون سه مصوبه دولتی در راستای تبیین جایگاه «حریم روستا» در قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ به تصویب رسیده است که متأسفانه هر سه مورد در موضعی انفعالی صادر گردیده است. نخستین مصوبه در واکنش به اقدامات و مصوبات دستگاههای استانی متولی تهیه و تصویب طرحهای توسعه روستایی و دو مورد دیگر نیز تحت تاثیر دو مورد آرای صادره از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به تصویب رسیده است. با این حال بنظر می رسد مصوبات مزبور و نیز آرای هیئت عمومی محترم دیوان عدالت اداری از اراده واقعی قانونگذار در این باره فاصله گرفته است.

^۱ مشاور سابق دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و عضو کمیته فنی شماره ۴ شورای عالی، مدرس دانشگاه و وکیل پایه یک دادگستری

بخش نخست: «حریم روستا» در قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴

قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ در ماده یک «محدوده شهر» و در ماده ۲ «حریم شهر» را تعریف نموده و سپس در ماده ۳ در تعریف «محدوده روستا» چنین مقرر داشته است:

«ماده ۳ - محدوده روستا عبارت است از محدوده ای شامل بافت موجود روستا و گسترش آتی آن در دوره طرح هادی روستایی که با رعایت مصوبات طرح های بالادست تهیه و به تصویب مرجع قانونی مربوط می رسد. دهیاری ها کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساخت و ساز در داخل محدوده را عهده دار خواهند بود.

تبصره ۱ - روستاهایی که در حریم شهرها واقع می شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل بوده و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امور روستا را ندارد.»

بخش دوم: نخستین مصوبه و دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

دستورالعمل اجرایی قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ موضوع مصوبه شماره ۴۶۶۶۷/۱۰۰/۰۲ - ۱۳۸۹/۹/۱۸ طی بند ۳-۱ مقرر میدارد: «حریم روستاهایی که در داخل حریم شهرها واقع می گردند بر محدوده طرح هادی روستا منطبق بوده و شهرداری مکلف به نظارت بر عدم تجاوز ساخت و سازهای روستا به خارج از محدوده روستا خواهد بود.»

بموجب گردشکار دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شماره^۲ ۱۷۶ - ۱۳۹۶/۳/۲ شاکی دادخواستی به ابطال بند ۳-۱ دستورالعمل اجرایی شماره ۴۶۶۶۷/۱۰۰/۰۲ - ۱۳۸۹/۹/۱۸ شورایعالی شهرسازی و معماری ایران تقدیم نموده و خلاصتاً اظهار داشته است: «نظر باینکه ضوابط تعیین محدوده روستا بسیار محدود بوده و حریم روستا باید بصورت گسترده تر از محدوده قانونی و بصورت مستقل تعیین و تصویب گردد بنابراین قانونگذار برای رفع این نقیصه در کنار عبارت محدوده روستا اقدام به تعریف حریم مستقل برای هر روستای واقع در حریم شهرها نموده است. این در حالی است که بند ۳-۱ دستورالعمل اجرایی در واقع حریم روستا را حذف و صرفاً برای اینگونه روستاها قائل به محدوده گردیده است که مغایر با تبصره یک ماده ۳ قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ است و موجب گردید که عملاً هیچیک از روستاهای واقع در حریم شهرها در سراسر کشور دارای حریم مستقل نبوده و آینده زراعی دامی چنین روستاهایی که در مجاورت شهرها قرار گرفته اند با خطر جدی روبرو گردد.»

در ادامه گردشکار آمده است که: «علیرغم ارسال نسخه ثانی شکایت و ضمایم برای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مدیرکل دفتر حقوقی وزارت راه و شهرسازی به موجب لایحه شماره ۳۷۱۲۷/۳۲۰/۹۴-د - ۱۳۹۴/۵/۱۸ توضیح داده است:

«بازگشت به نامه شماره ۲۲۴۰۲/۷۳۰ - ۱۳۹۴/۴/۲۳ موضوع اخطاریه دیوان عدالت اداری و تقاضای حکم ابطال بند ۳-۱ دستورالعمل اجرایی قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک به استحضار می‌رساند:

تعیین محدوده و حریم برای شهرها و روستاها طبق همین قانون بر عهده مراجع تصویب این طرحها است. شورای عالی شهرسازی و معماری کشور بالاترین مرجع طرحهای توسعه و عمران بوده و سیاست‌گذاری شهرسازی و معماری کشور را به عهده دارد و طبق

^۲ شماره کامل دادنامه ۹۶۱۰۰۹۰۹۵۸۰۰۱۷۶

ماده ۲ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به شرح زیر است:

۱- بررسی پیشنهادهای لازم در مورد سیاست کلی شهرسازی برای طرح در هیأت وزیران.

۲- اظهار نظر نسبت به پیشنهادهای 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 نیازمندیهای عمومی شهر می‌باشد.

۳- بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آن‌ها خارج از نقشه‌های تفصیلی.

۴- تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی

از سوی دیگر با توجه به اینکه مرجع رسیدگی به تخلفات ساختمانی روستاها در وضعیتی که در حریم شهرها قرار دارند میهم بوده و دارای خلاء قانونی است ترجیح اینست که طبق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری با آن رفتار شود، متأسفانه برخی از اشخاص و مالکان با اطلاع از این خلاء قانونی سعی می‌کنند در حریم شهرها و روستاهای واقع در این حریم‌ها سوء استفاده نمایند و حریم روستا را توسعه داده و شهر اصلی را تحت تاثیر قرار دهند. از این رو ابطال این بند به‌طور کلی با قوانین و اختیارات مراجع تصویب طرح‌های توسعه و عمران مغایرت خواهد داشت. در نهایت حتی اگر این بند ابطال شود شورای عالی شهرسازی و معماری در هنگام تصویب طرح جامع هر شهر در جهت کنترل بهتر حریم شهرها و روستاهای واقع در حریم اختیار قانونی خواهد داشت که تصمیمات مقتضی در جهت حفظ و کنترل حریم شهر اتخاذ نماید.^۳

دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شماره^۴ ۱۷۶ - ۱۳۹۶/۳/۲

به موجب تبصره ۱ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ مقرر شده است که «روستاهایی که در حریم شهرها واقع می‌شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل بوده و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امور روستاها را ندارد.» نظر به اینکه مقنن در تبصره یاد شده برای روستاهایی که طرح هادی دارند محدوده و حریم در نظر گرفته است بنابراین بند ۱ - ۳ دستورالعمل مورد شکایت از این حیث که برای این گونه روستاها حریم قائل نشده و شهرداری را مکلف به نظارت بر عدم تجاوز ساخت و ساز روستا در خارج از محدوده روستا کرده است مغایر قانون و خارج از حدود اختیار مرجع تصویب 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

^۳ مطالب ذیل فصل نخست از بخش پنجم این نوشتار در واقع پاسخ ماهوی به شکایت مطروحه است که متأسفانه دفتر حقوقی وزارت راه و شهرسازی به هیچیک از نکات مزبور در لایحه خود کوچکترین اشاره ای ننموده است. بعلاوه بیان اینکه «در مورد تخلفات ساختمانی روستاهای واقع در حریم شهرها ترجیح این است که طبق ماده صد قانون شهرداری با آن رفتار شود» مغایر نص تبصره یک ماده ۳ قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ بوده و مصوبه موضوع شکایت نیز از این جهت حکمی نداشته است تا نیازمند دفاع باشد زیرا مصوبه، نظارت شهرداری را خارج از محدوده روستا لازم دانسته است نه داخل محدوده. لذا لایحه مزبور بجای دفاع از مصوبه در عمل موضع ادعایی شاکی را تقویت نموده است!! همچنین انطباق مصوبه با وظایف شورایی شهرسازی و معماری ایران نیز از دیگر ایرادات وارد به لایحه دفاعیه دفتر حقوقی است که در ذیل بند یک بخش سوم نوشتار حاضر به آن پرداخته شده است.

^۴ شماره کامل دادنامه ۹۶۱۰۰۹۰۵۸۰۰۱۷۶

بخش سوم: نقد مصوبه نخست و رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

۱- هیأت عمومی محترم دیوان عدالت اداری با فرض اینکه دستورالعمل موضوع شکایت به تصویب شورایی شهری و معماری ایران رسیده است تصویب متن مزبور را «خارج از حدود اختیارات» شورای مزبور دانسته است. در حالی که علی رغم ادعای شاکی و تصور هیأت عمومی، دستورالعمل مورد نظر ارتباطی با شورایی شهری و معماری ایران نداشته بلکه وزیر وقت راه و شهرسازی آن را تصویب و ابلاغ نموده است. عدم قید تاریخ تشکیل جلسه شورایی شهری بر خلاف رویه معمول تمامی مصوبات شورایی در آغاز متن مصوبه، استفاده از کد ۱۰۰ در شماره نامه ابلاغی مورد استناد شاکی که اختصاص به مکاتبات مقام وزارت دارد و عدم درج کد ۳۰۰ که اختصاص به معاونت شهرسازی و مصوبات شورایی شهری و معماری ایران دارد و همچنین عدم درج مصوبه در مجموعه مصوبات این شورا همگی حکایت از عدم تصویب مقرر مزبور توسط شورایی شهری و معماری ایران دارد. از سوی دیگر متن دفاعیه دفتر حقوقی وزارت راه و شهرسازی که در گردشکار دادنامه عیناً درج گردیده است و در آن دفتر حقوقی مبادرت به انطباق مفاد دستورالعمل با وظایف شورایی شهری و معماری ایران نموده است حکایت از آن دارد که دفتر حقوقی وزارتخانه نیز با تصور اینکه دستورالعمل مزبور توسط شورایی شهری و معماری ایران تصویب شده است به دفاع از آن پرداخته است.^۵

هرچند که به تصریح ماده ۴ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت راه و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳ ریاست شورایی شهری و معماری ایران بر عهده وزیر مسکن و شهرسازی^۶ است اما با توجه به استقلال شخصیت دو مرجع

^۵ با توجه به استقلال شخصیت حقوقی هر دو نهاد (وزارت راه و شهرسازی و شورایی شهری و معماری ایران) لذا ابراز شگفتی گردشکار دادنامه با بیان اینکه «علیرغم ارسال نسخه ثانی شکایت و ضمایم برای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مدیرکل دفتر حقوقی وزارت راه و شهرسازی به موجب لایحه شماره ۱۳۷۱۲۷/۳۲۰/۹۴/د - ۱۸/۵/۱۳۹۴ توضیح داده است» کاملاً بجا و منطقی است. ماده ۴ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳ و اصلاحات بعدی ریاست شورایی شهری را بر عهده وزیر مسکن و شهرسازی قرار داده است. از سویی دیگر ماده ۴ قانون تاسیس شورایی شهری و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ مقرر نموده است که وزارت مسکن و شهرسازی بجای دبیرخانه شورایی شهری در تشکیلات خود واحدی ایجاد می کند که تحت نظر معاون شهرسازی و معماری آن وزارت وظایف هشت گانه ای را بر عهده خواهد داشت. از همین رو شورایی و دبیرخانه آن (در قالب اداره کل) در کلیه سالهای گذشته در وزارت راه و شهرسازی مستقر بوده است و دبیرخانه مرکزی هردو نهاد (وزارت راه و شهرسازی و شورایی شهری و معماری ایران) یکی بوده است و از سویی دیگر دبیر شورایی معاون وزیر بوده و دفتر حقوقی وزارت که وظیفه دفاع از تمامی بخشهای وزارتخانه از جمله معاونت شهرسازی و معماری را در مراجع قضایی بر عهده دارد عملاً تفکیکی میان دعاوی مرتبط با وظایف معاونت شهرسازی از حیث معاونت وزارتخانه با دعاوی از حیث دبیری شورایی بعمل نمی آورد و با لحاظ اینکه شورایی نیز فاقد هرگونه واحد حقوقی مستقل می باشد لذا همواره در رویه اداری بدون توجه به استقلال شخصیت حقوقی دو نهاد از یکدیگر، دفاع از دعاوی مطروحه بطرفیت شورایی نیز بر عهده دفتر حقوقی وزارتخانه قرار گرفته است که این امر گاه مشکلاتی را بدنبال داشته است. از جمله آنکه در اعتراض دفتر حقوقی به دادنامه شماره ۳۷۷ - ۹۹/۴/۲۲ صادره از سوی شعبه ۸ بدوی که رای به ابطال طرح جامع شهر نجف آباد در پلاکهای متعلق به شاکی بطرفیت شورایی شهری صادر گردیده بود شعبه دوم تجدیدنظر طی دادنامه شماره ۲۴۸۵ چنین اصدار رای نمود: «... نظر باینکه تجدیدنظرخواه (وزارت راه و شهرسازی) جزو اصحاب دعوی در مرحله بدوی نبوده است ... بنابراین هرچند رای معترض عنه واجد ایراد است لکن سمتی در تجدید نظرخواهی نسبت به دادنامه معترض عنه نداشته قرار رد تجدیدنظرخواهی صادر و اعلام می گردد.»

هرچند بموجب دادنامه وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بشماره ۱۵۸ و ۱۵۹ - ۱۳۸۱/۵/۱۳ تصریح گردیده است که کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورایی شهری و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ دارای شخصیت حقوقی مستقل است اما در خصوص شورایی شهری و معماری ایران چنین دادنامه ای تا کنون صادر نگردیده است با این حال بنظر می رسد رویه قضایی در مورد برخورداری شورایی مزبور از شخصیت حقوقی مستقل تردیدی ندارد.

