رأی شماره ۱۱۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مصوبه شماره ۴/۹۳/۳۴۵۴ش ـ ۱۳۹۳/۴/۱۱ شورای اسلامی شهر مشهد از تاریخ تصویب
ـــــــــــــــــــــــ

ـ :ـ ـ:ـ= شماره هـ/۹۰۵/۹۳ ۱۳۹۴/۱۰/۶

تاریخ دادنامه : ۱۳۹۴/۹/۲۴ شماره دادنامه: ۱۱۱۶ کلاسه پرونده : ۹۰۵/۹۳

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی : آقای حمزه شکریان

موضوع شکایت و خواسته : ابطال مصوبه شماره ۴/۹۳/۳۴۵۴ش ـ ۱۳۹۳/۴/۱۱ شورای اسلامی شهر مشهد

گردش کار : شاکی به موجب دادخواستی ابطال مصوبه شماره ۴/۹۳/۳۴۵۴ش ـ ۱۳۹۳/۴/۱۱ شورای اسلامی شهر مشهد را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

« ریاست محترم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

سلام علیکم:

احتراماً به استحضار می رساند شورای شهر مشهد در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۱۱ اقدام به تصویب مصوبه ای به شماره ۴/۹۳/۳۴۵۴ش در خصوص دریافت «حق الارض» از مالکان خودرو پارک شده در پیاده روها می نماید. در این مصوبه، در مورد سد معبر در پیاده روهای سطح شهر مشهد توسط خودروها وضع قاعده شده که بر اساس آن به شهرداری مشهد اجازه داده شده است که از مالکان خودرو که در پیاده روها اقدام به پارک خودرو خود می نمایند، «حق الارض» دریافت نماید! شهرداری نیز به استناد این مصوبه، مبالغ هنگفتی را از شهروندان تحت عنوان «حق الارض» اخذ کرده و مسبب سلب آسایش شهروندان می شود . لذا به استناد دلایل ذیل، ابطال این مصوبه را از تاریخ تصویب آن خواستارم:

الف: تصویب چنین بندهایی، خارج از اختیارات قانونی شورای شهر است، زیرا مطابق ردیف ۱ از بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداریها، شهرداریها موظف به رفع سد معابر عمومی و اشغال پیاده روها هستند و به جهت رفع سد معبر، مقنن اختیارات گسترده ای را به شهرداری اعطا کرده است. لیکن شورای شهر مشهد، به جای ارشاد شهرداری به انجام وظایف قانونی خویش، شهرداری را امر به تخلف از قانون کرده و به شهرداری اجازه اخذ «حق الارض» از شهروندان بابت تخلف از قانون داده است. به عبارتی دیگر بر اساس این مصوبه، شهرداری در قبال عدم انجام وظیفه قانونی خویش در رفع سد معابر و پیاده روها، حق دارند از شهروندان «پول» دریافت دارند.!

بنابراین مصوبه معترضٌ عنه به علت مغایرت آشکار با مفاد ردیف ۱ از بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداریها و صدور مجوز جهت تخطی شهرداری از وظایف قانونی خویش، برخلاف قانون تصویب شده و در خور ابطال است.

ب: درست است که مطابق بند ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداریها، شهرداریها مالک املاک عمومی سطح شهر از جمله پیاده روها هستند، اما مسلما محدوده این مالکیت مترادف به مفاد ماده ۳۰ قانون مدنی نیست و شهرداریها نمی توانند آن را به فروش یا به اجاره برسانند و یا در قبال تصرف آن از شهروندان «حق الارض» دریافت دارند. در واقع مالکیت شهرداریها بر معابر عمومی و پیاده روها، به معنی مدیریت شهرداریها بر این گونه املاک است و نه چیز بیشتر! لیکن شورای شهر مشهد با وضع این مصوبه، به گونه ای عمل کرده که گویی شهرداری مالک تام الاختیار پیاده روها بوده و در قبال تصرف پیاده رو و برخلاف وظیفه قانونی خویش، حق دریافت وجه از شهروندان را دارد.

سابقاً این تصور اشتباه مسئولین شهرهای مختلف و اعضای شوراهای اسلامی سطح کشور در مورد مالکیت شهرداری بر املاک عمومی، باعث تصویب مصوباتی در مورد اخذ عوارض «حق الارض» از شرکتهای خدماتی چهارگانه (آب، برق، گاز و تلفن) شده بود و تمامی این مصوبات با رسیدگی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و بر مبنای استدلال فوق، بر اساس رأی شماره ۶۶ الی ۸۶ ـ ۱۳۹۲/۲/۲، باطل شد. لذا بر مبنای ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، شورای شهر مشهد موظف به رعایت مفاد این رأی وحدت رویه در مصوبات بعدی بوده که متأسفانه این مسأله در مصوبه معترض عنه رعایت نشده است.

ج: بر اساس ماده ۷ قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرائم رانندگی، «در شهرهایی که از طرف شهرداریها در خیابان و معابر پارکومتر نصب و یا توقفگاه ایجاد می شود، حق توقف متناسبی با تصویب انجمن شهر محل دریافت خواهد شد.» ملاحظه می شود که این ماده صرفاً به جهت توقف در حاشیه معابر و یا توقفگاه های احداثی توسط شهرداریها، حق اخذ حق توقف داده است و در مورد پیاده روها هیچ حقی به شهرداری جهت دریافت حق توقف و یا «حق الارض» داده نشده است. بنابراین بر اساس ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و همچنین تبصره ۳ ماده ۶۲ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، به علت این که در هیچ کدام از مقررات قانونی، اخذ چنین وجوهی توسط شهرداری تأیید نشده، لذا مصوبه معترض عنه نیز برخلاف قانون تصویب شده و از این جهت نیز فاقد اثر قانونی است.

نظر به مراتب یاد شده، با توجه به مغایرت آشکار مصوبه معترضٌ عنه با ردیف ۱ از بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداریها، ماده ۷ قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرایم رانندگی و همچنین با توجه به سابقه ابطال این گونه مصوبات در رأی شماره ۶۶ الی ۸۶ ـ ۱۳۹۲/۲/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بر اساس بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، تقاضای ابطال مصوبه معترض عنه از تاریخ تصویب آن را دارم. »

متن مصوبه مورد اعتراض به قرار زیر است:

«جناب آقای مرتضوی

شهردار محترم مشهد مقدس

موضوع: دریافت بهای خدمات از مالکان خودروهای پارک شده در پیاده روها

سلام علیکم:

با احترام، لایحه شماره ۲۱/۱۸۵۲۰۱ ـ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ شهرداری مشهد در زمینه دریافت بهای خدمات از مالکان خودروهای پارک شده درپیاده روها در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۰ شورای اسلامی شهر مشهد مطرح شد و به شرح زیر به تصویب رسید.

ماده واحده ـ در راستای تکریم شهروندان و تسهیل آمد و شد در پیاده روهای سطح شهر از آنجایی که پارک خودرو در پیاده روها از مصادیق سد معبر است، به شهرداری مشهد اجازه داده می شود بابت هر خودرو پارک شده در پیاده روها در هر نوبت (روزانه) مبلغ یکصد هزار تومان و به روش مقتضی وصول نماید.

تبصره۱: در صورت تکرار موضوع، در هر نوبت مبلغ ۲۰ درصد به بهای خدمات یادشده اضافه می شود.

تبصره۲: دستورالعمل چگونگی اعمال ضابطه و دریافت وجه در مدت دو هفته از سوی شهرداری تهیه و به شورای اسلامی شهر ارائه شود.

تبصره۳: شهرداری مشهد باید یک ماه قبل از اجرای این مصوبه نسبت به اطلاع رسانی به شهروندان اقدام نماید.

بدیهی است این مصوبه با رعایت ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور لازم الاجراست. »

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر مشهد به موجب لایحه شماره ۴/۹۳/۱۵۱۲۱/ش ـ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳ توضیح داده است که:

«هیأت عمومی محترم دیوان عدالت اداری

موضوع: لایحه دفاعیه دادخواست آقای حمزه شکریان به کلاسه ۹۰۵/۹۳

سلام علیکم:

با احترام، بازگشت به نسخه دوم دادخواست آقای حمزه شکریان موضوع پرونده شماره ۹۳۰۹۹۸۰۹۰۵۸۰۰۱۱۲ مبنی بر درخواست ابطال مصوبه شماره ۴/۹۳/۳۴۵۴/ش ـ ۱۳۹۳/۴/۱۱ شورای اسلامی شهر مشهد مقدس در خصوص دریافت بهای خدمات از مالکان خودروهای پارک شده در پیاده روها به استحضار می رساند:

شاکی که وکیل دادگستری است و سابقاً از کارشناسان و مشاوران حقوقی شهرداری بوده از ابتدای سال جاری به صورت هدفمند ابطال ۹ مصوبه شورای اسلامی شهر مشهد مقدس را خواستار شده و در اغلب دادخواستها مسایل خلاف واقع مطرح کرده است.

افزایش روزافزون جمعیت مناطق شهری در کشور، تنوع و گسترش ابعاد اجتماعی ناشی از آن، شکل گیری بیش از پیش هسته های اقتصادی در شهرها و همچنین نیاز به وسایط نقلیه جهت تردد و از سوی دیگر ایجاد صنفهایی در راستای پاسخ گویی به نیاز شهروندان، معضلات متعدد شهری اعم از سیستم حمل و نقل، پارک خوردو، اشغال معبر و تجاوز به حریم مکانهای عمومی و شهروندان، بویژه در کلانشهرها شده است.

یکی از این مشکلات پارک خودرو در معابر کم عرض و پیاده روها بوده که برنامه ریزی شهری را با چالشهای متعدد روبرو ساخته و ذهن مدیران شهری را به خود معطوف داشته است، اصولا پدیده سد معبر بویژه در مواردی که مرتبط با حریم عمومی و مالکیت شهرداری باشد، در کلانشهرها به صورت متعدد مشاهده می شود، با توجه به افزایش جمعیت و همچنین توان خرید و بهبود وضعیت اقتصادی ساکنین در شهرها و تنوع طلبی آنها و خرید و فروش و انتقال خودروهای مدل پایین و حتی اسقاطی به نقاط کم برخوردار و خرید خودروهای جدید در مناطق برخوردار باعث افزایش بنگاههای خرید و فروش این خودروها شده و از سوی دیگر تجارت خطی نیز در کنار کمبودهای ناشی از عدم پیش بینی محلهای پارک در ساخت و ساز منجر به معضل پارک خودرو در پیاده روها شده است.

چنین نوعی از مشاغل خطی است که غالباً موجودیت پدیده هایی مانند ایجاد سد معبر را شکل می دهد و از سویی عدم آگاهی تعدادی از شهروندان و یا کم توجهی آنان به قوانین و ضوابط شهر و شهرنشینی برخی دیگر از انواع سد معبر را جلوه گر می سازد. در تبصره ۱ از بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداریها چنین آمده است:

سد معبر عمومی و اشغال پیاده روها و استفاده غیرمجاز آنها و میدانها و پارکها و باغهای عمومی برای کسب یا سکنی و یا هر عنوان دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد کردن معابر و اماکن مذکور فقط وسیله مامورین خود راسا اقدام نماید. به علاوه در موارد مندرج در آیین نامه پیش آمدگی ساختمانی در گذرها (مصوب ۱۳۱۸) تاکید بر ممنوعیت انواع سد معبر شده است همچنین تبصره ۶ از ماده ۹۶ قانون شهرداریها معابر را ملک عمومی و مالکیت آن را با شهرداری دانسته است.

لذا با توجه به موارد فوق کاملاً بدیهی است که هر گونه استفاده غیرمجاز از معابر عمومی و پیاده روها به لحاظ شرعی، قانونی و عرفی ممنوع است و شورای اسلامی شهرمشهد به استناد موارد فوق اقدام به تصویب اخذ هزینه تعیین شده جهت پارک خودرو در پیاده رو کرده است که این امر در راستای آزاد سازی پیاده روها و رفع موانع رفت و آمد شهروندان، ایجاد ایمنی برای عابرین و سایر مزاحمتهای آنها صورت گرفته است که انتظار بر این است کلیه افراد با رعایت حقوق شهروندی در این امر مهم شهرداری را همراهی نمایند.

شایان ذکر است در هیچ قسمت از مصوبه مذکور نامی از دریافت حق الارض که مورد اشاره شاکی است نیامده و موضوع مصوبه دریافت بهای خدمات از مالکان خودروهای پارک شده درپیاده روها است.

در خصوص اشاره شاکی به قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی معروض است که مصوبه شورا ناقض قانون فوق الذکر و دخالت در امور اجرایی این قانون نیست بلکه با توجه به مالکیت، طراحی، اجرا، ساخت و زیباسازی پیاده روها توسط شهرداری، این حق به وجود می آید که شهرداری نسبت به حفظ و صیانت از اموال خود کوشا بوده و یا مالکین خودروهای پارک شده در پیاده روها برای جلوگیری از آسیب جدی و خسارت به پیاده روها برخورد کرده و از عوامل بازدارنده کافی استفاده نماید خصوصا که این اقدام در راستای حفظ اموال عمومی شهر و به نفع شهروندان عزیز خواهد بود.

در پایان نظر عالی جنابان به این نکته جلب می نمایم که مصوبه معترضٌ عنه هنوز به مرحله اجرا نرسیده است زیرا بنا به تبصره ۲ مصوبه، شهرداری مشهد موظف شده است تا نسبت به ارائه دستورالعمل مقتضی به شورای اسلامی شهر مشهد مقدس عمل کرده و در صورت تایید این دستورالعمل بعد از یک ماه اطلاع رسانی به شهروندان در خصوص اجرای مصوبه یاد شده اقدام نماید.

با توجه به این که هنوز دستورالعمل یاد شده مورد بررسی و تأیید شورا قرار نگرفته و عملاً تا چند ماه دیگر امکان اجرایی شدن مصوبه نیست چگونه شاکی ادعا کرده شهرداری مشهد مبالغ هنگفتی را از شهروندان تحت عنوان حق الارض اخذ کرده و مسبب سلب آسایش شهروندان می شود؟

در پایان ضمن تقدیم لایحه دفاعیه فوق مستدعیست نسبت به صدور حکم به رد دادخواست ایشان عنایت کرده و شورای اسلامی شهر مشهد مقدس را در پیشبرد اهداف والای مدیریت شهری پایتخت معنوی ایران یاری فرمایند. »

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۴/۹/۲۴ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آرا به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

مطابق تبصره ۱ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ مقرر شده است: « سد معابر عمومی و اشغال پیاده روها و استفاده غیرمجاز آنها و میدانها و پارکها و باغهای عمومی برای کسب و یا سکنی و یا هر عنوان دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد نمودن معابر و اماکن مذکور فوق وسیله مأمورین خود رأسا اقدام کند.» به موجب ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب سال ۱۳۸۹ نیز توقف در محلهای غیرمجاز از جمله پیاده روها تخلف محسوب شده و برای آن جریمه تعیین شده است. بنا به مراتب فوق الذکر و از آنجا که استفاده از پیاده رو برای پارک خودرو از مصادیق سد معبر تلقی می شود، اجازه استفاده از پیاده روها برای توقف خودروها ارائه خدمت توسط شهرداری محسوب نمی شود تا شورای اسلامی شهر بتواند مستند به ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحیه های بعدی بهای آن خدمت را مطالبه کند. در نتیجه مصوبه شماره ۴/۹۳/۳۴۵۴ش ـ ۱۳۹۳/۴/۱۱ شورای اسلامی شهر مشهد که به موجب آن شورای اسلامی شهر برای پارک هر خودرو در پیاده رو بهای خدمات تعیین کرده، مغایر قانون و از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر خارج می باشد و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود.

معاون قضایی دیوان عدالت اداری ـ مرتضی علی اشراقی/

منبع : سایت مجلس شورای اسلامی