



The Static or Dynamic Nature of Urban Rights: The Performance of the Administrative Court of Justice in Resolving Urban Issues

Seyed Mojtaba Hosseini Almousavi * 

Faculty Member, Department of Law,
Faculty of Humanities, University of
Zanjan, Zanjan Iran

1. Introduction

Land reforms and the abolition of the landlord–peasant system had a profound impact on Iran’s social structure. Deprivation in rural areas, combined with the inherent appeal of urban life, triggered a massive wave of migration to the cities. As a result, large urban centers encountered unprecedented phenomena such as informal settlements and the challenges associated with them. With the expansion of urbanization, citizens increasingly demanded greater government involvement in urban planning, a demand that often conflicted with the prevailing private property regime.

* Corresponding Author: almousavi.mojtaba@znu.ac.ir

How to Cite: Hosseini Almousavi, M., “The Static or Dynamic Nature of Urban Rights: The Performance of the Administrative Court of Justice in Resolving Urban Issues”, The Quarterly Journal of Public Law Research, Vol. 28, No. 91, (2026), 287 - 333. Doi: [10.22054/qjpl.2025.83869.3072](https://doi.org/10.22054/qjpl.2025.83869.3072)

Comprehensive urban plans in Iran, initially modeled on Western examples, were rooted in a positivist approach based on recognition, analysis, and design. This approach gradually evolved into a model emphasizing analysis, design, and policy.

The primary challenge lies in the absence of a coherent legal framework to guide urban planning institutions toward a unified policy. By drafting regulations, urban institutions have effectively ventured the realm of legislation, which falls outside the jurisdiction of the executive branch. In Iran, comprehensive urban plans are prepared in two distinct parts: (1) maps and project studies and (2) project regulations—almost in accordance with the law that changed the name of the Ministry of Reconstruction to the Ministry of Housing and Urban Development.

Legal aspects receive insufficient attention during the stages of formulating comprehensive urban plans. In other words, legal considerations are treated as little more than a formality. Another issue is the separation between design and implementation bodies, along with the multiplicity of decision-making authorities, whose resolutions often conflict with those of higher-ranking institutions. As a result, Iran's urban legal system faces numerous challenges.

This study aimed to examine the impact of Iran's Administrative Court of Justice on urban rights. It asked whether the Court—by exercising its powers to annul or uphold regulations, unify jurisprudence, and establish precedents—had been able to reform urban rights in situations where the legislator, due to existing constraints, could not amend laws promptly. It also considered

whether the Court had enhanced the effectiveness of legal texts through novel interpretations aligned with contemporary realities.

2. Literature Review

Some researchers have examined the extent to which the Administrative Court of Justice has adhered to the principles of public law in its rulings. However, it seems there is no serious study about the specific topic of the present research.

3. Materials and Methods

The current study adopted a descriptive–analytical method to examine the performance of Iran’s Administrative Court of Justice in compensating for deficiencies in the legal system by developing a dynamic and progressive body of judicial practice. The analysis focused on whether the Court, through foresighted and practical interpretations aligned with contemporary needs, had assisted decision-making bodies in resolving urban challenges.

4. Results and Discussion

Many of Iran’s urban laws were enacted before the Islamic Revolution. However, the challenges that cities—particularly large metropolitan areas—face today call for intelligent and forward-looking legislation. One of these challenges is unregulated migration from villages to cities and the resulting disruption of urban structure—the effects of which are visible every day in urban areas. The current legal system suffers from numerous deficiencies.

Over more than three decades of operation, the Administrative Court of Justice has not been able to address these shortcomings as effectively as expected.

One of the most significant weaknesses of the earlier legislative framework, prior to the enactment of laws such as the Sustainable Revenue and Municipal Expenditures Act, was the absence of mechanisms for supervising detailed urban plans.

By overlooking this crucial issue, the Administrative Court of Justice has, in some cases, annulled resolutions of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture based solely on a narrow reading of legal texts—disregarding the legislator’s broader purpose in establishing such institutions and invoking lack of jurisdiction as a justification. A notable example is the Haft Sangan lands in Qazvin, where the municipality, relying on a zoning permit issued by the Supreme Council of Urban Planning and Architecture twenty years earlier, proceeded to issue construction permits for agricultural land.

Under the current legal system, the body that approves urban plans has no legal authority to supervise the entity responsible for implementing them. The Administrative Court of Justice could have addressed this serious deficiency by adopting a purposive interpretation of the law and thereby supporting the Supreme Council in fulfilling its objectives.

At the same time, the Court acted correctly in rejecting the municipality’s refusal to issue a permit on the grounds of amendments made to the plan by the Article 5 Commission. Public roads belong to all citizens, and municipalities must designate

appropriate locations for different businesses according to the nature of their activities. Ensuring smooth urban mobility is a fundamental right of every city resident, and obstruction of streets constitutes a violation of that right.

Overall, the unifying precedent judgments issued by the General Assembly of the Administrative Court of Justice present a more satisfactory record than its decisions concerning the annulment or affirmation of resolutions issued by the Supreme Council of Urban Planning and city councils.

Nevertheless, after more than three decades of judicial oversight in urban affairs, it can be said that this oversight has too often operated at a standstill. In many cases, administrative adjudication has failed to make effective use of its legal capacity to remedy the shortcomings of the urban legal system.

5. Conclusion

The Administrative Court of Justice has generally adopted a cautious approach to urban issues. By placing strong emphasis on the strict interpretation of legal texts while overlooking the legislative intent behind the establishment of higher regulatory bodies, the Court has effectively conferred a degree of legitimacy on municipal actions that may otherwise be considered unlawful. A notable example is its annulment of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture's resolution concerning the Haft Sangan lands. The Court's clear distinction between urban taxes and building violations also significantly reduced the cost of non-compliance with detailed urban plans.

Furthermore, its protection of public access to quasi-judicial bodies, particularly the Commission under Article 77 of the Municipality Law, constitutes a significant achievement in the defense of urban rights.

Keywords: Administrative Court of Justice, Urban Rights, Municipality, Detailed Plan, Supreme Council for Urban Planning and Architecture



ایستایی یا پویایی حقوق شهری: بررسی عملکرد دیوان عدالت اداری در حل مسائل شهری

عضو هیئت علمی گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه زنجان،
زنجان ایران

سید مجتبی حسینی الموسوی *  ID

چکیده

توسعه شهرنشینی در ایران به‌ویژه بعد از انقلاب اسلامی، مسائل شهری مانند حاشیه‌نشینی، ترافیک، تغییر کاربری اراضی کشاورزی و ... را در مرکز توجه خود قرار داده است. تعدد نهادهای تصمیم‌ساز در امور شهری به‌ویژه تفکیک نهاد سیاستگذار با مجری از مهمترین معضله‌های پیش‌رو در این زمینه است. فقدان ضمانت اجرایی لازم مصوبات مراکز سیاستگذار مانند شورای عالی شهرسازی و معماری و کمبود منابع مالی در مدیریت شهری، این نگرانی را همواره در پی داشته که اصول شهرسازی کنار گذاشته شود. شاکله اصلی نظام حقوق شهری در ایران به قوانین قبل از انقلاب باز می‌گردد. این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی به دنبال پاسخ به این پرسش است که آیا دادرسی اداری توانسته است با ایجاد رویه پویا و توسعه‌مند کاستی‌های نظام حقوقی را جبران نماید؟ به سخن دیگر با آینده‌نگری و تفسیر کاربردی و مطابق با نیازهای روز از متون حقوقی به نهادهای تصمیم‌ساز در حل مشکل‌های شهری کمک نماید. با بررسی عملکرد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری این نتیجه حاصل شد که نظارت قضایی از ایده چراغ قرمز پیروی کرده است. تفسیر تحت‌اللفظی و کنار گذاشتن هدف مقنن از تصویب چنین قوانینی، فلسفه وجودی مصوبات نهادی‌های تصمیم‌ساز را با پرسش جدی روبرو می‌کند.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، حقوق شهری، شورای عالی شهرسازی و معماری، طرح‌های شهری، شهرداری.

مقدمه

اصلاحات ارضی و از میان رفتن نظام ارباب و رعیتی تاثیر عمیقی در نظام اجتماعی ایران برجای گذاشت. محرومیت مناطق روستایی و جذابیت نهفته در زندگی شهری موج عظیم مهاجرتی را به شهرها روانه کرد. شهرهای بزرگ با پدیده‌هایی همچون حاشیه‌نشینی و معضلات پیرامون آن روبرو شدند که قبل از آن مسبوق به سابقه نبوده است.^۱ تغییر بافت شهری بعد از انقلاب سفید به حدی بود که در برنامه دوم عمرانی (۱۳۴۱-۱۳۴۵) به آن اشاره شده است. ضرورت وجود طرح جامع شهری در ایران بیش از پنجاه سال بعد از کشورهای غربی فهمیده شد.^۲ با توسعه شهرنشینی، شهروندان خواستار دخالت دولت در چیدمان شهری شدند که با فضای حاکم بر مالکیت خصوصی همخوانی نداشت. طرح‌های جامع شهری در ایران به تقلید از نمونه‌های غربی متکی بر شیوه پوزیتیویستی (شناخت-تحلیل-طرح) شکل گرفته است. این شیوه به تدریج جای خود را به الگوی تحلیل-طرح-سیاست داد.^۳ تجربه نشان داده است که طرح‌های جامع شهری نتوانست به اهداف از پیش تعیین شده خود برسد. محققان دلایل گوناگونی را بر این ناکامی بر می‌شمارند که برجسته‌ترین آن نبود همخوانی این طرح‌ها با فرهنگ ایرانی-اسلامی است.^۴ جدا از مسائل فرهنگی، آنچه که در این پژوهش از اهمیت ویژه برخوردار می‌باشد بعد حقوقی موضوع است.

۱. حسین آبادیان، «اصلاحات ارضی و تبعات مهاجرت روستائیان به شهر»، دو فصلنامه تحقیقات تاریخ اجتماعی، سال هشتم، شماره ۲، (۱۳۹۷)، ص ۳؛ حسن احمدی و حبیب‌اله چهاردولی، *سلسله‌مراتب شهری*، چاپ سوم (تهران: دفتر برنامه‌ریزی عمرانی، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری تهران، ۱۳۷۶) صص ۲۵-۳۲.

۲. علی زنگ آبادی و همکاران، «ارزیابی عوامل اثرگذار بر عدم تحقق‌پذیری طرح‌های جامع شهری در ایران و چالش‌های مربوط به آن»، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، سال پنجم، شماره ۱۸، (۱۳۹۳)، ص ۴۹.

۳. همان، ص ۴۲.

۴. عباس ناظمی و همکاران، «ریشه‌یابی ناکارآیی‌های ضوابط و مقررات طرح‌های توسعه شهری ایران»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال سی و نهم، شماره ۱۴۵، (۱۴۰۱)، ص ۳۰۷.

فقدان یک ساختار منسجم حقوقی که نهادهای درگیر در چیدمان شهری را به یک سیاست هماهنگ رهنمون نماید اولین چالش محسوب می‌گردد. نهادهای متولی در امور شهری با تدوین ضوابط، عملاً وارد حیطه قانونگذاری شدند که خارج از صلاحیت قوه مجریه است.^۱ طرح‌های جامع شهری در دو بخش جداگانه "نقشه‌ها و مطالعات طرح" و "ضوابط طرح" تهیه می‌شود که اساس آن به قانون تغییر نام وزارت آبادانی به وزارت مسکن و شهرسازی بر می‌گردد. جنبه‌های حقوقی در مراحل تدوین طرح جامع شهری کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد.^۲ به سخن دیگر، ملاحظات حقوقی جنبه تشریفاتی دارد. جدا بودن نهاد اجرایی و طراحی و تعدد مراجع تصمیم‌گیری که در بسیاری از موارد مصوبات آن با نهادهای بالادستی مغایرت دارد، مشکل بعدی است. به عنوان مثال کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شهرسازی در بسیاری از موارد کاربری اراضی داخل در حریم شهری را تغییر می‌دهد. این تصمیم‌سازی متضاد با طرح جامع شهری موجب سلب اعتماد مردم می‌گردد.^۳ عقب‌ماندگی از تحولات روزافزون شهری و کم‌توجهی به حقوق شهروندی به‌ویژه عدالت اجتماعی طرح‌های جامع شهری را با ناکامی مواجه کرده است.^۴ امروزه با حق کار در خیابان با مفهوم سنتی سد معبر برخورد می‌گردد. کمبود منابع مالی به‌ویژه در اداره امور شهری، شهرداری‌ها را ترغیب به این موضوع می‌نماید که ضوابط شهرسازی را با راه‌حل‌های به ظاهر قانونی مانند کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نادیده بگیرند.^۵ تصویب قانون در آمد پایدار شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

۱. عباس ناظمی و همکاران، «نظریه ساختار حقوقی توسعه گرا و هماهنگی تدوین ضوابط طرح‌های توسعه شهری ایران»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال سی و هفتم، شماره ۱۴۶، (۱۴۰۱)، ص ۳۷۸.