^۶ به موجب ماده ۵۳ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ دولت مکلف گردید یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه های دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه ها از بیست و یک وزارتخانه به هفده وزارتخانه کاهش یابد. لذا در این راستا قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی در تاریخ سی و یکم خرداد ماه یکهزار و سیصد و نود مجلس شورای اسلامی به شرح ذیل به تصویب رسید:

مزبور از یک سو و از سوی دیگر تبصره ذیل ماده ۸۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ که مقرر می‌دارد: «سایر مقررات مربوط به تنظیم ارسال و ثبت دادخواست به استثنای ذینفع بودن درخواست کننده و پرداخت هزینه دادرسی در درخواست ابطال مصوبه نیز جاری است» و تصریح ماده ۸۳ که اشعار میدارد: «مدیر دفتر هیئت عمومی نسخه ای از درخواست و ضامنه را برای مرجع تصویب کننده ارسال می‌کند» نکاتی از جهت آیین دادرسی نیز قابل بحث خواهد بود که چون خارج از موضوع نوشتار حاضر است از بیان آن و تطویل کلام اجتناب می‌شود. با این حال نقدی که به رسیدگی هیئت محترم عمومی وارد است آن است که صدور رای بر ابطال یک مصوبه به دلیل «خروج از اختیارات مرجع تصویب کننده» مستلزم شناسایی دقیق «مرجع تصویب کننده» است که متأسفانه بنظر میرسد چنین دقتی صورت نگرفته است و مصوبه صادره از سوی یک دستگاه براساس اختیارات قانونی مرجع دیگری سنجیده شده است. عبارات دیگر مصوبه «وزارت راه و شهرسازی» بر اساس حدود اختیارات و وظایف «شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» مورد رسیدگی و صدور رای قرار گرفته است.

۲- اساساً به دلایل مشروحه که در ادامه خواهد آمد در نظام حقوق طرح های توسعه و عمران ایران عنوان «حریم روستا» شناسایی نشده است. قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ نیز علی‌رغم ظاهر و منطوق تبصره یک ماده ۳ هیچگاه در صدد شناسایی چنین عنوانی نبوده است. با این حال بنظر می‌رسد دبیر محترم شورای عالی شهرسازی و معماری ایران که در مقام معاون شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی متن مزبور را جهت امضاء و ابلاغ مقام وزارت تهیه نموده است با یک خطای استنباطی از تبصره مزبور در دستورالعمل فوق‌الذکر مبادرت به شناسایی حریم برای روستاهای واقع در حریم شهرها نموده است. اگرچه پس از شناسایی عنوان مزبور مقدار مساحت آن را از طریق منطبق ساختن بر محدوده طرح صفر نموده است اما اصل شناسایی «حریم» برای «روستا» در مصوبه موجب تقویت موضع شاکی در مقام ادعای استحقاق «حریم» برای روستا گردیده و در نظر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در مقام رسیدگی، نوعی تایید و پذیرش ضمنی اصل حریم برای روستا توسط شورای عالی تلقی شده است. این در حالی است که شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و دبیرخانه آن در طول سالهای گذشته فرصت کافی در اختیار داشته اند که بر اساس ادله ای که در ادامه خواهد آمد اصل «عدم وجود حریم» را برای نهادها و مراجع استانی و شهرستانی ذینفع و قضات محترم هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تبیین نموده و با کسب نظرات مشورتی از معاونت حقوقی ریاست جمهوری و اداره حقوقی قوه قضائیه یا سایر مراجع مشورتی بر پایه استدلالات مزبور موضع فقدان جایگاه برای حریم روستا در نظام حقوقی را تقویت و احتمالاً به اثبات رسانند. از سوی دیگر انعکاس موضوع از سوی دبیر محترم شورای عالی و یا مدیر کل محترم دبیرخانه به شورای عالی شهرسازی و معاونت حقوقی وزارت راه و شهرسازی برای اخذ نظریه تفسیری مجلس نیز می‌توانست به این سوء استنباط از قانون پایان دهد.

«ماده ۱- از تاریخ تصویب این قانون وزارت راه و شهرسازی از تجمیع وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و راه و ترابری تشکیل می‌گردد. شرح وظایف و اختیارات وزارتخانه جدید شامل وظایف و اختیارات دو وزارتخانه مسکن و شهرسازی و راه و ترابری است.

ماده ۲- کلیه امکانات، تعهدات، اعتبارات، نیروی انسانی، اموال منقول و غیرمنقول در وزارتخانه‌های یاد شده به وزارت راه و شهرسازی منتقل می‌شود.

ماده ۳- وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی با توجه به قوانین برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و مدیریت خدمات کشوری در کارگروهی متشکل از وزیر راه و شهرسازی و معاونین برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، امور حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور، تنقیح و پس از تصویب هیأت وزیران حداکثر سه ماه پس از ابلاغ این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد.

ماده ۴- در کلیه قوانین به جای وزارتخانه‌های یاد شده و وزیران آنها به ترتیب وزارت راه و شهرسازی و وزیر آن جایگزین می‌گردد.»

بعلاوه امکان گنجاندن حکمی روشن در این زمینه در میان انبوهی از احکام قوانین و مقرراتی که در طول سالهای گذشته پس از تصویب قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ از سوی مجلس و دولت تصویب و ابلاغ گردیده است نیز فرصت دیگری بوده است که دبیرخانه شورای عالی و معاونت حقوقی وزارت راه و شهرسازی آن را بسادگی از دست داده اند.^۷

هرچند که بنظر می رسد مراجع و نهادهای شهرستانی و استانی و متولیان طرح های روستایی که با هدف توسعه قلمرو نفوذ و اختیارات در انواعی از زمینه های سیاسی و اجتماعی و صدور پروانه و کنترل و نظارت و دریافت عوارض و جریمه ها بدون کسب نظر شورای عالی شهرسازی مستنداً به تبصره موضوع بحث و با استفاده از صلاحیت قانونی در تصویب طرح هادی روستایی (موضوع بند ۵ ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه)^۸ در استان مبادرت به تصویب حریم برای روستاهای واقع در حریم شهرها بصورت چند برابر محدوده روستا اقدام نموده اند^۹ و بدین ترتیب وزارت راه و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی را در برابر عمل انجام شده و در موضع انفعال قرار داده اند و وزارتخانه مزبور نیز ناگزیر از تصویب دستورالعمل مزبور بوده است با اینحال استفاده نهادهای استانی از اختیارات قانونی خود در تصویب حریم گسترده برای روستاها با اتکا بر منطوق و ظاهر قانون از همان ابتدا کاملاً قابل پیش بینی بوده است. تصویب دستورالعمل حدود پنج سال بعد از تصویب و ابلاغ قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ دیر هنگام بنظر می رسد بعلاوه آنکه دستورالعمل مزبور بدون تمیهد هرگونه سند حقوقی و مطالعاتی پشتیبان به شکلی سست و مغایر با ظاهر قانون تصویب و ابلاغ گردیده است که همین امر احتمال ابطال را آن از سوی هیئت عمومی قوت بخشیده است. ناگزیر باید اذعان کرد که دبیرخانه شورای عالی با غفلت از این مهم وزارت راه و شهرسازی و نیز شورای عالی شهرسازی را در موضع انفعال قرارداده است.

از سوی دیگر آنچه در نقد دادنامه هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری می توان گفت صدور رای بر اساس برداشتی ناصواب از تبصره استنادی است. تبصره اساساً در مقام تعیین و شناسایی حریم بعنوان جزئی از طرح هادی روستایی برای روستا همانند آنچه که در طرح جامع شهری برای شهر پیش بینی می شود نبوده است. بعلاوه با آنکه هم دستورالعمل مورد اعتراض و هم شرح شکایت شاکی نشان میدهد هردو قائل به شناسایی حریم فقط برای روستاهای واقع در حریم شهر شده اند با این حال متن رای صادره با

^۷ ضعف مفرط معاونت حقوقی وزارت راه و شهرسازی در ساماندهی و تدوین و تنقیح قوانین و مقررات و مصوبات مرتبط با وظایف معاونتها و سازمانهای تابعه و نیز ناتوانی در شناسایی فرصتهای قانونی، واحدها و بخشهای وزارتخانه را مایوس از انعکاس مطالبات و نیازهای تقنینی خود به معاونت حقوقی نموده است. آسیب شناسی عملکرد معاونت حقوقی وزارتخانه مزبور خود محتاج فصلی مبسوط است.

^۸ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶) مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴

ماده ۲۶ - به منظور رقابت پذیر کردن عدالت بین منطقه ای و سرزمینی و تقویت خود اتکایی، افزایش انگیزه وصول درآمد استانی : الف - دولت موظف است :
۱ - ۲ - ۳ - ۴ - ۵ - طرحهای هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها در سراسر کشور را با پیشنهاد کارشناسان فنی، زیر نظر بنیاد مسکن و تایید بخشدار و هربخش و با اطلاع دهیاران و روسای شورای اسلامی روستاها و تصویب آن در کمیته ای متشکل از رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان به عنوان رئیس، فرماندار شهرستان، بخشدار بخش، نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان، نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان، نماینده معاون امور عمرانی استانداری و رئیس شورای اسلامی روستا به عنوان ناظر، تهیه کند.

^۹ بنظر می رسد آنچه که قانونگذار به عنوان اهداف تصویب طرح های هادی روستایی توسط کمیته ای استانی بیان نموده است (خود اتکایی و افزایش انگیزه و رقابت در وصول درآمد استانی)، مغایر با اهداف عالی آمایش سرزمین و نگاهی بنگاه محور به طرحهای توسعه ای بوده و در ادامه تفکرات ضابطه فروشی است که این بار از مقیاس «شهر» به مقیاس «سرزمین» ارتقاء یافته است! ذبح اهداف عالی برنامه ریزی شهری (امنیت، رفاه و آسایش شهروندان و توسعه پایدار) در مسلخ برنامه های تامین مالی و بودجه ای در قوانین متعدد از جمله ماده ۶ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم (۲) مصوب ۱۳۹۳ و مفهوم ماده ۱۷ قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداریها و دهیارها مصوب ۱۴۰۱ و بند «ت» تبصره ۶ قانون بودجه ۱۴۰۲ و نیز مصوبه مولد سازی اموال دولتی آشکار است. با کنکاشی در قوانین مشاهده میشود وظایف یا امور ملی و حاکمیتی در سایر حوزه ها نیز از قبیل بهداشت و درمان، خدمت نظام وظیفه، مجازاتهای کیفری و سیاست جنایی تقنینی، آموزش عالی، صدور انواع پروانه ها و مجوزها و غیره از همین نوع تفکر در نحوه حکمرانی در رنج می باشد.

بیان اینکه: «مقنن در تبصره یادشده برای روستاهایی که طرح هادی دارند محدوده و حریم در نظر گرفته است» بگونه ای است که با استنباط از تبصره مزبور گویا مطلقاً برای روستاها (اعم وقوع یا عدم وقوع در حریم شهر) قائل به وجود حریم شده است. ابهام رای صادره از این جهت می تواند مراجع تصویب طرح ها و دستگاههای اجرایی را دچار اختلاف در رویه نماید.

به هر حال علی رغم آنکه هیئت عمومی محترم دیوان عدالت اداری مصوبه را به دلیل آنکه برای روستاها قائل به حریم نشده است مغایر قانون دانسته است بایستی در درستی استنباط مزبور تردید نمود چراکه به دلایلی که در ادامه خواهد آمد قانونگذار برای روستاها قائل به وجود حریم نبوده و لذا مصوبه از حیث نتیجه، مغایر با قانون نبوده است.

بخش چهارم : مصوبه دوم و رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

متعاقب ابطال مصوبه وزارت راه و شهرسازی بشرح فوق شوراییعالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه ۱۳۹۶/۱۰/۴ مصوبه دیگری را در همین زمینه به تصویب میرساند.

۱۳۹۶/۱۰/۱۰

شماره ۳۰۰/۵۲۲۶۴

« مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون تعیین محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها

استاندار محترم و رئیس شورای برنامه ریزی و توسعه استان (کلیه استان ها)

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرو مباحث مطروحه در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۷/۱۷ خود و با توجه به رأی مورخ ۱۳۹۶/۳/۲ دیوان عدالت اداری در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۴ موضوع ساماندهی محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها را مورد بررسی قرار داد و ضمن تأکید بر اقدام عاجل و مشترک وزارتخانه های راه و شهرسازی، کشور و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در اصلاح تبصره ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا، شهرک و نحوه تعیین آنها برای حذف حریم روستاهای واقع در حریم شهرها و تا زمان اصلاح آن به شرح زیر مصوب نمود:

۱- حریم روستاهای واقع در حریم شهرها عبارت است از بخشی از اراضی بلافصل محدوده مصوب طرح هادی روستا که با اولویت اراضی زراعی، باغی، منابع آب سطحی و زیرزمینی، و سایر عناصر مرتبط با ساختار فضائی روستا، با رویکرد صرفاً صیانت و حفاظت و جلوگیری از ساخت و ساز در آنها تعیین می گردد.

۲- اندازه حریم روستاهای واقع در حریم شهرها بسته به ویژگی های طبیعی، اقلیمی، فرهنگی و جمعیتی روستا توسط مشاور تهیه کننده طرح هادی و یا سایر مهندسين مشاور ذیصلاح مشخص می شود و در هر صورت در سه استان شمالی (گیلان، مازندران، گلستان) با توجه به تعدد و پراکندگی روستاها و نزدیکی آنها به یکدیگر حداکثر از ۲۰ درصد محدوده مصوب روستا و در سایر استانهای کشور از یک برابر محدوده روستا بزرگتر نخواهد بود.

تبصره ۱: با عنایت به اینکه ماهیت تعیین حریم روستا صیانت از اراضی هم پیوند با ساختار فضائی روستاست، پهنه بندی آن همواره بعنوان پهنه حفاظت تعیین و ضوابط آن تابع پهنه مذکور خواهد بود.

۳- مرجع رسیدگی به تخلفات واقع در حریم روستاهای واقع در حریم شهر با توجه به مفاد مواد ۱۰۰ و ۹۹ قانون شهرداری ها کمیسیون تبصره ۲ بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری ها خواهد بود.

۴- مرجع کنترل و نظارت بر اراضی واقع در حریم روستاهای واقع در حریم شهرها به استناد ماده ۱۰ آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱ هیئت وزیران توسط معاون امور عمرانی استانداری تعیین می گردد

تبصره ۱: وزارت کشور موظف است در چهار چوب اختیارات معاونین استاندار در معرفی مراجع نظارتی تدابیر لازم جهت جلوگیری از تداخل مسئولیت ها و عدم ایجاد مدیریت های دوگانه و سه گانه در حریم روستا های واقع در حریم شهرها را اتخاذ نماید.

