

## بررسی جایگاه قانونی «طرح هادی شهری» در پرتو اصول حاکم بر حقوق طرح های توسعه و عمران همراه با نقد رویه قضایی

مجید سراجی کرمانی<sup>۱</sup>

### چکیده:

ضرورت مداخله دولت ها در فرم و نحوه شکل گیری انواع سکونتگاه ها در پهنه سرزمین بنا به دلایل مختلف انکار ناپذیر است. جنبه کالبدی این مداخله از سطح ملی تا محلات و پلاک های شهری و روستایی از طریق تهیه و تصویب و اجرای انواعی از طرح های توسعه و عمران صورت می گیرد. از میان این طرح ها، طرح های جامع و تفصیلی و هادی شهری مهمترین و اصلی ترین طرح ها در قلمرو اراضی و سکونتگاه های شهری بشمار می رود. هرچند طرح هادی تا نزدیک به دو دهه پیش از اعتبار و جایگاه قانونی برخوردار بوده است اما از آن زمان به بعد جایگاه خود را در نزد قانون گذار به تدریج از دست داده است با این حال برخی مصوبات دولتی و نیز مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران همچنان بر تهیه و تصویب طرح های هادی شهری اصرار می ورزند. با شگفتی و تأسف، هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری نیز در استنباط نادرست از قانون و تداوم تهیه و تصویب طرح هادی شهری با مراجع دولتی همداستان شده است. طرح های توسعه و عمران علاوه بر کارکرد ذاتی خود که حدود سکونتگاه و توسعه آتی آن، ضوابط تفکیک و احداث و نحوه استفاده از اراضی را تبیین می نماید همچنین از سوی قانون گذار بعنوان یک شاخص برای وضع احکام در سایر حوزه ها از قبیل عوارض، مالیات، مدیریت شهری، تملکات، واگذاری ها، صنعت، اقتصاد و تعیین قلمرو صلاحیت مراجع و نهادها مورد استناد و استفاده گسترده قرار می گیرد. از همین رو عدول از قانون در فرایند تهیه و تصویب و اجرای طرح ها و النهایه بطلان طرح های هادی مصوب می تواند پیامدهای حقوقی، اجتماعی و اقتصادی مهمی را به طور مستقیم یا غیرمستقیم همراه آورد.

**کلید واژگان:** طرح جامع شهری، طرح هادی شهری، طرح های مصوب شهری، طرح های توسعه و عمران، اصول حقوقی، اصل عدم تنزل طرح های توسعه و عمران، اصل ارتقاء طرح های توسعه و عمران

<sup>۱</sup> مشاور سابق دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و عضو سابق کمیته فنی - وکیل پایه یک دادگستری و مدرس دانشگاه

## اختصارات<sup>۲</sup> (بدون ترتیب الفبایی):

آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ : آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (بر اساس اختیارات تفویض شده از سوی هیئت وزیران در مواد ۵۳ و ۵۴ آئین 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)

آئین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح ها ... ۱۳۷۸ : آئین 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 هیئت وزیران با اصلاحات بعدی

شورای عالی شهرسازی: شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

کمیسیون ماده ۵ : کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ با اصلاحات بعدی

قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵: قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰

قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ : قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ با اصلاحات بعدی

قانون تشکیلات شوراها ... ۱۳۷۵ : قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵

قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ : قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴

قانون تغییر نام ... ۱۳۵۳ : قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳

قانون حفظ کاربری ... ۱۳۷۴ اصلاحی ۱۳۸۵ : قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها مصوب ۱۳۷۴ اصلاحی ۱۳۸۵

قانون منع فروش ... ۱۳۸۱ : قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۱۳۸۱

---

<sup>۲</sup> اختصارات مولف در این نوشتار شامل موارد ذیل نمی شود:

الف - نقل قول از متن قوانین و مقررات و دادنامه ها که در میان داخل علامت «» درج می شود      ب - بخش منابع مقاله      ج - موارد حذف به قرینه لفظی

قانون نحوه صدور اسناد مالکیتی که در اثر جنگ یا حوادث از بین رفته اند... ۱۳۷۰ : قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیر مترقبه ای مانند زلزله سیل و آتش سوزی از بین رفته اند مصوب ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی و تایید ۱۳۷۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام

قانون برنامه اول توسعه ... ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ (۱۳۶۸ - ۱۳۷۲): ماده واحده قانون برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ (۱۳۶۸ - ۱۳۷۲)

قانون برنامه دوم توسعه ... ۱۳۷۳ (۱۳۷۸ - ۱۳۷۴): قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۷۳ (۱۳۷۸ - ۱۳۷۴)

قانون برنامه سوم توسعه ... ۱۳۷۹/۱/۱۷ (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹): قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹)

قانون برنامه چهارم توسعه ... ۱۳۸۳/۶/۱۱ (۱۳۸۸ - ۱۳۸۴): قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس و پیشنهاد بعدی مجمع تشخیص مصلحت نظام و موافقت بعدی رهبری با آن

قانون برنامه پنجم توسعه ... ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰): قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی و تصویب بعدی مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)

قانون برنامه ششم توسعه ... ۱۳۹۵ (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶): قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶) مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴

قانون برنامه هفتم ... ۱۴۰۳ (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳): قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳) مصوب ۱۴۰۳/۳/۱ مجلس شورای اسلامی و موافقت ۱۴۰۳/۴/۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام

شکل گیری انواعی از سکونتگاه ها و مشکلات ناشی از افزایش جمعیت، رقابت بر سر استفاده از فرصت های شهری، ظهور مکاتب فکری در حوزه های گوناگون جامعه شناسی، جرم شناسی، علوم رفتاری و تربیتی که تاکید بر تاثیر فرم شهرها در بستر سازی برای بروز انواع آسیب های اجتماعی، روان شناختی، جرم شناختی، اقتصادی، فرهنگی و یا پیش گیری از آن دارد از یک سو و از سویی دیگر رشد فناوری و چیرگی افسارگسیخته بشر بر طبیعت و منابع و محیط زیست، همچنین رقابت با کشورهای همسایه و دیگر کشورها که مستلزم استفاده حداکثری، بهینه و پایدار از منابع و فرصت های موجود و مزیت های نسبی در پهنه سرزمین است. بعلاوه تحولات اجتماعی و سیاسی مبتنی بر مطالبه گری شهروندان از حاکمیت به جهت ایفاء نقش و وظایف خود برای تامین خدمات عمومی و مسکن مناسب و زیرساخت های آن و عوامل متعدد دیگر همگی مداخله حکومت در امر ساماندهی سکونتگاه ها و فرایند شکل دهی به آن ها را ضروری و اجتناب ناپذیر می نماید. بدیهی است این مداخله در چنین قلمرو گسترده ای از سطح ملی تا محله یک شهر یا روستا نمی تواند بدون اتکا بر دانشی خاص و ابزارهای آن محقق شود. علم آمایش سرزمین و برنامه ریزی های منطقه ای و ناحیه ای و شهری و روستایی و در پی آن انواعی از طرح های کالبدی در سطوح مختلف از مقیاس ملی گرفته تا تعیین ضابطه برای یک پلاک ثبتی معین از جمله مهمترین علوم و ابزار مرتبط با ایفاء نقش حاکمیت در این زمینه بشمار می رود.<sup>۳</sup>

در حوزه شهری، طرح های «جامع» و «تفصیلی» و «هادی شهری» اصلی ترین طرح ها به شمار می روند.<sup>۴</sup> هرچند که طرح های جامع و تفصیلی از عمق مطالعاتی و سنجه های دقیق تر و افق درازمدت تر در مقایسه با طرح های هادی برخوردارند بعلاوه فرایند بررسی و تصویب، قوانین و مقررات تضمین کننده درستی طرح ها و اجرای آن و نیز ویژگی اتصال به طرح های فرادست، طرح های جامع و تفصیلی را در جایگاه ممتازی نشانده است اما مقامات محلی و شهرداری ها که از یک سو به گردش عملیات صدور پروانه و دریافت انواعی از عوارض و جریمه ها و تامین منابع مالی و تداوم چرخه ساخت و ساز و برپا نمودن انواعی از کمیسیون های قانونی و غیر قانونی و توافقات و تراکم فروشی و تغییر کاربری و جلب رضایت برخی سرمایه گذاران خاص و سرعت در تصمیم گیری و انتخاب مشاور طرح و عقد قرارداد و تهیه و تصویب و اجرای طرح توجه بیشتری دارند تا دغدغه ها و الزامات توسعه پایدار و درازمدت و آمایش ملی و استانی و طرح های فرادست و از سویی دیگر تمایل ایشان به خود مختاری و استقلال در تصویب و اجرای طرح ها و گریز حداکثری از محدودیت ها و کنترل ها

<sup>۳</sup> مفهوم مداخله دولت و حدود و چگونگی آن در طی چند دهه اخیر دچار تحولات اساسی شده است که به نوبه خود بر چگونگی تهیه و تصویب و اجرای طرح های توسعه و عمران و نظارت بر آن و نیز در انتقادات وارد بر آن تاثیر گذار بوده است.

<sup>۴</sup> مصوبه مورخ ۱۳۷۴/۳/۸ شورای عالی شهرسازی از عبارت «طرح های شهرسازی» برای طرح های جامع، تفصیلی و هادی استفاده نموده است.

و نظارت های مرکزی و قوانین و مقرراتی که عموماً به چشم مزاحم و مانع توسعه محلی به آنها نگریسته می شود<sup>۵</sup> همگی از جمله عواملی است که شهرداری ها و مراجع محلی و استانی را به سوی تهیه و تصویب طرح های هادی شهری و گریز از طرح های جامع و تفصیلی سوق می دهد. چرا که طرح های هادی از جهات گفته شده و در مقایسه با طرح های جامع و تفصیلی بهتر می تواند نیات و خواسته های مقامات و مسئولان محلی را تامین نماید<sup>۶</sup>. واضح است که مقامات محلی در

<sup>۵</sup> گاه سیاست تمرکز زدایی و گریز دستگاه های مرکزی از پذیرش بار وظایف فراوان چنانکه در قسمت «توجیه مصوبه دولت و نقد عملکرد شورای عالی شهرسازی» خواهیم دید در تشدید رویکردهای محلی مغایر یا ناهماهنگ با منافع ملی موثر بوده است.

<sup>۶</sup> البته طرح های جامع و تفصیلی نیز مصون از این رویکرد شهرداری ها و پدر خوانده آنها (وزارت کشور) نمانده است کمااینکه در خصوص قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها مصوب ۱۳۶۷ اصلاحی ۱۳۸۰ که مقرر میدارد پس از ۱۸ ماه از تاریخ اعلام رسمی وجود طرح چنانچه دستگاه اجرایی اقدام به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بهاء یا عوض ننماید مالکین املاک واقع در طرح از کلیه حقوق مالکانه مانند احداث یا تجدید بنا یا افزایش بنا و ... برخوردارند. وزارت کشور در بخشنامه های خود تاریخ اعلام طرح های مصوب شهری (جامع، تفصیلی، هادی) را ملاک محاسبه آغاز ۱۸ ماه دانسته است.

اما نامه وزیر وقت راه و شهرسازی عنوان وزیر محترم کشور به شماره ۱۲۸۶۴۸/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۹ برداشت دیگری از قانون را به وزیر وقت کشور متذکر می گردد. وزارت راه و شهرسازی عقیده دارد با توجه به اینکه پس از اعلام تصویب طرح های توسعه (جامع، تفصیلی، هادی) و ابلاغ آن به دستگاه ها فرایند تهیه طرح عمومی عمرانی دستگاه اجرایی و پیشنهاد و تصویب و تامین و تخصیص اعتبار و مبادله موافقت نامه فی مابین دستگاه اجرایی و سازمان برنامه و بودجه و اقدامات تملکی دستگاه اجرایی آن قدر طولانی خواهد بود که در عمل بیش از ۱۸ ماه بطول خواهد انجامید لذا چنانچه تاریخ تصویب طرح های توسعه و ابلاغ آن، ملاک مهلت مزبور قرارگیرد در واقع به معنی عبث بودن طرح های مزبور در قسمت کاربری های خدمات عمومی و عدم تحقق پذیری طرح در سطح و سطوح سرانه ها و تضییع حقوق عمومی شهر خواهد بود. لذا به عقیده وزارتخانه مزبور و مراجع تصویب طرح های توسعه و عمران، تاریخ ابلاغ طرح عمومی عمرانی دستگاه اجرایی (که معمولاً مدتها بعد از تصویب و ابلاغ طرح توسعه و عمران تصویب و ابلاغ می شود) بایستی ملاک آغاز مهلت قانونی ۱۸ ماهه بشمار رود. قبل از این نیز بخشنامه رئیس سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور عنوان معاونین عمرانی استانداری های سراسر کشور بشماره ۲۶۰۳۱ مورخ ۱۳۹۱/۹/۱۲ مهلت مزبور را از تاریخ ابلاغ طرح عمومی عمرانی دستگاه های اجرایی دانسته بود. در تایید موضع وزارت راه و شهرسازی باید گفت ظاهر انشاء ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها مصوب ۱۳۶۷ اصلاحی ۱۳۸۰ نیز صرفاً اشاره به مهلت طرح عمومی عمرانی دستگاه های اجرایی نموده است. بعلاوه سابقه تقنینی حسب تبصره ۳ ماده ۱۳ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری مصوب ۱۳۷۱ و ماده ۱۷ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ موید همین نظر بوده و مهلت تملک را ناظر بر طرح دستگاه اجرایی می داند. با این حال شورای عالی شهرسازی پس از آنکه طی مصوبه جلسه ۱۴۰۰/۵/۴ با عنوان «بازنگری در نگرش و روش تهیه طرح جامع شهر» به موجب بند ده مصوبه حداکثر زمان تهیه بررسی و تصویب و ابلاغ طرح جامع را ۱۸ ماه تعیین نموده است، طی مصوبه دیگری در همین تاریخ با عنوان آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ به موجب جزء ۵ از بند یک از ماده ۱۲ مصوبه در ذیل عنوان «اجرای طرح تفصیلی»، شهرداری ها را مکلف نموده طرح تفصیلی را بصورت مکتوب به کلیه دستگاه های اجرایی ابلاغ نماید و شروع مدت ۱۸ ماهه تملک را از تاریخ ابلاغ طرح مزبور ملاک عمل قرار دهد. آیین نامه مزبور به پیشنهاد مشترک وزارت خانه های راه و شهرسازی و کشور به تصویب شورای عالی شهرسازی رسیده است و چنین بنظر می رسد علی رغم اختلاف نظرات سالهای گذشته میان معاون شهرسازی وزیر راه و شهرسازی که همزمان دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران نیز می باشد با وزارت کشور النهایه وزارت راه و شهرسازی و دبیر شورای عالی تسلیم نظر وزارت کشور گردیده اند. با این حال یک چنین خودزنی در مصوبه از سوی شورای عالی شهرسازی موجب شگفتی

رسیدن به مقصود از هرگونه شیوه یا ابزاری، از توجیهات مبتنی بر مصلحت عمومی و تهدید به بروز بحران های اجتماعی و فشار سیاسی از طریق نمایندگان منتخب شهر گرفته تا تمسک به انواعی از تفاسیر یک جانبه از قوانین و مقررات و البته آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، بهره جویند. آرای که گاه هیئت عمومی با عدول از آن و اصدار رای جدید به نادرستی آنها اذعان نموده است و در این نوشتار به نمونه ای از این دست پرداخته خواهد شد. «ایران برای رسیدن به شهر عدالت محور و قانون پذیر نیازمند رویه قضایی پویا خلاق و استوار است. اندیشه های قضایی، اندوخته ارزشمندی است که می تواند الهام بخش قانون گذار در خلق قوانین کارآمد و با ثبات باشد. نقد و بررسی این اندیشه ها مسیر رشد و تکامل حقوق نوپای شهرسازی را هموار می کند»<sup>۷</sup>

## مبانی عام حقوقی

اصل ۲۲ قانون اساسی اشعار میدارد: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص مصون از تعرض است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.» قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷ نیز در ماده ۳۰ بیان می دارد: «هر مالکی نسبت به مایملک خود حق هرگونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد.» و در ماده ۳۸ نیز مقرر می دارد: «مالکیت زمین مستلزم مالکیت فضای محاذی آن است تا هر کجا بالا رود و همچنین است نسبت به زیر زمین بالجمله مالک حق هرگونه تصرف در هوا و قرار دارد مگر آنچه را که قانون استثناء کرده باشد.»

با توجه باینکه طرح های توسعه و عمران از طریق تعیین و وضع انواعی از ضوابط ساخت و استفاده از زمین مبادرت به تحدید حق مالکیت در زمین و فضا و قرار آن می نماید ناگزیر این تحدید برابر اصل ۲۲ قانون اساسی و مواد ۳۰ و ۳۸ قانون مدنی بایستی مستند به نص قانون باشد. از همین رو در قلمرو حقوق برنامه ریزی<sup>۸</sup> شهری و روستایی اصلی پدیدار

---

است! بیهوده و بی اثر نمودن کاربری های عمومی از سوی شورای عالی شهرسازی به عنوان عالی ترین متولی برنامه ریزی شهری امری دور از انتظار است. در مورد طرح های هادی شهری نیز چنانکه خواهیم دید با رویکردی دور از انتظار روبرو هستیم. تبدیل نهادهای توسعه سیاسی اجتماعی فرهنگی مدنی به ضد خود دیری است که آغاز گردیده است و ظاهراً این بار نوبت به شورای عالی شهرسازی رسیده است!

<sup>۷</sup> شهر در پرتو رویه قضایی، دکتر غلامرضا کامیار، انتشارات مجد، چاپ پنجم ۱۴۰۳

<sup>۸</sup> برخی واژه «طرح ریزی» را مناسب تر از واژه «برنامه ریزی» دانسته اند. نگاه کنید به مقاله چالش های ساختاری طرح ریزی توسعه شهری از نگاه رویکرد راهبردی، هادی علیزاده و دیگران، فصلنامه علمی- پژوهشی مطالعات برنامه ریزی سکونتگاه های انسانی دوره ۱۵، شماره ۱ (پیاپی ۵۰)، بهار ۱۳۹۹ همچنین هیئت وزیران مصوبه طرح ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور در سال ۱۳۷۴ را تصویب نمود. مصوبه ضوابط جلوگیری از افزایش محدوده شهرها ۱۳۷۸/۸/۱۰ شورای عالی شهرسازی نیز از عبارت «نظام طرح ریزی» استفاده کرده است. بعلاوه در چارت سازمانی نیز «دفتر طرح ریزی شهری و طرح های توسعه و عمران» از جمله ادارات کل زیر مجموعه معاونت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی می باشد. با این حال کانون کارشناسان رسمی

می شود با عنوان «اصل قانونی بودن طرح های توسعه و عمران». این اصل که از «اصل حاکمیت قانون» نشأت می گیرد خود دربردارنده اصول دیگری است که عبارتند از: «اصل قانونی بودن عنوان طرح»، «اصل قانونی بودن تصویب طرح»، «اصل قانونی بودن نحوه اجرای طرح»، «اصل قانونی بودن آثار طرح»<sup>۹</sup>

بند ۹ ماده ۲ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ نیز «رعایت مقررات ملی ساختمان، ضوابط و مقررات شهرسازی و مفاد طرح های جامع و تفصیلی و هادی» را در ذیل اصل عام حاکمیت قانون جای داده است.

اکنون در این نوشتار به جستجو و تحقیق پیرامون جایگاه قانونی عنوان «طرح هادی شهر» از دهه های گذشته تا به امروز خواهیم پرداخت و برای نخستین بار به پاره ای از اصول حاکم بر حقوق طرح های توسعه و عمران اشاره خواهد شد.<sup>۱۰</sup>

---

دادگستری استان تهران دارای گروه های کارشناسی دوازده گانه است که از جمله آنها گروه «راه و ساختمان و نقشه برداری» است. در ذیل این گروه هشت رشته کارشناسی وجود دارد که یکی از آنها رشته «برنامه ریزی شهری» است. مصوبه مورخ ۱۳۷۴/۳/۸ شورای عالی شهرسازی از عبارت «طرح های شهرسازی» برای طرح های جامع، تفصیلی و هادی استفاده نموده است.

<sup>۹</sup> البته در سیر تهیه و تصویب و اجرای طرح های توسعه همواره با اصول حقوقی دیگری از حوزه حقوق خصوصی یا عمومی از قبیل اصل تسلیط، اصل برابری شهروندان در قبال هزینه های عمومی و اصل تخصص (ناظر بر اختصاص وظایف قانونی به هر نهاد یا شورا و کمیسیون و عدم امکان تفویض آن) مواجه خواهیم بود اما اصول مزبور را نمی توان «اصول اختصاصی حاکم بر حقوق طرح های توسعه و عمران» دانست. معرفی انواع اصول و تبیین و تحلیل روش های حل تعارض یا تراحم میان اصول، خود نیازمند نوشتاری جداگانه است.

<sup>۱۰</sup> به عقیده نگارنده رونمایی از این اصول اهمیتی بیش از اصل مقاله دارد. در فرصتی دیگر به بررسی و تحلیل کامل تری از کلیه اصول حاکم بر حقوق طرح های توسعه و عمران و مبانی آن خواهیم پرداخت.

## ویژگی های طرح هادی شهری در آثار نویسندگان

بند ۴ ذیل ماده یک قانون تغییر نام ... ۱۳۵۳ در تعریف طرح هادی بیان می دارد: «طرح هادی عبارت از طرحی است که در آن جهت گسترش آتی شهر و نحوه استفاده از زمین های شهری برای عملکرد های مختلف به منظور حل مشکلات حاد و فوری شهر و ارائه راه حل های کوتاه مدت و مناسب برای شهرهایی که دارای طرح جامع نمی باشند تهیه می شود.» بنابراین «همان گونه که از نام این طرح آشکار است کارکرد اصلی آن هدایت و راهنمایی است. در حقیقت محتوای طرح های هادی مشخص کردن گذربندی های اصلی و منطقه بندی شهر و تجزیه آنها به به مناطق مسکونی تجاری صنعتی و ... کیفیت کلی مسیل ها و دفع آبهای سطحی و محل قرار گرفتن تاسیسات آب و فاضلاب و برق و خطوط و عمده شبکه های توزیع آنهاست.»<sup>۱۱</sup> «طرح های هادی طرح هایی هستند برای شهرهای کوچک که کاملاً تا حد طرح های تفصیلی پایه، طرح ریزی می گردند. محتوای اصلی طرح هادی شهر تا حد طرح تفصیلی اجرایی است.»<sup>۱۲</sup> «این طرح قبل از اجرای طرح جامع است و در کشور ما دارای سابقه طولانی تری نسبت به طرح جامع است. سازمان مسئول تهیه طرح های هادی شهری وزارت کشور است.»<sup>۱۳</sup> «طرح های هادی شکل ساده و کوچک شده طرح های جامع و تفصیلی اند... این شهرها با استناد به طرح های هادی خود در صدند روستاهای مجاور و نزدیکشان را به محدوده حریم داخل کرده و از امتیاز جمعیتی آنها برای ارتقای مرتبه خود بهره گیرند... تاکید عمده طرح های هادی عموماً بر آراستگی خیابان های اصلی است. به ویژه اینکه چنانچه شهر در مسیر جاده های ارتباطی اصلی باشد خیابان اصلی این شهرها بصورت بلوار ساخته و به نوعی به ویتترین شهر تبدیل می شود.»<sup>۱۴</sup>

«طرح های هادی تا سال ۱۳۵۵ هـ ش برای دوره های پنج ساله تهیه می شدند. لیکن از این سال به بعد مدت آنها به ده سال افزایش یافت و زمینه های مطالعاتی آنها علاوه بر خود شهر، محدوده های پیرامون آن و حوزه نفوذ شهری را نیز شامل می شود. قبلاً تهیه طرح هادی از وظایف وزارت کشور محسوب می شد که بر مبنای قرارداد تیپ توسط دفتر فنی وزارت کشور انجام می گرفت بعدها با تاسیس دفاتر فنی استانداری ها وظیفه تهیه طرح هادی به آن دفاتر واگذار شد.»<sup>۱۵</sup>

<sup>۱۱</sup> حقوق برنامه ریزی شهری دکتر محمد جواد رضایی زاده انتشارات مجد چاپ اول ۱۳۹۱

<sup>۱۲</sup> مبانی و اصول برنامه ریزی شهری، دکتر غلامرضا لطیفی، نشر علم، چاپ اول ۱۳۹۱

<sup>۱۳</sup> کارگاه برنامه ریزی شهری (رشته جغرافیا)، مهندس اسماعیل شیعه، ناشر دانشگاه پیام نور، چاپ پنجم آبان ۱۳۸۷

<sup>۱۴</sup> فرایند برنامه ریزی شهری ایران، دکتر محمدتقی رهنمایی و دکتر پروانه شاه حسینی، ناشر سمت، چاپ یازدهم تابستان ۱۳۹۳

<sup>۱۵</sup> تملک اراضی توسط شهرداری ها، دکتر سید محسن بهشتیان، انتشارات مجد، چاپ نخست ۱۳۹۰ به نقل از مدیریت عمران شهری،

محمد تقی رضویان، ص ۱۸۰

«طرح هادی توسط دفاتر فنی استانداری ها تهیه گردیده و اختصاص به شهرهای کوچک دارد و پس از گسترش شهر به تشخیص شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برای این گونه شهرها طرح (نقشه) جامع تهیه می گردد.»<sup>۱۶</sup>

«طرح هادی برای شهرهایی که کمتر از ۵۰ هزار نفر جمعیت داشته باشند از سوی وزارت کشور تهیه می شود.»<sup>۱۷</sup>

«شهرهایی که فاقد طرح جامع می باشند از طرحی به نسبت ابتدایی و ناقص بمظور جلوگیری از ایجاد بی نظمی در نحوه کاربری زمین و تفکیک آن و شبکه های مواصلاتی استفاده می نمایند. اینگونه طرح ها به طرح های هادی معروف است. ... با ابلاغ طرح جامع هر شهر که به نسبت کامل تر می باشد طرح هادی آن شهر قابلیت اجرایی خود را از دست می دهد. طرح های هادی بر خلاف طرح های جامع شهری فاقد طرح تفصیلی می باشد.»<sup>۱۸</sup>

«برنامه عمرانی پنجم برای سال های ۱۳۵۶ - ۱۳۵۲ تدوین شد. در طی این برنامه برای شهرهایی که در سرشماری ۱۳۴۵ جمعیتی بیش از ۲۵ هزار نفر داشتند تصمیم به تهیه طرح جامع گرفته شد.»<sup>۱۹</sup>

## جواز تهیه طرح هادی شهری در سیر تاریخی قانون گذاری

هرچند گفته شده که طرح هادی شهر از سال ۱۳۳۴ (مقارن با تصویب برنامه هفت ساله دوم عمرانی کشور) به صورت گذربندی در وزارت کشور و توسط کارشناسان آمریکایی و آلمانی آغاز شده است.<sup>۲۰</sup> با این حال قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ با تمرکز بر بیان احکامی در باب تاسیس شهرداری و انجمن شهر و انتخابات مربوط و وظایف شهرداری تصویب گردیده و نشانی از طرح های توسعه و عمران در آن یافت نمی شود.<sup>۲۱</sup>

<sup>۱۶</sup> تملک اراضی و املاک توسط دولت و شهرداری ها، محمد جامه بزرگ، شرکت انتشارات مسلم همدان، چاپ اول ۱۳۶۹

<sup>۱۷</sup> الفبای شهر، محمود برآبادی، انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، چاپ اول ۱۳۸۴

<sup>۱۸</sup> تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران، زیدا... صمدی قوشچی، انتشارات جنگل، چاپ نخست ۱۳۷۷

در توضیح عبارت «طرح های هادی بر خلاف طرح های جامع شهری فاقد طرح تفصیلی می باشد» باید یادآوری نمود بند ۹ مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری به شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها در خصوص تصویب طرح های جامع شهرهای زیر صد هزار نفر جمعیت» مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۵ شورای عالی شهرسازی مقرر می داشت: «در مورد شهرهای دارای طرح هادی معتبر نیز مراحل هم چون تصویب طرح تفصیلی و رسیدگی به درخواست های تغییر کاربری من بعد در کمیسیون ماده ۵ همان شهر صورت خواهد پذیرفت» با این حال بند مزبور طی مصوبه جلسه ۱۳۸۸/۵/۵ اصلاح گردیده و عبارات «تغییر کاربری» و «کمیسیون ماده ۵» و «طرح تفصیلی» در بند مزبور حذف گردید.

<sup>۱۹</sup> مالکیت و طرح شهری، حسین مفرحی و عباسعلی خلیق، انتشارات مرسل، چاپ نخست ۱۳۷۶

<sup>۲۰</sup> به نقل از سایت [drmostafanajafi.ir](http://drmostafanajafi.ir)

<sup>۲۱</sup> آنچه از «نقشه جامع شهرسازی» و «نقشه جامع شهر» و «طرح جامع» و «طرح تفصیلی» در این قانون به چشم می خورد مربوط به الحاقات و اصلاحات صورت گرفته در سالهای ۱۳۴۵ و ۱۳۵۲ و ۱۳۷۲ و ۱۳۹۰ می باشد.

در اواسط دهه ۱۳۴۰ و همزمان با برنامه عمرانی سوم توسط وزارت کشور تهیه طرح های گذراندی شهرها مورد توجه قرار گرفت که به تدریج تبدیل به طرح هادی شهری گردید.<sup>۲۲</sup> اما نخستین مقرر در این باره مربوط به نخستین جلسه شورای عالی شهرسازی در تاریخ ۱۳۴۳/۱۰/۵ می باشد که پس از مذاکرات مفصل دو موضوع زیر در دستور جلسه آینده شورا قرار می گیرد:

«۱- تعیین طرز کار شورای عالی شهرسازی ۲- انتخاب شهرها برای تهیه نقشه های هادی». با این حال در مصوبات بعدی شورای عالی هیچ نشانی از دو مورد دستور کار نیست بلکه محوریت مصوبات بعدی در مورد تصویب «طرح جامع» برای تعدادی از شهرهاست.

به موجب ماده ۹۹ قانون شهرداری الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ تهیه «نقشه جامع شهر» در مورد حریم شهر وظیفه شهرداری است و برابر ماده ۱۰۳ قانون مزبور الحاقی در همین تاریخ کلیه وزارتخانه ها قبل از هرگونه اقدام عمرانی موظفند رعایت «نقشه جامع شهرسازی» را بنمایند. همانگونه که ملاحظه می شود از طرح جامع و تفصیلی و هادی در مواد مزبور سخن نرفته است.

قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ در ماده یک شهرداری ها را مکلف به تهیه «برنامه های اساسی و نقشه جامع» نموده است. به موجب ماده ۵ نیز محدوده قانونی هر شهر و ضوابط ممیزی و تقویم اراضی و ساختمان ها توسط شهرداری به طرق مقتضی جهت اطلاع عموم اعلام خواهد شد. و برابر ماده ۱۵ نیز شهرداری ها برنامه عملیات نوسازی و عمران شهر را برای مدت پنج سال بر اساس «نقشه جامع شهر» و در صورتیکه فاقد نقشه جامع باشند بر اساس احتیاجات ضروری و با رعایت اولویت آنها در حدود منابع مالی و امکانات مالی شهرداری تنظیم کرده و پس از تصویب انجمن شهر و تایید وزارت کشور طرح های مربوط را بر اساس آن اجرا خواهند کرد. به موجب ماده ۲۳ نیز شهرداری ها دارای اختیار نظارت بر طرز استفاده از اراضی داخل محدوده و حریم شهر بر اساس «نقشه جامع شهر» و منطقه بندی آن با رعایت ضوابط و معیارهای شورای عالی شهرسازی هستند. و به موجب تبصره یک ماده ۲۳ شهرداری ها مکلفند پس از تهیه و تصویب «نقشه جامع شهر» حداکثر ظرف دو سال نقشه های تفصیلی را مشخص نمایند.

در هیچیک از مواد مزبور سخنی از طرح یا نقشه هادی شهر نیست و تنها در ماده ۲۴ ذکر شده که شهرداری ها می توانند با رعایت «نقشه جامع» یا «نقشه هادی شهر» در طرح های توسعه یا احداث معابری که عرض آن حداقل بیست متر باشد طرح را وسیع تر از مورد احتیاج تنظیم نمایند. بنظر می رسد این نخستین بار است که قانون گذار به «طرح هادی شهری» در قالب «نقشه» توجه داشته است.

قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ در ماده ۶ شهرداری ها را ملزم به تایید نقشه تفکیکی براساس «طرح جامع» «تفصیلی» یا «هادی» نموده است. باوجود آنکه قانون مزبور طرح هادی شهری را به رسمیت شناخته است با این حال از وضع هرگونه حکم پیرامون فرایند تهیه و تصویب و تعیین مراجع آن و سایر موارد مرتبط خودداری نموده و تمامی تمرکز خود را بر بیان

<sup>۲۲</sup> کارگاه برنامه ریزی شهری (رشته جغرافیا)، مهندس اسماعیل شیعه، ناشر دانشگاه پیام نور، چاپ پنجم آبان ۱۳۸۷

احکام مربوط به تهیه و تصویب و اجرای طرح های جامع گذاشته است. تا آنجا که در ماده ۹ تنها عقد قراردادهای مربوط به نقشه های جامع شهری با مهندسين مشاور و همچنين تهیه شرح وظیفه فنی برای طرح های جامع را موکول به کسب نظر از وزارت مسکن و شهرسازی نموده است. گویا از نظر مقنن طرح های هادی شهری ارتباطی با وزارت مسکن و شهرسازی نداشته یا آنکه شاید از ابتدا مقنن چندان تمایلی به تجویز تهیه طرح های هادی شهری نداشته است. هرچند عنوان قانون که گویای هدف از وضع این قانون در مورد تاسیس شورای عالی شهرسازی و شرح وظایف آن می باشد تا حدودی سکوت در مورد طرح های هادی را که خارج از وظایف شورای مزبور بوده است، توجیه می نماید.

با این حال تبصره ذیل بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری الحاقی ۱۳۵۲/۵/۱۷ مقرر داشته شهرداری در شهرهایی که «نقشه جامع شهر» تهیه شده مکلف است طبق ضوابط نقشه مذکور در پروانه های ساختمانی نوع استفاده از ساختمان را قید کند. عدم اشاره مقنن به طرح تفصیلی و طرح هادی در تبصره مزبور فاقد توجیه مشخصی است.

قانون تغییر نام ... ۱۳۵۳ در بند ۴ ذیل ماده یک مبادرت به تعریف «طرح هادی» نموده است. همچنین به موجب جزء «الف» از بند ۲ ذیل ماده ۳ قانون مزبور «تهیه طرح جامع برای هریک از شهرها با توجه به ضوابط و استانداردهای مصوب و تعیین ضوابط و استانداردها برای تهیه نقشه های هادی و اعلام آن به وزارت کشور» از جمله وظایف وزارت مسکن و شهرسازی برشمرده شده است.

بنابراین طرح های هادی شهری هرچند ذیل وظایف و اختیارات مراجع استانی تهیه و تصویب می شود اما مراجع مزبور ملزم به رعایت چارچوب ها و سیاست های تعیین شده از سوی وزارت راه و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی می باشند. ماده واحده قانون الحاق ۶ تبصره (تبصره های ۳ و ۴ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸) به ماده صد قانون شهرداری مصوب ۱۳۵۶/۶/۸ در تبصره ۵ الحاقی، انجام هرگونه معامله اعم از قطعی و رهنی را مستلزم مطالبه گواهی پایان ساختمان یا عدم خلاف دانسته اما در مورد ساختمان هایی که قبل از تصویب نقشه جامع شهر ایجاد شده و فاقد پروانه شهرداری باشند انجام معامله را بلامانع دانسته است. همچنین در تبصره ۷ الحاقی ساختمان هایی را که پروانه ساختمان آنها قبل از تاریخ تصویب نقشه جامع شهر صادر شده است از شمول تبصره یک ماده صد قانون شهرداری معاف دانسته است.<sup>۲۳</sup>

اما قسمت اخیر تبصره ۸ ماده صد قانون شهرداری اصلاحی ۱۳۵۸ که مقرر می دارد: «در مورد ساختمان هایی که قبل از تاریخ تصویب نقشه جامع شهر ایجاد شده در صورتی که اضافه بناء جدیدی حادث نگردیده باشد و مدارک و اسناد نشان دهنده ایجاد بنا قبل از سال تصویب طرح جامع باشد با ثبت و تصریح مراتب فوق در سند مالکیت انجام معامله بلامانع می باشد.» تبصره مزبور در واقع اشاره به موردی دارد که در عرف شهرسازی به آن «تثبیت شده» گفته می شود. با این حال «تثبیت شده ها» شامل موارد بیشتری می شود که در تبصره مزبور از قلم افتاده است از قبیل آن دسته از مستحدثاتی که

---

<sup>۲۳</sup> به موجب ماده واحده مزبور مفاد تبصره های ۳ و ۴ و ۵ فقط در محدوده شهرداری پایتخت اجرا می گردد و اجرای آنها در سایر شهرها موکول به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران است.

مطابق «طرح جامع» قبلی یا طرح هادی شهری سابق یا طرح هادی روستایی (در مورد شهرهای با سابقه روستایی) و یا مطابق طرح شهرک (در موارد الحاق شهرک به محدوده و حریم شهر) ایجاد شده باشد.<sup>۲۴</sup> لذا تا آنجایی که مربوط به بحث ما می شود بنظر می رسد با تسامح در انشاء متن قانون عبارت «طرح هادی» که می بایست در کنار «طرح جامع» قرار داده می شد از قلم افتاده است.

لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب در تبصره ۲ ماده ۴ مقرر می دارد: «در پروانه های ساختمانی که بر اساس طرح جامع و یا هادی شهرها از طرف شهرداری ها صادر می شود تعداد درختی که در اثر ساختمان باید قطع شود تعیین و قید خواهد شد. ...»

در سال ۱۳۶۲ با تصویب قانون تقسیمات کشوری نصاب جمعیتی تشکیل شهر ده هزار نفر تعیین گردید. با توجه باینکه سابقاً ماده یک قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ مقرر داشته بود: «در هر محل که جمعیت آن حداقل به پنج هزار نفر بالغ باشد شهرداری تاسیس می گردد» لذا تغییر نصاب جمعیتی شهر از پنج هزار تن به ده هزار تن موجب گردید تعداد بسیاری از سکونتگاه هایی که می بایست در آینده نزدیک برای آنها طرح هادی شهری تهیه شود همچنان در فهرست روستاهای نیازمند تهیه یا بازنگری طرح هادی روستایی باقی بمانند.<sup>۲۵</sup>

قانون اصلاح و حذف پاره ای از مواد قانون ثبت اسناد مصوب ۱۳۱۰ مصوب ۱۳۶۵ ضمن اصلاح ماده ۱۵۴ قانون ثبت مقرر می دارد که شهرداری ها مکلفند براساس طرح جامع تفصیلی یا «هادی» و دیگر ضوابط مربوط به شهرسازی نسبت به نقشه تفکیکی اظهارنظر نمایند.

قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ نیز به موجب تبصره ۱ ماده ۱۱ تطبیق نقشه های تفکیکی اراضی دولتی با طرح های جامع و تفصیلی و «هادی» و تصویب آن را به عهده وزارت مسکن و شهرسازی دانسته است.

قسمت اخیر مصوبه جلسه ۱۳۶۷/۶/۱۴ شورای عالی شهرسازی تصریح نموده که: «مقرر گردید که من بعد اولویت تهیه طرح های جامع و هادی برای شهرهای فاقد طرح یا طرح تجدیدنظر بر اساس گزارش هایی که توسط وزارتخانه های مسکن و شهرسازی و کشور داده خواهد شد به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری برسد.»

---

<sup>۲۴</sup> هرچند هم پوشانی عمده ای میان دو مفهوم فنی «تشیت شده» و حقوقی «دارای حق مکتسب» وجود دارد اما بنظر می رسد میان این دو «کلی» رابطه «عموم و خصوص من وجه» برقرار باشد.