۲. غلامرضا ناظمی و همکاران، «بازخوانی و زمینه‌یابی ناکارایی‌های طرح‌های توسعه و عمران (جامع) شهری ایران»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوره ۱۰، شماره ۳۶، (۱۳۹۹)، صص ۲۳-۲۴.

۳. کریم حسین‌زاده دلیر و همکاران، «طرح‌های شهری ایران از قلمرو تهیه تا واقعیت اجراء»، فصلنامه جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، دوره ۷، شماره ۱۱، (۱۳۸۷)، ص ۲۱۲.

۴. منوچهر مزینی، بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران (تهران: مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۸) ص ۱۵۵.

۵. فرشاد نوریان و محمد شریف، نگرشی بر روند تهیه طرح تفصیلی در شهرسازی (تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۵) ص ۶۱.

گام رو به جلویی است که ضمانت اجرایی در برابر زیر پا گذاشتن طرح جامع شهری مقرر نموده است. هنوز بسیار زود است که در مورد تاثیر این قانون بر حقوق شهری سخن راند اما باید اذعان نمود که یک حرکت پیش رونده است.

سه رویکرد مهم و محوری در مورد نظارت قضایی وجود دارد. نظریه چراغ قرمز با محور قرار دادن نص قانون، فعالیت قوه مجریه را در چارچوب تفسیر تحت الفظی متون قانونی تعبیر می نماید که از آزادی شهروندان در برابر دولت حمایت می کند. در برابر این اندیشه، نظریه چراغ سبز به فعالیت آزادانه دولت باور دارد که به نمایندگی از نفع عمومی هدف اصلی قانونگذار را تامین می نماید.^۱ حد وسط این دو نظریه، ایده چراغ کهربایی است که نظارت قضایی را تنها در پرونده های دادگستری محدود نمی کند، بلکه نگاهی به زمینه های وقوع دلایل خروج قوه مجریه از صلاحیت های مقرر در قانون دارد.^۲

نظام حقوق شهری در ایران با چالش های زیادی مواجه است. این پژوهش به دنبال این است که تاثیر فعالیت دیوان عدالت اداری بر حقوق شهری را ارزیابی نماید. به سخن دیگر، آیا دیوان عدالت اداری با استفاده از ظرفیت های خود همچون ابطال یا ابرام مصوبه، وحدت رویه و ایجاد رویه توانسته است که حقوق شهری را در جایی که قوه مقننه به دلیل محدودیت های موجود امکان تغییر سریع قانون را ندارد اصلاح نماید؟ یا با تفاسیر جدید منطبق با واقعیت های روز متون قانونی را کارآمد نماید؟

این تحقیق بر این باور است که نظارت قضایی دیوان عدالت اداری در حوزه حقوق شهری بیشتر از نظریه چراغ قرمز پیروی کرده است. حقوق شهری با تحولات روزافزون دنیا نتوانسته خود را تطبیق دهد. در این مقاله ابتدا آخرین تغییر قانون دیوان عدالت اداری و تاثیر آن بر حقوق شهری بررسی، سپس با تحلیل آرای هیئت عمومی دیوان ارزیابی می شود که نگاه دادرس اداری توسعه محور بوده یا با تاکید بر نص متون حقوقی، وضع موجود نظام حقوق شهری با قدمت بیش از چهار دهه را حفظ نموده است.

۱. امید شیرزاد، *دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری* (تهران: جنگل، جاودانه، ۱۳۹۲) ص ۳۵.

2. Hilare Barnett, *Constitutional & Administrative Law* (London: Routledge, 2013) at 562.

۱. آخرین تغییر قانون دیوان عدالت اداری و حقوق شهری

سابقه دادرسی اداری در ایران به بعد از انقلاب اسلامی باز می‌گردد.^۱ در کنار فقدان تجربه دادرسی اداری باید این موضوع را خاطرنشان کرد که سیاست قضایی گرایش زیادی به تحدید صلاحیت دیوان عدالت اداری دارد؛ نمونه بارز خارج شدن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی از چتر نظارت قضایی است.^۲ متأسفانه سیاست قضایی در مورد دادرسی اداری هنوز به مرحله اثبات و بلوغ خود نرسیده است. بعد از گذشت چهار دهه، مقنن هنوز نتوانسته است سیاست واحدی در مورد حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری اتخاذ نماید.^۳ با گذر از نواقص نظام تقنین در موضوع نظارت قضایی، آخرین اصلاح قانون دیوان عدالت اداری از سه منظر بر حقوق شهری تاثیر گذاشته است:

الف- پیش از آخرین اصلاح قانون، دیوان در آرای متعدد وحدت رویه، اجازه طرح دعوی به عنوان خواهان به واحدهای دولتی نداده است.^۴ به موجب ماده ۳ تبصره ۲، دستگاه‌های اجرایی قادر خواهند بود که از آرای مراجع شبه قضایی به دیوان عدالت اداری اقامه دعوا نمایند. شهرداری‌ها به عنوان متولی اجرای طرح‌های شهری از این امکان قانونی برخوردار شدند که از آرای قطعی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری^۵ و ... شکایت

۱. علی مشهدی، *قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی* (تهران: خرسندی، ۱۳۹۵) ص ۲۳.

۲. تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری.

۳. زهرا دانش‌ناری و نیکزاد مرادی، «آسیب‌شناسی طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، با تاکید بر تحول ساختاری، صلاحیتی و معیارهای دادرسی منصفانه»، فصلنامه حقوق اداری، سال دهم، شماره ۳۳، (۱۴۰۱)، ص ۶۳.

۴. رای وحدت رویه شماره ۳۷-۳۹ مورخه ۱۳۶۸/۰۷/۱۰.

۵. دادگاه‌های اختصاصی اداری، مراجعی اداری با صلاحیت توافقی اختصاصی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان قضائی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای کم و بیش مستقل ولی مرتبط به ادارات عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آنها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری از قبیل دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی می‌باشد که معمولاً به هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت‌های دولت، میان سازمان‌های دولتی و موسسات عمومی (اشخاص حقوقی حقوق

کنند. بدیهی است که واحد دولتی باید ذی نفع در پرونده باشد. این ظرفیت جدید قانونی به نهادهای متولی امور شهری اجازه داده است که از موازین حقوق شهری در برابر تخلف سایر نهادها صیانت نماید. با تغییر قانون، اطلاق آرای وحدت رویه که حضور واحدهای دولتی در جایگاه خواهان منع می کرد، نسخ جزئی شد. تک مرحله ای شدن رسیدگی به آرای مراجع شبه قضایی در شعب تجدیدنظر دیوان با اصل دقت قضائی منافات دارد.^۱

۲. سازمان های مردم نهاد که اساسنامه آنها در موضوع های شهری باشد^۲ امکان طرح دعوی در دیوان عدالت اداری را پیدا کردند. نظارت مردمی بر اجرای درست طرح های جامع شهری به ویژه در مسائلی که به عموم مردم ارتباط پیدا می کند مانند جلوگیری از تغییر کاربری فضای سبز شهری کارگشا خواهد بود. موفقیت سازمان های مردم نهاد در حفظ منافع عمومی شهر از راه اقامه دعوا در گذر زمان سنجیده می شود.

۳. الزام دستگاه های اجرایی به ارائه مصوبات عام و لازم الاجراء خود به دیوان عدالت اداری از مهمترین ابتکارهای قانون اخیر به شمار می رود. بسیاری از تصمیم ها در امور شهری پشت درب های بسته اتخاذ می شود که مردم از آن کمترین اطلاعی ندارند. قانون دسترسی آزاد شهروندان به اطلاعات هم نتوانسته آنگونه که انتظار می رفت اصل شفافیت را در نظام اداری نهادینه کند.^۳ با تاسیس نهاد دادستان حقوق عمومی، مقام قضایی از این اختیار برخوردار است که مقررهای یا تصمیم های انفرادی که حقوق عامه را نقض می کنند؛

عمومی) و افراد (اشخاص حقوق خصوصی) به وجود می آید و مطرح می گردد (مهدی هداوند و مسلم آقایی طوق، *دادگاه های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)* (تهران: خرسندی، ۱۳۹۴) ص ۳۱.

۱. یاسر غلامی و همکاران، «توسعه یا تحدید صلاحیت: تحلیل رویکرد قانونگذار در آخرین اصلاحات قانون دیوان عدالت اداری»، فصلنامه حقوق اداری، سال یازدهم، شماره ۳۹، (۱۴۰۳) ص ۲۲۸.

۲. تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری.

۳. محدثه یعقوبی و همکاران، «بررسی نقاط قوت و ضعف قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از دیدگاه حقوقدانان»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و یکم، شماره ۱۱۷، (۱۴۰۳)، صص ۵۱۴-۵۱۵.

ابطال آن را از هیئت عمومی دیوان یا شعب بدوی و تجدیدنظر حسب مورد درخواست نماید.^۱

۲. نهادهای تصمیم‌ساز بر بافت شهری

استخوان‌بندی نظام حقوق شهری در ایران را سه قانون شهرداری‌ها، تاسیس وزارت آبادی و مسکن و شورای عالی شهرسازی و معماری شکل می‌دهد. بنابر ماده ۵۵ قانون شهرداری، این نهاد وظیفه ایجاد خیابان، کوچه، پارک و ... در سطح شهر را دارد. شهرداری‌ها به هنگام صدور پروانه ساختمان مکلف به رعایت طرح جامع شهری هستند (تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری). اگر شهروندی بر خلاف پروانه صادره از شهرداری اقدام به ساخت و ساز نماید، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به تخلف او رسیدگی می‌نماید؛ متناسب با تخلف مبادرت به صدور رای تخریب، قلع و اخذ جریمه می‌نماید. آرای قطعی صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است.^۲

قانون تاسیس وزارت آبادانی و مسکن برای اولین بار از طرح‌های شهری سخن راند و متولی اجرای آن را مشخص نمود. قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن، انواع طرح‌های جامع شهری را معرفی کرده است. قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری و اصلاحات بعد آن، کمیسیون ماده ۵ را متولی تصویب طرح تفصیلی شهر قرار داده است. هرگونه تغییر در طرح تفصیلی باید به تصویب این کمیسیون برسد. الگو توسعه شهری با تصویب طرح‌های تفصیلی در وزارت مسکن و شهرسازی صورت می‌گیرد. شهرداری‌ها مجری اجرای این طرح‌ها در سطح شهر هستند. قوانین شهری حوزه برنامه ریزی و اجرا را به طور کامل از هم تفکیک کرده است.

۱. ماده ۱۲۰ قانون دیوان عدالت اداری.

۲. رضا طجرلو و مرضیه صالحی، «بررسی حقوقی تغییر کاربری ساختمان‌های واقع در مناطق شهری در قوانین و مقررات ایران»، فصلنامه حقوق اداری، سال اول، شماره ۳، (۱۳۹۳)، صص ۱۸۲-۱۸۳.

۳. مواجهه دیوان عدالت اداری با مصوبات نهادهای تصمیم‌ساز شهری

با در نظر گرفتن حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری، مواجهه این نهاد با پدیده شهرسازی از دو منظر اصلی قابل بررسی است. در اولین مرحله، مصوبات کمیسیون ماده ۵ و شورای اسلامی شهر مورد واکاوی قرار می‌گیرد. باید این نکته را خاطرنشان کرد که مغایرت با موازین فقهی از موضوع پژوهش خارج است. دومین گام بررسی آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان در زمینه شهرسازی است. با تحلیل آرای دیوان، این موضوع ارزیابی می‌شود که رویکرد دیوان در حقوق شهری توسعه‌گرا بوده است؛ به این معنی که دادرس اداری با آرای خود کاستی‌های نظام حقوق شهری را بر طرف کرده است. به بیان دیگر، قضات با تفسیر به روز و منطبق با واقعیت زندگی شهری، ما را از پیمودن راه دشوار تصویب قانون معاف کرده‌اند. بر عکس آن، دادرس اداری با تاکید بر متون حقوق شهری خود را در دایره محدود مقنن که از ملزومات زندگی امروز اطلاع ندارد، قرار داده است.