تبصره ۲: در تعیین حریم روستای واقع در حریم شهر اقدامات به گونه ای خواهد بود که ضمن رعایت مرز تقسیمات کشوری هرگز با محدوده شهر تداخلی نداشته باشد.

تبصره ۳: در اجرای مصوبه مورخ ۸۶/۵/۱۵ شورای عالی شهرسازی و معماری (و اصلاحیه ۸۸/۵/۵) و مطابق ماده ۲ قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ با عنایت به اینکه در صورت وجود روستاهای متعدد در حریم شهر ها، وضع حریم برای آنها می تواند منجر به کاهش قابل ملاحظه سطح حریم شهر اصلی و تبعات جبران ناپذیر در انجام تکالیف نظارتی و کنترلی مراجع قانونی می گردد، لذا مراجع تصویب کننده طرح های هادی موظفند ضمن توجه به ضوابط و مقررات طرح جامع شهر اصلی، اندازه و شکل حریم روستاهای واقع در حریم شهر ها را به نحوی تعیین کنند که نقش و ماهیت حریم شهر اصلی مطابق ماده ۲ قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ مخدوش و مختل نگردد.

۵ - با عنایت به تکلیف مندرج در بند پ ماده ۶۲ قانون برنامه ششم توسعه مراجع تصویب کننده طرح های هادی روستاهای واقع در حریم شهر افزایش محدوده روستاهای مذکور را صرفاً در حد نرخ رشد طبیعی کنترل نمایند.

تبصره ۱: با عنایت به اینکه هر گونه تغییر در طرح هادی این دسته از روستاها لزوماً منجر به ایجاد مغایرت در حریم شهر و تغییر در اسناد طرح جامع خواهد بود بنابراین لازم است هرگونه تعیین یا تغییر محدوده و حریم طرح هادی روستاهای واقع در حریم شهر پس از طی فرآیند قانونی لازم، به تأیید شورای برنامه ریزی و توسعه استان به عنوان مرجع نهائی نیز برسد.

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

معاون شهرسازی و معماری و دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری - محمدسعید ایزدی»

گردشکار مربوط به رای شماره ۲۱۳ مورخ ۱۴۰۰/۴/۱۹ هیأت تخصصی اراضی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست^{۱۰}

(عدم ابطال مصوبه مورخ ۹۶/۱۰/۴ در خصوص موضوع ساماندهی محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها، ابلاغی طی شماره ۵۲۲۶۴/۳۰ - ۱۳۹۶/۱۰/۱۰ به استانداران)

شاکای دادخواستی به طرفیت شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به خواسته ابطال مصوبه مورخ ۹۶/۱۰/۴ در خصوص موضوع ساماندهی محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها، ابلاغی طی شماره ۵۲۲۶۴/۳۰ - ۹۶/۱۰/۱۰ به استانداران به دیوان عدالت اداری تقدیم کرده که به هیأت عمومی ارجاع شده است.

***دلایل شاکای برای ابطال مقررہ مورد شکایت :**

مصوبه مبادرت به تعیین حریم برای روستا صرفاً در محدوده طرح هادی نموده و از آن جهت که طرح هادی تقریباً منطبق با منطقه مسکونی روستا می باشد بنابراین حریمی برای روستا در نظر نگرفته که برخلاف مواد ۲ و ۳ از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و خارج از حدود وظایف و اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری برابر ماده ۱۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری که هرگونه الحاق، انتزاع و ادغام را در صلاحیت هیأت وزیران قرار داده بوده و نیز برخلاف دادنامه ی شماره ۱۷۶ - ۹۶/۳/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می باشد.

*** خلاصه مدافعات طرف شکایت:**

مدیرکل دفتر حقوقی وزارت راه و شهرسازی در پاسخ شکایت اظهار نموده شورای عالی شهرسازی و معماری مطابق ماده ۲ قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴، مرجع تعیین حریم شهر و ضوابط آن در طرح هادی و جامع شهری می باشد که ضمن در نظر گرفتن حریم و محدوده مستقل برای روستاهای واقع در حریم شهرها و تاکید به ضرورت عدم مداخله شهرداری شهر مجاور ساخت و ساز و اداره امور روستا مطابق تبصره ۱ ذیل ماده ۳ قانون مذکور، این اختیار را دارد که به منظور تنظیم مساحت و پهنه بندی حریم شهر ضوابطی را برای تعیین مساحت و پهنه بندی حریم روستاهای واقع در حریم شهرها تدوین و به مراجع ذی ربط ابلاغ نماید چرا که در غیر این صورت این امکان وجود دارد که عملاً بخش قابل توجهی از حریم شهر در اثر حریم متعدد روستاهای واقع در آن غیر قابل استفاده گردد. در بند ۱ مصوبه موضوع شکایت برخی فعالیت ها چون زراعی، باغی، منابع آب سطحی و زیرزمینی و سایر عناصر مرتبط با ساختار فضایی روستا برای حریم روستاهای واقع در حریم شهرها در اولویت قرار دارند لذا بند مذکور نه تنها منافاتی با فعالیت های مندرج در ماده ۲ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری ندارد حریم روستاهای واقع در شهر حتماً باید با رعایت تقسیمات سیاسی دهستان باشد و یک برابر بودن حریم روستا نسبت به محدوده آن منجر به نادیده گرفتن تقسیمات سیاسی دهستان مندرج در ماده ۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری نخواهد شد. همچنین مصوبه هیچ حکمی در رابطه با انتزاع، الحاق، تبدیل ایجاد و ادغام و نیز تعیین مرکزیت و تغییر نام و نام گذاری روستاها نداده لذا مغایر با قانون ۱۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری نیست و در پایان درخواست رد شکایت نموده است.

^{۱۰} شماره کامل دادنامه ۱۴۰۰۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۲۱۳

نظریه تهیه کننده گزارش :

شاکی مصوبه را از دو جهت مورد شکایت قرار داده، اول: مغایرت با مواد ۲، ۳ و ۱۳ از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری. دوم: برخلاف صلاحیت و اختیارات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

الف- در مورد مغایرت با مواد قانونی اعلامی توسط شاکی، اولاً: نظر به اینکه مواد ۲ و ۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۶۲ در مقام تعریف روستا و دهستان بوده و ماده ۱۳ نیز در مورد امکان انتزاع، الحاق، تبدیل ایجاد، ادغام، تعیین و تغییر مرکزیت، تغییر نام و نام گذاری واحدهای تقسیمات کشوری بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران بوده، لذا از این جهت مغایرتی با مواد قانونی مارالذکر ندارد.

ثانیاً: چنانچه قائل به بررسی مصوبه فارغ از مواد قانونی اعلامی توسط شاکی باشیم، به نظر می رسد تعیین معیار و میزان حریم برای روستاها برخلاف تبصره یک از ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴ می باشد زیرا برابر تبصره مذکور روستاهایی که در حریم شهرها واقع می شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل بوده و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امور روستا را ندارد همچنین برابر بند ۹ از ماده یک آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرحهای توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب سال ۱۳۷۸ طرح هادی روستا عبارت از طرحی است که ضمن ساماندهی و اصلاح بافت موجود میزان و مکان گسترش آتی و نحوه استفاده از زمین برای عملکردهای مختلف از قبیل مسکونی، تولیدی، تجاری و کشاورزی و تأسیسات و تجهیزات و نیازمندی های عمومی روستایی را حسب مورد در قالب مصوبات طرح های ساماندهی فضا و سکونت گاه های روستایی یا طرح های جامع ناحیه ای تعیین می نماید. مضافاً اینکه برابر بند ۱۵ از ماده یک دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای طرح های کشاورزی و نیمه کشاورزی مصوب ۸۷ «حریم روستا» عبارت است از مقدار زمین موات اعم از مرتع و غیره اطراف روستا که عرفاً به مصالح و منابع آن وابسته بوده و برای انتفاع و رفع نیازهای طبیعی مورد استفاده اهالی قرار می گیرد به نحوی که اگر از استفاده آن منع شوند نوعاً دچار زحمت و مشکل گردند، بنابراین تعیین ضابطه یک برابر محدوده روستا و حداکثر بیست درصد محدوده مصوب روستا برای سه استان شمالی کشور خلاف مقررات یادشده بوده و در هر مورد به طور جداگانه باید موضوع تعیین حریم روستا مورد توجه در طرح هادی قرار گیرد و از این جهت بندهای ۱ و ۲ مصوبه مورد شکایت خلاف مقررات مذکور می باشد.

ثالثاً: تعیین کمیسیون تبصره ۲ بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری به عنوان مرجع رسیدگی به تخلفات ساختمانی واقع در حریم روستاهای واقع در حریم شهر در بند سوم مصوبه مغایرتی با قانون نداشته و منطبق با رای وحدت رویه شماره ۸- ۸۶/۱/۱۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بوده که به طور خلاصه اعلام می دارد کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری از صلاحیت رسیدگی به تخلفات ساختمانی روستاهای واقع در حریم شهر برخوردار نیست.

رابعاً: بند چهارم مصوبه در مورد تعیین مرجع کنترل و نظارت بر امر ساخت و ساز اراضی واقع در حریم روستاهای واقع در حریم شهر برابر ماده ۱۰ آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱ هیأت وزیران و با رعایت ماده ۴ آیین نامه توسط معاون امور عمرانی استانداری تعیین می شود و مصوبه صرفاً بیانگر حکم آیین نامه است و مغایرتی ندارد.

خامساً: در سایر موارد که مصوبه راجع است به نحوه اقدام و جلوگیری از تداخل حریم روستاها با حریم شهر و تصویب تغییر محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهر برابر طرح هادی در شورای برنامه ریزی و توسعه استان مبین حکم مقرر در ماده ۸ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها بوده که مقرر داشته «محدوده ها و حریم های تعیین شده برای شهرهای مجاور، محدوده روستاهای مجاور و محدوده شهرک های مجاور نباید با هم تداخل داشته باشند. در صورت تداخل، مرجع حل اختلاف و رفع تداخل، مراجع تصویب کننده طرح های هادی و جامع حسب مورد خواهند بود.» و مغایرتی با مقرر یادشده ندارد.

ب- در مورد فقدان صلاحیت شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در تصویب مصوبه با عنایت به صلاحیت های شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برابر ماده ۲ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ و آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح های توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب ۱۳۷۸ و با التفات به تبصره یک از ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و تعریف طرح هادی روستا که در آن محدوده و حریم روستا مشخص و تعیین می گردد مراجع حل اختلاف و رفع تداخل حریم شهر و حریم روستا با یکدیگر برابر ماده ۸ همان قانون و نظر به اینکه تعیین مرجع رسیدگی به تخلفات ساختمانی یا صدور پروانه ساختمانی برابر قانون و آیین نامه و مقررات تعیین می گردد و با التفات به دادنامه ی شماره ۱۷۶ مورخ ۹۶/۳/۲ هیأت محترم عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال بند ۱-۳ دستورالعمل اجرایی شماره ۴۶۶۶۷/۱۰۰/۰۲-۸۹/۹/۱۸ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران که در مورد تعیین حریم روستاهای واقع در حریم شهرها بوده و حریم روستا را منطبق بر محدوده طرح هادی روستا اعلام نموده بود به لحاظ مغایرت با تبصره ۱ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و نیز به لحاظ خروج از حدود اختیار مرجع مصوب ابطال نموده، بنابراین اقدام شورای عالی شهرسازی و معماری در تصویب مصوبه جدید بنا به استدلال منعکس در رای هیأت عمومی و مقررات مارالبیان خارج از حدود اختیار آن شورا بوده و قابل ابطال تشخیص می گردد. تهیه کننده گزارش: رضا میشان

***نظریه هیأت تخصصی اراضی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست:**

موضوع در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۲/۲۶ مطرح و اعضاء پس از استماع گزارش و بررسی موضوع به شرح ذیل اعلام نظر نمودند:

نظریه اکثریت (۱۲ نفر):

مصوبه مورد شکایت صرفاً در بند ۲ از این جهت که از ناحیه شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران برای تعیین حریم روستاهای واقع در حریم شهر جهت سه استان شمالی (گیلان، مازندران، گلستان) حداکثر ۲۰ درصد و سایر استانهای کشور یک برابر محدوده تعیین شده است و حدود و اختیارات شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران در ماده ۲ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ و آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرحهای توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب ۱۳۷۸ تعیین شده است و مرجع تصویب طرح های هادی روستایی برابر ماده ۷ اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و بند (الف) جزء ۵ از ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه کمیته ای متشکل از رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان، فرماندار شهرستان، بخشدار بخش، نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان، نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان، نماینده معاون امور عمرانی استانداری و رئیس شورای اسلامی روستا که به عنوان ناظر می

باشد است بنابراین تعیین ضوابط برای حریم روستاها در طرح های هادی خارج از اختیار شورایی شهری و معماری ایران بوده و از این لحاظ قابل ابطال است.

نظریه اقلیت (۳ نفر):

با توجه به اینکه مطابق بند ۴ ماده ۳ قانون تأسیس شورایی شهری و معماری ایران تصویب معیار و ضوابط و آیین نامه های شهری در محدوده و حریم شهر از اختیارات آن شورا می باشد و در مصوبه مورد شکایت در خصوص حریم شهرهایی ضابطه تعیین شده است که حریم روستاها در داخل حریم شهری قرار داشته است. بنابراین تعیین ضابطه از ناحیه شورایی شهری و معماری ایران برای محدوده حریم شهر صرف نظر از اینکه حریم روستا نیز در آن محدوده باشد خارج از اختیار نبوده و قابل ابطال نیست.

