



بررسی حقوقی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

(تاریخ دریافت ۱۳۹۷/۰۳/۱۵، تاریخ تصویب ۱۳۹۷/۰۷/۱۵)

مهدی نیک عزم

چکیده

ماده ۱۲ قانون زمین شهری تشخیص عمران و احیاء و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات را به عهده وزارت مسکن و شهرسازی گذاشته است و مقرر گردیده «نحوه تشخیص نوع اراضی موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری به موجب دستورالعملی که وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به موقع اجرا می‌گذارد می‌باشد». دستورالعمل مورد نظر تحت عنوان «دستورالعمل اجرائی مواد یک و چهارده آئین نامه قانون زمین شهری» به شماره ۱/۳۷۰۰ و به تاریخ ۶۷/۵/۲ به مراجع اجرایی در وزارت مسکن و شهرسازی ابلاغ شده است. در دستورالعمل اجرایی تشخیص عمران و تعیین نوع زمین به کمیسیون موصوف به کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری محول شده است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

وژگان کلیدی: قانون زمین شهری، شهرسازی، عمران و آبادانی، نظریه کمیسیون



بخش اول: صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

به منظور تشخیص عمران و احیا و تاسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات و اجرای وظایف قانونی و رسیدگی با استعلامات واصله از ناحیه مراجع ذیربط در مراکز استان‌ها و نیز شهرها و مناطقی (مجموعه شهرها) که ضرورت اقتضای تشکیل کمیسیون‌های متعدد را بنماید، کمیسیون‌های سه نفره مرکب از نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی با حکم وزیر مسکن و شهرسازی تشکیل می‌گردد تا نسبت به بررسی وضعیت اراضی با رعایت قانون زمین شهری و آئین‌نامه اجرایی رسیدگی‌های لازم و معمول و اظهار نظر نماید. (بند ۱) دستورالعمل اجرایی مواد یک و چهار آیین‌نامه قانون زمین شهری مصوب (۱۳۷۱) محل تشکیل کمیسیون در ادارات کل مسکن و شهرسازی مستقر در مراکز استانها بوده و نظریه کمیسیون با حضور کلیه اعضاء و با اکثریت آراء معتبر می‌باشد که وظایف ذیل را به عهده دارد:

۱. وصول استعلام از ادارات دولتی ذیربط و پاسخ به استعلامات مذکور در خصوص نوع زمین، پس از کسب نظر کمیسیون با توجه به ماده ۶ آئین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری.

۲. بررسی وضعیت مورد استعلام از لحاظ بلا مانع بودن طرح آن در کمیسیون به دلیل غیر دولتی بودن پلاک، عدم صدور گواهی عمران، عدم صدور نظریه قبلی کمیسیون و نیز پلاکهای اصلی دولتی و ملی شده و اعلام مراتب به کمیسیون

۳. ارجاع پرونده به کمیسیون پس از تکمیل آن.

۴. جمع آوری آرای کمیسیون‌ها و ابلاغ آنها بر طبق مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام از ابلاغ به مالکین یا درج در روزنامه کثیرالانتشار (ماده واحده موضوع تعیین مهلت اعتراض به نظریه وزارت مسکن و شهرسازی، موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری مصوب ۷۰/۱۱/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام).

۵. ارسال یک نسخه از آراء صادره به اداره املاک اداره کل زمین شهری استان، جهت اخذ سند مالکیت اراضی موات.

۶. تهیه آماد فعالیتهای کمیسیون‌های ماده (۱۲) در سطح استان به تفکیک شهر و تاریخ صدور رای در پایان هر ماه و ارسال به مدیریت املاک سازمان ملی زمین و مسکن.



۷. جمع آوری مدارک برای دفاع لازم در محاکم، یکی از وظایف دیگر کمیسیون که در بالا بیان شد بند دو مذکور در فوق بود که نیاز به توضیح دارد. از آنجا که برخی از اراضی، قابل طرح در کمیسیون نمی باشد، بنابراین دبیرخانه موظف است که بررسی نماید آیا اراضی مورد درخواست جهت طرح در کمیسیون از اراضی مذکور می باشد یا خیر. (میرزایی، ۱۳۹۳، ۱۱۳)

در مواردی که ضرورت ایجاب نماید و همچنین در شهرها و مناطقی که فاقد کمیسیون مذکور باشد براساس تشخیص مدیر عامل سازمان زمین شهری کمیسیون لازم تشکیل و به نقاط مختلف اعزام می گردد. نظریه کمیسیون با حضور کلیه اعضا با اکثریت آراء معتبر می باشد و کمیسیون های تشخیص مکلفند نظریات خود را در دفتر مخصوص که در دبیرخانه کمیسیون است ثبت و امضاء نمایند. در اینجا به اراضی که قابل طرح در کمیسیون نمی باشند اشاره می نمایم:

