



Journal of Urban Environmental Policy

Vol 1, No 3, Autumn 2021

pISSN: 2783-3496 - eISSN: 2783-3909

<http://juep.iaushiraz.ac.ir/>

DOR: 20.1001.1.27833496.1400.1.3.7.9

Review Paper

Analysis Extended Abstract Jurisdiction of the Article 12 Urban Land Commission in accordance with the procedure of the courts in relation to government policy for public welfare

Farzad Karimi khanjari¹: PhD Student in Private Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Shiraz, Iran

Mahdi Hashemi golijani: Master student of private law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Shiraz, Iran

Received: 2021/10/11 PP: 91-104 Accepted: 2021/12/05

Abstract

Land in recent decades has become the most important factor in growth and development, especially the development of cities, the government to obtain the land needed for urban development has to adopt special policies tailored to the conditions of the country. According to Islamic law, the mortal land does not belong to a specific person and is given to the Islamic government. In this regard, the Urban Land Law in 1981 and the Urban Land Law in 1987 were approved by the parliament and caused many lands to be owned by the government. In the same years, it caused a major change in the development of cities, the provision of public welfare and the provision of housing needed by the government. The purpose of this study is to examine the scope of jurisdiction of the Article 12 Commission in accordance with the practical procedure of the courts and the extent to which the Commission has been able to achieve the government's policy objectives for urban development and public welfare. This research has been compiled by analytical-descriptive method and in the form of a library. The results of this research show that the said commission has limited competence and only has jurisdiction in determining the type of land. Most cases are challenged and this shows that in practice in recent years it has not been able to meet the government's goals in policy-making for public welfare and urban development, and there is a need for a major overhaul of Article 12 of the Urban Land Law.

Keywords: Article 12 Commission, Court Procedure, Protest, Urban Land, Government Policy.

Citation: Farzad Karimi khanjari, Mahdi Hashemi golijani (2021): **Extended Abstract Jurisdiction of the Article 12 Urban Land Commission in accordance with the procedure of the courts in relation to government policy for public welfare**, Journal of Urban Environmental Policy, Vol 1, No 3, Shiraz, PP 91-104.

¹. **Corresponding author:** Farzad Karimi khanjari, **Email:** farzad.karimi.khanjari73@gmail.com, **Tel:** +989172745621

Extended Abstract

Introduction:

In today's society, land plays an important role in the development of the city, ensuring the public welfare and well-being of the people, and land can be considered as a national wealth. Given that the population is growing, regulations, policies and criteria are necessary for the public interest. To be considered in this regard. The construction of housing for citizens, especially the poor, and the well-being of citizens is needed, so that suitable and cheap land is available to the government (related institutions such as municipalities), so that it can implement appropriate policies for urban development and welfare; The government to obtain the land needed to implement its policies, including urban land policy; Attempted to abolish the ownership of mortal lands and seize this type of land; Therefore, identifying the type of lands and their development is one of the most important issues for which a basic task was determined after the revolution. The mortal lands themselves are divided into two groups: the mortal lands outside the city limits, which are used to create new settlements of this type of land, and it is the responsibility of the Ministry of Agriculture to determine whether it is mortal. The second category is urban mortality, which is located within cities and its determination is the responsibility of the Ministry of Housing and Urban Development according to the Urban Land Law. Put that the commission is called Article 12 urban land

Methodology:

The present research is applied in terms of purpose and descriptive-analytical in terms of nature and method. The information is collected through a review of texts, documents, documents and Internet sites. To better understand the subject, for example, the city of Shiraz has been studied as part of the research and tables and maps have been used in this article.

Results and discussion:

Various laws have been enacted so far regarding mortal lands, the most important of which has been the law on the abolition of ownership of vacant lands. According to the Shari'a rulings, the mortal land must be in the possession of the government, and for this reason, on 5/8/1358, the law on the abolition of ownership of urban mortal lands was approved by the Revolutionary Council. Shortly afterwards, the Urban Land Law was passed by the parliament in 1981 and then the Urban Land Law in 1987. Article 12 of the Urban Land Law leaves it to the Ministry of Housing and Urban Development to determine the type of land to be barren or dead, which also performs this task by forming a commission called the Article 12 Commission. All relevant agencies that are in any way related to urban lands, are obliged to inquire with the Ministry of Roads and Urban Development about the type of land before taking the necessary measures, unless the type of land has already been specified. The procedure in the commission is as follows: first, the place of visit is visited and the necessary investigations are carried out, and after receiving the defenses of the owners and reviewing the documents and aerial maps, it proceeds to issue a vote. Given that the government is in dire need of adequate land within the cities to build housing and create welfare for its citizens, the decisions taken by the Article 12 Commission are very important; Because if it is determined that the land is mortal, these lands will be given to the government. Urban development is directly related to this issue; Because the more suitable and sufficient land is available to municipalities and related institutions, the greater the capacity to increase the level of welfare and services to citizens. For example, the level of welfare of citizens in one region of Shiraz is more than other regions, which was found in surveys, which in the above areas of the municipality has been able to create more urban facilities than other areas; This is due to the fact that in addition to the necessary budget, it requires sufficient, suitable and cheap land for the relevant institutions. Courts prevent, it is very important; But in practice, because the decisions of the commission can be appealed, in almost all cases, they are challenged by the parties, and the commission that was supposed to take the burden off the courts, the same cases are re-formed in the courts, and in a way In most cases, public confidence in the rulings of the courts is more apparent than citing the decisions of the commission. Litigation also comes at a cost to the protester again and prolongs the process of determining the type of land. The rulings issued by the courts to challenge the decisions of the Commission to annul them are in most cases different in

similar cases, and the reason for these differences in the issuance of different rulings in similar cases was the lack of appropriate criteria in dealing with mortal lands. Of course, with the issuance of unanimous votes of various procedures, these differences have been reduced to some extent.

Conclusion:

According to Article 12 of the Urban Land Law, the Ministry of Housing and Urban Development is responsible for separating barren lands from dead lands. Therefore, by examining the function and competence of the commission in relation to this type of land, it leads us to the conclusion that the principles of fair trial in the commission are not in accordance with the current laws of the country and the procedure of different courts and this institution should be an administrative institution. Dedicate the dispute resolution procedure in accordance with the standards of today's judicial process so that differences of taste in the issuance of votes are minimized. The manner of handling in this institution does not meet the needs of the community, and perhaps in general, a fundamental review should be done in handling the cases covered by Article 12 of the Urban Land Law. The administrative body should be designed by reviewing the relevant laws, which should be more non-formal and its votes should be final. However, almost all incoming cases are referred to the Article 12 Urban Land Commission for appeal to a court of law, and in practice the formation of this convention is of no use except to impose exorbitant costs. Therefore, the institution to be designed must have the same power and jurisdiction as the court of law, while being non-formal.





فصلنامه سیاست‌گذاری محیط شهری

سال ۱، شماره ۳، پاییز ۱۴۰۰

شاپا چاپی: ۳۴۹۶-۲۷۸۳ - شاپا الکترونیکی: ۳۹۰۹-۲۷۸۳

<http://jupep.iaushiraz.ac.ir/>

DOR: 20.1001.1.27833496.1400.1.3.7.9

مقاله مروری

ارزیابی صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ اراضی شهری مطابق رویه دادگاه ها در ارتباط با سیاست‌گذاری دولت برای رفاه عمومی

فرزاد کریمی خنجری^۱: دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران
مهدی هاشمی گلیجانی: دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

دریافت: ۱۴۰۰/۰۷/۱۹ صص ۱۰۴-۹۱ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۹/۱۴

چکیده

زمین در دهه های اخیر به مهم ترین عامل در رشد و توسعه، خصوصا توسعه شهرها تبدیل شده است، دولت برای بدست آوردن زمین مورد نیاز جهت توسعه شهرها ناگزیر به اتخاذ سیاست های خاص متناسب با شرایط کشور است. طبق احکام اسلامی زمین موات، متعلق به شخص خاصی نمی باشد و در اختیار حکومت اسلامی قرار می گیرد، در همین راستا قانون اراضی شهری در سال ۱۳۶۰ و قانون زمین شهری در سال ۱۳۶۶ به تصویب مجلس رسید و باعث گردید زمین های زیادی به تملک دولت درآید، که در همان سالها باعث تحول عمده ای در توسعه شهرها، تأمین رفاه عمومی و تأمین مسکن مورد نیاز مردم توسط دولت شد. هدف از ارائه این پژوهش بررسی محدوده صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ مطابق رویه عملی دادگاه ها و اینکه کمیسیون مذکور تا چه میزان توانسته اهداف دولت را در زمینه سیاست گذاری برای توسعه شهرها و تأمین رفاه عمومی محقق کند. این پژوهش با روش تحلیلی - توصیفی و به صورت کتابخانه ای تدوین شده است و نتایج حاصل از این پژوهش نشان می دهد که کمیسیون نامبرده صلاحیتی محدود و فقط در تعیین نوع زمین صلاحیت رسیدگی دارد، تصمیمات آن در همین صلاحیت محدود هم قطعی نبوده و در اکثر موارد مورد اعتراض قرار می گیرد و این نشان می دهد که عملا نتوانسته است در سال های اخیر اهداف دولت را در سیاست گذاری انجام شده برای رفاه عمومی و توسعه شهرها تأمین کند و نیاز است نسبت به ماده ۱۲ قانون زمین شهری اصلاح و بازنگری اساسی صورت گیرد.