احمد درزی رامندی - رئیس هیأت تخصصی اراضی شهری، منابع طبیعی و محیط زیست دیوان عدالت اداری

*رای هیأت تخصصی اراضی شهری، منابع طبیعی و محیط زیست شماره ۲۱۳ مورخ ۱۴۰۰/۴/۱۹

در خصوص شکایت آقای محمدرضا شیخ غلامی به طرفیت شورای عالی شهری و معماری ایران به خواسته ابطال مصوبه مورخ ۹۶/۱۰/۴ در خصوص موضوع ساماندهی محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهر موضوع در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۲/۲۶ مطرح و پس از استماع گزارش و بررسی موضوع اعضاء به اتفاق بر این نظر بودند^{۱۱} با توجه به اینکه مصوبه مورد درخواست ابطال به استثناء قسمت آخر بند ۲ مبنی بر تعیین حریم برای سه استان کشور ۲۰ درصد و سایر استانها یک برابر، نسبت به سایر بندها و تبصره های ذیل آن مستنداً به تبصره ۲ بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداریها و ماده ۱۰ آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱ هیئت وزیران برابر ساخت و ساز اراضی واقع در حریم روستاهای واقع در حریم شهر و ماده ۸ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها در حدود مقررات قانونی وضع شده و مغایر قانون و خارج از اختیار نیست فلذا مستنداً به بند (ب) از ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری حکم به رد شکایت صادر و اعلام می گردد. رای صادره از تاریخ صدور ظرف مدت بیست روز از ناحیه رئیس دیوان یا ده نفر از قضات قابل اعتراض و رسیدگی در هیأت عمومی می باشد.

احمد درزی رامندی - رئیس هیأت تخصصی اراضی شهری، منابع طبیعی و محیط زیست دیوان عدالت اداری

^{۱۱} هرچند از «اتفاق نظر» سخن گفته شده است اما با توجه به نظرات اقلیت و اکثریت بنظر می رسد این اتفاق نظر در قسمت بند ۲ مصوبه (عدم اختیار شورایی شهری و معماری ایران در تعیین حریم برای روستاهای واقع در حریم شهرها) محقق نشده است.

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی : آقای محمدرضا شیخ غلامی

موضوع شکایت و خواسته : ابطال بندهای ۱ و ۲ مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۴ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران موضوع بخشنامه شماره ۵۲۲۶۴/۳۰۰ - ۱۳۹۶/۱۰/۱۰ معاون شهرسازی و معماری و دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

گردش کار : شاکی به موجب دادخواستی ابطال بندهای ۱ و ۲ مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۴ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران موضوع بخشنامه شماره ۵۲۲۶۴/۳۰۰ - ۱۳۹۶/۱۰/۱۰ معاون شهرسازی و معماری و دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

" به استحضار می‌رساند بعد از صدور دادنامه شماره ۱۷۶ - ۱۳۹۶/۳/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال بند ۱-۳ دستورالعمل اجرایی قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و در کمتر از ۴ ماه از تاریخ صدور آن شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (مشتکی‌عنه)، در جلسات مورخ ۱۳۹۶/۷/۱۷ و ۱۳۹۶/۱۰/۴، موضوع ساماندهی محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها را مورد بررسی قرار داده، ضمن درخواست موکد از وزارتخانه های راه و شهرسازی، کشور و بنیاد مسکن مبنی بر اقدام در اصلاح تبصره ۱ ماده ۳ قانون تعاریف، محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوبه جدیدی وضع می نماید که ماحصل آن تعیین حریم هر روستای واقع در حریم شهرها، حداکثر تا میزان مساحت محدوده طرح هادی همان (یک به یک) روستا و برای روستاهای ۳ استان شمالی کشور (گیلان، مازندران و گلستان)، صرفاً تا ۲۰٪ محدوده هر روستا می باشد. این مصوبه طی نامه شماره ۵۲۲۶۴/۳۰۰ - ۱۳۹۶/۱۰/۱۰ معاونت شهرسازی و معماری و دبیرخانه شورای مذکور، عنوان استانداران ابلاغ گردیده است. این در حالی است که مصوبه اخیرالذکر نیز هم از جهت شکلی و هم ماهوی، دارای اشکالات فراوان به شرح ذیل است:

با کمی تامل واضح است که با ملاحظه اینکه محدوده روستاها در طرحهای هادی روستایی، تقریباً منطبق با منطقه مسکونی روستا تعیین گردیده، لذا مصوبه مذکور صرفاً برای هر روستا به اندازه محدوده مسکونی آن روستا قائل به حریم گردیده که نه تنها مستثنیاتی برای این گونه روستاها باقی نگذاشته، بلکه عملاً بخش عمده‌ای از اراضی کشاورزی و باغات روستا را نیز شامل نمی گردد. این در حالی است که با توجه به نوع کارکرد و فعالیت هر روستا که مبتنی بر کشاورزی و دامداری می باشد، لذا طبیعی است که محدوده کشاورزی و باغات هر روستا حداقل تا ۵ برابر و بعضاً تا ۱۰ برابر محدوده مسکونی روستا وسعت داشته باشد. با این توصیف در واقع اراضی کشاورزی روستاهای مجاور شهرها، در محدوده حریم شهرها قرار گرفته و کمترین آسیب آن خطر نابودی کشاورزی است. علیهذا به نظر می رسد مصوبه اخیر شورای عالی شهرسازی ... با کمی تعدیل، همان مصوبه قبلی است با این تفاوت که صرفاً محدوده ای به میزان زیربنای مسکونی روستا (محدوده طرح هادی) را به عنوان حریم پذیرفته است.

بر اساس ماده ۲ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری «روستا ... از لحاظ محیط زیستی (وضع طبیعی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی) همگن بوده که با حوزه و قلمرو معین ثبتي یا عرفی مستقل که حداقل تعداد ۲۰ خانوار یا صد نفر اعم از متمرکز یا پراکنده

در آنجا سکونت داشته باشند و اکثریت ساکنان دائمی آن به طور مستقیم یا غیرمستقیم به یکی از فعالیت های کشاورزی، دامداری، باغداری به طور اعم و صنایع روستایی و صید و یا ترکیبی از این فعالیتها اشتغال داشته باشند». لذا روستا بدون فعالیتهای فوق معنا و مفهوم پیدا نمی کند، بنابراین از این منظر نیز با صدور دستورالعمل جدید شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، عملاً فعالیتهای اصلی روستا سخت و بعضاً غیرممکن خواهد شد. مضافاً اینکه نظارت دهیاران روستاها، بر اراضی خارج از محدوده طرح هادی روستا، غیرممکن گردیده، تبعات ناشی از ساخت و سازهای غیرمجاز گریبانگیر روستا شده، شاکله روستا با ویژگیهای خاص خود دچار تحول منفی و ناهمگونی خواهد شد.

ماده ۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مقرر می دارد: «دهستان کوچک ترین واحد تقسیمات کشوری است که دارای محدوده، جغرافیایی معین بوده و از به هم پیوستن چند روستا، مکان، مزرعه همجوار تشکیل می شود که از لحاظ محیط طبیعی، فرهنگی، اقتصاد و اجتماعی همگن بوده و امکان خدمات رسانی و برنامه ریزی در سیستم و شبکه واحدی را فراهم می نماید». این در حالیست که با تعیین حریم یک برابر محدوده برای روستاها، عملاً به هم پیوستگی روستاها به عنوان یک دهستان نادیده گرفته خواهد شد و روستاها، دیگر نه به صورت به هم پیوسته فعلی بلکه نقطه به نقطه در نقشه دهستان نمایان می گردد. همچنین عملاً و برخلاف ماده فوق الذکر دهستان دیگر محدوده معینی نخواهد داشت.

مطابق نامه شماره ۵۶۳۹۳ - ۱۳۹۷/۴/۵ وزیر کشور و بر اساس ماده ۱۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، «هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نام و نامگذاری واحدهای تقسیمات کشوری، به جز استان بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران خواهد بود» بنابراین دستورالعمل جدید مورد شکایت خارج از حدود وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری است.

همان گونه که مستحضرید مصوبه مورد شکایت برای روستاهای دارای طرح هادی، نسبت یک به یک را تعیین نموده این در حالیست که روستاهای دارای جمعیت کمتر از ۲۰ خانوار، دارای طرح هادی نمی باشند که در این صورت این گونه روستاها چنانچه در حریم شهر واقع باشند، در واقع موجودیت خود را به عنوان روستا از دست می دهند. مهمتر اینکه آنچه که در دستورالعمل اخیر شورای عالی شهرسازی و معماری مبنی بر اعلام میزان حریم هر روستا تعیین گردیده و هم اکنون مورد اعتراض است، خارج از حدود اختیارات آن شورا است که اینک در مصوبه قبلی ابطال شده در هیأت عمومی دیوان نیز، بر این موضوع تصریح گردیده به طوری که در سطر پایان رأی هیأت، چنین آمده «خارج از حدود وظایف مرجع تصویب (یعنی شورای عالی شهرسازی و معماری) می باشد.»

متن بندهای مورد شکایت به شرح زیر است:

" مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون تعیین محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها

استاندار محترم و رئیس شورای برنامه ریزی و توسعه استان (کلیه استانها)

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرو مباحث مطروحه در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۷/۱۷ خود و با توجه به رأی مورخ ۱۳۹۶/۳/۲ دیوان عدالت اداری در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۴ موضوع ساماندهی محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها را مورد بررسی قرار داد و ضمن تأکید بر اقدام عاجل و مشترک وزارتخانه های راه و شهرسازی، کشور و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در اصلاح تبصره

۱ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا، شهرک و نحوه تعیین آنها برای حذف حریم روستاهای واقع در حریم شهرها و تا زمان اصلاح آن به شرح زیر مصوب نمود:

۱ - حریم روستاهای واقع در حریم شهرها عبارت است از بخشی از اراضی بلافاصله محدوده مصوب طرح هادی روستا که با اولویت اراضی زراعی، باغی، منابع آب سطحی و زیرزمینی و سایر عناصر مرتبط با ساختار فضایی روستا، با رویکرد صرفاً صیانت و حفاظت و جلوگیری از ساخت و ساز در آنها تعیین می گردد.

۲ - اندازه حریم روستاهای واقع در حریم شهرها بسته به ویژگی های طبیعی، اقلیمی، فرهنگی و جمعیتی روستا توسط مشاور تهیه کننده طرح هادی و یا سایر مهندسين مشاور ذیصلاح مشخص می شود و در هر صورت در سه استان شمالی (گیلان، مازندران، گلستان) با توجه به تعدد و پراکندگی روستاها و نزدیکی آنها به یکدیگر حداکثر ۲۰٪ محدوده مصوب روستا و در سایر استانهای کشور از یک برابر محدوده روستا بزرگتر نخواهد بود.

تبصره ۱- با عنایت به اینکه ماهیت تعیین حریم روستا صیانت از اراضی هم پیوند با ساختار فضایی روستاست، پهنه بندی آن همواره به عنوان پهنه حفاظت تعیین و ضوابط آن تابع پهنه مذکور خواهد بود. - معاون شهرسازی و معماری و دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری "

در پاسخ به شکایت مذکور، مدیرکل دفتر حقوقی وزارت راه و شهرسازی، به موجب لایحه شماره ۱۰۷۳۶۱/۷۳۰ - ۱۳۹۹/۸/۱۸ توضیح داده است که: " در راستای غیرواقعی بودن خواسته شاکی قابل ذکر است پهنه بندی حریم و مساحت حریم و محدوده روستاهای واقع در حریم شهرها، بر مساحت حریم شهر و پهنه بندی آن تاثیرگذار است. لذا نمی توان در بررسی و تصویب طرح جامع شهری و تعیین مساحت و پهنه بندی حریم شهرها، از روستاهای واقع در حریم شهر غافل ماند و این نافی در نظر گرفتن حریم و محدوده مستقل برای روستاهای واقع در حریم شهرها و عدم مداخله شهرداری شهر مجاور در ساخت و ساز و اداره امور روستا که در تبصره ۱ ذیل ماده ۳ قانون «تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها» نمی باشد. این امر بدین معناست که شورای عالی شهرسازی و معماری که مطابق ماده ۲ قانون فوق الذکر مرجع تعیین حریم شهر و ضوابط آن در طرح های جامع شهری است، ضمن در نظر گرفتن حریم و محدوده مستقل برای روستاهای واقع در حریم شهرها و تأکید بر ضرورت عدم مداخله شهرداری شهر مجاور در ساخت و ساز و اداره امور روستا مطابق تبصره ۱ ذیل ماده ۳ قانون مذکور، این اختیار را دارد که به منظور تنظیم مساحت و پهنه بندی حریم شهر، ضوابطی را برای تعیین مساحت و پهنه بندی حریم روستاهای واقع در حریم شهرها تدوین و به مراجع ذیربط ابلاغ نماید، چرا که در غیر این صورت این امکان وجود دارد که عملاً بخش قابل توجهی از حریم شهر در اثر حرایم متعدد روستاهای واقع در آن و با در نظر گرفتن حریم و محدوده های غیرکارشناسی و غیرمعمول برای این گونه روستاها غیرقابل استفاده گردد.

در بند ۱ مصوبه مورد نظر شورای عالی شهرسازی و معماری برخی فعالیتها چون زراعی، باغی، منابع آب سطحی و زیرزمینی و سایر عناصر مرتبط با ساختار فضایی روستا برای حریم روستاهای واقع در حریم شهرها در اولویت قرار دارند. ضمناً این بند هیچ حکمی در زمینه فعالیتها داخل محدوده روستاها نداده است، لذا بند فوق نه تنها هیچ گونه منافاتی با فعالیتهای مندرج در ماده ۲ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری ندارد، بلکه قابل انطباق با ماده مذکور نیز می باشد.

