

۱۴۳۶۸۰۸

شهر

پر تو رویه قضایی

تألیف:

دکتر غلامرضا امیار

وکیل پایه یک دادگستری و مدرس دانشگاه



مجمع علمی و فرهنگی مجد

سرشناسه	: کامیار، غلامرضا،
عنوان قراردادی	: ایران. قوانین و احکام Iran. Laws, etc
عنوان و نام پدیدآور	: شهر در پرتو رویه قضایی / تألیف غلامرضا کامیار.
مشخصات نشر	: تهران: مجد، ۱۳۹۵.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۱۹۳-۶۹۲-۰
وضعیت فهرست نویسی	: فیا
موضوع	: کاربری زمین‌های شهری -- قوانین و مقررات -- ایران
موضوع	: کاربری زمین‌های شهری -- قوانین و مقررات -- ایران -- مقررات کیفری
موضوع	: شهرداری -- قوانین و مقررات -- ایران
موضوع	: مالکیت (حقوق) -- ایران
موضوع	: شهرها و شهرستان‌ها -- ایران -- توسعه
موضوع	: رویه قضایی -- ایران
رده بندی کنگره	: ۱۳۹۵ ۹ش ۳۰۶۲/ک۲ KMH
رده بندی یویی	: ۳۴۶/۵۵۰۴۵
شمار کتابشناسی ملی	: ۴۳۶۶۳۴۸

هرگونه تکثیر کامل یا قسمی از کتاب بدون اجازه پدیدآورنده، یا ناشر خلاف قانون، شرع و اخلاق است.
 «ما» مسئولیت اخذ حق کپی را به دفتر مرکزی «مجد» گزارش فرماید.

شهر در پرتو رویه قضایی

تألیف: غلامرضا کامیار

اشارات و جلد

چاپ اول: ۱۳۹۵ تعداد: ۵۰۰ نسخه

حق چاپ محفوظ و منحصراً سجد است.

دفتر مرکزی مجد:

تهران، میدان انقلاب، تقاطع خیابان وحید نظری و ۱۲ فروردین پلاک ۱۰۸

تلفن و دورنگار: ۶۶۴۹۵۰۳۴ - ۶۶۴۱۲۰۷۸ - ۶۶۴۱۱۰۳۶

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۹۳-۶۹۲-۰

ISBN: 978-600-193-692-0

شعبه فروردین: خیابان ۱۲ فروردین، مقابل تعزیرات، پلاک ۲۸۳، طبقه دوم تلفن: ۶۶۴۹۰۹۹۸

شعبه اردیبهشت: خیابان اردیبهشت (منیری جاوید)، تقاطع شهدای ژاندارمری، پلاک ۵۷ تلفن: ۶۶۴۸۶۸۷۴

www.majdlaw.ir

E-mail: majdlaw92@gmail.com

سیستم اشتراک پذیری «مجد»:

ارسال پیامک حاوی نام و نام خانوادگی و شغل (در صورت تمایل) به شماره ۰۲۱۶۶۴۹۰۹۹۸

فصلنامه حقوقی مجد با ارائه مقالات اساتید میرز حقوق کشور بطور منظم منتشر می‌شود.

فهرست مطالب

۷	سراغاز
۱۱	بخش مقدماتی: کلیات
۱۱	فصل نخست: رویه قضایی
۲۵	فصل دوم: شهر
۴۳	بخش اول: حقوق مالکانه و مالیه در قلمرو شهرسازی و مدیریت شهری
۴۴	فصل نخست: سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی
۹۲	فصل دوم: منابع مال شهر دارما
۱۳۱	بخش دوم: مداخله گران در اید شهرسازی و مدیریت شهری
۱۳۲	فصل نخست: نهادهای دولتی
۱۵۶	فصل دوم: نهادهای محلی
۱۹۹	بخش سوم: مرافعات و مراجع قضاوتی مرتبط شهرسازی و مدیریت شهری
۱۹۹	فصل نخست: مراجع قضایی
۲۳۱	فصل دوم: مراجع شبه قضایی
۲۵۹	نتیجه گیری
۲۶۳	فهرست الفبایی مطالب
۲۶۹	کتابنامه

