

آیین رسیدگی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

سیدعلی اصغر خانیان *

تاریخ دریافت: ۹۳/۱۰/۱۶

تاریخ پذیرش: ۹۳/۱۱/۲۳

چکیده

اراضی، جلوه‌های متفاوت و گوناگونی در طبیعت دارند و چون هر کدام، از حقوق و مزایای خاصی برخوردارند باید انواع آن از یکدیگر متمایز گردد تا حقوق صاحبان و مالکان آن اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی تضییع نگردیده و تکالیفی که متوجه این اشخاص است به درستی ایفا گردد. برای حصول به این مقصود باید ضوابط و مقرراتی که جهت تعیین و تشخیص نوعیت اراضی از یکدیگر وجود دارد و آثار قانونی و وظایف و تکالیف صاحبان اینگونه اراضی بر آن مترتب می‌گردد مورد شناسایی قرار گیرد. قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶ در ماده‌ی ۱۲ خود این مهم را به عهده‌ی کمیسیون متشکل از نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی نهاده است. اینکه کدام مراجع و در چه مواردی باید از کمیسیون مذکور استعلام نمایند و نحوه‌ی تشکیل کمیسیون چگونه است و این کمیسیون با چه شرایط و براساس چه مستنداتی نسبت به تشخیص نوعیت زمین اقدام می‌نماید و ابلاغ نظریه‌ی کمیسیون و نحوه‌ی اعتراض به آن چگونه است موضوعاتی است که در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: کمیسیون تشخیص، نوعیت، اراضی شهری، ماده‌ی ۱۲ زمین شهری.

* کارشناس ارشد حقوق خصوصی دانشگاه تربیت مدرس؛ بازنشسته سازمان ملی زمین و مسکن (سازمان زمین شهری سابق). att@gmail.com Ali.khanian.

مقدمه

تشخیص زمین‌های موات به قدری حایز اهمیت است که مطابق اصل چهل و پنجم قانون اساسی، این‌گونه اراضی در زمره‌ی انفال و اموال عمومی قلمداد شده و در اختیار حکومت اسلامی قرار گرفته‌اند تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل شود. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار نظام جمهوری اسلامی در کشور، از آنجا که براساس موازین اسلام، زمین موات، ملکی کسی شناخته نمی‌شود و در اختیار دولت اسلامی قرار می‌گیرد بلافاصله قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵ و اصلاحیه‌ی آن در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۵ و الحاقیه‌ی آن در ۱۳۵۹/۴/۲۵ به تصویب شورای انقلاب رسید.^۱ قانون مذکور نهایتاً منجر به تصویب قانون جامع اراضی شهری مورخ ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی گردید که به صورت موقت برای مدت ۵ سال وضع شده بود. این قانون نیز با انقضای مهلت اعتبارش جای خود را به قانون فعلی زمین شهری داد که در حال حاضر حاکم بر اراضی واقع در محدوده‌ی قانونی و حریم استحقاقی شهرها و شهرک‌ها است.^۲ با تصویب قانون اراضی شهری و سپس قانون زمین شهری در تاریخ ۱۳۶۶/۶/۲۲، جهت تشخیص نوعیت اراضی موات از غیر موات، کمیسیونی در ماده‌ی ۱۲ قانون مذکور تعیین گردید. لذا تشخیص زمین موات برای استقرار مالکیت دولت، شرط ضروری و لازم محسوب می‌شود. از سوی دیگر قانون‌گذار در قوانین موضوعه‌ی مختلف از جمله قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن، لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب سال ۱۳۵۸ و ... امکان خرید و تملک اراضی اشخاص را برای دولت فراهم آورده و پیش‌بینی نموده است. نوعیت اراضی مورد نیاز دولت می‌تواند در قیمت و بهای ملک موردنظر مؤثر باشد. به‌علاوه حسب مقررات

۱- عباسی داکانی، خسرو؛ پیرامون قانون زمین شهری، مجله‌ی کانون سردفتران و دفتریاران، شماره‌ی ۴۳، تیرماه ۱۳۸۲، ص ۴۳.

۲- شمس، احمد؛ نظام حقوقی اراضی ملی شده، چاپ پنجم، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۸۵، ص ۱۱۰.

آمره^۱ به منظور جلوگیری از تفکیک و تخریب باغات و اراضی کشاورزی و فضای سبز در محدوده‌ی قانونی شهرها که در حفظ محیط زیست مؤثر خواهد بود و نیز تأمین حقوق دولت، تشخیص باغ و نوعیت اراضی دایر، ضروری به نظر می‌رسد.

در این مقاله با توجه به اهمیت تشخیص نوعیت اراضی شهری، پس از ذکر پیشینه‌ی تاریخی موضوع، در مورد ضرورت تشخیص نوعیت و مرجع و روش اجرائی تشخیص و سپس صدور و ابلاغ نظریه و بالاخره نحوه‌ی اعتراض به نظریه‌ی تشخیص بحث شده است.

لازم به ذکر است از آنجاکه نگارنده از بازنشستگان سازمان ملی زمین و مسکن (سازمان زمین شهری سابق) می‌باشد و سال‌های متمادی عضو کمیسیون‌های ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری بوده و در عمل و اجرا آنرا لمس نموده است لذا همین انگیزه موجب گردید تا نسبت به نگارش مقاله‌ی حاضر اقدام نماید.

۱- تشخیص نوعیت اراضی شهری

با تصویب قانون زمین شهری در ۱۳۶۶/۶/۲۲، مواد ۳ و ۴ و ۵، اراضی را به بایر، موات و دایر تقسیم و تعریف نمود. از آنجا که هر یک از این نوع اراضی دارای ضوابط، ویژگی‌ها و آثاری است و برای دارنده‌ی این نوع اراضی و دولت، وظایف و تکالیفی را بوجود می‌آورد از این‌رو تشخیص هر یک از این نوع اراضی که از آن به «تشخیص نوعیت» تعبیر می‌شود حائز اهمیت فراوان است و تشخیص آن ضرورت دارد لذا قانون‌گذار در ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری، کمیسیونی را بدین منظور تعیین نموده است تا با بررسی وضعیت زمین براساس شرایط مقرر در آیین‌نامه و دستورالعمل مربوط نسبت به تشخیص نوعیت زمین اقدام نماید. این ماده مقرر می‌دارد: «تشخیص عمران و احیا و تأسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات به عهده‌ی وزارت مسکن و شهرسازی است...».

۱-۱- پیشینه‌ی تاریخی تشخیص نوعیت

در خصوص سابقه‌ی تاریخی تشخیص نوعیت اراضی، با اینکه در قوانین قبل و بعد از

۱- قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۷۴.