<sup>۲۵</sup> «طبق تعریف، شهر مرکز جمعیتی است که دارای آستانه حداقل جمعیتی (۵ تا سی هزار نفر در تعاریف مختلف جهانی) بوده و تراکم جمعیت در آن بیش از نقاط روستایی پیرامون باشد.» تراکم در شهرسازی، اصول و معیارهای تعیین تراکم شهری، دکتر محمد مهدی عزیزی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم ۱۳۸۶

«شهر محدوده ای است که رسماً در تبعیت یک شهرداری است و بیش از ۲۵ هزار نفر جمعیت ساکن دارد.»- الفبای شهر، محمود برآبادی، انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، چاپ اول ۱۳۸۴

ماده واحده قانون برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ (۱۳۷۲) - ۱۳۶۸) در بند «ب» تبصره ۱۰ از طرح هادی در کنار طرح های جامع و تفصیلی یاد نموده است.

شورای عالی شهرسازی در سال ۱۳۷۰ مصوبه ای با عنوان «ضوابط و مقررات اجرایی طرح های جامع و هادی» و نیز مصوبه دیگری با موضوع «ضوابط شهرسازی و ساختمانی در طول تهیه تا زمان تصویب طرح های هادی جامع و تفصیلی» مورد تصویب قرار داد.

قانون نحوه صدور اسناد مالکیتی که در اثر جنگ یا حوادث از بین رفته اند... ۱۳۷۰ در ماده ۱۰ مقرر داشته است: «دولت مکلف است در شهرهایی که بر اثر حوادث مذکور در این قانون نیاز به بازسازی دارد و قبلاً طرح جامع نداشته بدو طرح جامع شهرها را تهیه و بر اساس طرح مصوب اقدام به بازسازی نماید.»

آیین نامه اجرایی قانون مزبور مصوب ۱۳۷۰ هیئت وزیران در ماده ۳۰ مقرر می داشت: «ستاد بازسازی مناطق جنگ زده و وزارت کشور حسب مورد مکلفند در شهرهایی که بر اثر جنگ یا حوادث غیر مترقبه مذکور در قانون نیاز به بازسازی دارند و قبلاً طرح جامع نداشته اند بر اساس طرح جامعی که توسط وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به تصویب هیئت دولت می رسد اقدام به بازسازی نمایند.»

بنظر می رسد آیین نامه اجرایی از متن قانون دچار خطا در برداشت شده است و تصویب طرح جامع شهر را بر عهده «هیئت دولت» قرارداده است که امری غیر متعارف و مغایر با رویه تقنینی و اراده واقعی مقنن بوده است اما آیا سکوت قانون و آیین نامه اجرایی در مورد طرح هادی شهری را بایستی ناشی از تسامح در انشاء و از قلم افتادگی نسبت داد یا اینکه در مورد این دسته از شهرها اساساً قانون گذار به تأسی از «اصل ارتقاء»، اراده ای به ادامه تهیه طرح هادی نداشته است؟<sup>۲۶</sup> با این حال ماده ۳۰ آیین نامه مزبور در اصلاحی ۱۳۷۱ چنین مقرر داشت: «ستاد بازسازی مناطق جنگ زده و وزارت کشور حسب مورد مکلفند در شهرهایی که بر اثر جنگ یا حوادث غیر مترقبه نیاز به بازسازی دارند و قبلاً طرح هادی یا جامع نداشته اند بر اساس طرح هادی یا جامعی که حسب مورد توسط وزارت کشور یا وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به تصویب هیئت دولت می رسد اقدام به بازسازی نمایند.»

ظاهراً دولت تصور نموده است از قلم افتادگی طرح هادی در متن قانون را در آیین نامه اجرایی اصلاحی جبران نموده است.<sup>۲۷</sup> خطای دیگر آنکه تصویب طرح های هادی و جامع را بر عهده هیئت دولت گذاشته است. هرچند که در مورد شهرهای جنگ زده چنین حکمی شاید با توجیهات و مصلحت اندیشی هایی همراه باشد.

<sup>۲۶</sup> در همین نوشتار به تبیین اصل ارتقاء خواهیم پرداخت.

<sup>۲۷</sup> در ادامه خواهیم دید که اصلاحی مزبور مغایر با قانون و اصول حاکم بر حقوق طرح های توسعه و عمران بوده است. بعلاوه بنظر می رسد در مورد شهرهای جنگ زده نیز بایستی همانند شهرهای جدید «طرح های مقدم بر اسکان» تهیه نمود و چنین طرح هایی به موجب اصول حاکم نمی تواند از نوع طرح هادی باشد.

تبصره ۲ بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری الحاقی ۱۳۷۲/۱۲/۱ کمیسیون رسیدگی به تخلفات ساختمانی خارج از حریم شهرها را مکلف نموده است که حسب مورد و با توجه به طرح جامع نسبت به صدور رای قلع بنا یا جریمه اقدام نماید.<sup>۲۸</sup>

<sup>۲۸</sup> طرح جامع شهر همان طور که بعدها در قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ نیز مقرر گردید ناظر بر محدوده و حریم شهر بوده در حالی که صلاحیت کمیسیون تبصره ۲ بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری ناظر بر رسیدگی به تخلفات ساختمانی خارج از محدوده و حریم شهرها و بنابراین خارج از قلمرو «طرح جامع» می باشد. در پاسخ به این پرسش که چرا تبصره مزبور ضمانت اجرای تخلفات ساختمانی خارج از محدوده و حریم شهر را مرتبط با «طرح جامع» نموده است ممکن است بتوان گفت در تبصره مزبور صرفاً قلمرو «طرح جامع شهر» مورد نظر مقنن نبوده بلکه اشاره به طرح جامع به دلیل حوزه نفوذ شهر دارای طرح جامع بر نقاط پیرامونی و خارجی طرح جامع شهر می باشد. موضوعی که تحت عنوان «مطالعات حوزه نفوذ» به مهندسين مشاور واگذار می گردید. مانند تصویب طرح توسعه و عمران و حوزه نفوذ آذر شهر و طرح توسعه و عمران و حوزه نفوذ فرخ شهر هر دو مورد مصوب جلسه ۱۳۶۷/۶/۱۴ شورای عالی شهرسازی. در این صورت به دلیل کم اهمیت بودن حوزه نفوذ طرح هادی و فقدان اسناد مطالعاتی حوزه نفوذ در تهیه طرح های هادی، عدم اشاره تبصره مزبور به طرح هادی شهر در کنار طرح جامع کاملاً منطقی بنظر می رسد.

اما ممکن است گفته شود استدلال مزبور صحیح نمی باشد چه آنکه همانطور که سال ها بعد ماده ۱۰ قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ نیز اشاره نموده است عبارت «حریم شهر» جایگزین عبارت «محدوده نفوذی» و نظایر آن شده است. بنابراین حوزه نفوذ حداقل از حیث اسناد طرح نمی تواند فراتر از قلمرو طرح جامع باشد. در این صورت باید گفت منظور تبصره ۲ بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری الحاقی ۱۳۷۲/۱۲/۱ اساساً «طرح جامع شهر» و حوزه نفوذ آن نبوده بلکه ناظر بر «طرح جامع سرزمین» (در اجرای حکم مندرج در تبصره ذیل بند یک ماده ۳ قانون تغییر نام ... ۱۳۵۳) بوده است و یا آنکه منظور «طرح جامع شهرستان» بوده است. (کلیه طرح های توسعه و عمران شهرستان که شامل ۹۳ مورد می شود مربوط به فاصله سال های ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۱ می باشد. تهیه طرح جامع شهرستان به دلایلی بیش از دو دهه است که متوقف گردیده است.) یا آنکه منظور مقنن «طرح توسعه و عمران جامع ناحیه ای» (موضوع بند ۳ ماده یک آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح ها ... ۱۳۷۸) است. کما اینکه قسمت اخیر تبصره ۳ بند ۶ ماده ۴ آیین نامه استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۵۵ الحاقی ۱۳۷۳ رعایت کلیه ضوابط طرح های جامع ناحیه ای را در تهیه و اجرای طرحهای جامع و هادی کلیه شهرهای واقع در ناحیه مذکور و در استفاده از اراضی و احداث بنا در خارج از حریم شهرهای ناحیه مزبور ضروری دانسته است. بند ب ماده ۵ قانون منع فروش ... ۱۳۸۱ نیز در مورد تفکیک اراضی خارج از حریم شهرها رعایت ضوابط طرح جامع ناحیه ای را ضروری دانسته است. البته در این صورت با توجه به اینکه به موجب ماده ۴ آیین نامه فوق الذکر اصلاحی ۱۳۹۱ حداقل میان «طرح جامع ناحیه ای» و «طرح جامع شهر»، «طرح مجموعه شهری» ایجاد گردید و با توجه به اینکه طرح مجموعه شهری از جمله در ماده ۹ قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ و ماده ۱۵ قانون حمایت از سامانه های حمل و نقل ریلی شهری و حومه مصوب ۱۳۸۵ و ماده ۱۷۰ قانون برنامه پنجم توسعه ... ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) جایگاه و اعتبار قانونی یافته است لذا در حال حاضر باید «طرح مجموعه شهری» را جایگزین عبارت «طرح جامع» در تبصره ۲ بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری دانست.

هیئت وزیران مصوبه طرح ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور را در سال ۱۳۷۴ تصویب نمود و شورای عالی شهرسازی نیز طی پیوست مصوبه جلسه ۱۳۸۸/۱/۳۱ مجموعه شهری را به همراه شاخص ها و انواع آن (میانی - بزرگ - منطقه کلان‌شهری) تعریف نمود با این حال در راستای «اصل قانونی بودن عنوان طرح»، جایگاه قانونی «طرح مجموعه شهری» را در قوانین بالا می توان یافت.

قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۷۳ (۱۳۷۴ - ۱۳۷۸) در بند «الف» تبصره ۸۴ از عبارت عام «طرح های مصوب شهری» سخن گفته است و در ادامه به طرح های جامع، تفصیلی و هادی اشاره نموده است همچنین در بند «ب» تبصره نیز به طرح های مزبور مجدداً تصریح نموده است.

بند ۲ ماده ۹ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ نیز «الزام به رعایت مقررات ملی ساختمان، ضوابط و مقررات شهرسازی و مفاد طرح های جامع و تفصیلی و هادی از سوی تمام دستگاه های دولتی، شهرداری ها، سازندگان، مهندسین، بهره برداران و تمام اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با بخش ساختمان به عنوان اصل حاکم بر کلیه روابط و فعالیت های آنها» از جمله اهداف و خط مشی قانون مزبور دانسته است.

به موجب بند ۱۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات شوراها... ۱۳۷۵ از جمله وظایف شورای شهر عبارت است از: «همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تایید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی»

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۱۲ بنا به پیشنهاد مشترک وزارتخانه های مسکن و شهرسازی و کشور و تأیید شورای عالی شهرسازی و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی، «آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح های توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور» را تصویب نمود.<sup>۲۹</sup> آیین نامه مزبور به چهارده عنوان طرح توسعه و عمران از جمله طرح هادی شهر پرداخته است. به موجب ماده ۷ این آیین نامه، شورای شهرسازی و معماری استان مرجع تصویب طرح های هادی شهری است.<sup>۳۰</sup>

<sup>۲۹</sup> بخشنامه ۳۱۰/۷۱۹/۱۰۴ - ۱۳۷۹/۳/۷ معاونت شهرسازی وزارت مسکن و شهرسازی : با عنایت به تصویب آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح های توسعه و عمران محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور کلیه مهندسین مشاور فقط در قالب طرح های تعریف شده در آیین نامه نسبت به عقد قرارداد اقدام و آن دسته که مبادرت به عقد قرارداد سایر طرح های توسعه و عمران فاقد وجاهت قانونی منجمله طرح جامع شهرسازی حریم نمایند از نظر این حوزه معاونت فاقد صلاحیت حرفه ای بوده و بعنوان امتیاز منفی از ارجاع کار به آنها در این وزارتخانه ممانعت بعمل خواهد آمد.

<sup>۳۰</sup> شورای شهرسازی و معماری استان به موجب تصویب نامه شماره ۴۹۲۰ - ۱۳۵۷/۲/۱۸ هیئت وزیران به ریاست استاندار در هر استان تشکیل می گردید. برابر تصویب نامه ۸۹۲۲۴/ت۳۵۳۶۵ک - ۱۳۸۷/۶/۳ ، «شورای برنامه ریزی و توسعه استان» جایگزین شورای شهرسازی و معماری استان گردیده و کمیته فنی شورای شهرسازی استان نیز منحل و وظایف آن به کارگروه تخصصی مسکن و شهرسازی واگذار گردید. در حال حاضر «کارگروه زیربنایی، توسعه روستایی، عشایری، شهری و آمایش سرزمین و محیط زیست» موضوع ماده ۴ آیین نامه اجرایی شورای برنامه ریزی و توسعه استان مصوب جلسه ۱۳۹۸/۳/۵ هیئت وزیران وظیفه کارگروه تخصصی مسکن و شهرسازی سابق را بر عهده دارد. هرچند به موجب آیین نامه اخیر الذکر کلیه تصمیمات کارگروه ها جنبه پیشنهادی داشته و تنها پس از طرح و تصویب در شورا لازم الاجرا خواهد بود و همچنین ایجاد و برگزاری هرگونه کارگروه، ستاد، کمیسیون، شورا و عناوین مشابه در موضوعات و وظایف شورا و کارگروه های ذیل آن به جز در موارد مصرح در قوانین مجاز نخواهد بود با این حال برابر تبصره یک جزء ۹ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ ، «شورای برنامه ریزی و توسعه استان می تواند تصمیم گیری موارد غیر مهم ، مستمر و یا خاص را به

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹) در ماده ۱۳۵ عبارت کلی «طرح های مصوب شهری» را بکار برده است و در ماده ۱۷۷ نیز از عبارت «طرح های توسعه و عمران شهری» استفاده نموده است. اما در بند «ب» ماده ۱۳۸ تنها از عبارات «تراکم مصوب طبق طرح جامع» و «تراکم مصوب طرح های جامع» استفاده کرده و اشاره ای به طرح هادی ننموده است. با این حال به موجب بند «الف» ماده ۱۶۳ قانون مزبور وزارت مسکن و شهرسازی، شهرداری ها و سایر سازمان های مسئول در زمینه طراحی و اجرای طرح های جامع، تفصیلی و هادی شهری و روستایی موظفند طرح های مذکور را با محوریت مساجد تهیه و اجرا نمایند.

قانون شهرهای جدید در سال ۱۳۸۰ به تصویب رسید. در مورد این گونه شهرها اساساً سخنی از طرح هادی نیست زیرا طرح های هادی اصولاً برای سکونتگاه های طبیعی و فاقد سابقه طرح توسعه قبلی به منظور پاسخگویی به مشکلات حاد و فوری تهیه می شود. اما در مورد شهرهای جدید که از ابتدا با مکانیابی و مطالعات قبلی و نیاز سنجی های لازم همراه با افق توسعه حداقل ده ساله و جمعیت پذیری سی هزار تن در قالب «طرح جامع» شکل می گیرد بدیهی است که تهیه طرح هادی فاقد موضوعیت و منطق برنامه ریزی شهری باشد.<sup>۳۱</sup>

قانون منع فروش ... ۱۳۸۱ در بند «الف» ماده ۵ از «طرح هادی شهری» در کنار «طرح جامع شهری» بعنوان مبنای تایید نقشه های تفکیک اراضی داخل محدوده و حریم شهر نام برده است.

برابر بند ۳۴ ماده ۷۱ قانون تشکیلات شوراهای ... ۱۳۷۵ (الحاقی ۱۳۸۲/۷/۶) «بررسی و تایید طرح های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی ربط قانونی جهت تصویب نهایی» از جمله وظایف شورای اسلامی شهر دانسته شده است.<sup>۳۲</sup>

قانون برنامه چهارم توسعه ... ۱۳۸۳/۶/۱۱ (۱۳۸۴ - ۱۳۸۸) در بند ۵ از جزء «الف» ماده ۳۰ دولت را موظف به ممانعت از گسترش محدوده شهرها بر اساس طرح جامع شهری نموده است. در حالی که بسیاری از شهرهای کشور در زمان تصویب

---

کارگروه ها و یا مدیران دستگاه های اجرایی مشخص تفویض کند.» این حکم در مواردی از قبیل تعیین مرجعی جهت تصویب مغایرت های طرح های هادی شهری موجود می تواند مورد استفاده و استناد قرار گیرد.

<sup>۳۱</sup> بنظر می رسد اصل «لزوم وجود طرح» را بایستی حاکم بر کلیه سکونت گاه های غیرطبیعی و ناظر بر طرح های مقدم بر اسکان دانست کمااینکه به نحو متناظر با شهرها برای ایجاد روستاهای جدید نیز به منظور اسکان عشایر و جنگل نشینان و جابجایی روستاها مطابق ماده ۵ آیین نامه استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱ پس از مکانیابی، طرح هادی روستایی تهیه شده و از تهیه ضوابط موقت موضوع تبصره ۳ ماده ۴ آیین نامه مزبور و نیز از تعیین محدوده روستا موضوع تبصره ۳ ماده ۳ قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ که بطور موقت برای روستاهای فاقد طرح هادی تهیه می شود خودداری می گردد.

<sup>۳۲</sup> قانون تشکیلات شوراهای ... ۱۳۷۵ در ماده ۷۱ وظایف شورای اسلامی شهر را در ۲۹ بند احصاء نموده بود. در اصلاحی ۱۳۸۲ وظایف مزبور ذیل ماده ۷۱ به ۳۴ مورد افزایش یافت و طی اصلاحی ۱۳۹۶ شماره ماده ۷۱ (با حفظ همان وظایف ۳۴ گانه قبلی) به ماده ۸۰ تغییر یافت. مجموع اصلاحات و الحاقات به قانون مزبور طی سال های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ و ۱۳۸۶ و ۱۳۹۶ صورت گرفته است.

قانون مزبور دارای طرح هادی شهری بوده اند بنظر می رسد عدم اشاره به طرح هادی را بایستی حمل بر تسامح در انشاء متن قانون دانست.

قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ که در مقایسه با دیگر قوانین از شایستگی و موقعیت بیشتری برای تبیین جایگاه طرح هادی شهری برخوردار است در ماده یک محدوده شهر را چنین تعریف می نماید: «محدوده شهر عبارتست از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم الاجرا می باشد.» و در ماده ۲ نیز تصریح نموده است که احداث ساختمان و تاسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح های جامع و هادی امکان پذیر خواهد بود.

در قانون مزبور همچنین ضمن اشاره مجدد به طرح هادی در تبصره یک ذیل ماده ۴ و تبصره ۳ ماده ۵ و ماده ۸، همچنین به موجب مواد ۱ و ۵ و ۶ محدوده و حریم شهر در «طرح جامع شهری» و تا تهیه طرح های مذکور در طرح های «هادی شهر» تعیین و تصویب می شود.

از مواد ۱ و ۵ و ۶ قانون بالا چنین بر می آید که مقنن تهیه طرح هادی را برای شهرهایی که دارای سابقه تهیه و تصویب طرح جامع می باشند مجاز ندانسته است حتی اگر افق طرح جامع پایان یافته باشد. از سویی دیگر هرچند سیر قوانین تا این زمان در جهت شناسایی و به رسمیت شناختن طرح های هادی شهری بوده است اما از تبصره ۲ ماده ۳ قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ (که عیناً در ذیل نقل می شود) دانسته می شود که تهیه طرح هادی را قانون گذار فقط برای یک نوبت مجاز دانسته و تهیه طرح هادی برای بار دوم حتی با سپری شدن افق طرح ممکن نخواهد بود.<sup>۳۳</sup>

«تبصره ۲- روستاهایی که به موجب طرح های مصوب جامع و هادی در داخل حریم شهرها واقع می شوند در صورت رسیدن به شرایط شهر شدن، شهر مستقل شناخته نشده و به صورت منفصل به عنوان یک ناحیه یا منطقه از نواحی یا مناطق شهر اصلی تلقی و اداره خواهند شد و برای آنها در قالب طرح های جامع و تفصیلی ضوابط و مقررات ویژه متضمن امکان استمرار فعالیت های روستایی تهیه و ملاک عمل قرار خواهد گرفت.»

با این حال تبصره یک ماده ۴ ورود شهرک های دارای مجوز و نیز نقاط جمعیتی که قبل از سال ۱۳۵۵ دارای طرح ایجاد شهرک بوده اند به داخل حریم شهر براساس مطالعات طرح هادی را مورد پذیرش قرار داده و تهیه طرح جامع را در این موارد الزامی ندانسته است.

---

<sup>۳۳</sup> شورای عالی شهرسازی نیز در مصوبه جلسه ۱۳۹۳/۶/۲۴ مقرر نموده است که طرح هادی فقط برای یکبار تهیه شود. هرچند در این مصوبه به هیچگونه مستند قانونی اشاره نشده است اما بطور کلی به موجب بند ۴ ماده ۲ قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ «تصویب معیارها و ضوابط و آیین نامه های شهرسازی» از جمله وظایف شورای عالی شهرسازی بشمار می رود.

## تغییر رویکرد قانون گذار به سوی اعلام ممنوعیت تهیه طرح های هادی شهری

از موارد استثنایی یا از قلم افتادگی همچون تبصره ۸ ماده صد قانون شهرداری اصلاحی ۱۳۵۸ و قانون نحوه صدور اسناد مالکیتی که در اثر جنگ یا حوادث از بین رفته اند... ۱۳۷۰ که بگذریم همچنان که در سیر مراحل تقنینی دیده شد نصوص قانونی و در راستای آن مقررات دولتی جایگاه طرح های هادی شهری را در سامان بخشی ساخت و سازها و انتظام کالبدی شهرها تا سال ۱۳۸۴ رسماً تأیید نموده است اما بنظر می رسد از سال ۱۳۸۵ به بعد مقنن بی آنکه صراحتاً از منع تهیه طرح های هادی شهری سخن بگوید در موارد متعدد از طریق سکوت در مقام بیان<sup>۳۴</sup> و یا حذف جایگاه اجرایی و استنادی طرح هادی در واقع به ممنوعیت تهیه طرح مزبور نظر داشته است.

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ در ماده ۹ الحاقی سال ۱۳۸۵ چنین مقرر می دارد: «به منظور حمایت از تداوم کاربری اراضی زراعی و باغها واقع در داخل محدوده قانونی شهرها و شهرک ها که در طرح های جامع و تفصیلی دارای کاربری کشاورزی می باشند دولت و شهرداری ها موظفند تسهیلات و خدمات شهری را مطابق تعرفه سبز شهرداری ها در اختیار مالکان قرار دهند.»

برخلاف رویه معمول در قوانین پیش گفته اینک قانون گذار در ماده ۹ کلمه «هادی» را بعد از «تفصیلی» نیاورده است. بویژه باتوجه باینکه در تبصره ۵ ماده یک الحاقی ۱۳۸۵ از واژه «طرح هادی» در مورد روستاها استفاده نموده است واضح است که در ماده ۹ آگاهانه سکوت نموده و لذا عدم اشاره به طرح هادی در مورد شهرها را نمی توان به تسامح یا فراموشی و از قلم افتادگی منتسب نمود. بی گمان مقنن از این سکوت منظوری داشته است. مگر آنکه گفته شود عدم تصریح مقنن به طرح هادی شهری در ماده ۹ به دلیل نادیده گرفتن جایگاه و اعتبار طرح هادی شهری نبوده است بلکه از آن رو بوده که در شهرهای با جمعیت اندک که طرح هادی برای آنها تهیه می شود کمبود سرانه فضای سبز به چنان نقطه بحرانی نرسیده است تا مقنن ضروری بداند در این حکم شهرهای مزبور را با شهرهای بزرگ همسان ببیند. هرچند چنین استدلالی با منطق برنامه ریزی شهری (که با نگاه به آینده بر لزوم توجه به بسترسازی در طرح های کنونی در زمینه تامین خدمات

---

<sup>۳۴</sup> برخی عقیده دارند سکوت لاحق مقنن نمی تواند بیان پیشین را نسخ نماید. بنابراین در حقوق عمومی «سکوت در مقام بیان» جایگاهی نداشته و این طریق استنباط فقط در حقوق خصوصی آن هم محدود و تحت شرایطی قابل اعمال خواهد بود. (اصول حقوقی و فقهی، دکتر بهرام بهرامی، انتشارات نگاه بینه، چاپ نخست، ۱۳۹۶) در مقابل، برخی دیگر سکوت مقنن در مقام بیان را در حکم نسخ صریح دانسته اند. (ترمینولوژی تنقیح قوانین، دکتر حسین رفسنجانی مقدم و معصومه حسن پور، نشر نگاه بینه، چاپ اول ۱۳۹۵)

به هر حال به نظر می رسد گاه سکوت قانون گذار در مقام بیان چنان معنادار است که نمی توان از آن چشم پوشی کرد نمونه هایی از این سکوت در مقاله حاضر ارائه شده است. همچنین برای دیدن نمونه های بیشتر مراجعه نمایید به مقاله دیگر همین نویسنده با عنوان «نقد آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص حریم روستاهای واقع در حریم

شهری تاکید می ورزد) انطباقی ندارد با این حال شاید بتوان با تصریحی که در مصوبه هیئت وزیران به شرح ذیل آمده است از سکوت مقنن رمز گشایی نموده، پی به اراده واقعی قانون گذار برد.

مصوبه شماره ۳۷۴۸۵/۴۱۴۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰

«هیئت وزیران در جلسه ۱۳۸۶/۳/۶ که در مرکز استان اصفهان تشکیل گردید موافقت نمود:

وزارت مسکن و شهرسازی موظف است نسبت به تهیه طرح جامع برای کلیه شهرهای کشور تا پایان سال ۱۳۸۸ اقدام نماید. برای شهرهایی که دارای طرح هادی معتبر هستند تهیه طرح جامع یک سال قبل از سال افق طرح الزامی است و تهیه طرح تجدیدنظر برای طرح های هادی شهری ممنوع است. بررسی تصویب این طرح ها در کارگروه زیربنایی و عمران شوراهای برنامه ریزی و توسعه استانها و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و براساس دستورالعملی که با پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران خواهد رسید صورت می پذیرد.»<sup>۳۵</sup>

هرچند هیئت وزیران تهیه طرح هادی شهری را ممنوع اعلام نموده بود اما شورای عالی شهرسازی ناگزیر بود تکلیف آن دسته از طرح های هادی که تا قبل از ممنوعیت مزبور متعاقب عقد قرارداد به مهندسين مشاور واگذار شده بود را مشخص نماید. لذا به موجب بند ۱۰ مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری به شورای برنامه ریزی و توسعه استانها در خصوص تصویب طرح های جامع شهرهای زیر صد هزار جمعیت»<sup>۳۶</sup> مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۵ خلاصتاً مقرر داشت طرح های هادی در دست تهیه که بیش از پنجاه درصد پیشرفت مالی داشته است مشروط به اینکه اولین طرح هادی شهر باشد ضمن اصلاح شرح خدمات ادامه یابد و طرح های با پیشرفت مالی کمتر از پنجاه درصد متوقف شود و یا در صورت وجود مشاور دارای صلاحیت ادامه کار در قالب «طرح جامع» شهری توسط سازمان مسکن و شهرسازی انجام شود.<sup>۳۷</sup>

---

<sup>۳۵</sup> معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی طی بخشنامه ۳۰۰/۳۳۰/۷۹۲۱/۲۹۴ مورخ ۱۳۸۷/۳/۷ عنوان سازمان مسکن و شهرسازی کلیه استانها در اجرای مصوبه هیئت وزیران شرح خدمات تهیه طرح جامع - تفصیلی برای شهرهای زیر بیست هزار نفر جمعیت را مشروط به مساحت زیر ۲۵۰ هکتار و اینکه مرکز شهرستان نباشند بر اساس نقشه پایه ۱/۲۰۰۰ ابلاغ نمود. جزوه مجموعه بخشنامه های معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی - جلد ۹ - فروردین تا مرداد ۱۳۸۷ - تهیه کننده: رحمانی

<sup>۳۶</sup> مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری به شورای برنامه ریزی و توسعه استانها در خصوص تصویب طرح های جامع شهرهای زیر صد هزار جمعیت» مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۵ دو مصوبه اصلاحی در تاریخ های ۱۳۸۸/۵/۵ و ۱۳۹۰/۲/۵ و یک مصوبه تکمیلی توضیحی مورخ جلسه ۱۳۹۳/۶/۲۴ دارد. لذا در این نوشتار که به سیر تقنینی مقررات به ترتیب تاریخ تصویب پرداخته است هریک از تغییرات و اصلاحات مصوبه مزبور نیز به نوبت در محل خود ذکر شده است. برای دیدن کامل اصلاحات و تغییرات در مورد مصوبه مزبور به تمام چهار جزء تاریخی بالا در نوشتار حاضر مراجعه شود.

<sup>۳۷</sup> شورای عالی شهرسازی طی مصوبه اصلاحی ۱۳۸۸/۵/۵ مصوبه دیگری را جایگزین مصوبه ۱۳۸۶/۵/۱۵ نموده و در مصوبه جدید اثری از حکم مقرر در بند ده سابق دیده نمی شود. ظاهراً به این دلیل که تکلیف طرح های هادی در دست تهیه در فاصله دو سال مزبور معلوم

در راستای تداوم سیاست ممنوعیت تهیه طرح هادی آیین نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب جلسه ۱۳۸۷/۸/۲۰ وزیران عضو کارگروه مربوط و مورد تایید مقام ریاست جمهوری در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۵ در ماده ۱۸ مقرر می داشت:

«وزارت مسکن و شهرسازی موظف است برای کلیه شهرهایی که افق طرح هادی یا جامع آنها به پایان رسیده است و یا اصولاً فاقد طرح می باشند براساس اسناد توسعه و عمران بالا دست نسبت به تهیه طرح جامع با رویکرد های اولویت توسعه درونی استفاده از اراضی دولتی و خصوصی داخل محدوده، احیاء بافت های فرسوده و ساماندهی سکونتگاه های غیر رسمی، توسعه روستاهای مستعد واقع در حریم شهرها، عدم تخریب اراضی مستعد کشاورزی و در صورت ضرورت، مکان یابی اراضی مناسب جهت احداث شهرک و یا شهرهای جدید در خارج از حریم شهرها و توسعه متصل یا منفصل محدوده شهرها و افزایش تراکم ساختمانی پهنه های داخل محدوده اقدام نماید.»

بند ۱۴ ذیل ماده یک آیین نامه اجرایی مزبور نیز برنامه ریزی رسمی و قانونی توسعه شهری را در قالب طرح های جامع و تفصیلی پیش بینی نموده و از ذکر طرح هادی شهری خودداری نموده است.

به موجب بند ۹ مصوبه شورای عالی عنوان مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری به شورای برنامه ریزی و توسعه استانها در خصوص تصویب طرح های جامع شهرهای زیر صد هزار جمعیت» مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۵ اصلاحی مورخ ۱۳۸۸/۵/۵ کمیسیونی به منظور بررسی و تصویب تغییرات طرح هادی شهری در هر استان به ریاست نماینده معاونت عمرانی استاندار تعیین و دبیرخانه آن سازمان مسکن و شهرسازی استان تعیین گردید.

قانون فروش و انتقال پادگان ها و سایر اماکن نیروهای مسلح به خارج از حریم شهرها مصوب ۱۳۸۸/۶/۱ ضمن اجازه به دستگاه های اجرایی برای خرید عرصه و اعیان پادگان های داخل محدوده شهر و یا توافق برای جابجایی محل پادگان همچنین تصویب طرح شهرسازی اراضی مزبور را در اراضی کمتر از ده هکتار به عهده کمیسیون ماده ۵ و اراضی با مساحت بیشتر را بر عهده شورای عالی شهرسازی قرار داده است. همانطور که ملاحظه می شود قانون گذار در این زمینه تنها به مراجع تصویب طرح های تفصیلی و جامع حسب مورد اعطاء صلاحیت نموده و هیچ نقشی برای مراجع تصویب طرح هادی شهری ندیده است.<sup>۳۸</sup>

---

شده و تکرار حکم مزبور در اصلاحی جدید موضوعیت نداشته است. ضمناً هر دو مصوبه در بند ۹ به تغییرات طرح هادی و مرجع مربوط پرداخته بودند که این بند نیز طی مصوبه شورای عالی شهرسازی در جلسه ۱۳۹۰/۲/۵ اصلاح و تکمیل گردید.

<sup>۳۸</sup> ممکن است گفته شود که مشکل انتقال پادگانها اساساً مربوط به شهرهای بزرگ است و این دلیل عدم اشاره مقنن به مراجع تصویب طرح هادی است اما چنین استدلالی با منطق برنامه ریزی شهری (که با نگاه به آینده بر لزوم توجه به بسترسازی در طرح های کنونی در زمینه تامین خدمات شهری و کاربری های عمومی تاکید می ورزد) همخوانی ندارد بعلاوه قانون گذار از ذکر هرگونه نصاب جمعیتی یا مساحتی جهت وضع احکام افتراقی آگاهانه خودداری نموده است.

از جمله مصوبات دیگر در راستای سیاست عدم تهیه طرح های هادی، مصوبه هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۹/۹ است که در مرکز استان مازندران تشکیل گردید. در مصوبه مزبور مبالغی برای کمک به تهیه طرح های هادی روستایی و نیز برای کمک به تهیه طرح های جامع شهرهای استان منظور می شود اما هیچگونه اشاره ای به طرح های هادی شهرهای استان نمی شود.

قانون تاسیس شرکت های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی مصوب ۱۳۸۹/۹/۲۸ نیز هرچند که تا کنون آثار معناداری در زمینه توسعه و عمران در پی نداشته است اما ماده ۶ این قانون چنین مقرر می دارد که: «شرکت های تعاونی موضوع این قانون می توانند در تملک اراضی واقع در بافت های فرسوده شهری و روستایی مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری و کمیسیون های ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از طریق پرداخت حقوق دولتی، از تسهیلات قوانین مربوط به تملک اراضی واقع در طرح های مصوب شهری و روستایی استفاده نمایند.»

در این قانون نیز هرچند عبارت «طرح های مصوب شهری» بطور اطلاق استعمال گردیده است که میتواند ناظر بر طرح هادی شهری نیز باشد با این حال قید «شورای عالی شهرسازی و کمیسیون ماده ۵» حکایت از آن دارد که قانون از میان «طرح های مصوب شهری» تنها به طرح های جامع و تفصیلی نظر داشته و طرح هادی شهری و مرجع تصویب آن را نادیده گرفته است. همین رویه تقنینی در قانون حمایت از احیاء بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ نیز به چشم می خورد. چنانکه در مواد ۲ و ۳ قانون مزبور جایگاه طرح هادی و نیز مرجع تصویب آن با سکوت در مقام بیان مواجه شده است. بند «ج» ماده ۲ این قانون مقرر می دارد: «طرح های احیاء بهسازی و نوسازی طرح هایی هستند که در چهارچوب<sup>۳۹</sup> طرح های توسعه شهری (اعم از جامع و تفصیلی) به منظور اجراء برنامه های احیاء بهسازی و نوسازی شهری با رعایت اصول شهرسازی فنی و معماری تهیه می شود. ...»

شاید چنین گمان رود که عدم اشاره قانون گذار در دو قانون پیش گفته به طرح هادی و مرجع تصویب آن از آن رو بوده که وجود بافت های فرسوده در شهرهای کم جمعیتی که طرح هادی برای آنها تهیه می شود عملاً موضوعیت ندارد. اما گذشته از اینکه این تصور با منطق برنامه ریزی شهری انطباقی ندارد قابل یادآوری است که بند ۹ ماده ۲۷ و بند «ب» ماده ۵۹ و نیز ماده ۹۹ قانون برنامه ششم توسعه ... ۱۳۹۵ (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶) حتی به موضوع بافت های فرسوده و نابسامان روستایی و تهیه و اجرای طرح های بهسازی بافت های فرسوده و مسکن روستایی پرداخته است<sup>۴۰</sup> لذا دلیل عدم اشاره

<sup>۳۹</sup> در این نوشتار ناگزیر به تأسی از متون قانون هردو کتابت «چارچوب» و «چهارچوب» استفاده شده است. فقدان استانداردهای ادبی و نگارشی نیز یکی دیگر از آسیب هایی است که بر چهره متون قانونی نشسته است. فرهنگ عمید «چار» را مخفف «چهار» دانسته است.

<sup>۴۰</sup> بند ۵۱ ماده ۵۱ قانون برنامه هفتم ... ۱۴۰۳ (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳): نیز از تکلیف وزارت راه و شهرسازی به بهسازی و نوسازی سالانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان قیمت سخن گفته است.

قانون گذار به طرح های هادی شهری و مراجع تصویب آن در چنین مواردی فقدان موضوعیت یا بی اهمیت بودن آن نبوده است بلکه صرفاً سیاست منع تهیه طرح هادی می تواند دلیل چنین رویکردی در متون قانونی باشد.

قانون برنامه پنجم توسعه ... ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) در بند «الف» ماده ۶، وزارت مسکن و شهرسازی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و شهرداری ها را موظف نموده در طراحی و اجرای طرح های جامع تفصیلی شهری و هادی روستایی و شهرک ها و شهرهای جدید الاحداث، اراضی مناسب برای احداث مسجد و خانه عالم پیش بینی و پس از آماده سازی با حفظ مالکیت عمومی و دولتی در اختار متقاضیان احداث مساجد قرار دهند.

ماده ۱۷۰ قانون مزبور نیز مقرر داشته است: «وزارت مسکن و شهرسازی موظف است به منظور تحقق توسعه پایدار در مناطق شهری و روستایی، تعاملات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی فی مابین شهرهای با جمعیت بیش از یکصد هزار نفر یا روستاهای واقع در حریم آنها را از طریق تهیه و اجرای طرح های مجموعه شهری، جامع و تفصیلی شهری با رویکرد اولویت توسعه درونی شهرها، بهره گیری از ظرفیت های توسعه روستاهای مستعد، صیانت از اراضی کشاورزی و باغهای واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها ساماندهی نماید.»

به موجب بند «ج» ماده ۱۷۲ قانون فوق الذکر به منظور ارتقاء شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه نشین از مزایای شهرنشینی و پیش گیری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاه های غیرمجاز دولت موظف است طرح هادی برای روستاهای واقع در حریم کلان شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آنها را تهیه و اجرا نماید. همچنین در بند «ف» ماده ۱۹۴ کمیته تصویب طرح هادی روستایی تعیین شده است.

نتیجه آنکه از مجموع مواد بالا آشکار می شود قانون برنامه پنجم توسعه ... ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) با وجود تصریح به طرح هادی روستا با این حال تهیه و تصویب طرح هادی شهری را به رسمیت نشناخته است.

از سویی دیگر ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری مصوب ۱۳۹۰/۱/۲۸ و نیز تبصره های ۱ و ۳ آن بر لزوم انطباق تفکیک و افراز با «طرح جامع» و تفصیلی تاکید نموده است. با وجود آنکه در شهرهایی که هنوز «طرح جامع» و تفصیلی برای آنها تهیه نشده است چاره ای جز رعایت ضوابط طرح هادی موجود نیست با این حال گویا مقنن تعمداً در نظر داشته است که طرح های هادی را برای همیشه به فراموشی سپارد زیرا حکم مذکور در ماده ۱۰۱ اصلاحی متناظر حکم مندرج در ماده ۶ قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ و ماده ۱۵۴ قانون ثبت اصلاحی ۱۳۶۵ است که در هردو متن مزبور موضوع لزوم انطباق تفکیک و افراز با طرح های جامع تفصیلی و هادی تصریح شده بود لذا نگاه انحصاری مقنن به طرح های جامع و تفصیلی در ماده ۱۰۱ اصلاحی و سکوت در مورد طرح هادی نمی تواند بدون معنا باشد. این سکوت خود چنان گویا و در مقام بیان اراده مقنن است که حتی تصریح تبصره ۲ ذیل ماده مزبور به ارجاع ضوابط تفکیک اراضی دولتی به تبصره یک

ماده ۱۱ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ (و با وجود تصریح به طرح هادی در تبصره مورد ارجاع) را نمی توان حمل بر نظر مقنن بر اعتبار طرح های هادی در مقام تهیه و تصویب تفسیر نمود.<sup>۴۱</sup>

شورای عالی شهرسازی طی مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری به شورای برنامه ریزی و توسعه استانها در خصوص تصویب طرح های جامع شهرهای زیر صد هزار جمعیت» مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۵ و نیز اصلاحی آن مورخ ۱۳۸۸/۵/۵ و ۱۳۹۰/۲/۵ به «بررسی و تصویب تغییرات طرح هادی» و «تعیین مرجع مربوط» پرداخته است. بدیهی است اصلاحیه اخیر در مقام احیاء طرح هادی نبوده بلکه صرفاً به ضوابط مربوط به نحوه تغییر در طرح های هادی سابق اشاره دارد که در حال حاضر و تا زمان تهیه و تصویب طرح های جامع و تفصیلی ناگزیر بایستی مورد استناد و ملاک عمل قرار گیرد.<sup>۴۲</sup> لذا شورای عالی شهرسازی برخلاف رویکرد مقنن در ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری تلاش نموده است ضمن رعایت قانون از واقع بینی لازم نیز دور نشود.