۱- اراضی متعلق به شهرداریها و شرکتهای وابسته به شهرداری: براساس ماده ۳۴ آئین نامه قانون زمین شهری، اراضی متعلق به شهرداری ها کلیه زمینهایی است که بر طبق قوانین و مقررات به شهرداری ها تعلق گرفته، خواه به نام شهرداری سند صادر شده و شهرداری دارای سند باشد خواه نداشته باشد. شهرداری یک نهاد عمومی می باشد که هر چند بنا به تعریف مستقل از دولت بوده، ولی یک تشکیلات عمومی بر دو بخش از دولت و حکومت اسلامی قرار می گیرد تا برای مصالح عمومی کارسازی شود از این رو باتوجه به وظایف محوله به شهرداری ها وجود اراضی موات درید آنها نیز جهت اجرای طرح های عمومی و عمرانی بلامانع بوده و تشخیص نوع اراضی شهرداری ها، تاثیری در آن از نظر سلب مالکیت نخواهد داشت چنانچه تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون زمین شهری مقرر می دارد، شهرداری ها، شرکتهای سازمان های وابسته و شهرداری ها از شمول این ماده مستثنی هستند ولی حق واگذاری این گونه اراضی را بدون اجازه وزارت مسکن و شهرسازی ندارند مگر بعنوان رفع نیازمندیهای عمومی بیشتر و عرض املاک واقع در طرح های مصوب شهری. (منفرد، ۱۳۸۴، ۱۴۶)

۲- اراضی دارای گواهی عمران: وظیفه کمیسیون، تشخیص اراضی موات می باشد. فلذا در صورتی که یک بار بررسی و گواهی مبنی بر موات نبودن زمین صادر شده باشد. دیگر موجبی



جهت طرح مجدد نمی باشد. ماده ۱۹ آیین نامه لغو مالکیت اراضی موات شهری مصوب ۵۸/۵/۲۲ در خصوص اخذ گواهی عمران چنین بیان می دارد «مالکین اراضی موضوع ماده ۲ این آیین نامه که زمین خود را مشمول یک یا چند بند ماده مزبور می دانند مکلفند ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب آیین نامه به محلهایی که وزارت مسکن و شهرسازی تعیین می کند مراجعه نمایند و با تسلیم کپی سند مالکیت زمین و کروکی مربوط تقاضای صدور گواهی بنابر موات بودن زمین خود دریافت دارند. در این صورت کمیسیون مذکور، یک بار رسیدگی و گواهی عمران در صورت موات نبودن صادر می نماید و از نظر قانونی زمین خارج از تعریف موات مصوب می گردد طرح مجدد زمین مذکور در کمیسیون موجب قانونی ندارد. البته در صورتی که احراز گردد گواهی عمران مذکور برخلاف مقررات صادر شده است، طرح موضوع بلامانع بوده و کمیسیون می تواند نسبت به آن اظهار نظر نماید. (منفرد، ۱۳۸۴، ۱۴۶)

۳- اراضی متعلق به دولت: به استناد ماده ۱۳ قانون زمین شهری و ماده (۳۳) آیین نامه اصلاحی آن، اراضی دولتی به کلیه زمینهایی اطلاق می شود که به نام دولت دارای سند بوده یا در جریان ثبت به نام دولت است همچنین زمین های ملی شده یا نشده باشد نیز، اراضی دولتی محسوب می شوند. فلسفه احراز اراضی موات و تشخیص و تمیز آن از دایر و بایر نیز این است که اسناد اراضی موات، ابطال و به نام دولت سند صادر و در اختیار دولت قرار می گیرد. از این رو طرح آن در کمیسیون موجب قانونی ندارد. (منفرد، ۱۳۸۴، ۱۴۷)

۴- اراضی که قبلاً نسبت به آنها رای کمیسیون صادر گردیده است: باید گفت که اگر کمیسیون یک نوبت نسبت به ملکی رسیدگی و نوعیت آن را تشخیص داد دیگر حق تغییر آن را ندارد و نظریه کمیسیون جهت تغییر نوعیت ملک، فقط قابل اعتراض در دادگاه عمومی محل می باشد شاید بتوان گفت که کمیسیون از نظر قانونگذار علاوه بر اینکه یک مرجع تشخیص داشته شده که پس از بررسی های لازم اقدام به صدور نظریه درخصوص نوعیت زمین می نماید، یک محکمه می باشد که موارد راجع به ممنوعیت محکمه در رسیدگی مجدد پرونده از جمله قاعده فراغ دادرس شامل آن نیز می گردد و از این رو در صورتی که یک بار راجع به ملکی در خصوص تشخیص نوعیت آن رسیدگی و اظهار نظر کرده باشد، مجدداً



ملک قابل طرح و رسیدگی نمی باشد. (میرزایی، ۱۳۹۳، ۱۲۲) چنانچه قسمت ذیل ماده ۷ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری مقرر داشته: نظریه وزارت مسکن و شهرسازی که نسبت به یک زمین یا ملک صادر شده، برای موارد مراجعه بعدی معتبر بوده و اخذ نظریه مجدد ضروری نمی باشد. با توجه به مواردی که در فوق بیان شدن که استثنائاتی بر صلاحیت کمیسیون بوده در کلیه موارد دیگر و تمامی اراضی داخل محدوده قانونی شهرها، کمیسیون صلاحیت رسیدگی و اظهار نظر را دارد دبیرخانه پس از تکمیل شدن پرونده و احراز اینکه زمین مورد نظر از جمله اراضی استثنایی غیر قابل طرح در کمیسیون نمی باشد پرونده را به نظر اعضا می رساند. کمیسیون در وقت از پیش تعیین شده به اتفاق کلیه اعضا به محل مراجعه و پس از معاینه از محل و بررسی اسناد و مدارک موجود اعم از اینکه در طرف مراجعه استعلام کننده ارائه شده باشد و یا توسط مدعی مالکیت صورت گرفته باشد و تحقیق از معتمدین، نظریه خود را با اکثریت آرا و بصورت مکتوب اعلام را دارد.

