

فرشته ماهوتی زرعی  
و کیل پایه یک دادگستری

## تداخل صلاحیت شهرداری و جهاد کشاورزی در نظارت بر اراضی زراعی و باغات

### مقدمه

اراضی زراعی و باغات به اعتبار این که در محدوده قانونی شهر و روستا واقع شده باشند و یا خارج از آن، از حیث نظارت بر ساخت و ساز و حفاظت از وضعیت موجود و تغییر کاربری از قانون واحدی تبعیت نمی‌کنند. وجود قوانین متعدد در مورد اراضی و نیز مراجع مختلف و ذیصلاح در خصوص تعیین و تغییر وضعیت اراضی سبب مشکلات عدیده عملی شده است. از سویی دیگر توسعه شهرها و یا تبدیل روستاها به شهر، خود نیز سبب بروز اختلافات متعدد در خصوص اینکه کدام مرجع صالح در نظارت و حفاظت و ارائه خدمات به مالکین این قبیل اراضی است، گردیده است. شاید بدین علت بوده است که قانون تعاریف محدوده حریم شهر و روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها در تاریخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ تصویب شد تا قلمرو شهرها و شهرک‌ها و روستاها و خارج از آن‌ها را تعریف و مرجع ذیصلاح که صاحب اختیار در تعیین تکلیف اراضی واقع در محدوده‌ها باشد را، بیان کند.

در ماده ۱ قانون مذکور، محدوده شهر و در ماده ۲ حریم شهر، تعریف شده است. محدوده شهر به «حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تاثیر آن در طرح‌های شهری که ضوابط شهرک سازی در آن لازم الاجرا باشد» اطلاق می‌گردد. وظیفه کنترل و نظارت بر احداث هر گونه ساختمان و تأسیسات و سایر اقدامات مربوط به توسعه و عمران در داخل محدوده شهر برعهده شهرداری می‌باشد.

علاوه بر محدوده شهر اصطلاح حریم شهر نیز بدینگونه تعریف شده است. «قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش تجاوز ننماید.»

در ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهرها... پیش بینی شده است که جهت حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهر با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی و باغات و جنگل‌ها، هر گونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر در چهارچوب مقررات مصوب و طرحهای جامع و هادی، امکان پذیر است. نظارت بر احداث هر گونه ساختمان و تأسیسات مجاز در داخل حریم شهر و حفاظت از حریم به عهده شهرداری بوده و با تخلفات طبق مقررات رفتار خواهد شد.

در قانون شهرداری‌ها طبق ماده ۵۵، وظایف شهرداری در خصوص شهرها بیان شده است و طبق ماده ۹۹ قانون موصوف وظایف شهرداری در خصوص حریم شهر از جمله تعیین حدود حریم و تغییر نقشه جامع شهرسازی پیش بینی شده است.

در مورخ ۱۳۷۴/۳/۳۱، قانونی تحت عنوان «حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات» تصویب شد که در سال ۱۳۸۵ دستخوش اصلاحاتی گردید. در ماده یک قانون مذکور آمده است «جهت حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم بهره وری آن‌ها از تاریخ تصویب این قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع می‌باشد» و به موجب قانون اصلاحی سال ۸۵ آن، تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری بر عهده کمیسیونی متشکل از رئیس جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی و رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیر کل حفاظت محیط زیست و یک نماینده استاندار می‌باشد. در تبصره ۲ ماده مذکور اشاره شده است مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها، وزارت جهاد کشاورزی است و مراجع قضایی و اداری نظر سازمان جهاد کشاورزی را در این زمینه باید استعلام کنند. در این جا لازم به ذکر است اراضی خارج از محدوده قانونی شهرها اعم از اراضی غیر زراعی و زراعی است که در صورت غیر زراعی بودن (با تشخیص جهاد کشاورزی) از شمول قانون مذکور خارج است.

آنچه در عمل سبب تداخل صلاحیت جهاد کشاورزی و شهرداری در مورد اراضی و

باغات شده است، آن است که شهرداری به اعتبار وقوع ملک زراعی و باغ در محدوده و حریم شهر طبق ماده ۹۹ قانون شهرداری و قانون اخیر التصویب تعاریف محدوده و حریم مصوب ۱۳۸۴، خود را ذیصلاح در نظارت و حفاظت و اعطای مجوز ساخت و تغییر کاربری می‌داند. و این در حالی است که جهاد کشاورزی به صرف زراعی و باغ بودن ملکی، خود را ذیصلاح در تشخیص و اعطای مجوز تغییر کاربری می‌داند. نتیجه آنکه مالکین اراضی زراعی و باغات بین دو مرجع فوق بلاتکلیف هستند و چه بسا برای رفع غائله ناچار از اخذ مجوز از هر دو مرجع و پرداخت عوارض و هزینه‌های متعلقه به هر دو آنها می‌شوند و چنانچه مالکی بدون اخذ مجوز مبادرت به احداث ساختمان و تغییر کاربری اراضی و باغات نماید هر دو مرجع خود را ذیصلاح می‌دانند تا تحت شرایطی هر یک راسا در اجرای مفاد قانون شهرداری (ماده صد) و نیز اجرای مفاد ماده «۱۰» قانون حفظ کاربری اراضی و باغات و تبصره‌های آن نسبت به قلع و قمع مستحذات در حال احداث، اقدام کنند.

با توجه به آنچه گذشت باید دید رفع بلاتکلیفی از مالکین در مراجعات آنان به شهرداری و جهاد کشاورزی چگونه میسر است؟

به نظر می‌رسد تشخیص مرز صلاحیت دو مرجع جهاد کشاورزی و شهرداری منوط به تشخیص و تعیین محدوده شهرها از یک سو و حریم و خارج از محدوده قانونی آنها از سوی دیگر است. محدوده و حریم شهرها همانگونه که ذکر شد در قانون تعاریف، تعریف شده است. و آنچه مبهم مانده است، اصطلاح «محدوده قانونی است» که تعریف آن تداخل صلاحیت را حل خواهد کرد.

قابل ذکر است قانون تعاریف در سال ۱۳۸۴ تصویب شده و قانون حفظ کاربری اراضی در سال ۱۳۸۵ بنابراین فرض بر این است که در قانون اخیر التصویب رعایت تعاریف مندرج در قانون مقدم شده باشد.

در آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۵۵/۲/۲۲ در فصل اول ماده ۱ آن محدوده ی قانونی شهرها تعریف شده است و به موجب آن:

۱- محدوده قانونی شهرها دارای طرح جامع یا طرح هادی است که شامل محدوده

خدماتی به اضافه محدوده توسعه آینده شهر که در طرح جامع یا هادی منظور شده است، خواهد بود و حتی پیش بینی شده است چنانچه حدود حوزه شهرداری وسیع تر از این باشد محدوده اخیرالذکر محدوده قانونی شهر، شناخته شود.

۲- محدوده قانونی شهرهای فاقد طرح هادی یا جامع (یا فاقد محدوده استحفاظی یا نفوذی)، حریم شهر بر اساس ماده ۹۹ الحاقی به قانون شهرداری تعیین می‌گردد. طرح هادی مستنبط از تبصره ماده ۹۸ قانون شهرداری طرحی است متضمن منطقه بندی در نحوه استفاده از اراضی و تعیین مناطق مسکونی و اداری و تأسیسات عمومی و بازرگانی و صنعتی و فضای سبز و سایر نیازمندی‌های یک شهر بوده که به تصویب شورای شهر و تأیید وزارت کشور رسیده باشد. طرح هادی توسط دفاتر فنی استانداری‌ها تهیه گردیده و به شهرهای کوچک اختصاص دارد.

طرح جامع طرح بلند مدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی - صنعتی - بازرگانی - اداری - کشاورزی - ... تعیین می‌شود و طبق بند ۲ ماده ۲ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ طرحی است که حاوی منطقه بندی، نحوه استفاده از زمین، تعیین مناطق صنعتی، بازرگانی، اداری، مسکونی، تأسیسات عمومی، فضای سبز و سایر نیازمندی‌های عمومی شهر برای یک مدت بالنسبه طولانی (عموماً ۲۰ ساله) بوده و به تصویب شورای عالی معماری و شهرسازی رسیده باشد. با توجه به مواد ۲ و ۵۶ قانون شهرداری‌ها و تبصره یک ماده ۲۳ قانون نوسازی و عمران شهری، «محدوده خدماتی» عبارت است از املاک موضوع نقشه جامع که با توجه به امکانات مالی و فنی شهرداری توسط شورای شهر تعیین و شهرداری در آن محدوده، مکلف به ارائه خدمات می‌باشد.

با توجه به جمع تعاریف فوق الذکر و نیز ماده ۱ قانون حفظ کاربری باغات به نظر می‌رسد وظیفه رایبه خدمات در محدوده خدماتی و نظارت و حفاظت در حریم شهر بر عهده شهرداری می‌باشد و هر آنچه در خارج از این محدوده قرار گرفته باشد خارج از محدوده، تلقی و تحت نظارت و کنترل جهاد کشاورزی خواهد بود. همانگونه که قبلاً اشاره شد جهاد کشاورزی، همچون یک کارشناس رسمی تنها می‌تواند نوع اراضی را تشخیص دهد، اما تسری این مقدار صلاحیت به رایبه مجوز و یا تعیین جریمه بر اثر

تغییر کاربری آنچه داخل در محدوده خدماتی و حریم شهر قرار گرفته است فاقد مبنای قانونی است.

طبق ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری اصلاحی سال ۱۳۸۵ هر گونه تغییر کاربری در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌گردد، چنانچه به طور غیر مجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ همین قانون صورت پذیرد را، جرم تلقی کرده و ماموران جهاد کشاورزی را موظف کرده است عملیات مذکور را متوقف و سپس به مراجع قضایی اعلام کند. و وفق تبصره ۱ و ۲ ماده ۱۰ قانون اخیر الذکر پیش بینی شده است اگر مرتکب به اخطار جهاد کشاورزی توجه نکند، نیروی انتظامی بنا به درخواست جهاد کشاورزی از ادامه عملیات مرتکب جلوگیری به عمل می‌آورد و ماموران جهاد کشاورزی موظفند با حضور نماینده دادسرا و یا نماینده دادگاه محل، ضمن تنظیم صورت مجلس راسا به قلع و قمع بنا و مستحذات اقدام و وضعیت زمین را به حالت اولیه اعاده کنند.

بنابراین اختیارات پیش بینی شده در قانون اصلاحی سال ۸۵ حفظ کاربری اراضی... نمی‌تواند بدون توجه به ماده ۱ همین قانون مصوب ۱۳۷۴ از سوی جهاد کشاورزی اعمال شود چرا که در ماده ۱ قانون مصوب ۷۴/۳/۳۱ تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع اعلام گردیده است و تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری را به عهده کمیسیونی که در ابتدای مقاله اشاره شده قرار داده است. حال آنکه عملاً سازمان جهاد کشاورزی در کلیه شهرها بدون توجه به این ضوابط عمل می‌کند و موجب سردرگمی مالکین این قسم اراضی گردیده است که این وضعیت اتخاذ تدبیر مناسبی را برای حل معضل از ناحیه مسئولین ذیربط ایجاب می‌کند.

### منابع:

- ۱- آقای علی اکبر براتی، حریم در حقوق ایران  
چاپ انتشارات موسسه فرهنگی انتشاراتی نگاه بیننده، سال انتشار ۱۳۸۷
- ۲- آقای محمد موسوی مقدم، تغییر کاربری، چاپ انتشارات معاونت آموزش دادگستری کل استان قم،  
سال انتشار ۱۳۸۷