---

<sup>۴۱</sup> بیگمان منظور مقنن این نیست که در مورد اراضی غیر دولتی صرفاً طرح های جامع و تفصیلی و در مورد اراضی دولتی طرح های جامع تفصیلی و هادی ملاک قرار گیرد. آشکار است که در مورد کلیه اراضی صرفنظر از مالکیت آن طرح های جامع و تفصیلی و در غیاب طرح های مزبور حسب مورد آخرین طرح هادی شهری یا روستایی می تواند ملاک عمل و مورد استناد قرار گیرد.

<sup>۴۲</sup> مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری به شورای برنامه ریزی و توسعه استانها در خصوص تصویب طرح های جامع شهرهای زیر صد هزار جمعیت» مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۵ طی بند ۹ مقرر داشته بود: «طرح های هادی مصوب معتبر نیز مشمول این مصوبه می باشند. در مورد شهرهای دارای طرح های هادی معتبر نیز مراحل همچون تصویب طرح تفصیلی و رسیدگی به درخواست های تغییر کاربری من بعد در کمیسیون ماده ۵ همان شهر صورت خواهد پذیرفت.» اما در اصلاحی ۱۳۸۸/۵/۵ بند مزبور اصلاح و عبارات «طرح تفصیلی»، «تغییر کاربری» و «کمیسیون ماده ۵» (ظاهراً به دلیل فقدان جایگاه قانونی آنها در طرح های هادی شهری) حذف گردیدند. در اصلاحی مزبور بررسی و تصویب تغییرات طرح های هادی شهری معتبر را بر عهده کمیسیونی قرار داده است که اعضاء آن غالباً همان اعضاء کمیسیون ماده ۵ می باشد. این مصوبه نام خاصی برای کمیسیون مزبور تعیین ننموده است. ریاست این کمیسیون بر عهده معاون عمرانی استاندار و دبیرخانه آن سازمان مسکن و شهرسازی استان است اما در اصلاحی بعدی مصوب جلسه ۱۳۹۰/۲/۵ شورای عالی شهرسازی، دبیرخانه کمیسیون نیز در حوزه معاونت امور عمرانی استانداری و بر عهده مدیرکل دفتر فنی استانداری قرار داده شده و برای نخستین بار عنوان آن «کمیسیون مغایرت های طرح هادی» تعیین شده و صلاحیت آن عبارتست از بررسی و تصویب تغییرات طرح های هادی شهری معتبر و یا شهرهایی که قبلاً روستا بوده و دارای طرح هادی مصوب روستایی می باشند و اعضاء آن عبارتند از: معاون عمرانی استاندار، مدیرکل دفتر فنی، شهردار، معاون شهرسازی مسکن و شهرسازی، نماینده جهاد، نماینده میراث فرهنگی، نماینده محیط زیست، نماینده نظام مهندسی، رئیس شورای شهر و مشاور تهیه کننده طرح بدون حق رای. تصمیمات آن با ۵ رای از مجموع ۹ رای مناط اعتبار دانسته شده است. مغایرت ها نیز به موارد چهارگانه (محدوده ها - تراکم ها - نحوه کاربری زمین - شبکه های ارتباطی) تقسیم گردید و تغییرات اساسی از موارد چهارگانه مزبور بر عهده مرجع تصویب طرح هادی قرار گرفت.

البته اصلاحی مزبور پس از بررسی و تصویب کلیه تغییرات اساسی در مراجع بررسی و تصویب طرح هادی النهایه تایید استاندار را نیز شرط نموده است که این شرط مغایر با قانون بوده و بنظر می رسد به منظور رفع همین مغایرت قانونی بوده که در دستورالعمل نحوه تعیین آستانه مغایرت های اساسی طرح های توسعه و عمران شهری مصوب ۱۳۹۴/۶/۳۰ که مربوط به طرح های جامع و تفصیلی بوده و

اصولاً ارتباطی با طرح هادی ندارد در سطر آخر مصوبه، شورای عالی از فرصت استفاده نموده و بدون قید لزوم تایید استاندارد مقرر داشته که: «در خصوص طرح های هادی شهری، مرجع تشخیص و تایید مغایرت اساسی، مراجع تصویب کننده طرح های مذکور خواهند بود.» در باره مصوبه جلسه ۱۳۸۶/۵/۱۵ و اصلاحات بعدی آن (که مجدداً در بند ۲ ماده ۱۱ آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ مورد تایید و تاکید قرار گرفته است) از جهات حقوقی پرسش هایی قابل طرح است. آیا شورای عالی شهرسازی اختیار افزایش موارد صلاحیت قانونی کمیسیون ماده ۵ را دارد؟ آیا شورای عالی شهرسازی صلاحیت ایجاد مرجع اختصاصی یا تعیین مرجعی تحت عنوان کمیته، کمیسیون یا هیئت و تعیین نصاب تشکیل جلسه و اتخاذ رای و تصمیم برای آن را در موارد لازم به تشخیص خود دارد؟ آیا بند ۴ ماده ۲ قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ ناظر به وظیفه شورای عالی شهرسازی در زمینه تصویب معیارها و ضوابط و آیین نامه های شهرسازی شامل صلاحیت تعیین مرجع اختصاصی و تعیین احکام مربوط به آن نیز می شود؟ (با توجه به مسلم بودن عدم ارتباط بندهای ۱ و ۲ و ۳ ماده ۲ قانون مزبور با این امر). آیا «کمیسیون مغایرت های طرح هادی» به قیاس از کمیسیون ماده ۵ و با اخذ ملاک از رای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت داری به شماره ۱۵۸ و ۱۵۹ - ۱۳۸۱/۵/۱۳، از شخصیت حقوقی مستقل برخوردار خواهد بود؟ ارکان شخصیت حقوقی (نام، دارایی، تابعیت، اقامتگاه) در این موارد چگونه خواهد بود؟ آیا «کمیسیون مغایرت های طرح هادی» به قیاس از کمیسیون ماده ۵، اختیار اخذ تصمیم نهایی در مورد تغییرات غیر اساسی را دارا خواهد بود؟ آیا با وجود ماده پنج قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ که به شورای عالی شهرسازی اجازه داده است برای تصویب «مغایرت های اساسی» «طرح جامع» مرجعی را تعیین نماید به طریق اولی (با اعمال قیاس اولویت) می توان تعیین مرجعی جهت تصویب «مغایرت های غیراساسی» «طرح هادی» را توسط شورای مزبور طی مصوبات فوق الذکر موجه و قانونی دانست؟ اساساً در حوزه حقوق عمومی «قیاس» جایگاهی دارد؟ اصولاً وقتی کل طرح هادی در مقیاس «جامع» نیست آیا هرگونه تغییر کاربری بعدی به منزله تغییر کاربری اساسی و مداخله در صلاحیت مرجع تصویب طرح هادی محسوب نخواهد شد؟ آیا این کمیسیون در زمره «مراجع اختصاصی اداری» موضوع تبصره ۳ ماده ۳ و بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ اصلاحی ۱۴۰۲ تلقی می شود؟ (به نظر نگارنده عدم شناخت و آگاهی رویه قضایی از ماهیت وظیفه کمیسیون ماده ۵ موجب اشتباهات و انحرافات در نحوه رسیدگی به شکایات مرتبط با کمیسیون مزبور در مراجع قضایی اعم از دیوان عدالت اداری و دادگاه های عمومی شده است. بنظر می رسد برخلاف رویه معمول در دیوان عدالت اداری اساساً کمیسیون ماده ۵ جز در اجرای وظیفه استثنایی مندرج در تبصره ۸ ماده ۱۲ قانون ساماندهی بازار زمین و مسکن مصوب ۱۴۰۳ در عداد «مراجع اختصاصی اداری» موضوع تبصره ۳ ماده ۳ و بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری بشمار نمی رود. آشکار است که ابهامات در خصوص «کمیسیون مغایرت های طرح هادی» در مقایسه با کمیسیون ماده ۵ به دلیل فقدان جایگاه صریح قانونی دوچندان است.) با توجه باینکه به موجب تبصره یک جزء ۹ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵، شورای برنامه ریزی و توسعه استان می تواند تصمیم گیری موارد غیر مهم، مستمر و یا خاص را به کارگروه ها و یا مدیران دستگاه های اجرایی مشخص تفویض کند بنابراین در صورت ایجاد کمیسیونی تحت هر نام یا عنوان جهت بررسی و تصویب نهایی مغایرت های طرح های هادی شهری موجود توسط شورای مزبور، ممکن است برخی پرسش های بالا را نیز مطرح سازد بعلاوه این مرجع و نیز حدود صلاحیت آن (تصویب مغایرت های اساسی یا غیراساسی) می تواند در هر استان متفاوت از استان دیگری باشد. ضمن آنکه ممکن است استدلال شود از میان مغایرت های اساسی قابل تفویض توسط شورای عالی شهرسازی به موجب ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ تصویب در مورد تغییرات محدوده شهر به موجب ماده ۵ قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ استثناء گردیده و در صلاحیت انحصاری مرجع تصویب کننده طرح قرار گرفته است در حالی که شورای برنامه ریزی و توسعه استان در مورد طرح های جامع شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت بدون هرگونه استثنا می تواند کلیه مغایرت های اساسی از جمله تغییرات در محدوده شهر را به مرجع دیگری تفویض نماید.

اما از سویی دیگر ماده ۱۰۹ قانون برنامه هفتم ... ۱۴۰۳ (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳) که تصریح نموده است مراجع غیرقضایی که نتیجه تصمیمات، آرا و دستورالشان مطابق قوانین یا مقررات باید به ذینفع ابلاغ شود عمل ابلاغ را باید از طریق سامانه ثنا انجام دهند و به عنوان نمونه به

کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری اشاره نموده است حال آنکه می دانیم قانون زمین شهری فاقد چنین کمیسیونی بوده و آنچه که تحت این عنوان انجام می شود مستند به مقررات داخلی وزارت راه و شهرسازی است آیا به طور کلی می توان چنین استنباط نمود که کلیه مراجع با منشاء «مقررات» همانند «کمیسیون مغایرت های طرح هادی» نیز از جایگاه قانونی برخوردار گردیده است؟ آیا همانگونه که تبصره ۳ ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری الحاقی ۱۴۰۲ مقصود از مراجع اختصاصی اداری را مراجعی دانسته است که به موجب قوانین و «مقررات قانونی» خارج از مراجع قضایی تشکیل می شود آیا در مثال قبلی، مصوبه داخلی وزارت راه و شهرسازی که مستند و مبنای تشکیل کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری است مشمول وصف «مقرره قانونی» می شود؟ یعنی مشابه تلقی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از ارتقاء سطح دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری از «مقرره دولتی» به «مقرره قانونی» در دادنامه شماره ۴۴۲ - ۱۳۹۲/۷/۸ !

بنظر می رسد ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ در مورد اسناد و طرح های توسعه اصل را بر صلاحیت شورای برنامه ریزی و توسعه استان قرار داده است. از این اصل می توان در حصول به حکم مقنن در موارد تردید و ابهام بهره جست از جمله در موارد: تعیین مرجع صاحب صلاحیت در تصویب طرح هادی روستا در دوره زمانی الغاء جایگاه قانونی کمیته طرح هادی روستا(فاصله زمانی پایان اعتبار قانون برنامه پنج ساله توسعه قبلی و تصویب و اجرای قانون برنامه بعدی توسعه)، تعیین مرجع صاحب صلاحیت در تصویب مغایرت های طرح هادی شهری(اعم از مغایرت های اساسی و غیراساسی)، تعیین مرجع صاحب صلاحیت در تصویب مغایرت های طرح هادی روستایی در مورد روستاهایی که تبدیل به شهر شده اند(سابقاً در صلاحیت کمیسیون مغایرت های طرح هادی بوده است)، تعیین مرجع صاحب صلاحیت در تعیین کاربری اراضی واقع در حریم شهر با رعایت اسناد و احکام و ضوابط سند پهنه بندی( مصوبه سند پهنه بندی حریم مصوب ۱۳۹۵ صدور پروانه در حریم را با اخذ مجوز کارگروه تخصصی اموزیربنایی و شهرسازی ممکن دانسته است)، مرجع تصویب «طرح ویژه» در مقیاس استانی و غیر ملی موضوع بند ۱۰ ماده یک آئین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح ها ... ۱۳۷۸ و ماده ۲۲ آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ در چارچوب سیاستهای شورای عالی شهرسازی و پس از تصویب عنوان و محدوده آن توسط شورای عالی شهرسازی، مرجع تصویب طرح ساماندهی فضاها و سکونتگاه های روستایی موضوع بند ۵ ماده ۱۳۷ قانون برنامه سوم توسعه ... ۱۳۷۹/۱/۱۷ (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹) و ماده ۷ و بند ۵ ماده یک آیین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح ها ... ۱۳۷۸ در دوره ایجاد و فعالیت کمیته های طرح هادی روستایی موضوع جزء ۵ بند الف ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه ... ۱۳۹۵ (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶) و بند ب ماده ۵۱ قانون برنامه هفتم ... ۱۴۰۳ (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳) در هنگام تردید در صلاحیت کمیته مزبور و یا صلاحیت شورای برنامه ریزی و توسعه استان. کلیه موارد مزبور به شرط انطباق با سیاست ها و اصول اسناد آمایش سرزمین با رعایت ماده ۷ و نیز بند ۸ ماده یک آیین نامه اجرایی بند الف ماده ۳۲ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ مصوب جلسه ۱۳۹۹/۸/۲۱ هیئت وزیران و نیز با رعایت سند آمایش ملی و استانی مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۱ شورای عالی آمایش سرزمین خواهد بود.

در اجرای تبصره ۳ ذیل ماده ۴ آیین نامه اجرایی شورای برنامه ریزی و توسعه استان مصوب ۱۳۹۸ هیئت وزیران که مقرر داشته است : « با ابلاغ این آیین نامه، ایجاد و برگزاری هرگونه کارگروه، ستاد، کمیته، کمیسیون، شورا و عناوین مشابه در موضوعات و وظایف شورا و کارگروه های ذیل آن توسط مقامات و دستگاه های اجرایی ملی و استانی به جز موارد مصرح در قوانین در سطح استان و شهرستان مجاز نخواهد بود.» بنظر می رسد کمیسیون مغایرت های طرح هادی که به موجب مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری به شورای برنامه ریزی و توسعه استانها در خصوص تصویب طرح های جامع شهرهای زیر صد هزار جمعیت» مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۵ اصلاحی جلسه ۱۳۹۰/۲/۵ ایجاد گردیده است فاقد جایگاه قانونی گردیده باشد. با این حال در اجرای تبصره یک بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ که مقرر می دارد: « شورای برنامه ریزی و توسعه استان می تواند تصمیم گیری موارد غیرمهم، مستمر و یا خاص را به کارگروه ها و یا مدیران دستگاه های اجرایی مشخص تفویض کند. گزارش تصمیمات و اقدامات در جلسه بعدی شورا مطرح می شود و مورد بررسی قرار می گیرد. این تفویض اختیار رافع مسؤولیت های شورا نیست.» چنانچه شورای مزبور ادامه فعالیت کمیسیون مغایرت

آیین نامه اجرایی قانون الحاق موادی به قانون ساماندهی و حمایت تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۸ مصوب وزیران عضو کارگروه مسکن که در تاریخ ۱۳۹۰/۴/۲۱ به تایید ریاست جمهوری رسیده است چنین بنظر می رسد که در بند «الف» ماده یک و تبصره یک ماده ۴ عبارت «طرح هادی» را در معنای مطلق آن اعم شهری و روستایی استفاده نموده است. با این حال موضوع قانون و آیین نامه اجرایی آن، تجویز تهیه و تصویب طرح ها نیست بلکه تجویز صدور سند مالکیت اراضی

های طرح هادی را با وظایف مشخص تایید نماید ادامه فعالیت آن خالی از اشکال خواهد بود. از همین رو این امکان وجود دارد که موضوع تفویض اختیار و عنوان یا اعضاء مرجع تفویض اختیار شده و نیز حدود وظایف آن در هر استان متفاوت بوده و مرجع ثابت و از پیش تعیین شده ای برای اتخاذ تصمیم در مورد مغایرت های طرح هادی شهری اعم از اساسی یا غیر اساسی در همه استان ها موجود نباشد. با تمام آنچه گفته شد باید توجه نمود که ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ به تبعیت شورای برنامه ریزی و توسعه استان از «قوانین و دستورالعمل ها» و «سیاست های شورای عالی آمایش سرزمین و شورای عالی شهرسازی» تصریح و تاکید نموده است. لذا آن گونه که هیئت تخصصی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست دیوان عدالت اداری طی دادنامه ۳۰۸۳ - ۱۴۰۳/۱۱/۳۰ استنباط نموده است اختیارات شورای مزبور در قلمرو طرح های توسعه در استان نمی تواند موسع و بدون قید و حصر باشد. قابل ذکر است «طرح های توسعه و عمران شهرستان» (مندرج در جزء ۳ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ و مورد استناد در دادنامه موصوف) با هدف انطباق محدوده این طرح ها با محدوده تقسیمات کشوری و در نتیجه ایجاد تکلیف برای مدیریت شهرستان (فرماندار و شورای اسلامی شهرستان) در حفاصل سال های ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۱ تنها در مورد ۹۳ شهرستان به تصویب شورای عالی شهرسازی رسیده است اما از سال ۱۳۸۱ به بعد طرح های مجموعه شهری و طرح های توسعه و عمران ناحیه ای آغاز و جایگزین «طرح های توسعه و عمران شهرستان» گردیده و تهیه و تصویب این عنوان طرح متوقف گردیده است. همانطور که ملاحظه می شود آئین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح ها ... ۱۳۷۸ که عناوین طرح های توسعه و عمران را نام برده است اشاره به «طرح توسعه و عمران شهرستان» نکرده است. آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ نیز عنوان مزبور را مورد شناسایی قرار نداده است. بنابراین بنظر نمی رسد منظور از جزء ۳ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ «احیاء «طرح های توسعه و عمران شهرستان» بوده باشد کما اینکه شورای عالی شهرسازی نیز بعد از تصویب قانون مزبور تنها سیاست های جزء ۶ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ (تصویب طرح های جامع شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت) را در جلسه ۱۳۹۷/۷/۳۰ و اصلاحی آن در جلسه ۱۳۹۸/۴/۳۱ به تصویب رسانیده است اما در مورد سیاست های جزء ۳ قانون مزبور هیچگونه مصوبه نداشته است. همچنین در مصوبه فرایند انطباق مصوبات شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها با سیاست های ابلاغی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب جلسه ۱۳۹۸/۸/۲۰ نیز هیچگونه اشاره ای به «طرح توسعه و عمران شهرستان» نشده است.

به هر حال سابقه و رد پای تقنینی اصل صلاحیت شورای برنامه ریزی و توسعه استان را می توان در پاره ای از قوانین و مقررات نیز یافت. از جمله بند ج ماده ۷۱ قانون برنامه سوم توسعه و جزء ۸ از بند ۵ مصوبه چارچوب تهیه طرح های ساماندهی فضا و سکونتگاه های روستایی مصوب جلسه ۱۳۷۹/۱۱/۱۷ شورای عالی شهرسازی در مورد طرح های مزبور و تبصره ۳ بند ۲ مصوبه الگوی سطح بندی مناطق و مراکز روستایی و استانداردها و ضوابط ارائه خدمات روستایی کشور مصوب جلسه ۱۳۷۸/۱۰/۶ شورای عالی شهرسازی در مورد مرجع تصویب حوزه ها مجموعه ها و منظومه های روستایی و تبصره یک ماده ۴ آیین نامه احداث بنا ۹۱ در مورد تعیین کاربری ها و ضوابط ساخت و ساز برای هریک از انواع کاربری ها و فعالیت ها در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها. تبصره ماده ۱۴ آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ نیز مرجع تصویب «طرح آماده سازی توسعه های جدید در شهرها» را در شهرهای دارای طرح هادی، شورای برنامه ریزی و توسعه استان دانسته است.

تصرفی در روستاها و شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت بشرط انطباق با طرح های معتبر موجود از نظر وقوع در محدوده جغرافیایی طرح و نیز از حیث کاربری تعیین شده در طرح می باشد.

قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۰ نیز در ماده ۸ صدور سند برای اراضی زراعی و باغی را موکول به استعلام حسب مورد از وزارتخانه های راه و شهرسازی یا جهاد کشاورزی نموده است. اما در این قانون و نیز در آیین نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۹۱ مشخص نشده که وزارت راه و شهرسازی براساس کدامیک از طرح های شهری مبادرت به اعلام نظر نماید. با این حال قانون مزبور وزارت راه و شهرسازی را مکلف به رعایت قانون منع فروش ... ۱۳۸۱ در اعلام نظر دانسته است. هر چند قانون منع فروش ... ۱۳۸۱ و آیین نامه اجرایی آن به طرح هادی در کنار طرح های جامع و تفصیلی نیز اشاره نموده است با این حال آشکار است همانطور که در مورد ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری مصوب ۱۳۹۰ گفته شد در اینجا نیز قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۰ از طریق ارجاع به قانون منع فروش ... ۱۳۸۱ در صدد احیاء طرح هادی نبوده است چه آنکه قانون اخیرالذکر در مقام تعیین عناوین طرح های توسعه مجاز برای تهیه و تصویب نبوده و اشاره قانون مزبور به طرح هادی صرفاً به منظور ارائه معیاری برای احراز نوع کاربری زمین در شهرهایی که از سابق تا زمان تصویب و اجرای قانون منع فروش ... ۱۳۸۱ دارای طرح هادی بوده اند می باشد. گذشته از این اصولاً احاله نمی تواند معیار کامل و قابل اتکایی برای کشف اراده مقنن باشد<sup>۴۳</sup>. بویژه آنکه قانون منع فروش ... ۱۳۸۱ اختصاص به دوره ای از قانون گذاری دارد که سیاست تقنینی در راستای جواز تهیه طرح هادی بود. نتیجه آنکه عدول مقنن از سیاست منع تهیه طرح هادی از قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۰ نیز استنباط نمی شود.

---

<sup>۴۳</sup> احاله درجه اول مانند احاله تبصره ۲ ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری مصوب ۱۳۹۰ به تبصره یک ماده ۱۱ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ و احاله درجه دوم مانند احاله قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰ به قانون منع فروش ... ۱۳۸۱ و سپس احاله قانون اخیر به آیین نامه اجرایی آن.

برای مطالعه مفهوم احاله و انواع آن نگاه کنید به: ترمینولوژی تنقیح قوانین، دکتر حسین رفسنجانی مقدم و معصومه حسن پور، نشر نگاه بینه، چاپ اول ۱۳۹۵

## آغاز دوره انحراف مقررات دولتی از قانون

با وجود استمرار سیاست منع قانونی تهیه طرح هادی شهری با این وجود از اواخر سال ۱۳۹۰ شاهد چرخش در سیاست های دولت به سوی تهیه و تصویب طرح های مزبور می باشیم. مصوبه شماره ۲۵۶۷۴۹/۴۲۴۰۲ - ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ مقرر می دارد:

«هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ بنا به پیشنهاد شماره ۶۶۳۳/۱۰۰/۰۲ - ۱۳۹۰/۲/۳۱ وزارت راه و شهرسازی موافقت نمود:

۱- وزارت کشور از طریق دفاتر فنی استانداری ها نسبت به تهیه طرح هادی برای شهرهای با جمعیت زیر بیست و پنج هزار نفر براساس مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و سایر مقررات مربوط اقدام و به مراجع قانونی ارائه نماید.

۲- وزارت راه و شهرسازی در تهیه «طرح جامع» برای شهرهای با جمعیت بالاتر از بیست و پنج هزار نفر تسریع نماید.<sup>۴۴</sup>

۳ - این تصمیم جایگزین تصمیم نامه شماره ۳۷۴۸۵/۴۱۴۰۱ - ۱۳۸۶/۳/۲۰ می شود.<sup>۴۵</sup>

متعاقب مصوبه بالا وزیر وقت کشور طی ابلاغیه شماره ۷۳۸۹۳/۱/۳/۳۳ - ۱۳۹۱/۶/۱۸ دستور تهیه طرح هادی برای تمامی شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت را به استانداران سراسر کشور ابلاغ نمود.

شورای عالی شهرسازی از لحاظ حدود صلاحیت و اختیارات قانونی در جایگاهی نیست که تذکر مغایرت قانونی به مصوبات هیئت دولت داده یا وزارت کشور را از اجرای مصوبات مغایر قانون بازدارد با این حال با استفاده از نقشی که در مصوبه دولت برای این شورا تعریف شده بود در مورد برداشت نادرست وزیر وقت کشور از مصوبه دولت (مبنی بر تعمیم مصوبه به شهرهای دارای «طرح جامع») به موجب بند ۵ مصوبه جلسه ۱۳۹۳/۶/۲۴ بشرح ذیل چنین متذکر می شود:

---

<sup>۴۴</sup> این مصوبه در بند یک برای شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت و در بند ۲ برای شهرهای بالای ۲۵ هزار نفر جمعیت تعیین تکلیف نموده اما تکلیف شهرهای دارای ۲۵ هزار نفر جمعیت معلوم نشده است! هرچند در عمل تعیین جمعیت یک شهر بطور دقیق ۲۵ هزار نفر امری بسیار بعید بنظر می رسد اما از نظر رعایت اصول مقرر نویسی یک ایراد به شمار رفته و تابعین و مجریان را نسبت به دقت مرجع تصویب کننده در بیان سایر احکام مصوبه نیز با تردید مواجه خواهد نمود.

<sup>۴۵</sup> اشاره به تصمیم نامه موضوع جلسه ۱۳۸۶/۳/۶ هیئت وزیران که در مرکز استان اصفهان تشکیل گردید دارد در حالی که توقف تهیه طرح هادی در ماده ۱۸ آیین نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب جلسه ۱۳۸۷/۸/۲۰ وزیران عضو کارگروه مربوط و مورد تایید مقام ریاست جمهوری در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۵ نیز قید گردیده بود اما اشاره ای به آن در مصوبه اخیر دولت نشده است.

«۵- در خصوص تصویبنامه شماره ۲۵۶۷۴۹/۴۲۴۰۲ - ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیئت وزیران در رابطه با تهیه طرح های هادی برای شهرهای با جمعیت کمتر از ۲۵ هزار نفر تاکید می گردد:

الف: این تصویب نامه مختص شهرهایی است که طرح مصوب ندارند. لذا شهرهایی که دارای طرح جامع یا هادی مصوب بوده یا قرارداد تهیه طرح جامع برای آنها منعقد شده است مشمول این تصویب نامه نمی گردند.

ب: طرح های هادی شهرهای مذکور تنها یک بار تهیه می گردد و پس از آن لازم است برای این شهرها طرح جامع تهیه شود.»

بدین ترتیب شورای عالی شهرسازی به ارائه تفسیری مضیق از مصوبه دولت دست می زند.

همچنین شورای عالی شهرسازی در آخرین سطر از مصوبه دستورالعمل نحوه تعیین آستانه های مغایرت اساسی طرح های توسعه و عمران شهری مصوب جلسه ۱۳۹۴/۶/۳۰ مراجع تصویب کننده طرح های هادی را مرجع تشخیص و تصویب مغایرت های اساسی طرح های مزبور اعلام می کند. که البته این مصوبه به معنای تجویز تهیه طرح هادی جدید نمی باشد.

مقنن که از سال ۱۳۸۵ سیاست ممنوعیت تصویب طرح های هادی شهری را در پیش گرفته بود در قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ طی بند ۶ جزء «ب» ماده ۳۱ تصویب طرح های جامع شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت را در چهارچوب سیاست های ابلاغی شورای عالی شهرسازی بر عهده شورای برنامه ریزی و توسعه استان به ریاست استاندار قرار داد. بدین ترتیب مقنن در واقع استانداران را مکلف نمود به جای تهیه طرح های هادی شهری برای شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت در پی تمهیدات تهیه و تصویب طرح های جامع برای شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت باشند. بند «ب» ماده ۳۱ کلیه اسناد توسعه ای استانی، بخشی و شهرستانی را که تهیه و بررسی و گاه تصویب آن در صلاحیت شورای برنامه ریزی و توسعه استان است را مورد اشاره قرار داده و البته با وجود اعطاء صلاحیت تصویب طرح های جامع شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت دیگر ضرورتی برای اشاره به طرح های هادی ندیده است همچنانکه در رویه تقنینی نیز عملاً از یک دهه قبل از تصویب قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ تهیه طرح هادی اساساً ملغی بوده است.<sup>۴۶</sup>

همچنین جزء ۴ از بند «ت» ماده ۳۷ همین قانون که دولت را مکلف به پیش بینی زمین با کاربری آموزشی حوزوی در طرح جامع تفصیلی شهرها و واگذاری زمین مزبور نموده است و نیز جزء یک بند «ث» همین ماده که وزارت راه و شهرسازی

---

<sup>۴۶</sup> متناظر حکم مندرج در بند ۶ جزء «ب» ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ دستور تهیه و تصویب طرح های هادی شهری است که علی الاصول بایستی در بند «الف» ماده ۱۷۸ قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی (و تصویب بعدی مجمع تشخیص مصلحت نظام) که به شورای برنامه ریزی و توسعه استان و وظایف آن پرداخته است درج شده باشد اما نه در ماده مزبور و نه در آیین نامه اجرایی آن هیچ اشاره به طرح های هادی شهری نشده است. این نکته خود نشان از اراده مقنن مبنی بر توقف تهیه و تصویب طرح های هادی شهری در قانون برنامه پنجم توسعه ... ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) است.

و بنیاد مسکن و شهرداری ها را موظف نموده است در طراحی و اجرای طرح های جامع تفصیلی و هادی روستایی و شهرک ها و شهرهای جدید الاحداث اراضی مناسب برای احداث مسجد پیش بینی نمایند و نیز ماده ۵۶ که احداث خیابان در حریم خطوط ریلی جمع آوری شده را صرفاً برابر طرح های جامع و تفصیلی دانسته است و ماده ۷۰ نیز که تنها به میزان تغییرات در طرح های تفصیلی اشاره نموده است در جملگی موارد بالا قانون گذار با سکوت در مقام بیان و عدم تصریح به «طرح های هادی شهری» بر ممنوعیت تهیه طرح های مزبور و عدم شناسایی رسمی آن مهر تایید و تاکید برای چندمین بار زده است.

با این حال در فاصله زمانی میان تصویب قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ در مجلس شورای اسلامی (دهم بهمن) تا تایید آن از سوی شورای نگهبان (۲۷ بهمن) شورای عالی شهرسازی در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۸ دستورالعمل نحوه تهیه سند پهنه بندی حریم در طرح جامع شهر را به تصویب رسانید. به موجب ماده ۸ مصوبه مزبور رعایت چهارچوب این دستورالعمل در تهیه سند پهنه بندی طرح های هادی شهری در مراجع مربوط مورد تاکید قرار گرفته است. بدین ترتیب مصوبه مزبور برای طرح های هادی شهری موقعیت قانونی قائل شده است.

از سویی دیگر قانون برنامه ششم توسعه ... ۱۳۹۵ (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶) نیز در بند «الف» ماده ۹۵ مجدداً همان حکم مندرج در جزء یک بند «ث» ماده ۳۷ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ را بدون اشاره به طرح های هادی شهری تکرار نموده است.

### **بازگشت مقررات دولتی به مسیر قانونی**

اراده مقنن در عدم شناسایی طرح های هادی شهری چندان در متون قانونی مکرر می گردد که هیئت وزیران هم که خود پیش از این با تصویبنامه جلسه ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ جواز تهیه طرح های هادی را صادر کرده بود ناگزیر می شود در مصوبات بعدی خود به مسیر قانونی بازگردد چنانکه در آیین نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار مصوب جلسه ۱۳۹۷/۲/۳۰ هیئت وزیران بشرح مواد و تبصره های متعدد، طرح های توسعه شهری را منحصر در طرح های جامع و تفصیلی دانسته است.

همچنین قانون حمایت از مرمت و احیای بافت های تاریخی فرهنگی مصوب ۱۳۹۸/۴/۲ بشرح ماده ۳، تصویب طرح های ویژه حفاظت و احیای بافت های تاریخی فرهنگی را بر عهده مراجع تصویب طرح های جامع و تفصیلی قرار داده و اشاره ای به نقش مراجع تصویب طرح های هادی شهری نکرده است. هرچند که ضرورت حفاظت از بافت های تاریخی فرهنگی اقتضا می نمود در خصوص بافت های مزبور واقع در شهرهای دارای طرح هادی نیز به نحوی تعیین تکلیف نماید و بدیهی است در این صورت به معنای تجویز تهیه و تصویب طرح های مزبور نمی بود. البته ممکن است گفته شود با توجه به کارکرد و شرح خدمات طرح های اصولاً طرح های مزبور امکان و ظرفیت پرداختن به بافت های تاریخی فرهنگی را دارا

نمی باشد یا چه بسا مقنن بر این گمان بوده که پس از گذشت بیش از یک دهه از ممنوعیت قانونی تهیه و تصویب طرح هادی و تکلیف دولت به تهیه طرح جامع برای کلیه شهرها و انقضا یا پایان یافتن افق طرح های هادی سابق دیگر سخن گفتن از طرح های هادی موضوعیتی ندارد.

اما از سویی دیگر شورای عالی شهرسازی آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ را به تصویب رساند. ماده ۱۱ آیین نامه مزبور مقرر می دارد: «طرح هادی شهری موضوع بند ۴ ماده ۱ قانون تغییر نام و بند ۷ ماده ۱ آیین نامه نحوه بررسی و تصویب و به استناد مصوبه مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیات وزیران برای شهرهای با جمعیت کمتر از ۲۵ هزار نفر با رعایت مصوبات شورای عالی، توسط دفتر فنی و امور عمرانی استانداری ها تهیه و پس از طی فرایند های پیش بینی شده، در کمیسیون بررسی و تایید طرح های هادی استان و کارگروه زیربنایی و تصویب نهایی در شورای برنامه ریزی با امضای استاندار به شهرداری و سایر دستگاه های ذیربط ابلاغ می شود. یک نسخه از کلیه اسناد و مدارک به همراه مصوبه شورای برنامه ریزی برای معاونت عمران و توسعه امور شهری و روستایی وزارت کشور ارسال می شود.

تصویب طرح هادی منوط به عدم وجود طرح جامع می باشد. بنابراین برای شهرهای دارای طرح جامع، چه در زمان اعتبار و چه پس از پایان اعتبار طرح،<sup>۴۷</sup> تهیه طرح هادی مجاز نمی باشد. تمدید<sup>۴۸</sup> و یا تجدیدنظر طرح های هادی<sup>۴۹</sup> مادامی که طرح جامع برای آن ها به تصویب نرسیده باشد کماکان بر عهده دفاتر فنی استانداری ها می باشد و در صورت تصویب طرح جامع برای این شهرها، اجرای طرح هادی متوقف می شود»

---

<sup>۴۷</sup> از آنجایی که اصل بر استمرار اعتبار طرح های توسعه و عمران است لذا بنظر می رسد به جای عبارت «پایان اعتبار طرح» مناسب تر بود از عبارت «پایان افق طرح» استفاده می شد.

<sup>۴۸</sup> تمدید طرح هادی بنابر اصل استمرار اعتبار طرح های توسعه و عمران فاقد توجیه و موضوعیت است و چنانچه منظور از تمدید، تغییر و افزایش افق طرح مصوب باشد این نیز در زمره تغییرات اساسی بشمار رفته بایستی در صلاحیت مرجع تصویب طرح هادی باشد و نه دفاتر فنی استانداری ها! هر چند مصوبه ۱۳۹۰/۲/۵ شورای عالی شهرسازی (مورد تاکید محدد در بند ۲ ماده ۱۱ آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴) که به مغایرت های اساسی طرح های هادی پرداخته است در مورد افق طرح سکوت نموده است اما از نظر منطق برنامه ریزی شهری و نیز اخذ وحدت ملاک از بند یک جزء «ب» دستورالعمل تعیین آستانه های مغایرت که مقرر داشته است: «تغییر در افق طرح جامع...» لذا تغییر در افق طرح در عداد تغییرات اساسی باید بشمار رود. مگر آنکه گفته شود کارکرد طرح هادی که برای حل مشکلات حاد و فوری بوده و فاقد مطالعات همه جانبه و آینده نگر است تغییر در افق بر خلاف طرح های جامع از اهمیت یا تاثیر خاصی در کلیت طرح برخوردار نمی باشد. چنین استدلالی البته چندان منطقی بنظر نخواهد رسید.

<sup>۴۹</sup> در حالی که تهیه طرح تجدیدنظر برای طرح های هادی شهری به موجب مصوبه جلسه ۱۳۸۶/۳/۶ هیئت وزیران ممنوع اعلام شده است اجازه تجدیدنظر در طرح های هادی از سوی شورای عالی شهرسازی بعنوان یک پس رفت در شأن سیاست گذاری تخصصی شورای عالی و نیز در زمینه تهیه طرح های توسعه باید بشمار رود.

متاسفانه آیین نامه مزبور با عدول از اراده مقنن که در متون قانونی با سکوت در مقام بیان، اعلام گردیده مبادرت به بازشناسایی و اعتبار دهی به «طرح هادی شهری» و مصوبه قدیمی دولت نموده و فلسفه وضع حکم مندرج در جزء ۶ بند «ب» ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ را به کلی نادیده گرفته است.

قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۳۹۵/۵/۱۷ در بند ۲ ماده ۲۴ نیز همان حکم مندرج در بند «الف» ماده ۹۵ قانون برنامه ششم توسعه ... ۱۳۹۵ (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶) و جزء یک بند «ث» ماده ۳۷ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ را که در بالا ذکر گردید مجدداً با سکوت در مقام بیان و بدون هرگونه اشاره به طرح های هادی شهری تکرار نموده است.

قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها مصوب ۱۴۰۱/۴/۱ در ماده ۱۷ مقرر داشته است: «شهرداری ها برای صدور پروانه ساختمانی موظف به رعایت طرح تفصیلی شهرها بوده و فروش تراکم و نیز تغییر کاربری اراضی برخلاف طرح تفصیلی فقط با تصویب در کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی مجاز است. متخلفان از مفاد این ماده مشمول مجازات تعزیری درجه هفت موضوع ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی بجز حبس و شلاق می شوند.»<sup>۵۰</sup>

---

<sup>۵۰</sup> عبارات بیان شده در این ماده یکی از شاهد مثال هایی است که نشان می دهد چرا با وجود نیاز شدید به بازنگری و به روز رسانی قوانین اما همواره حقوقدانان نگران ورود و مداخله صریح یا ضمنی قانون گذار در قوانین قدیمی هستند. همچنانکه مشاهده می شود در این ماده قانون گذار هیچ حکم جدیدی بر احکام و اصول قبلی نیافزوده و تغییر مثبتی صورت نداده است جز آنکه علاوه بر تجویز اقدام غیر اصولی «تغییر کاری» و بدتر از همه، تجویز اقدام قبیح و شنیع «تراکم فروشی» و تنزل دادن شأن کمیسیون ماده ۵ از «طرح ریزی و تصویب طرح های توسعه شهری» به «شهرفروشی»، همچنین از طریق وضع ضمانت اجرایی سخیف و غیر موثر عملاً تمامی شهرداران و کارکنان آن در سراسر کشور را تشویق به ارتکاب جرم و فروپاشی نظام طرح های شهری (که وظیفه ذاتی آن ایجاد رفاه و آسایش و سلامت جسمی و روحی شهروندان و نظم و عدالت شهری و صیانت از پهنه سرزمین و منابع آن است) نموده و دست مراجع نظارتی و قضایی را در پیگیری و اعمال مجازات های بازدارنده موثر که متناسب با سودهای کلان حاصل از ارتکاب جرم باشد، بسته است. تشویق به ارتکاب جرم از سوی مقنن و یا پاداش دادن به متجاوزین به اراضی و املاک عمومی و ضوابط طرح های شهری از طریق اعتبار بخشیدن به تصرفات و تفکیک ها و ساخت و سازهای غیر قانونی یا مجرمانه سابق یا رفع اثر از مجازات و نیز جرم انگاری های غیربازدارنده و عملاً تشویقی که مکرر در قوانین پراکنده دیده می شود خود مصداقی از فساد سیستمی تقنینی بوده و احساس خسران برای شهروندان قانونمدار و مسئولیت پذیر بوجود آورده و هر روز مردم و تابعین قانون را نسبت به ارزش و اعتبار قوانین مصوب بی اعتمادتر نموده و به افزایش نابهنجاری در رفتارهای حقوقی اجتماع و نهادهای صنفی و حرفه ای دامن می زند. در حالی که در تمامی جوامع در باور مردم مهمترین کارکرد «قانون» ایجاد و برقراری نظم باید باشد چگونه می توان پذیرفت در جامعه ای قانون خود به ابزاری برای نابودی یا تهدید نظم عمومی تبدیل شود!!

چرایی این که چگونه از اهداف متعالی مندرج در ماده یک قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ (ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم، اعتلای هنر معماری ایران، رعایت سبک های مختلف معماری سنتی و ملی) به تن فروشی نظام مدیریت شهری در ماده ۱۷ قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها مصوب ۱۴۰۱/۴/۱ رسیده ایم به نظر می رسد در جایی فراتر از

با وجود آنکه این ماده ناظر بر تغییر کاربری بر اساس طرح های مصوب شهری موجود بوده لذا حتی اشاره به طرح هادی در این ماده نمی توانست به معنای تجویز تهیه و تصویب آن در آینده باشد با این حال گویا طرح هادی شهری به کلی از حافظه قانون گذار پاک شده یا اساساً مقنن دیگر تمایلی به نام بردن از طرح مزبور ندارد.

همان گونه که در سیر تطور تاریخی قوانین و مقررات در بالا دیده می شود به جز مصوبه جلسه ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ هیئت وزیران، اصولاً از سال ۱۳۸۵ تا کنون رویه تقنینی و مقررده گذاری در تمامی مصوبات مجلس و دولت مبتنی بر عدم شناسایی طرح های هادی شهری و توقف تهیه طرح های مزبور بوده است. بدیهی است با توجه به منع قانونی، بودجه ای نیز نمی توانسته به آن اختصاص یابد زیرا پرداخت هرگونه وجوه برای تهیه طرح های هادی مشمول حکم تبصره ذیل ماده ۷۱ مکرر قانون محاسبات عمومی خواهد گردید.<sup>۵۱</sup>

با وجود آنکه وزیر وقت کشور طی نامه شماره ۷۳۸۹۳/۱/۳/۳۳ - ۱۳۹۱/۶/۱۸ عنوان استانداران سراسر کشور با استناد به تصویبنامه جلسه ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ هیئت وزیران (بشماره ۴۲۴۰۲/۲۵۶۷۴۹ - ۱۳۹۰/۱۲/۲۸) دستور تهیه طرح هادی شهری از محل اعتبارات استانی را داده بود اما همچنانکه اطلاعات مندرج در پایگاه ملی اطلاع رسانی مناقصات نشان می دهد در دو دهه اخیر قریب به اتفاق آگهی های مناقصات طرح های توسعه عمران دستگاه های دولتی ناظر بر تهیه طرح های جامع و تفصیلی بوده و هیچ فراخوانی از سوی دستگاه های دولتی برای عقد قرار داد تهیه طرح هادی شهری در سراسر کشور به چشم نمی خورد. البته تعداد بسیار اندک کمتر از انگشتان یک دست نیز تنها از سوی برخی شهرداری ها و با بودجه غیر دولتی و از محل منابع داخلی شهرداری فراخوان داده شده است.<sup>۵۲</sup>

---

طرح های توسعه و عمران و نظام شهرسازی باید جستجو شود. چون این گونه از تنزل که بیشتر به سقوط می ماند ویژه این قلمرو نبوده و بی گمان بیگانه و بدون پیوند با دگرگونی های پیش آمده در سایر قلمروهای سیاسی فرهنگی اقتصادی اجتماعی نمی تواند باشد.<sup>۵۱</sup> قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ - ماده ۶۰ - متن زیر به عنوان یک تبصره به ماده ۷۱ مکرر قانون محاسبات عمومی کشور الحاق می شود:

«تبصره - دریافت و پرداخت هرگونه وجهی تحت هر عنوان توسط دستگاه های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۵ قانون محاسبات عمومی باید در چهارچوب قوانین موضوعه کشور باشد و هرگونه دریافت و پرداخت بر خلاف مفاد این ماده در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است. کلیه مسئولان و مقامات ذی ربط مدیران ذی حسابان و مدیران مالی حسب مورد مسئول اجرای این حکم می باشند.»

<sup>۵۲</sup> مناقصه تهیه طرح هادی شهر کجور تاریخ آگهی ۱۳۹۴/۱۱/۲۷ یکی از این موارد نادر است. هرچند دستگاه مناقصه گزار استانداری مازندران است اما تصریح گردیده که مبلغ قرارداد از محل منابع داخلی شهرداری تامین گردیده است. با این حال قابل ذکر است نهادهای عمومی غیردولتی (از جمله شهرداری ها) در زمره دستگاه های مذکور در مواد ۵ هردو عنوان قانون مذکور در تبصره ماده ۷۱ مکرر قانون محاسبات عمومی کشور می باشند. (نگاه کنید به پاورقی قبلی)

## بررسی و نقد آرای هیئت های تخصصی و عمومی دیوان عدالت اداری

### دادنامه هیئت تخصصی به شماره ۱۸۱ - ۱۳۹۴/۵/۶

به موجب دادنامه هیئت تخصصی اراضی، محیط زیست و صنایع دیوان عدالت اداری به شماره ۱۸۱ - ۱۳۹۴/۵/۶ در خصوص شکایت شورای اسلامی شهر کهریز سنگ استان اصفهان از مصوبه جلسه ۱۳۹۳/۶/۲۴ شورای عالی شهرسازی<sup>۵۳</sup> مبنی بر محدود نمودن موارد تهیه طرح هادی (موضوع جواز صادره در مصوبه جلسه ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ هیئت وزیران) برای فقط یک نوبت آن هم به شهرهایی که دارای «طرح جامع» نمی باشد، مصوبه مورد شکایت مغایر با قانون استنادی شاکی (بندهای ۱۱ و ۳۴ ماده ۷۱ قانون تشکیلات شوراها... ۱۳۷۵)<sup>۵۴</sup> و سایر قوانین تشخیص داده نشد.

در دادنامه بالا هرچند هیئت محترم تخصصی به اصل موضوع جواز یا منع تهیه طرح هادی بطور مستقیم ورود نکرده است اما چون مصوبه هیئت وزیران و نیز مصوبه شورای عالی شهرسازی با فرض جواز تهیه طرح های هادی تصویب شده بود و از طرفی هیئت تخصصی نیز نص صریح حاکی از منع مقنن در این خصوص در برابر خود نداشت لذا هیئت مزبور نیز با پذیرش ضمنی همین فرض مبادرت به رسیدگی و صدور دادنامه نموده است. در حالی که هیئت محترم تخصصی با استفاده از مفهوم قوانین متعددی که به تفصیل بیان کردیم می توانست منع قانونی تهیه طرح های هادی را استنباط و استناد نماید. در واقع محل نزاع یعنی اصل جواز تهیه طرح هادی شهری قبل از مصوبه دولت به حکم مواد متعدد اما ضمنی و غیر صریح مقنن و همچنین اصول حاکم بر حقوق طرح های توسعه و عمران سالبه به انتفاء موضوع بوده است. با این حال و با وجود قوانین متعدد بعدی که در سال های پس از صدور دادنامه بالا تصویب گردید از هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری

---

<sup>۵۳</sup> بند ۵ مصوبه جلسه ۱۳۹۳/۶/۲۴ شورای عالی شهرسازی: «۵- در خصوص تصویب نامه شماره ۲۵۶۷۴۹/۴۲۴۰۲ - ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیئت وزیران در رابطه با تهیه طرح های هادی برای شهرهای با جمعیت کمتر از ۲۵ هزار نفر تاکید می گردد:

الف: این تصویب نامه مختص شهرهایی است که طرح مصوب ندارند. لذا شهرهایی که دارای طرح جامع یا هادی مصوب بوده یا قرارداد تهیه طرح جامع برای آنها منعقد شده است مشمول این تصویب نامه نمی گردند.

ب: طرح های هادی شهرهای مذکور تنها یک بار تهیه می گردد و پس از آن لازم است برای این شهرها طرح جامع تهیه شود.»

<sup>۵۴</sup> ماده ۷۱ قانون تشکیلات شوراها... ۱۳۷۵ که در اصلاحات بعدی به ماده ۸۰ تغییر یافت از جمله وظایف شورای اسلامی شهر را ذیل بندهای ۱۱ و ۳۴ چنین بیان نموده است:

«۱۱- همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تایید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی

۳۴- بررسی و تایید طرح های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی ربط قانونی جهت تصویب نهایی»

و هیئت محترم تخصصی آن انتظار بیشتری برای درک پیام قانون گذار و انعکاس آن در آرای بعدی می رفت که با تاسف باید گفت هیچگونه توجهی از سوی هیئت های مزبور به اراده ضمنی مقنن و روح متون قانونی نشد.

### دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۸۴۶ - ۱۴۰۱/۴/۲۸

به موجب دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۸۴۶ - ۱۴۰۱/۴/۲۸ سازمان بازرسی کل کشور ابطال بند ۱-۱ دستورالعمل ضمیمه نامه شماره ۷۳۸۹۳/۱/۳/۳۳ - ۱۳۹۱/۶/۱۸ وزیر کشور را تقاضا نموده است.

متن بند مورد شکایت: «۱-۱ - مقرر گردید طرح هادی شهری برای کلیه شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت براساس مصوبه مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ هیئت وزیران از طریق دفاتر فنی استانداری تهیه گردد. ضمناً چنانچه افق طرح جامع یا جامع تفصیلی شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت به اتمام رسید دفتر فنی مکلف است نسبت به تهیه طرح هادی شهری اقدام نماید.»

دلیل شکایت نیز مغایرت بند ۱-۱ دستورالعمل با بند ۴ ذیل ماده یک قانون تغییر نام ... ۱۳۵۳ می باشد که اشعار میدارد: «طرح هادی عبارت از طرحی است که در آن جهت گسترش آتی شهر و نحوه استفاده از زمین های شهری برای عملکردهای مختلف به منظور حل مشکلات حاد و فوری شهر و ارائه راه حل های کوتاه مدت و مناسب برای شهرهایی که دارای طرح جامع نمی باشند تهیه می شود.»

علی رغم ارسال و ابلاغ نسخه دوم دادخواست و ضمائم آن برای طرف شکایت تا زمان رسیدگی به پرونده هیچ پاسخی واصل نشده است.

### دادنامه هیات عمومی به شماره ۸۴۶ - ۱۴۰۱/۴/۲۸

به موجب بند ۱ تصویب نامه شماره ۴۲۴۰۲/۲۵۶۷۴۹ - ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیات وزیران مقرر شده است که: «وزارت کشور از طریق دفاتر فنی استانداری ها نسبت به تهیه طرح هادی برای شهرهای با جمعیت زیر بیست و پنج هزار نفر براساس مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری و سایر مقررات مربوط اقدام و به مراجع قانونی ارائه نماید» و بر مبنای بند ۶ ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵، «تصویب طرح های جامع شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت در چهارچوب سیاست های ابلاغی شورای عالی شهرسازی و معماری»، از جمله وظایف و اختیارات شورای برنامه ریزی و توسعه استان است که این صلاحیت در خصوص کلیه شهرها اعم از اینکه دارای طرح جامع بوده و یا فاقد طرح جامع باشند، اعمال می شود. بنا به مراتب فوق، بند ۱-۱ دستورالعمل تهیه و تصویب طرح هادی شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت (ابلاغی به موجب نامه شماره ۷۳۸۹۳/۱/۳/۳۳ - ۱۳۹۱/۶/۱۸ وزیر کشور) که براساس آن بر تهیه طرح هادی شهری برای کلیه شهرهای زیر ۲۵



۱۳۹۴/۵/۶ هیئت تخصصی اراضی محیط زیست دیوان عدالت اداری در برابر شورای عالی شهرسازی باخته بود دوباره به شکل دیگری برنده شود.<sup>۵۸</sup>

از سوی دیگر صرف نظر از اینکه مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات دولتی بایستی با قوانین حاکم در زمان تصویب مصوبه مورد سنجش و قضاوت قرار گیرد نه با قوانینی که بعد از مصوبه دولتی وضع و انتشار یافته است<sup>۵۹</sup> اصولاً قابل درک نیست که چگونه هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری از «جواز قانونی تهیه و تصویب طرح جامع برای شهرهای زیر پنجاه هزار نفر»، «جواز تهیه و تصویب طرح هادی برای شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر» را استنباط نموده است؟!

نکته مهم دیگر آنکه به دنبال شکایت شهرداری همدان از دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۷۴ وزیر مسکن و شهرسازی و تقاضای ابطال قسمت دوم بند ب دستورالعمل و با وجود آنکه سابقاً هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۴۸ - ۱۳۷۸/۲/۲۵ قسمت سوم بند الف دستورالعمل (واگذاری بخشی از باغات بصورت رایگان) را ابطال نموده بود و اکنون همان جهات و موجبات ابطال بلکه به شکل قوی تر در مورد قسمت دوم بند ب (واگذاری بخشی از اراضی کشاورزی بصورت رایگان) نیز صادق بود با این حال هیئت مزبور با این استدلال که دستورالعمل موضوع شکایت به موجب تبصره یک ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری مصوب ۱۳۹۰ عیناً مورد پذیرش مقنن واقع شده و رعایت آن الزامی دانسته شده است طی دادنامه شماره ۴۴۲ - ۱۳۹۲/۷/۸ اعلام نمود که موجبی برای ابطال آن وجود ندارد.

در واقع تلقی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری چنین بوده که دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری از حیث جایگاه تقنینی از «مقرر دولتی» به سطح «مقرر قانونی» ارتقاء یافته است. حال می گوئیم که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با صدور دادنامه شماره ۸۴۶ - ۱۴۰۱/۴/۲۸ مرتکب استاندارد دوگانه شده است. زیرا ماده یک قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰/۵/۱۷ نیز آیین نامه های مربوط به قانون ساماندهی و حمایت تولید و عرضه مسکن را لازم الرعایه دانسته بود. پس از آنکه طی مصوبه شماره ۳۷۴۸۵/۴۱۴۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ هیئت وزیران در جلسه ۱۳۸۶/۳/۶ که در مرکز استان اصفهان تشکیل گردید مقرر نمود: «وزارت مسکن و شهرسازی موظف است نسبت به تهیه طرح جامع برای کلیه شهرهای کشور تا پایان سال ۱۳۸۸ اقدام نماید. برای شهرهایی که دارای طرح هادی معتبر هستند تهیه طرح جامع یک سال قبل از سال افق طرح الزامی است و تهیه طرح تجدیدنظر برای طرح های هادی شهری ممنوع است.» سپس در راستای تداوم سیاست ممنوعیت تهیه طرح هادی آیین نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب جلسه ۱۳۸۷/۸/۲۰ وزیران عضو کارگروه مربوط و مورد تایید مقام ریاست جمهوری در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۵ در ماده ۱۸ مقرر داشت: «وزارت مسکن و شهرسازی موظف است برای کلیه شهرهایی که افق طرح هادی یا جامع آنها به پایان

<sup>۵۸</sup> چنانچه اتفاقی مشابه در دعوایی می افتاد که طرف های آن اشخاص خصوصی می بودند بی گمان ظن تبانی طرفین دعوی در طرح شکایت صوری می رفت!.

<sup>۵۹</sup> مگر آنکه قوانین بعدی اساساً محل نزاع و امکان رسیدگی هیئت عمومی را فاقد موضوعیت نموده باشد.

رسیده است و یا اصولاً فاقد طرح می‌باشند براساس اسناد توسعه و عمران بالا دست نسبت به تهیه طرح جامع ... اقدام نماید.» همچنین ماده ۱۲ و تبصره ۳ ماده ۲۱ و ماده ۴۶ آیین نامه اجرایی کلیه اقدامات مربوط به احکام قانون شامل شرح خدمات طرح توسعه و عمران، طراحی های آماده سازی، صدور پروانه و تعیین تراکم مجاز را تنها بر اساس طرح های جامع و تفصیلی ممکن دانسته است.

بنابراین تردیدی در ممنوعیت تهیه هادی از منظر آیین نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن نیست. از همین رو با اخذ وحدت ملاک از دادنامه شماره ۴۴۲ - ۱۳۹۲/۷/۸، هیئت عمومی در صدور دادنامه شماره ۸۴۶ - ۱۴۰۱/۴/۲۸ نیز می بایست حکم آیین نامه به منع تهیه طرح هادی شهر را محترم می شمرد.

به هر صورت عدم موضع گیری صریح قوانین در منع آشکار تهیه طرح های جامع و شکایت نا بهنگام و به دور از تدبیر سازمان بازرسی کل کشور و عدم اشراف هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری به سیر قوانین ناظر بر تهیه و تصویب طرح هادی و استنباط نادرست از جایگاه حقوقی طرح مزبور و صدور دادنامه در تایید نامه وزارت کشور فرصت جدیدی را برای وزارت کشور بوجود آورد تا بلافاصله با صدور بخشنامه دیگری از این پشتوانه قضایی استفاده نموده و ماهی بزرگ خود را از آب گل آلود صید نماید.<sup>۶۰</sup>

---

<sup>۶۰</sup> با وجود آنکه شهرداری ها و وزارت کشور از کوچکترین روزنه های تقنینی اجرایی همواره حداکثر بهره برداری را می نمایند و فرصت طلبی کاملی دارند در نقطه مقابل دبیرخانه شورای عالی شهرسازی نه در شناسایی فرصت ها و نه در بهره گیری بهنگام از این فرصت ها سرعت و دقت لازم را ندارد. بعنوان نمونه، قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها مصوب ۱۳۶۷ اصلاحی ۱۳۸۰ که مقرر می داشت مالکین املاک واقع در طرح های عمومی پس از گذشت مواعد مندرج در قانون از کلیه حقوق مالکانه مانند احداث و تجدید بنا برخوردار می شوند با منتفی اعلام نمودن طرح در عمل، نحوه اعمال حق احداث را از حیث ضوابط (کاربری و تراکم و سطح اشغال) با ابهام مواجه نمود. در پاسخ به این ابهام و رفع سرگردانی مردم و بلامتکلیفی مراجع صدور پروانه شورای عالی شهرسازی مبادرت به اتخاذ تصمیم مصوبه جلسه ۱۳۷۱/۶/۱۶ نمود که به موجب آن در کلیه موارد حقوق مالکانه را بصورت ۱۵۰ مترمربع مسکونی در دو طبقه تعیین نمود. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۲۷۱ و ۲۷۰ - ۱۳۷۹/۹/۲۰ مبادرت به ابطال مصوبه مزبور نمود و مجدداً مردم و مراجع صدور پروانه را برای سال های مدید مواجه با بلامتکلیفی و ابهام در ضوابط مربوط نمود تا آنکه سرانجام هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه وحدت رویه شماره ۸۱۷ - ۱۳۹۵/۱۰/۱۴ مقرر داشت که در موارد مشمول قانون مزبور شهرداری الزامی به دادن حداکثر تراکم در چهار طبقه به مالکین ندارد. صدور دادنامه مزبور پس از سال ها ابهام در ضابطه در واقع چراغ سبزی بود که غیرمستقیم به شورای عالی شهرسازی اجازه می داد مصوبه جدیدی را با تعیین تراکم پایه مسکونی بعنوان ضابطه به تصویب رساند اما سرانجام در تاریخ ۱۴۰۱/۱/۲۲ شورای عالی شهرسازی با تاخیر چند ساله مبادرت به تصویب مصوبه ای با عنوان نحوه اعمال حقوق مالکانه در املاک واقع در طرح های دولتی نمود!

همچنین با وجود آنکه هیئت وزیران به موجب ماده ۵۴ آئین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح ها ... ۱۳۷۸ مقرر نموده بود آیین نامه نحوه تهیه طرح های توسعه و عمران و نیز آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای آنها حداکثر ظرف مدت شش ماه به طور مشترک توسط وزارتخانه های مسکن و شهرسازی و کشور تهیه و به تصویب شورای عالی شهرسازی برسد متأسفانه آیین نامه نخست تا زمان این نوشتار

بخشنامه وزارت کشور به شماره ۱۵۲۶۵۸ - ۱۴۰۱/۷/۳۰ در واقع در پاسخ به ولع و اشتباهی سیری ناپذیر شهرداری ها و استانداری ها در بلعیدن فرصت های ساخت و ساز محلی و گریز از نظارت مراجع مرکزی و طرح های بالادست صادر گردید. در بخشنامه مزبور عنوان استانداران محترم سراسر کشور آمده است:

«رای صادره هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۸۴۶ - ۱۴۰۱/۴/۲۸ مبین قانونی بودن مفاد ابلاغیه شماره ۷۳۸۹۳/۱/۳/۳۳ - ۱۳۹۱/۶/۱۸ وزیر محترم وقت کشور در خصوص تهیه طرح های هادی شهری برای کلیه شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت می باشد. از آنجا که به دلایل مختلف از جمله سهولت در تهیه، تصویب و اصلاح طرح های هادی شهری مورد اقبال ویژه شهرداران و شوراهای اسلامی در شهرهای کوچک می باشد لذا شایسته است دستور فرمایید با اجرای دقیق و کامل دستورالعمل یاد شده از حداکثر ظرفیت های قانونی در اختیار برای حمایت از سرمایه گذاری و توسعه در شهرهای کوچک بهره برداری گردد... لازم است به فوریت با تامین شرایط و منابع مورد نیاز، طرح هادی برای کلیه شهرهای مشمول و متقاضی این بند تهیه و گزارش آن به این وزارت ارسال گردد...»

### دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۲۱ - ۱۴۰۲/۱۱/۱۰

معاون شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی و دبیر شورای عالی شهرسازی به موجب لایحه شماره ۴۹۲۹۹/۳۰۰ مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۸ تقاضای تجدیدنظر در دادنامه شماره ۸۴۶ - ۱۴۰۱/۴/۲۸ هیئت عمومی را در اجرای ماده ۹۱ قانون دیوان عدالت اداری به ریاست دیوان عدالت اداری تقدیم می کند.<sup>۶۱</sup> متن لایحه مذکور خلاصتاً بشرح به زیر است:

«پس از ابلاغ مصوبه هیأت وزیران، وزارت کشور بخشنامه شماره ۷۳۸۹۳/۱/۳/۳۳ - ۱۳۹۱/۶/۱۸ را ابلاغ نمود. در تصویب نامه سال ۱۳۹۰ هیأت وزیران، تهیه طرح هادی مقید به رعایت مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری شده بود. لذا

---

هنوز تهیه و تصویب نگردیده و آیین نامه دوم نیز با ۲۲ سال تأخیر در جلسه ۱۴۰۰/۵/۴ شورای عالی شهرسازی آن هم با ایراداتی که بخشی از آن در این نوشتار آمده به تصویب رسید!

این تأخیر و کندی گاه با ضمانت اجرای قانونی سخت مواجه می شود از همین رو بروز چالش جدی برای شورای عالی شهرسازی و وزارت راه و شهرسازی در اجرای تکلیف قانونی مندرج در بند «الف» ماده ۵۳ قانون برنامه هفتم ... ۱۴۰۳ (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳) با توجه به ضمانت اجرای جدی آن (عدم قابلیت اجرای تمامی طرح های جامع و تفصیلی کلان شهرها و توقف صدور مجوز های مربوط در صورت عدم بارگذاری برخط و آنی در سامانه طرح ها برای دسترسی عموم) از ابتدای سال ۱۴۰۴ قابل پیش بینی است.

<sup>۶۱</sup> ماده ۹۱ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲/۲/۱۰: «چنانچه رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان یا بیست نفر از اعضای هیئت عمومی، هریک از آرای هیئت عمومی یا آرای قطعی هیئت های تخصصی را اشتباه یا مغایر قانون تشخیص دهند رئیس دیوان موضوع را جهت رسیدگی مجدد به هیئت عمومی ارجاع می دهد. در صورتی که هیئت عمومی رای صادره را اشتباه یا مغایر قانون تشخیص دهد نسبت به نقض آن و صدور رای صحیح اقدام می کند»

مصوبه مورخ ۱۳۹۳/۶/۲۴ شورای عالی مذکور (که بر اساس آن شهرهایی که دارای طرح جامع یا هادی مصوب بوده یا قرارداد طرح جامع برای آن‌ها منعقد گردیده مشمول تهیه طرح هادی نمی‌شوند)، توسط وزارت کشور لازم‌الاتباع می‌باشد.

با توجه به برداشت‌های متفاوت از مصوبه فوق‌الذکر هیأت وزیران، همچنین با عنایت به اینکه بر اساس اصل ۱۳۴ قانون اساسی و سایر مقررات موضوعه، معاونت حقوقی ریاست جمهوری مرجع رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های دولتی می‌باشد، وزارت راه و شهرسازی از معاونت حقوقی ریاست جمهوری درخواست نمود نظریه‌ای تبیینی در رابطه با مصوبه مورد نظر هیأت وزیران ارائه نماید. بر اساس نظریه معاونت حقوقی، برای شهرهای دارای طرح جامع، تهیه طرح هادی منتفی است و اتمام مدت طرح جامع، موجب عدم اعتبار آن نبوده<sup>۶۲</sup> و این امر موجبی برای تهیه طرح هادی نیست. همچنین مادامی که طرح جامع به تصویب نرسیده باشد، تمدید و تجدیدنظر طرح هادی امکان‌پذیر بوده و در صورت تصویب طرح جامع اجرای

---

<sup>۶۲</sup> از جمله آسیب‌های حقوقی در حوزه طرح‌های توسعه و عمران فقدان استاندارد واحد در استعمال واژگان می‌باشد. متأسفانه در پاره‌ای از مصوبات شورای عالی شهرسازی به «پایان مدت اعتبار طرح» اشاره شده است که ظاهراً منظور «پایان افق طرح» می‌باشد. از جمله در ماده ۱۱ آیین‌نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ از «پایان مدت اعتبار طرح جامع» سخن گفته شده است. همچنین مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری به شورای برنامه ریزی و توسعه استانها در خصوص تصویب طرح‌های جامع شهرهای زیر صد هزار جمعیت» مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۵ اصلاحی ۱۳۸۸/۵/۵ و ۱۳۹۰/۲/۵ در بند ۹ از تغییرات طرح‌های هادی «معتبر» سخن گفته که ظاهراً منظور طرح‌های هادی است که افق آن هنوز به پایان نرسیده است.

بدیهی است میان طرح «فاقد اعتبار» و طرحی که افق آن پایان یافته است تفاوت بسیاری از جهت آثار حقوقی وجود دارد. طرح از طریق ابطال از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و یا به روش بازنگری و جایگزینی با طرح جدید «فاقد اعتبار» گردیده و اجرای آن متوقف می‌شود. البته «فاقد اعتبار» به معنی عدم قابلیت اجرا بوده و به معنای «فاقد آثار» نخواهد بود همچنانکه همواره بسیاری از حقوق مکتسبه ادعایی یا تایید قضایی شده، ناشی از طرح‌های مصوب شهری پیشین می‌باشد. «اصل استمرار اعتبار طرح» که موید «اعتبار طرح حتی پس از پایان یافتن دوره یا افق طرح» است بعنوان مبنای برخی احکام در قوانین و مقررات مختلف به چشم می‌خورد از جمله احکام قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ و بند یک مصوبه «ضوابط شهرسازی و ساختمانی در طول تهیه تا زمان تصویب طرح‌های هادی جامع و تفصیلی» مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۹ شورای عالی شهرسازی که مقرر می‌دارد: «۱ - در مواردی که طرح هادی و یا جامع در دست تهیه می‌باشد تا زمان ابلاغ طرح مصوب، ضوابط و مقررات طرح مصوب قبلی یا اگر شهر فاقد طرح باشد ضوابط و مقررات قبلی مورد عمل شهرداری‌ها ملاک عمل خواهد بود.»

با این حال حکم قانون می‌تواند تمام یا بخشی از طرح را فاقد اعتبار یا غیرقابل اجرا نماید. بعنوان نمونه ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷ اصلاحی ۱۳۸۰ که مقرر می‌دارد پس از ۱۸ ماه از تاریخ اعلام رسمی وجود طرح چنانچه دستگاه اجرایی اقدام به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بهاء یا عوض ننماید مالکین املاک واقع در طرح از کلیه حقوق مالکانه مانند احداث یا تجدید بنا یا افزایش بنا و ... برخوردارند. همانطور که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ماده واحده مزبور طی دادنامه شماره ۴۳۷ و ۴۳۸ - ۱۳۸۶/۶/۲۵ اعلام نموده است حکم مقنن در واقع و نفس الامر مفید بی اعتباری طرح مصوب و نتیجتاً انتفاء کاربری آن در مقام اعمال حقوق مالکانه است. بنظر می‌رسد در این موارد از عبارت «عدم اعتبار نسبی طرح» بتوان استفاده کرد.

طرح هادی متوقف می‌شود. حکم معاونت حقوقی که بر اساس قوانین موضوعه صادر شده و ناظر بر ضرورت عدم تهیه طرح هادی برای شهرهای دارای طرح جامع می‌باشد، توسط وزارت کشور لازم‌الاتباع می‌باشد

علی‌رغم اینکه نظریه معاونت حقوقی ریاست جمهوری مبنای اقدامات وزارت راه و شهرسازی و وزارت کشور قرار گرفته بود، پس از صدور رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر عدم مغایرت قانونی بند ۱- ۱ ابلاغیه سال ۱۳۹۱ وزارت کشور در دادنامه صدرالذکر، وزارت کشور با قانونی اعلام کردن ابلاغیه شماره ۷۳۸۹۳/۱/۳/۳۳ - ۱۳۹۱/۶/۱۸ خود، از استانداران خواست تا نسبت به تهیه طرح هادی برای کلیه شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت (از جمله شهرهایی که دارای طرح جامع بوده و افق طرح به اتمام رسیده است) مطابق ابلاغیه فوق اقدام مقتضی نمایند.

لذا با عنایت به این مهم که طرح جامع شهرها پس از اتمام افق طرح همچنان واجد اعتبار می‌باشند، تهیه طرح هادی برای شهرهایی که دارای طرح جامع هستند، مغایر نص صریح قوانین و مقررات موضوعه و بند ۴ ذیل ماده ۱ قانون تغییر نام ... ۱۳۵۳ است.

ضمناً در رأی صادره از هیأت عمومی در دادنامه صدرالذکر، به بند ۶ ذیل ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ مبنی بر تعیین شورای برنامه ریزی و توسعه استان به عنوان مرجع تصویب نهایی طرح جامع شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر جمعیت استناد شده در حالی که بند فوق در رابطه با طرح جامع شهری است و این بند قابل تعمیم به طرح های هادی شهری نمی‌باشد.

در مورد پیامدهای ناشی از تهیه طرح هادی برای شهرهای دارای طرح جامع مصوب با عنایت به عدم تناسب شرح خدمات تهیه طرح هادی (که اساساً برای پاسخگویی به نیازهای فوری شهر است) با نیازهای بلند مدت توسعه شهری، بسیاری از چالش‌های اساسی شهرها که مرتفع شدن آن‌ها مستلزم ارائه برنامه‌های بلندمدت می‌باشد نادیده گرفته شده و پیامدهای نامطلوبی برای شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت ایجاد نماید. این امر با توجه به تعداد قابل توجه شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر منجر به چالش‌های اجرایی گسترده‌ای خواهد شد. لازم به ذکر است مطابق آمارهای موجود تعداد کل شهرهای کشور ۱۴۱۱ عدد و تعداد شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت برابر با ۱۱۱۲ شهر (۷۹ درصد از کل شهرهای کشور) می‌باشد. همچنین در شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت، تعداد ۴۵۶ شهر دارای طرح جامع با افق معتبر و ۲۱۸ شهر دارای طرح جامع فاقد افق معتبر و ۴۳۸ شهر فاقد هرگونه طرح جامع می‌باشند. در این میان، چنانچه مطابق ابلاغیه وزارت کشور مقرر باشد خلاف قوانین موضوعه، برای شهرهایی که افق طرح جامع آن‌ها به اتمام رسیده در کنار شهرهای فاقد طرح جامع، طرح هادی تهیه شود، تعداد ۶۵۶ شهر مشمول تهیه طرح هادی می‌گردند که این تعداد بسیار قابل توجه است.

ملاک عمل نبودن طرح های جامع مصوب (فاقد افق معتبر) و جایگزینی آن‌ها با طرح هادی منجر به هدر رفت هزینه‌های انجام شده برای تهیه طرح جامع می‌گردد. لازم به ذکر است اعتبارات تخصیص یافته برای تهیه طرح های جامع شهرهای

زیر ۲۵ هزار نفر تا پایان سال ۱۴۰۱، معادل ۸/۱۷۳ میلیارد ریال بوده و اعتبار مورد نیاز برای سال ۱۴۰۲، معادل ۷/۱۲۷ میلیارد ریال می‌باشد.

چالش اجرایی دیگری که در زمینه طرح های هادی وجود دارد به نحوه بررسی مغایرت های طرح مربوط می گردد. چنانچه مستحضرید متعاقب تصویب طرح جامع برای شهر طرح تفصیلی آن توسط وزارت راه و شهرسازی تهیه و به استناد ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ به تصویب کمیسیون ماده ۵ می رسد. کمیسیون مذکور مرجع بررسی و تصویب مغایرت های طرح تفصیلی شهرها با طرح جامع می باشد از جایگاه قانونی مشخصی در قانون تأسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ برخوردار بوده و پیش بینی های لازم در زمینه فرآیندهای کارشناسی منتهی به کمیسیون مذکور، همچنین نظارت بر مصوبات آن، در آیین نامه نحوه بررسی طرح های توسعه و عمران انجام پذیرفته است در حالیکه مغایرت های طرح هادی در کمیسیون مغایرت های طرح هادی واقع در استانداری بررسی می شود که در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی جایگاه مشخصی نداشته و ساز و کار فرآیندهای کارشناسی منتهی به آن، همچنین نحوه رسیدگی به مغایرت های اساسی مربوطه در اسناد بالادستی نظیر آیین نامه های مصوب هیأت دولت تعریف نشده است و فرآیندهای نظارتی آن با کمیسیون ماده ۵ قابل مقایسه نیست.

طرح های توسعه و عمران لزوماً باید در یک فرآیند کامل کارشناسی تهیه و تصویب گردند و لذا این امر مستلزم ایجاد تشکیلات مربوطه است. بر همین اساس مطابق ماده ۴ قانون تأسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱، وزارت راه و شهرسازی به جای دبیرخانه شورای عالی شهرسازی در تشکیلات خود واحدی ایجاد می کند که تحت نظر معاون شهرسازی و معماری آن وزارت وظایف مختلفی را بر عهده دارد که یکی از این وظایف بررسی و اظهارنظر کارشناسی در مورد طرح های جامع شهری از طریق کمیته های فنی است. علاوه بر این، در فرآیند بررسی طرح های جامع شهری در استان ها، ادارات کل راه و شهرسازی استان ها به عنوان بازوی اجرایی دبیرخانه شورای عالی موظفند تا ضمن مطرح نمودن طرح های جامع شهری در مراجع ذیربط استانی، بستر بررسی کارشناسی طرح های مذکور را مهیا کنند. این در حالی است که در قوانین موضوعه تشکیلات لازم برای بررسی کارشناسی طرح های هادی پیش بینی نگردیده است و این امر سبب می گردد تا این گونه طرح ها در ابعاد مختلف مورد بررسی قرار نگیرند و همین امر در کنار اعمال نفوذ برخی نهادهای محلی منجر به پیامدهای نامطلوب کالبدی نظیر از بین رفتن اراضی کشاورزی و باغی، بی توجهی به رعایت اصول پدافند غیر عامل، کم توجهی به رعایت حرایم مربوط به دستگاه های مختلف از جمله مسیل ها و رودخانه ها و ... خواهد شد.

به بیان دیگر معاونت شهرسازی و معماری وزارت متبوع و واحدهای استانی مستقر در ادارات کل در طی چند دهه گذشته ساختار تشکیلاتی و بسترهای لازم (از جمله نیروی کارشناسی) را جهت تهیه طرح های شهرسازی در کلیه سطوح به صورت حرفه ای در اختیار دارند در حالی که این ظرفیت کارشناسی و فنی به هیچ وجه در دفاتر فنی استانداری ها فراهم نیست و این امر نهایتاً به تضعیف محتوای نظام برنامه ریزی شهری کشور منجر خواهد شد.



۱۳۹۵ ناظر بر صلاحیت شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان برای «تصویب طرح های جامع شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت در چهارچوب سیاست‌های ابلاغی شورای عالی شهرسازی و معماری» بوده و این صلاحیت قابل تعمیم به طرح های هادی نیست و در نتیجه استناد رأی شماره ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۸۴۶ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به این بند مبنای حقوقی ندارد. با توجه به مراتب فوق، بند ۱-۱ دستورالعمل ضمیمه نامه شماره ۷۳۸۹۳/۱/۳/۳۳ مورخ ۱۳۹۱/۶/۱۸ وزیر کشور که براساس آن تهیه طرح هادی برای شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت که دارای «طرح جامع» هستند نیز مجاز اعلام شده، خلاف قانون است و لذا برمبنای جواز حاصل از ماده ۹۱ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰) ضمن نقض رأی شماره ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۸۴۶ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بند ۱-۱ دستورالعمل ضمیمه نامه شماره ۷۳۸۹۳/۱/۳/۳۳ مورخ ۱۳۹۱/۶/۱۸ وزیر کشور به دلیل مغایرت با قانون، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود. این رأی براساس ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰) در رسیدگی و تصمیم‌گیری مراجع قضایی و اداری معتبر و ملاک عمل است. رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - حکمتعلی مظفری

فقدان جواز قانونی تهیه و تصویب طرح هادی شهری که بشرح سیر تقنینی بالا اثبات گردید هم در دادنامه هیئت محترم تخصصی اراضی محیط زیست دیوان عدالت اداری به شماره ۱۸۱ - ۱۳۹۴/۵/۶ و هم در آرای هیات محترم عمومی دیوان عدالت به شماره های ۸۴۶ - ۱۴۰۱/۴/۲۸ و ۱۲۱ - ۱۴۰۲/۱۱/۱۰ مورد غفلت واقع شده است. اما صرفنظر از نقد آرای صادره از منظر قانونی که مبنای آن به قدر کفایت بیان گردید در ذیل به نقد رویه قضایی و مصوبات شورای عالی شهرسازی در رابطه با طرح هادی شهری از منظر اصول حاکم بر حقوق طرح های توسعه و عمران می پردازیم.