انقلاب راجع به اراضی موات و غیر موات (بایر و دایر و غیره) تعاریفی به عمل آمده بود لیکن در مورد نحوه‌ی تشخیص این نوع اراضی و مرجع آن سخنی به میان نیامده بود تا اینکه با تصویب قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستاجر مصوب سال ۱۳۴۷، برای اولین بار موضوع تشخیص اراضی مطرح گردید. ماده‌ی ۱۷ این قانون مقرر می‌داشت: «تشخیص اراضی موات خارج از محدوده‌ی شهرها طبق تعریف بند ۹ ماده‌ی اول قانون اصلاحات ارضی مصوب ۳۹/۲/۲۶، با وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی است. تشخیص و تصدی اراضی موات واقع در محدوده‌ی شهرها (طبق مصوبه‌ی وزارت کشور در مورد حدود هر شهر) و همچنین تا شعاع سی کیلومتر خارج از محدوده‌ی مذکور با وزارت آبادانی و مسکن می‌باشد». در آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون مذکور مصوب سال ۱۳۴۸ نیز به تشخیص اراضی موات اشاره شده بود.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود قانون یاد شده صرفاً به تشخیص اراضی اشاره نموده است بدون اینکه برای تشخیص نوع اراضی، مرجع یا ضابطه‌ای در قانون یا آیین‌نامه‌ی اجرایی آن تعیین نماید. وزارت آبادانی و مسکن در همان سال ۱۳۴۷ مسؤلیت اجرای ماده‌ی ۱۷ قانون مذکور را به سازمان مسکن^۱ محول نمود. سازمان مسکن نیز در سال ۱۳۵۳ برای اجرای ماده‌ی ۱۷ قانون مزبور دستورالعملی را تصویب نمود. این دستورالعمل نیز تنها مراجع تشخیص اراضی موات در مرکز و شهرستان‌ها را در قالب اعضای کمیسیون تشخیص، تعیین نمود ولی ضوابطی را برای تشخیص تبیین نکرده بود؛ با این حال کمیسیون‌های مذکور در عمل، ضوابطی را برای تشخیص اراضی اتخاذ نموده بودند. سپس با تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن در سال ۱۳۵۸ دستورالعمل اجرای ماده‌ی ۱۷ مرقوم عملاً منسوخ و مطابق ماده‌ی ۳ آن، تشخیص موات بودن اراضی به تصویب آیین‌نامه موکول گردید. آیین‌نامه‌ی اجرایی این قانون مصوب ۵۸/۵/۲۲ هیأت وزیران در ماده‌ی ۲ برای اولین بار ضوابطی را برای تشخیص اراضی موات و غیر موات مقرر نمود. اجرای این قانون و آیین‌نامه‌ی مربوط تا زمان تصویب قانون اراضی شهری مصوب ۶۰/۱۲/۲۷ تداوم داشت.

۱- سازمان مسکن در سال ۱۳۷۲ به موجب مصوبه‌ی شماره‌ی ۳۵۱۰/دش - ۷۲/۶/۱۵ شورای عالی اداری، در سازمان زمین شهری ادغام و به سازمان ملی زمین و مسکن تغییر نام داد.

در ماده‌ی ۱۲ قانون اراضی شهری، برای اولین بار مرجع تشخیص به‌طور قانونی تعیین گردید. ماده‌ی مذکور مقرر می‌دارد: «تشخیص عمران و احیا و تأسیسات متناسب و تمیز بایر و موات اراضی با کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزرای دادگستری و مسکن و شهرسازی و شهردار محل بر طبق آیین‌نامه‌ی اجرایی خواهد بود...». آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون اراضی شهری نیز در مواد ۳ الی ۱۵ بنا به تجویز قانون مذکور، در فصل دوم، نحوه‌ی تشکیل کمیسیون‌ها و مقررات تشخیص اراضی را معین نمود.

قانون اراضی شهری که برای مدت ۵ سال به تصویب رسیده بود اعتبار قانونی آن در اردیبهشت سال ۱۳۶۶ خاتمه یافت. متعاقباً قانون زمین شهری در تاریخ ۶/۶/۲۲ به تصویب رسید و در ماده‌ی ۱۲ آن، تشخیص عمران و احیا و تأسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات را به‌عهده‌ی وزارت مسکن و شهرسازی محول نمود. آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون زمین شهری نیز که در سال ۱۳۶۷ تصویب گردید در ماده‌ی ۱ و ۱۴ این آیین‌نامه، نحوه‌ی تناسب زمین عمران و احیا شده و نحوه‌ی تشخیص نوع اراضی موضوع ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری را به دستورالعملی که وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به موقع اجرا می‌گذارد موكول نمود. از این‌رو دستورالعمل مربوط در سال ۱۳۶۷ توسط وزارت مذکور تهیه و به سازمان زمین شهری (سازمان ملی زمین و مسکن فعلی) ابلاغ گردید. دستورالعمل مرقوم در سنوات بعد مورد اصلاحاتی قرار گرفت و آخرین اصلاح آن مربوط به سال ۱۳۷۳ می‌باشد که همچنان مجری و مورد عمل می‌باشد.

۲-۱- ضرورت تشخیص نوعیت

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.^۱

مقررات قانون زمین شهری و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن، مواردی را که تشخیص نوعیت این‌گونه اراضی ضرورت دارد اعلام نموده و مراجع اداری و اشخاص حقیقی و حقوقی را

۱- عباسی داکانی، خسرو؛ پیرامون قانون زمین شهری، مجله‌ی کانون سردفتران و دفتریاران، شماره‌ی ۴۳، ص ۵۰.

در موارد خاصی به اخذ نظریه‌ی وزارت مسکن و شهرسازی^۱ در خصوص نوع زمین مکلف نموده است. این موارد به شرح زیر عبارتند از:

۱-۲-۱- صدور مجوز یا پروانه

ماده‌ی ۶ آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون زمین شهری مقرر می‌دارد: «کلیه‌ی مراجعی که به نحوی از انحا در ارتباط با زمین‌های شهری اقداماتی از قبیل نقل و انتقال، صدور مجوزهای قانونی و پروانه‌های حفر چاه یا ساختمانی و غیره انجام می‌دهند ملزم و موظف‌اند قبل از هرگونه اقدامی بدو نظر وزارت مسکن و شهرسازی را درباره‌ی نوع زمین استعلام نمایند...».

۱-۲-۲- نقل و انتقال

علاوه بر تصریح ماده‌ی ۶ آیین‌نامه، بند ۱۱ ماده‌ی ۱۹ آیین‌نامه‌ی مذکور نیز در خصوص نقل و انتقال زمین‌های شهری مقرر می‌دارد: «دفاتر اسناد رسمی مکلف‌اند قبل از انجام هرگونه معامله نسبت به زمین‌های موضوع قانون، مراتب را از وزارت مسکن و شهرسازی استعلام و براساس نظر آن وزارتخانه و رعایت مقررات مربوط اقدام نمایند».

۱-۲-۳- ثبت زمین و ادامه‌ی تشریفات ثبتی

بند ۱۰ ماده‌ی ۱۹ آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون زمین شهری در مورد لزوم اخذ نظریه‌ی وزارت مسکن و شهرسازی در مورد ثبت زمین‌ها و ادامه تشریفات ثبتی، مقرر می‌دارد: «...ادارات ثبت مکلف‌اند قبل از پذیرش ثبت زمین‌ها به نام اشخاص و ادامه‌ی تشریفات ثبتی زمین‌های ثبت شده و ... موافقت کتبی وزارت مسکن و شهرسازی را اخذ نمایند».