بند اول: نحوه رسیدگی کمیسیون ماده ۱۲

کلیه مراجعی که به نحوی در ارتباط با اراضی شهری، قصد انجام اقداماتی از قبیل: نقل و انتقال صدور مجوزهای قانونی، پروانه حفر و بهره برداری چاه یا ساختمان و غیره را دارند، مکلفند قبل از انجام اقدامات مذکور، بدواً نظریه کمیسیون ماده ۱۲ را درباره نوع زمین اخذ نمایند. اشخاص ذیل نیز می توانند راساً نسبت به اخذ نظریه مذکور در مواردی که قبلاً زمین غیر موات تشخیص یا برحسب موازین و مقررات قانونی از جمله ماده ۸ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری نوع آن مشخص و معین شده باشد ضرورت دارد. مراجع درخواست کننده و اشخاص ذینفع باید مشخصات ثبتی زمین و دو نسخه رو نوشت یا فتوکپی نقشه ثبتی در صورت عدم وجود دو نسخه کروکی ترسیمی زمین که با سوابق ثبتی و وضع محل استقرار زمین منطبق باشد تهیه و به دبیرخانه کمیسیون تحویل نمایند شایان ذکر است که در صورت وجود نقشه هوایی موقعیت ملک می بایست بر روی نقشه هوایی، با مقیاس مناسب منعکس و پیوست مدارک خود نمایند. (ماده ۷ آیین نامه اجرایی). دبیرخانه کمیسیون پس از بررسی مدارک و تکمیل بودن پرونده و استعلامات لازم از ادارات ذیربط از قبیل: شهرداری، مشاع طبیعی و غیره



فرم خاص را که معروف به «فرم مشخصات ملک برحسب رعایت ضوابط قانونی به منظور طرح در کمیسیون ماده ۱۲» می باشد تنظیم و تکمیل نموده و به همراه سایر مدارک به نظر اعضاء کمیسیون می رساند نمونه فرم مذکور به شکل ذیل می باشد. کمیسیون پس از بررسی مدارک و تکمیل بودن آن دو نوع اقدام را انجام می دهد:

۱- اقدامات فیزیکی ۲- اقدامات انشایی

برای اینکه کمیسیون وظیفه محوله را که همانا تشخیص عمران، احیاء، تاسیسات متناسب تعیین نوع زمین بایر و تمیز بایر از موات می باشد به نحوه احسن به انجام رساند، یک سری اقدامات فیزیکی نیاز می باشد. اولین وظیفه اعضاء جهت تشخیص این است که با تعیین وقت مناسب از پیش تعیین شده، به اتفاق کلیه اعضا در محل استقرار ملک حاضر شده و بدو از محل معاینه و کروکی ترسیم و صورتجلسه با قید تاریخ بازدید از زمین تنظیم و پس از معمرین نیز در صورت لزوم، تحقیق نموده و مشاهدات و معاینات را به صورت مفصل در صورتجلسه بازدید قید می نمایند. نمونه فرم صورتجلسه به صورت ذیل می باشد. اقدام بعدی کمیسیون بررسی اسناد رسمی و سایر مدارک موجود که از طرف مراجع استعلام کننده و یا مدعی مالکیت ارایه گردیده و تطبیق نقشه های هوایی کروکی زمین و امضاء آن می باشد. کمیسیون باید در زمان معاینه و تحقیقات محلی، زمان و تاریخ عمران و احیاء اراضی مورد نظر را مدنظر قرار دهد؛ چرا که براساس ماده (۳) قانون زمین شهری، زمینهای مواتی که علیرغم مقررات قانونی، لغو مالکیت اراضی موات شهری بدون مجوز قانونی از تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵ به بعد احیاء شده باشند، همچنان موات محسوب و در اختیار دولت قرار داشته و اقدامات عمرانی بعدی مالک تأثیری در تغییر نوعیت آن نخواهد داشت. بنابراین اگر در زمان معاینه، عمران و آبادانی در ملک مورد معاینه مشاهده گردد لکن محرز گردد این عمران و احیاء، بدون مجوزهای قانونی بعد از تاریخ ۵/۴/۵۸ به وجود آمده، هیچگونه اعتبار و ارزشی نداشته و چنین زمینی «موات» تلقی می گردد. (میرزایی، ۱۳۹۳، ۱۲۵) کمیسیون بعد از بازدید از محل، تحقیقات لازم از معمرین، استماع دفاعیات مالکین یا وکیل آنها، بررسی اسناد موجود در پرونده و تطبیق کروکی با نقشه هوایی با اکثریت اقدام به صدور رأی می نماید. مقدمه رای باید به