واژه‌های کلیدی: کمیسیون ماده ۱۲، رویه دادگاه، اعتراض، زمین شهری، سیاست گذاری دولت.

استناد: کریمی خنجری، فرزاد و مهدی هاشمی گلیجانی (۱۴۰۰): ارزیابی صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ اراضی شهری مطابق رویه دادگاه ها در ارتباط با سیاست‌گذاری دولت برای رفاه عمومی، فصلنامه سیاست‌گذاری محیط شهری، سال ۱، شماره ۳، شیراز، صص ۱۰۴-۹۱.

^۱ نویسنده مسئول: فرزاد کریمی خنجری، پست الکترونیکی، Farzad.karimi.khanjari73@gmail.com، تلفن: ۰۹۱۷۲۷۴۵۶۲۱

مقدمه:

امروزه بالا بردن شاخص رفاه برای زندگی در شهرها و همچنین توسعه شهرها، به مهمترین دغدغه برای دولت های مختلف جهان تبدیل شده است (Salehi, 2008: 292 به نقل از Mahkoyi & Others, 2021: 21). در جامعه کنونی زمین نقش بسزایی در توسعه شهر، تامین رفاه و آسایش عمومی مردم دارد و می توان زمین را به عنوان یک ثروت ملی در نظر گرفت، با توجه به اینکه جمعیت سیر افزایشی دارد ضروری است مقررات، سیاست ها و معیارهایی برای منافع عمومی جامعه در این زمینه در نظر گرفته شود (Pourahmad & Otrers, 2019: 212). همه دولت ها برای توسعه، سیاست های زمین شهری را برای رسیدن به اهداف خود دنبال می کنند و برای دست یابی به این اهداف از انواع مختلف ابزارها و نهادهای سیاسی بهره می برند؛ بسیاری از شهرها از طریق طرح های جامع، منطقه بندی، قواعد تفکیک و دیگر سیاست ها برای رسیدن به این توسعه استفاده می کنند و عده ی کثیری از سیاست گذاران بر این باورند که رسیدن به این اهداف، نیاز به اقدامات بزرگتری چون ملی کردن و توسعه زمین عمومی است (Zyari & Others, 2019: 126 & 128). پاسخگو بودن دولت و نهاد های مرتبط با بخش مسکن خصوصا وزارت راه و شهرسازی مسئولیت هایی را در تامین رفاه اجتماعی و تامین مسکن برای اقشار مختلف جامعه بر عهده دارند و این به چالشی تبدیل شده در حوزه بخش عمومی که ضرورت سیاست گذاری در بخش مسکن را ایجاب می کند. همه ی دولت ها در اجرای سیاست زمین شهری اهدافی مانند توسعه، کنترل تورم زمین و کمک به فقرا برای رسیدن به زمین را دنبال می کنند (Dowall & Clark, 1996: 5). به نقل از (Nourmohammad & Others, 2014: 182): اما بدون تردید مهم ترین مسئله و هدف برای سیاست گذاران، دولت و متولیان تلاش برای دسترسی مناسب همه گروه ها و اقشار مردم به سرپناه مناسب و ساخت مسکن و خدمات معین شهری است (Mahdizadah, 2018: 74). ساخت مسکن برای شهروندان نیازمند زمین ارزان قیمت می باشد؛ به همین جهت تشخیص نوع اراضی و عمران آنها از جمله مهم ترین مسائلی می باشد که بعد از انقلاب برای آن تعیین تکلیف اساسی شد. با توجه به مشغله دادگاه ها و جهت سهولت در کار، این امر بر عهده مرجع قضائتی قرار داده شد که کمیسیون ماده ۱۲ زمین شهری نام دارد. حال سوال ما این است، صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ اراضی شهری مطابق با رویه دادگاه ها چه میزان است و آیا این صلاحیت به بحث ابطال تصمیمات از سوی کمیسیون مزبور و اعتراض به آنها تسری می یابد؟ آیا همسو با سیاست گذاری دولت در زمینه توسعه شهرها و تامین رفاه عمومی است؟

فرضیه پژوهش به این شکل است که کمیسیون ماده ۱۲ زمین شهری تنها برای تشخیص نوع زمین از جهت موات بودن آن تشکیل شده است و صلاحیت رسیدگی مجدد و در نتیجه ابطال آن را ندارد؛ همچنین کمیسیون مذکور نتوانسته در دو دهه اخیر قدم مهمی در جهت سیاست گذاری دولت در زمینه رفاه شهروندان و توسعه شهرها بردارد.

مبانی نظری و پیشینه پژوهش:

مسکن در ارتباط با رفاه و سیاست اجتماعی نقش بسیار مهمی را بعد از مسئله ی زمین شهری ایفا می کند. مشکل تامین مسکن و سیاست های مربوط به آن در همه ی کشورها وجود دارد اما این مشکل در کشورهای در حال توسعه به دلایلی مانند رشد سریع جمعیت، نبود سیاستگذاری مناسب و دیگر موارد، حادثتر است (Pourmohammadi, 2015: 7). اولین کسانی که در مورد زمین شهری نظریه ارائه کردند، شخصی بنام "تونن" است که در کتاب خود تحت عنوان «ایالت منفرد» به تبیین این موضوع پرداخته است؛ با وجود اینکه نظریه او زیاد در دنیا جلب توجه نکرد اما می توان نظریه او را به صورت روش کار، با رعایت اعتدال بکار برد (Shokoyi, 1994: 277) به نقل از (Pourahmad & Otrers, 2019: 213). زمین شهری، زمینی است که از ویژگی های خاصی برخوردار است و برای کاربری های غیر از کشاورزی مورد استفاده قرار می گیرد که دولت باید نسبت به اینگونه زمین ها به دلیل اینکه از اهمیت خاصی برخوردار است به طور ویژه برنامه ریزی و سیاست گذاری کند. "فیلپ کی ول" در کتاب «زمین و شهر»، معتقد است که زمین در رشد و توسعه شهرها نقش اصلی را ایفا می کند و در کنار تامین قدرت و هماهنگی بین گروهها بر توسعه اقتصادی اثر مثبت می گذارد (Rafeian, 2019: 42) به نقل از (Lalapor, 2018: 186). منظور از سیاست گذاری در زمین شهری، مجموعه روش ها و ابزارهایی است، که دولت به صورت مستقیم و غیر مستقیم نظارت و کنترل می کند؛ که این سیاست یکی از بخش های سیاست گذاری عمومی است که هر یک از دولت های جهان با اهداف مختلفی آن را دنبال می کنند؛ اهم اهداف عبارت اند از، جلوگیری از افزایش ارزش زمین، حفظ تعادل بین عرضه و تقاضا، افزایش رفاه جامعه و بهره برداری بهینه از زمین های موجود است (Keul, 1993: 19) به نقل از (Bashli, 2018: 128).

در مورد مداخله دولت در مدیریت زمین شهری به طور کلی دو نظریه وجود دارد: یک، طرفداران نظام بازار، که معتقدند دولت نباید در مدیریت زمین شهری دخالت کند و باید بازار زمین شهری را برای رسیدن به بهترین نوع استفاده از آن آزاد گذاشت. دو، طرفداران مداخله دولت، که معتقدند برای استفاده صحیح و بهتر از زمین شهری در جهت رفاه عمومی باید این نوع زمین ها در اختیار دولت باشد؛ که این نظر

با احکام اسلامی هم مطابقت دارد زیرا انفال طبق احکام اسلامی در اختیار دولت اسلامی قرار می گیرد (Mashkini & Others, 2014: 185). تاکنون پژوهش های مختلفی در ارتباط با موضوع این مقاله انجام گرفته است که در جدول زیر اهم آنها بیان شده است.

جدول ۱- پیشینه تحقیق

سال انتشار	عنوان	نتایج
۱۳۹۶	کمیسیون ماده ۱۲ قانون شهری در نظام حقوقی ایران	این کتاب صرفاً به نحوه رسیدگی شکلی در کمیسیون ماده ۱۲ و اینکه چه موضوعاتی قابل طرح در کمیسیون است پرداخته است.
۱۳۹۷	بررسی حقوقی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری	مقاله عنوان شده همچون کتاب « کمیسیون ماده ۱۲ قانون شهری در نظام حقوقی ایران» صرفاً به بررسی صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ پرداخته است. در حالی که توجهی به سیاستگذاری های دولت برای رفاه شهروندان نداشته اند.
۱۳۹۸	الگوی ایرانی-اسلامی مدیریت زمین شهری	این مقاله شیوه های مدیریت زمین شهری را مورد بررسی قرار داده است و معتقد است که دولت باید مانند یک شخص امانتدار زمین ها را در جهت منافع عمومی مدیریت کند
۱۳۹۸	مرجع صالح در نظارت قضایی بر آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری (نقدی بر رای شماره ۴۷۳ - ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیات عمومی دیوان عدالت اداری	این مقاله به بررسی مرجع صالح برای ابطال تصمیمات کمیسیون ماده ۱۲ پرداخته است که با توجه به ماهیت کمیسیون مزبور، دیوان عدالت اداری را مرجع صالح می داند و معتقد است ماده ۱۲ قانون زمین شهری باید اصلاح گردد.
۱۳۹۹	نگرشی تحلیلی به مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات مطروحه نسبت به آرای صادره از سوی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری	این مقاله به بررسی امکان و چگونگی اعتراض به آراء کمیسیون ماده ۱۲ پرداخته است و با توجه به لزوم رعایت حقوق شهروندی سعی در امکان فراهم شدن دادرسی منصفانه برای شهروندان داشته است.
۱۳۹۳	آیین رسیدگی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری	اینکه کدام مرجع باید از کمیسیون ماده ۱۲ استعلام کند و شیوه تشکیل کمیسیون مذکور به چه شکلی است.

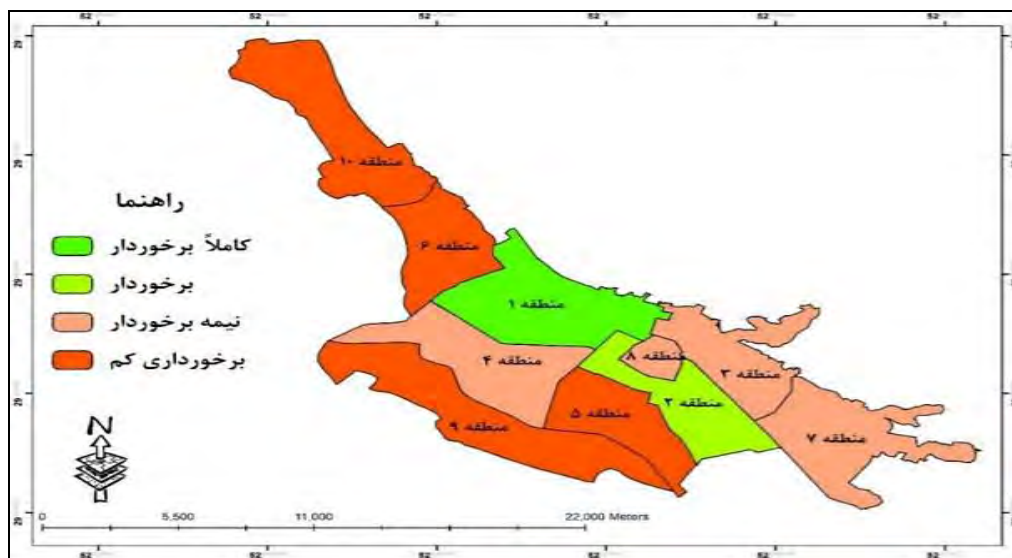
نوآوری این پژوهش نسبت به موارد ذکر شده در پیشینه از این جهت است که به نحو گسترده تر و عمیق تر به صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ پرداخته و رویه عملی دادگاه ها را نیز مورد توجه قرار داده است و همچنین به تحلیل نقش کمیسیون ماده ۱۲ در سیاست گذاری دولت، در زمینه تامین رفاه و توسعه شهرها پرداخته است.

روش تحقیق:

پژوهش حاضر از نظر هدف از نوع کاربردی و از لحاظ ماهیت و روش توصیفی^۱ تحلیلی است. اطلاعات از طریق بررسی متون، مدارک، اسناد و سایت های اینترنتی گردآوری شده است. برای درک بهتر موضوع برای نمونه شهر شیراز مورد مطالعه قسمتی از پژوهش قرار گرفته است و از جداول و نقشه ها نیز، در این مقاله استفاده شده است.

بحث و ارائه یافته ها:

سیاست گذاری های دولت در زمین شهری: سیاست گذاری در حوزه زمین شهری در راستای توسعه، امروزه به موضوع مهمی تبدیل شده است که رعایت دو اصل مهم در این سیاست گذاری، اهمیت بسزایی دارد، یکی ایجاد کارایی در برنامه ریزی توسعه شهری و دیگری دسترسی به برابری یا عدالت اجتماعی است (Majedi, 2010: 89 به نقل از Lalepour, 2018: 187). در اولین دوره مجلس شورای اسلامی بعد از انقلاب، قانون اراضی شهری در راستای تامین نیاز عمومی به مسکن و تاسیسات عمومی شهری و به منظور جلوگیری از بورس بازی روی زمین به صورت کالا و توسعه اقتصادی به تصویب مجلس رسید؛ مطابق قانون فوق مالکیت اراضی موات لغو شد و به تصرف دولت درآمد، برای اجرای اهداف سیاسی خود در این زمینه، هم چنین قانون مزبور مقرر کرده بود حتی مالکین اراضی بایر و دایر مکلف هستند زمین های خود را در صورتی که دولت یا شهرداری ها به این زمین ها در راستای اجرای رفاه عمومی نیاز داشته باشند بفروشند به دولت یا شهرداری ها. بعد از مدتی حدود ۵ ساله قانون زمین شهری تصویب شد و جایگزین قانون اراضی شهری شد، که همان اهداف سیاسی دولت در زمین شهری را دنبال می کند (Mirzayi, 2014: 140). برای نمونه در شهر شیراز که مناطق مختلف آن در نقشه زیر آورده شده است، میزان رفاه و توسعه شهری در منطقه یک (مناطق سبز رنگ نقشه) بیش از مناطق دیگر است، که عمده دلایل آن با توجه به جدول ۲ وجود زمین مناسب در اختیار شهرداری یا وزارت مسکن و شهرسازی است که توانسته با زمین های کافی در این مناطق پیشرفت بهتری در توسعه و رفاه انجام دهد.



نقشه ۱- مناطق شهری شیراز از منظر رفاه شهروندان - منبع: (Setavand & Others, 2019: 182).

جدول ۲- مقایسه تطبیقی مساحت کاربری‌های مناطق نه گانه شهر شیراز

نوع کاربری	منطقه ۱	منطقه ۲	منطقه ۳	منطقه ۴	منطقه ۵	منطقه ۶	منطقه ۷	منطقه ۸	منطقه ۹
فضای سبز	۳۷۲۸۹۸۴	۱۵۱۱۶۰۴	۱۴۹۱۵۶۷	۱۳۹۸۶۲۳	۴۵۰۴۱۹	۲۹۰۹۰۳	۹۵۳۱۷۱۲	۵۰۳۹۴	۱۱۲۹۸۲
ورزشی	۴۹۷۹۹۲	۹۱۱۱۱	۱۳۸۰۶۵	۵۷۷۴۵	۵۰۳۷۶	۱۳۴۰۲	۱۳۸۹۳۵	۸۴۱۳	۳۳۶۶
آموزشی	۲۱۴۳۰۱۳	۳۲۲۳۸۱	۵۰۳۲۴۵۵	۲۱۸۲۷۴	۱۹۰۳۴۱	۱۲۶۷۱۵	۳۱۲۹۶۹	۶۸۵۶۳	۱۱۴۱۰۷
تأسیسات شهر	۳۱۰۲۹۶	۲۹۵۲۸۶	۱۲۱۵۹۶	۴۱۴۸۶	۴۵۴۸۶۷	۴۲۱۱۲	۶۱۶۴۷	۲۹۱۶	۲۵۳۷۹۹
بهداشت درمان	۲۹۱۸۰۰	۶۱۳۳۷	۸۴۹۴۷	۵۳۱۶۴	۳۵۹۰۱	۸۸۲۸	۸۹۶۱	۱۵۳۶۵	۸۱۷۳

منبع: (Abdollahi & Others, 2015: 68)

بنابراین دولت بنا به سیاست گذاری که طراحی کرده بود، نیاز به منبع زیادی از زمین ها که اصطلاحاً زمین موات نامیده می شود داشت و تشخیص اینگونه از زمین ها را به عهده ی وزارت مسکن و شهر سازی قرار داد، خود وزرات هم رسیدگی به چنین موضوعاتی را با تشکیل کمیسیونی به نام کمیسیون ماده ۱۲ زمین شهری به عهده این کمیسیون گذاشت، که در بخش های بعدی بیشتر به این کمیسیون می پردازیم.

کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری:

بعضی از مراجع قضائتی موجود در ایران، در زمره مراجع اداری اختصاصی هستند که بیرون از ساختار دادگستری فعالیت می کنند و صلاحیت اختصاصی و ترافعی برای موضوعات خاصی دارند که ماهیت شغلی یا سازمانی آن ها بیشتر نمایان است (Hadavand & Aghayitogh, 2010: 31). هرچند آرای صادره از سوی کمیسیون ماده ۱۲ از جمله اعمال اداری نیست، اما جنبه اداری و عمومی دعوای و اختلافات مطروحه در کمیسیون ماده ۱۲ قوی تر و برجسته است (Emami & Others, 2011: 45). تشخیص نوع اراضی شهری جهت اعمال مقررات قانونی حاکم بر هر یک از آنها به عهده کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری می باشد. هدف از وضع قانون زمین شهری تملک اراضی شهری بایر و دائر به قیمت منطقه ای در محدوده قانونی، به منظور تأمین زمین های مورد نیاز جهت تأسیسات عمومی و زیر بنائی شهرها و همچنین به منظور حفاظت از میراث فرهنگی و تأمین زمین جهت امر مسکن و عوض طرح های شهری بود. از طرفی جمعیت کنونی جهان در حال افزایش بوده و در حال رسیدن به مرز ۹ میلیارد نفر می باشد، از این جمعیت بیش از نصف آن شهر نشین اند (Khadami & Others, 2021: 5). همین موضوع باعث اهمیت مسکن و بالتبع آن، اهمیت یافتن زمین در جوامع امروزی شده است، که نتیجه آن پررنگ شدن نقش کمیسیون ماده ۱۲ در احیای زمین موات می باشد. مدت زمان قانون اراضی شهری نامبرده مورخه ۶۶/۲/۸ پنج سال بود و پس از آن تا زمان تصویب شدن قانون زمین شهری (۶۶/۶/۲۲) قانونی برای تنظیم امور مربوطه

نبود و خلائی قانونی بین این دو قانون حکم فرما بود. قانون زمین شهری فعلی در مقایسه با قانون اراضی شهری بسیار به هم نزدیک بودند و شباهت هایی در قواعد مزبور وجود داشت (Asadi, 2001: 39).

تصمیم کمیسیون تاثیراتی دارند که مهم ترین آنها سلب مالکیت و تشخیص آن می باشد. مطابق ماده ۶ قانون زمین شهری زمین های موات متعلق به دولت می باشد و اعتبار مدارک قبلی در مورد این زمین ها را چه رسمی باشد چه عادی غیرمعتبر دانسته است. ولی جالب توجه است که در ماده بعدی یعنی ماده ۷ به افرادی که دارای این گونه زمین ها بوده و دارای سند رسمی هستند، فرصت داده است که برای جلوگیری از تضييع حقوقشان، حداکثر تا هزار متر مربع را طبق ضوابط مسکن و شهرسازی در ماده هشت قانون فوق، عمران و احیا نمایند، به شرطی که دارای زمین و مسکنی مناسب برای سکونت نداشته باشند (Jafari, 2016: 68-69). در مورد اینکه چرا ماده ۶ با وجود داشتن اسناد مالکیت اعم از عادی و رسمی، آن ها را معتبر نمی داند، بر می گردد به شرایط احیای زمین موات که در ماده ۱۴۱ تا ۱۴۵ قانون مدنی آورده شده است. طبق قوانین تملک اراضی موات منوط به سه رکن است؛ احیای آن، احیا به قصد تملک باشد و بنا به ماده ۳ قانون زمین شهری عمل احیا کردن قبل از تاریخ ۵/۴/۵۸ باشد.

قانون زمین شهری و وجوه افتراق با اراضی شهری

در بیشتر پرونده ها عبارت زمین موات به کار رفته است، لذا مناسب است ابتدا موضع قوانین در این خصوص را بررسی کنیم. تعریف زمین موات به صورت اصولی در قانون مدنی به کار رفته است، در ماده ۲۷ قانون مدنی تعریف آن چنین آمده است: «املاکی که ملک اشخاص نمی باشند و افراد مردم می توانند آنها را مطابق مقررات مندرجه در این قانون و قوانین مخصوصه مربوط به هر یک از اقسام مختلفه آنها تملک کرده و یا از آنها استفاده کنند مباحث نامیده می شود؛ مثل اراضی موات یعنی زمین هایی که معطل افتاده و کشت و زرع در آنها نباشد». ایرادی که به این موضوع وارد می باشد این است که از منظر این قانون زمینی که کاربری خاصی نداشته باشد و به عبارتی رها شده باشد و یا کشاورزی در آن نشود، به عنوان زمین موات شناخته می شود، حال آنکه باید چنین گفته شود: «زمینی که در آن کشت و زرع نبوده باشد»، یعنی از قبل در آن کشاورزی صورت نگرفته و امروز هم صورت نمی گیرد. مشکلی که باید بدان پرداخته شود این است که عمران یا احیای اراضی نباید صرفاً اختصاص به قابل کشاورزی بودن یا غیر قابل زرع بودن شود و هر امری که آن را از حالت بیکاری خارج سازد، می توان گفت احیا شده است؛ مثل احداث ایوانی. قانون مدنی در مورد مالکیت بر اراضی موات از فقه تبعیت کرده است و بر این اساس و مطابق فقه مالکیت اراضی موات متعلق به شخصی می باشد که زمین را احیا نموده باشد (Nozhat, 2007: 299). بعد از انقلاب قوانینی در مورد زمین موات به تصویب رسیده اند که زمین موات را به صورت متعدد تعریف کرده اند. قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری مصوب ۱۳۵۸ که بعد از انقلاب اسلامی به تصویب رسید، تعریفی از «موات» ارائه نکرده و آن را به آیین نامه اجرایی واگذار کرده است؛ ماده ۲ آیین نامه مزبور، موات را چنین تعریف کرده است: «زمین موات زمینی است که معطل مانده و عمران و آبادی در آن به عمل نیامده باشد». ادامه ماده مصادیقی برای احیا به صورت محصور بر می شمارد؛ آنچه که جای ایراد است، در احصاء همین مصادیق است. قوانین بعدی که زمین موات را تعریف کرده اند، قانون اراضی شهری و قانون زمین شهری است که به ترتیب مصوب سال ۱۳۶۰ و ۱۳۶۶ است و زمین موات را مطابق تعریفی که قانون مدنی از زمین موات کرده می داند.

قانون زمین شهری با آنکه از نظر محتوا و مواد، با قانون اراضی شهری قرابت بسیاری دارد اما دارای وجوه افتراق با قانون اخیرالذکر نیز می باشد. یکی از تفاوت های قانون زمین شهری با قانون اراضی شهری در تعریف اراضی دایر شهری می باشد. دیگر تفاوت دو قانون، مسئله ثبات و جامعیت قانون می باشد، چراکه بر اساس ماده ۱ قانون اراضی شهری قانون نامبرده دارای ۵ سال اعتبار بوده و پس از سپری شدن این مدت و انقضای آن، کلاً منسوخ شده است، در حالی که بر اساس تبصره ۱۱ ماده ۹ قانون زمین شهری، ماده ۹ و تبصره های این قانون بعد از پنج سال از تاریخ تصویب منسوخ شده و دیگر مواد کماکان به قوت خود باقی می باشد. همچنین در ارتباط با چگونگی تملک زمین ها مقرراتی از طرف دولت مشخص شده است که در قانون سابق وجود نداشت من جمله آن که مشروعیت و لزوم تملک اراضی بایر و دایر شهری مستلزم داشتن ضرورت به لحاظ کافی نبودن زمین های موات و دولتی در شهرها جهت سکونت و خدمات عمومی و لازم بودن تصویب شدن تاسیسات عمومی، زیر بنایی و طرح های دولتی و اعلام آن در صورتی که مالک زمین برای احقاق حق مراجعه نماید. البته بر اساس قانون مزبور؛ واگذاری زمین های بایر و دایر در شهرها مستلزم اعلام نداشتن نیاز به آنها از طرف دولت و شهرداری بوده و آماده کردن زمین و عمران آن زمین ها باید مطابق مقررات وزارت مسکن و شهرسازی (وزارت راه و شهرسازی فعلی) باشد، 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 (Ghafari, 2017: 88-89).

وظایف کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری:

از مباحث اصلی در زمینه توسعه شهرها تولید و ساخت مسکن برای شهروندان است، موضوعی که در طرح های توسعه شهری شامل مجموعه اقدامات و سیاست هایی می شود که با کمترین هزینه ممکن شرایط زندگی مناسب در شهرها را فراهم می سازد یعنی همان سیاست زمین شهری که دولت با اجرای این سیاست اهدافی مثل کنترل ارزش زمین و استفاده بهینه از آن برای رفاه عمومی را دنبال می کند (Mashkini, 2019: 48). در ماده ۱۲ قانون زمین شهری تشخیص عمران و احیاء و تأسیسات متناسب و تعیین نوع زمین را بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی گذاشته است و مطابق ماده ۱۴ آیین نامه اجرایی زمین شهری که در سال ۱۳۷۱ به تصویب هیات وزیران رسید، این تشخیص را به عهده کمیسیونی به نام کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری قرار داد. کمیسیون وظیفه دارد از ادارات دولتی در مورد نوع زمین ها استعلام گرفته و آن را در کمیسیون مطرح نماید و به آن ها پاسخ دهد. البته باید توجه داشت که قبل از طرح در کمیسیون باید از نظر قانونی در مورد ممنوعیت و یا مجاز بودن طرح آن مسئله در کمیسیون مورد ارزیابی قرار گیرد؛ مثلاً اراضی داری گواهی عمرانی، اراضی متعلق به شهرداری و برخی موارد دیگر قابل طرح در کمیسیون مذکور نیست؛ همین امر در مورد زمین هایی که دارای پلاک های غیر دولتی می باشند، عدم صدور گواهی عمران و عدم صدور نظریه قبلی کمیسیون مطرح می باشد. سپس کمیسیون باید آرا را جمع آوری کرده و مطابق مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام به مالکین ابلاغ نماید همچنین ارسال یک نسخه آرای صادره به اداره املاک جهت اخذ سند مالکیت اراضی موات لازم است (Mirzayi, 2014: 113).

نحوه تشخیص اراضی:

سیاست گذاران برای برقراری ثبات و توسعه شهرها و ایجاد اشتغال چاره ای جز توجه به مسئله مسکن ندارند و راه توجه به مسکن، تامین زمین های شهری ارزان قیمت و مناسب برای مردم است. به همین جهت همه دستگاه های ذی ربطی که با زمین های شهری و اقدامات مرتبط از جمله انتقال، صدور مجوزهای قانونی، پروانه احداث ساختمان و عملیات مربوطه، حفر چاه و ... را انجام می دهند، موظف هستند قبل از اعمال اقدامات لازمه از وزارت راه و شهرسازی در مورد نوع زمین استعلام نمایند مگر آنکه نوع زمین با توجه به قوانین و مقررات مرتبط معین و مشخص شده باشد. دستگاه های ذی ربط که از وزارت راه و شهرسازی در این باره استعلام می کنند، باید مشخصات ثبتی اراضی و دو نسخه از نقشه ثبتی را تحویل دهند. اگر نقشه یادشده موجود نباشد، باید دو نسخه از زمین مزبور، کروکی تهیه شده و این کروکی باید دقیقاً مطابق وضع زمین و محل مربوطه و سوابق ثبتی باشد که منعکس کننده موقعیت زمین بر نقشه های هوایی با مناسب ترین مقیاس باشد. اگر به مدارک مرتبط با مالکیت دسترسی وجود نداشته باشد و قصد تملک زمین را داشته باشد، باید استعلام ثبتی که آخرین بار از وزارت راه و شهرسازی گرفته شده یا صورت مجلس معاینه محل همراه با پلاک و جریان ثبتی توام با نام و مشخصات آخرین مالک که با نظارت و امضای نماینده اداره ثبت تنظیم شده باشد و سایر مدارک مربوطه را تحویل کمیسیون ماده ۱۲ زمین شهری نمایند. دبیرخانه کمیسیون یاد شده هم، پس از دریافت مدارک و بررسی کامل بودن مدارک دریافتی، به وظیفه خود ادامه خواهد داد و مهم تر از همه، مدارکی که در مورد پلاک های ثبت شده تحویل داده می شود، نباید دولتی باشند چرا که درخواست در مورد پلاک دولتی در کمیسیون ماده ۱۲ قانوناً ممنوع می باشد. همچنین نباید از قبل گواهی عمران در مورد قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری صادر شده یا اظهار نظر و تصمیمی از طرف کمیسیون ماده ۱۲ شده باشد؛ در واقع قاعده فراغ دادرسی در مورد کمیسیون ماده ۱۲ رعایت می شود. در صورتی که پلاک متعلق به دولت نبوده و با رای کمیسیون ماده ۱۲ گواهی عمران صادر نشده باشد، برای تشکیل کمیسیون اقدام به تعیین وقت نموده و در زمان مقرر نسبت به بازدید از محل مربوطه خواهند نمود. سپس اعضای کمیسیون مدارک دریافتی را با محل و وضع آن بررسی می کنند و با تحقیقات مختلف از مطلعین و معتمد های محل جمع بندی لازم را کرده و با استماع دفاعیات مالکین یا وکیل آنان با اکثریت آرا رای مربوطه در خصوص نوع زمین صادر می نماید و ظرف یک ماه به مرجع درخواست کننده وضعیت زمین ابلاغ می کند (Nikazm, 2018: 51). اگر وزارت مسکن به استعلام دفتر خانه یا سایر مراجع در باره نوع زمین پاسخ ندهد تکلیف چیست؟ پاسخ به این پرسش را ماده شش آیین نامه اجرایی زمین شهری مشخص کرده است، که هرگاه وزارت مسکن از دادن پاسخ استنکاف کرد مراجع مذکور این اختیار را دارند بدون اخذ پاسخ استعلام، اقدامات خود را انجام دهند؛ مثل انجام نقل و انتقال یا صدور پروانه ساختمان (Arban land executive regulation approved).

رسیدگی در کمیسیون مطابق رویه دادگاه

آیین رسیدگی: کمیسیون با بازدید از محل، تحقیقاتی را انجام داده و با دریافت اعتراضات و دفاعیات مالکین و بررسی مدارک و اسناد موجود و مطابقت کردن آن با نقشه های هوایی، مبادرت به صدور رای می نماید. در مورد تشخیص و تفکیک نوع اراضی و همچنین اراضی مشاعی، کمیسیون وظیفه دارد از سوی مراجع مربوطه یا افرادی که ادعای مالکیت دارند، استعلام گرفته و تا حدی که ممکن باشد در مورد کل املاک مشاعی پرونده ای تشکیل و با بررسی کروکی ها و نقشه ها به صدور رای بپردازد. کمیسیون در انشای رای نباید از

عبارت هایی که در قانون تعریف مشخصی ندارند استفاده نماید و بدین ترتیب نوع زمین و کاربرد آن مانند مزروعی، باغ، ساختمان، دارای تعدادی درخت، کارگاه و ... را باید دقیق و بدون ابهام در رای قید گردد (Nikazm, 2018: 53). بر اساس قانون زمین شهری، در صورتی که از طرف دولت یا شهرداری ها زمینی تصرف شده باشد، باید بر اساس تبصره دوم ماده ۱۴۸ قانون ثبت مصوب سال ۱۳۶۵ اقدام شود و در صورتی که از طریق اخطار ها رفع تصرف از زمین مزبور نشده و تخلیه ای صورت نگیرد، دولت باید در این زمینه اقدام لازم را انجام داده و برای خلع ید دلیلی وجود نخواهد داشت، ولی اگر تصرف های صورت گرفته بر اساس ماده ۱۳ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ نباشد، سازمان زمین شهری با موضوع خلع ید می تواند به دادگاه شکایت کرده و دادخواست دهد.

در ارتباط با موضوع مافوق، در یک پرونده ای شرکت خوانده توسط نمایندگان خود به موجب لایحه تقدیمی اظهار داشته اند که ابتدا خواهان تقاضای ابطال نظریه کمیسیون ماده ۱۳ قانون زمین شهری و ابطال سند مالکیت بنام دولت نموده و تنها سازمان مسکن و زمین شهری را خوانده دعوی قرار داده، در حالی که سند قطعی انتقال به موجب سند شماره ۲۴۳۹۲ در مورخ ۷۸/۴/۱۴ در دفترخانه ۹۲ تهران به شرکت منتقل شده است و حکم دادگاه بدوی راجع به ابطال سند بنام دولت در مورخه ۸۰/۷/۲۸ قطعیت یافته است. هم چنین با توجه به اینکه سازمان زمین و مسکن و شهرسازی هم دولتی بوده، لذا لازم بوده قبل از تقدیم دادخواست خواهان علیه سازمان های مذکور مطابق مفاد تبصره یک بند الف ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری به مرجع مذکور مراجعه می کرده و به این تکلیف قانونی عمل کرده باشد (Ghafori, 2017: 147-148).

همچنین پرونده دیگری در همین ارتباط در شهریورماه ۱۳۸۴ جالب توجه است، در دادنامه این پرونده شرطی که انتقال گیرنده، قائم مقام انتقال دهنده در قبال ادعای ثالث باشد، اساساً باطل می باشد و دعوی مذکور علیه شرکت ایران خودرو بلاجهت بوده و بر آن اساس دادگاه دعوی خواهان را رد نموده است. البته دفاعیات و کیل ایران خودرو غیر موجه بود، زیرا اعتراضی که از طرف خواهان به نظریه کمیسیون ماده ۱۲^۲ شده بوده و انتقالی (زمین) که به شرکت خوانده انجام شده بود، دعوا را متوجه شرکت خوانده می کرد. ذکر این نکته ضروری می باشد که تبصره های ۷ و ۹ و بند ج قانون مزبور هنگامی معتبر و دارای توجیه می باشد که خرید و تملک زمین ها توسط دستگاه های اجرایی مطابق لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت شورای انقلاب مصوب ۵۸/۱۱/۱۷ باشد. ولی قابل توجه است که چنین امری در مورد ملک مورد اختلاف صورت نگرفته است (همان، ۱۴۸-۱۴۹).

اعتراض به آرای کمیسیون: بعد از ارجاع پرونده به کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، کمیسیون رای خود رای نسبت به موات بودن زمین یا نبودن آن صادر می کند، که اغلب موارد نظر به موات بودن زمین دارد. اشخاصی که رای صادره از کمیسیون را علیه خود می دانند، می توانند نسبت به این رای اعتراض کنند، مرجع اعتراض به رای کمیسیون، دادگاه عمومی محل وقوع ملک می باشد. قانون زمین شهری در خصوص مهلت اعتراض ساکت است که این امر در ماده واحده ای که در سال ۱۳۷۰ از مجمع تشخیص مصلحت نظام صادر شده مشخص شده است و مهلت آن را سه ماه از تاریخ اعلام به مالکین قرار داده است (Akhani sanjani & Faghh habibi, 2020: 57-58). سوالی که پیش می آید این است که آیا معترض باید سند رسمی مالکیت داشته باشد برای اعتراض، یا سند عادی مثل بیع نامه تنظیمی بین طرفین هم کافی است؟ در رویه، اصولاً اعتراض از جانب مالک رسمی قابل طرح است و کسی که با سند عادی معترض است، ابتدا باید دادخواستی به طرفیت وزارت مسکن و شهرسازی به خواسته ای تایید صحت تاریخ تنظیم سند عادی و نیز صحت معامله، تقدیم دادگاه کند و در این مورد حکم اخذ نماید. تصمیم های کمیسیون ماده ۱۲ زمین شهری از جمله تصمیم هایی هستند، که خیل عظیمی از پرونده های مفتوح را تشکیل می دهند و توجه به این مسائل می تواند در حل مشکلات موجود راهگشا باشد:

- ۱- نظریه کارشناس از جمله مواردی می باشد که در بسیاری از آرای کمیسیون مزبور نقش اساسی را ایفا می کند. اعتراض به این نظریه در صورتی موجب حضور کارشناس و ارائه توضیحات از طرف وی باید باشد، که خدشه به نظریه محرز باشد.
- ۲- نقل و انتقال اراضی زمانی باطل خواهد بود که کمیسیون ماده ۱۲ زمین شهری رای به مالکیت دولت دهد لذا از این نظر چنانچه مبیعه نامه ای پس از رای کمیسیون ماده ۱۲ منعقد شود، چون در زمان انتقال ناقل قانونی جهت انتقال نداشته لذا خریدار با وصف مرقوم فاقد سمت قانونی جهت اقامه دعوی ابطال رای کمیسیون اشعاری است (jafari, 2016: 70).
- ۳- تنها در صورتی که تقصیر طرف مقابل محرز باشد، خسارات دادرسی ثابت خواهد بود. لذا اگر چنانچه خوانده با موضوع موات اعلام کردن زمینی، طرف دعوا باشد، به خاطر اینکه این موضوع در راستای اعمال حاکمیت و تصدی امور محوله است، نمی توان آن را موجب خسارت دانست (Article 11 of the Civil Liability Law).

۴- اگر در مورد نقل و انتقال اراضی موات دستور موقتی درخواست گردد، مطابق قانون آیین دادرسی مدنی به دلیل عدم فوریت موضوع، قرار رد آن صادر می شود؛ هم چنین قرار مذکور مستقلاً قابل اعتراض و تجدید نظرخواهی نیست ولی ضمن تقاضای تجدیدنظر خواهی نسبت به اصل رای، قابل اعتراض می باشد (Shams, 2020: 382).

۵- مطابق قانون، شخصی در زمین یا املاک ذینفع شناخته می شود، که دارای سند رسمی مالکیت باشد. از این منظر طبق ماده ۶۸ قانون ثبت اسناد و املاک، دادگاه های صالحه نباید به اسناد عادی ترتیب اثر داده شود؛ چراکه دارندگان این اسناد مالک رسمی شناخته نمی شوند و چنانچه این افراد به آرای کمیسیون ماده ۱۲ زمین شهری اعتراض کرده باشند، اعتراض آنان مسموع نخواهد بود. مطابق تبصره ۱ ماده ۱۲ قانون زمین شهری، اگر شخصی به رای کمیسیون ماده ۱۲ در دادگاه اعتراض کرده باشد، این موضوع مانع از اجرای مواد آن قانون نخواهد بود و این ایرادی است که باید به آن توجه شود. منطقی می باشد که تصمیم های کمیسیون پس از قطعی شدن اجرا شوند تا از عملیات های بیهوده، و هدر رفت هزینه و مهم تر از همه، از وارد آمدن خسارت به دلیل اجرای حکم غیرقطعی جلوگیری گردد (jafari, 2016: 70-71).

رسیدگی فرجامی مطابق رویه دادگاه ها: لازم است ابتدا قطعی بودن یا نبودن رای صادر شده از دادگاه حقوقی را بررسی کنیم، که در راستای ماده ۱۲ قانون زمین شهری صادر می شود. قانون اراضی شهری که در حال حاضر نسخ شده در ماده ۱۲ به صراحت رای دادگاه را که در پی اعتراض مالک به رای کمیسیون صادر شده است، قطعی اعلام کرده بود؛ اما در قانون زمین شهری اشاره ای به این موضوع نشده است و راجع به قطعی بودن رای دادگاه سکوت کرده است، بنابراین در این خصوص قواعد عمومی را باید حاکم بدانیم؛ می توان گفت دعوی اعتراض به نظریه کمیسیون ماده ۱۲ یک دعوی غیر مالی محسوب می گردد و مطابق ماده ۳۳۱ قانون آیین دادرسی مدنی غیر قطعی و قابل تجدید نظر در دادگاه تجدید نظر استان است. رایی که در دادگاه های حقوقی در مورد موضوع ماده ۱۲ زمین شهری رسیدگی و صادر می شود، قابلیت رسیدگی فرجامی را ندارد؛ زیرا آرا قابل فرجام طبق ماده ۳۶۷ و ۳۶۸ قانون آیین دادرسی مدنی احصا شده است. در این زمینه به پرونده ای در این ارتباط می پردازیم که در این مورد اختلاف نظر است. شعب ۲۱ و ۲۳ دیوان عالی کشور در مورد فرجام خواهی از آراء دادگاههای عمومی حقوقی در دعوی اعتراض بر رأی کمیسیون ماده ۱۲ قانون اراضی شهری مصوب اسفند ماه ۱۳۶۰ آراء معارضی صادر نموده بودند که طبق ماده واحده قانون وحدت رویه قضایی مصوب ۱۳۲۸ قابل طرح و رسیدگی در آن هیأت می باشد.

در یکی از پرونده ها، خواهان به رای کمیسیون ماده ۱۲ اعتراض نموده و در یکی از شعب دادگاه های عمومی طرح دعوی نموده است؛ محتویات رای صادره از این قرار است که کمیسیون ماده ۱۲ قانون اراضی زمین شهری، زمین خواهان را موات تشخیص داده، در پی اعتراض به رای کمیسیون، دادگاه اعتراض را وارد ندانسته و رای صادره از طرف کمیسیون را تایید کرده است. پس از این رای، خواهان دادخواست فرجام داده و شعبه ۲۱ دیوان عالی پس از رسیدگی چنین رای داده است: «بر اساس ماده ۱۲ قانون اراضی شهری تصویب شده در اسفندماه ۱۳۶۰ آرای که با موضوع رسیدگی به اعتراضات درباره تشخیص و تفکیک اراضی موات یا بایر بر اساس کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری صادر می شوند، قطعی می باشند و نمی توان به آنها در قالب رسیدگی فرجامی به دیوان دادخواست داد و در صورتی که دادخواستی در چارچوب این موضوع داده شود، در شعب دیوان رد خواهند شد» (Dehghani, 2012: 109-110).

در پرونده دیگری خواهان ها به رای کمیسیون ماده ۱۲ قانون اراضی شهری اعتراض کرده و در یکی از شعب دادگاه کرمان اقامه دعوی نمودند. کمیسیون ماده ۱۲ قانون اراضی شهری یکی از پلاک های ثبتی واقع در کرمان را موات تشخیص داده بود در حالی که آن زمین، برای کشاورزی بوده و آثار زراعت در آن باقی بود، فلذا مطابق قانون، زمین یاد شده موات نبوده است. دادگاه عمومی پس از رسیدگی، اعتراض را نپذیرفته و رای صادره قبلی را عیناً تایید نموده است. خواهان ها دادخواست رسیدگی فرجامی داده؛ شعبه ۲۳ دیوان عالی کشور بعد از رسیدگی به پرونده رای خود را به این صورت داد: «اگرچه طبق ذیل ماده ۱۲ دادگاه نسبت به اعتراض مدعی بر تشخیص کمیسیون ماده مذکور خارج از نوبت رسیدگی کرده و حکم صادر می کند ولی قرینه و دلیلی مبنی بر این که رای صادره قابل فرجام نباشد نیامده است؛ به این ترتیب رأی شعبه ۲ دادگاه عمومی حقوقی کرمان با وحدت ملاک از ماده ۵۱۹ قانون آیین دادرسی مدنی که در این ماده نیز به قطعی بودن صراحت دارد معذالک به استناد ماده ۵۲۱ قانون مزبور قابل فرجام تشخیص داده می شود لذا دادخواست فرجامی پذیرفته می شود ... و پرونده برای رسیدگی مجدد به شعبه دیگر دادگاه حقوقی کرمان ارجاع می گردد.» (Dehghani, 2012: 110-111). مشاهده شد که از شعب مختلف دیوان عالی کشور نسبت به یک موضوع واحد آراء متفاوت صادر شده است و به همین دلیل این موضوع در هیات عمومی دیوان عالی کشور مطرح شد، که منتج به صدور رای وحدت رویه گردید. مطابق رای وحدت رویه مذکور رای دادگاه حقوقی قابلیت فرجام خواهی را دارد.

ابطال رای صادره از کمیسیون ماده ۱۲ زمین شهری مطابق رویه دادگاه ها:

در یکی از پرونده های مطروحه، خواهان دادخواستی به طرفیت سازمان مسکن و شهرسازی با موضوع ابطال رأی شماره ۲۹۶ کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری داده است. موضوع زمینی بود که قبلا در آن کشاورزی می نموده ولی الآن بایر می باشد؛ نظر کمیسیون خلاف آن بود. دادگاه موضوع را به کارشناسی ارجاع می دهد، طبق نظر کارشناس، زمین مذکور قبلا زمین زراعتی بوده و بایر محسوب می شود؛ دادگاه مطابق ماده ۴ قانون زمین شهری، رأی شماره ۲۹۸ کمیسیون ماده ۱۲ زمین شهری را ابطال و حکم به بایر بودن زمین مذکور داد. به نظر می رسد حکم صادره ایراداتی داشته باشند. اول اینکه دادگاه پلاک دیگری فارغ از زمین مورد نظر را حکم داده است و از این نظر حکم مشارالیه دارای اعتبار نمی باشد. همچنین تصمیم کمیسیون ماده ۱۲ در سال ۱۳۶۹ صادر شده بود و مهلت اعتراض سه ماه بود ولی رسیدگی به این اعتراض در دادگاه در سال ۱۳۸۲ صورت گرفته است. چرا که ذینفع تا سه ماه از تاریخ صدور رأی کمیسیون، فرصت دارد که به دادگاه مراجعه نموده و نسبت به رأی صادره اعتراض نماید و خواستار ابطال و نقض رأی کمیسیون ماده ۱۲ را بنماید. دادگاه نیز موظف می باشد که بدون فوت وقت و بدون رعایت تشریفات معمول آیین دادرسی نسبت به پرونده اقدامات لازمه را انجام دهد (Jafari, 2016: 145).

در این ارتباط، دعوی مرتبط با این موضوع در یکی از شعب دادگاه عمومی تهران در سوم شهریور سال ۸۴ قابل توجه است. دعوی خواهان آقای با وکالت آقای..... به طرفیت شرکت ایران خودرو مطالبه قیمت زمین پلاک ثبتی ۶۷/۱۳۰۴ به استناد لایحه قانونی مورخه ۵۸/۱۱/۲۷ شورای انقلاب بوده، بدین توضیح که وکیل خواهان اظهار داشته که کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری تهران با وجود اینکه سابقه مزروعی داشته زمین مذکور، آن را موات اعلام کرده و سازمان مسکن و شهرسازی به موجب سند رسمی زمین را به خواننده منتقل و شرکت خواننده مبادرت به احداث ۴ طبقه ساختمان بر روی زمین مذکور نموده است. خواهان دادخواستی را به شعبه ۵۰۷ دادگاه حقوقی تهران مبنی بر ابطال نظریه کمیسیون و ابطال سند مالکیت صادره بنام دولت تقدیم کرد، که النهایه شعبه مذکور به موجب داد نامه شماره ۳۰-۶/۱۰/۷۸-۳۰ مبادرت به ابطال نظریه کمیسیون ماده ۱۲ و ابطال سند مالکیت صادر نمود و رأی صادره با توجه به اعتراض سازمان مسکن زمین شهری در شعبه ۳۵ تجدید نظر استان به موجب دادنامه شماره ۳۰۶۹-۸۰/۷/۲۸-۳۰ مورد تأیید قرار گرفت (Ghafari, 2017: 143-145). در پرونده دیگری خواهان ها به طرفیت شهرداری نوشهر با موضوع اعتراض به تملک غیر قانونی باغ و مستحقات موجود اقدام به اقامه دعوی می نمایند؛ رأی صادره از این قرار می باشد که مالکیت اعیانی و مستحقات و حق تصرفی شکات هر یک به میزان دو دانگ به ظاهر محرز و مسلم می باشد. در پرونده دیگری در همین شهر خواهان ها علیه شهرداری نوشهر با موضوع مشابه اعتراض به تملک غیر قانونی باغ و مستحقات و ابطال سند تملک می باشد. دادگاه رأی صادر کرد که حسب سند رسمی مذکور مالک پلاک مذکور بنیاد علوی می باشد فلذا نه خواهان نه وارث نامبرده بلکه مرحوم نامبرده صرفا مستأجر بنیاد بوده است (Jafari, 2016: 131-132). تعارضات در آرای صادره محرز می باشد و از این جهت قابلیت ایجاد وحدت رویه در دیوان را داشته است. دیوان چنین رأی داده است که خواهان (در پرونده دومی) به غرس اشجار و عملیات ساختمانی مجاز می باشد و در اعیانی مالکیت او احراز شده است و از طریق اجرای قرارداد مزبور، زمین به صورت باغ مورد استفاده قرار گرفته است. به همین جهت تمسک شهرداری به ماده ۹ قانون زمین شهری مصوب ۶۶،۶،۲۲ به منظور تملک آن با توجه به ماده ۵ قانون نامبرده وجاهت قانونی ندارد (Jafari, 2016: 132). دیوان در ادامه رأی پرونده اولی را با اصول و موازین قانونی مطابقت داده و آن را صحیح تلقی نموده است.

نتیجه گیری و پیشنهادها:

در نظام حقوقی ایران، اراضی به سه قسم بایر، دایر و موات تقسیم شده است که ممکن است در داخل شهر یا خارج از آن وجود داشته باشند. بر اساس ماده ۱۲ قانون زمین شهری مصوب (۱۳۶۶/۶/۲۲)، تشخیص احیای زمین و عمران آن و احداث تاسیسات و مشخص نمودن نوع زمین و تفکیک زمین های بایر از موات بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی (وزارت راه و شهرسازی) می باشد. لذا از این نظر با بررسی کارکرد و صلاحیت کمیسیون نسبت به این نوع از زمین ها ما را به این نتیجه می رساند که اصول دادرسی منصفانه در کمیسیون مزبور مطابق قوانین روز کشور و رویه دادگاه های مختلف نبوده و این نهاد باید در مقام یک نهاد اداری اختصاصی آیین رسیدگی به اختلافات را متناسب با موازین فرآیند دادرسی امروزی انجام دهد، تا اختلاف سلاطین در صدور آراء به کمترین میزان خود برسد. نحوه رسیدگی در این نهاد پاسخگوی نیاز جامعه نیست و شاید هم به صورت کلی باید بازنگری اساسی در رسیدگی به موارد شمول ماده ۱۲ قانون زمین شهری انجام گیرد. همانطور که در پرونده های بررسی شده مشاهده گردید، اختلافات در صدور آراء غیرقابل اغماض می باشد؛ چراکه در پرونده ای حق را به حقدار رسانده و در پرونده دیگری حقی ضایع گردیده است و این مسئله بسیار مهم می باشد و باید مورد توجه قرار گیرد. لذا به منظور جلوگیری از صدور آرای متفاوت و ایجاد رویه قضایی واحد پیشنهاد می شود که قانون زمین شهری به خصوص در مورد قابل اعتراض بودن تصمیمات کمیسیون توسط قانونگذار اصلاح شود. باید توجه داشت که هنر عدالت و حقوق در

جلوگیری از تضییع حقوق عامه می باشد نه صرفاً تشکیل دادرسی و رسیدگی متناسب با قانون جاری. برای جلوگیری از این روند و دور باطل، باید با بازنگری در قوانین مربوطه، نهاد اداری طراحی شود که بیشتر غیرتشریفاتی بوده و آرای آن قطعی باشد. حال آنکه تقریباً بیشتر پرونده های ورودی به کمیسیون ماده ۱۲ زمین شهری برای اعتراض به دادگاه حقوقی محول میگردد و عملاً تشکیل این کمیسیون جز اینکه هزینه های گزافی را تحمیل می کند، فایده ای ندارد. به همین جهت نهادی که طراحی می گردد باید در عین غیرتشریفاتی بودن دارای قدرت و صلاحیت برابر با دادگاه حقوقی باشد. بنا به مطالب گفته شده، این کمیسیون نتوانسته است اهداف دولت را در سیاست گذاری توسعه شهری و افزایش رفاه در شهرها محقق کند و دولت برای دست یابی به یک توسعه ی ثابت و محکم، باید متناسب با اوضاع حاکم بر کشور، سیاست گذاری جدید و مناسب انجام دهد.

References:

1. Abdollahi, A, Ghazanfarpour, H, Rezayi, Z. (2015). Survey and evaluation of land use in 9 areas of Shiraz using LQ model in GIS environment, Journal of Spatial Planning Research. Fifth year, Number 1.
2. Aghayitogh, M & Hedavand, M. (2010). Special Administrative Courts in the Light of the Principles and Procedures of Fair Iranian Law and Comparative Study, First Edition, Tehran: Khorsandi Publications.
3. Akhane sanjani, M & Faghh habibi, A. (2020). Analytical approach to the competent authority to deal with complaints about the votes issued by the Commission Article 12 of the Urban Land Law, Journal of Research and Study of Humanities, Second Year, Number 14.
4. Emami V' ' aii & yyyymni (2222). Criteri for lititt i i t Crrr t ff Administrative Justice, Tehran: Mizan Publications.
5. Amiri Bashli, M, Mojtebazadeh khanghahi, H, Zyiari, U & Nori Kermani, A. (2019). Urban land policy decision-making model in the physical development of Sari city, Journal of User Research in Geographical Sciences, Year 19, Number 54.
6. Arban land executive regulation approved in 1992.
7. Asadi, L. (2001). Jurisprudential and legal study of mortal lands, Nedaye sadegh Quarterly, Number 21 and 22, Spring and Summer.
8. Civil Liability Law approved in 1960.
9. Dehghani, H. (2012). Jurisdiction and function of the Article 12 Urban Land Commission, Master Thesis, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University.
10. Ghafori, F. (2017). Commission on Article 12 of the Urban Land Law in the Iranian Legal System, First Edition, Tehran: Qanun Yar Publications.
11. aa'frr i A (6666) Jurisdiction of the courts over the rulings of legal commissions on land use, Master Thesis, Faculty of Law, Islamic Azad University, Marvdasht Branch.
12. Khademi, A, Rahnama, M & Zamanipour, M. (2021). Analysis of Challenges Facing Sustainable Social, Institutional and Economic Development of Iranian Metropolises, Year 11, Number 45.
13. Khanian, S A. (2014). Procedure of the Commission Article 12 of the Urban Land Law, Journal of Judgment, Volume Four, Number 80.
14. Lalehpour, M. (2019). An analysis of urban land policies and laws with emphasis on the anti-trafficking approach in the urban land market (Tehran metropolis), Environmental Management Quarterly, Number 47.
15. Mahdzadeh, J. (2018). Land use planning from the perspective of sustainable development, Farnadeh Consulting Engineers Publications, Tehran.
16. Mahkoyi, H & Bavir, H. (2021). Explain the policies of local government and urban development with emphasis on Iranian cities, Urban Environmental Policy Quarterly, Year 1, Number 1.
17. Meshkini, A. (2019). Improvement and renovation of ancient urban textures, Kurdistan University Press, Sanandaj.
18. Mirzayi, A. (2014). Mortal Land Recognition References, Second Edition, Tehran: Behnami Publications.
19. Nikazm, M. (2018). Legal Review of Article 12 Commission of Urban Land Law, Electronic Quarterly of Law Yar Research, First Volume, Number 3.

21. Nourmohammadi, M, Meshkini, A, Roknoldine etekhvari, A & Sarafi, Mr. (2015). Policy Model of Government Intervention in Urban Land Management of Iran (Tehran), Spatial Planning and Testing, Volume 19, Number 1.
22. Nozhat, A. (2007). Research on the causality of taking possession in possession, Law Quarterly, Volume 37, Number 4.
23. Rezayizadeh, M, Akbari, A & Rozitalab, M. (2019). Competent authority in judicial supervision over the opinion of the Commission of Article 12 of the Urban Land Law (Criticism on the decision No. 473- 12/17/2011 of the General Assembly of the Court of Administrative Justice), Quarterly Journal of Administrative Law, Year 6, Number 18.
24. Setavand, M, Hajizadeh, F & Yaghfoury, H. (2019). Spatial analysis of Shiraz urban areas from the perspective of social justice With an emphasis on public services, Journal of Applied Research in Geographical Sciences, Nineteenth Year, Number 52.
25. Shams, A. (2020). Advanced Civil Procedure, Volume 3, Edition 33, Mizan Publications.
26. Website to the addrwss (www.amar.org.ir).
27. Zyiari, K, Pourahmad, A & Ghahgharayi, H. (2019). Urban land policies and its impact on the physical development of Isfahan, Human Geography Research, Volume 51, Number 1.