۱-۲-۴- افراز و تقسیم و تفکیک اراضی شهری

در ادامه‌ی بند ۱۰ ماده‌ی ۱۹ آیین‌نامه‌ی مذکور، همچنین تکلیف ادارات ثبت را در مورد افراز و تقسیم و تفکیک زمین‌ها منوط به اخذ موافقت کتبی وزارت مسکن و شهرسازی دانسته است.

۱- وزارت راه و شهرسازی فعلی.

۵-۲-۱- تملک اراضی

قانون گذار مطابق ماده‌ی ۹ قانون زمین شهری و تبصره‌های ذیل آن، به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه‌ی تملک اراضی بایر و دایر را داده بود؛ هرچند اعتبار ماده‌ی ۹ قانون زمین شهری و تبصره‌های آن در خصوص تملک اراضی بایر و دایر مزروعی طبق تبصره‌ی ۱۱ آن در تاریخ ۷۱/۶/۲۲ خاتمه یافته است لیکن با عنایت به لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸، امکان تملک و خرید اراضی شهری باقی است. لذا در مواردی که دستگاه‌های اجرایی [که مجاز به تملک زمین باشند] برای اجرای طرح‌های مصوب خود قصد تملک و خرید زمینی را داشته باشند باید قبل از هر اقدام ابتدا نظر وزارت مسکن و شهرسازی را استعلام نمایند تا در صورت موافقت با رعایت مقررات مربوطه از طرف وزارت مسکن و شهرسازی در اختیار آنان قرار گیرد و در صورت غیر موافقت بودن نیز اقدامات قانونی جهت خرید و تملک زمین موردنظر صورت گیرد.

۳-۱- ملاک تشخیص و مستندات قانونی

تشخیص نوعیت اراضی با رعایت تعاریف مذکور در قانون زمین شهری و براساس مواد ۲، ۳، ۴، ۵ و ۱۲ قانون مزبور و با استفاده از مواد ۱۴۱ الی ۱۴۵ قانون مدنی و با استناد به مواد ۱، ۲، ۶، ۷ و ۸ آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون زمین شهری و دستورالعمل مربوط صورت می‌گیرد.

۴-۱- مرجع تشخیص

ماده‌ی ۱۲ قانون اراضی شهری، تشخیص نوعیت اراضی شهری را به عهده‌ی کمیسیون مرکب از نمایندگان وزرای دادگستری و مسکن و شهرسازی و شهرداری محل قرار داده بود اما به موجب ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری، این وظیفه به عهده‌ی وزارت مسکن و شهرسازی گذاشته شد.

نحوه‌ی تشخیص نوع اراضی، به موجب دستورالعملی است که وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به موقع اجرا می‌گذارد. دستورالعمل مذکور که طی شماره‌ی ۱/۳۷۰۰-۶۷/۵/۲ جهت اجرا به سازمان زمین شهری ابلاغ شد مقرر می‌دارد: «در اجرای ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری، به منظور تشخیص نوع اراضی، کمیسیون مرکب از سه نفر

نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی که به حکم وزیر مسکن و شهرسازی منصوب می‌شوند تشکیل می‌گردد.^۱

البته در ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری از کلمه‌ی «کمیسیون» برای گروه سه نفری مذکور استفاده نشده است ولی به اعتبار سابقه‌ی تاریخی آن در قانون اراضی شهری، به کمیسیون ماده‌ی ۱۲ موسوم است.

قانون منقضی‌الاعتبار اراضی شهری مصوب ۶۰/۱۲/۲۷ در ماده‌ی ۱۲ خود تشخیص نوع اراضی را به عهده‌ی کمیسویی مرکب از نمایندگان وزرای دادگستری و مسکن و شهرسازی و شهردار محل نهاده بود؛ هرچند در اکثر موارد نماینده‌ی وزیر دادگستری از کارمندان غیر قضایی بوده است و گو اینکه علیرغم حضور نماینده‌ی وزیر مذکور ماهیت کمیسیون تشخیص همچنان اداری بود مع‌هذا حضور وی چهره‌ای حقوقی به کمیسیون می‌داد و از نظر نحوه‌ی استدلال و توجه به دلایل مختلف و اعمال موازین قضایی، مفید واقع می‌شد.^۲

به منظور انجام تشریفات اداری و برای اینکه نظرات کمیسیون مذکور از نظم و انضباط اداری برخوردار باشد دبیرخانه‌ای در هر استان تشکیل شد که وظیفه‌ی ثبت و ضبط نظرات و پاسخ استعلامات و تهیه‌ی وسایل و ملزومات نمایندگان وزیر را به عهده دارند. محل استقرار دبیرخانه‌ی کمیسیون‌های ماده‌ی ۱۲ در حال حاضر محل اداره کل راه و شهرسازی هر استان مستقر می‌باشد و دبیر دبیرخانه از طرف رئیس اداره‌ی مربوطه منصوب می‌شود. دبیرخانه‌ی کمیسیون براساس ماده‌ی ۷ آیین‌نامه، وظایفی را به شرح ذیل به عهده دارد:

- ۱- اخذ درخواست‌ها، بررسی مدارک، صدور اخطار رفع نقص و تکمیل مدارک.
- ۲- تهیه و تشکیل پرونده برای هر پلاک ثبتی.
- ۳- تعیین محل استقرار زمین بر روی نقشه و معرفی آن به اعضای کمیسیون.

۱- جامعه بزرگ، محمد؛ تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، چاپ اول، همدان، شرکت انتشارات مسلم، ۱۳۶۹، ص ۹۱ و ۹۲.

۲- همان؛ ص ۹۲.

- ۴- تهیه‌ی وسایل حمل و نقل اعضا جهت مراجعه به محل و بازدید از آن.
- ۵- تعیین گروه‌های سه نفره کمیسیون و برنامه‌ریزی و زمان‌بندی مراجعه‌ی اعضا.
- ۶- جمع‌آوری آرا و نظریات هر کمیسیون.
- ۷- ابلاغ آرا، انتشار آگهی، ارسال یک نسخه از نظریات کمیسیون به واحد املاک اداره جهت اخذ سند اراضی موات.
- ۸- جمع‌آوری مدارک برای دفاع از نظریه در محاکم دادگستری در صورت اعتراض.
- ۹- ارسال نسخه‌ی امضا شده‌ی نقشه به انضمام نظریه به بایگانی.

