

پرسشهایی پیرامون قانون زمین شهری

خسرو عباسی داکانی*





شپښه ښکاره علوم انساني و مطالعات فرېنجي
پر تال جامع علوم انساني

بر سشهایی پیرامون قانون زمین شهری

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار نظام جمهوری اسلامی در کشور، از آنجا که براساس موازین اسلام، زمین موات ملک کسی شناخته نمی‌شود و در اختیار دولت اسلامی قرار می‌گیرد، بلافاصله قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵ و اصلاحیه قانون مزبور در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۱۸ و الحاقیه آن در ۱۳۵۹/۴/۲۵ و نیز لایحه قانونی راجع به لغو مالکیت اراضی موات واقع در بین محدوده ۲۵ ساله قانونی شهر تهران و حریم استحفاظی آن در تاریخ ۱۳۵۹/۱/۶ به تصویب شورای انقلاب رسید و اسناد مالکیت صادره در زمان حکومت سابق نسبت به اراضی موات شهری یا خارج از آن در خصوص اراضی بیش از یک هزار متر مربع مساحت ابطال و در خصوص اراضی کمتر از آن برای مالکین مهلت سه ساله‌ای مقرر شد تا مالکین بتوانند نسبت به عمران زمین خود اقدام نمایند و مقرر گردید چنانچه پس از انقضای مهلت مزبور زمین عمران نشده باشد بلاعوض به تملک دولت درخواهد آمد.

پس از تشکیل و آغاز به کار دوره اول مجلس شورای اسلامی، قانون اراضی شهری متعاقب قوانین مذکور در تاریخ ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان رسید و با توجه به آنکه مصوبات آن از نظر شرعی جزء احکام ثانویه محسوب می‌شد با استفاده از اجازه حضرت امام خمینی (ره) اجرای مواد قانون مزبور

برای مدت پنج سال موقتاً ضروری تشخیص داده شد. هدف از تصویب قانون مورد بحث نیز در ماده ۱ قانون تأمین نیازهای عموم به مسکن و تأسیسات عمومی شهری و جلوگیری از بورس بازی روی زمین بصورت کالا و حرکت در جهت مصالح کلی اقتصاد کشور که سوق دادن سرمایه‌ها به بخشهای تولیدی زیربنایی (کشاورزی و صنعتی) می‌باشد، ذکر شده بود.

به موجب مواد ۳ و ۴ قانون مزبور اراضی شهری به دو نوع موات و بایر تقسیم و تعریف گردیده و در مواد ۵ تا ۸ تکلیف مالکیت آنها مشخص شده و ضمن تأیید مندرجات قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری دامنہ تصرفات و مداخلات دولت را به اراضی بایر شهری نیز تسری داده و مالکیت اشخاص را نسبت به اراضی اخیر به شدت محدود و درباره اراضی بایر مقرر نمود که همچون اراضی موات مالکین آن اراضی فقط تا میزان هزار مترمربع در سراسر کشور، آن هم با ضوابط وزارت مسکن می‌توانند عمران و احیاء کنند و ایشان را مکلف به واگذاری اراضی خود زائد بر حد نصاب مذکور به دولت و براساس تقویم دولت آن هم به نرخ منطقه‌بندی نمود.

به علاوه، مالکین اراضی بایر و دایر شهری - بدون آنکه در قانون از اراضی دایر تعریفی به عمل آمده باشد - را موظف نمود تا زمینهای مورد نیاز دولت یا شهرداریها را با تقویم دولت به آنها بفروشند و حتی دولت مجاز گردید در صورت استنکاف یا عدم مراجعه یا عدم دسترسی به مالک پس از اعلام وزارت مسکن و با وجود تعارض ثبتی و در وثیقه بودن ملک و هرگونه اشکالات حقوقی دیگر که مانع از انجام معامله دولت گردد، دولت زمین را تملک و حسب مورد وزارت مسکن و شهرسازی و یا شهرداری به قائم مقامی مالک سند انتقال را امضاء نماید. همین طور با تملک اراضی اشخاص به جای اراضی تملک شده از سایر اراضی دولتی که ارزش منطقه‌بندی آن معادل ارزش معاملاتی و بهاء زمین واگذاری به دولت باشد به فروشنده واگذار نماید ولو آنکه برخلاف میل مالک باشد. همچنین مرجع تشخیص نوع اراضی نیز در ماده ۱۲ قانون کمیسیون مرکب از نمایندگان وزراء دادگستری و مسکن و شهرسازی و شهردار محل تعیین گردید.

قانون مزبور که موقت و مقطعی بود در تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۲۷ منقضی گردید و ارزش و اعتبار خود را به موجب مفاد ذیل ماده ۱ همان قانون از دست داد. متعاقباً در تاریخ ۱۳۶۶/۶/۲۲ پس از چند ماه فترت قانون زمین شهری به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. قانون اخیر نیز از نظر محتوی و مواد با قانون اراضی شهری قرابت بسیاری دارد. اما با بررسی و مقایسه قوانین مزبور تفاوت‌هایی نیز به چشم می‌خورد که به پاره‌ای از مهمترین آنها اشاره می‌شود:

۱ - مهمترین تفاوتی که بین دو قانون مشاهده می‌شود به مسئله تاریخ انقضاء و دوام و ثبات قانون مربوط می‌شود، زیرا به موجب ماده ۱ قانون اراضی شهری کل قانون به مدت پنج سال دارای ارزش و اعتبار بود و پس از انقضاء مدت، قانون مزبور کلاً منسوخ گردید و حال آنکه به موجب تبصره ۱۱ ماده ۹ قانون زمین شهری، ماده ۹ مرقوم و تبصره‌های آن از تاریخ تصویب به مدت پنج سال قابل اجرا بوده و پس از آن منسوخ می‌گردد، ولیکن سایر مواد قانون پس از انقضاء مدت مرقوم کماکان قابل اجرا بوده و به قوت و اعتبار خود باقی خواهند بود.

۲ - تفاوت دیگر به تعریف اراضی دایر در قانون اخیر مربوط می‌شود، زیرا چنین تعریفی در قانون قبلی وجود نداشت، ولیکن این خلأ در قانون اخیر برطرف شده است.

۳ - همچنین در رابطه با نحوه تملک اراضی از سوی دولت ضوابطی مقرر گردیده که در قانون قبلی وجود نداشته است از جمله آنکه مشروعیت و لزوم تملک اراضی بایر و دایر شهری منوط به حتمی بودن ضرورت آن به لحاظ عدم تکافوی اراضی موات و دولتی در شهرها برای امر مسکن و خدمات عمومی و ضرورت تصویب طرح‌های دولتی و تأسیسات عمومی زیربنایی و اعلان یا اعلام آن در صورت مراجعه مالک گردیده است.

۴ - همچنین به موجب قانون اخیر تفکیک و واگذاری اراضی بایر و دایر شهری منوط به اعلام یا اعلان عدم نیاز دولت و شهرداری به زمین مزبور و همچنین عمران و آماده سازی زمین طبق ضوابط وزارت مسکن و شهرسازی گردیده است، در حالی که در قانون قبلی فقط در صورت اعلام نیاز دولت و شهرداری به زمین مزبور مالک موظف به

فروش آن زمین به دولت یا شهرداری بود و در غیر این صورت تکلیفی در جلب نظر و موافقت وزارت مسکن در مورد تفکیک و واگذاری اراضی مزبور نداشت و می‌توانست ملک خود را به هر شخصی که مایل باشد به فروش برساند.

۵- در رابطه با اراضی مورد نیاز دولت و شهرداری نیز این اختیار برخلاف قانون قبلی به مالک داده شده است که مشروط بر عدم استفاده از مزایای مواد ۶ و ۸ قانون اراضی شهری قطعه یا قطعاتی از زمین مذکور را به انتخاب خود و در صورت عدم امکان از سایر اراضی دولتی معادل هزار مترمربع عمران و تفکیک و یا به دولت بفروشد و یا با اجازه و زیر نظر وزارت مسکن عمران نموده و واگذار نماید. در حالی که در قانون قبلی در این خصوص مقرراتی وجود نداشت و قانون در این خصوص ساکت بود.

۶- همین‌طور در مواد ۱۴ و ۱۵ قانون اخیر به موضوع تبدیل و تغییر کاربری و افراز و تقسیم و تفکیک باغات و اراضی کشاورزی و یا آیش و اراضی بایر منوط به رعایت ضوابط وزارت مسکن و شهرسازی و مواد قانون مزبور گردیده و نقل و انتقال اراضی کشاورزی و باغات را برای امر کشاورزی با قید مفاد موضوع در سند بلامانع دانسته است و این در حالی است که در قانون قبلی ذکری از این موارد به ما ن نیامده و قانون در خصوص موارد مذکور ساکت و ناقص بود.

نکته دیگری که ذکر آن در این مقال حائز اهمیت می‌باشد آن است که اجرای مقررات قانون اراضی شهری و قانون زمین شهری به موجب ماده ۱۷ هر دو قانون منوط به تهیه و تصویب آئین‌نامه اجرائی گردیده که متعاقباً توسط وزارت مسکن تهیه و به تصویب هیأت وزیران رسیده و به اجرا درآمده است. آئین‌نامه اجرائی قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۱/۳/۳۰ هیأت وزیران با منسوخ شدن قانون اراضی شهری خود به خود و به لحاظ انتفاء موضوع از درجه اعتبار ساقط گردیده است. متعاقباً پس از تصویب قانون زمین شهری آئین‌نامه اجرایی قانون اخیر الذکر در تاریخ ۱۳۶۷/۴/۱۵ به تصویب هیأت وزیران رسیده و سپس در تاریخ ۱۳۷۱/۳/۲۴ نیز برای دومین بار با اصلاحاتی مجدداً به تصویب هیأت وزیران رسیده و تاکنون ملاک عمل و مناط اعتبار بوده است.

از آنجا که به موجب برخی از مواد آئین نامه مذکور تکالیفی برای دفاتر اسناد رسمی مقرر گردیده، بررسی و توجه به مواد آئین نامه مزبور و دوام و اعتبار مقررات مربوط به تکالیف مندرج در آن مواد نیز خالی از فایده نخواهد بود.