## نقد رویه قضایی در پرتو اصول حقوقی

### اهمیت کاربرد اصول

«در گستره حقوق هیچ موضوعی به ارزش و اهمیت شناخت اصول و تمیز آن از فروع نیست. ثمره و محصول قضاوت چه احقاق حق و یا ابطال باطل و چه فصل خصومت و یا سازش، مستلزم شناخت و به کارگیری اصول است.»<sup>۶۳</sup>

قانون گذار تنها تعداد اندکی از روابط حقوقی موجود را مجال می یابد مورد حکم صریح قرار دهد. از همین رو بسیاری از روابط در حوزه حقوق عمومی یا خصوصی که در معرض قضاوت و یا اجرا قرار می گیرد فاقد حکم صریح بوده و قاضی (در مقام دادرسی و انشاء رای) و مدیران و مقامات و نهادهای دولتی (در مقام اجرا) ناگزیر بایستی حکم موضوع را از اصول کلی استنتاج نمایند. حتی هنگامی که حکم صریحی نیز در موضوع وجود دارد باز این اصول هستند که نحوه نگرش و استنباط درست از حکم مقنن و شیوه تفسیر یا یافتن مقصود واقعی از حکم مقنن یا نحوه حل تعارض یا تراحم حکم با دیگر احکام یا دیگر منابع حقوقی یا واقعیات خارجی را آشکار و تعیین می سازد. در هنگام تعارض میان احکام قانونی و یا تراحم در اجرای همزمان آنها این «اصول» است که راه را از بی راه بر رویه قضایی و مجریان و تابعین روشن و آشکار می نماید. علاوه بر این، «اصول» یکی از معیارهای مهم برای سنجش میزان درستی یا ناراستی و کژی در حکم قانون گذار است. «اصول» چراغ راهی است برای قانون گذار، قاضی، مجریان و تابعین قانون. قوانین بر پایه نیازها و اقتضائات روز سیاسی اجتماعی اقتصادی تهیه و تصویب می شوند از این رو پس از گذشت مدتی و دگرگونی در نیازها و اقتضائات، قوانین نیز رنگ کهنگی یافته و در معرض طرد و نسخ قرار می گیرند اما «اصول» به سان روح حاکم بر روابط حقوقی هر روز در رنگی نو در قالب نگرش یا داور بر وقایع بیرونی، در هدایت رفتار تقنینی یا قضایی جلوه گری می نماید. همچون «اصل برائت» و «اصل تسلیط» که در برخی از نظام های حقوقی از عمری به درازای بیش از یک هزار سال برخوردار است با این حال همواره هماهنگ و همنا با نیازهای اجتماعی روز مورد استناد و کاربرد قرار گرفته است.<sup>۶۴</sup> «قانون» هیچگاه نمی تواند ما را بی نیاز از «اصول» نماید اما اصول همواره جای خالی قوانین و نیز ادله اثباتی را پر نموده است.<sup>۶۵</sup> قانون برپایه قدرت و چه بسا اغراض سیاسی نوشته و لازم الاجرا می شود اما اصول از وجدان، حکمت، روح عدالت طلبی و نظم گرایی و خرد جمعی سیراب می شود. همواره احکام و دستورات برخاسته از آرای قضایی و رویه های سازمانی و اداری با بهره گیری از «اصول»،

<sup>۶۳</sup> اصول حقوقی و فقهی، دکتر بهرام بهرامی، انتشارات نگاه بینه، چاپ نخست، ۱۳۹۶

<sup>۶۴</sup> قدیمی ترین متن حقوقی در زمینه اصل تسلیط مربوط به حقوق روم است که الهام بخش قوانین فرانسه بوده است. فقها و حقوقدانان اسلامی نیز با تمسک به حدیث نبوی «الناس مسلطون علی اموالهم» اصل تسلیط را از اصول مسلم حقوق اسلامی می دانند. (مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، آرین پتفت و دکتر احمد مرکز المیری، نشر مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، چاپ دوم ۱۳۹۷)

<sup>۶۵</sup> از همین روست که در قواعد فقه گفته اند: «الاصل دلیل حیث لا دلیل».

موجه و تلطیف و روان سازی می شود در غیر اینصورت پیچ و مهره های خشک قوانین، سامانه ها و روابط اجتماعی و نیز اعتماد عمومی را درهم خواهد شکست.

«قانون و رویه قضایی به عنوان دو منبع اساسی حقوق راهگشای ما در ارائه تعریف اصول حقوقی نخواهند بود چراکه هر جا قانون گذار یا دادرس به این اصول اشاره کرده است، هیچ مفهومی از آن بیان نداشته است»<sup>۶۶</sup>. با این حال گاه که در موضوعی قانون ساکت، مجمل و یا مبهم بوده است قضات و مجریان و دیگر تابعین قانون با استمداد از «اصول» به اراده مقنن و راه درست پی برده اند و چه بسیار مواردی که در فقدان حکم قانونی بیم آن می رفت که نظام اجتماعی و تعاملات اشخاص، دست خوش بحران های حقوقی و قضایی گردد اما به مدد اصول حاکم بر نظام حقوقی به سرانجامی منصفانه و عادلانه و مقبول عام منتهی شده است. از سویی دیگر اصول حقوقی به منزله یک تراز و میزان عمل می کند.

اگر قوانین، آیین نامه ها، بخشنامه ها، دستورالعمل ها و انواعی از طرح ها، لوایح، مصوبات شوراها و کمیسیون ها و آرای قضایی و نظرات و اندیشه های حقوقی و انواع توافقنامه ها و قراردادهای را محصولات حقوقی بدانیم همان گونه که کیفیت و درستی محصولات صنعتی را با معیاری به نام «استاندارد» سنجش می نماییم، «اصول» نیز در این قیاس همان نقش «استاندارد» برای سنجش درستی محصولات حقوقی را ایفاء می نماید.

«اصول» نه فقط امکان نقد انواع اقدامات و تصمیمات اجرایی را می دهد بلکه حتی قوانین عادی و بالا دست از جمله قانون اساسی و سیاست های کلی نظام نیز در صورتی که با تامل و دقت کافی نگریسته شود با معیار اصول قابل نقد و سنجش خواهد بود. در جوامعی که ظلم و ستم و تبعیضات ناروا لباس قانون بر تن می کند اصول حقوقی بیش از هر چیز دیگر مورد نیاز جامعه حقوقی و رویه قضایی خواهد بود.

«اصول حقوقی، تنها خاص یک شاخه حقوق نبوده و در تمام رشته های حقوق یافت می شود»<sup>۶۷</sup> در هر رشته ای نیاز به یک زبان و فهم مشترک است و «اصول» همان زبان مشترکی است که قادر است کلیه اشخاص و مراجع مرتبط با یک موضوع را از نظر ایده ها و درک و استدلال و استنتاج به یکدیگر نزدیک سازد. هر رشته ای از حقوق اقتضائات ذاتی خود را دارد و از همین رو بایستی اصول اختصاصی خود را نیز دارا باشد و از آن پیروی نماید. «قواعد و روش های حقوق عمومی از اصل نابرابری اداره و شهروند سرچشمه می گیرد حال آنکه در حقوق خصوصی اصل برابری اشخاص حاکم است»<sup>۶۸</sup>

نظام حقوقی جوامع همواره مدیون و مرهون اصول حقوقی بوده است که در شاخه های مختلف حقوق وجود داشته است. اصول حقوقی بیانگر توسعه نظام حقوقی و قضایی هر کشور است. بعنوان نمونه اصل حفاظت از محیط زیست و پاره ای

<sup>۶۶</sup> اصول حقوقی و جایگاه آن در حقوق موضوعه، دکتر محسن صادقی، نشر میزان، چاپ دوم پائیز ۱۳۹۴

<sup>۶۷</sup> همان مرجع پیشین

<sup>۶۸</sup> مبانی حقوق عمومی، دکتر علی اکبر گرجی اندریانی، انتشارات جنگل جاودانه، چاپ نخست ۱۳۸۸

اصول حقوق اداری در بسیاری از کشور ها از دیر باز نقش موثر و سازنده ای در روابط حقوقی و نیز در رویه قضایی داشته است. «اصول» همان ریلی است که دانش حقوق بر روی آن حرکت می کند. نقش این ریل آن است که دانش حقوق و نهادهای بهره مند از آن را در مسیر درست هدایت نموده و حرکت را روان و تسهیل نماید. از همین رو پرداختن به حقوق شهرسازی<sup>۶۹</sup> قبل از آنکه اصول مربوط به آن به درستی شناسایی و تبیین شود همانند گام برداشتن در جاده ای پر سنگلاخ و توام با احتمال لغزش و انحراف خواهد بود. ضمن آنکه در غیاب اصول، اختلاف آراء و نظرات و در نتیجه سردرگمی بیشتر می شود. همان قدر که وجود «اصول»، توانایی برای تحرک و انتظام بخشی و نقد و تحلیل می دهد فقدان آن نیز تمام این توانایی ها را از صاحب نظران سلب نموده فضای اندیشه ورزی و سنجش و نقد و تحلیل علمی و نیز رویه قضایی را با چالش و سردرگمی اساسی مواجه می نماید. کتاب ها و مقالاتی که تا کنون در باب حقوق شهرسازی یا حقوق شهری و مباحث مرتبط با آن در غیاب اصول و مبانی اولیه این دانش (بعنوان یک پیش نیاز) و صرفاً مبتنی بر قوانین و مقررات و یا اصول عام حقوق خصوصی یا عمومی تالیف و انتشار یافته است بی گمان با چالش ها و دشواری هایی برای مولف و خوانندگان از حیث توجیه و تبیین موضوعات و فهم مبانی آن همراه بوده است.

همانطور که تجربه نشان داده است آن بخش از حقوق که اصول تخصصی مربوط به خود را طی سالیانه متمادی در دانشکده های حقوق و لا به لای متون حقوقی به تمامی یافته و پرداخته و نشر داده است خودآگاهی حقوقدانان و رویه قضایی نیز در رعایت و پاسبانی از آن اصول به هنگام و هوشیار عمل نموده است بعنوان نمونه هرگاه که قانون گذار برخلاف اصول حقوق خصوصی و یا جزایی مبادرت به وضع قوانین نموده است قانون موضوعه از سوی حقوقدانان و وکلا در اشکال و روش های گوناگون از قبیل کتاب و مقاله و سخنرانی و رسانه، هدف آماج تیرهای نقد و انتقاد قرار گرفته است و رویه قضایی نیز با آگاهی از اصول مزبور همسو با جامعه حقوقی تلاش نموده است دست و پای احکام مغایر با «اصول» را با تفسیر مضیق و تفسیر منطقی ببندد اما همین قانون گذار در غیاب شناسایی و تبیین اصول حاکم بر حقوق طرح های توسعه و عمران با خیال راحت از خالی بودن اندیشکده های حقوقی از سلاح مزبور هر روز بر دامنه انحراف از این اصول به زیان شهروندان به پیش روی خود ادامه داده است. در این میان جامعه حقوقی و رویه قضایی نیز جز اطاعت محض از احکام ناصواب چاره ای نداشته و چه بسا احکام ناصواب مقنن را منطبق با اصول فرض نموده و استنباط برخاسته از آن را مبنای دآوری های بعدی نیز قرار داده است!<sup>۷۰</sup> اگر عموم طبقات جامعه تنها وظیفه اطاعت محض از قانون را بر عهده دارند جامعه

---

<sup>۶۹</sup> واژه «حقوق شهرسازی» عبارتی شایع اما همراه با تسامح است. زیرا «شهرسازی» بر معماری و جنبه های کالبدی فیزیکی تأکید دارد. عبارت «حقوق طرح های توسعه و عمران» هرچند که مهجور و کمتر شناخته شده است با این حال درست تر به نظر می رسد.

<sup>۷۰</sup> صلاحیت کمیسیون ماده ۵ در «تغییر کاربری» و رسیدگی به تقاضا یا «دعوی تغییر کاربری» از خطاهای فاحش و رایج در رویه قضایی اعم از دادگاه های عمومی و دیوان عدالت اداری است که طی ده های گذشته در ذهن همگان شکل گرفته و قانون گذار نیز در احکام متعدد مندرج در قوانین متفرقه ناظر بر تغییر کاربری های تکلیفی به این ذهنیت دامن زده است و آنگاه که با انتقاد و عکس العمل موثر جامعه حقوقی و شهرسازان مواجه نگردید سرانجام موقعیت را مناسب یافته و با تصویب ماده ۱۷ قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری ها

و دهیاری ها مصوب ۱۴۰۱ با وارد نمودن عبارات شنیع «تغییر کاربری» و «تراکم فروشی» به دایره واژگان قانونی و وجاهت بخشی بر رفتارهای مخرب مزبور و تشویق به ارتکاب تخلف در پوشش جرم انگاری غیر موثر، تیر خلاص را به مغز مدیریت شهری و حقوق شهروندان شلیک نمود. برنامه ریزی یا طرح ریزی شهری را برخی ناآگاهانه و عده ای از جریان های قدرت و ثروت آگاهانه در مسیرهای تقنینی و رویه های قضایی و سازمانی و اداری به «کاربری» تقلیل داده اند تا بتوانند «حقوق عمومی» را به «دعوی خصوصی» میان مالک و یک یا چند نهاد (مانند شهرداری و کمیسیون ماده ۵) تنزل دهند تا از این مجرا صدور رای بر اساس تبانی ضمنی و نانوشته دو طرف دعوا و گاه حتی براساس توافق مکتوب طرفین را ممکن ساخته و چنین وانمود سازند که مطابق اصول دادرسی در امری که صرفاً مربوط به دو طرف دعوا بوده است قضاوت شده است حال آنکه ذینفع اصلی طرح های توسعه و عمران شهروندانی می باشند که با وجود پرداخت انواعی از خسارات مادی و روحی و معنوی در قبال نقض ضوابط طرح و تغییر کاربری هیچ سمتی در اینگونه دعاوی ندارند و رویه قضایی نیز هنوز با منحصر نمودن «ذینفع» در طرح شکایت به «همسایه مجاور متضرر» اصرار بر شخصی بودن و طرفینی بودن نظام برنامه ریزی شهری دارد!! این امر همان قدر ساده انگارانه است که بیماری کشنده قابل سرایت عمومی را فقط موضوعی مربوط به چند نفر مبتلای فعلی و یا حمله دشمن خارجی به مرز کشور را تنها مشکل مربوط به چند روستای مرزی بدانیم!!

با جدایی میان مرجع رسیدگی به آرای انواع کمیسیون ها با مرجع شکایت از تصمیمات دولتی در اصلاحیه قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲ اعتراض به مصوبات موردی کمیسیون ماده پنج که پیش از این در قالب تقاضای «ابطال» پذیرفته می شد به خواسته «اعتراض به تصمیم» تغییر یافت تا تأکیدی باشد بر ترافیعی بودن تصمیمات آن و شمول و تسری احکام قوانین و مقررات ناظر بر مراجع اختصاصی اداری به کمیسیون ماده پنج. حال آنکه به جز در یک مورد استثنایی (تبصره ۸ ماده ۱۲ قانون ساماندهی بازار و زمین و مسکن مصوب ۱۴۰۳/۲/۱۰) کمیسیون ماده پنج از بدو تصویب قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ تا کنون و بر خلاف باور و رویه قضایی هیچگاه مرجع رسیدگی به امری ترافیعی نبوده است. (نمونه رویه قضایی: دادنامه ۵۳۲ - ۱۳۹۲/۸/۲۱ شعبه ۱۸ دیوان عالی کشور - خواهان دادخواستی به طرفیت شهرداری به خواسته «تغییر کاربری» به دادگاه بابل تقدیم داشته که دادگاه رسیدگی به موضوع را بر اساس ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ در صلاحیت کمیسیون مزبور دانسته است و از خود نفی صلاحیت نموده است و پرونده را در اعمال ماده ۲۸ ق آ د م به دیوان عالی کشور ارسال داشته است. رای شعبه ۱۸ دیوان عالی کشور: قرار عدم صلاحیت خالی از ایراد است قرار تأیید و پرونده عیناً اعاده می شود).

استدلال سازمان بازرسی کل کشور در متن شکایت از مصوبه کمیسیون ماده پنج شهر تهران که منتهی به صدور دادنامه شماره ۴۶۰ - ۱۳۸۳/۹/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری گردید بدین شرح است: کمیسیون ماده پنج صلاحیت تصویب و تغییر طرح تفصیلی را دارد و بدیهی است طرح از کلیت و ویژگی هایی برخوردار است و تغییر آن نیز مستلزم طی مراحل و تشریفات است که نمی توان به تغییرات موردی و خاص بر اساس درخواست افراد که در بعضی از موارد توسط شهرداران مناطق انجام می شود عنوان «تغییر طرح تفصیلی» اطلاق نمود و آنها را داخل در صلاحیت کمیسیون ماده پنج دانست. (هرچند هیئت عمومی در رای صادره به ابطال مصوبه مورد اعتراض به استدلالی سطحی یعنی «عدم امکان تفویض اختیارات کمیسیون ماده پنج به شهردار تهران» بسنده نمود اما همانطور که در رای وحدت رویه شماره ۱۱۷ - ۱۳۹۱/۳/۱ هیئت مزبور نیز تصریح شده است مطابق ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور پیشنهادهای اجرایی سازمان بازرسی کل کشور برای دستگاههای اجرایی مورد بازرسی لازم الاجراست) و البته در بخشی از رای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۷۳/۷۹ مورخ ۱۳۷۳/۷/۱۶ نیز آمده است: «تغییر کاربری اراضی اشخاص به صرف تقاضای اشخاص ذی نفع فارغ از مقررات قانونی و اصول فنی مربوط به تاسیسات عمومی شهری ... جواز قانونی ندارد».

همچنین نامه دفتر حقوقی وزارت راه و شهرسازی عنوان مدیر کل راه و شهرسازی آذربایجان غربی به شماره ۵۳۷۰۰/۷۳۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۸ که رونوشت آن جهت آگاهی و وحدت رویه به کلیه ادارات کل راه و شهرسازی استان ها ارسال گردید طی بند ۶ مقرر داشته است: «۶ - جز در موارد مصرح قانونی کمیسیون های ماده پنج اساساً حق تغییر کاربری قطعات و پلاک هایی از اراضی را ندارند.

حقوقی رسالتی بیش از این بر عهده دارد. «اصول» از مهمترین ابزار برای ایفاء همین رسالت است. گاه مقنن خود از سر ناآگاهی و ناآشنایی با اصول یا مبانی حقوقی در موضوعات تخصصی دست به وضع قانون زده و جامعه حقوقی و رویه قضایی و اداری را در مسیر نادرست قرار داده است.<sup>۷۱</sup> گاه دیده می شود رویه قضایی خط فکری یکسان و شفافیت در پاره ای از موضوعات مربوط به حقوق طرح های توسعه و عمران و حقوق شهری ندارد. بی گمان فقدان منابع علمی در شناسایی و ترویج اصول حقوقی تخصصی در این رشته در بروز این آسیب نقش مهمی ایفاء می نماید.<sup>۷۲</sup>

از آنجایی که پاره ای از اصول حاکم بر حقوق طرح های توسعه و عمران برای نخستین بار در این نوشتار ارائه می شود لذا تضارب آرای صاحب نظران بر سر اساس وجود اصول مزبور یا «قاعده» یا «شرط» یا «فرض» یا «هنجار» دانستن آن یا

---

آنچه که صرفاً در حوزه وظایف و اختیارات کمیسیون ماده پنج می باشد تصویب طرح تفصیلی و تغییر بعدی طرح می باشد. بدیهی است ملاک ها و اقتضائات تغییرات طرح تفصیلی کاملاً متفاوت از تغییر کاربری قطعات معین می باشد.» همچنین آئین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح ها ... ۱۳۷۸ نیز «تغییر کاربری» را در ترمینولوژی خود به رسمیت نشناخته است. موارد بالا و همچنین «اصل یکپارچگی کالبدی طرح» موید عدم صلاحیت کمیسیون ماده پنج در تغییر کاربری است.

چگونه می توان اهداف بلند ملی، تاریخی، فرهنگی، هنری و زیست محیطی مندرج در ماده یک قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ را به مسلخ دعوای مالک با شهرداری برده و ذبح نمود؟! رفاه و آسایش شهروندان و منفعت و نظم عمومی غنیمتی است که میان مالک و شهرداری به حکم مرجع قضایی تقسیم می شود!! دعوا بر سر سهم بری بیشتر از این غنیمت و خوان یغمای بی دفاع است. محکوم نهایی در چنین دعوای صورتی شهروندانی هستند که در شهر وحشی آرامش روح و روان خود را از کف داده اند و کودکانی که پدر خود را در نزاع بر سر محل پارک خودرو از دست داده اند و نفس هایی که با قطع درختان شهر به شماره افتاده است و بیمارانی که در ترافیک مسیر رسیدن به اورژانس جان خود را از دست می دهند و ساکنان برج مسکونی حادثی بر روی گسل زلزله که امنیت جانی خود و عزیزانشان را به قمار گذاشته اند و مردمی که ناگزیر از زندگی هر روزه در یک کارگاه ساختمانی به بزرگی یک شهر می باشند و نسل هایی که به واسطه تغییر کاربری اراضی درجه یک کشاورزی منابع غذایی خود را برای همیشه از دست خواهند داد و هزاران بیمار سرطانی ناشی از استقرار و فعالیت صنایع آلاینده محیط زیست در طرحهای مصوب شهری و روستایی مجاور یا بالادست. در این میانه مدعی العموم وظایف ذاتی خود را در جای دیگری که بیگانه با منافع شهروندان است جستجو می کند!!

<sup>۷۱</sup> در این باره نگاه کنید به مقاله همین نویسنده با عنوان «نقد آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص حریم روستاهای واقع در حریم شهرها»، انتشار عمومی تیرماه ۱۴۰۲ - [www.noandishaan.com](http://www.noandishaan.com)

<sup>۷۲</sup> اصول حاکم بر «حقوق طرح های توسعه و عمران» متفاوت از اصول حاکم بر «طرح های توسعه و عمران» از قبیل اصل سازگاری، اصل دسترسی، اصل کنترل و نظارت عمومی، اصل معنی (حسن)، اصل سرزندگی، اصل مشارکت، اصل توسعه درونی و ... است. گاه تفکیک و جدایی میان این دو گونه از اصول دشوار می نماید. همچنین است اصول مندرج در تبصره های یک و ۶ ذیل ماده صد قانون شهرداری با عنوان «اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی» که به موجب مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۲ منظور از اصول مزبور اصول و ضوابط طرح های جامع و تفصیلی و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و مقررات ملی ساختمان می باشد. شکایت به خواسته ابطال مصوبه بالا از سوی هیأت تخصصی اراضی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۱۱۴ مورخ ۱۴۰۰/۳/۳ مردود اعلام گردید.

موارد و کاربرد اصول مزبور و دسته بندی های مربوط می تواند مفید باشد<sup>۷۳</sup> اما جدال بر سر نام اصول بنظر چندان سودی در پی نداشته باشد چون هدف غایی از نام گذاری صرفاً برای اشاره به اصل مورد نظر و رساندن پیام آن به مخاطب بوده و خود نام اصالتی ندارد.<sup>۷۴</sup> بنظر می رسد کار درست در مسیر شناسایی و ترویج این اصول آن باشد که ابتدا در دانشگاه ها، اندیشکده های حقوقی و نیز متون حقوقی اصول مزبور بطور علمی مورد کاوش و نقد و بررسی موشکافانه قرار گرفته سپس دست آوردها از طریق تحقیق و آموزش و نشر حقوقی و تربیت حقوقدانان و وکلای متخصص به حوزه های قانون گذاری و مقررہ گذاری و نیز به رویه قضایی راه یابد.<sup>۷۵</sup>

## اصل عدم تنزل

همانطور که بند ۴ ماده یک قانون تغییر نام ... ۱۳۵۳ در تعریف طرح هادی بیان داشته است طرحی است که صرفاً به منظور حل مشکلات حاد و فوری شهر و ارائه راه حل های کوتاه مدت تهیه می شود. کالبد شهر نیز همچون کالبد انسانی ممکن است دچار عارضه ها و آسیب هایی شود که نیازمند رسیدگی و کمک فوری باشد تا بعداً در زمان مناسب و با ابزار و امکانات

---

<sup>۷۳</sup> پراکندگی اصول حقوقی در رشته های گوناگون حقوق و گستردگی دایره شمول آن، دسته بندی اصول را بسیار دشوار ساخته است و حتی در مورد امکان یا عدم امکان تقسیم اصول اختلاف شده است. بنظر برخی دسته بندی عملاً امکان پذیر نیست. در مقابل، برخی حقوقدانان دسته بندی هایی از اصول نموده اند از قبیل: اصول مذکور در قانون و اصول فرا قانونی، اصول مبتنی بر نظم سیاسی و اصول مبتنی بر نظم اقتصادی، اصول مبتنی بر اخلاق و اصول مبتنی بر عقل، اصول زاینده و اصول عقیم، اصول حقوقی ملی و اصول حقوقی فرا ملی، اصول حقوقی ثابت و اصول حقوقی تغییرپذیر، اصول حقوقی ماهوی و اصول حقوقی شکلی (برای دیدن توضیحات بیشتر نگاه کنید به: اصول حقوقی و جایگاه آن در حقوق موضوعه، دکتر محسن صادقی، نشر میزان، چاپ دوم پائیز ۱۳۹۴)

<sup>۷۴</sup> بخاطر دارم سال ۱۳۶۵ ترم اول رشته حقوق در درس «مقدمه علم حقوق»، استاد مرحوم دکتر عراقی می فرمودند «حقوق بین الملل خصوصی» برخلاف نامی که بر آن نهاده اند نه «بین الملل» است و نه «خصوصی»! همچنین در میان اصول حاکم بر بودجه نیز با دو اصل، ذیل دو نام ظاهراً متعارض روبرو هستیم که عبارتند از «اصل تخصیص» و «اصل عدم تخصیص» که در فرایند برنامه ریزی و مدیریت و اجرای بودجه هریک مفهوم و کاربرد خاص خود را داشته و در واقع تکمیل کننده یکدیگر و در یک راستای هدف واحد می باشند.

<sup>۷۵</sup> حسب تجربه شخصی و با شگفتی و تاسف فراوان بیش تر وکلای شرکت کننده در دوره های تخصصی دعاوی اراضی و دعاوی شهری قانون وکلای دادگستری مرکز چندان استقبالی از فراگیری و کاوش و تحقیق پیرامون اصول و مبانی حقوقی ننموده و بیشتر بر ارائه موضوعات و دعاوی کاربردی و روزمره و رویه های جاری در طول دوره تخصصی تاکید دارند و این به معنای تداوم همان چرخه نادرست خواهد بود. اینکه برخی حقوقدانان، حقوق اختصاصی اداری شامل حقوق شهری، حقوق اموال عمومی و سلب مالکیت و ... را در دسته حقوق اداری کاربردی تقسیم بندی کرده اند شاید در بحث ما به این معنا باشد که اصول و مبانی خاص موضوعات مطروحه در دوره های کاربردی نیز در همین دوره های تخصصی باید ارائه شود و نایستی سال ها در انتظار اصلاح و تکمیل نظام آموزش دانشگاهی نشست. حقیقت آن است که پرداختن به مباحث حقوق شهری و شهرسازی فارغ از اصول حقوقی حاکم بر آن همانند پرداختن به یکی از عقود معین (در مقام دادرسی و دفاع یا تالیف) فارغ از قواعد عمومی قراردادها و یا همچون پرداختن به ابعاد حقوقی یک عنوان مجرمانه فارغ از اصول حاکم بر حقوق جزای عمومی است! واضح است که نتیجه هرچه باشد فاقد عنصر اقناع کنندگی و نیز شکننده، نا استوار و آسیب پذیر خواهد بود.

مناسب و طی مراحل بررسی، تحلیل، تشخیص و تجویز علاج، فرایند درمان و دست یابی به بهبودی کامل ممکن شود. طرح هادی برای سکونتگاه شهری نقش همان فوریت های پزشکی را ایفاء می کند. بنابراین از جهات تکنیکی و فنی و نیز روش های تهیه و فرایند بررسی های کارشناسی و شرح خدمات و مبانی و انواع لایه های طرح و مطالعات پشتیبان و نقشه های نهایی و جامع نگری و آینده نگری و توانایی ارتباط با طرح های فراشهری و تامین اهداف غایی برنامه ریزی های شهری که ایجاد رفاه و آسایش و امنیت و توسعه پایدار و همه جانبه است طرح هادی در سطحی نازل تر و ساده تر از طرح جامع قرار دارد. به گونه ای که نقش یک پیش طرح یا پیش برنامه یا طرح مقدماتی را برای طرح جامع شهر ایفاء می نماید. بند ۴ ماده یک قانون تغییر نام ... ۱۳۵۳ نیز تصریح نموده است که این طرح مناسب برای شهرهایی است که دارای طرح جامع نمی باشند. اگر طرح جامع سرزمین یا کالبدی ملی را قلب تپنده کالبد بدانیم طرح های شهری (جامع، تفصیلی، هادی) نقش مویرگ هایی را دارد که برنامه ها و اهداف کلان را به سوی سلول های کالبد که همان پلاک های ثبتي خرد است هدایت می کند. در میان این دو طرح سایر طرحها (منطقه ای - ناحیه ای - مجموعه شهری) صرفاً نقش واسطه ای را ایفاء می نماید به همین دلیل تبصره ذیل بند یک ماده ۳ قانون تغییر نام ... ۱۳۵۳ بدون اشاره به طرح های واسطه و میانی تصریح نموده است که در تهیه و تنظیم طرح های شهری باید از طرح جامع سرزمین متابعت شود اما آشکار است که در طرح هادی ظرفیت و استعداد لازم برای اجرای این وظیفه در مقایسه با طرح های جامع و تفصیلی بسیار نازل و اندک است. از همین رو تنزل دادن طرح توسعه و عمران یک شهر از سطح «جامع» به سطح «هادی» علاوه بر مغایرت قانونی همچنین مغایر با حقوق جمعی و سرزمینی و منطق برنامه ریزی شهری است.<sup>۷۶</sup>

این امر موجب شده است روح حاکم بر قوانین و مقررات و مصوبات و نیز رویه های مراجع متولی تهیه و بررسی و تصویب طرح های توسعه و عمران و عمران به سوی اجتناب و خودداری از تهیه طرح هادی برای شهرهای دارای سابقه طرح جامع گرایش نماید. این ابتناء فکری و تلقی مشترک و همسو و تعمیم آن به سایر طرح های توسعه و عمران را «اصل عدم تنزل طرح های توسعه و عمران» یا «اصل منع تنزل طرح های توسعه و عمران» نامیده ایم.

نشانه هایی از اصل عدم تنزل طرح را در قوانین و مقررات و نیز مصوبات شورای عالی شهرسازی می توان یافت.

از مواد ۱ و ۵ و ۶ قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ چنین بر می آید که مقنن تهیه طرح هادی را برای شهرهایی که دارای سابقه تهیه و تصویب طرح جامع می باشند مجاز ندانسته است حتی اگر افق طرح جامع پایان یافته باشد.<sup>۷۷</sup>

---

<sup>۷۶</sup> گفتمان حکمرانی خوب مبتنی بر مولفه هایی همچون قانونمندی، مشارکت، مسئولیت پذیری، پاسخگویی، شفافیت، اثربخشی و کارایی در موضوع بحث ما بطور کلی از طریق طرح های جامع شهری بیش از طرح های هادی شهری امید تحقق خواهد داشت.

<sup>۷۷</sup> قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ : ماده یک - محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم الاجرا می باشد.... ماده ۵ - محدوده شهر در طرح های جامع شهری و تا تهیه طرح های مذکور در طرح های هادی شهر و تغییرات بعدی آنها به صورت قابل انطباق بر عوارض طبیعی یا ساخته

تنزل «طرح» جامع به «نقشه» جامع(نقشه موضوع مواد ۹۹ و ۱۰۳ قانون شهرداری الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ و مواد ۵ و ۱۵ و ۲۳ و ۲۴ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ و بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری الحاقی ۱۳۵۲/۵/۱۷)، تنزل طرح هادی شهری به نقشه هادی شهر(نقشه موضوع ماده ۲۴ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷)، تنزل طرح هادی روستا به نقشه هادی روستا، تنزل طرح هادی روستا به «ضوابط موقت» موضوع ماده تبصره ۳ ماده ۴ آیین نامه استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱ و متناظر آن در شهرها بصورت تنزل طرح جامع یا هادی به «ضوابط قبلی مورد عمل شهرداری»(موضوع بند یک مصوبه «ضوابط شهرسازی و ساختمانی در طول تهیه تا زمان تصویب طرح های هادی جامع تفصیلی» مصوب جلسه ۱۳۷۰/۱۰/۹ شورای عالی شهرسازی)، و تنزل «ضوابط موقت» به «عرف محلی» موضوع ماده ۹ آیین نامه استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۵۵ همگی مراتب و انواعی از تنزل فرضی به شمار می روند.<sup>۷۸</sup> بنابراین عکس جریانات گفته شده، «ارتقاء» محسوب خواهد شد.

شده ثابت، همراه با مختصات جغرافیایی نقاط اصلی تعیین و به تصویب مراجع قانونی تصویب کننده طرح های مذکور می رسد... ماده ۶ - حریم شهر در طرح جامع شهر و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر تعیین و تصویب می گردد.<sup>۷۸</sup> در کنار تنزل طرح ها، گاه با تنزل «مفاهیم» رو به رو می شویم. تنزل مفهوم «انتقال حق توسعه» در حوزه عدالت شهری به «تراکم شناور» با هدف استفاده ابزاری در خدمت تامین کسر بودجه تملک طرح های عمومی توسط برخی شهرداری ها از نمونه های دیده شده است. همچنین حاکمیت گاه از طریق مصادره مفاهیم یا تسری قواعد یا احکام حوزه خصوصی به حوزه عمومی «تنزل» را در لباس «ارتقاء» به افکار عمومی القاء و تحمیل می نماید. همچنانکه مفهوم «ارزش افزوده» ناشی از تغییر کاربری های عمومی به کاربری های انتفاعی تجاری مسکونی را به اراضی و املاک در مالکیت بخش عمومی از قبیل مدارس و اماکن ورزشی و فرهنگی و آموزشی تسری داده است در حالی که تحقق مفهوم «ارزش افزوده» برای بخش عمومی و حاکمیتی دقیقاً عکس حوزه خصوصی بوده و زمانی تحقق می یابد که کاربری های انتفاعی تجاری به کاربری های عمومی و غیر انتفاعی مانند ورزشی و فرهنگی و آموزشی تغییر یابد. شاید اینکه برخی قانون منع فروش ... ۱۳۸۱ را صرفاً حاکم بر اراضی واگذاری از سوی دولت و نهادهای عمومی و حاکمیتی دانسته اند مبتنی بر همین نگاه باشد. از زاویه دید مفهوم توسعه پایدار و ملاحظات برنامه ریزی شهری و حق مردم بر حکمرانی خوب، جعل مفهومی و مصادره یا استعمال نابجای واژه های «ارزش افزوده»، «تبدیل به احسن»، «بهینه سازی کاربری»، «ارزش افزایی» و «مولد سازی» را بعنوان نمونه می توان در این قوانین دید: بند د تبصره ۹ قانون بودجه ۱۳۹۹، ماده ۶ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم(۲) مصوب ۱۳۹۳، تصویبنامه جلسه ۱۳۸۷/۱۱/۱۴ وزیران عضو کارگروه بررسی مسایل و مشکلات آموزش و پرورش در خصوص واگذاری اراضی و املاک مازاد بر نیاز پس از تغییر کاربری، بند الف ماده ۷ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳، ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی مولد سازی دارایی های دولت مصوب جلسه ۱۴۰۱/۱۰/۲۱ هیأت عالی مولد سازی دارایی های دولت(جالب آنکه ماده ۱۷ آیین نامه و بند ۶ مصوبه کلیه قوانین مغایر با مصوبه را به مدت دو سال موقوف الاجرا نموده است!!).

تنزل، فروکاست و گاه تهی شدن نهادها و تاسیسات مدنی، شهروندی و حقوقی از ماهیت و فلسفه اولیه و بنیادی خود، نتیجه تعمیم و تسری آثار یک «حکمرانی تنزلی» به ابعاد و شئون مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی جامعه است. در سایه چنین حکمرانی است که با بهره گیری از ابزار و شگردهای گوناگون بویژه پوپولیسم سیاسی و رسانه ای، «جامعه مدنی در شهری زنده، پویا، کنشگر و تعاملی» با تبدیل شدن به یک «شهرک سینمایی» از جهت کارکردی و ایفاء نقش، چنان تقلیل و تنزل می یابد که گویی بکلی استحاله

- با وجود تداوم منع قانونی تهیه طرح های هادی شهری با این وجود از اواخر سال ۱۳۹۰ شاهد چرخش در سیاست های دولت به سوی تهیه و تصویب طرح های مزبور علی رغم منع قانونی می باشیم. مصوبه هیئت وزیران به شماره ۲۵۶۷۴۹/۴۲۴۰۲ - ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ مقرر می دارد:

«هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ بنا به پیشنهاد شماره ۶۶۳۳/۱۰۰/۰۲ - ۱۳۹۰/۲/۳۱ وزارت راه و شهرسازی موافقت نمود:

۱- وزارت کشور از طریق دفاتر فنی استانداری ها نسبت به تهیه طرح های برای شهرهای با جمعیت زیر بیست و پنج هزار نفر براساس مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و سایر مقررات مربوط اقدام و به مراجع قانونی ارائه نماید.

۲- وزارت راه و شهرسازی در تهیه طرح جامع برای شهرهای با جمعیت بالاتر از بیست و پنج هزارنفر تسریع نماید.

۳ - این تصمیم جایگزین تصمیم نامه شماره ۳۷۴۸۵/۴۱۴۰۱ - ۱۳۸۶/۳/۲۰ می شود.»

متعاقب مصوبه بالا وزیر وقت کشور طی ابلاغیه شماره ۷۳۸۹۳/۱/۳/۳۳ - ۱۳۹۱/۶/۱۸ دستور تهیه طرح های برای تمامی شهرهای زیر ۲۵ هزارنفر جمعیت را به استانداران سراسر کشور ابلاغ نمود.

شورای عالی شهرسازی در مورد برداشت نادرست وزیر وقت کشور از مصوبه دولت (مبنی بر جواز تصمیم مصوبه به شهرهای دارای طرح جامع) به موجب بند ۵ مصوبه جلسه ۱۳۹۳/۶/۲۴ بشرح ذیل چنین متذکر می شود:

«۵- در خصوص تصویب نامه شماره ۲۵۶۷۴۹/۴۲۴۰۲ - ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیئت وزیران در رابطه با تهیه طرح های هادی برای شهرهای با جمعیت کمتر از ۲۵ هزارنفر تاکید می گردد:

الف: این تصویب نامه مختص شهرهایی است که طرح مصوب ندارند. لذا شهرهایی که دارای طرح جامع یا هادی مصوب بوده یا قرارداد تهیه طرح جامع برای آنها منعقد شده است مشمول این تصویب نامه نمی گردند.

ب: طرح های هادی شهرهای مذکور تنها یک بار تهیه می گردد و پس از آن لازم است برای این شهرها طرح جامع تهیه شود.»