۵-۱- روش اجرایی تشخیص

۱-۵-۱- نحوه‌ی تشکیل پرونده

به موجب ماده‌ی ۷ آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون زمین شهری، مراجع درخواست‌کننده‌ی نظریه‌ی وزارت مسکن و شهرسازی موظف‌اند؛ اولاً؛ مشخصات ثبتی زمین، ثانیاً؛ دو نسخه از رونوشت یا فتوکپی نقشه‌ی ثبتی [در صورت فقدان نقشه‌ی ثبتی، دو نسخه از کروکی دقیق زمین منطبق با سوابق ثبتی و وضع محل زمین] و ثالثاً؛ انعکاس موقعیت ملک را روی نقشه‌ی هوایی با مقیاس مناسب [در صورت وجود نقشه‌ی هوایی] تهیه و به وزارت مسکن و شهرسازی [دبیرخانه‌ی کمیسیون ماده‌ی ۱۲] ارسال نمایند. لازم به ذکر است که مدارک لازم جهت احراز مشخصات آخرین مالک یا مالکین پلاک مورد استعلام، اهمیت خاصی دارد. دبیرخانه‌ی کمیسیون فقط در مواردی که مدارک به‌طور کامل ارسال شده باشد مکلف به ثبت استعلام و پاسخ [صدور نظریه] است. پس از وصول درخواست مراجع یا اشخاص در صورتی که مدارک مورد نیاز پیوست باشد کمیسیون براساس شرح وظایف مقرر در دستورالعمل، مراتب ذیل را مورد بررسی قرار می‌دهد:

- آیا نسبت به زمین موردنظر گواهی عمران موضوع قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب سال ۵۸ صادر شده است یا خیر؟
- آیا قبلاً اظهارنظری از ناحیه‌ی کمیسیون تشخیص موضوع ماده‌ی ۱۲ قانون اراضی شهری در خصوص پلاک موردنظر صادر شده است یا خیر؟
- آیا پلاک موردنظر جزء اراضی خالصه، ملی و دولتی است یا نه؟
- آیا موضوع اظهارنامه‌های ثبتی سال ۵۴ یا ماده‌ی ۱۷ قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستاجر اراضی خالصه است یا خیر؟

به طور کلی در مواردی که مالکیت دولت به نحوی ثبت شده یا ملی بودن و خالصه بودن و دولتی بودن زمین محرز باشد قابل طرح در کمیسیون نمی‌باشد. لذا به منظور حصول اطمینان، طبق رویه‌ی معمول، دبیرخانه‌ی کمیسیون ابتدا نظریه‌ی کتبی اداره‌ی املاک اداره‌ی راه و شهرسازی محل را اخذ می‌نماید.

همچنین ضروری است بررسی گردد:

- آیا زمین مورد نظر مشمول موارد مذکور در ماده‌ی ۸ آیین‌نامه‌ی اجرایی [احراز موارد غیر موات] است یا خیر؟
- آیا متعلق به شهرداری است یا نه؟

۲-۵-۱- شناسایی مقدماتی

صدور نظریه‌ی کمیسیون، بدو نیازمند اقداماتی است که تحت عنوان «شناسایی مقدماتی» مورد بحث قرار می‌گیرد از قبیل:

- ۱-۲-۵-۱- بازدید از محل زمین و پلاک موردنظر (معاینه‌ی محلی).
- ۱-۲-۵-۲- تحقیق از معمرین و معتمدین با توجه به سابقه‌ی سکونت آنها، در خصوص زمان پیدایش اعیانات و آثار موجود از قبیل باغ، مزرعه، تأسیسات، ساختمان و غیره.
- ۱-۲-۵-۳- در صورت وجود مستحدثات و اعیانات، ذکر تاریخ احداث و دلایل آنها و قید تعداد و نوع اعیانات به طور مشخص در صورت‌جلسه‌ی معاینه‌ی محل.
- ۱-۲-۵-۴- بررسی اسناد رسمی و مدارک موجود که از طرف مرجع استعلام‌کننده یا مدعی مالکیت ارائه شده است.
- ۱-۲-۵-۵- امضای نقشه‌ی هوایی و کروکی زمین توسط اعضای کمیسیون بعد از معاینه محلی و احراز انطباق محل پلاک موردنظر با موقعیت پیاده شده روی نقشه.
- ۱-۲-۵-۶- توجه به سوابق ثبتی از قبیل اظهارنامه‌های ثبتی و تحدید حدود و مندرجات سند مالکیت.
- ۱-۲-۵-۷- توجه به موقعیت‌های جغرافیایی و اقلیمی منطقه خصوصاً داشتن آب کافی و نیز مدت زمان لازم جهت آیش زمین برای اراضی مزروعی.
- ۱-۲-۵-۸- استفاده از نظرات کارشناسان مجرب در زمینه‌ی کشاورزی و خاک‌شناسی با توجه به وضعیت، جنسیت و نوعیت خاک.

نکته مهم این است که موارد مذکور هر یک به تنهایی ملاک تشخیص قرار نمی‌گیرد بلکه مجموعه‌ای از آنها به نحوی که افاده‌ی علم و یقین کند باید مورد توجه قرار گیرد.

۳-۵-۱- صدور نظریه‌ی تشخیص کمیسیون

کمیسیون با حضور کلیه‌ی اعضا تشکیل و تصمیمات آن با اکثریت آرا اتخاذ می‌شود. تصمیمات در برگ‌های مخصوصی که حاوی مشخصات زمین مورد نظر و مستندات و توجیه رأی و محل امضای اعضای کمیسیون و تاریخ صدور و ابلاغ رأی می‌باشد درج می‌گردد.^۱

تصمیم کمیسیون وقتی عنوان نظریه را دارد که به صورت نوشته درآید. نظریه باید حاوی نکات زیر باشد:

۱-۳-۵-۱- مقدمه‌ی نظریه: شامل تاریخ صدور نظریه، نام مالک یا مالکین، شماره و پلاک ثبتی و مرجع درخواست‌کننده.

۲-۳-۵-۱- اسباب نظریه: پس از بیان مقدمه، کمیسیون دلایل خود را ذکر کرده و موجبات و علل اخذ تصمیم خود را شرح می‌دهد به نحوی که وقتی آن نظریه مطالعه شود علت صدور آن به وضوح مشخص باشد و مالک و یا دادگاه صالح از دلایل آن آگاه شود. نظریه‌ی صادره خصوصاً نظریه‌ی موات بودن زمین باید مستدل و مستند به اسباب و جهات و مواردی باشد که امکان رد و نقض نظریه را به حداقل برساند؛ به عبارت دیگر، نظریه باید موجّه و مدلل باشد؛ یعنی جهات و دلایل ذکر شوند.

ضروری است که در نظریه، به معاینه‌ی محل و مشهودات اعضا اشاره شود. تحقیقات از معمرین و معتمدین، نقشه‌های هوایی، نظرات کارشناسان مفسر عکس‌های هوایی و سنوات مختلف که منشاء و موجب صدور نظریه شده است، بیان شود. در صورت وجود مستحذات و تأسیسات، با ذکر قدمت و دلایل و تعداد و مساحت و نوع آنها درج گردد. مندرجات سند مالکیت و سوابق ثبتی مورد توجه قرار گرفته و از هر نکته‌ای که بتوان به اتقان نظریه کمک کند استفاده شود. چنانچه به منظور احراز سابقه‌ی عمران، از ادارات ذی‌ربط مانند: اداره‌ی کشاورزی، ثبت، آب و غیره استعلام شده است مفاد نامه‌های واصله،

۱- جامعه‌بزرگ، محمد؛ تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، ص ۹۲.