نحوی تنظیم شود که در نتیجه گیری مشکل ایجاد نکند و نباید به گونه ای انشاء گردد که با نتیجه آن مغایرت و تضادی داشته باشد. همچنین آراء کمیسیون بایستی بدون قلم خوردگی، لاک گرفتگی و مطالب الحاقی بوده و نوع زمین نیز با حروف مقطع نوشته شود و در صورت نیاز به اصلاح، زمانی که در شماره پلاک و یا مشخصات مالکین و از قلم افتادن آنها اشتباهی صورت گیرد، البته در صورت عدم دسترسی به اعضای قبلی که رای تصحیح را صادر نموده اند، بایستی پیرو رای مذکور، کمیسیون دیگری آنرا اصلاح و ضمیمه رای نماید. کمیسیون موظف گردیده در مواردی که نسبت به قسمتی از اراضی مشاعی درخصوص تشخیص نوعیت زمین استعلام از سوی مراجع ذیربط یا اشخاص مدعی مالکیت صورت گرفته باشد، حتی المقدور نسبت به کل ملاک مشاعی، پرونده لازم تشکیل و با توجه به نقشه و کروکی اقدام به صدور نظریه نماید (دستورالعمل شماره ۶۸۶/۶۷۵۹ مورخ ۷۸/۲/۱۴). کمیسیون در انشاء نظریه و تعیین نوع دایره می بایست از عباراتی نظیر «دایره فضای سبز»، «دایره ساختمانی مشتمل بر باغ یا باغچه»، «دایره ساختمانی مخروطی» و «دایره مشجر» که در قانون تعاریف مشخصی ندارد اجتناب نماید و تعیین نوع دایره بصورت باغ، مزروعی، دارای تعدادی درخت، ساختمان، کارگاه و امثال اینها را دقیقاً و به صراحت مشخص و بصورت حروف مقطع قید نماید. در ذیل سه نمونه از ارائه کمیسیون درخصوص تشخیص اراضی موات، بایر و دایره برای بررسی های عملی درج می گردد. البته لازم به ذکر است که ارائه مذکور در فوق، ابتدا بصورت دست نویس انشاء می گردد و سپس به شکل دادنامه تایپ شده و به استناد مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص تعیین مهلت اعتراض به نظریه مسکن و شهرسازی، موضوع ماده (۱۲) قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ از طریق دبیرخانه کمیسیون به مالکین اعلام و ابلاغ شود تا در صورت داشتن اعتراض ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ یا اعلام دادخواست به دادگاه صالح که همان دادگاه عمومی محل وقوع ملک می باشد تقدیم دارد. مصوبه مذکور بیان داشته که اگر دسترسی به مالک حاصل نشده باشد یا مالک از دریافت نظریه امتناع نموده باشد، می بایست نظریه کمیسیون درخصوص تشخیص نوعیت زمین طی دو نوبت به فاصله دو روز در روزنامه کثیرالانتشار آگهی گردد تا هموطنان در صورت تمایل ظرف سه ماه از تاریخ انتشار آگهی به



دادگاه صالح رجوع نمایند و در صورت عدم وصول اعتراض در فرجه قانونی مذکور، نظریه کمیسیون راجع به نوعیت زمین قطعی و لازم الاجرا خواهد بود». آراء باید عاری از هرگونه قلم خوردگی، لاک گرفتگی و حشو و زوائد و مطالب الحاقی باشد پس از صدور نظریه چنانچه مشخص گردد که در ذکر شماره پلاک یا اسامی مالکین و مشخصات مالک اشتباهی صورت گرفته است اصلاح و رفع اشتباه حاصله با اعضای همان کمیسیون یا کمیسیون های جانشین با توضیح در ذیل آراء صادره و دفاتر مربوطه و امضای اعضا در ذیل دفتر و رای خواهد بود. کمیسیون های تشخیص برای اظهار نظر پس از بازدید محل و ملاحظه عکس ها و نقشه های هوایی سنوات مختلف با در نظر گرفتن تعاریف زیرین و اوضاع و احوال محل و با رعایت عرف محل اتخاذ تصمیم می نمایند و مندرجات پرونده های ثبتی و مدارک ابرازی به تنهایی ملاک تشخیص خواهد بود و نظریه کمیسیون ها باید مستدل و در بردارنده مساحت و موقعیت و مشخصات ملاک باشد.

بند دوم: اثر ابطال تصمیم کمیسیون ماده ۱۲

در صورتی که اراضی مورد اختلاف که با تصمیم دادگاه عمومی بر ابطال تصمیم کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری باید به مالکیت مالک آن برگردد و همچنین اراضی موضوع ماده ۹ قانون زمین شهری که ابطال تصمیم در دیوان عدالت اداری از اقدامات سازمان رفع اثر شده با رعایت مقررات مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد تعیین تکلیف اراضی واگذاری به مالک یا مالکین مسترد گردد نیازی به تقدیم دادخواست ابطال ندارد. مطابق تبصره ۲ ماده ۱۴۸ قانون ثبت «از تاریخ تصویب این قانون دولت مکلف است از هر نوع تصرف اراضی متعلق به دولت و شهرداری ها جلوگیری نموده و ساختمان های احداث شده در این قبیل اراضی را در صورتی که متصرف معترف به تجاوز باشد و یا تجاوز او عرفاً معلوم و غیر قابل انکار باشد وی را ملزم به رفع آثار تجاوز و یا تخریب نموده و چنانچه امتناع ورزد دولت راساً در رفع آثار تصرف اقدام خواهد کرد و عندالزوم تخریب می نماید و چنانچه منکر تجاوز باشد موضوع به دادگاه صالحه احاله می شود». از این رو در صورتیکه دولت یا شهرداری ها بر مبنای مقررات قانون زمین شهری اقدام به تملک نموده باشد باید موافق قسمت