---

یافته است. نمونه های فراوانی از تنزل و فروکاست نظری، سازمانی و نهادی در حوزه های مختلف سیاسی، حقوقی، اجتماعی، فرهنگی، رسانه ای را می توان دید. (نگاه کنید به مقاله همین نویسنده تحت عنوان: از «جامعه مدنی» تا «شهرک سینمایی» نقدی بر توهّم

«حاکمیت شرکتی» - ۶ خرداد ۱۳۹۷ [www.noandishaan.com](http://www.noandishaan.com))

با دقت در مصوبه شورای عالی شهرسازی و مبانی آن در واقع می توان مفاهیم و اصول منعکس شده در مصوبه را به صورت تفکیک شده به ترتیب ذیل ملاحظه نمود:

- ۱ - برای آن دسته از شهرهایی که دارای طرح جامع می باشند طرح هادی نباید تهیه شود. (اصل عدم تنزل)
- ۲ - برای شهرهایی که هیچ طرح مصوبی ندارند طرح هادی شهری تهیه شود. (اصل لزوم وجود طرح)
- ۳ - برای شهرهایی که فاقد طرح مصوب بوده اما قرارداد تهیه طرح جامع برای آنها منعقد شده است از تهیه طرح هادی خودداری شود. (اجتماع اصل ارتقاء اولیه و اصل لزوم وجود طرح)
- ۴ - طرح هادی شهری تنها یک بار تهیه شده و پس از آن طرح جامع تهیه شود. (اصل ارتقاء ثانویه)
- ۵ - شهرهایی که دارای سابقه طرح جامع یا هادی مصوب بوده ولو آنکه افق طرح پایان یافته باشد مشمول این تصویب نامه نمی گردند. (اصل استمرار اعتبار طرح)

ارتقاء یا تنزل موضوع بحث این نوشتار از نوع «بیرونی» یا «عنوانی» است بدین معنا که طرح از یک عنوان یا نام تعیین شده قانونی به عنوان و نام دیگری ارتقاء یا تنزل یابد با این حال گاه ممکن است این تغییرات بصورت درونی یا محتوایی و بدون تغییر عنوان قانونی صورت بگیرد. مواردی از قبیل فروکاست «تکثر گرایی» به «قراردادهای تیپ سازمان برنامه و بودجه»، «برنامه ریزی شهری» به «شهرسازی کالبدی - فیزیکی» یا «خدمات شهری» و نیز تقلیل «طرح» به «کاربری»، «کالبد» به «بافت»، مفهوم «توسعه» به «پروژه سازی» همچنین تنزل شئون و اقتضات «تغییر طرح» موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ به «تغییر کاربری» در ماده ۱۷ قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها مصوب ۱۴۰۱ و نمونه های مشابه دیگر، همگی از جمله موارد تنزل محتوایی یا درونی به شمار می روند.

تنزل مرجع سازمانی نیز ممکن است غیر مستقیم به تنزل محتوای طرح منجر شود. این تنزل گاه قانونی است مانند جزء ۶ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ در مورد مرجع تصویب طرح جامع شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت (که قبل از آن به موجب بند ۳ ماده ۲ قانون تأسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ در صلاحیت شورای عالی شهرسازی قرار داشت)<sup>۷۹</sup> و امکان تفویض اختیار تایید مغایرت های اساسی توسط مرجعی غیر از شورای عالی شهرسازی در ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ و گاه غیر قانونی مانند مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص

---

<sup>۷۹</sup> جزء ۶ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ که از نظر تغییر مرجع تصویب طرح های جامع رویکرد تنزلی دارد همزمان اگر به معنای جایگزین شدن و تصویب طرح جامع بجای طرح هادی شهری و توقف و ممنوعیت طرح های هادی شهری تفسیر شود می تواند ارتقاء عنوانی بشمار رود. در واقع چون به دلیل فراوانی تعداد شهرها و نیز فراوانی وظایف قانونی بر دوش شورای عالی شهرسازی (که در قسمت نقد عملکرد شورای عالی توضیح داده شده است) دسترسی به هردو ارتقاء عنوانی و سازمانی میسر نبوده است مقنن «ارتقاء سازمانی» را به سود «ارتقاء عنوانی» به کناری نهاده است.

بررسی و تصویب طرح های جامع شهرهای زیر صد هزار نفر به شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها» مصوب جلسه ۱۳۸۶/۵/۱۵ شورای عالی شهرسازی اصلاحی ۱۳۸۸/۵/۵ و ۱۳۹۰/۲/۵ که البته بندهای مربوط به تفویض اختیار به موجب دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۲۴۶ - ۱۳۹۰/۶/۱۴ ابطال گردید.

با این حال به موجب اصل «لزوم وجود طرح» وجود یک طرح نازل یا حتی ضابطه ابتدایی یا موقت به مراتب بهتر از فقدان هرگونه طرح یا ضابطه است زیرا فقدان هرگونه ضابطه ناگزیر رواج هرج و مرج، تبعیض و فساد اداری و آشفتگی نظام مدیریت شهری را به دنبال خواهد داشت. از همین رو بند یک مصوبه ضوابط شهرسازی و ساختمانی در طول تهیه تا زمان تصویب طرح های هادی جامع و تفصیلی مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۹ شورای عالی شهرسازی مقرر می دارد: «۱ - در مواردی که طرح هادی و یا جامع در دست تهیه می باشد تا زمان ابلاغ طرح مصوب، ضوابط و مقررات طرح مصوب قبلی یا اگر شهر فاقد طرح باشد ضوابط و مقررات قبلی مورد عمل شهرداری ها ملاک عمل خواهد بود.» همچنین تبصره ۳ ماده ۴ آیین نامه استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱ بیان داشته است: «در خصوص روستاهای فاقد طرح هادی، «ضوابط موقت» با رعایت طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه ای مربوط و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تهیه و ملاک صدور پروانه قرار می گیرد.» و تبصره ۳ ماده ۳ قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ نیز مقرر می دارد: «محدوده روستاهای فاقد طرح هادی با هماهنگی شورای اسلامی روستا توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در قالب بافت مسکونی روستا پیشنهاد گردیده و به تصویب مراجع قانونی مربوطه در استان می رسد.»<sup>۸۰</sup>

در هر صورت باید در نظر داشت که طرح نازل یا دانی در جایگاه طرح ارتقاء یافته می نشیند لذا احکام و ضوابط حاکم بر جایگاه مزبور از جمله اصل وجود سلسله مراتب و تبعیت از طرح بالادست و نیز لازم الاتباع بودن برای کلیه اشخاص و دستگاه ها شامل آن نیز می شود.

## اصل ارتقاء

دلایل و جهاتی که در ذیل اصل عدم تنزل بیان شد تمایل ارتقاء طرح هادی به طرح جامع را اثبات می نماید. این تمایل و کشش به ارتقاء و تعمیم و تسری آن به همه دیگر عناوین طرح های توسعه و عمران را «اصل ارتقاء طرح های توسعه و

---

<sup>۸۰</sup> این قلمرو در واقع همان محدوده ای است که برای آن حسب تبصره ۳ ماده ۴ آیین نامه استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱ «ضابطه موقت» تصویب می شود و در صورت وقوع در حریم شهر مطابق بند ۵ از ماده ۴ سند پهنه بندی حریم مصوب ۱۳۹۵ شورای عالی شهرسازی در حد کالبد وضع موجود در حریم تثبیت می گردد. از همین رو شاید مناسب تر می بود این محدوده نیز «محدوده موقت» نامیده می شد.

عمران» نامیده ایم.<sup>۸۱</sup> از همین رو اصل ارتقاء و اصل عدم تنزل غالباً دو روی یک سکه اند چون همانطور که در بالا دیده شد اثبات ضرورت وجود یکی همزمان اثبات دیگری نیز می تواند به شمار رود. اما گاه اصل ارتقاء بصورت مستقل از اصل عدم تنزل نمود پیدا نموده و آشکار می شود. بنابراین اصل ارتقاء (عنوانی یا بیرونی) به دو گونه اولیه و ثانویه قابل تحقق است.

در مورد طرح های توسعه شهری، ارتقاء اولیه یا مستقیم آن است که از ابتدا و بدون سابقه تهیه و تصویب طرح هادی، برای سکونتگاه شهری اقدام به تهیه تصویب طرح جامع شود.

به طور کلی هرچند قانون گذار از بدو امر تهیه و تصویب طرح ارتقا یافته را در نظر دارد اما در صورت عدم امکان تهیه آن و از باب قاعده میسور تهیه طرح ساده تر یا مقدماتی یا پیش طرح را نیز اجازه داده است.<sup>۸۲</sup> بعنوان مثال قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ که در مقایسه با دیگر قوانین از شایستگی و موقعیت لازم برای تبیین جایگاه طرح های توسعه و عمران برخوردار است در ماده یک محدوده شهر را چنین تعریف می نماید: محدوده شهر عبارتست از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره «طرح جامع» و «تا تهیه طرح مذکور» در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم الاجرا می باشد.

در قانون مزبور همچنین ضمن اشاره مجدد به طرح هادی در تبصره یک ذیل ماده ۴ و تبصره ۳ ماده ۵ و ماده ۸ همچنین به موجب مواد ۱ و ۵ و ۶ محدوده و حریم شهر در «طرح جامع» شهری و «تا تهیه طرح های مذکور» در طرح های هادی شهر تعیین و تصویب می شود.

همانطور که ملاحظه می شود مقنن در مقیاس شهری اصل را بر تهیه طرح جامع دیده است و چنانچه به دلایلی تهیه طرح جامع میسور و ممکن نباشد تهیه طرح هادی را مجاز اعلام نموده است. طرح هادی تنها تا زمانی قابل استناد خواهد بود که طرح جامع تصویب نشده باشد.

---

<sup>۸۱</sup> اساساً موضوع تمایل و کشش به سوی ارتقاء و تکامل و بهتر شدن در جنبه های فردی و شخصیتی در قالب کمال گرایی و کمال جویی و در جنبه های اجتماعی با مفهوم توسعه و در سیر تاریخ حیات بشری در شکل ظهور تمدن های بزرگ و حتی در جنبه های فیزیکی و بیولوژیکی در شکل فرگشت و انتخاب طبیعی و تکامل همواره همراه با بشر و آمیخته با فطرت او بوده است.

<sup>۸۲</sup> قاعده میسور، از جمله قواعدی است که در فقه بسیار جریان دارد و مورد تایید عقلا می باشد به این معنا که وقتی توان انجام یک عمل کامل یا مرکب را ندارید، نباید آن مقدار را که می توانید هم رها یا ترک نمایید. این قاعده در فروعات فقهی و نیز در مصادیق حقوقی کاربرد دارد. بعنوان نمونه ماده ۳۷۲ قانون مدنی مقرر می دارد: «اگر نسبت به بعض مبیع بایع قدرت بر تسلیم داشته و نسبت به بعض دیگر نداشته باشد ببع نسبت به بعض که قدرت بر تسلیم داشته صحیح است و نسبت به بعض دیگر باطل است.»

قاعده المیسور با عبارات مختلف مانند «المیسور لا یُسْقَطُ بِالْمَعْسُورِ» و «المیسور لا یتْرکُ کُلَّهُ، لا یُدْرکُ کُلَّهُ، لا یُتْرکُ کُلَّهُ» بیان شده است. در شعر فارسی نیز بیت «آب دریا را اگر نتوان کشید هم به قدر تشنگی باید چشید» همین معنا را بیان می نماید.

ارتقاء اولیه گاه تکلیفی است. ارتقاء اولیه تکلیفی آن است که مقنن از همان ابتدا به تهیه و تصویب طرح ارتقاء یافته تکلیف نموده و مراجع مربوط را با صراحت و یا ضمنی از تهیه طرح هم عرض که طرحی مقدماتی است بر حذر داشته است. مانند طرح جامع شهرهای جدید و نیز طرح های جامع شهرهایی که فاقد سابقه طرح هادی بوده و موضوع قانون نحوه صدور اسناد مالکیتی که در اثر جنگ یا حوادث از بین رفته اند... ۱۳۷۰ قرار گرفته اند.

تهیه طرح هادی شهری بعنوان طرح نازل همانطور که در تعریف آن نیز آمد از سر ضرورت و برای حل مشکلات حاد فوری پیش بینی شده است لذا در مورد شهرهای جدید که با مکانیابی و نیاز سنجی و مطالعات قبلی مبتنی بر آمایش سرزمین و با رعایت طرح های بالادست شکل می گیرد موضوع تهیه طرح هادی اساساً فاقد موضوعیت و مغایر با منطق برنامه ریزی شهری خواهد بود.

بدیهی است صرف بازنگری در طرح و تهیه طرح جدید پس از پایان یافتن افق طرح سابق «ارتقاء» بشمار نمی رود چراکه تغییری در عنوان طرح و ماهیت شرح خدمات روی نخواهد داد جز آنکه از نظر قلمرو و جمعیت پذیری و نیز پاسخ گویی به پاره ای مشکلات حادث شده و موجود حاوی احکام جدیدی باشد. با این حال تحولات در نگرش به روش تهیه و محتوای طرح های جامع که در طی چند دهه ممکن است اتفاق افتد می تواند موجب ارتقاء درونی یا محتوایی طرح ها در بازنگری های بعدی شود.

ارتقاء اولیه غیرتکلیفی در قلمرو طرح های مصوب شهری هنگامی است که مراجع تصویب طرح ها در مورد شهری معین که فاقد سابقه طرح مصوب شهری است با آنکه بدواً مختار و مجاز به تهیه طرح هادی یا جامع بوده اند با این حال برای نخستین بار بطور مستقیم مبادرت به تهیه و تصویب طرح جامع نموده باشند.

ارتقاء ثانویه یا غیر مستقیم یا ترتیبی در قلمرو طرح های مصوب شهری آن است که توسط مرجع تصویب نهایی در مورد شهری معین دارای سابقه طرح توسعه و عمران، طرح مزبور از سطح موجود به سطحی بالاتر ارتقا یافته و با طرحی عمیق تر و دقیق تر جایگزین گردد. بنابراین تهیه طرح هادی شهری برای شهرهای فاقد طرح دارای «ضوابط و مقررات مورد عمل» (موضوع بند یک مصوبه «ضوابط شهرسازی و ساختمانی در طول تهیه تا زمان تصویب طرح های هادی جامع و تفصیلی» مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۹ شورای عالی شهرسازی) و نیز تهیه طرح جامع برای شهرهای دارای طرح هادی از مصادیق ارتقاء ثانویه به شمار می رود. تهیه و تصویب طرح جامع برای شهرهای دارای طرح هادی اعم از آنکه افق طرح های مزبور پایان یافته یا همچنان باقی باشد نمونه ای از ارتقاء ثانویه به شمار می رود.

اساساً ارتقاء ثانویه در مورد طرح های مقدم بر اسکان و سکونتگاه های مصنوعی و غیر طبیعی از قبیل شهرهای جدید نمی تواند موضوعیت داشته باشد. زیرا سکونتگاه های مصنوعی همواره مطابق به روز ترین طرح ها و برنامه های موجود ایجاد می شوند.

طبیعی است که دولت و مراجع تهیه و تصویب طرح ها به سمت ارتقاء حرکت نمایند و حرکت مخالف این مسیر خلاف اصل نیز خواهد بود. شورای عالی شهرسازی در جلسه ۱۴۰۰/۰۵/۰۴ آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ را به تصویب رسانید. متأسفانه ماده ۱۱ آیین نامه مزبور با عدول از اراده مقنن (که در متون قانونی با سکوت در مقام بیان اعلام گردیده) مبادرت به بازشناسایی و اعتبار دهی به «طرح هادی شهری» و مصوبه قدیمی دولت در این مورد نموده و فلسفه وضع حکم مندرج در جزء ۶ بند «ب» ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ را به کلی نادیده گرفته است. اما تصریح نموده است که در صورت تصویب طرح جامع، اجرای طرح هادی متوقف می شود. بنابراین می بینیم که در این حالت با وجود فقدان طرح تفصیلی با این حال طرح هادی متوقف و غیرقابل اجرا می گردد. همین مفهوم در بند ۳ مصوبه «ضوابط شهرسازی و ساختمانی در طول تهیه تا زمان تصویب طرح های هادی جامع و تفصیلی» مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۹ شورای عالی شهرسازی تکرار شده است.

همچنین صرف امضای قرارداد تهیه طرح جامع توسط شرکت مهندسی مشاور حسب مصوبه بند الف جلسه ۱۳۹۳/۶/۲۴ شورای عالی شهرسازی کافی برای جلوگیری از تهیه طرح هادی خواهد بود. (حتی اگر شهر مورد نظر دارای مشکلات حاد و فوری باشد). بنابراین ثابت گردید میل و کشش به ارتقاء چنان است که هرگونه نزدیکی به طرح ارتقاء یافته غنیمت شمرده شده و مرجع صدور پروانه و نظارت و اجرا را از اقدام بر اساس طرح ها و ضوابط نازل و ارتقاء نیافته منع می نماید.

«اصل ارتقاء» مقدم بر «اصل استمرار اعتبار طرح» است لذا چنانچه اختیاری میان دو گزینه تهیه طرح جامع یا تداوم طرح هادی فعلی باشد اولویت با تهیه طرح جامع است چون تضمین کننده ارتقاء است. مصوبه جلسه ۱۳۹۳/۶/۲۴ شورای عالی شهرسازی که بیان داشته است فقط برای یک بار طرح هادی تهیه شود و نیز قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ که اجازه تهیه طرح هادی برای بار دوم به شهر میزبان روستا را نداده است به همین علت باز می گردد. هرچند سیر قوانین تا زمان قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ در جهت شناسایی و به رسمیت شناختن طرح های هادی شهری بوده است اما از تبصره ۲ ماده ۳ این قانون (که عیناً در ذیل نقل می شود) معلوم می شود که تهیه طرح هادی را قانون گذار فقط برای یک نوبت مجاز دانسته و امکان تهیه طرح هادی برای بار دوم حتی با سپری شدن افق طرح ممکن نخواهد بود<sup>۸۳</sup>.

«تبصره ۲- روستاهایی که به موجب طرح های مصوب جامع و هادی در داخل حریم شهرها واقع می شوند در صورت رسیدن به شرایط شهر شدن، شهر مستقل شناخته نشده و به صورت منفصل به عنوان یک ناحیه یا منطقه از نواحی یا

---

<sup>۸۳</sup> شورای عالی شهرسازی نیز در مصوبه جلسه ۱۳۹۳/۶/۲۴ مقرر نموده است که طرح هادی فقط برای یکبار تهیه شود. هرچند در توجیه این مصوبه به هیچگونه مستند قانونی اشاره نشده است اما بطور کلی به موجب بند ۴ ماده ۲ قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ «تصویب معیارها و ضوابط و آیین نامه های شهرسازی» از جمله وظایف شورای عالی شهرسازی بشمار می رود.

مناطق شهر اصلی تلقی و اداره خواهند شد و برای آنها در قالب طرح های جامع و تفصیلی ضوابط و مقررات ویژه متضمن امکان استمرار فعالیت های روستایی تهیه و ملاک عمل قرار خواهد گرفت.»

بر خلاف مواد متعدد قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ که از طرح هادی شهر در کنار طرح جامع شهر نام برده است در تبصره بالا در تهیه طرح ثانویه (طرح تجمیعی دو سکونتگاه شهری) اشاره ای به طرح هادی شهر نگردیده است. بنابراین در مورد روستاهای فاقد طرح یا دارای طرح هادی واقع در حریم شهرها هنگامی که روستا شرایط شهر شدن را کسب می نماید<sup>۸۴</sup> در این صورت با شهر مجاور ادغام گردیده و سکونتگاه واحدی را تشکیل دهد، با لحاظ اینکه برابر «اصل وحدت طرح» بایستی طرحی واحد تهیه شود هرچند می توان از طریق بازنگری در طرح هادی شهر و تهیه و تصویب طرح جدید هردو سکونتگاه را در طرحی واحد قرار داد با این حال «اصل ارتقاء طرح» اقتضاء می نماید که برای سکونتگاه فعلی طرح جامع تهیه و تصویب شود و از تکرار طرح هادی شهری خودداری شود. تبصره ۲ ماده ۳ قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ مبتنی بر همین اصل روستاهای مزبور را تعیین تکلیف نموده است.

اثر جایگزینی با طرح ارتقاء یافته (جامع شهر) پایان یافتن اعتبار طرح سابق (هادی شهر) است اگرچه افق آن پایان نیافته و باقی باشد.<sup>۸۵</sup> و اگر چه برای طرح جامع جدید هنوز طرح تفصیلی تهیه و تصویب نشده باشد.<sup>۸۶</sup>

میل و کشش طرح به ارتقاء چنان است که اگر ارتقاء اولیه یا ثانویه ممکن و یا به فوریت در دسترس نباشد با این حال هرگونه نزدیکی و همراهی با موقعیت «ارتقاء» نیز غنیمت شمرده خواهد شد از همین روست که تبصره ۳ بند ۹ اصلاحی مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری به شورای برنامه ریزی و توسعه استانها در خصوص تصویب طرح های جامع شهرهای زیر صد هزار جمعیت مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۵» مصوب ۱۳۹۰/۲/۵ مقرر داشته چنانچه همزمان با طرح پرونده های تغییر کاربری در کمیسیون مغایرت های طرح هادی، طرح جامع شهر نیز در حال تهیه باشد از مشاور مذکور بدون حق رای دعوت به عمل آید.

همچنین با وجود ضرورت طرح تفصیلی برای امکان اجرایی شدن طرح جامع با این حال در طول دوره تهیه طرح تفصیلی و با وجود فقدان هرگونه طرح تفصیلی مصوب، بند ۳ مصوبه «ضوابط شهرسازی و ساختمانی در طول تهیه تا زمان تصویب

---

<sup>۸۴</sup> معیار شهر شدن سکونتگاه در قوانین ایران فقط نصاب جمعیتی است و توجهی به دیگر شاخص ها و الگوهای توسعه شهری و روستایی و تعاملات اقتصادی و اجتماعی ندارد.

<sup>۸۵</sup> بدیهی است پایان یافتن اعتبار طرح به معنی زوال آثار طرح سابق نیست بنابراین چنانچه حقوق مکتسبه ای ناشی از طرح سابق برای اشخاص ایجاد شده باشد حقوق مزبور محترم شمرده خواهد شد. غالباً حقوق مزبور در طرح جدید در قالب «تثبیت وضع موجود» تحقق می یابد تا بدین ترتیب حتی الامکان از تغییرات ناشی از طرح جدید مصون بماند.

<sup>۸۶</sup> آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ در ماده ۱۱ مقرر داشته در صورت تصویب طرح جامع برای شهرهای دارای طرح هادی اجرای طرح هادی متوقف می شود.

طرح های هادی جامع و تفصیلی» مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۹ شورای عالی شهرسازی، تفکیک و احداث را مطابق طرح جامع الزام نموده است. ماده ۱۱ آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ نیز در صورت تصویب طرح جامع حتی بدون وجود طرح تفصیلی، اجرای طرح هادی را متوقف دانسته است در حالی که اصولاً مقیاس طرح جامع اجرایی نبوده و طرح هادی است که از قابلیت اجرا برخوردار است. اما بنظر می رسد حتی استفاده از ضوابط کلی و عام طرح جامع مناسب تر از استناد به نقشه های طرح هادی است که ممکن است در مقیاس تفصیلی باشند. در راستای همین رویکرد ماده ۳۷ قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹ نیز کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و دیگر کمیسیون های ذی ربط را مکلف نموده است در صورتی که طرح جامعی موجود باشد (حتی بدون وجود طرح تفصیلی و نیز بدون استناد به طرح هادی شهری موجود) تنها در چهارچوب طرح جامع، کاربری اراضی را برای احداث جایگاه های جدید عرضه گاز طبیعی فشرده تغییر دهند. ملاحظه گردید که قانون گذار از هر فرصتی برای ارتقای طرح هادی به جامع بهره برده است.

قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث از بین رفته اند ... ۱۳۷۰ در ماده ۱۰ مقرر داشته است: «دولت مکلف است در شهرهایی که بر اثر حوادث مذکور در این قانون نیاز به بازسازی دارد و قبلاً طرح جامع نداشته بدو طرح جامع شهرها را تهیه و بر اساس طرح مصوب اقدام به بازسازی نماید.»

ماده ۳۰ آیین نامه اجرایی قانون مزبور مصوب ۱۳۷۰ هیئت وزیران اصلاحی ۱۳۷۱ چنین مقرر داشت: «ستاد بازسازی مناطق جنگ زده و وزارت کشور حسب مورد مکلفند در شهرهایی که بر اثر جنگ یا حوادث غیر مترقبه نیاز به بازسازی دارند و قبلاً طرح هادی یا جامع نداشته اند بر اساس طرح هادی یا جامعی که حسب مورد توسط وزارت کشور یا وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به تصویب هیئت دولت می رسد اقدام به بازسازی نمایند.»

قانون مزبور وضعیت طرح در شهرهای مشمول را ارتقاء داده اما آیین نامه اجرایی، طرح مندرج در قانون را تنزل داده است!! لذا آئین نامه اجرایی از این جهت خلاف اصل رفتار نموده است.

پس از آنکه هیئت وزیران در جلسه ۱۳۸۶/۳/۶ تهیه طرح هادی شهری را ممنوع اعلام نمود شورای عالی شهرسازی ناگزیر گردید تکلیف آن دسته از طرح های هادی که تا قبل از ممنوعیت مزبور متعاقب عقد قرارداد به مهندسین مشاور واگذار شده بود را مشخص نماید. لذا به موجب بند ۱۰ مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری به شورای برنامه ریزی و توسعه استانها در خصوص تصویب طرح های جامع شهرهای زیر صد هزار جمعیت»<sup>۸۷</sup> مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۵ خلاصتاً

<sup>۸۷</sup> مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری به شورای برنامه ریزی و توسعه استانها در خصوص تصویب طرح های جامع شهرهای زیر صد هزار جمعیت» مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۵ دو مصوبه اصلاحی در تاریخ های ۱۳۸۸/۵/۵ و ۱۳۹۰/۲/۵ و یک مصوبه تکمیلی توضیحی مورخ جلسه ۱۳۹۳/۶/۲۴ دارد. لذا در این نوشتار که به سیر تقنینی مقررات به ترتیب تاریخ تصویب پرداخته است هریک از

مقرر داشت طرح های هادی در دست تهیه که بیش از پنجاه درصد پیشرفت مالی داشته است مشروط به اینکه اولین طرح هادی شهر باشد ضمن اصلاح شرح خدمات ادامه یابد و طرح های با پیشرفت مالی کمتر از پنجاه درصد متوقف شود و یا در صورت وجود مشاور دارای صلاحیت ادامه کار در قالب «طرح جامع» شهری توسط سازمان مسکن و شهرسازی انجام شود.<sup>۸۸</sup>

با وجود آنکه اصولاً نبایستی مصوبه هیئت وزیران شامل آن دسته طرح هایی باشد که قرارداد آن سابقاً توسط دستگاه اجرایی با مهندسین مشاور منعقد گردیده باشد با این حال کشش و تمایل به ارتقاء طرح، شورای عالی شهرسازی را (مغایر با اصل لزوم قراردادهای و نیز اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات) به اعمال مصوبه حتی نسبت به قراردادهای منعقد شده وا می دارد.<sup>۸۹</sup> هرچند حق مکتسب مشاور و نیز اصول عام مزبور، استمرار اعتبار و لزوم اجرای قرارداد سابق را تأیید و تقویت می نماید.<sup>۹۰</sup> اما به نظر می رسد در این جا اصلی بسیار مهم تر از اصول گفته شده، انگیزه مصوبه شورای عالی شهرسازی بوده است.

ارتقای درونی به مانند رشد یک گیاه داخل گلدان است که رشد و بالندگی آن محدود به ظرفی است که برای آن از قبل تعریف و تعیین گردیده است. موارد ذیل می تواند مصادیقی از ارتقاء درونی یا محتوایی در ظرف «عنوان طرح» به شمار رود:

ایجاد پهنه بندی در حریم (موضوع مصوبه دستورالعمل نحوه تهیه سند پهنه بندی حریم در طرح جامع شهر مصوب جلسه ۱۳۹۵/۱۱/۱۸ شورای عالی شهرسازی) با توجه به اهداف مندرج در ماده ۲ سند مزبور، تغییر مرجع تعیین حدود حریم شهر از شهرداری (موضوع بند یک ماده ۹۹ قانون شهرداری الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) به حسب مورد شورای عالی شهرسازی یا

---

تغییرات و اصلاحات مصوبه مزبور نیز به نوبت در محل خود ذکر شده است. برای دیدن کامل اصلاحات و تغییرات در مورد مصوبه مزبور به تمام چهار جزء تاریخی بالا در نوشتار حاضر مراجعه شود.

<sup>۸۸</sup> شورای عالی شهرسازی طی مصوبه اصلاحی ۱۳۸۸/۵/۵ مصوبه دیگری را جایگزین مصوبه ۱۳۸۶/۵/۱۵ نموده و در مصوبه جدید اثری از حکم مقرر در بند ده سابق دیده نمی شود. ظاهراً به این دلیل که تکلیف طرح های هادی در دست تهیه در فاصله دو سال مزبور معلوم شده و تکرار حکم مربوط در اصلاحی جدید موضوعیت نداشته است. ضمناً هر دو مصوبه در بند ۹ به تغییرات طرح هادی و مرجع مربوط پرداخته بودند که این بند نیز طی مصوبه شورای عالی شهرسازی در جلسه ۱۳۹۰/۲/۵ اصلاح و تکمیل گردید.

<sup>۸۹</sup> «توقف قرارداد» و یا «ادامه آن در قالب طرح جامع» در مکانیزم حقوقی جز از طریق «انحلال عقد» یا «تبدیل تعهد» ممکن نیست بعلاوه الزامات مربوط به قراردادهای دولتی مانند صلاحیت و ظرفیت مشاور، ضوابط بودجه ای، مقررات پیمان و ... را نیز باید در نظر گرفت.  
<sup>۹۰</sup> ماده ۱۰ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ مقرر می دارد: « دستگاه های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و شرکت ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و دستگاه هایی که شمول حکم بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است در صورت وجود مجوز قانونی یا تصریح در قرارداد می توانند قراردادهای، تعهدات، توافقات، واگذاری ها، مجوزها و پروانه های قانونی صادر شده را لغو کنند یا تغییر دهند یا متوقف یا عطف به ماسبق کنند در غیر این صورت اقدامات فوق مستلزم جلب رضایت اشخاص ذی نفع می باشد.»

شورای برنامه ریزی و توسعه استان<sup>۹۱</sup> (موضوع ماده ۶ قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ ناظر بر بند ۳ ماده ۲ قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ و جزء ۶ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵)، تصویب سند جامع ارتقاء کیفی سیما و منظر شهری<sup>۹۲</sup> مصوب جلسه ۱۳۹۱/۹/۱۳ شورای عالی شهرسازی اصلاحی ۱۳۹۱/۱۰/۱۸ و نیز تحولات در طرح جامع که ابتدا با نقشه جامع آغاز گردید سپس به طرح جامع (رویکرد کالبدی) و در ادامه به طرحهای توسعه و عمران جامع شهر و حوزه نفوذ (شرح خدمات تیپ ۱۲) و متعاقباً طرح های ساختاری راهبردی (مبتنی بر پهنه بندی) و اخیراً طرح جامع شهر (مبتنی بر شرح خدمات نگرش و روش نوین موضوع مصوبه ۱۴۰۰/۵/۴ شورای عالی شهرسازی) ارتقاء یافت.

ارتقاء درونی گاه سازمانی است که می تواند به ارتقاء محتوا و جایگاه طرح کمک کند مانند تغییر در ساختار کمیته طرح هادی روستا در بند ب ماده ۵۱ قانون برنامه هفتم ... ۱۴۰۳ (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳) در مقایسه با کمیته های طرح هادی روستایی موضوع بند ف ماده ۱۹۴ قانون برنامه پنجم توسعه ... ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) و جزء ۵ بند الف ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه ... ۱۳۹۵ (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶)<sup>۹۳</sup> و نیز تغییر مرجع بررسی و اخذ تصمیم در مورد طرح شهرک از کمیسیون ماده ۱۳ آیین نامه استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۵۵ به ستاد شهرک سازی و فرایند منعکس در مصوبات ۱۳۸۶ و ۱۳۹۹ و ۱۴۰۲ شورای عالی شهرسازی و همچنین حکم مندرج در قسمت اخیر ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ مبنی بر «جواز تفویض اختیار تصویب مغایرت های اساسی به مرجعی دیگر» بوسیله ماده ۵ قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ در مورد «محدوده شهر» با تخصیص مواجه گردید. این تخصیص حکم، یک «ارتقاء سازمانی» در مورد مرجع تصمیم گیری در خصوص محدوده شهر بشمار می رود<sup>۹۴</sup>. با این حال «تنزل» یا «ارتقاء» محتوایی یا از طریق مرجع سازمانی موضوع اصلی نوشتار حاضر نیست.

---

<sup>۹۱</sup> آشکار است که این دو مرجع اخیر در مقایسه با شهرداری از امکان و فرصت و ظرفیت مناسب تری برای تامین سیاست مندرج در تبصره ذیل بند یک ماده ۳ قانون تغییر نام ... ۱۳۵۳ یعنی متابعت طرح های شهری از طرح جامع سرزمین دارند.

<sup>۹۲</sup> این سند به موجب جزء ۲ از یک از بند ج سیاست های پیوست مصوبه «نحوه عملیاتی کردن جزء ۶ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور و تدوین سیاست های عالی شهرسازی و معاری ایران در مورد تهیه طرح جامع شهرها» مصوب جلسه ۱۳۹۷/۷/۳۰ شورای عالی شهرسازی در مورد شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت نیز لازم الاجرا دانسته شده است.

<sup>۹۳</sup> تعیین معاون عمرانی استاندار بعنوان رئیس و واگذاری نقش دبیر به مدیرکل بنیاد مسکن استان و همچنین اضافه گردیدن نماینده اداره کل حفاظت محیط زیست بعنوان عضو و دهیار بعنوان ناظر از مزیت های کمیته طرح هادی در قانون برنامه هفتم پیشرفت در مقایسه با قوانین برنامه توسعه ادوار گذشته می باشد که به نوبه خود در ارتقاء درونی و محتوایی طرح های هادی روستایی موثر خواهد بود.

<sup>۹۴</sup> جزء یک از بند ج دستورالعمل نحوه تعیین آستانه مغایرت اساسی طرح های توسعه و عمران شهری مصوب جلسه ۱۳۹۶/۶/۳۰ شورای عالی شهرسازی تغییر در محدوده شهر را مغایرت اساسی دانسته است. قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ نیز در ماده ۵ مقرر داشته است: «محدوده شهر در طرح های جامع شهری و تا تهیه طرح های مذکور در طرح های هادی شهر و تغییرات بعدی آنها ... تعیین و به تصویب مراجع

گاه ممکن است تعارضی میان اصول بر قرار شود. برخی از اصول مانند «اصل تسلیط» از اصول کلی حقوقی به شمار می رود<sup>۹۵</sup> و برخی دیگر اصول، خاص حقوق شهری یا حقوق طرح های توسعه و عمران است.<sup>۹۶</sup> در غیاب احکام و قوانین مشخص که حقوق و تکالیف تابعین قانون را تعیین نماید از اصول حقوقی خاص و در غیاب اصول حقوقی خاص از اصول حقوقی عام استفاده می شود. اصول حقوقی خاص اصولی هستند که در شاخه های تخصصی از حقوق (حقوق تجارت، حقوق خانواده، حقوق ثبت، حقوق اداری، حقوق بیمه، حقوق پیمان، حقوق کار و ...) پدیدار گشته و کاربرد یافته اند. اصول عام در حقوق خصوصی با محوریت حقوق مدنی دارای کاربرد گسترده و فراگیر می باشد. «حقوق مدنی را نباید یکی از رشته های حقوق خصوصی شمرد، بلکه بایستی آن را مبنای حقوق خصوصی و مادر سایر شعبه ها به حساب آورد. زیرا در مطالعه تاریخی معلوم شد که سایر رشته های حقوق خصوصی جنبه استثنایی و خلاف اصل دارد. یعنی تمام روابط مالی و خانوادگی مردم اصولاً تابع قواعد مدنی است، مگر وقتی که در سایر رشته ها حکم خاصی برای آن پیش بینی شده باشد.»<sup>۹۷</sup>

«امروز پاره ای از قواعد حقوق مدنی که بی گمان اساس و پایه حقوق خصوصی است با مقررات حقوق عمومی به هم آمیخته و ماهیت طبیعی و معمولی خود را از دست داده است»<sup>۹۸</sup> لذا اصل تسلیط که یک اصل یا قاعده عام است و به موجب این اصل مالک برخوردار از حق هرگونه سلطه مالکانه بر ملک خود و حق انحاء تصرفات در آن است، در حوزه حقوق شهری و حقوق طرح های توسعه و عمران در تعارض با اصولی مانند اصول حفظ محیط زیست و سلامت عمومی و اصل ابتناء هرگونه اقدام (تفکیک - احداث - بهره برداری) بر وجود طرح، در موارد بی شماری به کنار گذاشته شده یا محدود شده است.

---

قانونی تصویب کننده طرح هادی مذکور می رسد...» مقنن در این ماده تصویب تغییرات در محدوده شهر را در صلاحیت انحصاری همان مرجع تصویب کننده طرح (و اصولاً غیرقابل تفویض به مرجعی دیگر) دانسته است.

<sup>۹۵</sup> ماده ۳۰ قانون مدنی مبتنی بر اصل تسلیط وضع گردیده و مقرر می دارد: «هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد.»

<sup>۹۶</sup> میان «حقوق شهری» و «حقوق طرح های توسعه و عمران» رابطه عموم و خصوص من وجه بر قرار است. زیرا ضمن اشتراک این دو شاخه حقوقی در زمینه طرح های مصوب شهری (جامع، تفصیلی، هادی شهر) اما هریک دارای موضوعات خاص خود نیز می باشد. طرح های توسعه و عمران فراشهری (سرزمینی و منطقه ای و ناحیه ای) از موضوعات اختصاصی «حقوق طرح های توسعه و عمران» و تخلفات ساختمانی و عوارض و مدیریت شهری از جمله موضوعات اختصاصی «حقوق شهری» است. تاثیر متقابل این دو حوزه علمی تخصصی بر یکدیگر در تمامی زمینه های مشترک و غیر مشترک انکار ناپذیر است.

<sup>۹۷</sup> مقدمه علم حقوق، دکتر ناصر کاتوزیان، نشر اقبال، چاپ ششم ۱۳۶۴ ص ۵۳

<sup>۹۸</sup> همان مرجع، ص ۵۲

اصول ارتقاء و عدم تنزل ناظر بر طرح هایی با وظایف موازی و داخل در یک قلمرو واحد است (مانند رابطه طرح هادی شهر با طرح جامع شهر) و ارتباطی با «اصل وجود سلسله مراتب میان طرح ها» (مانند رابطه میان طرح جامع شهر با طرح مجموعه شهری یا جامع ناحیه ای) ندارد.

اصول ارتقاء و عدم تنزل در محدوده اصل قانونی بودن طرح ها جای می گیرد. یعنی به شرط اینکه قانون تهیه و تصویب دو یا چند طرح موازی را برای قلمروی واحدی اجازه داده باشد و طرح های مزبور نیز در یک ردیف از نظر سلسله مراتب قرار گرفته و موازی یکدیگر باشند در این حال «اصل ارتقاء» و «اصل عدم تنزل» معنا یافته و موقعیت بروز و ظهور خواهد یافت. از همین رو میان دو طرح «مجموعه شهری» و «جامع شهری» این اصول جایی نداشته بلکه اصل سلسله مراتب حاکم خواهد بود.

«اصل وحدت طرح» که به معنای «یک قلمرو، یک طرح» است<sup>۹۹</sup> اجازه نمی دهد که (به جز در حالت سلسله مراتب میان طرح ها در یک رابطه طولی)، همزمان بصورت موازی و هم عرض دو طرح در قلمرو واحد حکومت نماید.<sup>۱۰۰</sup> از سویی دیگر اصل ارتقاء اقتضاء می نماید از میان دو یا چند عنوان طرح موازی (برفرض که همگی از عنوان و جواز قانونی عام برای تهیه و تصویب در قلمرویی واحد برخوردار باشند) طرحی مجاز به تهیه و تصویب باشد که ارتقاء یافته ترین در مقایسه با دیگر طرح ها باشد.

«ارتقاء» و «تنزل» مفاهیمی «نسبی» هستند. در مقام سنجش میان دو سند شرط نخست آن است که مقایسه پذیر باشند لذا هیچیک از انواع طرح های توسعه و عمران و ضوابط آن را نمی توان با ضوابط ناشی از قوانین خاص از قبیل انواع احکام ناظر بر تعیین نوعیت اراضی (از جمله دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری)، حرایم قانونی، مناطق چهارگانه محیط زیست، آمایش های سرزمینی و استانی و موارد مشابه از جنبه «ارتقاء» و «تنزل» مقایسه نمود زیرا ماهیت، وظایف ذاتی، شرح خدمات و نیز منشأ حقوقی اسناد و طرح های مزبور به کلی متفاوت از طرح های توسعه و عمران می باشد.<sup>۱۰۱</sup> شرط دوم آن است که طرح های مورد مقایسه بایستی هم عرض باشند تا موقعیت استناد و مقایسه یابند. طرح هایی که رابطه طولی و سلسله مراتبی دارند قابل مقایسه با یکدیگر نخواهند بود بلکه به لحاظ ضرورت تبعیت یکی از دیگری در این گونه موارد تنها از «انطباق» طرح پایین دست با طرح یا سند بالادست سخن گفته می شود.

---

<sup>۹۹</sup> «اصل یکپارچگی کالبدی طرح» مفهومی جدا از اصل «اصل وحدت طرح» است که به دلیل عدم ارتباط با موضوع نوشتار حاضر از توضیح آن خودداری شده و تبیین مبانی و آثار آن که از اهمیت بسیاری برخوردار است به فرصتی و نوشتاری دیگر موکول می گردد.

<sup>۱۰۰</sup> این اصل در مصوبه بازنگری در نگرش و روش تهیه طرح جامع شهر مصوب جلسه ۱۴۰۰/۵/۴ شورای عالی شهرسازی مورد استناد قرار گرفته است.

<sup>۱۰۱</sup> جدایی و دوگانگی میان اسناد آمایش با طرح های توسعه و عمران مورد انتقاد برخی متخصصین برنامه ریزی شهری می باشد.

اما پس از تحقق دو شرط بالا معیارهایی از قبیل افق طرح، لایه های مطالعاتی، جامعیت، نزدیکی و ارتباط با طرح های بالادست، فرایند تهیه و تصویب و مراجع تخصصی آن، مشارکت پذیری، قابلیت تحقق، تکثرگرایی و بهره مندی از روش های نوین و سایر مشخصاتی که از سوی متخصصان برنامه ریزی شهری قابل شناسایی و ارائه و تعیین خواهد بود از معیارهایی است که بعنوان معیار ارتقاء یافتگی و تکامل یک طرح، برنامه یا ضابطه در مقایسه با طرح، برنامه یا ضابطه موازی و هم عرض دیگر می تواند مورد استناد و شناسایی قرار گیرد. وجود این معیارهای گوناگون و در هم تنیدگی آن در طرح جامع به نوبه خود منجر به بروز «اصل یکپارچگی کالبدی طرح» به منزله یک سیستم واحد می شود. اینکه بند ۹ اصلاحی مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری به شورای برنامه ریزی و توسعه استانها در خصوص تصویب طرح های جامع شهرهای زیر صد هزار جمعیت مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۵» مصوب ۱۳۹۰/۲/۵ در ذیل تبصره ۳ در باب طرح های هادی شهری بی محابا از عبارت «تغییر کاربری» استفاده نموده اما آئین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح ها ... ۱۳۷۸ از بکار بردن عبارت مزبور امتناع نموده و در مواد مکرر از عبارت «تغییر طرح» استفاده نموده است دلیلی بر سادگی و فقدان ارتباط سیستمی و کالبدی عمیق در طرح هادی شهری و ناشی از همبسته بودن عناصر تشکیل دهنده طرح جامع و رابطه و اثرات متقابل اجزاء آن و مآلاً در مقام مقایسه می تواند حاکی از جایگاه نازل طرح هادی شهری و ارتقاء یافتگی طرح جامع باشد.

در پهنه سرزمین از کوچک مقیاس ترین طرح (طرح کالبدی ملی) تا بزرگ مقیاس ترین آنها (طرح تفصیلی و طرح های زیر مجموعه آن) غالباً مقنن از پیش بینی طرح ها بصورت موازی و هم عرض اجتناب نموده و پیش بینی امکان تهیه و تصویب دو نوع طرح امری استثنایی است که در نظام حاکم بر طرح های توسعه عمران ایران تنها در مقیاس شهری به چشم می خورد. با این حال بند ده ماده یک آئین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح ها ... ۱۳۷۸ طرح هایی تحت «طرح های ویژه» پیش بینی نموده است که فاقد عنوان و مقیاس و قلمرو از پیش تعیین شده بوده و حسب مورد و ضرورت به تصویب شورای عالی شهرسازی خواهد رسید. بنابراین بالقوه امکان تهیه طرح موازی و هم عرض باهریک از طرح های دارای عنوان مشخص (منطقه ای، ناحیه ای، مجموعه شهری، ساماندهی فضا و سکونتگاه های روستایی، جامع شهری، هادی شهری، تفصیلی، هادی روستایی و شهرک) تحت عنوان «طرح ویژه» وجود خواهد داشت. از همین رو آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ نیز که الزامات مرتبط با چگونگی تهیه، اجرا، نظارت بر اجرا و پایش و ارزیابی کلیه طرح ها را بیان داشته است در ماده ۲۲ در مورد «طرح های ویژه» مقرر داشته است که این طرح ها متناسب با ماهیت آن (فراشهری، شهری، روستایی، ...) حسب مورد مشمول الزامات در مواد مرتبط آیین نامه خواهد بود. مصوبه «نحوه عملیاتی کردن جزء ۶ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور و تدوین سیاست های عالی شهرسازی و معاری ایران در مورد تهیه طرح جامع شهرها» مصوب جلسه ۱۳۹۷/۷/۳۰ شورای عالی شهرسازی در بند ۳ مقرر داشته است: «برای شهرهایی که بنا به ویژگی تاریخی (با نظر سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری)

یا سایر ویژگی ها (با تشخیص دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری) بررسی خاص در مقیاس ملی ضروری باشد طرح ویژه تهیه خواهد شد.» در این مصوبه ملاحظه می شود که طرح ویژه می تواند هم عرض با طرح جامع شهری قرار گیرد. البته چنانچه طرح ویژه مبتنی بر توجه بیشتر و دقیق تر بر اقتضائات و ضرورت های برنامه ریزی شهری در موارد خاص باشد می تواند در مقایسه با طرح جامع خود طرحی ارتقاء یافته تر تلقی شود. اما اینکه نوع ارتقاء مزبور «عنوانی و بیرونی» محسوب شود یا «محتوایی و درونی»، می تواند همچنان محل بحث باشد. باید توجه داشت ارتقاء عنوانی ضرورتاً ارتقاء محتوایی و درونی را نیز در پی خواهد داشت اما عکس این گزاره صادق نیست.

در میان اصول حاکم بر حقوق طرح های توسعه و عمران مرز هر اصل با دیگر اصول گاه هم پوشانی و تداخل دارد چونان رنگین کمان در جایی که مرز دو رنگ به یکدیگر رسیده و یکی می شود. به گونه ای که تشخیص و تمیز آن دو در نقطه تلاقی از هم دشوار بنظر می رسد. همواره این اصول به نحوی متاثر از یکدیگر و موثر بر هم می باشند. همین رابطه متقابل، میان اصول مزبور با اصول حاکم بر سایر رشته های حقوقی نیز به چشم می خورد هم چنانکه اصل برابری شهروندان در برابر هزینه های عمومی (که از اصول حاکم بر حقوق مالیه عمومی شهری است) در قلمرو طرح های توسعه و عمران با ساز و کار نهاد «انتقال حق توسعه»<sup>۱۰۲</sup> تأمین می شود.

گاه با تعارض و زمانی نیز با تراحم در اجرای اصول روبرو می شویم. در تعارض میان «اصل لزوم وجود طرح» (که مستلزم ابتناء تمامی پروانه های ساخت بر وجود طرح و تبعیت از طرح مشخص است) و «اصل تسلیط» (که حق هرگونه تصرف و استفاده آزاد مالک از ملک خود را بیان می دارد) و در پی بروز تعارض میان آرای شعب دیوان عدالت اداری، بدین ترتیب که برخی از شعب، وجود طرح را ضروری دانسته و بدون وجود طرح معین استحقاقی برای مالک در امر احداث قائل نبودند

---

<sup>۱۰۲</sup> transferable development rights (TDR) حق توسعه با هدف حفظ املاک ارزشمند شهری همچون باغ ها و بناهای میراثی در قالب یکی از طرح های موضوعی در طرح جامع شهر تهران ۱۳۸۶ مطرح گردید. در طرح تفصیلی شهر اصفهان نیز بدان اشاره گردید اما با توجه به فقدان جایگاه قانونی یا ابهام در ساز و کار آن تا کنون به سرانجام لازم نرسیده است. ماده ۶ قانون تعیین حریم حفاظتی امنیتی اماکن و تاسیسات کشور مصوب ۱۳۹۳ که ارزش گذاری غرامات و خسارات املاک واقع در حریم امنیتی مزبور را براساس تراکم پایه شهر یا وفق طرح های شهرسازی دانسته است ممکن است شکلی هرچند ناقص از «حق توسعه» بشمار آید. اما ماده ۱۱ قانون حمایت از مرمت و احیای بافت های تاریخی - فرهنگی مصوب ۱۳۹۸ بصورت کلی در باب جبران خسارات ناشی از اعمال محدودیت مقرر داشته است: «دولت مکلف است از طریق نهادهای ذی ربط در تعیین مقررات مربوط به طرح های توسعه و عمران، تدابیر و اقدامات جبران محدودیت های اعمال شده از قبیل تراکم در خصوص املاک واقع در محدوده بافت های تاریخی فرهنگی موضوع این قانون را پیش بینی نماید». آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ در جزء ۵ بند ۳ ماده ۲۰ الزام آور بودن استفاده از ساز و کار «انتقال حق توسعه» در محدوده طرح های ویژه حفاظت و احیای بافت های تاریخی فرهنگی را مستند به ماده ۱۱ قانون مذکور نموده است. همچنین آیین نامه مزبور در بند ۲۴ ماده ۲ ضمن تعریف حق توسعه میزان آن را در سقف تراکم مجاز و ساز و کار آن را به طرح های توسعه و عمران واگذار نموده است. در جزء ۱۰ بند یک ماده ۱۲ نیز مقرر داشته که شهرداری ها می توانند با تصویب شورای اسلامی شهر از ساز و کار «انتقال حق توسعه» استفاده نمایند.

و برخی دیگر به مقتضای اصل تسلیط مالک را مستحق دریافت پروانه ساختمان می دانستند النهایه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب رای وحدت رویه شماره ۱۶۰ - ۱۳۸۰/۵/۱۴ بیان داشت عدم تهیه و تصویب نقشه تفصیلی شهر یا تاخیر در انجام آن، موجب محرومیت اشخاص از اعمال حقوق مالکانه و رافع مسئولیت شهرداری در صدور پروانه احداث بنا نخواهد بود. بدین ترتیب هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اصل حاکم بر حقوق طرح های توسعه و عمران را به سود اصل حاکم در قلمرو حقوق خصوصی نادیده گرفت.<sup>۱۰۳</sup>

با این حال تا آنجا که ممکن است نباید پدیده ساخت و ساز را بدون ضابطه رها کرد. از همین رو بند ۳ مصوبه ضوابط شهرسازی و ساختمانی در طول تهیه تا زمان تصویب طرح های هادی جامع و تفصیلی مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۹ شورای عالی شهرسازی پیش بینی نموده است در حدفاصل تصویب طرح جامع تا تصویب طرح تفصیلی، تفکیک و احداث ساختمان بر اساس ضوابط و مقررات کلی طرح جامع انجام شود و نقشه یک دوهزارم پلاک مورد نظر بر این اساس تهیه و به تصویب کمیسیون ماده ۵ برسد. هرچند این مصوبه در صدور رای وحدت رویه بالا مورد غفلت واقع شده است اما اقدام شهرداری براساس مصوبه استنادی مغایرتی با مفهوم و ملاک رای وحدت رویه نخواهد داشت.

همچنین از «اصل قانونی بودن طرح» نمی توان همسویی کاربری های «تکلیفی - تقنینی» با اصول را استنباط نمود. زیرا کاربری های تکلیفی با اصول دیگری از جمله «اصل یکپارچگی کالبدی طرح» و «اصل ابتناء طرح بر تخصص و حرفه مندی» در تعارض خواهد بود.

در شرایطی که اصول حاکم بر حقوق طرح های توسعه عمران در آثار علمی و نیز در رویه قضایی چندان شناخته شده و مورد توجه و استناد نیست، تحقیق و جستجو برای یافتن و تبیین قواعد حل تعارض البته دشوارتر خواهد بود.

## انعکاس اصول در آرا

دادنامه هیئت محترم تخصصی اراضی محیط زیست دیوان عدالت اداری به شماره ۱۸۱ - ۱۳۹۴/۵/۶ در خصوص شکایت از مصوبه جلسه ۱۳۹۳/۶/۲۴ شورای عالی شهرسازی مبنی بر محدود نمودن موارد تهیه طرح هادی (موضوع جواز صادره در مصوبه جلسه ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ هیئت وزیران) برای فقط یک نوبت آن هم به شهرهایی که دارای «طرح جامع» نمی باشد، در تایید مصوبه و رد شکایت صادر گردیده است. هرچند مصوبه مورد شکایت بطور ضمنی مبتنی بر دو اصل «ارتقاء» و «عدم تنزل» به تصویب رسیده است اما مبانی استدلالی دادنامه هیئت تخصصی اراضی براساس توجه به اصول مزبور استوار

<sup>۱۰۳</sup> شاید از یک دیدگاه فلسفی نیز بتوان گفت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در صدور دادنامه مزبور «نظم عمومی» منبعث از دستاوردهای مدرنیته را به سود «عدالت» ملهم از فقه سنتی وا نهاده است.

نگردیده است بلکه رد شکایت صرفاً از جهت عدم مغایرت مصوبه مورد شکایت با قانون استنادی شاکی بوده است. چراکه شاکی با استناد به بندهای ۱۱ و ۳۴ ماده ۷۱ قانون تشکیلات شوراهای... ۱۳۷۵ مدعی بود طرح هادی شهری بایستی ابتدا به تایید شورای شهر برسد سپس در سیر مراحل بررسی و تصویب در مراجع بعدی قرار گیرد و چون فرایند قانونی مزبور در تصویب طرح رعایت نشده است لذا مصوبه مغایر با قانون و درخور ابطال خواهد بود<sup>۱۰۴</sup>

<sup>۱۰۴</sup> ماده ۷۱ قانون تشکیلات شوراهای... ۱۳۷۵ که در اصلاحات بعدی به ماده ۸۰ تغییر یافت از جمله وظایف شورای اسلامی شهر را ذیل بندهای ۱۱ و ۳۴ چنین بیان نموده است:

«۱۱- همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تایید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی  
۳۴- بررسی و تایید طرح های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی ربط قانونی جهت تصویب نهایی»

شهرداری ها و شوراهای شهر عقیده دارند با استناد به بندهای بالا کلیه طرح های جامع که بدون سابقه تایید شورای شهر از سوی شورای عالی شهرسازی تصویب شده باشد مغایر قانون و قابل ابطال خواهد بود. (البته در حکمی مشابه نیز تبصره ۳ ماده ۵ قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ مقرر داشته است: «در تهیه طرح های جامع هادی شهری، پیشنهادات شهرداری که به تصویب شورای اسلامی شهر رسیده باشد برای تایید نهایی به مراجع قانونی منعکس می شود») هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد طرح جامع شهر هاشمهر سپیدان استان فارس استدلال مزبور را پذیرفته و طی دادنامه شماره ۱۳۹۶/۱۱/۲۴-۱۲۱۰ بیان داشت نظر به اینکه طرح جامع شهر مورد بررسی و تایید شورای اسلامی هاشمهر قرار نگرفته است لذا تصویب نهایی آن در شورای عالی شهرسازی و معماری خلاف روند قانونی موصوف تلقی و مصوبه مغایر با قوانین یاد شده تشخیص می گردد و ابطال می شود. اما در موارد متعدد دیگری هیئت های عمومی و تخصصی شاید با یک مصلحت اندیشی از استدلال مزبور عدول نموده و رای به رد شکایت در موارد مشابه صادر نموده اند از جمله :

- دادنامه هیئت تخصصی اراضی، شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست به شماره ۱۸۱ - ۱۳۹۴/۵/۶ خواسته ابطال مصوبه شورای عالی شهرسازی در مورد طرح جامع شهر کهریز سنگ استان اصفهان

- دادنامه هیئت تخصصی اراضی، محیط زیست و صنایع شماره ۸۹ - ۱۳۹۶/۵/۱۶ خواسته ابطال مصوبه شورای عالی شهرسازی در مورد طرح جامع شهر لپویی

- دادنامه هیئت تخصصی اراضی، محیط زیست و صنایع شماره ۱۰۱۵۴ - ۱۳۹۷/۶/۲۶ خواسته ابطال مصوبه شورای عالی شهرسازی در مورد طرح جامع شهر بوئین زهرا

- دادنامه هیئت تخصصی اراضی، شهرسازی شماره ۲۹۵ و ۱۰۲۹۴ - ۱۳۹۷/۹/۱۷ خواسته ابطال طرح جامع شهر سردرود

- دادنامه هیئت تخصصی اراضی، شهرسازی شماره ۱۰۲۶۴ - ۱۳۹۸/۶/۱۲ خواسته ابطال بازنگری طرح جامع شهر جدید گلپه‌هار

- دادنامه هیئت تخصصی اراضی، شهرسازی شماره ۱۰۶۶۶ - ۱۳۹۸/۱۰/۲ خواسته ابطال طرح جامع شهر اهر

- دادنامه هیئت تخصصی اراضی شهرسازی شماره ۱۰۶۶۷ - ۱۳۹۸/۱۰/۳ خواسته ابطال بازنگری طرح توسعه و عمران جامع شهر نجف آباد

- دادنامه هیات عمومی به شماره ۲۰۳۴ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۶ موضوع شکایت و خواسته: ابطال مصوبه مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۹ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در مورد طرح جامع شهر حبیب آباد

- دادنامه هیئت تخصصی اراضی، شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست به شماره ۱۱۳۶۴ - ۱۳۹۹/۱۱/۱۸ خواسته ابطال مصوبه شورای عالی شهرسازی در مورد طرح جامع شهر نرجه

اصل ارتقاء طرح به جایگزین شدن طرح هادی شهری با یک طرح کامل تر حکم می نماید. تجویز تهیه و تصویب طرح جامع برای شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت در جزء ۶ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ همسو و در راستای همین اصل وضع گردیده است و در واقع خلاء ناشی از ممنوعیت تهیه و تصویب طرح هادی شهری به شکل بهتر و کامل تری پاسخ داده شده و جبران گردیده است.

با در نظر داشتن سابقه تاریخی قوانین و مقررات مرتبط با طرح هادی شهری، حکمی که از مفهوم بند ۶ ذیل ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ برداشت می شود در واقع الزام به ارتقاء اولیه و ثانویه طرح های توسعه و عمران در مورد شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت است و این همان نکته اساسی است که هم در لوایح تقدیمی و هم در دو فقره دادنامه های صادره به شماره های ۸۴۶ - ۱۴۰۱/۴/۲۸ و ۱۲۱ - ۱۴۰۲/۱۱/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورد غفلت و بی اعتنائی واقع شده است.

هیات محترم عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۸۴۶ - ۱۴۰۱/۴/۲۸ در مقام تفسیر خود از بند ۱ تصویب نامه شماره ۴۲۴۰۲/۲۵۶۷۴۹ - ۱۳۹۰/۱۲/۲۸ هیات وزیران و نیز بند ۶ ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵، کوچکترین توجهی به «اصل تداوم اعتبار طرح» و «اصل عدم تنزل طرح» نداشته است<sup>۱۰۵</sup> بعلاوه نحوه استناد به قانون مزبور و استنتاج در رای هیئت به کلی مبهم و نارسا است. هیئت مزبور به ادعای شاکی مبنی بر مغایرت دستورالعمل وزیر کشور با بند ۴ ذیل ماده یک قانون تغییر نام ... ۱۳۵۳ توجهی ننموده است. همچنین خود نیز به مغایرت دستورالعمل وزیر با «اصل تداوم اعتبار طرح» و نیز احکام قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ عنایتی نداشته است.

---

- دادنامه هیئت تخصصی اراضی، شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست به شماره ۱۰۲۰۲ - ۱۴۰۱/۴/۸ خواسته ابطال مصوبه شورای عالی شهرسازی در مورد طرح جامع شهر شیرود

البته مبانی استدلال در صدور دادنامه های بالا متفاوت است. گاه چنین استدلال شده که با توجه به تکالیف و وظایف شورای عالی شهرسازی در بند ۲ ماده ۳ قانون تغییر نام ... ۱۳۵۳ و بند ۳ ماده ۲ قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱، تصویب طرح های جامع و تفصیلی از اختیارات آن شورا می باشد و عدم پیشنهاد شهردار و تصویب شورای اسلامی شهر مستندا به بند ۳۴ ماده ۸۰ قانون تشکیلات شوراها ... ۱۳۷۵ مانع از آن نیست که در صورت ضرورت و تشخیص شورای عالی شهرسازی بدون پیشنهاد شهردار و تصویب شورای اسلامی مبادرت به تصویب طرح های جامع و تفصیلی نماید. طرح جامع توسط شهرداری به شورا ارائه نشده و توسط وزارت راه تهیه و در اجرای تبصره یک ماده ۳ قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ به تصویب شورای عالی شهرسازی رسیده است و لذا بند ۳۴ ماده ۷۱ قانون مذکور قابل تعمیم و تسری به این طرح نبوده و مغایرتی با قانون استنادی ندارد لذا مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب وضع نشده و قابل ابطال نیست.

و گاه در پاره ای دیگر از آرای صادره اساساً به نسخ و بی اعتباری بندهای ۱۱ و ۳۴ استنادی اظهار عقیده شده و بیان داشته کسب نظرخواهی از شهرداری و شورای شهر به موجب قانون لاحق (بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵) ملغی الاثر می باشد.<sup>۱۰۵</sup> موضوع مغایرت دستورالعمل با اصل عدم تنزل طرح و اصل ارتقاء از سوی شاکی نیز بیان نگردیده است.

بیشترین توجه هیئت عمومی به ظاهر و منطوق حکم مندرج در جزء ۶ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ بوده است که متأسفانه بدون عنایت به اصول گفته شده تنها موجب انحراف در مرحله صدور رای از اراده واقعی مقنن و اصول حقوقی شده است.

نکاتی در خصوص دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت به شماره ۱۲۱ - ۱۴۰۲/۱۱/۱۰ حائز تأمل است:

نخست آنکه دلایل عدم جواز تهیه طرح هادی برای شهرهای دارای سابقه طرح جامع عبارتند از «قانون» و «اصول حقوقی». متأسفانه در دادنامه صادره هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری هیچیک از دلایل مزبور به نحو کامل مورد اشاره و استناد قرار نگرفته است. از حیث مستند قانونی از مواد ۱ و ۵ و ۶ قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ چنین بر می آید که مقنن تهیه طرح هادی را برای شهرهایی که دارای سابقه تهیه و تصویب طرح جامع می باشند مجاز ندانسته است حتی اگر افق طرح جامع پایان یافته باشد.<sup>۱۰۶</sup> و از نظر اصول حقوقی نیز «اصل عدم تنزل طرح» بعنوان یکی از اصول حاکم بر حقوق طرح های توسعه و عمران مبتنی بر روح قوانین و مقررات و رویه ها و مصوبات شورای عالی شهرسازی و عرف تخصصی حاکم بر موضوع می باشد.

دوم: آنچه که معاون شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی و دبیر شورای عالی شهرسازی با استناد به نظریه معاونت حقوقی ریاست جمهوری در پی تأکید بر آن می باشد در ماهیت امر جلب توجه ریاست محترم دیوان و هیئت عمومی به «اصل تداوم اعتبار طرح»<sup>۱۰۷</sup> و «اصل عدم تنزل طرح» است (اگرچه بطور مستقیم به عناوین اصول مزبور تصریح نشده است) در حالی که محل استناد به اصول مزبور در مرحله ای پس از اعمال «اصل قانونی بودن طرح» قرار می گیرد. دستورالعمل وزارت کشور در مورد طرح هادی مغایر با «اصل قانونی بودن طرح» است زیرا تهیه طرحی را تجویز نموده که اساساً از موقعیت و موضوعیت قانونی برخوردار نبوده است. قبلاً ثابت نمودیم که قانون گذار طرح هادی شهری را از سال ۱۳۸۵ دیگر به رسمیت نمی شناسد. سازمان بازرسی کل کشور و معاون شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی و دبیر شورای عالی شهرسازی و معاونت حقوقی ریاست جمهوری در طی سنوات گذشته و نیز در جریان رسیدگی های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری این امکان را داشتند که نظرات، مکاتبات، مصوبات و دفاعیات خود را بر محور «منع قانونی تهیه و تصویب طرح هادی» استوار نمایند. بنابراین مناسب تر می بود ابتدا با تصریح به لزوم ورود هیئت عمومی به بررسی

---

<sup>۱۰۶</sup> ماده یک - محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر...

ماده ۵ - محدوده شهر در طرح های جامع شهری و تا تهیه طرح های مذکور در طرح های هادی شهر ... تعیین و به تصویب مراجع قانونی تصویب کننده طرح های مذکور می رسد.

ماده ۶ - حریم شهر در طرح جامع شهر و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر تعیین و تصویب می گردد.

<sup>۱۰۷</sup> ماده ۱۱ آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ از عبارت «پایان اعتبار طرح» استفاده نموده است که بنظر می رسد مناسب تر بود از عبارت «پایان دوره طرح» یا «پایان افق طرح» استفاده می شد.

جایگاه قانونی طرح هادی و سپس با فرض احراز جواز قانونی تهیه و تصویب طرح هادی، به ارائه دفاعیات مبتنی بر اصول بالا می پرداختند.<sup>۱۰۸</sup>

سوم: هرچند بخش عمده ای از لایحه معاون محترم شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی در واقع بیان مبانی برتری و ارتقاء یافتگی طرح جامع در مقایسه با طرح هادی و ضرورت خودداری از تهیه طرح هادی برای شهرهای دارای طرح جامع است اما به «اصل ارتقاء طرح» و نیز «اصل عدم تنزل طرح» های توسعه و عمران هیچگونه اشاره ای نمی شود. گویی مقام مزبور صرفاً مجموعه ای از مصلحت ها را بی آنکه الزاماً منتهی به اصول و قواعد و الزامات حقوقی شود را بیان نموده و تقاضا دارد هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری از جهت رعایت مبانی و مصلحت های اشاره شده در لایحه رای به نقض دادنامه پیشین خود صادر نماید. از همین رو، هیئت عمومی نیز در صدور دادنامه شماره ۱۲۱ - ۱۴۰۲/۱۱/۱۰ بدون توجه یا استناد به اصول مزبور صرفاً از باب «استمرار اعتبار طرح جامع»، منع تهیه طرح هادی پس از تصویب طرح جامع را استنباط نموده است در حالی که صرف نظر از این که «اصل استمرار اعتبار طرح» ناظر بر کلیه عناوین طرح های توسعه و عمران بوده و اختصاص به طرح جامع ندارد اساساً با چنین استدلالی نایستی برای شهرهایی که دارای طرح هادی مصوب است اقدام به تهیه و تصویب طرح جامع نمود زیرا طرح هادی سابق حتی با وجود سپری شدن افق آن همچنان از اعتبار برخوردار است. در حالی که در هنگام تراحم میان اصول بایستی از اعمال «اصل استمرار اعتبار طرح» به سود «اصل ارتقاء» چشم پوشی کرد. در این جا «اصل ارتقاء» و «اصل عدم تنزل طرح» دو روی یک سکه اند. در واقع آنچه مانع از تهیه طرح هادی در موضوع مورد بحث می شود برخلاف آنچه که در رای هیئت عمومی ذکر شده است، «استمرار اعتبار طرح جامع» نیست بلکه «اصل عدم تنزل طرح» است که اتفاقاً در دادنامه صادره مورد غفلت واقع شده است.

معاون شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی و دبیر شورای عالی شهرسازی می بایست به استحضانات و مصلحت سنجی های آمده در لایحه تقدیمی لباس حقوقی می پوشانید تا مورد توجه و استناد هیئت عمومی قرار گیرد چه آنکه مراجع قضایی اصولاً از قوانین و اصول حقوقی تبعیت می نمایند نه از خواسته ها و مصالح دستگاه ها. هرچند که از سویی دیگر این سکوت لایحه، بی توجهی هیئت عمومی به اصول مزبور را توجیه نمی نماید. شایسته بود هیئت عمومی خود درصدد کشف و احراز و اعمال اصول مزبور بر می آمد خواه از سوی طرفین ادعا مورد استناد قرار گیرد یا آنکه در این باره سکوت نمایند.

---

<sup>۱۰۸</sup> ممکن است گفته شود هیئت عمومی موضوع را تنها از جهت انطباق دستورالعمل با مصوبه دولت بررسی نموده و بیش از آن و از نظر تطبیق با قوانین، هیئت عمومی نه ورود به موضوع کرده و نه چنین اختیاری داشته است. چنین استدلالی با محتوای رای صادره و رویه هیئت عمومی و اصول حقوقی انطباقی نخواهد داشت.

آنچه در بالا گفته شد نقد آرای هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری در پرتو اصول حقوق طرح های توسعه و عمران بود اما از جهت دیگری نیز دادنامه هیئت عمومی به شماره ۸۴۶ - ۱۴۰۱/۴/۲۸ قابل ارزیابی است. چنین به نظر می رسد که هیئت عمومی در صدور دادنامه مزبور دچار نوعی خطای ادراکی و شناختی گردیده است. یعنی از آنجایی که مرجع صاحب صلاحیت در تهیه طرح هادی شهری و طرح جامع شهرهای تا پنجاه هزارنفر جمعیت استانداری بوده و مرجع تصویب هر دو نوع طرح نیز شورای برنامه ریزی و توسعه استان (با ریاست استاندار) بوده است بنابراین به خطا صلاحیت و جواز در تهیه و تصویب طرح جامع، به جواز در تهیه و تصویب طرح هادی تسری داده شده است.<sup>۱۱۰</sup> لذا هیئت مزبور در دادنامه اصداری بعدی به شماره ۱۲۱ - ۱۴۰۲/۱۱/۱۰ شناخت ادراکی خود را تصحیح نموده و چنین توضیح می دهد که: «تهیه طرح هادی برای شهرهایی که دارای طرح جامع هستند مبنای قانونی ندارد و حکم مقرر در بند ۶ ذیل ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ ناظر بر صلاحیت شورای برنامه ریزی و توسعه استان برای تصویب طرح های جامع شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت در چهارچوب سیاست های ابلاغی شورای عالی شهرسازی و معماری بوده و این صلاحیت قابل تعمیم به طرح های هادی نیست و در نتیجه استناد رأی شماره ۸۴۶/۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۸۴۶ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به این بند مبنای حقوقی ندارد.»

همانطور که ملاحظه می شود سوگیری ذهنی هیئت عمومی در صدور دادنامه ۸۴۶ - ۱۴۰۱/۴/۲۸ به واسطه وحدت مرجع صالح بوده اما در دادنامه بعدی تمرکز هیئت عمومی از «مرجع» به سوی «موضوع» و بررسی جواز یا منع آن جلب گردیده است. «وحدت مرجع» در موضوعات موازی از طریق «سو گیری» می تواند موجب انحراف در اتخاذ تصمیم شود اما در

<sup>۱۰۹</sup> سوگیری (Bias) تمایل به طرفداری از یک پدیده یا نظریه یا قضیه است بدون بررسی درستی یا نادرستی آن. سو گیری می تواند به طور ناخودآگاه در داوری شخص اثر گذارد. برخی به بیست عنوان از انواع سوگیری های قضایی اشاره کرده اند. (نگاه کنید به یادداشت انواع سوگیری ذهن در نظام قضایی، مهدی یزدیان خالدي، گروه تلگرام اندیشکده حقوق، بهمن ۱۴۰۳)

<sup>۱۱۰</sup> گاه عدم توجه کافی به تمامی ارکان و مبانی تشکیل دهنده تاسیسات و نهادهای حقوقی موجب اخلاص در بازشناسایی و تفکیک آنها از یکدیگر و سوگیری می شود. برای نمونه حق بیمه عمری که ذینفع آن ورثه هستند از نگاه یک دانشجوی حقوق یا وکیل کم تجربه ممکن است با نهاد حقوقی «ارث» اشتباه گرفته شود. حال آنکه صرف اشتراک در «تعلیق به فوت» و «ذینفع» در «ارث» و «تعهد به نفع شخص ثالث» در این مثال نباید ذهن را آشفته سازد به گونه ای که دو تاسیس حقوقی جداگانه و کاملاً متفاوت یکی پنداشته شوند. در اینجا این اشتباه می تواند در سهم بری ذینفعان و نیز سایر آثار قانونی از جمله احکام مالیاتی و ... موثر باشد. همچنین ملاحظه شده است که اشتراک در «دستگاه متولی» و «انفالی بودن» بودن در دو تاسیس حقوقی جداگانه «راضی ملی» و «راضی مستحدث» موجب انحراف در رویه قضایی و سوگیری شده است. حال آنکه این دو، دو تاسیس کاملاً جدا از یکدیگر از حیث نحوه تشخیص و احراز و رسیدگی به اعتراضات می باشند. در مثال اول سوگیری به دلیل اشتباه ناشی از تشابه ارکان یک تاسیس حقوقی با شرایط قراردادی و در نمونه دوم به دلیل اشتباه ناشی از اشتراک در بخشی از ارکان دو تاسیس حقوقی جداگانه اتفاق افتاده است.

موضوعات غیر موازی و دارای سلسله مراتب علاوه بر احتمال سوگیری همچنین چالش ایجاد «تعارض منافع سازمانی» را در پی خواهد داشت.<sup>۱۱۱</sup>

<sup>۱۱۱</sup> از جمله آنکه «تصویب طرح های جامع» بایستی در چارچوب «ضوابط شهرسازی» صورت پذیرد. شگفتی آنکه طی بندهای ۳ و ۴ قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ هردو صلاحیت به مرجع واحدی سپرده شده است! اساساً آیا برای تامین و تحقق سلسله مراتب میان انواع مقررات بایستی الزاماً میان مراجع تصویب آن نیز سلسله مراتب برقرار باشد؟ آیا شورای عالی شهرسازی در مقام تصویب طرح جامع مکلف به تبعیت از الزامات ناشی از ضوابط مصوب خودش خواهد بود یا خیر؟ چنانچه تکلیفی در این باره ندارد آیا می توان گفت شورای عالی با هر مصوبه مغایر دست به تخصیص ضوابط زده است؟ اگر تکلیف به تبعیت دارد با فرض امکان استماع شکایت از «مصوبه» بر پایه استناد به «ضوابط»، در این صورت در طرح شکایت به خواسته ابطال مصوبه به دلیل مغایرت با ضوابط آیا شاکی و نیز مرجع رسیدگی در پذیرش شکایت و لوایح و صدور حکم مواجه با دو شخصیت حقوقی خواهند بود، یکی شورای عالی به عنوان مرجع تصویب طرح جامع و دیگری شورای عالی به عنوان مرجع تصویب ضوابط؟!

تصویب پاره ای از مصوبات طرح های جامع و نیز تصویب برخی مغایرت های اساسی به نحو متعارض با برخی احکام مصوبه تدقیق تعاریف و مفاهیم کاربری های شهری و تعیین سرانه آنها مصوب ۱۳۸۹ نمونه ای از این دست است. البته هندسه نظام تقنینی و تنقیحی زمانی پیچیده تر گردیده و تبدیل به معادله چند مجهولی می شود که با اخذ وحدت ملاک از دادنامه شماره ۴۴۲ - ۱۳۹۲/۷/۸ هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری، کلیه ضوابط و مقررات آخرین طرح جامع و تفصیلی و آیین نامه ها و دستورالعمل های تمثیلی موضوع تبصره یک ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری مصوب ۱۳۹۰ را ملحق به اراده مقنن دانسته و از وصف «مقرر دولتی» خارج بدانیم! جالب آنکه آیین نامه احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۵۵ نیز در تبصره ۲ بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری ۱۳۳۴ الحاقی ۱۳۷۲ و نیز در بند ب ماده ۵ قانون منع فروش ... ۱۳۸۱ ملحق به اراده مقنن گردیده بود اما هیئت وزیران بدون توجه به این امر در سال ۱۳۹۱ مصوبه جایگزین را تصویب و ابلاغ نمود! از سویی دیگر، بند ۹ ماده ۲ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ نیز رعایت مقررات ملی ساختمان، ضوابط و مقررات شهرسازی و مفاد طرح های جامع و تفصیلی و هادی را لازم الاجرا دانسته است اما رویه قضایی با موارد مذکور در این حکم قانونی مشابه ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری و همانند دادنامه شماره ۴۴۲ - ۱۳۹۲/۷/۸ رفتار ننموده است.

با آنکه تمامی حوزه های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و شهروندی بایستی از طریق «قانون»، ساماندهی و به قاعده شود اما حوزه قانون گذاری خود سخت نابسامان و گاه فاقد قاعده روشنی بوده و یادآور این بیت است:

ذات نایافته از هستی بخش      کی تواند که شود هستی بخش!؟

## توجیه مصوبه دولت و نقد عملکرد شورای عالی شهرسازی

ماده یک قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ مقرر می داشت: «در هر محل که جمعیت آن حداقل به پنج هزارنفر بالغ باشد شهرداری تاسیس می گردد.» قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ نصاب تشکیل شهر را ده هزارنفر تعیین نمود. بنابراین تمام سکونتگاه های زیر جمعیت مزبور (تا حداقل یکصدنفر یا بیست خانوار) بعنوان روستا شناسایی می شدند. اما در اسفند ۱۳۸۹ قانون تقسیمات کشوری اصلاح گردید و نصاب تشکیل شهر را ۳۵۰۰ نفر و در پاره ای موارد بسیار کمتر از این تعداد قرارداد. بنابراین از یک سو دولت چه از نظر بودجه ای و چه از نظر سایر منابع انسانی و تشکیلاتی و تجهیزات فنی، امکان تهیه طرح جامع تعداد فراوانی از روستاهای کشور که با اصلاح قانون تقسیمات کشوری عنوان «شهر» را یافته بودند نداشت<sup>۱۱۲</sup> و از سوی دیگر شهرداری ها و مراجع استانی و بخش های سرمایه گذار و توسعه محلی تحمل و فرصت لازم برای انتظار سپری شدن فرایند تهیه و تصویب مقدماتی و نهایی طرح جامع را نداشتند و نیز تمایل و اصرار و گاه ایجاد فشار به منظور کسب خود مختاری و استقلال در تصویب و اجرای طرح ها و گریز حداکثری از محدودیت ها و کنترل ها و نظارت های مرکزی و قوانین و مقرراتی که عموماً به چشم مزاحم و مانع توسعه محلی به آنها نگریسته می شد<sup>۱۱۳</sup> ناگزیر هیئت وزیران به موجب مصوبه جلسه ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ برای شهرهای زیر ۲۵ هزارنفر جمعیت، تهیه طرح هادی شهری را تجویز و تکلیف نمود. اما اینک پس از گذشت چند دهه و تصویب قوانین جدید با این حال در جریان دعاوی مطروح فوق، شورای عالی شهرسازی به جای تاکید و استدلال بر منع تهیه طرح های هادی شهری و اینکه طی مکاتبه ای عنوان دستگاه های استانی متذکر شود که مصوبه هیئت وزیران و متعاقب آن بخشنامه وزارت کشور مربوط به دوره جواز تهیه طرح های هادی بوده است در حالی که برابر قوانین بعدی و نیز مصوبات بعدی دولت، اساساً تهیه طرح مزبور ملغی و فاقد موضوعیت گردیده است و مراتب را نیز به سازمان بازرسی کل کشور انعکاس دهد متأسفانه با انواع مصوبات، اصل جواز تهیه طرح هادی شهری را پذیرفته و با اتخاذ همین رویکرد در لوایح دفاعی به نوبه خود موجب انحراف در رویه قضایی شده است.