سر آغاز

۱. حقوق زنده، زاینده قلم دادرسان است. انسان‌های برگزیده، قانون را هدف نمی‌دانند و تلاش می‌کنند در درون نظم، عدالت را بیابند و قانون را در مسیر سعادت و کامیابی انسان به پیش برند. هیچ قانونگذاری نمی‌تواند تمام وقایع را پیش بینی و احکام آن را بیان نماید. مجموعه قوانین بخش ناچیزی از واقعیت‌ها را در بر می‌گیرد؛ بخش بزرگتر یا در خلاء به قانون قرار دارد و یا قوانین حاکم بر آن نارسا است. بنابراین، حقوق واقعی یک کشور در قوانین آن خلاصه نمی‌شود. کاستی نظام قانونگذاری به یاری اندیشه‌هایی قضایی بر آمده از عرف، عدالت و روح حاکم بر قوانین جبران می‌شود. آری، بدون شناخت رویه درک کاملی از نظام قضایی یک کشور حاصل نمی‌شود.

۲. استادان برجسته حقوق، کلاً سردفتران و دادرسان از گذشته، ضرورت جمع‌آوری و تحلیل آرای قضایی را احساس می‌نمودند. ارزشمندی را خلق نموده‌اند. موازین قضایی اثر دکتر عبدالحسین علی‌آبادی، توجیه و تفسیر رویه قضایی اثر دکتر امیرناصر کاتوزیان، مجموعه رویه قضایی احمد متین، قانون کفر و مکهانی و آرا دیوان عالی کشور اثر محمدتقی امین‌پور، بخشی از آثار و اسناد پرافتخار اندیش‌مندان و دستگاه دادگستری ایران محسوب می‌شوند. پژوهشکده قوه قضاییه نیز، طی سال‌های اخیر، حرکت علمی ارزشمندی را آغاز و با انتشار آرای برگزیده دادگاه‌های حقوقی، دهری، تجدیدنظر و شعبه‌های دیوان عدالت اداری، جنبشی را که پیش از این دیوانعالی کشور را آغاز نموده بود ادامه داد. انتشار مجموعه نشست‌های قضایی در امور گوناگون حقوقی را هم می‌توان در فهرست اقدامات ارزشمند دادگستری قرار داد. آیا این منابع به نیاز محققان، حقوق‌شهری و شهرسازی پاسخ قانع کننده می‌دهند؟ پاسخ این پرسش مثبت نیست.

۳. شهر، با وجود اهمیت آن، کمتر مورد توجه جامعه حقوقی و نظام آموزشی قرار گرفته است. حقوق شهری در دانشکده حقوق ناشناخته و دانشجویان کارشناسی از آموختن این رشته نوپا محروم هستند. نظام قضایی و اجرایی کشور نیز از فقدان اصول منسجم و نظریه‌های عمیق در این زمینه رنج می‌برد. "شهر در پرتو رویه قضایی" می‌کوشد از یک سو، تصویری شفاف از دیدگاه دادرسان قضایی و اداری پیرامون قانون شهر ارائه دهد و از

۱. دفتر مطالعات و تحقیقات دیوانعالی کشور مجموعه‌ای از مذاکرات و آرا هیات عمومی دیوانعالی کشور را طی چندین مجلد منتشر نمود که تأثیر مثبتی در تحول اندیشه‌های قضایی کشور بر جای گذاشت.

سوی دیگر، توجه سیاستمداران و قانونگذاران را به کمبودها و انحرافات سازمان یافته ادارات و نهادهای محلی از این قانون جلب و راههای برون رفت از آن را معرفی نماید. ویژگی انتقادی-اجتماعی این اثر، آن را از آثار مشابه متمایز می سازد.