۳-۱. رویکرد دیوان عدالت اداری به مصوبات شورای عالی شهرسازی

۳-۱-۱. ابطال مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری شهرستان قزوین

(اراضی هفت سنگان)

شورای عالی شهرسازی و معماری مجوز ساخت شهرک «فرنج» را خارج از حریم شهری قزوین در سال ۱۳۶۱ صادر کرده است. پس از اخذ مجوز، هیچگونه اقدامی برای احداث شهرک انجام نشد. با گسترش شهر قزوین، شهرک یاد شده وارد حریم شهر گردید. بنابر دستورالعمل ترویج شهرک‌سازی، مدت اعتبار پروانه شهرک یکسال پس از صدور مجوز می‌باشد و فقط برای یک بار دیگر قابل تمدید است. شورای عالی شهرسازی اقدام به لغو مجوز شهرک‌سازی می‌نماید. شهرداری بدون توجه به این موضوع اقدام به صدور پروانه‌های متعدد ساختمانی در اراضی هفت‌سنگان می‌نماید که به تازگی به محدوده شهری داخل شده است. طرح جامع شهری قزوین در تاریخ ۱۳۹۴ به تصویب رسیده است. بر اساس این طرح، شورای عالی شهرسازی و معماری بخشی از این اراضی را کاربری کشاورزی تعیین و هرگونه تغییر در آن را منوط به مجوز از کمیسیون قانون حفظ کاربری

اراضی و باغ‌ها کرده است. علاوه بر آن، قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی هم انتقال اراضی خارج از محدوده‌های شهری را ممنوع است. صدور بدون مجوز پروانه ساختمانی مغایر با طرح تفصیلی، شورای عالی شهرسازی را بر این داشت که در مصوبه خود تمام پروانه‌های صادره بعد از تاریخ تصویب طرح جامع شهری قزوین را فاقد اعتبار قانونی اعلام نماید. مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری به قرار ذیل است:

صرفنظر از موضوع عدم اختیار کمیسیون ماده ۵ برای تصمیم‌گیری در حریم شهرها با توجه به تصریح مصوبه کمیسیون مذکور بر ضرورت ارائه گواهی مبنی بر دایر بودن باغ از کمیسیون ماده ۱۲ و رای موجود کمیسیون (موات) و همچنین تصریح شهرداری به کاربری کشاورزی زمین در زمان درخواست تفکیک، صدور پروانه توسط شهرداری قزوین در اراضی هفت‌سنگان با توجه اخذ مصوبه کمیسیون ماده ۵ دارای وجهت قانونی نمی‌باشد.^۱

نکته قابل توجه مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری، رعایت کامل رای وحدت رویه دیوان عدالت اداری است. احداث منزل مسکونی در اراضی کشاورزی بدون اخذ مجوز از مراجع ذیصلاح محمل قانونی ندارد. تبعیت مقام‌های قوه مجریه از آرای دیوان عدالت اداری در تصمیم‌گیری‌های بعد، همواره به‌عنوان یک راهکار قضایی موثر در کاهش دعاوی حقوقی مورد تاکید بوده است.^۲ رای وحدت رویه دیوان عدالت اداری به قرار ذیل است:

... علاوه بر اینکه احداث بنا در محدوده قانونی شهر و حریم آن منوط به ارائه سند مالکیت رسمی و یا مدارک مثبت اذن مالک است، اساساً احداث

۱. مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری به شماره ۳۰۰/۶۲۲۲۶ مورخه ۱۳۹۴/۱۱/۱۱.

۲. ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری.

بنای مسکونی در اراضی کشاورزی قبل از تغییر کاربری آنها توسط مرجع ذیصلاح قانونی مجوزی ندارد.^۱

صاحبان پروانه ساختمانی با استناد به حق مکتسبه و قانونی بودن فعالیت شهرداری بر اساس مصوبه سال ۱۳۶۱ کمیسیون ماده ۵، ابطال آن را از دیوان درخواست نمودند. بنا بر طرح جامع شهر قزوین، شهرداری اقدام به صدور پروانه ساختمان در اراضی نموده است که زمین کشاورزی محسوب می‌گردد و بدون مجوز کمیسیون ماده ۵ عمل غیر قانونی است. متأسفانه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بدون توجه به رای وحدت رویه پیشین خود حکم بر ابطال مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری صادر کرد:

با توجه به اینکه در ماده ۲ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری مصوب سال ۱۳۵۱ وظایف شورای مذکور احصاء شده است و با عنایت به اینکه اعلام لغو و ابطال پروانه احداث ساختمان که توسط شهرداری صادر می‌شود از جمله وظایف مقرر برای شورا در این قانون تعیین نشده است ... مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ۱۳۹۴/۱۰/۲۴ ... کلیه پروانه‌های صادره توسط شهرداری در اراضی هفت‌سنگان پس از تاریخ اعلام مصوبه طرح جامع شهر قزوین ... ابطال گردید.^۲

دیوان عدالت اداری، مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری را مبنی بر بی‌اعتبار بودن پروانه‌های ساختمانی صادره از شهرداری بعد از سال ۱۳۹۵ به دلیل خارج بودن این موضوع از صلاحیت شورا ابطال کرد. مستند رای دیوان ماده ۲ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران بود. در متن مصوبه شورای عالی شهرسازی به موضوع مهمی اشاره شده است که قبل از تصویب قانون درآمد پایدار شهرداری‌ها، حلقه مفقوده در نظام حقوق شهری بوده است. هیچگونه نظارتی بر شهرداری به‌عنوان نهاد متولی اجرای طرح

۱. رای وحدت رویه شماره ۴۹ - مورخه ۱۳۸۸/۰۲/۰۶.

۲. دادنامه شماره ۱۱۸۴ - مورخه ۱۳۹۵/۱۱/۰۵.

تفصیلی پیش‌بینی نشده است. در بسیاری از کشورها اگر شهرداری از اجرای طرح‌های شهری انحراف داشته باشد، باید جریمه بپردازد.^۱ شورای عالی شهرسازی بر اساس اصل صلاحیت موازی^۲ اقدام به تغییر طرح جامع شهری قزوین بعد از گذشت زمان با توجه به اهمیت حفظ کاربری اراضی کشاورزی نمود. غیر قانونی اعلام کردن صدور پروانه از جانب شهرداری به منظور جلوگیری از ورود خسارت بیشتر به محیط زیست بوده است. رویه قضایی هنوز مسئولیت مدنی پیشگیرانه در اعمال اداری را در نظام حقوقی به‌طور کامل شناسایی نکرده کرده است.^۳ هئیت عمومی دیوان عدالت اداری با کنار گذاشتن این موضوع که اعتبار قانونی ساخت شهرک یکسال بیشتر نبوده صرفاً با اکتفا به مفهوم سنتی خروج شورا از صلاحیت مقرر، مصوبه را ابطال کرده است.^۴ دادرسی اداری این نکته را از نظر دور داشته است که بر اساس رای وحدت رویه^۵ صدور پروانه ساختمانی برای اراضی مزروعی فاقد وجاهت قانونی است. ابطال مصوبه بی‌اعتبار مجوز پروانه ساختمانی بعد از تاریخ مقرر (۱۳۹۴) به منزله تایید کار غیر قانونی شهرداری است. فقدان نظارت از مرجع تعیین کننده سیاست (شورای عالی شهرسازی و معماری) اجرای طرح‌های شهری را با مانع جدی مواجه نموده است. هرگونه تغییر در اراضی داخل در محدوده شهر باید به تصویب کمیسیون ماده ۵ برسد. با محور قرار دادن متن قانون و فراموشی هدف مقنن، احتمال دارد که نظارت قضایی به ضد خود تبدیل گردد و کارآمدی نهادهای قانونی به زیر سؤال رود.^۶

۱. مهتاب اسدزاده، «نگاهی بر چگونگی و تنوع برنامه‌ریزی در طرح‌های جامع شهری در ایران»، نشریه پژوهش‌های نوین علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی، سال دوم، شماره ۱۹، (۱۳۹۸)، ص ۹۰.

۲. بیژن عباسی، «مبانی حقوق عمومی (تهران: دادگستر، ۱۳۹۳) ص ۲۳۵.

۳. نرگس اسکافی و همکاران، «مسئولیت مدنی پیشگیرانه در اعمال اداری (مطالعه تطبیقی حقوق ایران و انگلستان)»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۸، (۱۴۰۳)، صص ۲۱۱-۲۱۴.

۴. غلامحسین مزارعی، جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان (تهران: خرسندی، ۱۳۹۲) ص ۶۹.

۵. رای وحدت رویه شماره ۱۸۱ مورخه ۱۳۶۹/۰۸/۱۵.

۶. سید مجتبی واعظی، حقوق اداری (۱) (تهران: میزان، ۱۴۰۱) ص ۲۶۴.

شهرداری با اطلاع کامل از ضوابط طرح تفصیلی شهر قزوین کسب درآمد را بر اصول شهرسازی ترجیح داد.

۳-۱-۲. ابطال دستورالعمل اجرایی شورای عالی شهرسازی و معماری (حریم روستا اطراف شهر میبد)

بعد از گسترش شهرها برخی روستاها داخل در حریم شهر شدند. تبصره ۱ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها، روستا، شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب سال ۸۴ اعلام کرده است اگر روستا وارد حریم شهر شود، مطابق طرح هادی حدود و حریم مستقل دارد. شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت و ساز ده را ندارد. شورای عالی شهرسازی و معماری در دستورالعمل خود شهرداری را مکلف کرده است که بر عملیات عمرانی در روستا نظارت نماید که از محدوده تجاوز نکند. از دیدگاه شاکی با اجرای این مصوبه، حریم مستقل روستا از بین می‌رود فقط یک حریم باقی می‌ماند آن هم حریم شهر است. بدون حریم مجزا اراضی زراعی در روستاها در آینده نزدیک از بین خواهند رفت. وزارت مسکن و شهرسازی با محور قرار دادن وظایف قانونی شورای عالی شهرسازی در تعیین حریم شهر به موضوع مهمی اشاره کرده است که اگر ساکنان روستا در ساخت و ساز خود از طرح هادی تخلف نمایند، هیچ ارگانی از نظر حقوقی از این صلاحیت برخوردار نیست که با فرد متخلف برخورد قانونی نماید. این خلاء قانونی و نبود نهاد ناظر بر رعایت حریم روستا سبب شده است که حریم شهری دچار آسیب جدی گردد. رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری به قرار ذیل است:

بنابراین؛ بند ۳-۱ دستورالعمل مورد شکایت، از این حیث که برای اینگونه روستاها حریم قائل نشده و شهرداری مکلف به نظارت بر عدم تجاوز ساخت و ساز روستا در خارج از محدوده روستا کرده است مغایر با قانون و خارج از حدود اختیار مرجع تصویب می‌باشد ... ابطال می‌شود.^۱

۱. دادنامه شماره ۱۷۶- مورخه ۱۳۹۵/۰۳/۰۲، رای مشابه: رای وحدت رویه شماره ۸- مورخه ۱۳۸۶/۰۱/۱۹.

از تحلیل رای دیوان اینگونه بر می آید که دستور العمل از این جهت که حریم روستا را نادیده گرفته است، با قانون مغایر می باشد. هدف مقنن از تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری، ایجاد رویه واحد در اصول شهرسازی است.^۱ قرار گرفتن روستا در حریم شهرها نافی صلاحیت شورای عالی شهرسازی نیست، اطلاق ماده ۴ قانون فوق الذکر این موضوع را تایید می کند. اگرچه قانون تعاریف محدوده و حریم شهر ... به صراحت شهرداری را از دخالت در حریم روستا منع نموده اما بعد از گذشت بیش از نیم قرن، قانونگذار ایراد قانون قبلی را در قانون جدید در مورد عدم پیش بینی نهاد ناظر بر اجرای طرح هادی تکرار کرده است. دیوان در رای صادره خود با عبور از سکوت قانون، خود را در مرز تفسیر تحت الفظی تعریف نمود. بهتر بود دیوان عدالت اداری به این موضوع رسیدگی می کرد که چرا شورای عالی شهرسازی این مصوبه را تصویب کرده است؟ اندیشه چراغ کهربایی، به دنبال یافتن این پرسش هست که چرا مقام قوه مجریه از صلاحیت مقرر خود خروج می کند؟ به سخن دیگر، نظارت قضایی باید ریشه های تخلف مقام اداری را کشف نماید.^۲ بعد از ابطال مصوبه فوق الذکر شورای عالی شهرسازی و معماری اقدام به تصویب یک مصوبه دیگر در مورد حریم روستا به قرار ذیل نمود:

اندازه حریم روستاهای واقع در حریم شهرها بسته به ویژگی های طبیعی، اقلیمی، فرهنگی و جمعیتی روستا توسط مشاور تهیه کننده طرح هادی و یا سایر مهندسین مشاور ذیصلاح مشخص می شود و در هر صورت در سه استان شمالی (گیلان، مازندران، گلستان) با توجه به تعدد و پراکندگی روستاها و نزدیکی آنها به یکدیگر حداکثر از ۲۰٪ محدوده مصوب روستا و در سایر استان های کشور از یک برابر محدوده روستا بزرگتر نخواهد بود.^۳

۱. بند ۲-۴ ماده ۴ قانون شورای عالی شهرسازی و معماری.

۲. مجتبی همتی و ارکان شریفی، حقوق اداری تطبیقی (تهران: خرسندی، ۱۳۹۳) ص ۳۷.

۳. مصوبه شماره ۵۲۲۶۴/۳۰۰ مورخه ۱۳۹۶/۱۰/۱۰.

خواهان بر این باور است که با این مصوبه، حریم روستا محدود به محیط زندگانی اهالی آن خواهد شد. سایر فعالیت‌های معمول در ده مانند فعالیت کشاورزی، دامپروری و ... تحت الشعاع قرار می‌گیرند. خواننده با محور قراردادن صلاحیت انحصاری در تعیین حریم شهر، واقع شدن یک روستا در محدوده شهر را نافی اختیارهای قانونی خود نمی‌داند. با توجه به سابقه ابطال مصوبه قبلی، شورای عالی شهرسازی و معماری این موضوع را خاطرنشان می‌کند که موارد پیشین (عدم دخالت شهرداری در محدوده روستا) به‌طور کامل رعایت شده است. دلیل تصویب مصوبه اخیر احتراز از تداخل حریم روستا و شهر است.

رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به قرار ذیل است:

با توجه به اینکه در بند ۲ مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۰۴ شورای عالی شهرسازی و معماری برای تعیین حریم روستاهای واقع در حریم شهر برای سه استان شمالی (گیلان، مازندران، گلستان) حداکثر ۲۰٪ و سایر استان‌های کشور یک برابر محدوده تعیین شده و تعیین ضوابط برای حریم روستاها در طرح‌های هادی خارج از حدود اختیار شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است، بنابراین مفاد بند مذکور خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است ... ابطال می‌شود.^۱

به نظر می‌رسد دیوان عدالت اداری در رای اصداری خود نظام جامع تقنین را در نظر نگرفته است. آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و ... به صراحت معاون عمرانی استانداری را مسئول تعیین مرجع صلاحیتدار در صدور پروانه ساختمانی در حریم روستاها نموده است.^۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و ... شهرداری را از دخالت در ساخت‌وساز در حریم روستاها ممنوع کرده است، اما این ابهام همچنان باقی می‌ماند که اگر مقام واجد صلاحیت، شهرداری را مأمور به نظارت نماید، با وجود این منع قانونی،

۱. دادنامه شماره ۹۹۰۱۸۵۲ مورخه ۱۴۰۰/۰۹/۰۶.

۲. ماده ۱۰ آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها.

عمل او غیر قانونی است که می توان ابطال آن را از مرجع قضائی درخواست نمود. دادرس اداری ابتدا باید این موضوع را تعیین تکلیف می کرد که شهرداری مجوز لازم را از مقام ذیصلاح کسب کرده است یا نه؟ این موضوع به درستی در رای وحدت رویه پیشین دیوان دیده شده است.^۱

۳-۱-۳. ابطال بند پنج کمیسیون طرح تفصیلی شهر مشهد (تامین پارکینگ)

ترافیک شدید در مناطق مرکزی شهر از معضل های بغرنج در حوزه شهرنشینی به حساب می آید. ایجاد آلودگی صوتی و ازدحام بیش از ظرفیت در شریان های اصلی شهر، زندگی عادی را با دشواری های زیادی روبرو کرده است. مراکز درمانی زیادی به دلیل سهولت رفت و آمد در این نواحی تاسیس شده است.^۲ کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری استان خراسان رضوی مصوبه ای را تصویب کرد که اگر ساختمانی با کاربری مسکونی در آن مطب دایر گردد باید به ازای متراژ مازاد بر مسکونی پارکینگ تهیه نماید. به عنوان مثال اگر یک واحد مسکونی با مساحت ۱۰۰ متر در آن مطب دایر شود، باید پنج عدد پارکینگ تهیه نماید. شاکی بر این باور است که این مصوبه با بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری ها و ماده واحده قانون محل مطب پزشکان مغایر است. حرفه پزشکی صنف تجاری نیست که ضوابط محل های کسب و کار در آن بخواهد اجرا گردد. صلاحیت کمیسیون ماده ۵ محدود به تصویب طرح تفصیلی شهر است؛ الزام به احداث پارکینگ مازاد بر ظرفیت واحد مسکونی خارج از صلاحیت کمیسیون است. نهادهای پایین دست نمی توانند تعهد جدیدی مازاد بر آنچه که مقنن مقرر کرده است به اشخاص تحمیل نمایند. خواننده با محور قرار دادن قانون محل مطب پزشکان بر این باور است که تجویز دایر نمودن مطب در منازل مسکونی هرگز به این معنا نیست که با این واحدها از نظر حجم تردد همانند منزل مسکونی برخورد شود. این مصوبه به حل یکی از مشکل های مهم شهری نظر دارد. آرامش روانی و سهولت رفت و آمد در مناطق مرکزی شهر همواره

۱. رای وحدت رویه شماره ۳۹ - مورخه ۱۳۷۳/۰۴/۱۸.

۲. حسین شکوئی، جغرافیای شهری، چاپ هفتم (تهران: پیام نور، ۱۳۸۱) ص ۱۲۶.

از مطالبات شهروندان از متولیان امر بوده است. رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری به قرار ذیل است:

بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری دایر کردن دفتر و کالت و مطب و... به وسیله مالک استفاده تجاری محسوب نمی شود و این نوع بهره برداری به وجود پارکینگ در اماکن غیرتجاری موکول نشده است. الزام به تامین پارکینگ به شرح مصوبه مورد اعتراض از حدود صلاحیت کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری خارج است... و ابطال می شود.^۱

دیوان عدالت اداری در رای اصداری خود واقعیت های روزمره شهرنشینی در شهرهای بزرگ را نادیده انگاشته است. یکی از اهداف طرح تفصیلی، متناسب سازی امکانات شهر با مشخص نمودن کاربری ساختمان ها در مناطق گوناگون است.^۲ مصوبه کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران اشتغال به کار پزشکان در منازل مسکونی را ممنوع نکرده است تا با نص قانون مغایرت داشته باشد. تعداد پارکینگ مورد نیاز ساختمان با کاربری مسکونی بسیار متفاوت است از واحدهایی که پزشکان در آن اشتغال دارند. به سخن دیگر، تجاری نبودن محل کار به مفهوم مسکونی بودن آن نیست. برداشت محدود به متن قانون، راهی را گشوده است که اشخاص با چهره قانونی ضوابط شهرسازی را دور بزنند. دادرسی اداری باید در تفسیر قانون نیم نگاهی به مشکل های شهری به ویژه ترافیک و آلودگی صوتی در مرکز داشته باشد تا کارآمدی قوانین را در گذر زمان تضمین نماید. مشابه این رای در مورد شهر قزوین هم صادر شده است.^۳ رای وحدت رویه بهره برداری از مطب در بافت مسکونی را محدود به این مورد کرده است که پزشک، مالک منزل باشد. مقنن با فلسفه و هدف خاصی در متن قانون از لفظ مالک استفاده کرده

۱. دادنامه شماره ۷۴۷-۷۴۸- مورخه ۱۳۹۵/۰۹/۳۰.

۲. پروانه شاه حسینی، جغرافیای شهری ایران (تهران: سمت، ۱۳۹۶) ص ۱۰۸.

۳. دادنامه شماره ۲۷- مورخه ۱۳۹۲/۰۱/۱۹.

است.^۱ دیوان عدالت اداری در مورد دایر کردن مطب دامپزشکی در منازل مسکونی نظر مخالف داده است. این رای ضرورت زندگی شهری را به درستی دیده است که امکان فعالیت حرفه‌ای دامپزشکی در بافت مسکونی وجود ندارد.^۲ رویه دیوان عدالت اداری در مورد ساختمان‌هایی با کاربری مسکونی که پارکینگ خود را تبدیل به واحد مسکونی نموده مطابق با اصول شهرسازی است. رای هیات عمومی دیوان به قرار ذیل است:

... طبق اصول شهرسازی واحدهای مسکونی باید پارکینگ داشته باشند و این امر در پروانه‌های ساختمانی صادر شده پیش‌بینی شده است و مالکان آنها بعد از احداث ساختمان، پارکینگ را به مسکونی تبدیل کرده‌اند که خلاف اصول شهرسازی است ...^۳

دادرس اداری در رای دیگر اجازه نداد که مالک بتواند از فضای غیرتجاری بر خلاف پروانه ساختمانی استفاده تجاری نماید.^۴ نظارت قضایی باید فضایی را برای نهادهای متولی امور شهری فراهم نماید تا از این امکان برخوردار باشند تا به وظایف قانونی خود عمل نمایند.

۴. رویکرد دیوان عدالت اداری به مصوبات شورای اسلامی شهر ۴-۱. ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر سنندج (تراکم مضاعف)

قانون تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری، دولت‌ها را هر ساله مکلف کرده است که ده درصد از واحدهای مسکونی که طبق برنامه پنجم توسعه ساخته خواهد شد باید به صورت اجاره به شرط تملیک به متقاضیان تحویل دهد. سازمان مسکن و شهرسازی استان کردستان با توجه به تکلیف قانونی، دو قطعه زمین به یک شرکت عمرانی

۱. رای وحدت شماره ۱۷۱- مورخه ۱۳۷۲/۱۰/۰۴.

۲. رای وحدت رویه شماره ۱۳۰۵ - مورخه ۱۴۰۱/۰۷/۱۹.

۳. رای وحدت رویه شماره ۱۲۸- مورخه ۱۳۹۳/۰۲/۱۵.

۴. رای وحدت رویه شماره شماره ۱۰۷-۱۳۹۳/۰۳/۰۱.

برای ساخت ۸۰۰ واحد مسکونی تحویل داد. قانونگذار با ارائه مشوق‌های گوناگون هم چون فروش زمین با اقساط بلندمدت، بخش خصوصی را برای سرمایه‌گذاری در بخش مسکن استیجاری ترغیب نمود. شهرداری سنندج صدور پروانه ساختمانی استیجاری را منوط به پرداخت عوارض تراکم مصوب شورای شهر از جانب سازنده کرد. شاکی به دلیل خودداری شهرداری از صدور پروانه به دیوان عدالت اداری اقامه دعوا نمود. استدلال او به موادی از قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری بود که شورای شهر حق تغییر در طرح تفصیلی را ندارد. به سخن دیگر، تصویب تراکم مضاعف از حدود صلاحیت شورای شهر خارج است. خواننده (شهرداری) در پاسخ اعلام کرد که درخواست صدور پروانه ساختمانی مربوط به محلی است که در طرح تفصیلی شهر سنندج، بلندمرتبه‌سازی پیش‌بینی نشده است. فرماندار، مصوبه شورای شهر در مورد اخذ عوارض تراکم پایه را از نظر قانونی فاقد اشکال دانسته است.^۱ برقراری عوارض محلی در قبال ارائه خدمات بر اساس ماده ۷۱ قانون شهرداری از اختیارات شورای شهر است. خواهان هیچیک از مدارک لازم برای صدور پروانه ساختمان به‌ویژه سند مالکیت به شهرداری ارائه نداده است. کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران هم با استعلام شهرداری در مورد این موضوع هیچگونه پاسخ روشنی نداده است. سازمان مسکن و شهرسازی؛ قرارداد واگذاری زمین به خواهان را فسخ نموده، از این لحاظ موضوع صدور پروانه خود به خود منتفی است. رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به قرار ذیل است:

مقنن در بند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی ...، میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی را از ارکان طرح تفصیلی بر شمرده است و مطابق ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ... تصویب طرح تفصیلی از وظایف کمیسیون با

۱. نظارت قیمتی به نظارتی اطلاق می‌شود که مقامات مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز (جغرافیایی و فنی) اعمال می‌دارند. این نظارت مبتنی بر نظام هماهنگی یا همکاری است که کارکنان یک واحد غیرمتمرکز به‌طور مستقیم از دستورات مقامات سازمان مرکزی تبعیت نمی‌کنند (عباسعلی عمید زنجانی و ابراهیم موسی زاده، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹) ص ۲۰۶.

ترکیب اعضای مورد نظر قانونگذار تعیین شده است. نظر به این که بر خلاف مقررات مذکور، شورای اسلامی شهر سنندج به موجب مصوبه ... در مقام تعیین ضوابط تراکم مجاز ساختمانی بر آمده است و این امر از شئون کمیسیون مقرر در ماده ۵ ... است و از حدود اختیار و وظایف شورای اسلامی شهر ... خارج به نظر می‌رسد ... حکم به ابطال آن صادر و اعلام می‌شود.^۱

الزام شهرداری به صدور پروانه ساختمانی از حدود صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خارج می‌باشد؛ دیوان هم به درستی به این قسمت از خواسته خواهان ورود نکرده است. قانون شهرداری‌ها را مکلف به صدور پروانه ساختمانی نموده است اما این تکلیف قانونی هرگز به این معنی نیست که شهرداری باید حداکثر تراکم را به متقاضی پروانه ساختمانی بدهد.^۲ طرح‌های تفصیلی هر چند سال مورد بازنگری قرار می‌گیرند. شهرداری یک نهاد عمومی غیردولتی است که بخشی از بودجه خود را باید از منابع غیردولتی تهیه نماید. صدور پروانه ساختمان، حذف پارکینگ و افزایش تراکم از مهمترین منابع کسب درآمد شهرداری محسوب می‌گردد. بحران مسکن در ایران دولت‌ها را بر این داشت با اعطای برخی از امتیازها به شرکت‌های خصوصی، اقشار کم‌درآمد را صاحب مسکن نمایند.^۳ تصویب قانون تشویق احداث و عرضه مسکن یکی از مهمترین گام‌های حکومت بعد از انقلاب به حساب می‌آید. شهرداری به دو دلیل اصلی از صدور پروانه ساختمان خودداری کرد: ۱- خواهان فاقد سند رسمی مالکیت بود، ۲- مصوبه شورای شهر بر اخذ عوارض تراکم. جدا از دو دلیل بیان شده، خواننده (شهرداری) در دفاعیات خود وجود شیب زیاد اراضی اختصاصی را به خواهان که از نظر فنی امکان ساخت منزل

۱. دادنامه شماره ۲۷۴- مورخه ۱۳۸۸/۰۳/۳۱، رای مشابه: دادنامه شماره ۵۸۱- مورخه ۱۳۹۸/۰۳/۲۸، رای وحدت رویه شماره ۲۳۶- مورخه ۱۳۸۷/۰۴/۱۶.

۲. رای وحدت رویه شماره ۸۱۷- مورخه ۱۳۹۵/۱۰/۱۴.

۳. محمدرضا پورمحمدی، برنامه‌ریزی مسکن، چاپ نهم (تهران: سمت، ۱۳۹۰) ص ۱۳۴.

مسکونی وجود ندارد، اشاره کرده بود. این موضوع بیشتر جنبه مهندسی دارد که دیوان در رای خود به آن توجهی نکرده است.

تامین منابع مالی اداره شهر همواره از دغدغه‌های مهم شهرداری‌ها در سطح کشور بوده است. نظام حقوقی باید تدابیری اتخاذ نماید که مجری طرح تفصیلی به بهانه کمبود بودجه شهری، اصول شهرسازی را نقض ننماید. تعارض منافع در این پرونده مشهود است.^۱ شهرداری بدون نظر گرفتن مرجع بالاتر کمیسیون ماده ۵ اقدام به تغییر ضوابط تراکم کرده است. تغییر در تراکم شهری افزایش درآمد شهرداری را در پی خواهد داشت. این احتمال است که با اجرای کامل طرح تفصیلی، شهرداری‌ها با کمبود نقدینگی مواجه گردند. تجربه نشان داده است که همواره کفه ترازو تامین منابع مالی نسبت به رعایت اصول شهرسازی سنگینی کرده است. رای دیوان عدالت اداری با نگاه کاملاً سنتی تنها به این نکته پرداخته است که شورای شهر در موضوعی تصمیم گرفته است که مقنن به او اجازه نداده است.

۲-۴. ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر ارومیه (عقب‌نشینی)

شورای اسلامی شهر ارومیه دستورالعملی را تصویب کرده است که مالکان یک خیابان پر رفت و آمد (استادان) در شهر به هنگام ساخت و ساز باید ۵ متر عقب‌نشینی نمایند. هدف از این مصوبه حل معضل ترافیک در این منطقه بوده است. این عقب‌نشینی موجب سلب مالکیت از مالک نمی‌گردد. به نظر می‌رسد که این دستورالعمل با رعایت نظر شورای نگهبان که عقب‌نشینی املاک نباید بدون پرداخت وجه باشد، تنظیم شده است. صاحبخانه باید عملیات عمرانی خود را بعد از ۵ متر شروع نماید. قبل از تصویب این مصوبه، صدور پروانه ساختمان منوط به رعایت ۱۰ متر بوده است. شاکی این الزام را نافی حقوق مالکیت خود می‌داند و مجاوران ملک او اقدام به ساخت و ساز بدون حیاط اعیانی کردند. رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری به قرار ذیل است:

۱. محمدتقی دشتی و همکاران، «تعارض منافع در بخش عمومی: گونه و انواع مقابله‌های حقوقی (تحلیل فقهی و حقوقی)»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۶، (۱۴۰۲)، ص ۲۵۹.

مطابق ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱ با اصلاحات بعدی بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان با کمیسیون مندرج در این ماده می‌باشد ... نظر به اینکه بند ۲ صورتجلسه شماره ۶۴۸ - ۱۳۹۰/۱۰/۱۹ شورای اسلامی شهر ارومیه به طور قطعی تصویب شده و از قالب پیشنهاد خارج است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب می‌باشد ... ابطال می‌شود.^۱

از تحلیل رای دیوان عدالت اداری این گونه بر می‌آید که مصوبه شورای شهر ارومیه از نظر شهرسازی هیچگونه ایرادی ندارد. اشکال در فرایند تصویب طرح تفصیلی شهر است. بر اساس قانون، شورای شهر تنها حق پیشنهاد تغییر در طرح تفصیلی به کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری را دارد.^۲ تفسیر دیوان این است که ساختار متنی مصوبه شورای شهر از شکل پیشنهاد خارج و حالت قطعیت به خود گرفته است. مرجع تصویب نهایی طرح تفصیلی، شورای عالی شهرسازی است. در سایر کشورها مانند دانمارک و هلند شهرداری تنها مرجع اداری تصمیم‌گیر در مورد طرح‌های شهری نیست. بعد از تصویب برنامه شهری در شورای شهر، مردم از این حق برخوردار هستند که نسبت به محتوای آن در یک بازه زمانی اعتراض نمایند. مقام‌های دولت مرکزی در محل هم امکان توقف طرح‌های شهری را دارند. دادگاه‌های اداری به اختلافات رسیدگی

۱. دادنامه شماره ۷۴۵ - مورخه ۱۳۹۵/۰۹/۳۰.

۲. ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رای انجام می‌شود. تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر بر اساس طرح جامع شهری موثر باشد باید به تایید مرجع تصویب کننده طرح جامع (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یا مرجع تعیین شده از طرف شورای عالی) برسد.

می‌نمایند.^۱ اگر شورای شهر ارومیه روند شکلی تصویب مصوبه را رعایت می‌کرد، دیوان عدالت اداری حکم بر ابرام می‌داد.

۵. آرای وحدت رویه و حقوق شهری

بنابر قانون دیوان عدالت اداری، به هنگام تعارض آرای شعب دیوان در یک موضوع مشابه، هیئت عمومی دیوان با احراز این تعارض با تشخیص رای درست اقدام به صدور رای وحدت رویه می‌نماید که از نظر اعتبار مانند قانون است. این بخش از مقاله به بررسی این موضوع می‌پردازد که دادرس اداری با استفاده از این امکان قانونی توانسته است مواردی که قانون در مورد آن ساکت است، پوشش دهد. از زوایه دیگر، دیوان عدالت اداری با ایجاد رویه پویا ما را از پیمودن راه دشوار قانون معاف نموده است.

۵-۱. جمع‌آوری واحدهای ایجاد کننده آلودگی صوتی و بهداشتی

بنا بر بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، این نهاد موظف می‌باشد مراکزی که در شهر اقدام به ایجاد سروصدای غیرمتعارف می‌نمایند جمع‌آوری کند، جدا از آن اگر یک واحد صنعتی یا خدماتی با آلوده کردن محیط اطراف، موجب شیوع بیماری و آلودگی یا تجمع حشرات موذی گردد، تعطیل نماید. شهرداری بعد از تشخیص این موضوع باید به واحد مربوطه اخطار لازم و مهلت مناسب برای جابه‌جایی دهد. صاحب ملک می‌تواند از تصمیم شهرداری به کمیسیون ماده ۵۵ شهرداری شکایت نماید. رای کمیسیون در این رابطه قطعی است. شعب ۳۲ دیوان عدالت اداری در موضوع تعطیلی واحدهای مزاحم اقدام به صدور آرای متفاوت کردند. یکی از شعب دیوان با استناد به اینکه خواهان به شهرداری پیشنهاد داده است که محل کار خود را تبدیل به دفتر کار نماید، این درخواست به‌طور ضمنی، ادعای شهرداری را مبنی بر تولید سروصدای غیرعادی قبول کرده است. پذیرش مزاحم بودن واحد از سوی خواهان موجب نقض رای بر تعطیلی را فراهم نمی‌کند. شعب دیگر دیوان، حکم بر نقض رای کمیسیون ماده ۵۵ شهرداری داده است چرا که هیچیک از

۱. مهدی هداوند و همکاران، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، چاپ سوم (تهران: خرسندی، ۱۳۹۵) صص

مجاورین محل فعالیت به شهرداری اعتراض کتبی نکرده است. فقدان شکایت دلالت بر این دارد که همسایگان هیچگونه مزاحمتی بابت فعالیت صنعتی واحد ندارد. تعطیلی مرکز صنعتی موجب بیکاری برخی از کارگران می‌شود. استشهادیه اهالی محل هم اعلام می‌دارد که با فعالیت واحد مشکلی ندارند. رای کمیسیون ماده ۵۵ شهرداری توسط شعب ۳۳ دیوان نقض می‌گردد. رای وحدت رویه هیات عمومی دیوان عدالت اداری به قرار ذیل است:

اولاً: تعارض در آرا محرز است. ثانیاً: با عنایت به این که در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ و تبصره ذیل آن در خصوص تعطیل و تخریب و انتقال به خارج از شهر اماکنی که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنان باشد یا مخالف اصول بهداشتی در شهرها تشخیص شود، تعیین تکلیف شده است و در پرونده‌های موضوع تعارض مطابق حکم قانونی مذکور رای بر انتقال و تعطیلی واحد صنعتی مزاحم صادر شده است، بنابراین رای به رد شعبه ۳۲ دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۸۹۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۰۷۷۵-۲۹/۰۹/۱۳۸۹ صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود.^۱

ایجاد آلودگی صوتی غیرمعارف و نقض اصول بهداشتی از واحدهای صنعتی داخل در حریم شهر به تمام شهروندان که در شهر زندگی می‌کنند ارتباط دارد. تشخیص این موضوع که یک واحد تولیدی به دلیل فعالیت‌هایش به خارج از شهر انتقال یابد یک امر تخصصی و کاملاً فنی است. مقنن در ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها تعطیلی واحد را به نارضایتی اهالی و بیکاری کارگران منوط نکرده است. شهر، یک مجموعه به هم پیوسته است؛ آرامش روانی و بهداشت عمومی نباید به دلیل رضایت اهالی یک منطقه یا اشتغال کنار گذاشته شود. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با صدور رای وحدت رویه، جلوی هرگونه تفسیر مصلحت‌گرایانه از قانون را که اصول شهرسازی را نادیده می‌گیرد گرفته

۱. رای وحدت رویه شماره ۵۰۳- مورخه ۱۳۹۲/۰۸/۰۶.