با وجود آنکه به موجب ماده ۲ قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ شورای عالی شهرسازی با توجه به صلاحیت ذاتی و حوزه تخصصی موظف به ارائه مشاوره به دولت می باشد با این حال خود دچار غفلت و قصور گردیده و به جای راهبری، پیرو مصوبات دولت شده است! همانطور که در مقاله «نقد آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و مصوبات شورای عالی

---

<sup>۱۱۲</sup> وزارت راه و شهرسازی در قسمتی از نامه تقاضای اعمال ماده ۹۱ نسبت به دادنامه شماره ۸۴۶ - ۱۴۰۱/۴/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری چنین آورده است: «مطابق آمارهای موجود تعداد کل شهرهای کشور ۱۴۱۱ عدد و تعداد شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت برابر با ۱۱۱۲ شهر (۷۹ درصد از کل شهرهای کشور) می باشد. همچنین در شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت، تعداد ۴۵۶ شهر دارای طرح جامع با افق معتبر و ۲۱۸ شهر دارای طرح جامع فاقد افق معتبر و ۴۳۸ شهر فاقد هرگونه طرح جامع می باشند.»

<sup>۱۱۳</sup> به این موضوع در قسمت مقدمه بطور مشروح پرداخته شد.

شهرسازی و معماری ایران در خصوص حریم روستاهای واقع در حریم شهرها»<sup>۱۱۴</sup>، ثابت گردید شورای عالی شهرسازی به جای تاکید بر اصل منع تعیین حریم برای روستاها، به مجادله بر سر تعیین مساحت حریم پرداخته بود و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را نیز در همین مسیر اشتباه سوق داده بود در این جا نیز به جای تاکید بر اصل منع تهیه طرح هادی، مبادرت به ابلاغ مصوباتی نموده است که مفهوم آن جواز قانونی تهیه طرح هادی شهری بوده و بدین گونه در واقع باصطلاح مبادرت به دادن پاس گل به حریف مقابل در جریان دادرسی نموده است.

از سویی دیگر گسیل حجم عظیمی از وظایف که متوجه شورای عالی شهرسازی گردیده و نیز فقدان تشکیلات، نیروی انسانی و بودجه مورد نیاز برای پاسخگویی به تمامی این وظایف، شاید تعلل و تردید و یا غفلت شورای مزبور را در بیان صریح منع تهیه طرح هادی و و در نتیجه دفع وظایف را تا اندازه ای توجیه نماید.

قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ وظایف زیر را بر عهده شورای عالی شهرسازی نهاده است:

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

۲ - اظهارنظر نسبت به پیشنهادهای و لوایح شهرسازی و مقررات مربوط به طرح های جامع شهری که شامل منطقه بندی، نحوه استفاده از زمین، تعیین مناطق صنعتی بازرگانی اداری، مسکونی، تاسیسات عمومی، فضای سبز و سایر نیازمندی های عمومی شهر می باشد.

۳ - بررسی و تصویب نهایی طرح های جامع شهری و تغییرات آن ها خارج از نقشه های تفصیلی

۴ - تصویب معیارها و ضوابط و آیین نامه های شهرسازی

از سویی دیگر وظیفه بررسی و تصویب طرح های بالادست و فراشهری، تصویب طرح های شهرهای جدید و شهرک ها بعلاوه انواعی از مصوبات استانی در مورد افزایش محدوده شهرها و نیز مصوبات متعدد دارای مغایرت اساسی که مستلزم بررسی دوباره و تصویب در شورای عالی شهرسازی بوده است و فشارهای مقامات و مراجع استانی منجر به افزایش تعداد مغایرت های اساسی و همچنین نیاز های تقنینی خاص حوزه شهرسازی<sup>۱۱۵</sup> یا تکالیفی که گاه به موجب قوانین پراکنده بر

---

<sup>۱۱۴</sup> از همین نویسنده، انتشار عمومی تیرماه ۱۴۰۲ [www.noandishaan.com](http://www.noandishaan.com)

<sup>۱۱۵</sup> شورای عالی شهرسازی در اجرای وظیفه مندرج در بند ۴ قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ (تصویب معیارها و ضوابط و آیین نامه های شهرسازی) تا کنون مصوبات فراوانی به تصویب رسانیده است که برخی از عناوین آنها عبارتند از: دستورالعمل ترویج شهرک سازی در کشور مصوب ۱۳۸۶ و بازنگری آن مصوب ۱۳۹۹ و ۱۴۰۲ - تدقیق تعاریف و مفاهیم کاربری های شهری و تعیین سرانه آنها مصوب ۱۳۸۹/۳/۱۰ - دستورالعمل نحوه تعیین آستانه مغایرت های اساسی طرح های توسعه و عمران شهری مصوب ۱۳۹۴/۶/۳۰ - سند پهنه بندی حریم مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۸ - ضوابط عام بلند مرتبه سازی مصوب ۱۳۹۷/۷/۱۶ و اصلاحی آن مصوب ۱۳۹۹/۷/۲۱ - آیین نامه

عهده شورای عالی شهرسازی نهاده شده است<sup>۱۱۶</sup> و گاه مصوبات با موضوع کاهش محدوده ها<sup>۱۱۷</sup> اما بسیار و بیش از آن مصوباتی با موضوع الحاقات به محدوده شهر برای تامین انواع مسکن های حمایتی<sup>۱۱۸</sup> و ضرورت بازنگری و تجدیدنظر در طرح های سابق، همگی این موارد بر شمار وظایف جاری شورای عالی شهرسازی افزوده است. وظایف اختصاصی و متفرقه دبیر شورای عالی شهرسازی از قبیل عضویت در کمیسیون ماده پنج شهر تهران و شورای عالی آمایش سرزمین را نیز باید به این همه اضافه نمود.

پس از آنکه هیئت وزیران طی مصوبه جلسه ۱۳۸۶/۳/۶ تهیه طرح جامع برای کلیه شهرهای کشور را الزامی دانسته و تهیه طرح تجدیدنظر برای طرح های هادی شهری را ممنوع اعلام نمود شورای عالی شهرسازی برای کاستن از فشار ناشی از فراوانی وظایف قانونی، مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری به شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها در خصوص تصویب طرح های جامع شهرهای زیر صد هزار جمعیت» مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۵ اصلاحی ۱۳۸۸/۵/۵ را تصویب نمود. به موجب بندهای یک و ۸ مصوبه مزبور تصویب طرح های جامع شهرهای با جمعیت کمتر از یکصد هزار نفر جمعیت

---

چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ - نحوه اعمال حقوق مالکانه در املاک واقع در طرح های دولتی مصوب ۱۴۰۱/۱/۲۲ - بازتنظیم نظام پهنه بندی تراکم ساختمانی شهرها مصوب ۱۴۰۲/۳/۱

<sup>۱۱۶</sup> قانون فروش و انتقال پادگانها ... مصوب ۱۳۸۸ تصویب طرح شهرسازی اراضی حاصل از فروش و انتقال پادگانها به خارج از حریم شهرها که بیش از ده هکتار باشد را برعهده شورای عالی شهرسازی قرار داده است. قوانین برنامه های توسعه پنج ساله کشور نیز گاه وظایفی را بر عهده شورای مزبور قرار می دهند.

<sup>۱۱۷</sup> کاهش محدوده و حریم که منجر به خروج املاک و قطعات ثبتی از محدوده و حریم شهرها می شود مالکین را با کاهش ارزش اقتصادی املاک و ایجاد محدودیت هایی در احداث و بهره برداری مواجه می نماید لذا چنین مصوباتی در تعارض با حقوق ادعایی و مکتسبه اشخاص قرار گرفته و دعاوی بسیاری را بطرفیت شورای عالی شهرسازی در پی خواهد داشت. لذا در این بخش مشکلات دو سویه است. از یک سو بررسی های فنی و کارشناسی و تصویب کاهش محدوده و از سویی دیگر پاسخگویی به دعاوی مربوط به نقض حق مکتسب و اجرای آرای مربوط به ابطال یا نقض تصمیمات و مصوبات. در چند دهه گذشته گاه به نحو افراطی و غیر اصولی شورای عالی شهرسازی مبادرت به تصویب حریم تا ۲۵ برابر محدوده شهر نموده است که این امر دولت های بعدی را ناگزیر از مداخله و کاهش محدوده نموده است. مصوبه «تفویض اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری به شورای برنامه ریزی و توسعه استانها در خصوص تصویب طرح های جامع شهرهای زیر صد هزار جمعیت» مصوب ۱۳۸۶/۵/۱۵ اصلاحی ۱۳۸۸/۵/۵ در جزء «د» ذیل بند ۷ تعیین سطح حریم حدود ۳ تا ۵ برابر سطح محدوده را از اصول لازم الرعایه در بررسی و تصویب طرح ها توسط شوراهای برنامه ریزی و توسعه استان ها دانسته است. دستورالعمل اجرایی قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ به شماره ۴۶۶۶۷/۱۰۰/۰۲ - ۱۳۸۹/۹/۱۸ (که بند ۳-۱ آن در مورد تعیین مقدار حریم روستاهای واقع در حریم شهرها قبلاً طی دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۳۹۶/۳/۲ - ۹۶۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۰۱۷۶ - ۱۳۹۶/۳/۲ ابطال گردیده است) در بند ۲-۲ مقرر داشته است که حریم ماده ۹۹ قانون شهرداری در صورتی قابل پذیرش است که از ۵ برابر مساحت محدوده شهر تجاوز ننماید.

<sup>۱۱۸</sup> این گونه برنامه ها در دولت های مختلف تحت عناوین تبلیغاتی مختلف از قبیل مسکن مهر، طرح اقدام ملی مسکن، بسته های حمایتی مسکن، مسکن اجتماعی، نهضت ملی مسکن و جهش تولید مسکن معرفی شده است که عموماً مبتنی بر احکام قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷ و اصلاحات بعدی آن می باشند.

به شورای برنامه ریزی و توسعه استان ها واگذار گردید و اختیار شورای عالی در تصویب نهایی طرح های مزبور به دبیر شورای عالی تفویض گردید. با اصلاح قانون تقسیمات کشوری در اسفند ۱۳۸۹ روستاهای مرکز بخش با هر جمعیتی و روستاهای واجد شرایط با سه هزار و پانصد نفر جمعیت شهر شناخته شدند. قانون اصلاحی مزبور نیز می تواند وظایفی دوچندان به شورای عالی شهرسازی در زمینه تصویب طرح جامع شهری تحمیل نماید که البته با کمک مصوبه تفویض اختیار تا حدودی از این فشار کاسته می شد. اما بندهای یک و ۸ استنادی بالا طی دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۲۴۶ - ۱۳۹۰/۶/۱۴ ابطال گردید.<sup>۱۱۹</sup> لذا در دیماه ۱۳۹۰ هیئت وزیران بنا به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی با تهیه طرح هادی از طریق دفاتر فنی استانداری ها موافقت نمود.<sup>۱۲۰</sup> تا از طریق تهیه و تصویب طرح هادی در استان تا حدودی از فشار وارده بر شورای عالی شهرسازی کاسته شود.

اگرچه قانون منع فروش ... ۱۳۸۱ نیز نتیجتاً با کاستن از مصوبات دارای مغایرت اساسی به نوبه خود تا حدودی به طور غیرمستقیم موجب کاهش وظایف جاری گردیده بود اما این تاثیر چندان محسوس نبود. با این حال بند ۶ جزء «ب» ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ که در راستای تمرکز زدایی به تصویب رسید در کاستن از حجم تکالیف قانونی شورای عالی شهرسازی بیش از همه موثر واقع گردید.

بنابراین همانطور که ملاحظه می شود از یک سو توجه حجم فراوانی از تعهدات و وظایف قانونی به شورای عالی شهرسازی و عدم کفایت منابع و ظرفیت های بودجه ای، پرسنلی و تشکیلاتی این نهاد برای پاسخگویی به همه وظایف، اقتضا می نمود با جواز تهیه و تصویب طرح هادی برای بسیاری از شهرهای کوچک، بار بررسی و تصویب طرح های جامع تعداد بسیاری از شهر ها از دوش شورای عالی شهرسازی برداشته شود اما از سویی دیگر شهرهای کوچک که هسته اولیه شهرهای بزرگتر سال های آتی را تشکیل می دادند و بر طرح های جامع کلان شهرهای پیرامونی می توانستند تاثیر گذار باشند و این که دیگر ممکن نبود شهرهای مزبور را بصورت جزیره ای و جدا از نتایج مطالعات و دستاوردهای طرح های فرادست و آمایش استانی در نظر گرفت و این نکته که طرح های هادی که صرفاً نیازهای حاد و فوری سکونتگاه ها را در نظر داشتند ماهیتاً قادر به تامین اهداف آمایش سرزمینی و برنامه ریزی شهری نبوده و شایسته بود شهرهای کوچک نیز از طرح جامع که متضمن مطالعات عمیق و پایه ای و همه جانبه و مرتبط با طرح های فرادست است برخوردار شوند. بنابراین جمع این دو ضرورت منتهی به تصویب حکم مندرج در ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ گردید که با نهادن بار تهیه و تصویب طرح های جامع شهرهای تا پنجاه هزار نفر جمعیت بر دوش شورای برنامه ریزی و توسعه استان از یک سو از فشار

---

<sup>۱۱۹</sup> دبیر شورای عالی شهرسازی مغایر با رای هیئت عمومی ۲۴۶ - ۱۳۹۰/۶/۱۴ و مستند به همان مصوبه ابطال شده مبادرت به تنفیذ «طرح جامع» بندر امام در تاریخ ۱۳۹۰/۷/۴ نموده که آن نیز توسط هیئت عمومی طی دادنامه شماره ۱۲۷۰ - ۱۳۹۳/۷/۲۸ ابطال گردید.

<sup>۱۲۰</sup> البته پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی در اردیبهشت ماه ۱۳۹۰ و قبل از صدور رای ابطالی هیئت عمومی، به دولت ارائه شده بود.

تعهدات شورای عالی در زمینه تعداد مصوبات طرح جامع شهری کاسته شود و از سویی دیگر شهرهای کوچک نیز برخوردار از طرح جامع شوند. در این حال طرح های مزبور تنها از حیث انطباق با سیاست های شهرسازی در کمیته فنی ۶ شورای عالی (کمیته انطباق) مورد بررسی و تایید قرار می گیرد.<sup>۱۲۱</sup>

به موجب ماده ۸ دستورالعمل نحوه تهیه سند پهنه بندی حریم در طرح جامع شهر مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۸ رعایت چهارچوب این دستورالعمل در تهیه سند پهنه بندی طرح های هادی شهری در مراجع مربوط مورد تاکید قرار گرفته است. بدین ترتیب مصوبه مزبور برای طرح هادی شهری موقعیت قانونی قائل شده است. شاید در غیاب قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵<sup>۱۲۲</sup> تصویب دستورالعمل مزبور از سوی شورای عالی شهرسازی توجیهی هرچند غیرکافی داشته باشد اما احیاء مجدد طرح هادی شهری و تجویز تصویب آن برای شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت در ماده ۱۱ آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ که به تصویب شورای عالی رسیده است فاقد هرگونه توجیه بوده و موجب شگفتی گردید!! چنین حکمی فاقد هرگونه ضرورت و منطق بوده بعلاوه مغایر با قانون و بدون اعتنا به فلسفه حکم مندرج در بند ۶ جزء «ب» ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ تصویب گردیده است.

شورای عالی شهرسازی در مصوبه جلسه ۱۳۹۳/۶/۲۴ با محدود نمودن شمول مصوبه دولت به تهیه طرح هادی فقط یک نوبت آن هم برای شهرهای فاقد سابقه طرح جامع، نشان داد به اصول پای بند بوده و تنزل از طرح جامع را بر نمی تابد با این حال شورای مزبور همان گونه که دیدیم گاه در برخی از مصوبات دور از انتظار و شان سیاستگذاری خود ظاهر شده است.<sup>۱۲۳</sup>

---

<sup>۱۲۱</sup> اما از لحاظ حقوقی موجبی برای تصویب در شورای عالی شهرسازی و در نتیجه توجه دعاوی «ابطال طرح های جامع» به شورای عالی نمی باشد.

<sup>۱۲۲</sup> در فاصله زمانی میان تصویب قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ در مجلس شورای اسلامی (دهم بهمن) تا تایید آن از سوی شورای نگهبان (۲۷ بهمن) شورای عالی شهرسازی در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۸ دستورالعمل نحوه تهیه سند پهنه بندی حریم در طرح جامع شهر را به تصویب رسانید.

<sup>۱۲۳</sup> همانند «اصول»، میان «سیاست ها» نیز دیالکتیک برقرار است. این گفتمان گاه به شکل تعارض و گاهی تراحم رخ می نماید. سیاست «تمرکز زدایی» در حوزه طرح های توسعه و عمران در طرح هایی مانند طرح های هادی شهری و روستایی متبلور می شود و در نقطه مقابل آن، سیاست «تمرکز گرایی» و نظارت و کنترل مرکزی در این حوزه به تصویب طرح هایی در صلاحیت شورای عالی همچون جامع شهری و طرح های فرادست در مرکز انجامیده است. اتخاذ هر سیاستی می تواند با نقاط ضعف یا قوتی همراه باشد. از همین رو برخلاف آنچه که گاه برخی قانون نویسان می اندیشند «قانون جامع شهرسازی» به معنی جمع آوری و تدوین و انبیا نمودن تمامی قوانین و احکام مرتبط با حوزه شهرسازی نیست. بلکه یکی از انتظاراتی که از قانون جامع می رود تعیین و وضع احکامی است که جمع کننده و آشتی دهنده میان سیاست های ظاهراً متعارض و ناهمگن باشد کما اینکه ماده ۳۱ قانون احکام دائمی و نیز ماده ۵۱ قانون برنامه هفتم ... ۱۴۰۳ (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳) با جواز تهیه و تصویب طرح های جامع و هادی روستایی در استان اما منطبق با سیاست های شورای عالی شهرسازی، سعی در جمع نمودن سیاست های ناهمگن (تمرکز زدایی و تمرکز گرایی) نموده است. همچنین چند دهه باتکلیفی جایگاه اسناد رسمی

## جایگاه طرح هادی شهری در قوانین تصویبی بعد از صدور دادنامه های دیوان عدالت اداری

قانون برنامه هفتم ... ۱۴۰۳ (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳) در ذیل بند یک از جزء «ح» ماده ۴۸ وزارت صنعت معدن و تجارت را مجاز دانسته است در چهارچوب طرح «جامع شهری» و «هادی روستایی» نسبت به ایجاد شهرک ها، نواحی و مجتمع های تخصصی در داخل حریم و محدوده شهری و روستایی در حوزه های فعالیتی معین اقدام نماید<sup>۱۲۴</sup>.

بند «الف» ماده ۵۳ مقرر داشته است وزارت راه و شهرسازی نسبت به ذخیره سازی اطلاعات طرح های جامع و تفصیلی کلیه شهرها بصورت رقومی در سامانه طرح های جامع و تفصیلی و همچنین الکترونیکی نمودن فرایند اخذ مجوز های مربوط به شورای عالی شهرسازی و کمیسیون های استانی ماده پنج اقدام نماید<sup>۱۲۵</sup>.

بند «ث» ماده ۸۳ نیز وزارت میراث فرهنگی را مکلف نموده است نسبت به ساماندهی صدور مجوز طرح های گردشگری در اراضی با کاربری گردشگری مندرج در طرح های جامع و تفصیلی شهر یا طرح هادی روستا اقدام نماید.

---

و عادی نشان از ناتوانی حاکمیت در جمع کردن میان سیاست های متعارض و یا ناتوانی در اولویت سنجی دارد. در بافت های فرسوده و سکونتگاه های غیر رسمی نیز سعی شده است برقراری توازن میان سیاست های شهرسازی و عدالت اجتماعی از طریق ارائه تسهیلات دولتی و تعدیل ضوابط شهرسازی و سایر ساز و کارها تا حدودی برقرار شود. تجمع و رفع تعارض از سیاست های متعارض و ناهمگن و یا اولویت سنجی در این باره ضرورتاً بایستی توسط نهادهای فرابخشی صورت بگیرد. از همین روست که سند ملی آمایش سرزمین نیز بایستی در مرجعی فرابخشی به تصویب برسد.

<sup>۱۲۴</sup> سیاق انشاء قانون گذار در استعمال پی در پی دو واژه «محدوده» و «حریم» بصورت «محدوده و حریم» است. کما اینکه در ماده ۲ و تبصره های یک و ۵ ذیل ماده ۳ و نیز مواد ۸ و ۱۰ و ۱۱ قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ و نیز در بند «الف» ماده ۵ قانون منع فروش ... ۱۳۸۱ و نیز در عنوان قانون تعاریف ... ۱۳۸۴ و عنوان آیین نامه استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱ نیز همین ترتیب واژگانی رعایت شده است با این حال مشاهده می شود که قانون برنامه هفتم ... ۱۴۰۳ (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳) در ذیل بند یک از جزء «ح» ماده ۴۸ بر خلاف روال معمول، دو عبارت مزبور را بصورت «حریم و محدوده» استعمال نموده است. تنها دلیلی که این وارونگی و تقدم و تأخر نامانوس در استعمال واژگان را توجیه می نماید عدم شناسایی «حریم» برای روستا از سوی مقنن است. بر خلاف مصوبات شورای عالی شهرسازی و نیز آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که مبتنی بر شناسایی «حریم» برای «روستا» است دلایل متعددی بر عدم شناسایی حریم در نظام حقوقی طرح های توسعه و عمران وجود دارد. مراجعه شود به مقاله ای از همین نویسنده تحت عنوان: «نقد آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص حریم روستاهای واقع در حریم شهرها»، انتشار عمومی تیرماه ۱۴۰۲ - [www.noandishaan.com](http://www.noandishaan.com)

<sup>۱۲۵</sup> از آنجایی که برابر ما بند ۶ جزء «ب» ماده ۳۱ قانون احکام دائمی تصویب طرح های جامع شهرهای زیر پنجاه هزار نفر جمعیت بر عهده شورای برنامه ریزی و توسعه استان می باشد لذا واضح است که قانون گذار در بند «الف» ماده ۵۳ قانون برنامه هفتم ... ۱۴۰۳ (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳) طرح های جامع مزبور و مرجع تصویب آن را از قلم انداخته است!

همانطور که ملاحظه می شود قانون برنامه هفتم ... ۱۴۰۳ (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳) در هیچیک از احکام مذکور اشاره ای به «طرح هادی شهری» نکرده است بنابراین از نگاه قانون مزبور نیز عمر تهیه و تصویب طرح های هادی شهری به پایان رسیده است.

قانون ساماندهی بازار زمین و مسکن مصوب ۱۴۰۳/۲/۱۰ نیز که در ماده ۱۲ ضمن اصلاح ماده ۱۵ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵، مبادرت به تعیین عوارض برای زمین هایی نموده است که اعیان متناسب با کاربری را نداشته باشد معیار احراز تناسب یا عدم تناسب را صرفاً طرح های جامع و تفصیلی دانسته و اشاره ای به طرح هادی شهری ننموده است. البته در این مورد سکوت مقنن را نمی توان به معنی منع تهیه طرح هادی تلقی و تفسیر نمود زیرا نخست آنکه حکم مزبور اختصاص به شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت داشته در حالی که طرح های هادی برای شهرهای زیر ۲۵ هزار نفر جمعیت تهیه می شده است لذا اساساً شهرهای دارای طرح هادی موضوع حکم نبوده اند. دوم آنکه حتی با فرض موضوعیت داشتن و اشاره صریح به طرح هادی شهری نیز اصولاً همانطور که در مورد ماده ۱۷ قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها مصوب ۱۴۰۱/۴/۱ گفته شد در مورد قانون ساماندهی بازار زمین و مسکن مصوب ۱۴۰۳/۲/۱۰ نیز می توان استدلال نمود که این قانون (در فرض اشاره صریح به طرح هادی شهری) در مقام تعیین تکلیف نحوه احراز تناسب کاربری ها در اراضی واقع در شهرهای دارای طرح هادی بوده است و این به معنای تجویز تهیه طرح هادی شهری در آینده نبوده است.

## نتیجه گیری:

در بررسی قوانین و مقررات در رابطه با تهیه طرح های هادی شهری با دو دوره اصلی رو به رو می باشیم.

دوره نخست دوره جواز تهیه طرح هادی شهری در قوانین و مقررات از سال ۱۳۵۱ تا ۱۳۸۴

در این دوره اکثریت قریب به اتفاق قوانین و مقررات به جواز تهیه و تصویب طرح هادی شهری اشاره داشته اند.

دوره دوم دوره ممنوعیت تهیه طرح های هادی شهری در قوانین و مقررات از ۱۳۸۵ تا کنون

در این دوره هرچند به صراحت در هیچیک از قوانین مصوب تهیه و تصویب طرح هادی منع نگردیده است اما طرح مزبور آشکارا جایگاه و اعتبار خود را نزد مقنن از دست داده است بگونه ای که در کنار طرح های مصوب شهری دیگری نامی از طرح هادی و مرجع تصویب آن برده نمی شود. با نادیده گرفتن طرح های مزبور از سوی مقنن، لزوم توقف تهیه و تصویب این طرح ها به خوبی قابل استنباط است بگونه ای که هیئت وزیران طی مصوبه جلسه ۱۳۸۶/۳/۶ و نیز به موجب ماده ۱۸ آیین نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب جلسه ۱۳۸۷/۸/۲۰ وزیران عضو کارگروه

مربوط و مورد تایید مقام ریاست جمهوری در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۵ با صراحت کامل ممنوعیت مطلق تهیه و تصویب طرح هادی را اعلام نموده است. اما دولت مجدداً با مصوبه جلسه ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ به جواز مطلق تهیه و تصویب طرح هادی نظر داده است.<sup>۱۲۶</sup> اما در این میان شورای عالی شهرسازی طی بند ۵ مصوبه جلسه ۱۳۹۳/۶/۲۴ صرفاً نقش تعدیل کننده مقرر دولتی را ایفا نموده است. یعنی ضمن تایید نظر دولت در زمینه جواز تهیه طرح هادی شهری النهایه طرح مزبور را شامل شهرهای دارای سابقه طرح جامع ندانسته و همچنین تهیه طرح هادی را تنها محدود به یک نوبت نموده است که البته محدودیت اخیر نیز در ماده ۱۱ آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ شورای عالی شهرسازی برداشته شده و اجازه تمدید و تجدیدنظر در طرح هادی داده شده است.<sup>۱۲۷</sup> این در حالی است که ممنوعیت مطلق تهیه و تصویب طرح هادی از سوی مقنن از سال ۱۳۸۵ از طریق سکوت در مقام بیان در موارد متعدد و نیز از طریق فاقد موضوعیت نمودن طرح هادی شهری و حذف جایگاه آن در تاثیر گذاری همانند دیگر طرح های مصوب شهری محرز و مسلم است. همچنین «اصل عدم تنزل» و نیز «اصل ارتقاء» طرح های توسعه و عمران، استدلال منع تهیه و تصویب طرح هادی شهری را تایید و تقویت می نماید.

در این دوره هرچند مصوبه جلسه ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ دولت مغایر قانون است با این حال شاید بتوان توجیه یا مصلحتی برای آن در نظر داشت اما پس از واگذاری صلاحیت تصویب طرح های جامع شهرهای زیر پناه هزار نفر جمعیت به شورای برنامه ریزی و توسعه استان به موجب بند ۶ جزء «ب» ماده ۳۱ قانون احکام دائمی ... ۱۳۹۵ بنظر می رسد ماده ۱۱ آیین نامه بالا مصوب شورای عالی شهرسازی علاوه بر مغایرت قانونی، همچنین فاقد هرگونه مصلحت اندیشی یا ضرورتی اجتناب ناپذیر بوده است. قوانین لاحق بر آیین نامه مزبور همچون قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰/۵/۱۷، قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها مصوب ۱۴۰۱/۴/۱ و قانون برنامه هفتم ... ۱۴۰۳ (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳) نیز آشکارا رویکردی کاملاً متفاوت با آیین نامه اتخاذ نموده اند.

با وجود آنکه قوانین برنامه اول (۱۳۶۸) و دوم (۱۳۷۳) و سوم توسعه (۱۳۷۹) در دوره جواز تهیه طرح هادی همگی به جایگاه قانونی طرح هادی تصریح نموده بودند با این حال سکوت برنامه های چهارم (۱۳۸۳) و پنجم (۱۳۸۹) و ششم (۱۳۹۵) و هفتم

---

<sup>۱۲۶</sup> جای شگفتی است که این مصوبه مستند به تقاضای وزارت راه و شهرسازی وضع گردیده است!

<sup>۱۲۷</sup> آیین نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح های توسعه و عمران مصوب ۱۴۰۰/۵/۴ در ماده ۱۱ به تهیه و تصویب طرح هادی و تمدید و تجدیدنظر در آن پرداخته است که این موضوع خارج از شرح وظایف آیین نامه مزبور بوده و در واقع مربوط به آیین نامه نحوه تهیه طرح های توسعه و عمران می باشد که علی رغم تکلیف به تهیه و تصویب آن در ماده ۵۴ آئین نامه نحوه بررسی و تصویب طرح ها ... ۱۳۷۸ با وجود گذشت بیش از دو دهه شورای عالی شهرسازی آیین نامه مزبور را تهیه و تصویب ننموده است و احکام مربوط به تهیه طرح ها را بطور پراکنده و غیر منسجم در دیگر مصوبات بیان نموده است.

توسعه (۱۴۰۳) در خصوص طرح مزبور کاملاً معنادار است با این حال شورای عالی شهرسازی و نیز هیئت عمومی دیوان عدالت اداری کوچکترین توجهی به ممنوعیت قانونی تهیه و تصویب طرح هادی شهری ننموده اند.

شورای عالی شهرسازی که حسب وظیفه ذاتی خود مذکور در ماده ۲ قانون تاسیس شورای عالی ... ۱۳۵۱ باید به ارائه مشاوره های تخصصی به دولت در زمینه طرح های توسعه و عمران بپردازد در مورد طرح هادی شهری دچار خطا در تشخیص درست حکم مقنن شده و به نوبه خود (آن گونه که شرح آن آمد) موجب انحراف دولت و حتی رویه قضایی از اراده واقعی قانون گذار گردیده است.<sup>۱۲۸</sup>

به نظر می رسد همان گفتمان مبتنی بر «جذب» و «دفع» در موضوع تصویب طرح های شهری میان مراجع و مقامات محلی با مراجع مرکزی که منجر به تسامح و پذیرش دوگانگی طرح های مصوب شهری (جامع و هادی) در دوره منع قانونی تهیه طرح هادی گردید، در شکل دیگری در قلمرو استان با ترویج گفتمان دوگانه تغییرات اساسی و غیر اساسی میان شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کمیسیون مغایرت های طرح هادی تکرار گردید. حال آنکه هردو گفتمان در جای خود مغایر اصول حقوقی بوده است.

یادآوری می شود به تناسب مباحث آمده در این نوشتار و برای نخستین بار به پاره ای از «اصول حاکم بر حقوق طرح های توسعه و عمران» با عناوین ذیل اشاره گردید:

اصل قانونی بودن عنوان طرح - اصل قانونی بودن تصویب طرح - اصل قانونی بودن نحوه اجرای طرح - اصل قانونی بودن آثار طرح - اصل ارتقاء طرح - اصل عدم تنزل یا تنزل ناپذیری طرح - اصل لزوم وجود طرح - اصل استمرار یا تداوم اعتبار طرح - اصل وجود سلسله مراتب میان طرح ها - اصل وحدت طرح - اصل پیوستگی قلمرو طرح - اصل یکپارچگی کالبدی طرح - اصل ابتناء طرح بر تخصص و حرفه مندی - اصل توسعه درونی

---

<sup>۱۲۸</sup> شورای عالی شهرسازی در مورد مصوبات ناظر بر تعیین مقدار مساحت حریم روستاها نیز سابقاً دچار همین خطا در استنباط از قانون شده بود و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز تحت تاثیر همین برداشت نادرست مبادرت به صدور دو مورد دادنامه نموده بود. مصوبات و دادنامه هایی که اکنون با تصویب بند ب ماده ۵۱ قانون برنامه هفتم ... ۱۴۰۳ (۱۴۰۷ - ۱۴۰۳) و الزام طرح هادی روستایی به تبعیت از سیاست ها و ضوابط شورای عالی شهرسازی خطا بودن آن بیش از پیش آشکار گشته است. برای مطالعه بیش تر در این باره نگاه کنید به مقاله همین نویسنده با عنوان: «نقد آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص حریم روستاهای واقع در حریم شهرها»، انتشار عمومی تیرماه ۱۴۰۲ - [www.noandishaan.com](http://www.noandishaan.com)

## منابع:

- مبانی و اصول برنامه ریزی شهری، دکتر غلامرضا لطیفی، نشر علم، چاپ اول ۱۳۹۱
- کارگاه برنامه ریزی شهری (رشته جغرافیا)، مهندس اسماعیل شیعه، ناشر دانشگاه پیام نور، چاپ پنجم آبان ۱۳۸۷
- طراحی شهری در ایران، احمد سعیدنیا، جلد پنجم، انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاری های کشور ۱۳۸۳
- مقدمه علم حقوق، دکتر ناصر کاتوزیان، نشر اقبال، چاپ ششم ۱۳۶۴
- ترمینولوژی تنقیح قوانین، دکتر حسین رفسنجانی مقدم و معصومه حسن پور، نشر نگاه بینه، چاپ اول ۱۳۹۵
- شهر در پرتو رویه قضایی، دکتر غلامرضا کامیار، انتشارات مجد، چاپ پنجم ۱۴۰۳
- مبانی حقوق عمومی، دکتر علی اکبر گرجی اندریانی، انتشارات جنگل جاودانه، چاپ نخست ۱۳۸۸
- حقوق برنامه ریزی شهری دکتر محمد جواد رضایی زاده انتشارات مجد چاپ اول ۱۳۹۱
- فرایند برنامه ریزی شهری ایران، دکتر محمدتقی رهنمایی و دکتر پروانه شاه حسینی، ناشر سمت، چاپ یازدهم تابستان ۱۳۹۳
- تملک اراضی توسط شهرداری ها، دکتر سید محسن بهشتیان، انتشارات مجد، چاپ نخست ۱۳۹۰
- اصول حقوقی و فقهی، دکتر بهرام بهرامی، انتشارات نگاه بینه، چاپ نخست، ۱۳۹۶
- اصول حقوقی و جایگاه آن در حقوق موضوعه، دکتر محسن صادقی، نشر میزان، چاپ دوم پائیز ۱۳۹۴
- مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، آرین پتفت و دکتر احمد مرکز مال میری، نشر مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، چاپ دوم ۱۳۹۷
- تراکم در شهرسازی اصول و معیارهای تعیین تراکم شهری، دکتر محمدمهدی عزیزی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم ۱۳۸۶
- تملک اراضی و املاک توسط دولت و شهرداری ها، محمد جامه بزرگ، شرکت انتشارات مسلم همدان، چاپ اول ۱۳۶۹
- الفبای شهر، محمود برآبادی، انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، چاپ اول ۱۳۸۴
- تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران، زیدا... صمدی قوشچی، انتشارات جنگل، چاپ نخست ۱۳۷۷
- مالکیت و طرح شهری، حسین مفرحی و عباسعلی خلیق، انتشارات مرسل، چاپ نخست ۱۳۷۶

- مقاله «نقد 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، انتشار عمومی تیرماه ۱۴۰۲ - [www.noandishaan.com](http://www.noandishaan.com)

- فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات برنامه ریزی سکونتگاه های انسانی دوره ۱۵، شماره ۱ (پیاپی ۵۰)، بهار ۱۳۹۹

- جزوه مجموعه بخشنامه های معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی، جلد ۹، فروردین تا مرداد ۱۳۸۷، تهیه کننده: رحمانی

- مجموعه مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از بدو تاسیس تا پایان سال ۱۳۹۰، گردآوری دفتر طرح های کالبدی و دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ناشر مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی و شهرسازی و معماری، چاپ اول ۱۳۹۱

- گزیده قوانین و مقررات مورد عمل وزارت مسکن و شهرسازی، تدوین معاونت تلفیق برنامه و امور مجلس، ناشر مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، چاپ اول ۱۳۸۸

- مجموعه ضوابط، مقررات و مصوبات موردی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، گردآوری دفاتر حوزه معاونت شهرسازی و معماری، ناشر موسسه انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول ۱۳۹۶

- گزیده ای از قوانین ضوابط مقررات و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، گردآوری معاونت شهرسازی و معماری، ناشر نوخواسته، چاپ اول ۱۴۰۱

- مجموعه تنقیحی قوانین و مقررات بازآفرینی شهری، تدوین و انتشار معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، چاپ نخست مرداد ۱۴۰۰

- مجموعه قوانین و مقررات کاربردی شهرداری، تدوین و نشر مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، چاپ نخست ۱۳۹۷

- مجموعه قوانین و مقررات ثبت اسناد و املاک کشور، تدوین و نشر مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، چاپ نخست ۱۳۹۷

- مجموعه قوانین و مقررات اراضی، تدوین عباس مبارکیان، انتشارات مجد، چاپ دوم ۱۳۸۶

- مجموعه قوانین اساسی مدنی، تدوین غلامرضا حجتی اشرفی، انتشارات گنج دانش، چاپ چهارم ۱۳۶۵

- سایت سازمان برنامه و بودجه، پایگاه اطلاع رسانی مناقصات

- سایت عدلیران، سامانه ساعد

## از همین نویسندگان (به ترتیب تاریخی):

- (۱) مقاله «نقد آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص حریم روستاهای واقع در حریم شهرها»، انتشار عمومی تیرماه ۱۴۰۲ - [www.noandishaan.com](http://www.noandishaan.com)
- (۲) تدوین مجموعه قوانین و مقررات تنقیحی بازآفرینی شهری ایران (عضو همکار گروه تدوین و تنقیح) - انتشارات معاونت حقوقی ریاست جمهوری - اسفند ۱۳۹۹
- (۳) 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](http://www.noandishaan.com) و [www.vekalat.org](http://www.vekalat.org)
- (۴) از «جامعه مدنی» تا «شهرک سینمایی» نقدی بر توهّم «حاکمیت شرکتی» - ۶ خرداد ۱۳۹۷ [www.noandishaan.com](http://www.noandishaan.com)
- (۵) جستاری حقوقی در زمینه ممنوعیت تصدی کارکنان برخی نهادها در سازمان نظام مهندسی، یک دستورالعمل و مبانی حقوقی آن - راه ابریشم شماره ۱۶۹ تیر ۱۳۹۵
- (۶) بررسی و تحلیل ابعاد مختلف قانون پیش فروش ساختمان مصوب ۱۳۸۹ - [www.vekalat.org](http://www.vekalat.org) - بهمن ۱۳۹۴
- (۷) آسیب شناسی نظام شهرسازی و برنامه ریزی شهری در ایران - [www.vekalatonline.ir](http://www.vekalatonline.ir) و [www.noandishaan.com](http://www.noandishaan.com) - ۱۳۹۴
- (۸) موضوعات پیشنهادی برای پروژه های تحقیقاتی و مطالعاتی در حوزه حقوق شهرسازی - ارائه شده به وزارت راه و شهرسازی - ۱۳۹۴
- (۹) قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، بی تفاوتی مقنن در برابر تعرض دولت به ساحت نهادهای مدنی - [www.vekalat.org](http://www.vekalat.org) - شهریور ۱۳۹۴
- (۱۰) نقدی بر طرح مطالعاتی ساماندهی مشاوران املاک - ۲۷ دی ۱۳۹۳
- (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](http://www.vekalatonline.ir) و [www.noandishaan.com](http://www.noandishaan.com) - <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 قانون وکلای دادگستری اصفهان - شماره ۵۹ - خرداد ۱۳۹۰
- (۱۷) نگاهی به اصل استقلال حقوق جزا - خبرنامه قانون 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 شورای عالی حفظ حقوق بیت‌المال در اراضی و منابع طبیعی - تهران - هتل المپیک - ۲۰ اسفند ۱۳۸۷ - [www.noandishaan.com](http://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 ۴۲۵۲ - 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