حریم روستاهای واقع در شهر که در چارچوب مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری و در طرح هادی روستایی مشخص می گردد، حتماً باید با رعایت تقسیمات سیاسی دهستان باشد و یک برابر بودن حریم روستا نسبت به محدوده آن، منجر به نادیده گرفتن تقسیمات سیاسی دهستان مندرج در ماده ۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری نخواهد شد. علی ایحال مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۴ شورای عالی شهرسازی و معماری در زمینه ساماندهی محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها، هیچ حکمی در رابطه با انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین مرکزیت و تغییر نام و نامگذاری روستاها نداده و لذا مغایر با ماده ۱۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری نیست، نهایتاً با عنایت به موارد معنونه اقدامات و تصمیمات موضوع شکایت برابر مقررات و با رعایت کلیه حقوق اشخاص ذینفع مصوب گردیده است که بر اساس آن از آن مقام رد شکایت حاضر مورد استدعاست. "

پرونده در اجرای ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به هیأت تخصصی اراضی و شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست دیوان عدالت اداری ارجاع شد و این هیأت، بند ۱ مصوبه مورد اعتراض را به موجب دادنامه ۲۱۳ - ۱۴۰۰/۴/۱۹ قابل ابطال ندانسته و به شرح زیر رأی به رد شکایت در خصوص بند فوق صادر کرد:

" پس از استماع گزارش و بررسی موضوع، اعضا به اتفاق بر این نظر بودند با توجه به اینکه مصوبه مورد درخواست ابطال به استثناء قسمت آخر بند ۲ مبنی بر تعیین حریم برای سه استان کشور ۲۰ درصد و سایر استانها یک برابر نسبت به سایر بندها و تبصره های ذیل آن مستنداً به تبصره ۲ بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداریها و ماده ۱۰ آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱ هیئت وزیران برابر ساخت و ساز اراضی واقع در حریم روستاهای واقع در حریم شهر و ماده ۸ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها در حدود مقررات قانونی وضع شده و مغایر قانون و خارج از اختیار نیست. لذا مستنداً به بند (ب) از ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری حکم به رد شکایت صادر و اعلام می گردد. رأی صادره از تاریخ صدور ظرف مدت بیست روز از ناحیه رئیس دیوان عدالت اداری یا ده نفر از قضات قابل اعتراض و رسیدگی در هیأت عمومی می باشد. "

متعاقب صدور رأی مذکور توسط هیأت تخصصی اراضی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست دیوان عدالت اداری، رای مزبور با استدلال ذیل مورد اعتراض ریاست محترم دیوان عدالت اداری قرار گرفت:

" تعیین معیار و میزان حریم برای روستاها برخلاف تبصره ۱ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴ می باشد، زیرا برابر تبصره مذکور و روستاهایی که در حریم شهرها واقع می شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل بوده و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امور روستا را ندارد. همچنین طرح هادی روستا عبارت از طرحی است که ضمن ساماندهی و اصلاح بافت موجود و میزان و مکان گسترش آبی و نحوه استفاده از زمین برای عملکردهای مختلف از قبیل مسکونی، تولیدی، تجاری، کشاورزی، تاسیساتی، تجهیزات و نیازمندی های عمومی روستایی را حسب مورد در قالب مصوبات طرح های ساماندهی فضا و سکونتگاه های روستایی یا طرح هادی جامع ناحیه ای تعیین می نماید، مضافاً بر اینکه حریم روستا عبارت است از مقدار زمین موات اعم از مرتع و غیره اطراف روستا که عرفاً به مصالح و منابع آن وابسته بوده و برای انتفاع و رفع نیازهای طبیعی مورد استفاده اهالی قرار می گیرند به نحوی که اگر از استفاده آن منع شوند نوعاً دچار زحمت و مشکل گردند، لذا بند ۱ مصوبه مورد شکایت که حریم روستاهای واقع در حریم شهرها را صرفاً به اراضی محدوده مصوب طرح هادی روستا نموده مغایر با مواد قانونی فوق الذکر می باشد. "

پرونده با دستور رئیس محترم دیوان عدالت اداری در اجرای بند (ب) ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مجدداً به هیأت تخصصی اراضی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست دیوان عدالت اداری ارجاع و پس از بررسی و صدور نظریه در این هیأت به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ارجاع شد.

«رسیدگی به تقاضای ابطال بند ۲ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۴ پیرامون تعیین محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها ابلاغی به شماره ۵۲۲۶۴/۳۰۰ - ۱۳۹۶/۱۰/۱۰ و همچنین رسیدگی به درخواست اعمال مقررات بند (ب) ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نسبت به رأی شماره ۲۱۳ - ۱۴۰۰/۴/۱۹ هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری مبنی بر عدم ابطال بند ۱ مصوبه مورد شکایت در دستورکار هیأت عمومی قرار گرفت.»

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۰/۸/۱۸ 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 دیوان عدالت اداری شماره ۲۳۴۹ مورخ ۱۴۰۰/۸/۱۸

الف - مطابق تبصره ۱ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب سال ۱۳۸۴: «روستاهایی که در حریم شهرها واقع می شوند، مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل بوده و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امور روستا را ندارد.» با توجه به مفاد تبصره فوق، اطلاق حکم مقرر در بند ۱ مصوبه مورخ ۱۰/۴/۱۳۹۶ شورای عالی شهرسازی و معماری که براساس آن: «حریم روستاهای واقع در حریم شهرها عبارت است از بخشی از اراضی بلافاصله محدوده مصوب طرح هادی روستا...»، در حدی که منجر به همپوشانی حریم روستاها با محدوده روستا که مصوب طرح هادی روستا است می شود، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است و بر مبنای جواز حاصل از بند «ب» ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ضمن نقض رأی شماره ۱۰۲۱۳ - ۱۴۰۰۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۲۱۳ - ۱۴۰۰/۴/۱۹ هیأت تخصصی اراضی، شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست دیوان عدالت اداری، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ حکم به ابطال اطلاق بند ۱ مصوبه مورخ ۱۰/۴/۱۳۹۶ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در حدی که اعلام شد، صادر می شود.

ب - حدود اختیارات شورای عالی شهرسازی و معماری در ماده ۲ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱ و آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرحهای توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب سال ۱۳۷۸ تعیین شده و مرجع تصویب طرحهای هادی روستایی نیز براساس ماده ۷ اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و بند (الف) جزء ۵ از ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، کمیته ای متشکل از رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان، فرماندار شهرستان، بخشدار بخش، نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان، نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان، نماینده معاون امور عمرانی استانداری و رئیس شورای اسلامی روستا (به عنوان ناظر) است. با توجه به اینکه در بند ۲ مصوبه مورخ ۱۰/۴/۱۳۹۶ شورای عالی شهرسازی و معماری برای تعیین حریم روستاهای واقع در حریم شهر جهت سه استان شمالی (گیلان، مازندران، گلستان) حداکثر ۲۰ درصد و سایر استانهای کشور یک برابر محدوده تعیین شده و تعیین ضوابط برای حریم روستاها در طرحهای هادی خارج از حدود اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است، بنابراین مفاد بند مذکور خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - حکمتعلی مظفری

بخش پنجم: نقد مصوبه دوم و رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

قبل از آنکه به بیان دلایل خود در خصوص عدم وجود حریم برای روستا بپردازیم ذکر این نکته ضروری است که از مجموع آرای هیئت های محترم عمومی و تخصصی و نیز نظر ریاست محترم دیوان عدالت اداری اینگونه استنباط میگردد که چند تصور نادرست بر نظرات و آرای مزبور سایه افکنده است.

تصور نخست که شاکي به لقاء آن پرداخته است آن است که طرح هادی روستا منطبق بر محدوده و بافت مسکونی روستاست لذا چنانچه حریم نیز داخل در طرح هادی قرار گیرد موجب همپوشانی محدوده و حریم گردیده و در واقع بمنزله فقدان حریم خواهد بود. در حالی که تصور مزبور اساساً نادرست است. زیرا همانطور که بموجب مواد ۵ و ۶ قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ محدوده و حریم شهر هردو در طرح جامع شهری پیش بینی می شود محدوده و حریم روستا نیز در طرح هادی روستا تعیین می شود. در واقع طرح هادی روستا دارای دو قلمرو خواهد بود. قلمرو مرکزی که محدوده روستا را تعیین خواهد نمود و قلمرویی که در اطراف محدوده بوده و بلافاصله از خط محدوده روستا آغاز و به بیرون از محدوده توسعه خواهد یافت به گونه ای که ممکن است همانند شهرها حریم روستا نیز تا چند برابر محدوده روستا تعیین شود. بدیهی است همانطور که حریم شهر خارج از طرح جامع قابل تصور نیست حریم روستا نیز خارج از طرح هادی روستا قابل تصور نخواهد بود. چه آنکه تمامی قلمروهای توسعه ای الزاماً بایستی درون یکی از طرحهای توسعه موضوع آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح های توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب ۱۳۷۸ اصلاحی ۱۳۸۴ قرار گیرند. «حریم توسعه ای» اساساً نمی تواند فاقد «طرح توسعه ای» بوده یا خارج از «طرح توسعه ای» تحقق یابد. قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ صرفاً ناظر بر قلمروهای توسعه ای است و محدوده ها و حریم های غیر توسعه ای همانطور که در ماده ۱۱ قانون مزبور تصریح شده است از شمول این قانون خارج است.

بعلاوه این تصور نیز که «محدوده» منطبق بر «بافت» روستاست تصور نادرستی است زیرا ماده ۳ قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ تصریح نموده است که «محدوده روستا» عبارت است از محدوده ای شامل «بافت موجود روستا» و «گسترش آتی آن» در دوره طرح هادی روستایی است. لذا «بافت موجود روستا» همانطور که در بند ۹ ماده یک آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح های توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب ۱۳۷۸ اصلاحی ۱۳۸۴ ذکر شده است عملکردهای مختلف روستایی اعم از سکونت، تولیدی، تجاری، کشاورزی، تاسیسات و تجهیزات و نیازمندیهای عمومی روستایی را شامل می شود. بنابراین آنچه که بند ۱۵ از ماده یک دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای طرح های کشاورزی و نیمه کشاورزی مصوب ۱۳۸۷ تحت عنوان «حریم روستا» تعریف نموده است^{۱۳} اساساً از نظر حقوقی قابلیت آن را دارد که تحت عنوان «بافت موجود» و یا حد اقل بعنوان بخشی از طرح هادی روستا تعیین شود. البته در مورد روستاهایی که فاقد طرح هادی می باشند ناگزیر به حکم تبصره ۳ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ محدوده روستا فقط در قالب بافت مسکونی روستا تعیین خواهد شد. در حالی که در مورد روستاهای دارای طرح هادی مستند به مقررات فوق الذکر بافت موجود مسکونی بعلاوه

^{۱۳} حریم روستا عبارت است از مقدار زمین موات اعم از مرتع و غیره اطراف روستا که عرفاً به مصالح و منابع آن وابسته بوده و برای انتفاع و رفع نیازهای طبیعی مورد استفاده اهالی قرار می گیرد به نحوی که اگر از استفاده آن منع شوند نوعاً دچار زحمت و مشکل گردند.

کلیه اراضی مورد نیاز برای انواع عملکردها و فعالیت های روستائیان بعلاوه کلیه اراضی که افق طرح هادی (مثلاً ده سال آتی)^{۱۴} با توجه به گسترش جمعیت روستا یا توسعه فعالیت ها و دیگر عوامل مورد نیاز اهالی روستا خواهد بود همگی ذیل عنوان «محدوده روستا» قابلیت تعیین را خواهد داشت. حال اگر عقیده به وجود حریم نیز (اضافه بر محدوده) برای روستا داشته باشیم در اینصورت به قلمرو طرح هادی روستا علاوه بر محدوده، معادل مساحت حریم نیز افزوده خواهد شد. لذا این ادعا که محدوده روستا در طرح هادی روستایی منطبق با زیربنای مسکونی یا منطقه مسکونی است از اساس نادرست است و نیز این ادعا که: «بند ۱ مصوبه مورد شکایت که حریم روستاهای واقع در حریم شهرها را صرفاً به اراضی محدوده مصوب طرح هادی روستا نموده مغایر با مواد قانونی می باشد.» بکلی قابل خدشه است زیرا مصوبه مزبور همانطور که هیئت محترم تخصصی نیز بدرستی تشخیص داده بود حریم روستا را منطبق بر اراضی محدوده روستا نکرده است. بلکه مقید به قلمرو طرح هادی نموده که امری منطقی و اصولی بوده بگونه ای که حتی نیاز به تصریح شورای عالی نیز نبوده است. با این حال متأسفانه هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری طی بند الف دادنامه اصداری شماره ۲۳۴۹ مورخ ۱۴۰۰/۸/۱۸ اطلاق حکم مقرر در بند ۱ مصوبه مورخ ۴/۱۰/۱۳۹۶ شورای عالی شهرسازی و معماری که براساس آن: «حریم روستاهای واقع در حریم شهرها عبارت است از بخشی از اراضی بلافاصل محدوده مصوب طرح هادی روستا...»، در حدی که منجر به همپوشانی حریم روستاها با محدوده روستا که مصوب طرح هادی روستا است می شود، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار دانسته و ضمن نقض رأی شماره ۱۰۲۱۳/۹۰۶۰۹۹۷۰۹۴۰۰۱۴۰۰ - ۱۹/۴/۱۴۰۰ هیأت تخصصی اراضی، شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست دیوان عدالت اداری حکم به ابطال اطلاق بند ۱ مصوبه مورخ ۴/۱۰/۱۳۹۶ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران صادر نموده است.

از سویی دیگر متأسفانه میان حریم توسعه ای ویژه طرحهای توسعه و عمران موضوع آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرحهای توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب سال ۱۳۷۸ با حریم مالکیت و بهره برداری و انتفاع مالک مبتنی بر مفاهیم فقهی و قانون مدنی خلط آشکاری شده است که در همین نوشتار به توضیح انواع حریم و تفاوت آنها از حیث آثار حقوقی پرداخته خواهد شد.