مورد عنایت قرار گیرد. در صورتی که در مواردی تأمین دلیل یا جلب نظر کارشناس انجام شده باشد مفاد نظریه‌ی کارشناسی در نظریه قید گردد. آنچه را که در معاینه و بازدید محل و در صورت جلسه‌ی مربوطه مورد توجه قرار گرفته از قبیل وضعیت طبیعی، جغرافیایی، جنس و نوع خاک (سنگی، شنی یا ریگزار بودن زمین)، شیب زمین، آب و هوای محل، دسترسی به منابع تأمین آب مانند: رودخانه، نهر، قنات، چشمه، چاه عمیق و نیمه عمیق، امکان کشت دیم، میزان آب‌دهی منابع آب و تناسب آن با میزان زمین، تاریخ بهره‌برداری از منابع آب و وضعیت مجاورین زمین، در نظریه‌ی کمیسیون قید آن ضروری به نظر می‌رسد؛ زیرا در صورت اعتراض به نظریه، متن و مفاد نظریه مورد توجه محاکم قرار می‌گیرد.^۱

۳-۳-۵-۱- مفاد نظریه به معنی اخص (رأی کمیسیون):

این قسمت که راجع به نوعیت زمین تعیین تکلیف می‌نماید مهم‌ترین قسمت نظریه است؛ زیرا در صورت موات اعلام شدن زمین، دولت مالک و منتفع آن می‌گردد و موجب سلب مالکیت فردی است که اسناد مالکیت آن را در اختیار داشته است. در نگارش این قسمت از نظریه باید الفاظی به کار گرفته شود که دلالت صریح بر نظر اعضای کمیسیون و تعیین نوعیت زمین داشته باشد و جای تردید و ابهام و تفسیر و تعبیر را باقی نگذارد. بنابراین لازم است نوع زمین با حروف مقطّع نیز صراحتاً درج گردد. در صورتی که زمین دایر تشخیص شود کمیسیون، نوع دایر آن را تحت عنوان دایر تأسیساتی، یا ساختمانی، باغ و یا مزروعی قید می‌نماید.

آرای صادره باید عاری از هرگونه قلم‌خوردگی، لاک‌گرفتگی و حشو و زواید و مطالب

۱- در رأی شماره‌ی ۹۳۰۹۹۷۲۲۱۸۲۰۰۱۰۴ مورخ ۹۳/۲/۱۰ شعبه‌ی دهم دادگاه عمومی بخش لوسانات موضوع پرونده‌ی کلاسه‌ی ۹۱۰۹۹۸۲۲۱۸۲۰۰۳۹۹ که به موجب دادنامه‌ی شماره‌ی ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۱۸۰۰۴۲۷ مورخ ۹۳/۴/۱۰ دادگاه تجدیدنظر استان تهران تأیید شد چنین آمده است: «... حسب نظریه‌ی هیأت پنج نفره‌ی کارشناسان، ملک مورد ترافع که در ارتفاعات پُر شیب منطقه واقع شده است بر اساس عکس‌های هوایی، در گذشته فاقد سابقه‌ی احیا بوده و در حال حاضر نیز چنین می‌باشد. بافت خاک به دلیل شیب تند، دارای سنگ‌ریزه بوده و قابلیت نگهداری آب در آن اندک است. زمین ناهموار و پر شیب است و امکان کشت دیم هم در آن میسر نیست و ...».

الحاقی باشد. چنانچه مشخص گردد که در ذکر شماره‌ی پلاک یا اسامی مالکین و مشخصات مالک اشتباهی صورت گرفته است اصلاح و رفع اشتباه با اعضای همان کمیسیون و یا کمیسیون‌های جانشین با توضیح در ذیل آرای صادره و دفاتر مربوطه و امضای اعضا در ذیل دفتر و رأی خواهد بود. بدیهی است اصلاح رأی در صورتی ممکن است که اشتباه مربوط به اصل رأی و اظهارنظر به معنای اخص که راجع به تشخیص نوع زمین است نباشد. در صورت وقوع چنین اشتباهی، به مستفاد از مفهوم مخالف دستورالعمل، حتی اعضای کمیسیون نیز مجاز به تغییر رأی خود نخواهند بود.^۱

۲- ابلاغ نظریه

قانون زمین شهری راجع به نحوه‌ی ابلاغ نظریه‌ی کمیسیون و موعد آن ساکت است. هرچند آیین‌نامه‌ی اجرایی مصوب ۱۳۶۷، ابلاغ مستقیم نظریه به مالکین را پیش‌بینی ننموده بود اما در مواد ۱۳ و ۱۵ خود، مقرراتی راجع به ابلاغ نظریه را متذکر گردیده بود. قسمت اخیر ماده‌ی ۱۳ آیین‌نامه‌ی اجرایی سابق، مقرر می‌داشت:

«وزارت مسکن و شهرسازی پس از بررسی مدارک و رسیدگی به شرح دستورالعمل مربوطه، یک نسخه از نقشه‌ی امضا شده به انضمام نظریه‌ی خود را حداکثر ظرف مدت یک‌ماه به مرجع درخواست‌کننده ارسال و نسخه‌ی دیگر را در وزارت مسکن و شهرسازی بایگانی می‌گرداند».

در ماده‌ی ۱۵ آیین‌نامه‌ی اجرایی سابق نیز پیش‌بینی شده بود:

«نظریه‌ی وزارت مسکن و شهرسازی بایستی حداکثر ظرف ۱۵ روز از سوی مرجع درخواست‌کننده به مالک یا مالکین ابلاغ شود و در صورت عدم دسترسی به مالک یا مالکین، یک نوبت در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار محلی و در صورت نبودن روزنامه محلی، در روزنامه‌ی کثیرالانتشار در نزدیک محل وقوع ملک آگهی خواهد شد».

با تغییر و اصلاح آیین‌نامه‌ی اجرایی در سال ۱۳۷۱، قسمت اخیر ماده‌ی ۱۳ سابق در ماده‌ی ۷ آیین‌نامه‌ی اجرایی فعلی آورده شد لیکن مفاد ماده‌ی ۱۵، در هیچ یک از مواد آیین‌نامه‌ی سال ۱۳۷۱ پیش‌بینی نگردید.

۱- جامعه‌بزرگ، محمد؛ تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، ص ۹۴.

منظور از تعیین مهلت اعتراض به نظریه‌ی وزارت مسکن و شهرسازی موضوع ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری، اعلام رأی به مالک یا مالکین بوده و از سویی غایت در اعلام، آگاهی و استحضار مالکیت از مفاد رأی است و این امر منحصر به ابلاغ از طریق ابلاغیه یا نشر آگهی نیست. اثبات استحضار مالک از مفاد رأی سبب اسقاط تکلیف قانونی مرقوم و شروع مهلت برای تقدیم اعتراض و آثار حقوقی مترتب بر آن است.^۱

با توجه به عدم ذکر نحوه‌ی ابلاغ و اعلام نظریه‌ی کمیسیون ماده‌ی ۱۲ در متن قانون و خلأ موجود در آن، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوبه‌ای تحت عنوان «تعیین مهلت اعتراض به نظریه‌ی وزارت مسکن و شهرسازی موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲»، در تاریخ ۷۰/۱۱/۳ به تصویب رساند و موضوع اعلام نظریه را نیز مدنظر قرار داد. قسمت صدر این مصوبه می‌گوید: «وزارت مسکن و شهرسازی مکلف است نظریه‌ی خود را در تشخیص نوع زمین اعم از آنچه تاکنون صادر نموده و به آن اعتراض نشده یا آنچه بعداً صادر می‌نماید به مالکین اعلام نماید...».

تدقیق در عبارات صدر مصوبه‌ی مذکور، دو نکته‌ی حایز اهمیت را مدلل می‌سازد: اولاً- منظور از اعلام، ابلاغ واقعی است؛ یعنی اینکه برگ نظریه‌ی تشخیص باید به خود مالک یا مالکین ابلاغ و اعلام شود؛ زیرا متن مصوبه با عبارت «به مالکین اعلام نماید» به این موضوع صراحت دارد. بنابراین ابلاغ قانونی، از طریق ابلاغ به بستگان و الصاق به محل، مدنظر مصوبه نمی‌باشد.

ثانیاً- برخلاف مقررات راجع به ابلاغ در آیین دادرسی مدنی که ابلاغ براساس نشانی ذکر شده در دادخواست صورت می‌گیرد، در خصوص نظریه‌ی کمیسیون، متأسفانه در مواردی نشانی مالک مشخص نیست، چه اینکه اگر مالک رأساً، یا از طریق مراجع ذی‌ربط، درخواست نظریه‌ی تشخیص نوعیت زمین را داشته باشد معمولاً نظریه‌ی کمیسیون، حضوراً به وی ابلاغ و اعلام می‌شود و در ذیل برگ نظریه و در محل موردنظر، مراتب ابلاغ، ذکر و امضای وی اخذ می‌گردد. اما در مواردی که وزارت مسکن و

۱- زندی، محمدرضا؛ آرای کمیسیون ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری، مجله‌ی قضاوت، شماره‌ی ۷۶، خرداد و تیر ۱۳۹۱، ص ۴.

شهرسازی رأساً جهت شناسایی ملک اقدام نموده و منتهی به صدور نظریه شده باشد معمولاً نشانی مالک در اختیار نمی‌باشد تا نظریه به وی ابلاغ شود لذا با توجه به قسمت دوم مصوبه‌ی مذکور، نسبت به درج آگهی اقدام می‌شود.

۳- انتشار آگهی

برای ضرورت انتشار آگهی، قانون‌گذار دو حالت را پیش‌بینی نموده است:

- حالت اول: در صورت عدم دسترسی به مالک.

- حالت دوم: در صورت استنکاف مالک از دریافت نظریه.

البته در هر یک از این دو حالت، وزارت مسکن و شهرسازی مکلف به انتشار آگهی شده است و در صورت ایراد در محاکم، اثبات موضوع عدم دسترسی به مالک یا امتناع مالک از دریافت نظریه به‌عهده‌ی مدعی یعنی وزارت مسکن و شهرسازی (راه و شهرسازی فعلی) است.

مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب سال ۱۳۷۰ مقرر داشته است: «نظریه طی ۲ نوبت به فاصله‌ی ده روز در روزنامه‌ی کثیرالانتشار آگهی شود. هدف از انتشار آگهی، اطلاع مردم از موضوع است تا در صورت تضييع حق آنها، اعتراض خود را در موعد مقرر به مرجع ذیصلاح تسلیم نمایند».

متن مصوبه به انتشار آگهی در روزنامه‌ی کثیرالانتشار اکتفا کرده و به اینکه آیا روزنامه‌ی کثیرالانتشار، سراسری یا محلی باشد اشاره‌ای ننموده است؛ لذا اصلح بود قانون‌گذار به‌منظور جلوگیری از این ابهام، به روزنامه‌های کثیرالانتشار سراسری تصریح می‌نمود تا موجب تضييع حقوق مالک نگردد؛ زیرا مقصود از انتشار آگهی، این است که مالک از مفاد نظریه مطلع شود و این منظور با انتشار نظریه در روزنامه‌ی محلی، برای مالکی که در محل، سکونت ندارد حاصل نمی‌شود.

با انقضای مهلت سه ماهه از تاریخ آخرین آگهی و عدم تقدیم دادخواست و اعتراض به دادگاه، نظریه‌ی تشخیص قطعیت یافته و لازم الاجر می‌شود. لذا در صورتی که در خارج از مهلت مقرر قانونی، اعتراض به دادگاه تقدیم شده باشد به دلیل خارج از موعد بودن اعتراض و قطعیت نظریه، دعوی قابل رد است.

۴- اعتراض به نظریه‌ی تشخیص نوعیت زمین

۴-۱- کسانی که حق اعتراض دارند:

متأسفانه قانون زمین شهری راجع به اینکه چه کسانی حق اعتراض دارند ساکت است و ماده‌ی ۱۲ قانون مذکور نیز صرفاً به این موضوع اکتفا نموده است که تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی قابل اعتراض در دادگاه صالحه می‌باشد. ممکن است عموم و اطلاق عبارات قسمت اخیر ماده‌ی ۱۲ مذکور این نکته را متبادر سازد که کلیه‌ی اشخاص اعم از مالک (خواه مالک به موجب سند رسمی یا مالک به موجب سند عادی) و نماینده‌ی قانونی آنها، حق اعتراض داشته باشند. متن مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۷۰ نیز با ذکر عبارت «مدعیان می‌توانند اعتراض خود را به دادگاه تسلیم نمایند» مشکل را دو چندان کرده است؛ برای اینکه مشخص نیست منظور از «مدعیان» چه کسانی هستند و مدعا به آنها چیست؟ آیا مدعیان مالکیت مدنظر قانون‌گذار بوده و یا معترضین به نظریه‌ی تشخیص را مدعیان قلمداد کرده است؟

۴-۲- مهلت اعتراض

ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری، در مورد مهلت اعتراض ساکت است. ماده‌ی ۱۲ قانون اراضی شهری مصوب سال ۱۳۶۰ مقرر داشته بود: «تشخیص کمیسیون ظرف ۱۰ روز از تاریخ اعلام وزارت مسکن و شهرسازی قابل اعتراض در دادگاه محل است». با عنایت به سکوت قانون زمین شهری، زمان اعتراض، به ارائه‌ی درخواست مالک بستگی داشت لذا با توجه به تبعات و آثار سویی که متوجه اقدامات وزارت مسکن و شهرسازی می‌گردید و همواره نظرات کمیسیون موضوع ماده‌ی ۱۲ و مالکیت دولت (در صورت موات بودن زمین) را در معرض تزلزل قرار می‌داد، ناگزیر مجمع تشخیص مصلحت نظام در مصوبه‌ی سال ۱۳۷۰، این نقیصه را رفع کرد و مهلت حق اعتراض را سه ماه از تاریخ اعلام نظریه و در صورت انتشار آگهی، سه ماه از تاریخ آخرین آگهی مقرر نمود.

مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص «تعیین مهلت اعتراض به نظریه‌ی وزارت مسکن و شهرسازی موضوع ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری» مقرر می‌دارد: «... مهلت حق اعتراض از تاریخ اعلام، سه ماه تعیین می‌گردد. در صورت عدم دسترسی یا استنکاف مالک از دریافت نظریه، بایستی طی دو نوبت به فاصله‌ی ۱۰ روز

نظریه‌ی مذکور در روزنامه‌ی کثیرالانتشار آگهی شود و تا سه ماه از تاریخ آخرین آگهی، مدعیان می‌توانند اعتراض خود را به دادگاه تسلیم نمایند...».

۳-۴- مرجع صالح و نحوه‌ی اعتراض

قسمت اخیر ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری در مورد مرجع صالح جهت اعتراض به نظریه‌ی کمیسیون مقرر می‌دارد: «...این تشخیص قابل اعتراض در دادگاه صالحه می‌باشد». در ذیل ماده‌ی ۱۲ قانون اراضی شهری، به قطعیت حکم صادره توسط دادگاه محل اشاره نموده بود. در اینکه این حکم قابل فرجام بود یا خیر اختلاف نظر وجود داشت تا اینکه دیوان عالی کشور در رأی شماره ۳۳-۶۴/۱۲/۱۳ چنین اظهار نظر نمود: «جمله‌ی ذیل ماده‌ی ۱۲ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ مبنی بر قطعیت حکم دادگاه، با توجه به رویه‌ی قانون‌گذاری قوه‌ی مقننه در جهت اعمال موازین اسلامی، مشعر بر این معنی است که آرای دادگاه‌های عمومی حقوقی موضوع ماده‌ی ۱۲ قانون اراضی شهری، قابل رسیدگی فرجامی به نحو مذکور در قانون آیین دادرسی مدنی نمی‌باشد.^۱

اما در خصوص نحوه‌ی اعتراض لازم به ذکر است که اعتراض به نظریه‌ی تشخیص نوعیت زمین موضوع ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری، همانند سایر دعاوی حقوقی، باید با تنظیم دادخواست^۲ و تقدیم آن به مرجع قضایی ذیصلاح شروع شود لیکن از آنجا که دعوی اعتراض به نظریه‌ی کمیسیون ماده‌ی ۱۲، دعوی غیرمالی^۳ محسوب می‌شود لذا

۱- رحمانی، محمد؛ مجموعه قوانین و مقررات اراضی، چاپ اول، انتشارات خط سوم، ۱۳۷۹، ص ۲۲۱.

۲- ماده‌ی ۴۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب سال ۷۹: «شروع رسیدگی در دادگاه مستلزم تقدیم دادخواست می‌باشد...».

۳- غیرمالی بودن دعوی مطروحه به خواسته‌ی اعتراض به نظریه‌ی کمیسیون ماده‌ی ۱۲، مورد پذیرش غالب محاکم در پرونده‌های مربوط می‌باشد. با این همه برخی از محاکم قایل به مالی بودن دعوی یاد شده هستند و بر این باورند که تمبر هزینه‌ی دادرسی باید براساس قیمت منطقه‌ای ابطال شود. برای نمونه دادنامه‌ی شماره‌ی ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۱۸۰۰۶۶۸ مورخ ۹۳/۵/۲۷ صادره از شعبه‌ی ۱۹ دادگاه تجدیدنظر استان تهران که در پاسخ به ایراد تجدیدنظرخواه مبنی بر عدم ابطال هزینه‌ی دادرسی در مرحله‌ی بدوی توسط خواهان چنین استدلال نموده است که: «... ثالثاً ایراد تجدیدنظرخواه مبنی بر عدم پرداخت هزینه‌ی دادرسی براساس ارزش منطقه‌ای ملک محاسبه که در مانحن فیه نیز بدین گونه عمل شده است و هزینه‌ی دادرسی بر اساس فرم ارزشیابی منطقه‌ای اخذ شده است...».

طبق بند ۱۳ از ماده‌ی ۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (اصلاحی سال ۸۹)، هزینه‌ی دادرسی مربوطه تعیین می‌گردد. مضافاً اینکه برابر صدر تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۲ قانون، رسیدگی به اعتراض نظریه‌ی کمیسیون مذکور در صلاحیت دادگاه صالحه و صدور حکم خارج از نوبت و بدون رعایت تشریفات آیین دادرسی خواهد بود.

در خصوص امکان تجدیدنظر از رأی دادگاه در رسیدگی به تشخیص وزارت مسکن، قوانین جاری کشور از جمله قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی و اصلاحیه‌های بعدی آن و قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳ و اصلاحیه‌ی سال ۱۳۸۱ آن معتبر و حاکم است. نهایتاً متذکر می‌گردد که با توجه به صراحت قانون در خصوص صلاحیت دادگاه در رسیدگی به اعتراض و تشخیص مذکور، دیوان عدالت اداری در این مورد فاقد صلاحیت می‌باشد.^۱

۴-۴- دلایل اعتراض

در خصوص ضمایم و دلایل اعتراض، ضروری است تصویر مصدق اسناد و مدارک مالکیت (قبلی) به عنوان دلیل مالکیت خواهان دعوی، به ضمیمه‌ی دادخواست ارائه و تقدیم گردد. همچنین در صورتی که قبل از طرح دعوی، مبادرت به تأمین دلیل یا اقدام به جلب نظر کارشناس یا اخذ نظریه‌ی آزمایشگاه خاک‌شناسی یا استشهاده‌ی محلی و غیره شده باشد ضمن درج مطالب در متن دادخواست، تصویر مصدق مدارک مربوطه باید به پیوست آن به مرجع قضایی تقدیم گردد. ضمناً لازم است در دادخواست تقدیمی علاوه بر ذکر مشخصات مالک، شماره‌ی ملک (اصلی و فرعی)، میزان مالکیت مالک، محل وقوع ملک، وضعیت موجود زمین با ذکر اعیان و مستحدثات احتمالی و تاریخ انتشار آگهی یا ابلاغ نظریه، به درج دلایل عدم مطابقت نظریه‌ی صادره با سابقه‌ی ملک و وضع موجود آن و غیرواقعی بودن نظریه، با استناد به تعاریف فقهی و قانونی نوع زمین مورد تشخیص و با استدلال به مطالب معنونه، باری جسته و عنداللزوم جلب نظر کارشناسی رسمی

۱- سالاری، مصطفی؛ تحصیل و تملک اراضی توسط دولت، چاپ دوم، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۹۱، ص ۹۱.

دادگستری و معاینه و تحقیقات محلی و اخذ نظریه‌ی اداره‌ی آزمایشگاه خاک‌شناسی را از محضر دادگاه درخواست نمود.

۵-۴- آثار اعتراض به نظریه‌ی تشخیص

هرچند قواعد کلی حقوقی و عمومات قانونی ایجاب می‌نماید که تا صدور حکم از مرجع قضایی و قطعیت نظریه‌ی تشخیص کمیسیون ماده‌ی ۱۲، به منظور جلوگیری از بروز مشکلات عدیده برای دولت و مردم، اقدامات دولت متوقف گردد لیکن قانون‌گذار بدون توجه به مشکلات آتی در ذیل تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری مقرر می‌دارد: «...اعتراض به تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی در دادگاه، مانع از اجرای مواد این قانون نمی‌گردد».

همچنین قسمت اخیر ماده‌ی ۶ قانون زمین شهری می‌گوید: «...ادارات ثبت اسناد و املاک مکلف‌اند به درخواست وزارت مسکن و شهرسازی اسناد آنها (زمین‌های موات) را به نام دولت صادر نمایند...» و در اجرای مقررات مذکور، ماده‌ی ۱۹ آیین‌نامه‌ی اجرایی، تکالیفی را به عهده‌ی ادارات ثبت پیش‌بینی نموده است. بند ج ماده‌ی ۱۹ مقرر داشته است: «چنانچه زمینی که موات اعلام شده است دارای اعتراضی به تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی در خصوص نوع زمین یا اعتراض به ثبت یا حدود یا سایر اعتراضات قانونی در مراجع ذی‌صلاح یا تعارض ثبتی باشد یا در رهن و وثیقه و بازداشت بوده یا حق اعیانی و حق ریشه و کشت برای دیگران در آن قید شده باشد ادارات ثبت مکلف به صدور سند آزاد و بدون قید بازداشت یا وثیقه و رهن و سایر قیود یاد شده، به نام دولت به نمایندگی مرجع قانونی درخواست‌کننده‌ی سند می‌باشند...». مضافاً بند ۵ ماده‌ی ۱۹ مذکور تصریح می‌نماید: «در مواردی که زمین براساس نظر وزارت مسکن و شهرسازی موات تشخیص داده شود ادارات ثبت مکلف‌اند به درخواست وزارت مسکن و شهرسازی قبل از قطعیت نظریه‌ی مرقوم، سند مالکیت آن را به نام دولت به نمایندگی وزارت مسکن و شهرسازی صادر نمایند...».

بنابراین به صرف موات تشخیص دادن زمین و اعلام وزارت مسکن و شهرسازی، ادارات ثبت مکلف به صدور سند مالکیت زمین به نام دولت می‌باشند لذا اعتراض به نظریه‌ی تشخیص تأثیری در موضوع نداشته و موجب جلوگیری از صدور سند به نام دولت نمی‌گردد.

نتیجه‌گیری

در این مقاله با توجه به وجود اراضی با نوعیت‌های مختلف در جامعه و اینکه هر یک از انواع این‌گونه اراضی، آثار و تبعات گوناگونی با یکدیگر دارند و حقوق و تکالیفی را برای مالکان آن از یک سو و برای دولت از دیگر سو ایجاد می‌نمایند ضرورت تشخیص نوعیت اراضی، تبیین گشته و مورد بررسی قرار گرفت. کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، این وظیفه‌ی مهم را ایفا می‌نماید؛ چون نظریه‌ی کمیسیون مذکور در صورت تشخیص نوعیت موات، موجب سلب مالکیت و ابطال سند اشخاص و تثبیت مالکیت برای دولت می‌گردد که توجه به ملاک‌های تشخیص و مستندات قانونی و دقت در مبنای استدلال نظریه‌ی کمیسیون را ایجاب می‌نماید؛ زیرا در غیر این صورت به لحاظ تعارض اقدامات کمیسیون یاد شده با حقوق اشخاص، این نظریات در مراجع قضایی مورد اعتراض قرار گرفته و مورد نقض و ابطال قرار می‌گیرند. هرچند که براساس سوابق قضایی موجود در پرونده‌های کمیسیون ماده ۱۲، در مواردی نیز با وجود دلایل و مستندات محکم و متقن نظریه‌ی کمیسیون، بنا به دلایلی از جمله عدم توجه به ایرادات مربوط به اعتراض خارج از مهلت، عدم دقت کارشناسان رسمی منتخب دادگاه در مورد اظهارنظر راجع به سبق احیا و قابلیت یا عدم استعداد خاک و نیز عدم آشنایی برخی از قضات محترم با مقررات قانون زمین شهری، نظریات کمیسیون ابطال گردید و حقوق دولت به ناحق تضییع شده است. بنابراین ضرورت دارد اولاً؛ کمیسیون‌های تشخیص ماده ۱۲ براساس ملاک‌ها و مستندات قانونی مبتنی بر مقررات و دستورالعمل‌های مربوطه نسبت به صدور نظریات مستند و مستدل اقدام نمایند و در مورد ابلاغ صحیح و قانونی نظریات کمیسیون به مالکان و اشخاص ذی‌حق، توجه لازم را مبذول دارند. ثانیاً؛ قضات محترم نیز ضمن آشنایی با مقررات زمین شهری، در موارد صدور قرار کارشناسی، در انتخاب کارشناس مطلع و خبره و مورد وثوق، اهتمام نمایند. البته بهترین شیوه در مورد اخیر، تعیین و تشکیل شعب تخصصی است که مکاتبات متعددی در این مورد با ریاست محترم قوه‌ی قضاییه به عمل آمده است که با صدور بخشنامه‌هایی از سوی قوه‌ی قضاییه نیز منجر به تشکیل این شعب در برخی از شهرستان‌ها گردیده است.

فهرست منابع

الف) کتاب‌ها و مقالات

- ۱- جامه بزرگ، محمد؛ تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، چاپ اول، همدان، شرکت انتشارات مسلم، ۱۳۶۹.
- ۲- رحمانی، محمد؛ مجموعه قوانین و مقررات اراضی، چاپ اول، انتشارات خط سوم، ۱۳۷۹.
- ۳- زندی، محمدرضا؛ آرای کمیسیون ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری، مجله‌ی قضاوت، شماره ۷۶، خرداد و تیر ۱۳۹۱.
- ۴- سالاری، مصطفی؛ تحصیل و تملک اراضی توسط دولت، چاپ دوم، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۹۱.
- ۵- شمس، احمد؛ نظام حقوقی اراضی ملی شده، چاپ پنجم، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۸۵.
- ۶- عباسی داکانی، خسرو؛ پیرامون قانون زمین شهری، مجله‌ی کانون سردفتران و دفتریاران، شماره‌ی ۴۳، تیرماه ۱۳۸۲.

ب) قوانین و مقررات

- ۱- قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستأجر مصوب سال ۱۳۴۷.ش.
- ۲- قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۷۴.
- ۳- قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب ۱۳۵۸/۴/۵.ش.
- ۴- قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷.ش.
- ۵- قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲.ش.
- ۶- آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره... مصوب سال ۱۳۴۸.ش.
- ۷- آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و... مصوب ۱۳۵۸/۵/۲۲.ش.
- ۸- آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۱/۳/۳۰.ش.
- ۹- آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۷/۴/۲۹.ش.
- ۱۰- اصلاح آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون زمین شهری مصوب ۱۳۷۱/۳/۲۴.ش.
- ۱۱- دستورالعمل اجرایی ماده‌ی ۱۲ قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۷.ش.

**Procedure investigation of the commission article 12
of the law of land**

Sayyed Ali Asghar Khanian

Abstract:

Effects of different lands and different in nature. And because each type of special rights and privileges must be distinct types to equity and its owners, whether natural or legal persons are not violated and the tasks that people understand this is to be done property. Obviously, to achieve this purpose should be the policy for determining the type of land and there are legal and duties of the owners of such lands to be. At this point it is important to recognize that the implementation of rules and regulations and determine the type of land has financial implications and effects and those losses to remedy their lost right had referred to the judicial authorities and appealed to the commission to recognize lands are theory. We recognize the importance of the historical nature of urban land in the need to identify the type and source and detection performance and the issuance of the notification of the objection to the theory and the theory of diagnosis discussed.

Keywords: detection commission, type, urban land, article 12 of the lan.