است. شهرداری تنها مجاز به تعطیلی واحدهای مزاحم در شهر می‌باشد و الزام به تغییر کاربری خارج از حدود صلاحیت است.^۱

۲-۵. صدور پروانه پایان کار ساختمان و پرداخت عوارض^۲

شهرداری باید بر اساس طرح تفصیلی اقدام به صدور پروانه ساخت به متقاضیان نماید. اگر سازنده ساختمان برخلاف پروانه ساخت عملیات عمرانی خود را انجام دهد، با گزارش تخلف از جانب شهرداری، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به این موضوع رسیدگی می‌نماید. اگر کمیسیون قلع را ضروری تشخیص نداد، به تناسب کاربری ساختمان جریمه تعیین می‌گردد. بعد از پرداخت جریمه، مالکان ساختمان به شهرداری مراجعه نموده؛ درخواست پایان کار می‌کردند. شهرداری، صدور پایان کار را به پرداخت عوارض موکول می‌نمود. استتکاف شهرداری، برخی از مالکان را بر این داشت که در دیوان عدالت اداری خواسته‌ای با عنوان الزام به صدور پایان کار مطرح نمایند. شعب ۲۸ و ۳۲ دیوان با استناد به این که در بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها صدور پایان کار به پرداخت عوارض مشروط نشده است؛ خواسته خواهان را وارد تشخیص داده و حکم به الزام شهرداری به صدور پایان کار کرده است. شعب ۷ تجدیدنظر و ۲۰ بدوی دیوان عدالت اداری با ارجاع به رای وحدت رویه شماره ۵۸۷ هیات عمومی استدلال کرده‌اند که عوارض با جریمه تخلف ساختمان از نظر منشا قانونی متفاوت است. پرداخت یکی موجب معافیت دیگری نمی‌شود؛ اقدام شهرداری بر اساس بند ۲۶ ماده ۵۵ قانون مشروع است. اگر شخصی نسبت به عوارض اعتراض داشته باشد، باید فرایند قانونی آن را طی نماید. کمیسیون ماده ۷۷ صلاحیت رسیدگی به این موضوع را دارد. رای وحدت رویه هیات عمومی دیوان عدالت اداری به قرار ذیل است:

۱. رای وحدت رویه شماره ۳۷۱- مورخه ۱۳۸۹/۰۸/۱۷.

۲. عوارض مبلغی است که دولت و یا سازمان‌های اداری محلی (شهرداری‌ها) و یا موسسات عمومی به موجب قانون به اجبار در قبال انجام خدمت عمومی معین و بدون تناسب با قیمت آن از استفاده کنندگان خاص آن، خدمت وصول می‌کنند: حسین عبداللہی و غلامرضا مولایی، حقوق مالیاتی (تهران: جنگل، ۱۴۰۰)، ص ۸.

... عوارض از حقوق دیوانی است که مودی مکلف به پرداخت آن می‌باشد و تبصره ۴ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نافی حق دریافت عوارض قانونی قبل از صدور پایان کار نمی‌باشد و موضوع جریمه تخلف ساختمانی متفاوت از عوارض است، بنا بر مراتب آرای شعب اول تشخیص و هفتم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری به شرح مندرج در گردش کار که بر این مبنا صادر شده است و اخذ جریمه موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری را نافی اخذ عوارض ندانسته، صحیح است و مطابق مقررات می‌باشد.^۱

رای دیوان عدالت اداری منجر به تثبیت حقوق شهری شده است. شعب ۷ تجدیدنظر با نگاه عمیق و دوراندیشانه به فلسفه وضع عوارض که تامین مخارج شهری است، اشاره می‌کند.^۲ دادگاه به طور ضمنی یادآوری می‌کند که وضع جریمه یک استثناء است. عواقب پرداخت نکردن عوارض، منجر به به هم خوردن چیدمان شهری می‌شود و ضمانت اجرایی اصول شهرسازی را با تردید جدی مواجه می‌کند. اگرچه اطلاق بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها صدور پایان کار را به موضوع دیگر وابسته نکرده اما اطلاق ماده فوق‌الذکر نافی سایر وظایف قانونی شهرداری نیست. عوارض از مهمترین منابع تامین مالی شهرداری است. فرایند تصویب و اعتراض آن، با جریمه تخلف ساختمان تفاوت دارد. دیوان عدالت اداری با درایت اجازه نداد که تخلف از پروانه ساختمانی کم‌هزینه‌تر باشد.

شهرداری به طور معمول صدور پایان کار را منوط به پرداخت کامل عوارض مصوب شورای اسلامی شهر محل فعالیت خود می‌نمایند. کمیسیون ماده ۷۷ مسئول رسیدگی به اختلافات میان مودی و شهرداری در مورد عوارض است. اگر شخصی عوارض خود را پرداخت نماید آیا او حق شکایت به کمیسیون مزبور را دارد؟ شعب ۳ و ۱۳ دیوان با این استدلال که صلاحیت کمیسیون ماده ۷۷ مربوط به امور ترافعی است و شامل شخصی که عوارض را پرداخت کرده نیست، حکم به رد دعوی دادند. به سخن دیگر طرح دعوی

۱. رای وحدت رویه شماره ۲۷۱۵ - مورخه ۱۳۹۸/۰۹/۱۹.

۲. منصور سعیدی، *جهت ابطال عوارض شورای اسلامی در دیوان عدالت اداری* (تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۷) ص ۲۴.

سالبه انتفای موضوع است. شعب ۱۲ و ۱۳ دیوان صلاحیت کمیسیون ماده ۷۷ منحصر به عوارض غیر وصولی ندانسته‌اند. اگر مودی عوارض غیرقانونی پرداخت نماید در حکم ایفای ناروا است. رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به قرار ذیل می‌باشد:

بر اساس ماده ۷۷ قانون شهرداری (اصلاحی مصوب ۱۳۹۱/۵/۱)، رفع هرگونه اختلاف بین مودی و شهرداری در مورد عوارض و بهای خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن بر عهده کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور، وزارت دادگستری و شورای اسلامی شهر است و با توجه به استفاده از عبارت "هرگونه اختلاف بین مودی و شهرداری" در ماده مذکور، صلاحیت کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری محدود و منحصر به رسیدگی به اختلافات مربوط به عوارض غیروصولی نبوده و ناظر به هرگونه اختلاف بین مودی و شهرداری در خصوص عوارض و بهای خدمات اعم از عوارض و بهای خدمات پرداخت شده یا پرداخت نشده است و صرف پرداخت عوارض و بهای خدمات مانعی برای بررسی ادله مودی و رسیدگی به اعتراض او نخواهد بود.^۱

به کارگیری لفظ "هر" در ماده ۷۷ قانون شهرداری^۲ دلالت بر عام استغراقی دارد که شامل هرگونه اختلاف میان مودی و شهرداری است. اعمال هرگونه محدودیت بدون

۱. رای وحدت رویه شماره ۷۴۲- مورخه ۱۴۰۲/۰۴/۲۱.

۲. ماده ۷۷ قانون شهرداری: رفع هرگونه اختلاف بین مودی و شهرداری در مورد عوارض و بهای خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن به کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور و دادگستری و انجمن شهر ارجاع می‌شود و تصمیم کمیسیون مزبور قطعی است. بدهی‌هایی که طبق تصمیم این کمیسیون تشخیص شود طبق مقررات اسناد لازم‌الاجرا، بوسیله اداره ثبت قابل وصول می‌باشد اجرای ثبت مکلف است بر طبق تصمیم کمیسیون مزبور به صدور اجرائیه و وصول طلب شهرداری مبادرت نماید در نقاطی که سازمان قضائی نباشد رئیس دادگستری شهرستان یک نفر را به نمایندگی دادگستری تعیین می‌نماید و در غیاب انجمن شهر، انتخاب نماینده انجمن از طرف شورای شهرستان به عمل خواهد آمد.

پشتوانه قانونی، سلب آزادی مشروع شهروندان تلقی می‌گردد. مصوبات شورای اسلامی شهر تنها برای شهرداری لازم‌الاتباع است. هرکس حق دارد ابطال مصوبه را از دیوان عدالت اداری درخواست نماید اما این امر سبب نمی‌گردد که حق او در طرح شکایت در کمیسیون ماده ۷۷ سلب شود. پذیرش این محدودیت با فلسفه تاسیس این قبیله از کمیسیون‌ها در تعارض است.

۳-۵. تصویب و اصلاح طرح تفصیلی و صدور پروانه ساختمان

کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شهرسازی تهران در سال ۱۳۶۸ مصوبه‌ای را تصویب کرد که اراضی غرب مسیل آباد به مدت پنج سال زمین ذخیره باشد. اراضی ذخیره به زمین‌هایی گفته می‌شود که دولت آن را برای تامین نیازهای خدمات شهری (فضای سبز و ...) نگهداری می‌کند. شهرداری تهران در مدت اشاره شده حق صدور هیچگونه پروانه ساختمانی با هیچ نوع کاربری (مسکونی، تجاری و ...) ندارد. کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۷۳ کلیات طرح تفصیلی را مشخص نمود اما جزئیات آن را معلوم نکرد. مالکان این اراضی، دعوی در دیوان عدالت اداری با عنوان الزام به صدور پروانه ساختمان مطرح کردند. شعبه ۲۰ دیوان با این استدلال که شهرداری تا زمانی که طرح تفصیلی به طور دقیق مقرر نکرده باشد که اراضی واقع در این منطقه دارای چه کاربری است، تکلیفی به صدور پروانه ساختمان ندارد. شعبه سوم دیوان به مدت زمان ممنوعیت مصوبه کمیسیون اشاره کرده که به اتمام رسیده است. ماده ۱ قانون تعیین وضعیت املاک در طرح‌های دولتی ... هیجده ماه به نهادهای دولتی فرصت داده است که تکلیف اراضی مورد نیاز خود را معلوم نمایند. دستگاه‌های ذی ربط به تکالیف قانونی خود عمل نکردند، شهرداری باید به متقاضی پروانه ساخت صادر کند. هیات عمومی دیوان عدالت اداری رای وحدت رویه به قرار ذیل صادر کرد:

... با عنایت به بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری، موضوع تکلیف شهرداری به صدور پروانه ساختمان در مورد اراضی واقع در محدوده شهر و همچنین

مقررات قانونی تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷، متضمن تایید اصل تسلیط و اعمال حقوق مالکانه، تاخیر در تهیه و تصویب نقشه تفصیلی نمی‌تواند موجب محرومیت اشخاص در اعمال حقوق مالکانه در مدتی طولانی یا نامحدود و رافع مسئولیت شهرداری در صدور پروانه احداث بنا و استفاده قانونی از حقوق مالکانه باشد.^۱

اصل استمرار خدمت عمومی بیان می‌کند که دولت همواره باید به شهروندان خود خدمت ارائه دهد.^۲ این موضوع در رای شورای دولتی فرانسه به وضوح بیان شده است:

بر فرض نبود نص قانونی، دولت به دلیل ارائه خدمت عمومی، حق محدود کردن اعتصاب را داشته؛ چرا که ارائه خدمت عمومی، تحقق نظم عمومی را به دنبال دارد.^۳

مالکان اراضی بعد از گذشت مدت زمان مقرر، از این حق برخوردار هستند که با مراجعه به شهرداری از امتیازهای قانونی مالکیت بهره ببرند. ارائه خدمت نباید به بهانه‌های مختلف مانند آماده نبودن طرح تفصیلی به تعویق بیفتد.^۴ انتظار مشروع این حق را به مردم می‌دهد که بعد از گذشت معاذیر قانونی، از امتیازهای مرسوم برخوردار گردند.^۵

۱. رای وحدت رویه شماره ۱۶۰ - مورخه ۱۳۸۰/۰۵/۱۴ رای مشابه: رای وحدت رویه شماره ۴۷ - مورخه ۱۳۷۸/۰۲/۲۵، رای وحدت رویه شماره ۱۹۷ - مورخه ۱۳۸۶/۰۴/۰۳، رای وحدت رویه شماره ۶۷ - مورخه ۱۳۹۱/۰۲/۱۱

۲. بیژن عباسی، حقوق اداری، چاپ پنجم (تهران: دادگستر، ۱۳۹۸) ص ۴۰، جان بل و سوفی بایرون، مبانی حقوق عمومی، ترجمه علیرضا اسدپور طهرانی، چاپ دوم (تهران: دادگستر، ۱۳۹۳) ص ۱۱۵.

۳. هادی صالحی و مریم رستمی، «نسبت‌سنجی اندیشه خدمت عمومی در آیین آرای دیوان عدالت اداری»، فصلنامه حقوق اداری، سال یازدهم، شماره ۳۷، (۱۴۰۲)، ص ۱۴۱.

۴. مهدی هداوند و علی مشهدی، اصول حقوق اداری، چاپ دوم (تهران: خرسندی، ۱۳۹۱) ص ۲۰۱.

۵. مسیح بهنیا، اصل انتظار مشروع (تهران: خرسندی، ۱۳۹۳) ص ۵۱.