^{۱۴} مدت طرح (افق اجرایی طرح) مدت زمان مصوب برای انجام پیش بینی ها و اجرای طرح طی زمان بندی و اولویت ارائه شده است که از زمان تهیه و تصویب طرح به مدت ده سال می باشد- بند ۱-۷ آشنایی با طرح های هادی و کنترل و نظارت بر ساخت و ساز روستایی - انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاری های

فصل نخست: دلایل عدم وجود «حریم» برای «روستا»

آنچه در بالا ذیل بخش پنجم گفته شد با فرض قبول «حریم» برای «روستا» می باشد که مصوبات شورایی عالی شهرسازی و نیز آرای صادره از سوی هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری و نیز هیئت محترم تخصصی بر همین اساس اصدار یافته است حال آنکه بنا بر دلایل عدیده ذیل از نگاه قانونگذار روستا فاقد «حریم» است بنابراین طرح هادی روستا نیز بنظر نگارنده صرفاً باید در بر دارنده محدوده روستا باشد :

الف - دلایل از قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴

۱ - قانونگذار در ماده یک «محدوده شهر» و در ماده ۲ «حریم شهر» و سپس در ماده ۳ «محدوده روستا» را تعریف نموده است. ترتیب تعاریف اقتضاء می نمود که قانونگذار در ماده ۴ به تعریف «حریم روستا» بپردازد اما بجای این امر قانونگذار با سکوت در مقام بیان، ماده ۴ را به تعریف «شهرک» اختصاص داده است. با توجه به آنکه عنوان قانون و نیز مفاد ماده ده آن نشان میدهد این قانون اختصاصاً با هدف تعیین و تعریف انواع محدوده و حریم ها و پایان دادن به تشتت در قوانین سابق و اختلاف نظرات دستگاهها وضع گردیده است با این حال با توجه به عدم اختصاص ماده ۴ به تعریف «حریم روستا» واضح است که مقنن اراده ای برای به رسمیت شناختن «حریم» برای «روستا» نداشته است. البته شاید موافقین وجود حریم برای روستا این امر را صرفاً یک تسامح و موضوعی اتفاقی در انشاء متن قانون تلقی نمایند اما جالب آنجاست که در خصوص تعیین «طرح های توسعه ای» در بردارنده قلمروهای مزبور نیز در مواد ۵ و ۶ و ۷ عیناً همین ترتیب رعایت شده است. یعنی مقنن در ماده ۵ «محدوده شهر» را در «طرح جامع شهری» و در ماده ۶ «حریم شهر» را در «طرح جامع شهر» و در ماده ۷ «محدوده روستا» را در «طرح هادی روستایی» تعیین نموده است. اینجا هم مقنن فراموش کرده است که بیان نماید قلمرو «حریم روستا» در کدام «طرح توسعه ای» بایستی تعیین شود!

در حالی که کلیه محدوده ها و حریم ها بایستی دارای عنوان طرح توسعه ای معین و مصوب باشند که به برخی از این طرحها در قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳ و نیز قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ و به همه طرحها بطور یکجا در آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرحهای توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب سال ۱۳۷۸ اشاره شده است و این ضرورت تا آنجاست که حتی روستاهایی که فاقد طرح هادی مصوب باشند به تصریح تبصره ۳ ماده ۳ تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ محدوده آنها در قالب «بافت مسکونی روستا» مصوب خواهد شد^{۱۵} چگونه «حریم روستا» می تواند فاقد هرگونه طرحی باشد؟ البته منطقاً به تاسی از آنچه که مقنن در مورد «حریم شهر» گفته است «حریم روستا» نیز بایستی بصورت متصل به «محدوده روستا» و در قالب طرح هادی روستایی باشد. با این حال قانونگذار از اشاره یا تعیین هرگونه طرحی که در بردارنده «حریم روستا» در قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ علی رغم رسالت و وظیفه ذاتی که قانون مزبور در این زمینه داشته است بازمانده است. منطقی بنظر نخواهد رسید که سکوت در مورد نکته ای به این درجه از اهمیت را در این قانون به غفلت یا سهل انگاری قانونگذار منتسب نمائیم.

^{۱۵} برای ساخت و ساز در چنین روستاهایی به موجب تبصره ۳ ماده ۴ آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱ هیئت وزیران «ضوابط موقت» توسط بنیاد مسکن تهیه و ملاک صدور پروانه قرار خواهد گرفت.

در حالی که عنوان قانون، «تعاریف محدوده و حریم» است چرا این قانون به وظیفه ذاتی خود در باب «حریم روستا» نه در قالب «تعریف» بعنوان ماده ای مستقل بلکه بصورت جمله ای صرفاً معترضه در ذیل یک تبصره پرداخته است.؟ پاسخ معلوم است. مقنن اراده ای بر وضع «حریم» برای «روستا» نداشته است.

۲ - پس از تعریف «محدوده روستا» در ماده ۳، تبصره یک ذیل این ماده به مشکل روستاهای واقع در حریم شهرها از نظر تداخل و تعارض با مدیریت شهرداری می پردازد. برای پایان دادن به مداخلات مدیریت شهری در این گونه روستاها مقنن بیان داشته است که روستاهای واقع در حریم شهرها دارای حریم مستقل بوده و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امور روستا را ندارد. آشکار است در این تبصره حریمی که مورد نظر مقنن قرار گرفته است «حریم مدیریتی و اجرایی» است و نه «حریم طرح توسعه». اشاره مقنن به «استقلال روستا» و «منع مداخله شهرداری در امور روستا» حاکی از همین امر است. در واقع وضع حریم «منصوص العله» است. بویژه آنکه تبصره یک ماده ۳ اساساً اختصاص به روستاهای واقع در حریم شهرها دارد زیرا فقط در این روستاهاست که مداخله مدیریت شهری در مدیریت روستایی موضوعیت دارد. اگر بر فرض دو درصد از روستاهای کشور در حریم شهرها واقع شده یا بشوند پرسش اساسی آن است که چرا از تبصره ای که معلوم است فقط برای دو درصد روستاها موضوعیت دارد حکمی برای صددرصد روستاها استنباط نمائیم؟! اگر اراده مقنن بر شناسایی حریم برای صددرصد روستاها بود آیا بهتر نبود در حکمی مستقل و در محل مناسب آن یعنی در محل ماده ۴ «حریم روستا» را تعریف می نمود؟ چرا قانونی که عنوان آن تعاریف محدوده و حریم شهر و روستا است و در ماده ۱۰ به تمامی اختلافات و تعارضات در این زمینه پایان داده است از تعریف حریم توسعه ای برای روستا ظفره رفته است؟ چه بسا اگر قرار باشد روستا دارای حریم توسعه ای باشد اولویت با روستاهایی خواهد بود که خارج از حریم شهرها واقع می باشند و امکان وجود حریم مستقل برای آنها کاملاً فراهم است. اما آنچه موجب ویژگی خاص روستاهای واقع در حریم شهرها می شود مجاورت با مدیریت شهری و مشکل مداخله شهرداری در امور روستاست لذا تصریح به استقلال مدیریت روستا در حریم اجرایی ضرورتی است که مقنن در پاسخ به همین ضرورت به وضع تبصره یک ذیل ماده ۳ نموده است. مگر آنکه عقیده بر آن باشد که قانونگذار فقط برای روستاهای واقع در حریم شهر قائل به حریم توسعه ای شده است و روستاهای خارج از حریم شهرها را فاقد حریم دانسته است. که در اینصورت برداشتی غیر اصولی خواهد بود. کما اینکه دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شماره ۱۷۶ - ۱۳۹۶/۳/۲ که اشعار میدارد «نظر به اینکه مقنن در تبصره یاد شده برای روستاهایی که طرح هادی دارند محدوده و حریم در نظر گرفته است» بنظر میرسد مطلق روستاها اعم وقوع و عدم وقوع در حریم شهر را دارای حریم دانسته است. به هر حال تردیدی نیست که دستگاههای متولی امور روستا و تهیه کننده طرح هادی روستا انگیزه کافی برای تعیین حریم برای تمامی روستاها را داشته باشند. اگر قانونگذار با وجود «اصل عدم وجود حریم برای روستا» بطور استثنایی در صدد تعیین حریم تنها برای روستاهای واقع در حریم شهر می بود می بایست بعنوان استثنا از آن یاد می کرد. ضمن آنکه بعید بنظر می رسد مقنن اراده نموده باشد بعنوان یک قاعده عام نقش شهر بویژه کلانشهرها را بدون تبیین هرگونه ضابطه صرفاً با بیان جمله ای معترضه تحت تاثیر روستا قرار دهد.

خلاصه آنکه چنانچه حریم مندرج در تبصره یک ماده ۳ را به معنای «حریم مدیریتی» بدانیم چنین تفسیری هم با اصول حاکم بر طرحهای توسعه همخوانی دارد و هم به لحاظ مجاورت تنگاتنگ مدیریت شهری و روستایی در مورد روستاهای واقع در حریم شهرها کاملاً موضوعیت خواهد داشت بعلاوه با بیان علت مندرج در تبصره از وضع حریم انطباق داشته و همچنین ترتیب انشاء مواد قانون را توجیه خواهد نمود و ایراد مذکور در بند قبلی را منتفی خواهد نمود و بویژه آنکه تذکر قانونگذار در ماده ۱۱ قانون تعاریف

محدوده ... ۱۳۸۴ مبنی اجتناب از تسری حریم توسعه ای مذکور در این قانون به دیگر انواع مفاهیم و معانی از حریم را نیز مورد توجه قرار خواهیم داد و در مجموع به تفسیری منطبق با اراده واقعی مقنن دست خواهیم یافت.^{۱۶}

۳ - مقنن در ماده ۱۰ قانون دو حکم متفاوت برای «شهر» و «شهرک» تعیین نموده است. بدین گونه که برای شهر قائل به وجود «محدوده و حریم» شده است اما برای شهرک فقط قائل به وجود «محدوده» شده است. واضح است که در بیان ویژگی طرح توسعه روستایی چنانچه مقنن قائل به وجود «محدوده و حریم» برای «روستا» باشد بایستی روستا را در کنار «شهر» جای دهد اما ملاحظه می شود که ماده مزبور روستا را در کنار واژه «شهرک» قرار داده و از جهت فقدان حریم، روستا را ملحق به حکم شهرک نموده است. ماده ۱۰ مقرر میدارد:

«هیچ یک از شهرها محدوده و حریم دیگری به جز محدوده و حریم موضوع مواد ۱ و ۲ این قانون و هیچ یک از روستاها و شهرک ها محدوده دیگری به جز محدوده موضوع مواد ۳ و ۴ این قانون نخواهد داشت»

۴ - ماده ۸ با وضوح بیشتری حکم واحدی را برای سه مورد «شهر»، «روستا» و «شهرک» بطور جداگانه و به تفکیک بیان نموده است تا هرگونه تردید زدوده شود:

«ماده ۸- محدوده ها و حریم های تعیین شده برای شهرهای مجاور، محدوده روستاهای مجاور و محدوده شهرک های مجاور نباید با هم تداخل داشته باشند.»

این ماده می تواند بعنوان یکی از مصادیق اجلای «سکوت در مقام بیان» در نظام تقنینی ایران بشمار رود. این ماده آشکار می نماید که مقنن برای «روستا» و «شهرک» هیچگونه حریمی قائل نیست. در غیر اینصورت چگونه ممکن است در هنگام وضع مواد ۸ و ۱۰ مقنن فراموش کرده باشد که در تبصره یک ماده ۳ برای روستاها قائل به وجود حریم شده است؟

۵ - قسمت اخیر ماده ۱۰ قانون مزبور کلیه عناوین متناظر در قوانین سابق در مورد «محدوده شهر» از جمله «محدوده قانونی» «حوزه شهرداری» «حدود مصوب شهر» و نظایر آن همچنین کلیه عناوین متناظر در مورد «حریم شهر» شامل «محدوده استحفاظی» «حریم استحفاظی» «حوزه استحفاظی» «محدوده نهایی» «محدوده نفوذی» و نظایر آن و همچنین عناوین متناظر در مورد «محدوده روستا» شامل «محدوده مسکونی روستا» «حدود روستا» را تصریح و ملغی نموده است اما هیچ اشاره به «حریم روستا» و عناوین متناظر آن در قوانین ننموده است.

^{۱۶} باید پذیرفت استعمال واژه «حریم» در معنای غیر توسعه ای در قانونی که اساساً برای تعریف انواع محدوده و حریم توسعه ای وضع گردیده است وصله ناجوری است که باید در نیت پیشنهاد دهنده عبارت مزبور تامل نمود. استعمال یک واژه در مرحله تقنین با مفهومی معین و استعمال آن در مرحله اجر با مفهومی دیگر! گاه در فضای غیر رسمی شنیده می شود این قبیل عبارات معمولاً الحاقات متنی در دقیقه نود است که توسط برخی از مقامات یا نمایندگان پیشنهاد و دیگر نمایندگان نیز بی آنکه فرصتی برای مذاقه و بررسی بیشتر در جزئیات عبارات داشته باشند براساس تصور کلی که از طرح یا لایحه پیشنهادی دارند در کمیسیون ها و یا صحن مجلس به آن رای میدهند.

۶ - ماده ۱۱ قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ مقرر می دارد: «محدوده و حریم تعریف شده که در این قانون برای مناطق مسکونی شهری و روستایی و شهرک های مسکونی است شامل سایر محدوده ها و حریم های خاص که حسب قوانین خاص تعیین شده اند مثل حریم راه ها و راه آهن، محدوده مناطق چهارگانه حفاظت شده محیط زیست، حریم میراث فرهنگی و نظایر آن نخواهد شد.»

با توجه به استعمال واژگان محدوده و حریم در قوانین مختلف با معانی متفاوت لذا ماده ۱۱ قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ به لزوم اجتناب از تسری سایر احکام و معانی به احکام و معانی مندرج در این قانون تذکر داده است. مثالهای مذکور در ماده ۱۱ و نیز عبارت «و نظایر آن» نشان می دهد قانونگذار انواعی از محدوده ها و حریم های غیر توسعه ای از جمله حریم های تاسیساتی، امنیتی، نظارتی، حفاظتی، طبیعی، فرهنگی و مدیریتی و اجرایی را خارج از شمول این قانون دانسته است. زیرا اطلاق محدوده و حریم به همه موارد مزبور صرفاً اشتراکی لفظی بوده و تعریف و ماهیت این عناوین در هر مورد ممکن است بکلی متفاوت با سایر موارد باشد.^{۱۷} با این حال متاسفانه هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه های ۵۸۰۰۱۷۶ - ۱۳۹۶/۳/۲ و ۵۸۱۲۳۴۹ - ۱۴۰۰/۸/۱۸ با تسری «حریم مدیریتی» به «حریم توسعه ای» در همان مسیر ناصوابی قرار گرفته است که قانونگذار در ماده ۱۱ قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ بطور ضمنی و از طریق تمثیل از آن بر حذر نموده بود. البته بنظر می رسد ضعف قانونگذار در فتنون قانون نویسی و بی دقتی و تسامح در انشاء متن قانون و عدم تفکیک شأن «قانون نویسی» از شأن «قانونگذاری» در بروز این خطا نقش نخست را ایفاء نموده است.^{۱۸}

ب - دلایل از سایر قوانین و مقررات

چنانچه حسب برداشت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران قانونگذار با تصویب قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ قائل به شناسایی حریم برای روستاها شده باشد منطقاً بایستی رد پای این حکم قانونی در قوانین و مقررات مرتبط بعدی دیده شود در حالی که قوانین و مقررات مصوب بعدی بشرح ذیل حکایت از نادرست بودن استنباط مزبور داشته و ثابت می نماید که مقنن در قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ در پی شناسایی حریم برای مطلق روستاها (اعم از داخل یا خارج از حریم شهرها) نبوده است:

۱ - ماده ۲ قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها مصوب ۱۴۰۱/۴/۱ که حدود ۱۷ سال بعد از تصویب قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ به تصویب رسیده است مقرر می دارد: «کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که در محدوده و حریم شهر و محدوده روستا ساکن هستند و یا به نوعی از خدمات شهری و روستایی بهره می برند مکلفند عوارض و بهای خدمات شهرداری و دهیاری را پرداخت نمایند.»

آشکار است که دلیل عدم تصریح مقنن به «حریم روستا» معافیت از پرداخت عوارض و بهای خدمات در حریم روستا نبوده است بلکه اساساً قانونگذار قائل به وجود حریم توسعه ای برای روستا نبوده است.

^{۱۷} آنچه که تحت عنوان «جناس تام» در حوزه ادبیات بعنوان یک از آرایه های ادبی شناخته شده و موجب زیبایی کلام می شود در متون قانونی موجب اخلال در تشخیص اراده واضع احکام می شود.

^{۱۸} از دیگر خطاهای قانون نویسی در این قانون استعمال عنوان «محدوده قانونی» در قسمت اخیر ماده ۲ است. حال آنکه قانونگذار عنوان مزبور را در ماده ۱۰ برای همیشه ملغی نموده است.

۲- قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ در ماده ۵۵ مقرر میدارد ادامه فعالیت واحدهای تولیدی موجود در حریم شهرها و محدوده روستاها در صورتی که به تشخیص سازمان حفاظت محیط زیست آلاینده نباشد بلامانع است. در این ماده که حدود ده سال بعد از تصویب قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ به تصویب رسیده است عدم اشاره به واحدهای تولیدی واقع در حریم روستا از سوی مقنن هیچ دلیلی به جز عدم شناسایی حریم برای روستا ندارد.

۳- قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها مصوب ۱۳۷۴ اصلاحی ۱۳۸۵ در تبصره ۵ ذیل ماده یک، اراضی داخل محدوده روستاهای دارای طرح هادی را مشمول ضوابط طرح هادی و مستثنی از حکم این قانون دانسته است. تصور مقنن این بوده که طرح هادی منطبق بر محدوده روستا است و درون طرح هادی حریمی وجود ندارد. لذا در خصوص اراضی واقع در حریم روستا سکوت نموده است در غیر اینصورت و با فرض وجود حریم برای روستا معنای تبصره مزبور آن خواهد بود که قانونگذار طرح هادی را از نظر اجرای قانون حفظ کاربری به دو قسمت تقسیم نموده است. محدوده روستا را مستثنی از قانون و مشمول ضوابط طرح هادی نموده اما حریم روستا را مشمول قانون مزبور و مستثنی از ضوابط طرح هادی دانسته است. بدیهی است چنین استنباطی از قانون نمی تواند چندان منطقی بنظر رسد. تفسیر منطقی از قانون ما را بسوی فقدان جایگاه قانونی «حریم روستا» دلالت می نماید.

۴- قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰) مصوب ۱۳۹۵ در بند ۵ ماده ۲۶ مقرر داشته است که طرح های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها زیر نظر بنیاد مسکن تهیه و در کمیته ای تصویب خواهد شد. قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ (۱۳۹۰-۱۳۹۴) در بند ف ماده ۱۹۴ نیز همین حکم را بیان میداشت. هیچیک از قوانین مزبور به «حریم روستا» اشاره ای ننموده و سکوت در مقام بیان نموده اند.

۵ - انواع قوانین تاکید کننده بر جلوگیری از گسترش بی رویه روستاها و قبول رشد طبیعی آنها سیاست انقباضی مقنن در توسعه روستاها را که مستلزم فقدان حریم است تایید می نماید. از جمله ماده ۶۲ قانون برنامه ششم توسعه که مقرر می دارد:

«ماده ۶۲ - دولت موظف است به منظور ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه نشین و برخورداری آنها از مزایای شهرنشینی و پیش نگری و پیش گیری از ایجاد سکونتگاههای غیر مجاز اقدامات زیر را انجام دهد:

الف - ... ب - پ - تهیه و اجرای طرح هادی برای روستاهای واقع در حریم شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آنها»

همین حکم در قالب ماده ۱۷۲ و بند ج آن در قانون برنامه پنجم توسعه قید گردیده بود.

۶ - آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱ هیئت وزیران در ماده یک به تعریف اصطلاحات شهرک، محدوده شهر، حریم شهر، روستا و محدوده روستا پرداخته و کمترین اشاره ای به «حریم روستا» ننموده است.

۷- ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیتهای صنعتی و تولیدی مصوب ۱۳۹۰/۳/۸ هیئت وزیران هیچ نقطه ای را در کشور تحت عنوان «حریم روستا» برای استقرار و فعالیت واحدهای صنعتی به رسمیت نشناخته است.

۸ - دستورالعمل تهیه طرح هادی روستایی تهیه شده توسط بنیاد مسکن حاوی پیش بینی خدمات مشاور تهیه کننده طرح هادی روستا در مورد «حریم» نیست.

فصل دوم: نکاتی پیرامون واژه «حریم» و کاربردها و معانی آن

قانون مدنی متأثر از فقه شیعه در ماده ۱۳۶ مقرر می‌دارد: «حریم مقداری از اراضی اطراف ملک و قنات و نهر و امثال آن است که برای کمال انتفاع از آن ضرورت دارد» و در ماده ۱۳۹ نیز اشعار می‌دارد: «حریم در حکم ملک صاحب حریم است و تملک و تصرف در آن که منافی باشد با آنچه مقصود از حریم است بدون اذن از طرف مالک صحیح نیست و بنابر این کسی نمی‌تواند در حریم چشمه و یا قنات دیگری چاه یا قنات بکند ولی تصرفاتی که موجب تضرر نشود جائز است». همانطور که ملاحظه می‌شود هدف از وضع حریم در حقوق سنتی «کمال انتفاع مالک» و «جلوگیری از ضرر مالک» بوده است. اما همانگونه که امروزه مفهوم «مالکیت» در حقوق عرفی بکلی متفاوت از مفهوم مالکیت در شکل سنتی و شرعی آن گردیده و مصادیق آن توسعه یافته است^{۱۹} عناوین تابع مالکیت از قبیل «حریم» نیز دچار تغییرات مفهومی یا توسعه معانی و مصادیق گردیده است. حریم نیز در حقوق سنتی بر محور مالکیت برای رفع ضرر از مالک و یا بهره برداری مالک عین تاسیس گردیده است.

دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری منابع ملی و دولتی برای طرح های کشاورزی و غیر کشاورزی مصوب ۱۳۸۷/۲/۳ در تعریف حریم روستا بیان می‌دارد: «مقدار زمین موات (اعم از مرتع و غیره) اطراف روستا که عرفاً به مصالح و منابع آن وابسته بوده و برای انتفاع و رفع نیازهای طبیعی مورد استفاده اهالی قرار می‌گیرد به نحوی که اگر از استفاده از آن منع شوند نوعاً دچار زحمت و مشکل گردند.»

چنانچه در پاره ای از قوانین و مقررات به «حریم روستا» اشاره شده است صرفاً به مفهوم سنتی و فقهی آن بوده و به معنی شناسایی حریم بعنوان بخشی از «طرح توسعه و عمران» نبوده است از جمله در موارد ذیل تصریح به «حریم روستا» ناظر بر همین نوع از حریم بوده و ارتباطی با حریم طرحهای توسعه ای موضوع آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح های توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب ۱۳۷۸ اصلاحی ۱۳۸۴ ندارد:

۱- تبصره ۳ ماده واحده قانون مرجع تخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵ و ماده ۹ آیین نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۶۶ هیئت وزیران

۲- دستورالعمل مقررات و ضوابط نحوه تشخیص حریم روستا مصوب ۱۳۶۷ هیئت مرکزی واگذاری زمین

۳- ماده ۹ قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹

۴- اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^{۲۰}

^{۱۹} بعنوان نمونه، اسناد تجاری بر معیارهای فقهی و نیز قانون مدنی حداکثر می‌تواند دلیلی در اثبات مالکیت یا حق بشمار رود اما در حقوق عرفی نوین، اسناد تجاری به مثابه «مال» و نه «دلیل مالکیت» از جایگاه و ماهیتی متمایز برخوردار شده است. حق کسب و پیشه و نام و علامت تجاری و مالکیت معنوی نیز از جمله حقوقی است که که دارای مالک مشخص می‌باشند در حالی که در حقوق سنتی بعنوان «مال» قابل شناسایی نبودند.

^{۲۰} اصل ۴۵ قانون اساسی: «انفال و ثروتهای عمومی از قبیل زمین های موات یا رها شده معادن دریاها دریاچه ها رودخانه ها و سایر آبهای عمومی کوهها دره ها جنگلها نیزارها بیشه های طبیعی مرآتی که حریم نیست ارث بدون وارث و اموال مجهول المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسیب به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند»

در حالی که امروزه با توسعه و پیشرفت جوامع و تعدد و تراکم نیازهای زندگی و برنامه ریزی شهری و سرزمینی و منافع ملی و توسعه پایدار و ایجاد ساختارهای جدید سازمانی و سیاسی، انواع دیگری از «حریم» مورد تقنین قرار گرفته است که اساساً یا الزاماً بر محور مالکیت (رفع ضرر از مالک یا کمال بهره برداری مالکین و متصرفین) نیست بلکه مبتنی بر سایر اقتضائات و ضرورت های بین المللی، ملی، سرزمینی، فنی، اقتصادی یا صنفی بنا شده است از قبیل حریم امنیتی، نظامی، میراث فرهنگی، زیست محیطی، توسعه و عمران، حفاظتی، تاسیساتی، صنعتی، کسبی و غیره.

دانش برنامه ریزی شهری و روستایی از علوم متاخر بشمار می رود لذا اصطلاحات آن نیز در معنای اختصاصی خود متاخر بوده و با مفاهیم سنتی حقوق مالکیت فاصله دارد. علوم جدید علاوه بر به ارمغان آوردن واژگان تازه، گاه واژگان کهن را در مفهومی نو به استخدام می گیرند. واژه «حریم» نیز در موضوع بحث ما از همین دست واژگان بشمار می رود.

فصل سوم: نقد مصوبه دوم

مصوبه دوم نیز همانند مصوبه نخست مغایر با اراده واقعی مقنن برای روستا های واقع در حریم شهرها قائل به وجود حریم شده است. اما نقد دیگر مربوط به تبصره یک ذیل بند ۵ مصوبه است که مقرر می دارد:

«تبصره ۱: با عنایت به اینکه هر گونه تغییر در طرح هادی این دسته از روستاها لزوماً منجر به ایجاد مغایرت در حریم شهر و تغییر در اسناد طرح جامع خواهد بود بنابراین لازم است هر گونه تعیین یا تغییر محدوده و حریم طرح هادی روستاهای واقع در حریم شهر پس از طی فرآیند قانونی لازم، به تأیید شورای برنامه ریزی و توسعه استان به عنوان مرجع نهائی نیز برسد.»

معلوم نیست تبصره بالا مرجعیت نهایی شورای برنامه ریزی و توسعه استان را ناظر بر کدام طرح دانسته است. طرح جامع شهری یا طرح هادی روستایی؟!

بموجب شق ۶ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ شورای برنامه ریزی و توسعه استان صلاحیت تصویب طرحهای جامع شهرهای تا ۵۰/۰۰۰ نفر جمعیت را دارا می باشد. لذا در مورد شهرهای با جمعیت بیش از تعداد مزبور شورای مزبور فاقد صلاحیت نهایی از حیث تصمیم گیری در مورد حریم شهر می باشد مگر آنکه منظور مصوبه شورایی اشاره به صلاحیت دیگر شورای برنامه ریزی و توسعه استان مبنی بر «تصویب طرحهای توسعه و عمران شهرستان و روستا» موضوع شق ۳ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... باشد. با عنایت باینکه صلاحیت تصویب طرحهای هادی روستایی در طول برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰) در اختیار کمیته موضوع بند ۵ ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ می باشد. لذا اطلاق مصوبه مزبور در مورد شهرهای بالای ۵۰/۰۰۰ نفر جمعیت و نیز برای روستاها در طول مدت اعتبار برنامه ششم توسعه مغایر قانون بوده است.^{۲۱} زیرا اولی در صلاحیت شورایی شهرسازی و معماری ایران و دومی در صلاحیت کمیته بند ۵ ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه بوده است.

^{۲۱} ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور - تبصره ۲۰ - بند «ز»:

قانون برنامه ششم توسعه با اصلاحات بعدی تا زمان تصویب لایحه برنامه هفتم توسعه و حداکثر شش ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون تمدید می شود.

بخش ششم : مصوبه سوم

شماره ۳۰۰/۱۸۱۵۸۳

۲۴/۱۲/۱۴۰۰

مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون تعیین محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها
استانداران محترم کلیه استانها

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۸ ، مصوبه مورخ ۹۶/۱۰/۴ خود پیرامون «تعیین محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها» را با عنایت به ابطال بندهای ۱ و ۲ آن در هیات عمومی دیوان و در اجرای دادنامه شماره ۲۳۴۹ مورخ ۱۴۰۰/۸/۱۸ هیات عمومی دیوان عدالت اداری مورد بازنگری قرار داد و به شرح زیر اتخاذ تصمیم نمود:

۱ - در اجرای دادنامه شماره ۲۳۴۹ مورخ ۱۴۰۰/۸/۱۸ بندهای ۱ و ۲ مصوبه مورخ ۴/۱۰/۹۶ با موضوع «تعیین محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها» به شرح زیر اصلاح و جایگزین شده و سایر بندهای آن به قوت خود باقی می ماند:

" از آنجایی که در نظر گرفتن حریم برای روستاهای واقع در حریم شهرها منجر به تغییر در حریم شهر می شود و مطابق ماده ۶ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، حریم شهر در طرح جامع شهر تعیین و تصویب می شود و بر اساس بند ۳ ذیل ماده ۲ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری بررسی و تصویب نهایی طرح های جامع شهری و تغییرات اساسی بعدی آن بر عهده شورای عالی شهرسازی و معماری است، چنانچه در استان های شمالی حریم روستاها واقع در حریم شهرها از ۲۰ درصد محدوده مصوب روستا و در سایر استان های کشور از یک برابر محدوده روستا بزرگتر گردد، این امر مغایرت با اساس طرح جامع شهر محسوب شده و ضرورت دارد موضوع پس از تصویب در شورای برنامه ریزی و توسعه استان به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (در شهرهای با بیش از ۵۰ هزار نفر جمعیت) و یا کمیته انطباق مصوبات شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها با سیاست های شورای عالی (در شهرهای با کمتر از ۵۰ هزار نفر جمعیت) ارائه گردد."

۲- به منظور اتخاذ رویه واحد در تعیین حریم روستاهای واقع در حریم شهرها، کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت کشور، وزارت جهادکشاورزی، بنیاد مسکن و معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی تشکیل و با رعایت مفاد این مصوبه و مصوبه مورخ ۴/۱۰/۹۶ شورای عالی و سایر تصریحات قانونی، دستورالعمل نحوه تعیین حریم روستاها و پهنه بندی آن و مراجع نظارتی، کنترل و صدور پروانه را تدوین و از طریق وزارت کشور و بنیاد مسکن به مراجع متولی تهیه و اجرای طرح های هادی ابلاغ نمایند. مراتب جهت استحضار و دستور انعکاس و اقدام اعلام می شود.

معاون شهرسازی و معماری و دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران - فرزانه صادق مالواجرد

نتیجه:

تنها استناد موافقین وجود «حریم» برای «روستا» تبصره یک ماده ۳ قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ بوده و هیچگونه مستند قانونی دیگری بر این امر ارائه نمی نمایند. حال آنکه اگر در نظام حقوقی ایران «حریم روستا» از جایگاه برخوردار می بود همانند دیگر عبارات مانند محدوده روستا و شهر و شهرک و حریم شهر مکرراً در قوانین و مقررات مورد حکم قرار می گرفت. بعلاوه مقصود از قانون تعاریف محدوده ... ۱۳۸۴ همانطور که از عنوان آن پیداست ارائه تعریفی روشن از اجزای اصلی از قلمرو طرحهای توسعه و عمران است که مقنن در دیگر قوانین احکام معینی را بر عناوین مزبور بار و مترتب نموده است. در حالی که هیچگونه حکمی ناظر بر «حریم روستا» در قوانین مختلف ملاحظه نمی شود تا قانونگذار ناگزیر از تعریف آن باشد. در واقع موافقین وجود «حریم» برای «روستا» انجام امر عبث را به قانونگذار نسبت داده اند. یعنی معتقدند مقنن عنوانی را وضع و تاسیس نموده که در هیچیک از قوانین قبل و بعد از آن هیچ حکمی بر آن مترتب نگردیده و فاقد هرگونه اثر است (وضع حکم برای موضوعی عدمی یا خلق تاسیسی فاقد هرگونه کارکرد).

در همین جا لازم به یادآوری است که شایسته است دبیرخانه محترم شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از موضع انفعالی خارج شده و مطالعات و تحقیقات حقوقی را برای تامین نیازهای تقنینی و قضایی و اجرایی شورای عالی تعمیق بخشد. متأسفانه دبیرخانه فاقد بخش مطالعات و تحقیقات حقوقی است. گاه شورای عالی انجام مطالعاتی را برعهده دبیرخانه می گذارد که ابتر می ماند.^{۲۲}

بدیهی است بحث پیرامون ضرورت یا عدم ضرورت وجود حریم برای روستا در صلاحیت متخصصین برنامه ریزی شهری و روستایی و صاحبان دیگر دانش های مرتبط است. نوشتار حاضر در پی اظهار نظر تخصصی در این زمینه نمی باشد بلکه موضوع «حریم روستا» را صرفاً از زاویه حقوقی و قوانین حاکم مورد بررسی قرار داده است. با این همه و در حالی که کلان شهرها حتی حریم شهرهای مجاور را هم بلعیده اند بنظر نمی رسد سخن گفتن از وجود حریم مستقل برای روستای واقع در حریم یک کلانشهر چندان به واقعیات طرح های توسعه نزدیک باشد.

از سویی دیگر بنظر می رسد هیئت عمومی محترم دیوان عدالت اداری طی بند ب دادنامه شماره ۲۳۴۹ مورخ ۱۴۰۰/۸/۱۸ با بیان اینک:

«حدود اختیارات شورای عالی شهرسازی و معماری در ماده ۲ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱ و آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرحهای توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب سال ۱۳۷۸ تعیین شده و مرجع تصویب طرحهای هادی روستایی نیز براساس ماده ۷ اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و بند (الف) جزء ۵ از ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه، کمیته ای متشکل از رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان،... است. با توجه به اینکه در بند ۲ مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۴ شورای عالی شهرسازی و معماری برای تعیین حریم روستاهای واقع در حریم شهر جهت سه استان شمالی (گیلان، مازندران، گلستان) حداکثر ۲۰ درصد و سایر استانهای کشور یک برابر محدوده

^{۲۲} بموجب مصوبه جلسه ۱۳۹۴/۱/۳۱ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران دبیرخانه شورای عالی موظف گردید بررسی های حقوقی در خصوص مالکیت و نحوه استفاده از مشاعات در شهرکهای مسکونی را به انجام رسانده و نتیجه را حداکثر ظرف سه ماه به شورای عالی گزارش نماید. متأسفانه علی رغم اهمیت موضوع تا کنون هیچ سابقه ای از اجرای مصوبه مزبور بدست نیامده است.

تعیین شده و تعیین ضوابط برای حریم روستاها در طرحهای هادی خارج از حدود اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است، بنابراین مفاد بند مذکور خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود.»

بجای حل مساله صرفاً مبادرت به پاک کردن صورت مساله نموده است و موضوع را به مسیر نادرست هدایت نموده و حل آن را پیچیده تر و موكول به وقتی دیگر نموده است. اکنون که شورایی عالی شهرسازی طی مصوبه جلسه مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۸ از طریق اعمال اختیارات قانونی خود در طرح جامع عملاً برای طرح هادی روستا نیز تعیین تکلیف نموده است با چه استدلالی می توان حکم بر بی اعتباری مصوبه داد؟

از ابتدا مشخص بود که در چنین مواردی اساساً استناد به «اختیارات قانونی» سودی در بر ندارد. آنگاه که دو حکم به ظاهر غیر معارض در مرحله اجرا تزامم می نمایند و رابطه میان آن دو حکم از مصادیق نسخ یا تخصیص نمی باشد و همچنین نمی توان به سقوط هر دو حکم نظر داد ناگزیر بایستی به سراغ «تراجیح» رفت. چه معیارهایی برای ترجیح یک حکم بر دیگری وجود دارد؟ بدیهی است انطباق با اصول حقوق شهرسازی و اهداف آمایش سرزمین و نزدیکی به اراده مقنن می تواند از معیارهای مهم برای ترجیح یک حکم بر دیگری باشد. از این منظر نظریه اقلیت در گردشکار دادنامه هیأت محترم تخصصی اراضی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست شماره ۲۱۳ مورخ ۱۴۰۰/۴/۱۹ مبنی بر «صلاحیت شورایی عالی شهرسازی برای وضع ضابطه در حریم شهرها حتی با وجود حریم روستا در آن» از حیث نتیجه موافق با اصول و موازین بنظر خواهد رسید.

البته توضیح بیشتر در این باره نیازمند نوشتاری دیگر و فرصتی دیگر خواهد بود. غرض از این نوشتار در این فرصت تنها نقد دادنامه های صادره از حیث پذیرش «حریم» برای «روستا» بوده است.

تیرماه ۱۴۰۲

از همین نویسنده (به ترتیب تاریخی) :

- ۱) تدوین مجموعه قوانین و مقررات تقیعی بازآفرینی شهری ایران (عضو همکار گروه تدوین و تنقیح) - انتشارات معاونت حقوقی ریاست جمهوری - اسفند ۱۳۹۹
- ۲) وکالت و مشاوره در دعاوی عمومی، تخصصی و فوق تخصصی با تاکید بر دعاوی راجع به اراضی و املاک - ویرایش سوم - تیر ۱۳۹۸ www.noandishaan.com و www.vekalat.org
- ۳) از «جامعه مدنی» تا «شهرک سینمایی» نقدی بر توهم «حاکمیت شرکتی» - ۶ خرداد ۱۳۹۷ www.noandishaan.com
- ۴) جستاری حقوقی در زمینه ممنوعیت تصدی کارکنان برخی نهادها در سازمان نظام مهندسی، یک دستورالعمل و مبنای حقوقی آن - راه ابریشم شماره ۱۶۹ تیر ۱۳۹۵
- ۵) آسیب شناسی حقوقی نظام شهرسازی و برنامه ریزی شهری در ایران - ۱۳۹۵ - www.vekalatonline.ir و www.noandishaan.com
- ۶) موضوعات پیشنهادی برای پروژه های تحقیقاتی و مطالعاتی در حوزه حقوق شهرسازی - ارائه شده به وزارت راه و شهرسازی - ۱۳۹۴
- ۷) نقدی بر طرح مطالعاتی ساماندهی مشاوران املاک - ۲۷ دی ۱۳۹۳
- ۸) بررسی و تحلیل ابعاد مختلف قانون پیش فروش ساختمان مصوب ۱۳۸۹ - www.vekalat.org - بهمن ۱۳۹۴
- ۹) قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، بی تفاوتی مقنن در برابر تعرض دولت به ساحت نهادهای مدنی - www.vekalat.org - شهریور ۱۳۹۴
- ۱۰) آسیب شناسی نظام شهرسازی و برنامه ریزی شهری در حقوق ایران - www.noandishaan.com - ۱۳۹۴
- ۱۱) چگونه زمین بخریم - نشریه املاک و مستغلات - شماره ۱۸ - آذر ۱۳۹۲
- ۱۲) بررسی و تحلیل ماده ۱۰ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ - www.vekalatonline.ir و www.noandishaan.com و <https://ius.center> - ۱۳۹۲
- ۱۳) چگونه زمین بخریم - نشریه املاک و مستغلات - تیر ۱۳۹۲ - شماره ۱۳
- ۱۴) چگونه زمین بخریم - نشریه املاک و مستغلات - اردیبهشت ۱۳۹۲ - شماره ۱۱
- ۱۵) چگونه زمین بخریم - نشریه املاک و مستغلات - بهمن ۱۳۹۱ - شماره ۸
- ۱۶) سوء استفاده از حق در حقوق تجارت (بررسی یک مصداق) - خبرنامه کانون وکلای دادگستری اصفهان - شماره ۵۹ - خرداد ۱۳۹۰
- ۱۷) نگاهی به اصل استقلال حقوق جزا - خبرنامه کانون وکلای دادگستری اصفهان - شماره ۳۹ - مهر ۱۳۸۸
- ۱۸) بایسته‌های لایحه پیش فروش ساختمان - خبرنامه کانون وکلای دادگستری اصفهان - شماره ۳۴ - اردیبهشت ۱۳۸۸
- ۱۹) بررسی شرط ارجاع « حل اختلاف » به دفتر حقوقی وزارت مسکن و شهرسازی در قراردادهای شرکتهای تابعه و شرکتهای تعاونی مسکن - اردیبهشت ۱۳۸۸
- ۲۰) انسان خوب، شهروند خوب (در سوگ منابع طبیعی) - به مناسبت سومین همایش شورایعالی حفظ حقوق بیت‌المال در اراضی و منابع طبیعی - تهران - هتل المپیک - ۲۰ اسفند ۱۳۸۷ - www.noandishaan.com
- ۲۱) آسیب‌شناسی قوانین و مقررات ناظر بر ممنوعیت تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها - مجله کانون وکلای دادگستری خراسان - شماره ۴ - ۱۳۸۷
- ۲۲) اصل صحت اعمال حقوقی از حیث کیفر (نظریه تکمیلی) - مجله کانون وکلای دادگستری خراسان - شماره یک - ۱۳۸۴
- ۲۳) مروری بر دو اعلامیه جهانی و اسلامی حقوق بشر - مجله مرور - شماره بین المللی ISSN ۲۵۲۱-۱۰۲۹ - مرداد ۱۳۸۱
- ۲۴) مطالعه همگانی قانون اساسی، ضرورت و الزام - نشریه همبستگی مورخ ۷۹/۸/۱۵
- ۲۵) مجموعه قوانین و مقررات شوراهای اسلامی کشوری - انتشارات خاتم - ۱۳۷۷
- ۲۶) تهیه و تدوین جدول تسهیل کننده محاسبه انواع دیات - نشریه داخلی کانون وکلای دادگستری مرکز - شماره ۲۴ - تیر ۱۳۷۷
- ۲۷) لزوم برخورداری از حق دفاع در قوانین ملی و فراملی - نشریه داخلی کانون وکلای دادگستری مرکز - شماره ۲۲ - آذر ۱۳۷۶
- ۲۸) تهیه و تدوین جدول تسهیل کننده محاسبه هزینه‌های دادرسی - نشریه داخلی کانون وکلای دادگستری مرکز - شماره ۲۲ - آذر ۱۳۷۶
- ۲۹) اصل صحت اعمال حقوقی از حیث کیفر - نشریه داخلی کانون وکلای دادگستری مرکز - شماره ۲۱ - تیر ۱۳۷۶
- ۳۰) حمایت از جنگل‌ها و مراتع در قوانین کیفری ایران - رساله کارشناسی ارشد - دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی - اردیبهشت ۱۳۷۶
- ۳۱) نقدی بر مباحث حقوقی کتاب امور ریالی شعب (از انتشارات اداره آموزش و مدیریت بانک ملی ایران) ۱۳۷۲
- ۳۲) تخصص و تعهد - روزنامه خراسان - ۲۰ دی ۱۳۶۷