۴. دیوان عدالت اداری تاکنون بیش از چهارصد رای پراهمیت پیرامون شهر، شهرسازی، مدیریت شهری و مراجع حل اختلاف شهرداری صادر کرده است.^۱ در دهه شصت تمرکز بر روی دعاوی مربوط به اراضی شهری و به صورت محدود، عوارض شهرداری است. جنگ، سال ۱۳۶۷، پایان می پذیرد، جنگجویان به خانه باز می گردند. دوران سازندگی آغاز می شود و نیاز به مسکن افزایش می یابد. دهه هفتاد و هشتاد با روند توسعه شهری و اجرای قانون شوراهای اسلامی شهر همراه است. دادرسان به تدریج با ایجاد نسل جدیدی از مراعات مربوط به امور ساختمانی، شهرسازی و مصوبات خلاف قانون شوراهای شهر روبرو می شوند. شهرها برای تامین منابع مالی به بدعت های خطرناکی همچون تراکم فروشی و تغییر کاربری اراضی روی می آورند. آراء این دوره را می توان به دو گروه دهه تسیم بندی کرد:

- آراء مربوط به ابطال مصوبات انتقال اجباری املاک اشخاص در برابر صدور پروانه ساختمان، تغییر کاربری و حکم اراضی؛

- آراء مربوط به ابطال مصوبات عوارض غیرقانونی شهرداری ها.

۵. دهه ی نود مصوبات غیرقانونی شهرداری ها در زمینه عوارض و بهای خدمات به اوج می رسد. هیات عمومی دیوان عدالت اداری با دفعات دریافت عوارض حق الارض و عوارض کسب و پیشه از بانک ها را مغایر قانون اسلام و مصوبه های شهرهای گوناگون را باطل می کند با این وجود، برخی شوراها، با آگاهی از دیدگاه هیات عمومی دیوان عدالت اداری، تهیه مصوبه های خلاف قانون را ادامه می دهند. قانون شهر، در این دوره، توسط نهاد مدنی شوراها مورد بی مهری قرار می گیرد. شورای اسلامی شهر به عنوان قدرتمندترین و اثرگذارترین نهادهای مدنی در معرض قضاوت ارجح قرار دارند. انحراف آنان از قدرت و قانون گریزی سازمان یافته، روند مردم سالاری را کند می کند.

۱. روزنامه رسمی کشور هر ساله قوانین و آراء هیات عمومی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری را منتشر می کند. این مجموعه ها مبنای مطالعه، بررسی و شمارش آراء قرار گرفته است. لازم به ذکر است که برخی از تصمیمات هیات عمومی همچون رای وحدت رویه شماره ۲۱۸ - ۱۳۷۱/۱۰/۱۹ موضوع ماده ۴۵ آیین نامه اجرایی قانون ثبت و رای شماره ۱۸۸/۷۴ - ۱۳۷۴/۱۱/۷ موضوع تایید عوارض حق تصرف در قوانین سالیانه درج نشده است.

۶ دیوانعالی کشور، در مقایسه با دیوان عدالت اداری، نقش کمتری در رویه‌سازی دعاوی مربوط به شهرها داشته‌است. هیات عمومی تاکنون فرصت نکرده رویه واحدی را در رابطه با حدود اختیارات ماموران شهرداری در ورود به اماکن محصور جهت جلوگیری از تخلفات ساختمانی، حفظ و یا ضبط وسایل و مصالح بنایی، جمع‌آوری اجناس سدمعبرکنندگان و تابلوهای تبلیغاتی، مفهوم جلوگیری از عملیات ساختمانی غیرمجاز، مالکیت شهرداری بر زباله، مسوولیت مدنی شهرداری به سبب نگهداری نامتعارف از اموال عمومی، مسوولیت ناشی از آلودگی هوا (قتل در هوای آلوده) و تراکم فروشی ایجاد نماید. دیوانعالی کشور، با این وجود، در دو مورد قاعده‌سازی کرده است:

– صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری در رسیدگی به مطالبه قیمت املاک واقع در محدوده طرح‌های عمرانی؛

– صلاحیت دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به اعتراض سازمان‌ها و موسسات دولتی به تصمیمات صادره از کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری.

۷. اندیشه‌های قضایی مربوط به شهر، در این اثر، معرفی و مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد. آموزه‌ای از علم (نظریه) در تجربه (عمل) و پیوند دادگاه و دانشکده زمینه تکامل نظام حقوقی کشور و توسعه عدالت قضایی فراهم می‌کند. شیوه‌های گوناگونی برای معرفی رویه قضایی وجود دارد. با توجه به این که شهر در پرتو رویه قضایی "محل تلاقی دو مفهوم حقوق و شهرسازی است و مخاطبان آن طیف گسترده‌ای از حقوقدانان و برنامه‌ریزان و مدیران شهری هستند؛ بنابراین، بخش نخست به بیان مبانی و مفاهیم اختصاص یافت تا امکان معرفی و اهمیت حقوق شهری با عنوان یک رشته نوظهور فراهم شود. خوانندگان پس از بیان کلیات با دیدگاه رویه قضایی پیرامون حقوق شهرسازی و مالیه شهر، مداخله‌گران در فرایند شهرسازی و مدیریت شهری و مراعات مربوط به شهر و شهرسازی آشنا می‌شوند.

۸. پژوهش‌های حقوقی با بهره‌گیری از نظریه‌های فقهی و مطالعات تجربی عمیق‌تر و غنی‌تر می‌شوند. حقوق ایران، از ابتدای قانون گذاری نوین، از تجارب حقوقی کشورهای فرانسه و سوئیس استفاده کرده‌است. افزون بر آن، فقیهان شورای نگهبان نقش مؤثری در شکل‌گیری رویه قضایی در رابطه با شهر و شهرسازی دارند. آنان به دو صورت نقش-آفرینی کرده‌اند:

– ابطال قوانین شهرسازی مغایر شرع، مانند بند ۹ ماده ۵۱ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و ماده ۲۴ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷؛

اعلام نظر در رابطه با مصوبات خلاف شرع قوه مجریه و شوراهاى اسلامى شهرها.

۹. نظام حقوقى فرانسه در قلمرو شهرسازی با تاکید بر حفظ محیط زیست، توسعه پایدار، صرفه جویی در منابع انرژی، مشارکت موثر شهروندان در امور شهری، نظارت قانون، حفظ حریم خصوصی و حمایت از اراضی زراعی شکل منسجم و انسانی به خود گرفته است. استادان حقوق پیوسته از تجارب حقوقی این کشور، که پیوندهای دیرینه با حقوق ایران دارد، استفاده کرده‌اند. اثر حاضر نیز از این اندوخته علمی بهره برده و دیدگاه رویه قضایی فرانسه و قوانین شهرسازی و نهادهای سرزمینی این کشور را به علاقمندان معرفی کرده است.

۱۰. شهر باید به نیازهای امروز پاسخ دهد بدون اینکه فرصت‌های نسل آینده را به خطر اندازد. ناآثار شهری بر روی سلامت، امنیت و آرامش انکار پذیر نیست. انسان که بر بام آسمان گام نهاده شایسته نیست بازیچه دست ساخته‌های خود شود و به بردگی ماشین تن دهد. تبدیل شهرها به اتاق‌های بزرگ گازهای سمی بزرگترین خطای تاریخی مدیران شهری به شمار می‌رود. هنوز شهر کامل نیست باید از رویه قضایی و اندیشه دادگران خردمند برای برپایی بنای استوار قانون، جامع شهرسازی و مدیریت شهری بهره برد.

۱۱. این اثر برای رسیدن به این مقصد و به امید گسترش عدالت شهری و توسعه حقوق شهروندی به زیور طبع آراسته شده است. مدیر محترم مجمع علمی فرهنگی مجد، آقای دکتر حسینی نیک، که سال‌ها است قلم و قلم خود را وقف خدمت به جامعه حقوقی کشور نموده و زحمت انتشار آن را پذیرفتند شایسته بدردانی هستند. دانشجویان رشته حقوق دانشگاه الزهراء، خانم‌ها فیاضی و خادمی، نیز با علاقمندی نگارنده را در تالیف کتاب یاری نمودند. سزاوار است از ایشان و تمام دانش‌رسانان که ضرورت وجودی رشته حقوق شهری را احساس و زمینه رشد و تکامل آن را فراهم می‌کنند صمیمانه تقدیر و تشکر نماییم.

غلامرضا کامیار - تابستان ۱۳۹۵ - تهران