اکنون پس از ذکر مقدمات و مطالب فوق الذکر می توان این سؤال را مطرح نمود که با توجه به انقضاء مدت اجرای ماده ۹ قانون زمین شهری و تبصره های آن آیا آئین نامه اجرائی قانون زمین شهری کماکان و به طور کامل قابل اجرا می باشد یا آنکه اعتبار قانونی خود را از دست داده است؟

پاسخ این سؤال در ماده ۳۹ آئین نامه اجرائی مزبور نهفته است، زیرا در ماده مرقوم مقرر گردیده که با انقضاء پنج سال مدت مقرر در تبصره ۱۱ ماده ۹ قانون، صرفاً موادی از این آئین نامه که در ارتباط با کلیه شهرها و شهرکهای کشور باشد همچنان قابل اجرا بوده و در کلیه شهرها و شهرکهای کشور به صورت یکسان عمل می شود. بنابراین موادی از آئین نامه که در ارتباط با اجرای ماده ۹ قانون و تبصره های آن به تصویب رسیده و مربوط به بیان و توضیح نحوه اجرا و وصول به مقررات ماده مرقوم و تبصره های آن بوده، نسخ گردیده و بقیه مواد آئین نامه که در رابطه با بیان و توضیح نحوه وصول به سایر مواد قانون و نحوه اجرای آن مواد به تصویب رسیده اند، کماکان به قوت و اعتبار خود باقی و ملاک عمل و منشأ اثر می باشند.

بر این اساس با بررسی و مطالعه آئین نامه اجرائی مزبور مشخص می شود که مواد ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۳، ۱۴، ۱۵، ۱۶، ۱۷ و ۱۸ آئین نامه و تبصره های آن مواد، در هر مورد که مواد مزبور واجد تبصره هستند، و بندهای ۴ ماده ۱۹، و شقوق الف و ب و آن قسمت از شق ج که به موضوع تملک اراضی بایر و دایر مربوط بوده و شق د به استثناء پاراگراف دوم آن که به اراضی موات یا مورد خریداری دولت پرداخته و قسمت اخیر بند ۵ ماده مزبور که به تملک اراضی مربوط می شود که به حکم دادگاه غیرموات تشخیص داده می شود (به استناد ماده ۹ منسوخ و تبصره های آن) و بند ۱۱ ماده یاد شده و ماده ۲۱ آئین نامه مزبور که راجع به تعیین ضوابط و شرایط و نحوه اجرای مقررات ماده ۹ قانون و تبصره های

آن در خصوص تملک اراضی بایر و دایر شهری می‌باشند با توجه به انقضای مدت و مهلت اجرای مقررات قانونی یاد شده در تاریخ ۱۳۷۱/۶/۲۲، از تاریخ یاد شده با استناد ماده ۳۹ مرقوم فاقد اعتبار و مشروعیت و وجاهت قانونی بوده و قابل اجرا نمی‌باشند و از سوی دیگر بقیه مواد آئین‌نامه که مربوط به تعیین ضوابط و دستورالعمل اجرای سایر مواد قانون زمین شهری هستند کماکان به قوت و اعتبار خود باقی هستند.

اما نکته‌ای که بسیار عجیب به نظر می‌رسد و جای تأمل فراوان دارد آن است که مشخص نیست با وجود آنکه مهلت اجرای ماده ۹ قانون و تبصره‌های آن در تاریخ ۱۳۷۱/۶/۲۲ منقضی می‌گردیده است، به چه دلیل و با چه انگیزه‌ای در تاریخ ۱۳۷۱/۳/۲۴ در حالی که سه ماه به پایان مهلت مزبور باقی مانده بود، آئین‌نامه اجرایی قانون مزبور مجدداً با اصلاحاتی به تصویب هیأت وزیران رسیده و مواد فوق‌الاشعار که مربوط به نحوه اجرای مقررات ماده ۹ قانون و تبصره‌های آن بوده را باقی گذارده است؟

با توجه به نحوه تملک اراضی بایر و دایر اشخاص در سالهای اخیر پس از نسخ ماده ۹ قانون زمین شهری به نظر می‌رسد چنانچه اقداماتی براساس مواد فوق‌الاشعار آئین‌نامه صورت گرفته باشد، فاقد مشروعیت و وجاهت قانونی می‌باشد. به عنوان مثال هم اکنون نیز در مواردی که اشخاص جهت دریافت پروانه ساختمان برای اراضی خود به شهرداری مراجعه می‌نمایند با وجود آنکه ماده ۱۶ آئین‌نامه اجرایی به علت نسخ ماده ۹ قانون، سالبه به انتفاء موضوع است و دیگر مسئله استفاده از مزایای مواد ۶ و ۸ قانون اراضی شهری و تملک اراضی بایر و دایر شهری که صاحبان مشخصی دارند با انقضای مهلت اجرای ماده ۹ مرقوم منتفی گردیده است، متأسفانه باز هم سازمان مسکن و شهرسازی در پاسخ استعلام شهرداری از نوع زمین در اجرای ماده ۶ آئین‌نامه مزبور اشخاص را وادار می‌سازد تا نسبت به انجام تکالیف موضوع ماده ۱۶ منسوخ آئین‌نامه اقدام نموده و تعهد رسمی مبنی بر عدم استفاده از مزایای مواد ۶ و ۸ قانون اراضی شهری منسوخ بسپارند و سپس پاسخ استعلام شهرداری را صادر می‌نماید و در ادامه شهرداری نیز چنین تعهدی را از مالکین مزبور مجدداً اخذ نموده و سپس پروانه ساختمان صادر

می‌نماید و در غیر این صورت مراجعین را از حقوق قانونی خویش محروم می‌سازد. این در حالی است که با توجه به انقضاء مدت اجرای مواد ۶ و ۸ قانون اراضی شهری و ماده ۹ قانون زمین شهری و تبصره‌های آن همان طور که قبلاً گفته شد دولت و شهرداری از تاریخ انقضای آن مواد نمی‌توانند به استناد قانون اراضی شهری یا قانون زمین شهری نسبت به تملک اراضی بایر و دایر شهری اقدام کنند و با عنایت به مفاد ماده ۱۶ قانون زمین شهری هر یک از کارمندانی که در اجرای مقررات آن قانون تخطی نمایند به تشخیص دادگاه به جبران خسارات وارده بر اشخاص و اعاده وضع و برحسب مورد انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهند شد لیکن تاکنون متأسفانه این موضوع مورد توجه و عمل قرار نگرفته است.

اما اکنون که ماده ۹ قانون زمین شهری و تبصره‌های آن و مواد مرتبط با ماده مزبور در آئین‌نامه اجرایی آن قانون منسوخ گردیده‌اند، آیا تکالیفی که در رابطه با استعلام از وزارت مسکن و شهرسازی در ماده ۶ و بند ۱۱ ماده ۱۹ آئین‌نامه برعهده دفاتر اسناد رسمی قرار داده شده است، کماکان به قوت و اعتبار خویش باقی هست یا خیر؟

در پاسخ به این سؤال باید گفت که براساس مطالب فوق‌الذکر مفاد ماده ۶ آئین‌نامه اجرائی کماکان به قوت و اعتبار خود باقی است ولیکن بند ۱۱ ماده ۱۹ منسوخ گردیده و تکالیف مندرج در آن نیز بدین ترتیب، دیگر موضوعیت خود را از دست داده است. توضیح آنکه به موجب مفاد ذیل تبصره ۱۱ ماده ۹ قانون پس از انقضاء پنج سال مدت مقرر تنها ماده ۹ و تبصره‌های آن قابل اجرا نخواهد بود ولیکن سایر مواد قانون کماکان به قوت و اعتبار خود باقی بوده و در کلیه شهرهای کشور قابل اجرا خواهند بود. همچنین به موجب ماده ۳۹ آئین‌نامه اجرائی نیز پس از انقضای پنج سال مهلت مندرج در ماده ۹ قانون موادی از آئین‌نامه که در ارتباط با کلیه شهرها و شهرکهای کشور باشد، همچنان قابل اجرا است. بنابراین چنانچه به موجب سایر مواد قانون زمین شهری و موادی از آئین‌نامه اجرایی آن که در رابطه با اجرای سایر مواد قانون به تصویب رسیده‌اند، تکالیفی برعهده دفاتر اسناد رسمی و شهرداری و سایر مخاطبین قانون گذارده شده باشد، مراجع

مذکور مکلف به اجرای تکالیف قانونی مذکور خواهند بود.

در همین راستا از آنجا که به موجب مواد ۳ و ۶ و ۷ قانون اراضی موات شهری در اختیار و متعلق به دولت شناخته شده و ادارات ثبت مکلف گردیده‌اند تا اسناد مالکیت اشخاص را نسبت به اراضی مذکور ابطال نموده و سند مالکیت آن اراضی را به نام دولت صادر نمایند مگر در موارد معینی که تا حد نصاب خاصی به مالکین اجازه و مهلت داده می‌شود که نسبت به عمران زمین خود اقدام و واگذار نمایند و در غیر این صورت مجدداً اجازه مذکور باطل و زمین به مالکیت دولت در می‌آید. و یا اینکه به موجب ماده ۸ قانون کلیه اراضی بایر شهری که صاحب مشخصی نداشته باشند در اختیار ولی فقیه می‌باشد. همین طور با عنایت به اینکه مطابق ماده ۱۴ قانون و تبصره آن تبدیل و تغییر کاربری و افراز و تفکیک و تقسیم باغات و اراضی کشاورزی و یا آیش (اراضی موضوع ماده ۲ قانون) با رعایت ضوابط و مقررات وزارت مسکن و شهرسازی و مواد قانون مزبور بلامانع می‌باشد و نقل و انتقال اراضی مزبور برای امر کشاورزی با قید مفاد موضوع ماده مزبور در سند بلامانع است.

بنابراین با توجه به مطالب مذکور، تعیین نوع زمین در این خصوص بسیار واجد اهمیت می‌باشد، زیرا سرنوشت مالکیت زمین به تعیین نوع آن بستگی کامل دارد و از سوی دیگر، تعیین نوع زمین مقدم بر تعیین وضعیت ملکی آن می‌باشد و از آنجا که به موجب ماده ۱۲ قانون، مرجع تشخیص نوع زمین، وزارت مسکن و شهرسازی می‌باشد بنابراین دفاتر اسناد رسمی و سایر مراجع که به نحوی از انحاء در ارتباط با اراضی شهری اقداماتی از قبیل نقل و انتقال و صدور مجوزهای قانونی و پروانه‌های حفر چاه یا ساختمانی و غیره انجام می‌دهند، به استناد ماده ۶ آئین‌نامه مکلفند قبل از هرگونه اقدامی بدو نظر وزارت مسکن و شهرسازی را درباره نوع زمین استعلام نمایند مگر آنکه با توجه به سایر مواد آئین‌نامه نوع زمین مشخص و معین باشد.

اما در رابطه با اینکه پس از استعلام از وزارت مسکن و تعیین نوع زمین که تکلیف

مالکیت زمین را مشخص می‌نماید، دفاتر اسناد رسمی بر اساس مفاد بند ۱۱ ماده ۱۹

آئین‌نامه در هنگام انجام معامله نسبت به اراضی بایر و دایر موضوع قانون مکلف به استعلام مجدد و جلب نظر موافق وزارت مسکن هستند، باید گفت که استعلام از وزارت مزبور و کسب مجوز از آن وزارتخانه با نسخ صریح ماده ۹ قانون و تبصره‌های آن، دیگر وجاهت قانونی ندارد، زیرا ضرورت استعلام و جلب موافقت وزارت مزبور با نسخ ماده ۹ مرقوم فلسفه وجودی خود را از دست داده است، چون همان طور که از مطالعه ماده ۹ و تبصره‌های آن مشخص می‌شود، منظور از وضع مقررات موضوع ماده مزبور و تبصره‌های آن تحصیل اجازه و اختیار قانونی برای دولت و شهرداری بوده تا در دوره زمانی معینی در صورت عدم تکاپوی اراضی موات و دولتی در شهرها برای امر مسکن و خدمات عمومی به ترتیب از زمینهای بایر و دایر شهری متعلق به اشخاص تأمین و تملک نمایند.

بنابراین در دوران حیات و اعتبار قانونی مقررات مزبور به لحاظ آنکه ممکن بود اراضی اشخاص مورد نیاز دولت و شهرداری باشد، ضرورت ایجاب می‌کرد تا در هنگام انجام معامله دفاتر اسناد رسمی با استعلام از وزارت مسکن و جلب نظر آن وزارتخانه اطمینان حاصل نمایند که اراضی مورد معامله مورد نیاز دولت و شهرداری نمی‌باشد و آنها قصد تملک اراضی مورد نظر را ندارند، زیرا در غیر این صورت با توجه به مقررات ماده ۹ و تبصره‌های آن، مالکین اراضی مذکور فقط می‌توانستند اراضی مذکور را به دولت یا شهرداری منتقل کنند و حق انجام معامله با دیگری را نداشتند. مضافاً اینکه مطابق تبصره ۱ ماده ۹ چنانچه دولت و شهرداری مراتب عدم نیاز خود را به اراضی مورد استعلام اعلام می‌نمودند، مالک تنها پس از اخذ مجوز از وزارت مسکن و براساس ضوابط آن وزارتخانه می‌توانست نسبت به تفکیک و واگذاری زمین خود اقدام نماید و بدین ترتیب انجام معامله و نقل و انتقال بدون مجوز وزارت مسکن و شهرسازی میسر نبود.

اما از تاریخ ۱۳۷۱/۶/۲۲ که مهلت اجرای ماده ۹ مرقوم منقضی شده است دیگر بند ۱۱ ماده ۱۹ آئین‌نامه اجرایی نیز که در رابطه با تعیین چگونگی و نحوه اجرای مفاد ماده ۹ قانون به تصویب هیأت وزیران رسیده بود، منسوخ گردیده و دفاتر اسناد رسمی تکلیفی در خصوص استعلام از وزارت مسکن و کسب مجوز جهت تنظیم سند نقل و

انتقال ندارند، زیرا همان طور که گفته شد با توجه به اینکه دیگر دولت و شهرداری نمی‌توانند به استناد ماده ۹ منسوخ مرقوم نسبت به تملک اراضی بایر و دایر شهری اقدام نمایند بنابراین جلب نظر موافق وزارت مسکن و یا عدم آن درباره انتقال اراضی مذکور علی‌السویه می‌باشد.

سؤال دیگری که در رابطه با استعلام از وزارت مسکن و شهرسازی مطرح می‌شود آن است که آیا استعلام از وزارت مسکن و شهرسازی در خصوص نوع زمین در تمام موارد الزامی است و یا آنکه موضوع استعلام نسبی می‌باشد؟

پاسخ بدین سؤال در ذیل ماده ۶ آئین‌نامه اجرایی مرقوم داده شده است. در ذیل ماده مرقوم مقرر گردیده که استعلام مزبور الزامی است مگر اینکه با توجه به سایر مواد آئین‌نامه نوع زمین مشخص و معین باشد که در این صورت دیگر استعلام از وزارت مسکن ضروری نخواهد بود. در همین ارتباط در ماده ۸ آئین‌نامه مزبور مواردی که زمین شهری غیر موات تلقی می‌شود، پیش‌بینی و مقرر گردیده است. بنابراین در خصوص کلیه اراضی شهری که مشمول هر یک از بندهای ماده ۸ مرقوم باشند، استعلام از وزارت مسکن درباره تعیین نوع زمین بی‌مورد بوده و ضرورتی ندارد و مراجع مذکور در ماده ۶ آئین‌نامه می‌توانند بدون استعلام از وزارت مسکن نسبت به انجام وظایف خویش مبادرت نمایند و هیچ‌گونه وظیفه‌ای در آن خصوص ندارند.

سؤال دیگری که باید بدان پاسخ داد آن است که چنانچه وزارت مسکن به استعلام دفترخانه یا سایر مراجع درباره نوع زمین پاسخ ندهد تکلیف دفترخانه و مراجع مذکور چه خواهد بود؟

همان طور که در ذیل ماده ۶ آئین‌نامه اجرایی مذکور مقرر گردیده است، چنانچه وزارت مسکن ظرف مدت یک ماه از تاریخ استعلام پاسخ مراجع مذکور در آن ماده را ندهد مراجع مذکور می‌توانند رأساً اقدام نمایند، یعنی عدم پاسخگویی وزارت مسکن مانع از انجام امور سایر مراجع قانونی نمی‌باشد. به عنوان مثال چنانچه دفترخانه یا شهرداری در خصوص نوع زمین از وزارت مسکن استعلام نمایند ولیکن مرجع مزبور

پاسخ لازم را ظرف مدت یک ماه به دفترخانه یا شهرداری ندهد، مراجع مزبور می‌توانند بدون اخذ پاسخ استعمال نسبت به انجام نقل و انتقال یا صدور پروانه ساختمان مبادرت نمایند و در این صورت اقدام ایشان قانونی تلقی و به موجب مفاد ذیل ماده ۶ مرقوم صحیح و خالی از اشکال خواهد بود.

سؤال دیگری که مطرح می‌شود آن است که چرا در قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ و قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ برخلاف سایر قوانینی که معمولاً به تصویب مجلس می‌رسند، مقرر نگردیده است که مقررات و قوانین مغایر با این قانون از تاریخ تصویب قوانین مذکور لغو و نسخ می‌گردد، در حالی که این امر برخلاف رویه جاری قانونگذاری می‌باشد؟

در پاسخ باید گفت: از آنجا که مقررات قانون اراضی شهری و قانون زمین شهری از جمله مقرراتی محسوب می‌شوند که برخلاف مقررات عمومی قانون مدنی و قانون ثبت در باب مالکیت و احترام به مالکیت خصوصی اشخاص به تصویب رسیده‌اند و در واقع تصویب آنها برخلاف اصول شناخته شده حقوق خصوصی و رویه و جهت‌گیری عمومی و پیشینه تاریخی وضع مقررات در کشور در باب مالکیت و محدودیت آن و لغو مالکیت خصوصی اشخاص بوده و از لحاظ شرعی نیز جزء احکام ثانویه و حکومتی محسوب می‌شوند که با احکام اولیه در تعارض می‌باشند و تنها در شرایط اضطرار و ضرورت، امکان ظهور و بروز می‌یابند و پس از رفع ضرورت و اضطرار باید رفع شوند و قواعد و احکام اولیه مجدداً حاکم شوند، بنابراین با استفاده از اجازه مخصوص مورخ ۱۳۶۰/۷/۹ حضرت امام خمینی (ره) که در آن مجلس شورای اسلامی را صاحب صلاحیت برای تشخیص موارد ضرورت و فساد و اختلال در نظام اجتماعی و قانونگذاری لازم در آن مورد دانسته‌اند، تنها برای مدت زمان پنج سال که تصویب و اجرای مقررات مذکور از سوی مجلس شورای اسلامی ضروری تشخیص داده شده، به تصویب رسیده و به اجرا درآمده‌اند و بر همین اساس نیز پس از اتمام مدت اجرای قانون، قوانین مزبور خود به خود نسخ گردیده و مجدداً امور مربوط به مالکیت اشخاص به مجرای طبیعی خود که همانا قوانین قبلی و احکام

اولیه شرعی می‌باشد، باز می‌گردد. بنابراین به استناد ماده یک قانون اراضی شهری کلیه مواد قانون مزبور پس از پنج سال قابلیت اجرای خود را از دست داده و نسخ گردید. همچنین به استناد تبصره ۱۱ ماده ۹ قانون زمین شهری، ماده ۹ قانون مزبور و تبصره‌های آن نیز پس از پنج سال از تاریخ تصویب آن قانون قابلیت اجرای خود را از دست داد و نسخ گردید. بنابراین می‌توان گفت به همین دلیل است که در قوانین مزبور مقرر نگردیده است کلیه قوانین مغایر با این قوانین ملغی می‌گردد زیرا این قوانین از جمله قوانین خلاف اصل و فوق‌العاده و موقتی هستند که پس از مدت زمان معینی ملغی می‌شوند.

برهمن اساس، تنها، اقداماتی که در رابطه با تملک و واگذاری اراضی شهری در مدت اعتبار قوانین مذکور به انجام رسند، معتبر و قانونی بوده و چنانچه پس از پایان مهلت اجرای قانون اقداماتی در رابطه با تملک و واگذاری اراضی از سوی دولت و شهرداری صورت بگیرد، فاقد مشروعیت بوده و ابطال خواهد شد.

در همین رابطه مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام حل اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در مورد قانون اراضی شهری در جلسه مورخ ۱۳۶۷/۱/۱۶ قانون تفسیر مواد ۹ و ۱۲ قانون اراضی شهری مصوب مجلس شورا را به تصویب نهایی رسانده است که به موجب ماده واحده مزبور مقرر گردیده است:

۱ - اقدامات دولت در مورد زمینهایی که در اجرای ماده ۹ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی اعم از موات و بایر و دایر در محدوده قانون تملک و واگذار یا تعهد شده از زمان اجرای قانون مذکور تا پایان مهلت آن قانون معتبر و هرگونه حکمی که برخلاف این نظریه داده شده، فاقد اعتبار است.

۲ - اقدامات مذکور در مورد زمینهایی که به نحو فوق در همان مهلت تملک شده و در اختیار دولت است، لیکن تاکنون واگذار نشده است نیز معتبر بوده و هرگونه حکمی که برخلاف این نظریه داده شده، فاقد اعتبار است.

در همین راستا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی شماره ۱۵۴/۱۵۳ خود

در تاریخ ۱۳۷۷/۷/۲۵ نظر داده است که تملک اراضی و املاک واقع در محدوده شهرها پس از پایان دوره اعتبار قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ و قبل از قابلیت اجرای قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ براساس مقررات قانون مزبور موافق اصول و موازین قانونی نیست و همان طور که می‌دانیم آراء هیأت عمومی دیوان مطابق مفاد ذیل ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری در موارد مشابه برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوطه لازم‌الاتباع می‌باشد.

آخرین نکته‌ای که در رابطه با قانون زمین شهری بایستی بررسی شود آن است که با تصویب ماده ۱۰ قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکتهای تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۱۳۸۱/۵/۶ مجلس شورای اسلامی، آیا قانون زمین شهری و آئین‌نامه اجرائی آن ملغی شده و یا آنکه کماکان به قوت و اعتبار خود باقی است؟

برخی عقیده دارند که با تصویب قانون اخیر و به خصوص ماده ۱۰ آن کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن به خصوص قانون زمین شهری و آئین اجرائی آن ملغی گردیده است، زیرا ترتیبات دیگری در خصوص نقل و انتقال و واگذاری و تفکیک اراضی و املاک در قانون اخیر پیش‌بینی و مقرر گردیده و مراجع دیگری در خصوص اظهار نظر در موارد یاد شده، معین شده است و از سوی دیگر نیز در این قانون هیچ‌گونه اشاره‌ای و نشانه‌ای در تأیید و تنفیذ ترتیبات مقرر در قانون زمین شهری در باب تعیین نوع زمین و اخذ مجوزهای مقرر در قانون زمین شهری وجود ندارد.

به علاوه پس از گذشت ۲۰ سال از تصویب قانون مزبور دیگر زمین مواتی در شهرها باقی نمانده که دولت مالکیت آن را لغو نکرده و آن را به مالکیت خود در نیاورده باشد و یا آنکه براساس قانون مزبور، با توجه به نسخ ماده ۹ قانون و تبصره‌های آن، در صدد تملک اراضی بایر و یا دایر شهری باشد زیرا قوانین دیگری در خصوص نحوه تملک اراضی و املاکی که در طرحهای دولتی و شهرداری قرار می‌گیرند، پس از نسخ ماده ۹ مزبور در کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است که اکنون ملاک

عمل و مناط اعتبار می‌باشند و جایگزین قانون زمین شهری در این خصوص گردیده‌اند. بنابراین قانون اخیر جانشین قانون زمین شهری در خصوص تعیین تکلیف اراضی شهری گردیده و آن را ملغی نموده است.

اما از سوی دیگر گروهی نیز عقیده دارند که با وجود تصویب قانون اخیر تنها در مواردی که مقررات قوانین مورد نظر با یکدیگر مغایرت داشته باشند، قانون اخیر ناقض قانون قبلی می‌باشد و در سایر موارد، قانون زمین شهری کماکان به قوت و اعتبار خود باقی خواهد بود. از جمله مواردی که مغایرتی بین قوانین مذکور به چشم نمی‌خورد مواد ۲ و ۳ الی ۸ قانون زمین شهری در باب تعریف انواع اراضی شهری و تعیین مالکیت اراضی موات و اراضی بایر شهری می‌باشد که قانون اخیر متعرض این مسئله نشده است. ماده ۹ و تبصره‌های آن نیز که به انقضاء مدت و مهلت اجرای آنها لغو و نسخ شده‌اند، خود به خود موضوعاً منتفی هستند و مغایرتی با قانون اخیر نمی‌توانند داشته باشند. همچنین مواد ۱۰ و ۱۱ قانون زمین شهری که به تعیین تکلیف اراضی متعلق به دولت و نهادها و سازمانها و مؤسسات تابعه مربوط می‌شود و کلیه اراضی دولتی را در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار داده و وزارت مزبور را نیز مکلف به آماده‌سازی و عمران و واگذاری اراضی متعلق به خود مطابق طرحهای مصوب قانونی نموده است، هیچ‌گونه مغایرتی با قانون اخیر و مقررات آن ندارند. همچنین ماده ۱۲ و تبصره‌های آن که به تعیین مرجع تشخیص عمران و احیاء و تعیین نوع زمین دایر و بایر از موات می‌باشد نیز به لحاظ آنکه مغایرتی با قانون اخیر ندارد، کماکان به قوت و اعتبار خود باقی است.

اما در ماده ۱۳ قانون زمین شهری هرگونه دخل و تصرف و تجاوز به اراضی شهری متعلق به دولت و شهرداریها و یا احداث هرگونه بنا بدون پروانه مجاز و یا هرگونه نقل و انتقال به موجب اسناد عادی و یا رسمی و تفکیک و افراز اراضی مزبور یا هر نوع عملی برخلاف قانون مزبور جرم شناخته شده است ولیکن به موجب مفاد مواد ۶ و ۷ قانون اخیرالتصویب هر نوع نقل و انتقال اعم از رسمی و عادی و تفکیک و افراز و صدور سند و تغییر کاربری در مورد زمینهای موضوع قانون مزبور بدون رعایت مفاد آن قانون و مقررات

مربوط ممنوع و تخلف محسوب و مرتکبان به جبران خسارت وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی و شهرداری و دولت و اعضای شرکتهای تعاونی مسکن محکوم خواهند شد و مراجعی که خارج از حدود وظایف خود در حریم یا خارج از حریم شهرها تصمیم‌گیری کنند و یا به هر نحو به ساخت و سازهای غیر قانونی و برخلاف مفاد آن قانون اقدام نمایند و یا مؤثر در احداث این گونه بناها باشند و یا به نحوی از انحاء در این گونه اقدامات مشارکت نمایند، مطابق این قانون متخلف محسوب می‌شوند و برابر مقررات با آنها برخورد خواهد شد.

بنابراین از آنجا که اساساً جرم و تخلف از نظر حقوقی دو مقوله کاملاً متفاوت محسوب می‌شوند، این تغییر اساسی در دیدگاه قانونگذار بیانگر نوعی تخفیف و مسامحه در عکس‌العمل دولت و حکومت در برخورد با رفتار غیر قانونی اشخاص و عدم رعایت مقررات قانون اخیر محسوب می‌شود، زیرا ارتکاب جرم، واجد جنبه جزایی و مستوجب مجازات کیفری در حق مرتکب آن می‌باشد و حال آنکه ارتکاب تخلف تنها جنبه انتظامی و اداری داشته و نه تنها فاقد مسئولیت و مجازات کیفری می‌باشد بلکه تنها برخی محرومیتها از حقوق قانونی را برای مرتکبین به دنبال دارد که از نظر قضایی و اجتماعی کیفر ملایم‌تری محسوب می‌شود و از خشونت و آثار بازدارنده کمتری برخوردار است. بنابراین ماده ۱۳ قانون زمین شهری به لحاظ مغایرت با مواد ۶ و ۷ قانون منع و فروش اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکتهای تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی ملغی گردیده است.

همچنین مواد ۱۴ و ۱۵ قانون زمین شهری نیز در رابطه با تبدیل و تغییر کاربری و افزاز و تفکیک باغات و اراضی کشاورزی و اراضی شهری به لحاظ مغایرت مواد مرقوم با مفاد مواد ۶ و ۳ و بند الف ماده ۵ قانون اخیرالذکر در خصوص تعیین مرجع ذی ربط و ذی صلاح درباره اجرا و اظهار نظر در امور مذکور و ضوابط قانونی مربوطه لغو گردیده‌اند زیرا با تصویب مواد اخیر ترتیب قانونی اجرای مواد مندرج در مواد مرقوم قانون زمین شهری تغییر یافته و شهرداری در مورد اراضی داخل محدوده قانونی شهرها جانشین

وزارت مسکن و شهرسازی شده است. بنابراین از تاریخ تصویب قانون اخیر، دیگر در رابطه با انجام اقداماتی از قبیل تبدیل و تغییر کاربری و افراز و تفکیک و نقل و انتقال اراضی شهری در داخل محدوده قانونی شهرها استعلام از وزارت مسکن و جلب موافقت و رعایت ضوابط آن وزارتخانه ضرورت ندارد و تنها مرجعی که در این موارد صلاحیت رسیدگی و اظهار نظر دارد به موجب قانون اخیر، شهرداری محل می باشد که تکلیف مراجعان و مخاطبان را در موارد مذکور معین خواهد نمود.

این مبحث را در اینجا به پایان رسانده، آرزو می کنم برای همکاران محترم سودمند و قابل استفاده باشد و باب بحث و بررسی را در این خصوص بگشاید تا از این طریق بلکه اندکی از بار مشکلات و گرفتاریهای دفاتر اسناد رسمی کاهش پیدا کند.