اخیر تبصره ۲ ذیل ماده ۱۴۸ قانون ثبت اصلاحی سال ۱۳۶۵ رفتار گردد و در صورتی که با اخطار، متصرف، ملک را تخلیه نماید و عمل تخلیه را انجام ندهد دولت راساً در این مورد اقدام نمایند و موجبی برای خلع ید نیست، ولی چنانچه تصرفات مصرف مشمول ماده ۱۳ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ نباشد سازمان زمین شهری می تواند به طرفیت مصرف به خواسته خلع ید دادخواست به دادگاه صالحه تقدیم نماید و در این مورد داسرا وظیفه ای نخواهد داشت. در هیچ یک از موارد قانون زمین شهری و آئین نامه اجرایی و دستور العمل های مربوط به آن، به مهلت اعتراض اشاره ای نشده است. علی الاصول باتوجه به قواعد راجع به اعتراضی که در مقررات دادرسی مورد لحاظ است تاریخ شروع مهلت اعتراض را می توان از ابلاغ نظریه تشخیص دانست اما باز هم با مشکل امروز زمان (اتمام موعد اعتراض) مواجه هستیم. همان طور که یکی از نویسندگان اشاره کرده است: «مسامحه در عدم تصریح پایان مهلت اعتراض در قانون غیر قابل اغماض است چرا که سپردن زمان اعتراض به اراده ذینفع اولاً: امکان تصمیم گیری نسبت به دعوایی که پس از گذشت سال ها از اعلام نظر وزارت مسکن و شهرسازی توسط ذینفع اقامه شده را برای مرجع قضایی که قاعدتاً باتوجه به آثار و ظواهر زمین در زمان طرح پرونده اتخاذ تصمیم خواهد نمود مشکل می سازد.

ثانیاً: باتوجه به ذیل تبصره (۱) ماده (۱۲) که اعتراض ذینفع را به تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی مانع اعمال مقررات قانون از جمله تملک نمی داند، در صورت گذشت مدت مدیدی از تاریخ صدور نظریه و تملک زمین توسط دستگاه تملک کننده و احیاناً انجام عملیاتی بر روی آن زمین، ذینفع حق خواهد داشت به نظریه اعتراض نماید و بدیهی است در صورت موجه بودن این اعتراض و صدور رای مخالف از دادگاه آثار این رای در بعضی موارد مصیبت خواهد بود. پیش تر در ماده (۱۲) قانون اراضی شهری مهلت اعتراض مشخص شده بود بدین نحو که «تشخیص کمیسیون ظرف ده روز از تاریخ اعلام وزارت مسکن و شهرسازی قابل اعتراض در دادگاه محل است». به هر حال در ماده (۱۲) قانون زمین شهری برای اعتراض مهلت تعیین نشده است لکن در مصوبه ای خاص از مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود دارد که مهلت اعتراض را سه ماه از تاریخ اعلام تعیین نموده است که این مصوبه به شرح ذیل است:



ماده واحده- وزارت مسکن و شهرسازی مکلف است نظریه خود را در تشخیص نوع زمین، اعم از آنچه تاکنون صادر نموده و به آن اعتراض نشده یا آنچه بعداً صادر می نماید به مالکین اعلام نماید. مهلت حق اعتراض از تاریخ اعلام سه ماه تعیین می گردد. در صورت عدم دسترسی یا استنکاف مالک از دریافت نظریه، بایستی طی دو نوبت به فاصله ده روز نظریه مذکور در روزنامه کثیرالانتشار آگهی، تا سه ماه از تاریخ آخرین آگهی، مدعیان می توانند اعتراض خود را به دادگاه تسلیم نمایند. در صورت عدم وصول اعتراض در مهلت مذکور تشخیص، قطعی و لازم الاجراء است.