۴-۵. سد معبر

استفاده اختصاصی از معابر عمومی شهر که جنبه‌های گوناگونی دارد، از معضل‌های زندگی شهری محسوب می‌شود. قانونگذار، شهرداری‌ها را مکلف نموده است که از سد معبر جلوگیری نمایند. پیشینه تقنین در این موضوع به قانون مدنی بازمی‌گردد که تملک اماکن عمومی را ممنوع کرده است. بعد از جمع‌آوری دکه‌ها، برخی از صاحبان این کیوسک‌ها ابطال تصمیم شهرداری را از مرجع قضایی خواستار شدند. شعب سوم و بیستم دیوان عدالت اداری به استناد مواد ۵ و ۱۵ قانون نظام صنفی (۱۳۶۸ و اصلاحات بعد)، افراد متقاضی باید از اتحادیه مربوطه درخواست مجوز نمایند. شهرداری هم باید ظرف ۱۵ روز نسبت به استعلام اتحادیه پاسخ دهد. بعد از اتمام مدت، اتحادیه می‌تواند پروانه کسب صادر نماید. صاحبان دکه به دلیل آنکه از اتحادیه، دارای مجوز رسمی کسب هستند، شهرداری حق جمع‌آوری کیوسک‌ها را ندارد. شعبه ششم در پرونده مشابه اینگونه رای داده است که صدور پروانه کسب خواهان به سال ۱۳۶۸ است؛ قانون مورد بحث بعد از این تاریخ اصلاح شد، شهرداری نمی‌تواند حقوق مکتسبه اشخاص را نقض نماید. شعب بیست و یکم دیوان، اقدام شهرداری را مطابق با قانون دانسته و حکم به رد شکایت داده است. آرای وحدت رویه به قرار ذیل است:

به استناد تبصره یک بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، جمع‌آوری دکه‌ها و کیوسک‌های واقع در سطح معابر عمومی از وظایف شهرداری است...^۱ به صراحت تبصره یک ذیل بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری به منظور جلوگیری از سد معبر عمومی و اشغال پیاده‌روها و سایر اماکن عمومی، شهرداری مکلف به برداشتن دکه‌های منصوبه قبل از تاریخ تصویب قانون گردیده است...^۲

۱. رای وحدت رویه شماره ۱۲۹- مورخه ۱۳۷۲/۰۷/۱۷.

۲. رای وحدت رویه شماره ۷۰- مورخه ۱۳۸۲/۰۲/۲۱.

قانون شهرداری‌ها به صراحت نصب هرگونه دکه در سطح معابر در شهر را ممنوع کرده است. اگر یک اتحادیه به شخصی مجوز دایر نمودن کیوسک در معبر شهر بدهد خود اقدام به انجام کار غیر قانونی نموده است. اخذ مجوز از اتحادیه مترادف این معنی نیست که سایر ارگان‌ها باید از آن تبعیت نمایند. اطلاق ماده فوق‌الذکر استفاده اختصاصی از معابر عمومی شهر را ممنوع کرده است. هرگونه تفسیری بر خلاف آن بدون آن که معیارهای حقوقی برداشت درست از متن قانون را رعایت کرده باشد؛ قابل قبول نیست.

نتیجه‌گیری

بسیاری از قوانین در زمینه حقوق شهری، قبل از انقلاب به تصویب رسیده است. مشکل‌هایی که امروزه شهرهای ایران به‌ویژه کلان‌شهرها با آن مواجه هستند؛ نیازمند قانونگذاری هوشمندانه و آینده‌نگر است. مهاجرت بی‌رویه از روستاها به شهر و برهم خوردن چیدمان شهری یکی از موضوعاتی است که نماد خارجی آن، همه‌روزه در شهرها قابل مشاهده است. نظام حقوقی فعلی کاستی‌های فراوانی دارد. دادرسی اداری در بیش از سه دهه که از فعالیت آن می‌گذرد آنگونه که انتظار می‌رفت نتوانست این نواقص را برطرف نماید. یکی از مهمترین ایرادهای نظام تقنینی پیشین، قبل از تصویب قانون درآمد پایدار و هزینه‌های شهرداری و ... نبود سازوکار لازم برای نظارت بر طرح‌های تفصیلی شهر بود. متأسفانه دیوان عدالت اداری با نادیده انگاشتن این موضوع، در برخی از موارد با ابتناء صرف به متون حقوقی و فراموشی هدف مقنن از ایجاد چنین نهادهایی، مصوبه شورای عالی شهرسازی را به بهانه خروج از صلاحیت ابطال کرده است. شاهد مثال آن اراضی هفت سنگان قزوین است که شهرداری با سوء استفاده از مجوز شهرکی که شورای عالی شهرسازی بیست سال پیش صادر کرده بود؛ اقدام به اعطای پروانه ساخت در زمین‌های کشاورزی نمود.

نهاد تصویب کننده طرح‌های شهری هیچگونه امکان نظارت بر مجری طرح در نظام حقوقی ندارد. دیوان عدالت اداری می‌توانست با تشخیص این عیب بزرگ با تفسیر هدف گرایانه از قانون، شورای عالی شهرسازی را در هدف خود یاری نماید. دادرسی اداری نباید خود را در اتاق خالی فرض نماید؛ هرگونه تصمیمی که بر اساس برداشت از متن

قانون به دست می‌آید بر زندگی شهروندان تاثیر مستقیم دارد. مقنن در سال‌هایی که ترافیک در مناطق مرکزی شهرها تبدیل به یک معضل همگانی نشده بود، به پزشکان اجازه داد که در ساختمان‌های مسکونی مطب دایر نمایند. اکنون بسیاری از مناطق به دلیل تراکم مراکز بهداشتی به ویژه به هنگام عصر با ترافیک شدید و کمبود پارکینگ مواجه هستند.

کمیسیون ماده ۵ شهرسازی با اتکا به داده‌های آماری به این نتیجه رسید که تعداد پارکینگ مورد نیاز مطب در منازل مسکونی با ساختمان‌هایی که صرفاً اشخاص عادی در آن سکونت دارند، متفاوت است. کم شدن حجم ترافیک در مناطق مرکزی شهر به تامین پارکینگ ارتباط دارد. مصوبه کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و شورای معماری و شهرسازی ایران هم به دنبال این هدف بود. دیوان عدالت اداری با عبور از معضل همه گیر شهری نه تنها کمکی به حل ترافیک نکرد بلکه با وفاداری بیش از حد به متن قانون به دور از آینده‌نگری راه را برای دور زدن قانون فراهم نمود. دیوان عدالت اداری به نهادهای تصمیم ساز در امور شهری اجازه نداده است که در وظایف و صلاحیت خاص دیگری مداخله نمایند. این رویکرد تا حدی قابل تقدیر است اما ابتکار عمل را در مواردی که قانون در آن موضوع ساکت می‌باشد، سلب کرده است.

جلوگیری از کم هزینه شدن تخلفات ساختمانی، شناخت کامل از تفاوت مبنای قانونی عوارض و تخلف ساختمانی و اولویت قرار گرفتن تامین منابع مالی شهرداری به منزله گام اولیه اجرای طرح تفصیلی از درخشان‌ترین اقدامات دیوان عدالت اداری برای حفظ اصول شهرسازی است. برچیدن واحدهایی که آلودگی صوتی دارند و ممانعت از تفسیر مصلحت گرایانه از قانون به دلایلی همچون رضایت اهالی و اشتغال کارگران که استاندارد زندگی شهری را به شدت پایین می‌آورد از نقاط برجسته محسوب می‌گردد. استمرار خدمت عمومی نباید به دلیل ترک فعل نهادهای تصمیم ساز شهری به تعویق بیفتد.

دیوان عدالت اداری به درستی استنکاف شهرداری از صدور پروانه به دلیل اصلاح طرح در کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را رد کرد. معابر عمومی به همه شهروندان تعلق دارد. شهرداری باید به تناسب فعالیت اصناف، مکان مناسب برای آنان جایابی نماید. تسهیل در رفت و آمد شهری حق هر کسی است که در

شهر زندگی می‌نماید. سد معبر ناقض این حق است. آرای وحدت رویه صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در یک ارزیابی کلی نسبت به آرای ابطالی یا ابرامی مصوبات (شورای عالی شهرسازی و شورای اسلامی شهر) کارنامه قابل قبول‌تری دارد. نظارت قضایی در بیش از سه دهه از فعالیت خود در امور شهری بر مدار چراغ قرمز حرکت کرده است. دادرس اداری در بسیاری از موارد نتوانسته است با استفاده از ظرفیت‌های قانونی خود، کاستی‌های نظام حقوقی را بر طرف نماید.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Seyed Mojtaba
Hosseini Almousavi



<https://orcid.org/0000-0002-2610-660X>

منابع

کتاب‌ها

- احمدی، حسن و حبیب‌اله چهاردولی، *سلسله مراتب شهری*، چاپ سوم (تهران: دفتر برنامه‌ریزی عمرانی، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری تهران، ۱۳۷۶).
- بل، جان و بایرون سوفی، *مبانی حقوق عمومی*، ترجمه علیرضا اسدپور طهرانی، چاپ دوم (تهران: دادگستر، ۱۳۹۳).
- بهنیا، مسیح، *اصل انتظار مشروع* (تهران: خرسندی، ۱۳۹۳).
- پورمحمدی، محمدرضا، *برنامه‌ریزی مسکن*، چاپ نهم (تهران: سمت، ۱۳۹۰).
- سعیدی، منصوری، *جهات ابطال عوارض شورای اسلامی در دیوان عدالت اداری* (تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۷).
- شاه‌حسینی، پروانه، *جغرافیای شهری ایران* (تهران: سمت، ۱۳۹۶).

- شکوئی، حسین، جغرافیای شهری، چاپ هفتم (تهران: پیام نور، ۱۳۸۱).
- شیرزاد، امید، دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری (تهران: جنگل، جاودانه، ۱۳۹۲).
- عباسی، بیژن، مبانی حقوق عمومی (تهران: دادگستر، ۱۳۹۳).
- عباسی، بیژن، حقوق اداری، چاپ پنجم (تهران: دادگستر، ۱۳۹۸).
- مزارعی، غلامحسین، جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان (تهران: خرسندی، ۱۳۹۲).
- مزینی، منوچهر، بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران (تهران: مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۸).
- مشهدی، علی، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی (تهران: خرسندی، ۱۳۹۵).
- نوریان، فرشاد و شریف، محمد، نگرشی بر روند تهیه طرح تفصیلی در شهرسازی (تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۵).
- هداوند، مهدی و همکاران، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، چاپ سوم (تهران: خرسندی، ۱۳۹۵).
- هداوند، مهدی و مشهدی، علی، اصول حقوق اداری، چاپ دوم (تهران: خرسندی، ۱۳۹۱).
- همتی، مجتبی و شریفی، ارکان، حقوق اداری تطبیقی (تهران: خرسندی، ۱۳۹۳).
- واعظی، سید مجتبی، حقوق اداری (۱) (تهران: میزان، ۱۴۰۱).

مقاله‌ها

- حسین آبادیان، جواد، «اصلاحات ارضی و تبعات مهاجرت روستائیان به شهر»، دوفصلنامه تحقیقات تاریخ اجتماعی، سال هشتم، شماره ۲، (۱۳۹۷).
- اسدزاده، مهتاب، «نگاهی بر چگونگی و تنوع برنامه‌ریزی در طرح‌های جامع شهری در ایران»، نشریه پژوهش‌های نوین علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی، سال ۲، شماره ۱۹، (۱۳۹۸).

