



مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۶۴

شماره چاپ:

۷۵۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۷/۸

نام دفتر:

مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۳۲۷۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۸/۶

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح تبصره (۲) ماده (۹۶) قانون شهرداری»

(طرح شورای عالی استانها)

مقدمه

متن در ماده (۹۶) قانون شهرداری چنین مقرر می‌دارد که:

«شهرداری می‌تواند برای تأمین احتیاجات شهری از قبیل باغ‌های عمومی، ایجاد تأسیسات برق و آب و نظایر آنکه به منظور اصلاحات شهری و رفع نیازمندی‌های عمومی لازم باشد و باید تمام یا قسمتی از اراضی یا املاک یا ابنیه واقع در محدود شهر به تصرف شهرداری درآید، از مقررات قانون توسعه معابر (مصوب سال ۱۳۲۰) استفاده نماید» و در تبصره «۲» آن چنین است که:

«سازمان‌ها و مؤسسات دولتی که اراضی و املاک و ابنیه‌ای داشته باشند که مشمول حکم این ماده باشد، مکلفند در صورت تصویب انجمن شهر و تأیید استاندار و یا فرماندار، کل آن اراضی و ابنیه را در اختیار شهرداری بگذارند. اراضی و ابنیه و املاک مشمول این تبصره در صورت تصویب هیئت دولت بلاعوض در اختیار شهرداری‌ها گذارده می‌شود».

حال با توجه به اینکه طرح حاضر در صدد ایجاد تغییرات و حکم این تبصره است ذیلاً به بررسی آن می‌پردازد:

بررسی طرح پیشنهادی

- این طرح پیشنهادی ناظر بر پیشنهاد تغییرات بر تبصره‌ای است که قابلیت اجرایی بودن آن تبصره منوط به اعتبار اجرایی ماده (۹۶) خواهد بود. به عبارت دیگر پیشنهاد اصلاح بر موضوع «فرعی‌ای» مطرح شده است که آن «فرع» بر «اصلی» استوار است که باید از اعتبار قانونی برخوردار باشد.

- ماده (۹۶) که به عنوان اصل و پایه حکم قانونی این تبصره قلمداد می‌شود، به شهرداری اختیار داده است تا بابت احتیاجات شهری در تصرف تمام یا قسمتی از اراضی یا املاک یا ابنیه واقع در «محدود شهر» از قانون توسعه معابر مصوب سال ۱۳۲۰ استفاده نماید. قانون توسعه معابر شامل احکامی است که نسبت به شقوق مختلف ملکیت و مالکیت، نحوه تصرف و رفع اختلافات احتمالی پیش‌بینی شده بود.

- قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷) دارای ظرفیت‌هایی است که در خصوص نحوه تملک و انتقال مالکیت اراضی و املاک مورد نیاز تبیین شده است. ماده (۱۲) این قانون، کلیه قوانین و مقرراتی را که در مورد نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و نظامی و عمرانی تا تاریخ ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ تصویب و یا با رویکردهای آن قانون مغایرت دارد ملغی‌الاثر نموده است.

- با توجه به ملغی‌الاثر شدن «قانون توسعه معابر» (مصوب ۱۳۲۰) و همچنین تبلور رویکردهای ماده (۹۶) قانون شهرداری (و تبصره‌های آن) در قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت که شهرداری‌ها و کلیه دستگاه‌هایی را که مشمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است را شامل می‌شود، باید گفت که با توجه به ملغی‌الاثر بودن ماده (۹۶) قانون شهرداری، طرح پیشنهادی فاقد بستر قانونی برای رسیدگی و تصویب است.

- در خصوص عدم توافق احتمالی شهرداری و مالک نسبت به قیمت ملک، قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری (مصوب ۱۳۷۰) ملاک عمل می‌باشد و ماده (۴) و آن قسمت از ماده (۵) قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک ... (مصوب ۱۳۵۸) که مربوط به نحوه قیمت عادلانه الزامی می‌باشد. در مورد شهرداری‌ها لغو شده است.

- به نظر می‌رسد که طراحان محترم باید کل ماده (۹۶) قانون شهرداری را با در نظر گرفتن قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک ..... مد نظر قرار می‌دادند، این رویکرد باید دارای ابعاد جدیدی باشد که تاکنون در مصوبات مربوطه مد نظر قرار نگرفته باشد.

**- در اصلاحیه پیشنهادی برای تبصره «۲» ماده (۹۶) قانون شهرداری موارد ذیل پیشنهاد شده است:**

**الف) مشمول شدن کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام می‌باشد.**

ب) از یکسو جایگزینی عبارت «حکم استاندار» به جای عبارت «تأیید استاندار» پس از تصویب شورای اسلامی شهر و همچنین حذف عبارت «در صورت تصویب هیئت دولت ...» فاقد صراحت مفهومی است و از سوی دیگر «حکم» مزبور به علت لازم‌الرعایه نبودن حکم استاندار برای کلیه دستگاه‌های دولتی (به‌طور عام) فاقد قابلیت‌های اجرایی برای دستگاه‌هاست. لذا چنین استنباط می‌شود که پس از «تأیید» مصوبه شورای شهر توسط استاندار، تأییدیه یاد شده باید توسط هیئت دولت به تصویب برسد، تا از ابعاد تمکینی برای دستگاه‌ها (به‌طور عام) برخوردار باشد.

ج) به‌کار بردن عبارت «بلاعوض» در حکم این تبصره، با عنایت به احتمال کاهش منابع و دارایی‌های دستگاه‌ها، مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی قلمداد می‌شود.

د) در مصوبه مورخ ۱۳۵۸/۹/۲۱ شورای انقلاب صرفاً نهادها و مؤسسات دولتی ملزم به در اختیار قرار دادن اراضی خود به شهرداری بودند و «سازمان‌های وابسته به دولت و نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام می‌باشند» ملزم به این امر نبوده‌اند، زیرا اموال (اراضی، املاک و ابنیه) این نهادهای اخیرالذکر ممکن است متعلق به دولت نباشد و به اشخاص حقوقی خصوصی تعلق داشته باشد که در این موارد نباید اموال آنها را بلاعوض و یا با اقساط بلندمدت در اختیار شهرداری قرار داد در غیر این صورت اصل حرمت اموال مردم مذکور در اصول چهل‌وششم، چهل‌وهفتم، چهل‌وسوم (ذیل آن) و بیست‌ودوم رعایت نشده است، لذا اطلاق این طرح از این حیث مغایر اصول مزبور می‌باشد.

ه) از آنجا که برخی «سازمان‌های وابسته به دولت و نهادهای عمومی غیردولتی» موضوع این طرح، تحت نظر مستقیم مقام رهبری قرار دارند، اطلاق آن مغایر اصل یکصدودهم قانون اساسی است. پیشنهاد می‌شود در انتهای این طرح، عبارت «مؤسساتی که مستقیماً زیر نظر رهبری قرار دارند با نظر وی تابع حکم مقرر در این تبصره می‌باشند» اضافه شود.

و) مفاد این طرح مغایر اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی است، زیرا ممکن است طبق این طرح، ملک یک موسسه دولتی به‌صورت تهاتری در اختیار شهرداری قرار گیرد حال آنکه باید طبق اصل مزبور کلیه دریافت‌های دولت به خزانه واریز شود و کلیه پرداخت‌های نیز در حدود اعتبار مصوب انجام گیرد؛ منظور از دولت در اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی، قوه مجریه نمی‌باشد و شامل کلیه نهادهای حاکمیتی است.

بنابراین عدم تصریح بر واریز به خزانه (صدور سند به نام دولت جمهوری اسلامی ایران و بهره‌برداری شهرداری) مغایر اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی است.

ز) به‌کار بردن عبارت «با توافق طرفین» می‌تواند دارای تبعات منفی، رانت دخیل بودن گرایش‌های سیاسی و تشکیلاتی و حتی فساد احتمالی باشد.

ح) به‌کار رفتن عبارت «اقساط بلندمدت» بدون تعیین کف و سقف تعداد اقساط و دوره زمانی دارای ابهام است و حتی چگونگی برخورد حقوقی با وضعیت عدم پرداخت اقساط مشخص نشده است.

ط) تفاوت اصلی در تبصره پیشنهادی با متن قانون الحاق عبارت «نهادهای عمومی غیردولتی» به حکم تبصره است. باید توجه

داشت که هدف ایجاد نهادهای عمومی غیردولتی ارائه بخشی از خدمات عمومی است.<sup>۱</sup> بنابراین واگذاری زمین و اراضی بدون توافق این نهادها می‌تواند سبب اخلاف در ارائه خدمات عمومی این نهادها گردد.

بررسی فهرست ۲۵ نهاد عمومی غیردولتی از جمله بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، سازمان تأمین اجتماعی تا کتابخانه آیت‌الله مرعشی نجفی نشان می‌دهد که طیف متنوعی از فعالیت‌ها را برعهده دارند. همچنین ساختار بودجه‌ای آنها براساس اساسنامه‌های قانونی دارای درآمد و هزینه مشخصی هستند و برخی از آنها کاملاً از دولت مستقل می‌باشد. بنابراین با این رویکرد این نهادها مانند بخش خصوصی هستند. همچنین برخی زمین‌های تحت تملک این نهادها زمین‌های وقفی است که تابع شرایط خاص خود هستند و اگر شهرداری می‌خواهد اراضی و املاکی از این نهادها و مؤسسات دریافت دارد باید با توافق و پرداخت قیمت کارشناسی صورت گیرد. از طرفی از آنجا که برخی از نهادها تحت نظر مقام معظم رهبری هستند اجرای قانون در مورد این مؤسسات و نهادها باید با اذن ایشان صورت گیرد. بنابراین پیشنهاد به حذف این مؤسسات از تبصره پیشنهادی است.

ی) باید در نظر داشت که به‌کار بردن عبارت «در اختیار شهرداری قرار دهند» در زمانی که ثمن معامله با عقد قرارداد توأم باشد، فاقد مفهوم لازم قانونی است، زیرا زمانی که ثمن معامله در هنگام عقد قرارداد ردوبدل شود، بحث تملک و مالکیت مطرح خواهد بود و زمانی که مالکیت «از آن یک شخص» و بهره‌بردار شخص دیگر باشد، موضوع «در اختیار قرار داشتن»، ملاک قرارداد خواهد بود.

## نتیجه‌گیری

با توجه به منسوخ بودن ماده (۹۶) قانون شهرداری که موضوع آن در قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (به‌طور عام) مصوب ۱۳۵۸ تجلی یافته است و قانون ذکر شده درحال حاضر قابلیت اجرایی و ملاک عمل می‌باشد و همچنین با توجه به اینکه تبصره «۲» ماده (۹۶) قانون شهرداری توسط شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۹/۲۱ اصلاح شده است، مفاد طرح حاضر از حیث اصلاحاتی که در آن داده است مغایر اصول چهل‌وسوم، چهل‌وششم، چهل‌وهفتم قانون اساسی (ذیل آن) و بیست‌ودوم از حیث اضافه کردن عبارت «سازمان‌های وابسته به دولت و نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام می‌باشند» به صدر تبصره «۲» ماده (۹۶) و نیز مغایر اصل یکصدودهم قانون اساسی از حیث شمول آن به نهادها تحت نظر مستقیم رهبری و مغایر اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی از حیث تجویز تهاثر می‌باشد. با توجه به مغایرت‌های مذکور و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی، رد کلیات طرح پیشنهاد می‌شود.

۱. براساس ماده (۵) قانون محاسبات عمومی، مؤسسات و نهادهای عمومی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به‌منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی داد، تشکیل شده و یا می‌شود.