بند سوم: بررسی حقوقی دارندگان اسناد رسمی

برخلاف دارندگان اسناد عادی معترض که می بایستی ابتدائاً به طرح دعوی تأیید معامله در رابطه قضایی اقدام و سپس ابطال رای کمیسیون ماده (۱۲) را درخواست کنند درخصوص دارندگان اسناد رسمی چنین امری باتوجه به رسمیت مالکیت آنها منطقی تلقی نمی گردد بنابراین دارندگان اسناد رسمی معترض می توانند مستقیماً به رای کمیسیون مربوطه در مرجع ذیصلاح اقدام نماید اما مسئله ای که ممکن است در مورد دارندگان (مالکین) اسناد رسمی معترض حادث گردد مالکیت رسمی مشاعی می باشد که در اغلب موارد چنین امری مشاهده می شود بدین نحو که مالکیت رسمی معترض به صورت مشاعی می باشد در اینجا این مسئله حادث می گردد که آیا مشاعی بودن مالکیت تاثیری در طرح دعوی اعتراض به رای کمیسیون دارد؟ در پاسخ باید پذیرفت علی الاصول چنانچه خواهان سند مالکیت شش دانگ در اختیار نداشته باشد صرف مالکیت مشاعی برای طرح دعوی کافی نیست. بطور مثال چنانچه کمیسیون ماده (۱۲) قطعه زمین را مورد نظر قرار داده درخصوص آن اعلام نوعیت نماید و مقدار مساحت آن مساوی یا کمتر از میزان سهمی باشد که معترض به موجب اسناد ثبتی داراست مسلماً به لحاظ طبیعت مال مشاع که چندین مالک در جزء مال با هم شریک می باشند خواهان می بایست مدرکی رسمی مبنی بر مالکیت خود در قطعه زمین مورد نظر در اختیار داشته باشد یعنی ملک قبلاً به موجب اسناد بین شرکاء مشاع تقسیم و تعیین تکلیف شده باشد که این امر غالباً در مورد زمینهای کشاورزی بصورت محلی انجام شده و بعضاً در بحث نیز مشخص



گردیده و ملک به اصطلاح مفروزالرعیه است بدین معنا که اگر چه ملک مشاعی و قانوناً دارای مالکین متعدد است اما عملاً در محل زمین به قسمتهای مختلف تقسیم شده و تقسیم موجب توافق شرکاء واقع شده و به ثبت رسیده است. پس در این خصوص معترض باید بتواند در دادگاه مالکیت قطعی خود را بر روی قطعه زمین مورد نظر ثابت نماید. بدیهی است چنانچه قطعه زمین مطرح شده در کمیسیون ماده (۱۲) از لحاظ مقدار متراژ بیشتر از سهم مالکی است که اعتراض دارد بایستی دیگر شرکائی هم که با اجتماع سهمشان از مالکیت، مقدار زمین موضوع مالکیت آنها به مقدار زمین مطرح شده در کمیسیون ماده (۱۲) می رسد در طرح دعوی وارد شوند بدیهی است که چنانچه شرکاء دیگر در این طرح دعوی به خواسته اعتراض به نظر کمیسیون ماده (۱۲) و تغییر نوعیت زمین شرکت ننموده و ملک مغروز نباشد دعوی خواهان به لحاظ عدم مالکیت وی بر مورد ادعا پذیرفته نخواهد شد به عبارت دیگر چنانچه مالکی دارای مساحت ده هزار مترمربع است و واقع در پلاک ثبتی است که صدها هزار مترمربع وسعت دارد و اکنون بر این قطعه ده هزار متری کمیسیون ماده (۱۲) قانون اظهارنظر نموده خواهان یا بایستی بر این قطعه تماماً مالکیت داشته باشد یا با دیگر مالکین مجتمعاً طرح دعوی نماید البته در صورتی که منفرداً اقامه دعوی نماید و محاکم پس از رسیدگی اعتراض را پذیرفته و حکم مبنی بر تغییر نوعیت صادر نمایند خواهان حقی اضافه بر میزان سهم خود از ملک مورد ادعا تحصیل نخواهد بود. (سالاری مقدم، ۱۳۷۹، ۹۴)

بدین ترتیب در این فصل در می‌یابیم که ماده ۱۲ قانون زمین شهری تشخیص عمران و احیاء و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات را به عهده وزارت مسکن و شهرسازی گذاشته است و در ماده ۱۴ آئین نامه قانون زمین شهری مقرر گردیده «نحوه تشخیص نوع اراضی موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری به موجب دستورالعملی که وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به موقع اجرا می‌گذارد می‌باشد.» به منظور تشخیص عمران و احیا و تاسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات و اجرای وظایف قانونی و رسیدگی با استعلامات واصله از ناحیه مراجع ذیربط در مراکز استان‌ها و نیز شهرها و مناطقی (مجموعه شهرها) که ضرورت اقتضای تشکیل کمیسیون‌های متعدد را بنماید، کمیسیون‌های سه نفره مرکب از



نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی با حکم وزیر مسکن و شهرسازی تشکیل می‌گردد تا نسبت به بررسی وضعیت اراضی با رعایت قانون زمین شهری و آئین نامه اجرایی رسیدگی های لازم و معمول و اظهار نظر نماید. محل کار کمیسیون های تشخیص و دبیرخانه در ادارات کل زمین شهری تعیین و دبیرخانه آن تحت نظر مدیر کل زمین شهری استان انجام وظیفه می‌نماید. ارجاع پرونده به کمیسیون مزبور و ابلاغ نظریه کمیسیون به مراجع ذیربط از طریق دبیرخانه برابر مقررات قانونی انجام می‌گیرد. در ماده ۱۳ آیین نامه قانون زمین شهری آمده است: «..... وزارت مسکن و شهرسازی پس از بررسی مدارک و رسیدگی به شرح دستورالعمل مربوط یک نسخه نقشه امضاء شده به انضمام نظریه خود را حداکثر ظرف یک ماه به مرجع درخواست کننده ارسال و نسخه دیگر نقشه را با یک نسخه از نظریه مذکور در وزارت مسکن و شهرسازی بایگانی می‌گردد» و در همین راستا بند ۱۱ دستورالعمل شماره ۳۷۰۰ مقرر داشته «ادارات کل مسکن و شهرسازی و زمین شهری حسب مورد موظف می‌باشند در اجرای قسمت اخیر ماده ۱۲ آئین نامه (قانون زمین شهری) سریعاً و قبل از انقضای مهلت تعیین شده نسبت به صدور نظریه اقدام و نتیجه را به مرجع استعلام کننده منعکس نمایند. بدیهی است در صورت ناقص بودن مدارک و یا مبهم بودن استعلام پرونده در کمیسیون مطرح نخواهد شد و از تاریخ رفع نقص و تکمیل مدارک پرونده به کمیسیون ارجاع می‌گردد در چنین مواردی به محض مشاهده این گونه نواقص بایستی مراتب مذکور به مرجع استعلام کننده اطلاع داده شود نظریه وزارت مسکن و شهرسازی بایستی حداکثر ظرف ۱۵ روز از سوی مرجع درخواست کننده به مالک یا مالکین ابلاغ شود و در صورت عدم دسترسی به مالک یا مالکین یک نوبت در یکی از روزنامه های کثیرالانتشار محلی و در صورت نبودن روزنامه محلی در روزنامه کثیرالانتشار در نزدیک محل وقوع ملک آگهی خواهد شد. در ماده (۱۲) قانون زمین شهری تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی را قابل اعتراض دانسته است و تبصره (۱) همین ماده مقرر گردیده «دادگاه نسبت به اعتراض خارج از نوبت و بدون رعایت تشریفات آئین دادرسی رسیدگی کرده و حکم لازم خواهد داد، اعتراض به تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی در دادگاه مانع اجرای این قانون نمی‌گردد».



نتیجه گیری

با وجود تقسیم بندی های گوناگون راجع به اراضی که هر یک از نظر علمی ارزشمند و قابل تأمل می باشد، اما در قوانین و مقررات کنونی کشور، زمین و اراضی را به سه دسته موات، بایر و دایر تقسیم بندی شده است که این اراضی در داخل محدوده شهری و خارج از آن واقع می باشند. در اینجا این پرسش به ذهن می رسد که با توجه به قوانین مقتضی که در زمینه اراضی وجود دارد، تمیز و تشخیص اراضی از یکدیگر در صلاحیت چه مرجع قانونی می باشد؟ با توجه به ماده ۱۲ قانون زمین شهری مصوب (۱۳۶۶/۶/۲۲)، تشخیص عمران و احیاء و تأسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات به عهده وزارت مسکن و شهرسازی است. این تشخیص قابل اعتراض در دادگاه صالحه می باشد. بدین صورت وزارت مسکن و شهرسازی با ایجاد کمیسیون هایی تحت عنوان کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، تشخیص عمران و تعیین نوع زمین و اراضی شهری را به این کمیسیون محول نمود. اما این سوالات به ذهن خطور می کند که نحوه رسیدگی در کمیسیون ماده ۱۲ به چه صورتی است یا محل کار این کمیسیون کجاست؟ همچنین این ابهام وجود دارد که اثر ابطال تصمیم کمیسیون ماده ۱۲ به چه ترتیب است؟ بنابراین در این پژوهش سعی می شود پس از بیان کلیات و بررسی قوانین موجود در این زمینه، به شناخت ساختار و صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری پرداخته شود. امروزه کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری در شهرسازی و مبلمان شهری نقش پررنگی دارد و از طرفی نیز با حق مالکیت و حقوق شهروندی اعمال نظر می کند و در این خصوص تاکنون تحقیق و پژوهشی به طور خاص منتشر نگردیده است. لذا مباحث مرتبط با اراضی و املاک از دیرباز جایگاه ویژه ای در نظام حقوقی کشور ایران داشته است. بنابراین ضرورت تبیین قواعد و ضوابط ناظر بر زوایای گوناگون پروسه حاکم بر نظام اراضی و املاک و همچنین پرداختن به چگونگی تشخیص نوع زمین و اراضی در قوانین موجود، امری اجتناب ناپذیر است. باید گفت در قوانین و مقررات کنونی کشور، زمین و اراضی را به سه دسته موات، بایر و دایر تقسیم بندی شده است که این اراضی در داخل محدوده شهری و خارج از آن واقع می باشند. کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، تنها مرجع صالح برای تشخیص