- اسکافی، نرگس و همکاران، «مسئولیت مدنی پیشگیرانه در اعمال اداری (مطالعه تطبیقی حقوق ایران و انگلستان)»، فصلنامه پژوهش های نوین حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۸، (۱۴۰۳).
- حسین زاده دلیر، کریم و همکاران، «طرح های شهری ایران از قلمرو تهیه تا واقعیت اجرا»، فصلنامه جغرافیا و توسعه ناحیه ای، دوره ۷، شماره ۱۱، (۱۳۸۷).
- دانش ناری، زهرا و مرادی، نیکزاد، «آسیب شناسی طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، با تاکید بر تحول ساختاری، صلاحیتی و معیارهای دادرسی منصفانه»، فصلنامه حقوق اداری، سال دهم، شماره ۳۳، (۱۴۰۱).
- دشتی، محمدتقی و همکاران، «تعارض منافع در بخش عمومی: گونه و انواع مقابله های حقوقی (تحلیل فقهی و حقوقی)»، فصلنامه پژوهش های نوین حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۶، (۱۴۰۲).
- زنگ آبادی، علی و همکاران، «ارزیابی عوامل اثرگذار بر عدم تحقق پذیری طرح های جامع شهری در ایران و چالش های مربوط به آن»، فصلنامه پژوهش و برنامه ریزی شهری، سال ۵، شماره ۱۸، (۱۳۹۳).
- صالحی، هادی و رستمی، مریم، «نسبت سنجی اندیشه خدمت عمومی در آئینه آرای دیوان عدالت اداری»، فصلنامه حقوق اداری، سال ۱۱، شماره ۳۷، (۱۴۰۲).
- طبرلو، رضا و صالحی، مرضیه، «بررسی حقوقی تغییر کاربری ساختمان های واقع در مناطق شهری در قوانین و مقررات ایران»، فصلنامه حقوق اداری، سال اول، شماره ۳، (۱۳۹۳).
- غلامی، یاسر و همکاران، «توسعه یا تحدید صلاحیت: تحلیل رویکرد قانونگذار در آخرین اصلاحات قانون دیوان عدالت اداری»، فصلنامه حقوق اداری، سال ۱۱، شماره ۳۹، (۱۴۰۳).
- ناظمی، عباس و همکاران، «ریشه یابی ناکارایی های ضوابط و مقررات طرح های توسعه شهری ایران»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال ۳۹، شماره ۱۴۵، (۱۴۰۱).
- ناظمی، عباس و همکاران، «نظریه ساختار حقوقی توسعه گرا و هماهنگی تدوین ضوابط طرح های توسعه شهری ایران»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال ۳۷، شماره ۱۴۶، (۱۴۰۱).
- ناظمی، غلامرضا و همکاران، «بازخوانی و زمینه یابی ناکارایی های طرح های توسعه و عمران (جامع شهری ایران)»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوره ۱۰، شماره ۳۶، (۱۳۹۹).

- یعقوبی، محدثه و همکاران، «بررسی نقاط قوت و ضعف قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از دیدگاه حقوقدانان»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال ۳۱، شماره ۱۱۷، (۱۴۰۳).

آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

- دادنامه شماره ۱۱۸۴- مورخه ۱۳۹۵/۱۱/۰۵.
- دادنامه شماره ۱۷۶- مورخه ۱۳۹۵/۰۳/۰۲.
- دادنامه شماره ۷۴۷-۷۴۸- مورخه ۱۳۹۵/۰۹/۳۰.
- دادنامه شماره ۲۷۴- مورخه ۱۳۸۸/۰۳/۳۱.
- دادنامه شماره ۵۸۱- مورخه ۱۳۹۸/۰۳/۲۸.
- دادنامه شماره ۷۴۵- مورخه ۱۳۹۵/۰۹/۳۰.
- رای وحدت رویه شماره ۳۷-۳۹ مورخه ۱۳۶۸/۰۷/۱۰.
- رای وحدت رویه شماره ۱۸۱ مورخه ۱۳۶۹/۰۸/۱۵.
- رای وحدت رویه شماره ۸- مورخه ۱۳۸۶/۰۱/۱۹.
- رای وحدت رویه شماره ۳۹- مورخه ۱۳۷۳/۰۴/۱۸.
- رای وحدت شماره ۱۷۱- مورخه ۱۳۷۲/۱۰/۰۴.
- رای وحدت رویه شماره ۱۳۰۵- مورخه ۱۴۰۱/۰۷/۱۹.
- رای وحدت رویه شماره ۲۳۶- مورخه ۱۳۸۷/۰۴/۱۶.
- رای وحدت رویه شماره ۵۰۳- مورخه ۱۳۹۲/۰۸/۰۶.
- رای وحدت رویه شماره ۳۷۱- مورخه ۱۳۸۹/۰۸/۱۷.
- رای وحدت رویه شماره ۲۷۱۵- مورخه ۱۳۹۸/۰۹/۱۹.
- رای وحدت رویه شماره ۱۶۰- مورخه ۱۳۸۰/۰۵/۱۴.
- رای وحدت رویه شماره ۴۷- مورخه ۱۳۷۸/۰۲/۲۵.
- رای وحدت رویه شماره ۱۹۷- مورخه ۱۳۸۶/۰۴/۰۳.
- رای وحدت رویه شماره ۶۷- مورخه ۱۳۹۱/۰۲/۱۱.
- رای وحدت رویه شماره ۱۲۹- مورخه ۱۳۷۲/۰۷/۱۷.
- رای وحدت رویه شماره ۷۰- مورخه ۱۳۸۲/۰۲/۲۱.

References

Books

- Hilare Barnett, *Constitutional & Administrative Law* (London: Routledge, 2013).
- Barnett, Hilare, *Constitutional & Administrative Law* (London: Routledge, 2013).

In Persian

Books

- Ahmadi, Hasan, & Chahardoli, Habibollah, *Urban Hierarchy*, 3rd Edition (Tehran: Office of Urban Planning, Center for Urban Planning Studies, 1997). [In Persian]
- Bell, John & Byron, Sophie, *Foundations of French Public Law: Including Topics on Administrative Procedure, Constitutional Law, and Administrative Law*, Translated by Alireza Asadpour Tehrani, 2nd Edition (Tehran: Dadgostar, 2014). [In Persian]
- Behnia, Masih, *The Principle of Legitimate Expectation: Concept, Foundations, and Methods of Protection in Administrative Law* (Tehran: Khorsandi, 2014). [In Persian]
- Pourmohammadi, Mohammad Reza, *Housing Planning*, 9th Edition (Tehran: SAMT, 2011). [In Persian]
- Saidi, Mansouri, *Grounds for the Annulment of Islamic Council Taxes in the Administrative Justice Court* (Tehran: Judiciary Press and Publications Center, 2018). [In Persian]
- ShahHosseini, Parvaneh, *Urban Geography of Iran* (Tehran: SAMT, 2017). [In Persian]

- Shariati, Rouhollah, *Principles of Political Jurisprudence*, (Qom: Islamic Sciences and Culture Research Institute, 2008).
- Shokouei, Hossein, *Urban Geography*, 7th Edition (Tehran: Payam Noor, 2002). [In Persian]
- Shirzad, Omid, *Reasons for the Annulment of Governmental Enactments in the Administrative Justice Court* (Tehran: Jangal-Javdaneh, 2013). [In Persian]
- Abbasi, Bijan, *Foundations of Public Law* (Tehran: Dadgostar, 2014). [In Persian]
- Abbasi, Bijan, *Administrative Law*, 5th Edition (Tehran: Dadgostar, 2019). [In Persian]
- Mazarei, Gholamhossein, *Grounds for the Annulment of Government Enactments in the Administrative Justice Court and the Guardian Council* (Tehran: Khorsandi, 2013). [In Persian]
- Mozayani, Manoochehr, *Examining the Structure of Urban Management in Iran* (Tehran: Center for Urban Planning Studies, 1999). [In Persian]
- Mashhadi, Ali, *The Law of the Organization and Procedural Rules of the Administrative Justice Court in the Current Legal System* (Tehran: Khorsandi, 2016). [In Persian]
- Nourian, Farshad, Sharif, Mohammad, *An Overview of the Process of Preparing Detailed Plans in Urban Planning* (Tehran: Urban Processing and Planning Company, 1996). [In Persian]
- Hedavand, Mahdi, et al., *Decision-Making Procedures in Administrative Law*, 3rd Edition, (Tehran: Khorsandi, 2016). [In Persian]
- Hedavand, Mahdi, Mashhadi, Ali, *Principles of Administrative Law*, 2nd Edition (Tehran: Khorsandi, 2012). [In Persian]

- Hemmati, Mojtaba, & Sharifi, *Elements of Comparative Administrative Law* (Tehran: Khorsandi, 2014). [In Persian]
- Vaezi, Seyed Mojtaba, *Administrative Law (I)* (Tehran: Mizaan, 2022). [In Persian]

Articles

- Abadian, Hossein, “Land Reforms and the Consequences of Rural Migration to Cities”, *Tahgigat-e-Ejtemai (Social History Studies)*, Vol. 8, No. 2, (2019). [In Persian]
- Asadzadeh, Mahtab, “An Overview of the Methods and Diversity of Planning in Comprehensive Urban Plans in Iran”, *Journal of New Research in Geographic Sciences, Architecture, and Urban Planning*, No. 19, (2019). [In Persian]
- Eskafi, Narges et al., “Preventive Civil Liability in Administrative Actions (A Comparative Study of Iranian and English Law)”, *Journal of Modern Research on Administrative Law*, Vol. 6, No. 18, (2024). [In Persian]
- Hosseinzadeh Dalir, Karim, “Iran’s Urban Plans from Provision to the Reality in Execution Case Study: Tabriz Comprehensive Plan”, *Journal of Geography and Regional Development*, No. 11, (2008). [In Persian]
- Daneshnari, Zahra & Moradi, Nikzad, “Pathology of the Pathology of the Plan to Amend Articles of the Law on Organizations and Procedures of the Court of Administrative Justice, with an Emphasis on Structural Changes, Jurisdiction and Criteria of Fair Proceedings”, *Administrative Law*, Vol. 10, No. 33, (2022). [In Persian]
- Dashti, Mohammad Taghi et al., “Conflict of Interests in the Public Sector: Types and Forms of Legal Confrontations”, *Journal of Modern Research On Administrative Law*, Vol. 5, No. 16, (2023). [In Persian]

- Zangabadi, Ali, et al., “Evaluation of the Factors Affecting the Non-Feasibility of Comprehensive Urban Plans in Iran and Related Challenges”, Quarterly Journal of Urban Research and Planning, Vol. 5, No. 18, (2014). [In Persian]
- Salehi, Hadi, Rostami, Maryam, “Analysis of Public Service Theory in Jurisprudence of Iranian Supreme Administrative Justice Court”, Administrative Law, Vol. 11, No. 37, (2025). [In Persian]
- Tajarloo, Reza, Salehi, Marzieh, “Legal Examination of Land Use Change for Buildings in Urban Areas under Iranian Laws and Regulations”, Quarterly Journal of Administrative Law, Vol. 1, No. 3, (2014). [In Persian]
- Gholami, Yasser et al., “Development or Limitation of Jurisdiction: Analysis of the Approach of the Legislator in the Latest Amendments to the Law Administrative Court of Justice”, Administrative Law, Vol. 11, No. 39, (2024). [In Persian]
- Nazemi, Abbas et al., “Discovering the Roots of the Inefficiencies of the Rules and Regulations of Iran's Urban Development Plans”, Geographical Research, Vol. 39, No. 145, (2022). [In Persian]
- Nazemi, Abbas, et al., “Theory of Developmental and Coordinated Legal Structure for the Formulation of Rules for Iran's Urban Development Plans”, Geographical Research, Vol. 37, No. 146, (2022). [In Persian]
- Nazemi, Gholamreza et al., “Review and Survey of Inefficiencies of Iran Urban Construction and Development Plans”, Strategic Studies of Public Policy, No. 36, (2020). [In Persian]
- Yaghoubi, Mohaddeseh et al., “Examination of the Strengths and Weaknesses of the Law on the Dissemination and Free Access to Information from the Perspective of Lawyers”, Majlis&Rahbord, Vol. 31, No. 117, (2024). [In Persian]

Rulings of the General Assembly of the Administrative Justice Court

- Judgment No. 1184, dated 25/01/2017. [In Persian]
- Judgment No. 176, dated 22/05/2016. [In Persian]
- Judgment Nos. 747-748, dated 20/12/2016. [In Persian]
- Judgment No. 274, dated 21/06/2009. [In Persian]
- Judgment No. 581, dated 18/06/2019. [In Persian]
- Judgment No. 745, dated 20/12/2016. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 37-39, dated 01/10/1989. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 181, dated 06/11/1990. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 8, dated 08/04/2007. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 39, dated 09/07/1994. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 171, dated 12/25/1993. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 1305, dated 10/11/2022. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 236, dated 06/07/2008. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 503, dated 27/10/2013. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 371, dated 08/09/2010. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 2715, dated 10/12/2019. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 160, dated 04/06/2001. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 47, dated 14/05/1999. [In Persian]

- Unification of Judgement No. 197, dated 23/06/2007. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 67, dated 29/04/2012. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 129, dated 08/10/1993. [In Persian]
- Unification of Judgement No. 70, dated 10/05/2003. [In Persian]

استناد به این مقاله: حسینی الموسوی، سید مجتبی، «ایستایی یا پویایی حقوق شهری: بررسی عملکرد دیوان عدالت اداری در حل مسائل شهری در ایران»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۸، شماره ۹۱، (۱۴۰۵)، ۲۸۵-۳۳۱.

Doi: 10.22054/qjpl.2025.83869.3072



The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License