نوعیت اراضی دایر و بایر، موات، باغ و مزروعی بودن اراضی می‌باشد. تشکیلات کمیسیون مرکب از سه نفر نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی که به حکم وزیر مسکن و شهرسازی منصوب می‌شوند، تشکیل می‌گردد. محل تشکیل و دبیرخانه کمیسیون در اداره مسکن و شهرسازی هر محل و زیر نظر مدیرکل سازمان مسکن و شهرسازی استان مربوطه فعالیت می‌کنند. کمیسیون با حضور کلیه اعضاء تشکیل و تصمیمات آن با اکثریت آراء اتخاذ می‌شود. کمیسیون صالح به اظهار نظر و صدور نظریه نسبت به پلاک‌هایی است که اولاً توسط مراجع رسمی و ذیصلاح جهت تشخیص و تعیین ماهیت به کمیسیون ارجاع شده، ثانیاً پلاک‌های معرفی شده داخل حوزه قانونی و استحقاقی شهر باشند. کلیه مراجعی که به نحوی در ارتباط با زمینهای شهری اقداماتی از قبیل نقل و انتقال یا صدور مجوزهای قانونی و پروانه‌های حفر چاه یا ساختمانی یا غیره انجام می‌دهند، ملزم و موظف هستند قبل از هرگونه اقدامی بدو نظر کمیسیون ماده (۱۲) را درباره نوع زمین استعلام نمایند. اعضاء کمیسیون پس از تطبیق مدارک با محل و معاینه وضع ظاهری محل و عنداللزوم تحقیق از مطلعین و معتمدین مبادرت به صدور نظریه خواهد کرد. ابلاغ رأی صرفاً پس از بررسی از طریق دبیرخانه کمیسیون صورت می‌گیرد. در مورد تجدیدنظر از نظریه کمیسیون نیز بیان شد که تنها مرجع قانونی جهت اعتراض به رأی کمیسیون ماده (۱۲)، دادگاه صالحه می‌باشد. ذینفع می‌تواند ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ رأی کمیسیون به دادگاه محل وقوع ملک مراجعه نموده و با تقدیم درخواست، تقاضای نقض نظریه کمیسیون ماده (۱۲) را بنماید. دادگاه نیز نسبت به اعتراض خارج از نوبت و بدون رعایت تشریفات آیین دادرسی رسیدگی کرده و حکم لازم را صادر خواهد نمود.



منابع و مآخذ

- ۱- ابوطالبی، صابر، (۱۳۸۳)، مروری بر مجموعه ضوابط و مقررات احداث بنا و تأسیسات در حریم شهرها، انتشارات باران مهر، قم
- ۲- اعتصامی، منصور، (۱۳۷۳)، مالکیت تجاری در اسلام، نشر سازمان تبلیغات اسلامی، تهران
- ۳- اصفهانی، سیدابوالحسن، (۱۳۵۲)، وسیله النجاة، جلد دوم، نشر نیکنام، قم
- ۴- بشیری، عباس. غفاری، ابوالفضل. میزایی، امیرحسین، (۱۳۹۲)، مجموعه تحلیلی و تفسیری مقررات اراضی داخل محدوده قانونی شهرها، چاپ دوم، انتشارات جنگل، تهران
- ۵- بهجت، محمدتقی، (۱۳۸۴)، جامع المسائل، جلد ۵، نشر دفتر حضرت آیت الله بهجت، قم
- ۶- ثابتی، محمد، وضعیت حقوقی اراضی موات و بایر، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران، ۱۳۷۳
- ۷- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، دانشنامه حقوقی، انتشارات امیرکبیر، تهران، ۱۳۷۶
- ۸- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۵۶)، حقوق ثبت املاک، چاپ حیدری، تهران
- ۹- جامه بزرگ، محمد، تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، انتشارات مسلم همدان، ۱۳۶۹
- ۱۰- حسینی، سیدجعفر، (۱۳۶۵)، مالکیت زمین در اسلام، انتشارات اسلامی، قم
- ۱۱- خامنه‌ای، سیدمحمد، (۱۳۸۶)، مالکیت عمومی، انتشارات تولید کتاب، تهران
- ۱۲- خمینی، روح‌الله، تحریرالوسیله، موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، تهران، ۱۳۷۹
- ۱۳- رحمانی، اختر، (۱۳۸۴)، مالکیت و بهره‌برداری از زمین در ایران، چاپ اول، انتشارات کتب ایران، تهران
- ۱۴- رضوانی، غلامرضا، (۱۳۷۸)، زمین موات، فصلنامه فقه اهل بیت، شماره ۱۷ و ۱۸، قم
- ۱۵- شهری، غلامرضا و حسین آبادی، امیر، مجموعه نظرهای مشورتی اداره حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه، انتشارات روزنامه رسمی، تهران، ۱۳۵۷
- ۱۶- صدر، محمدباقر، (۱۳۵۷)، اقتصاد ما، انتشارات اسلامی، قم
- ۱۷- فدوی، سلیمان، (۱۳۸۹)، شناخت انواع اراضی، مجله کانون، شماره ۱۱۱، آذر ۱۳۸۹



- ۱۸- مشکینی، (۱۳۵۹)، مالکیت زمین و چگونگی تقسیم آن در اسلام، مجله پیام انقلاب، شماره سیزدهم، قم
- ۱۹- مدرس، سیدعلی، (۱۳۹۱) زمین موات، مجله کانون وکلا، سال هشتم، شماره ۵۱، تهران
- ۲۰- میرزایی، علیرضا، مراجع تشخیص اراضی موات، انتشارات بهنامی چاپ دوم، تهران، ۱۳۹۳



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی