



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال دستورالعمل شماره ۳۷۱۷۴

مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۸

کد گزارش: ۹۴۰۶۰۳۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۶/۲۳

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال دستورالعمل شماره ۳۷۱۷۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۸

تهیه و تنظیم:

مرتضی حاج علی خمسه

نظارت:

محمدهادی زرافشان، محمد برومند

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۰۶۰۳۰

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۰۶/۲۳

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: ابطال دستورالعمل شماره ۳۷۱۷۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۸

شاکی: آقای باقر قلیچ با وکالت آقای بهادر احمدی

طرف شکایت: سازمان ملی زمین و مسکن

جهات مغایرت شرعی: مغایرت با قاعده فقهی «لاضرر»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۱۲۱۸۵/۲۰۰ - ۱۳۹۴/۱/۳۰

مقدمه

شاکی در شکایت خود، ابطال دستورالعمل شماره ۳۷۱۷۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۸ سازمان ملی زمین و مسکن را درخواست کرده است. هرچند در برگ دادخواست، ابطال دستورالعمل مذکور به طور مطلق درخواست شده است، اما نهایتاً در لایحه رفع نقص تقدیم شده به تاریخ ۱۳۹۴/۱/۲۴، موضوع خواسته، «ابطال صرفاً بند «الف» دستورالعمل» مزبور اعلام شده است.

همچنین وی مغایرت‌های قانونی و شرعی متعددی را متوجه این دستورالعمل دانسته است اما در جهت مغایرت شرعی، تنها به قاعده «لاضرر» استناد کرده است. در این گزارش پس از بررسی ادله دو طرف دعوا، استدلال‌های مطرح شده ارزیابی و تحلیل خواهد شد.

شرح و بررسی

از آنجا که طبق موازین اسلام، زمین موات ملک کسی شناخته نمی‌شود و در اختیار دولت اسلامی است، اسناد مالکیتی که در رژیم سابق برای زمین‌های موات در داخل محدوده شهری یا خارج از آن، صادر شده است، غیر شرعی

تلقی می‌گردد. بر این اساس «قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن» در ابتدای انقلاب (سال ۱۳۵۸) تصویب شد. پس از آن و در سال ۱۳۶۰، «قانون اراضی شهری» و بعدها در سال ۱۳۶۶، «قانون زمین شهری» نیز به همین موضوع اختصاص یافت.

پرونده حاضر مربوط به دستورالعملی است که سازمان ملی زمین و مسکن در رابطه با کیفیت اجرای مفاد قانون زمین شهری^(۱) صادر کرده است. شاکی مدعی شده است که سازمان ملی زمین و مسکن برخلاف صلاحیت قانونی خود و برخلاف قواعد و اصول مسلم حقوقی، دستورالعملی صادر کرده است که به نقض حقوق مکتسبه اشخاص منجر می‌شود. همچنین وی بیان داشته است که فرم معرفی مالکان اولیه به شهرداری جهت اخذ پروانه ساختمان، جزء لاینفک دستورالعمل مورد شکایت قرار گرفته است تا شهرداری بدون مالکیت رسمی ملک به نام مالکان اولیه، جواز ساخت و ساز آن را صادر نماید. در همین راستا، شاکی ادله خود را مبنی بر مغایرت شرعی و قانونی^(۲) دستورالعمل مذکور، چنین ابراز کرده است:

- در ماده (۷) قانون زمین شهری،^(۳) صحبتی از لغو مالکیت مالکان زمین‌های موات شهری نشده است و با توجه به مالکیت اولیه، تا هزار مترمربع در اختیار این مالکان باقی می‌ماند تا ظرف مدت سه سال آن را احیا کنند. لذا لغو مالکیت

۱. قانون زمین شهری؛ قانون مؤخر در زمینه زمین‌های موات و ضوابط عمران و احیای آن است.
۲. شاکی به‌طور مشخص، تفکیکی میان ادله خود مبنی بر مغایرت شرعی یا مغایرت قانونی ارائه نکرده است و بسیاری از ادله خود را دال بر «مغایرت شرعی و قانونی» دانسته است. به همین جهت در بررسی ادله وی، تفکیکی از این حیث صورت نگرفته است.

۳. ماده (۷) قانون زمین شهری: «کسانی که طبق مدارک مالکیت، از زمین‌های موات شهری در اختیار داشته‌اند، مشروط بر آنکه از مزایای مواد (۶) یا (۸) قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ استفاده نکرده و مسکن مناسبی نداشته باشند، طبق ضوابط مسکن و شهرسازی در سراسر کشور قطعه و یا قطعاتی جمعاً معادل ۱۰۰۰ (هزار) مترمربع در اختیارشان گذاشته می‌شود تا در مهلت مناسبی که در آیین‌نامه تعیین خواهد شد عمران و احیا کنند. در صورت عدم عمران و احیا بدون عذر موجه اجازه مذکور ساقط و زمین به دولت باز می‌گردد.»

مذکور در پیوست دستورالعمل مورد شکایت^(۱)، مغایر ماده (۷) قانون زمین شهری است.

- ذکر این نکته در بند «الف» دستورالعمل مذکور که «باتوجه به قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی»، نقل و انتقالاتی روی اراضی مذکور انجام می شود که مغایر ماده (۷) قانون زمین شهری است»، درست نیست؛ زیرا قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی، مؤخر بر قانون زمین شهری است و اصلاً با آن مغایرتی ندارد.

- اقدام سازمان ملی زمین و مسکن مبنی بر لغو دستورالعمل سابق (دستورالعمل شماره ۲۳۴۸۱/هـ مورخ ۱۳۷۲/۶/۲۵) و صدور دستورالعمل مورد شکایت با ادعای نظارت بر مهلت سه ساله عمران و احیا، مغایر مقررات شرعی و قانونی ناظر بر حقوق مالکانه است.

- از عبارت «دراختیار گذاشتن» در ماده (۷) قانون زمین شهری و نیز عبارت انتهایی این ماده، لغو مالکیت از مالکان اولیه برداشت نمی شود و صرفاً در صورت عمران و احیا نکردن، لغو مالکیت به عمل می آید؛ بنابراین فرم صدور مجوز عمران و احیا، مغایر قوانین و مقررات مربوط است.

- در فرم پیوست دستورالعمل قید شده است که این فرم، یک مجوز است. صدور مجوز به نام اشخاص جهت عمران و احیای زمین بدون مالکیت آن ها، مغایر قانون است. در ضمن در بند «۴» این فرم^(۲) به ممنوعیت هرگونه

۱. در بند «۳» پیوست مذکور گفته شده است که در صورت عمران و احیا نکردن و اتمام مهلت سه ساله، «زمین موصوف بدون عوض در مالکیت دولت ابقا و به دولت مسترد می گردد».

۲. بند ۴ فرم پیوست دستورالعمل مورد شکایت: «هرگونه نقل و انتقال زمین پلاک مذکور اعم از عین و منفعت، کلاً یا جزئاً، مشاعاً یا مفروضاً تحت هر عنوان از قبیل بیع، صلح، اجاره، وکالت و غیره قبل از عمران و احیای کامل زمین و اعلام بلامانع بودن انتقال از سوی این اداره کل ممنوع می باشد.»

نقل و انتقال این اراضی اشاره شده است که در اصل، صلاحیت قانون‌گذار است و وضع این ممنوعیت بدون وجود ممنوعیت قانونی، خارج از صلاحیت سازمان ملی زمین و مسکن است.

- در فرم پیوست دستورالعمل مورد شکایت ذکر شده است که فرد، با امضای این فرم، «حق هرگونه اعتراض و دعوی درخصوص تشخیص زمین و تصمیمات و اقدامات دولت و اداره کل راه و شهرسازی استان را از خود سلب و اسقاط» نموده است. درحالی‌که در قانون زمین‌شهری، به‌ویژه ماده (۷) آن، چنین صلاحیتی به سازمان مذکور داده نشده است. همچنین سلب حقوق اشخاص و اسقاط آن از ایشان، خلاف شرع و قانون است.

- در فرم پیوست دستورالعمل مورد شکایت قید شده است که «این مجوز به‌هیچ‌وجه موجد و موجب مالکیت برای نام‌برده [دارنده مجوز عمران و احیا] نمی‌گردد.» در این صورت اولاً نهاد دولتی صادرکننده این مجوز، بدون محمل قانونی اجازه تصرف در اراضی دولتی را برای اشخاصی صادر کرده است که مالکیتی در آن ندارند. ثانیاً صدور پروانه ساختمان به استناد این مجوز، به‌نام اشخاصی که مالک نیستند، و جاهت قانونی نخواهد داشت.

- در عمل با صدور این دستورالعمل و فرم پیوست آن که جزء لاینفک دستورالعمل است، امکان عمران و احیای اراضی موضوع بحث سلب می‌شود؛ چراکه عملاً بانک‌ها امکان اعطای وام به دارندگان این مجوز را جهت احداث بنا نخواهند داشت و از سوی دیگر صاحبان این مجوز به‌دلیل مالک نبودن، به جلب مشارکت دیگران در احداث بنا یا پیش‌فروش ابنیه احداثی خود قادر نخواهند بود.

- ماده (۷) قانون زمین‌شهری، حق مالکیت اشخاص را درخصوص اراضی موات موضوع آن به رسمیت شناخته است و مقرر داشته است که قسمتی از این

اراضی به مالکانی که اسناد مالکیت آن را دارا هستند، داده شود؛ بنابراین هیچ مجوزی در آن مبنی بر محدود یا لغو کردن مالکیت اشخاص وجود ندارد. اما سازمان ملی زمین و مسکن طی دستورالعمل مورد شکایت، این حق را محدود کرده و نادیده گرفته است. در حقیقت لغو مالکیت صورت گرفته در این دستورالعمل، نه تنها مطابقتی با قانون مذکور ندارد، بلکه اعمال هرگونه محدودیت در حقوق قانونی و مشروع اشخاص، خارج از صلاحیت سازمان مذکور و مغایر قاعده شرعی «لاضرر» است. مضاف بر اینکه دستورالعمل مزبور، مغایر دستورالعمل سابق است که رویه بیست ساله جاری در این موضوع بوده است.

- در بند «الف» دستورالعمل مورد شکایت، جهت تثبیت مالکیت اشخاص، علاوه بر احداث بنا، ارائه پایان کار را ضروری دانسته؛ اما در قانون زمین شهری صرفاً عمران مد نظر بوده است و اشاره ای به لزوم صدور پایان کار ندارد. در مقابل ادعاهای مطرح شده توسط شاکی، اداره حقوقی سازمان ملی زمین و مسکن پاسخی بدین شرح داده است:

- براساس تصریح اصل ۴۵ قانون اساسی^(۱) که مستنبط از آیه شریفه یکم از سوره مبارکه انفال^(۲) بوده، «زمین های موات» در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه درخصوص آن عمل نماید. بنابراین به محض تشخیص زمین های موات از سوی حکومت اسلامی، اساساً مالکیت اشخاص بر آن متصور

۱. اصل ۴۵ قانون اساسی: «انفال و ثروت های عمومی از قبیل زمین های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه ها، رودخانه ها و سایر آب های عمومی، کوه ها، دره ها، جنگل ها، نزارها، بیشه های طبیعی، مراعاتی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آن ها عمل نماید، تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می کند.»

۲. «يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْأَنْفَالِ قُلِ الْأَنْفَالُ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ»

نبوده و اثر قهقرایی بر هرگونه مالکیت داشته و در حقیقت عطف بماسبق می‌شود. از سوی دیگر، اصل مذکور و اصول دیگر قانون اساسی نظیر اصول ۳۱^(۱) و ۴۳^(۲) و ۴۷^(۳)، قانون زمین شهری و آیین‌نامه اجرایی آن و سایر قوانین مربوط مانند «قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن»، در صدد جلوگیری از سوءاستفاده دلالان و زمین‌خواران و تأمین مسکن مناسب برای آحاد مردم جامعه هستند. باتوجه به این نکات، به نظر می‌رسد شاکی تحلیل و استنباط نادرستی از قانون زمین شهری داشته است.

- شاکی در لایحه خود به دفعات، به «برخلاف قواعد و اصول مسلم بودن دستورالعمل مشتکی‌عنه» اشاره کرده است؛ درحالی‌که مشخص نکرده است که کدام بخش از این دستورالعمل مغایر با قانون است و منظور وی از قواعد و اصول مسلم، کدام قاعده فقهی یا حقوقی است.

- شاکی پرونده مدعی شده است که دولت هزار مترمربع از اراضی را به اشخاص واگذار می‌کند؛ درحالی‌که در ماده (۷) قانون زمین شهری درخصوص واجدان شرایط مقرر شده است که «طبق ضوابط مسکن و شهرسازی در سراسر

۱. اصل ۳۱ قانون اساسی: «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آن‌ها که نیازمندترند به‌خصوص روستائینان و کارگران زمینۀ اجرای این اصل را فراهم کند.»

۲. اصل ۴۳ قانون اساسی: «برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران براساس ضوابط زیر استوار می‌شود:

۱- تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

۲- ...»

۳. اصل ۴۷ قانون اساسی: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.»

کشور قطعه و یا قطعاتی جمعاً معادل ۱۰۰۰ (هزار) مترمربع در اختیارشان گذاشته می‌شود»، نه آنکه هزار مترمربع از اراضی در اختیارشان قرار داده شود. این امر نشانه بی‌دقتی نام‌برده در مطالعه مفاد قانون است.

- صدور سند مالکیت، فرع بر اصل مالکیت بوده و به جهت رعایت نظم عمومی مصرح در قانون ثبت اسناد و املاک است؛ بنابراین زمین‌هایی که موات تشخیص داده می‌شوند، به محض تشخیص، در اختیار حکومت اسلامی است و سیر تشریفات صدور و اخذ سند مالکیت، در اصل و مبنای مالکیت خللی وارد نخواهد کرد. با توجه به این توضیحات، آنچه در ماده (۷) قانون زمین شهری بیان شده است، سلب مالکیت دولت نیست، بلکه اجازه‌ای است که به موجب آن، قطعه یا قطعاتی جمعاً معادل ۱۰۰۰ مترمربع در اختیار کسانی که طبق مدارک مالکیت اولیه، زمین‌های موات شهری را در اختیار داشته‌اند، گذاشته می‌شود، مشروط بر آنکه از مزایای مواد (۶)^(۱) یا (۸)^(۲) قانون اراضی شهری (مصوب ۱۳۶۰) استفاده نکرده باشند. این افراد باید این زمین‌ها را در مهلت تعیین شده در آیین‌نامه (سه سال)، عمران و احیا کنند و گرنه اجازه مذکور، ساقط شده و زمین

۱. ماده (۶) قانون اراضی شهری: «کسانی که طبق مدارک مالکیت رسمی از زمین‌های موات شهری داشته‌اند مشروط بر آنکه مسکن مناسبی نداشته باشند طبق ضوابط مسکن و شهرسازی در سراسر کشور زمینی در حد نصاب ماده (۸) در اختیارشان گذاشته می‌شود تا عمران و احیا کنند و در صورت عدم عمران و احیا حق مذکور ساقط و زمین به دولت باز می‌گردد.»

۲. ماده (۸) قانون اراضی شهری: «مالکان اراضی بایر شهری می‌توانند طبق ضوابط وزارت مسکن و شهرسازی در سراسر کشور فقط زمینی را به مساحت کمتر از دو برابر بالاترین حداقل نصاب تفکیکی مناطق مسکونی در شهر محل وقوع زمین حداکثر تا ۱۰۰۰ مترمربع طبق ضوابط شهرسازی مصوب عمران و احیا کنند یا به دولت بفروشند و در شهرهایی که نصاب تفکیک مشخص نگردیده بر طبق آیین‌نامه اجرایی خواهد بود که وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و تصویب می‌نماید و زائد بر آن (نه عین و نه منفعت) قابل واگذاری نیست مگر به دولت و با تقویم دولت.»

به دولت بازمی‌گردد؛ بنابراین تکلیف سازمان مزبور، **صرفاً اعطای مجوز** به اشخاص واجد شرایط و در اختیار قرار دادن اراضی جهت عمران و احیای آن در مهلت مناسب است، نه آنکه دولت، قبل از تحقق شروط قانونی، مالکیت را از خود سلب کرده و آن را به صاحبان مجوز منتقل کند. طبعاً انتقال مالکیت این اراضی از دولت به صاحبان مجوز، پس از تحقق شروط قانونی (عمران و احیا توسط متقاضی واجد شرایط در مهلت مقرر) انجام خواهد شد. در نتیجه، برخلاف ادعای شاکی، ماده (۷) قانون زمین‌شهری مالکیتی را برای اشخاص به رسمیت نشناخته است؛ زیرا در این صورت بین مالکیت دولت بر این اراضی و مالکیت اشخاص بر همان اراضی تعارض آشکار به وجود خواهد آمد. ماده مذکور صرفاً دولت را مکلف نموده است تا به دارندگان مدارک مالکیت قبلی، اجازه عمران و احیا را در مهلت مذکور بدهد که این امر در دستورالعمل مورد شکایت تصریح شده است.

- از عبارت ماده (۷) قانون زمین‌شهری که می‌گوید: «در اختیارشان گذاشته می‌شود»، چنین برداشت می‌شود که مالک و صاحب اختیار اراضی موات، دولت جمهوری اسلامی ایران است. در همین راستا و به منظور نظارت و تعادل و اگذاری اراضی و رفع مشکلات و تسهیل اجرای قوانین و بنا به مقتضیات روز، دستورالعمل مورد شکایت صادر شده است؛ بنابراین دستورالعمل مزبور کاملاً مطابق قوانین و مقررات مخصوصاً مواد (۷) و (۱۷)^(۱) قانون زمین‌شهری بوده و با آن هیچ مغایرتی ندارد.

۱. ماده (۱۷) قانون زمین‌شهری: «وزارت مسکن و شهرسازی مأمور اجرای این قانون می‌باشد و موظف است حداکثر ظرف مدت ۳ ماه آیین‌نامه‌اجرایی مواد این قانون و نیز اساسنامه سازمان زمین‌شهری را تهیه و به تصویب هیأت‌دولت برساند.»

- دستورالعمل سابق در این زمینه به مشکلات عدیده‌ای در عرصه عمل منجر شده بود؛ چراکه براساس آن و باتوجه به انتقال مالکیت اراضی به واجدان شرایط در همان ابتدای امر، بدون اینکه عمران و احیایی صورت گرفته باشد، برخی از این اراضی به فروش می‌رسید و توسط ایادی بعدی نیز در مهلت مقرر، عمرانی صورت نمی‌گرفت و در نهایت با ابطال سند مالکیت ابرازی به جهت تحقق نیافتن شرط قانونی (عمران و احیا در مهلت مقرر)، دعاوی حقوقی متعدد، طرح و بعضاً به علت متعذرشدن ابطال سند، حقوق دولت و بیت‌المال تضییع می‌شد.

براساس نکات مذکور و پس از مشخص شدن ادعاهای شاکی و پاسخ‌های طرف شکایت، موضوعات فوق را تحلیل می‌کنیم. محوری‌ترین ادعای مطرح‌شده در این پرونده، نادیده‌گرفته‌شدن حقوق مالکانه دارندگان اسناد مالکیت اراضی موات در دستورالعمل مورد شکایت است. پس از بررسی این موضوع و بیان تحلیل آن، سایر نکات مطرح‌شده نیز بررسی خواهد شد.

فهم صحت یا سقم ادعای نقض حقوق مالکانه اشخاص در دستورالعمل مورد شکایت، با تحلیل صحیح ماده (۷) قانون زمین شهری ممکن است. در این زمینه، بررسی سابقه قانون‌گذاری این موضوع نیز می‌تواند راهگشا باشد.

به‌نظر می‌رسد لغو مالکیت از اراضی موات شهری و ابطال اسناد مالکیت صادرشده برای این‌گونه اراضی در رژیم گذشته، صرفاً مربوط به قانون زمین شهری و ماده (۷) آن نبوده و از ابتدای انقلاب اسلامی، جزء اهداف و مراد قانون‌گذار بوده است؛ چراکه در سابقه قانون‌گذاری در این زمینه، به انحای مختلف به آن اشاره یا تصریح شده است. اولین اماره در این رابطه، «قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن» مصوب سال ۱۳۵۸ شورای

انقلاب (نهاد قانون‌گذاری وقت) است. همان‌طور که از نام این قانون پیداست، هدف قانون‌گذار از تصویب آن، لغو مالکیت اشخاص در خصوص اراضی موات بوده است. کما اینکه در مقدمه آن به صراحت گفته شده است: «از آنجاکه طبق موازین اسلام زمین موات ملک کسی شناخته نمی‌شود [و] در اختیار دولت اسلامی است و اسناد مالکیتی که در رژیم سابق نسبت به زمین‌های موات در داخل محدوده شهری یا خارج آن صادر شده برخلاف موازین اسلام و مصلحت مردم بوده است، قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن به شرح زیر تصویب می‌شود...»؛ بنابراین می‌توان گفت به موجب همین قانون و حتی قبل از تصویب قانون اراضی شهری (مصوب ۱۳۶۰) و قانون زمین شهری (مصوب ۱۳۶۶)، مالکیت اشخاصی که سند مالکیت در خصوص زمین‌های موات داشته‌اند، لغو و این اسناد ابطال شده است. مالکیت مجدد این اشخاص نیز نیازمند دلیل است که دلیلی در این زمینه مشاهده نمی‌شود.

نمونه دیگر در سابقه قانون‌گذاری راجع به این موضوع که دال بر لغو مالکیت اشخاص از این اراضی است، ماده (۵) قانون اراضی شهری می‌باشد که می‌گوید: «کلیه زمین‌های موات شهری در اختیار دولت جمهوری اسلامی است و اسناد و مدارک مالکیت گذشته ارزش قانونی ندارد مگر آنکه از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ توسط دولت واگذار شده باشد.» این ماده نیز بیانگر اراده قانون‌گذار در لغو مالکیت اشخاص از اراضی موات و بی‌اعتبار دانستن مدارک مالکیت صادر شده در رژیم گذشته است. البته شایان ذکر است استثنای مذکور در ماده فوق مبنی بر اعتبار اسناد مالکیت صادر شده از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲، در حقیقت مربوط به اسناد مالکیت اراضی موات نیست، بلکه مربوط به اراضی مواتی است که دارندگان اولیه آن توانسته‌اند در مهلت تعیین شده آن را عمران و احیا کنند و پس از این

امر، سند مالکیت به نام آنان صادر شده است.

بنابراین فارغ از اینکه ماده (۷) قانون زمین شهری دال بر لغو مالکیت از اراضی موات باشد یا خیر، قانون‌گذار در قوانین مذکور، مالکیت اشخاص را بر این اراضی لغو کرده است و از آنجاکه بعد از این لغو مالکیت، در قانون دیگری برای اشخاص، مالکیتی بر این اراضی به رسمیت شناخته نشده است؛ مالکیتی غیر از مالکیت دولت بر این اراضی برای هیچ‌کس متصور نیست، جز کسانی که دولت، بعداً مالکیت این اراضی را به آنان واگذار کرده باشد.

حال با توجه به این نکات، دلالت ماده (۷) قانون زمین شهری را در رابطه با لغوشدن یا نشدن مالکیت دارندگان اسناد مالکیت اراضی موات، بررسی می‌کنیم. براساس این ماده، «کسانی که طبق مدارک مالکیت، از زمین‌های موات شهری در اختیار داشته‌اند»، تحت شرایطی، «قطعه و یا قطعاتی جمعاً معادل ۱۰۰۰ (هزار) مترمربع در اختیارشان گذاشته می‌شود تا در مهلت مناسبی که در آیین‌نامه تعیین خواهد شد، عمران و احیا کنند». آنچه از عبارت و منطوق این ماده استنباط می‌شود، آن است که اشخاص موضوع این ماده، کسانی هستند که طبق مدارک مالکیت از اراضی موات در اختیار داشته‌اند نه آنکه مالک اراضی موات بوده‌اند. این عبارت، خود گویای آن است که قانون‌گذار در اختیارداشتن این اراضی به استناد اسناد مالکیت صادرشده در رژیم گذشته را دلیلی بر مالکیت بر آن نمی‌داند؛ زیرا در غیراین صورت، قانون‌گذار به جای استفاده از عبارت مذکور، می‌توانست عبارت «مالکان اراضی موات» را به کار ببرد. بنابراین این عبارت، مالکیتی برای این اشخاص به رسمیت شناخته است و صرفاً تصرف و ید این اشخاص بر این گونه اراضی را بیان می‌کند، آن‌هم براساس مدارک مالکیتی که در قوانین قبلی ابطال شده است. به عبارت دیگر این اشخاص، کسانی هستند که

مدارک و اسناد مالکیت لغوشده را در اختیار دارند و حال، باتوجه به ابطال آن اسناد و لغو مالکیتشان درخصوص این اراضی، باید جهت تعیین تکلیف (کسب مجوز عمران و احیا و اقدام به انجام دادن آن در مهلت مقرر) به نهادهای ذیربط مراجعه کنند؛ در نتیجه، برخلاف ادعای شاکی، در این ماده هیچ گونه مالکیتی برای این اشخاص به رسمیت شناخته نشده است.

شاکی مدعی شده است که ماده (۷) قانون زمین شهری، مقرر داشته است که این اراضی به مالکانی که اسناد مالکیت آن را دارا هستند، داده شود و باتوجه به مالکیت اولیه، تا ۱۰۰۰ مترمربع در اختیار این مالکان باقی می ماند تا ظرف مدت سه سال آن را احیا کنند. درحالی که بنا به تصریح این ماده درخصوص این اشخاص، «قطعه و یا قطعاتی جمعاً معادل ۱۰۰۰ مترمربع در اختیارشان گذاشته می شود» که از این عبارت، چنین برمی آید که لزوماً همان زمینی که در اختیار این اشخاص بوده است، به آن ها داده نمی شود و ممکن است از سایر زمین ها و حتی نه در قالب یک قطعه زمین، بلکه قطعاتی که مساحت آن جمعاً به هزار مترمربع می رسد، در اختیار فرد قرار گیرد. در نتیجه لزوماً ۱۰۰۰ مترمربع از همان زمین در اختیار فرد باقی نمی ماند.

ادعای دیگر شاکی آن است که از عبارت «در اختیار گذاشتن» در ماده (۷) قانون زمین شهری و نیز عبارت انتهایی این ماده که بیان می کند: «در صورت عدم عمران و احیای بدون عذر موجه اجازه مذکور ساقط و زمین به دولت باز می گردد»، لغو مالکیت از مالکان اولیه برداشت نمی شود و صرفاً در صورت عمران و احیا نکردن، لغو مالکیت به عمل می آید. اولاً اگر از عبارات مذکور، لغو مالکیت بر نمی آید، به رسمیت شناختن آن نیز بر نمی آید. ثانیاً عبارت انتهایی، مقرر می دارد که در صورت عمران و احیا نکردن، اجازه (و نه مالکیت) اعطاشده به

فرد واجد شرایط، ساقط شده و زمین به دولت بازمی‌گردد که این عبارت نیز به معنای مالکیت دولت پس از ساقط شدن اجازه مذکور نیست، بلکه به معنای آن است که این زمین، مجدداً در تصرف دولت قرار می‌گیرد. مضاف بر اینکه عبارت انتهای ماده (۷)، به وضوح دلالت بر آن دارد که به واجدان شرایط، صرفاً اجازه‌ای مبنی بر عمران و احیا در مهلت مقرر داده می‌شود که اعطای این مجوز، به هیچ وجه مؤید اعطای مالکیت به این اشخاص و یا حتی به رسمیت شناختن استمرار مالکیت قبلی آنان نیست. بررسی سابقه اجرای احکام قانونی راجع به اراضی موضوع بحث نیز مؤید آن است که تا قبل از عمران و احیای اراضی، مالکیتی برای اشخاص به وجود نمی‌آید. در این رابطه، ماده (۲۲) «آیین‌نامه اجرایی قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن»^(۱) (مصوب ۱۳۵۸) بیان می‌کند: «واگذاری قطعی زمین موقعی انجام خواهد گرفت که گواهی پایان عملیات ساختمانی از طریق مراجع ذیصلاح صادر شده باشد.» براساس این مقرره، واگذاری قطعی زمین که به معنای انتقال نهایی مالکیت آن است، پس از اتمام عملیات لازم جهت عمران و احیای اراضی صورت می‌گرفت؛ بنابراین تا قبل از آن، مالکیت اراضی به اشخاص منتقل نمی‌شد.

در نتیجه در رابطه با موضوع محوری این پرونده، یعنی نقض حقوق مالکانه اشخاص به موجب دستورالعمل مصوب سازمان ملی زمین و مسکن، باید گفت با توجه به مطالب فوق و نیز استدلال‌های مذکور در پاسخ سازمان مزبور به شکایت مطرح شده، این ادعا صحیح به نظر نمی‌رسد.

پس از مشخص شدن تحلیل موضوع یادشده، سایر ادعاها و ادله شاکی را بررسی و تحلیل می‌کنیم. از دیگر ادعاهای شاکی عبارت بود از عدم صحت

۱. این آیین‌نامه به موجب ماده (۹۹) آیین‌نامه اجرایی قانون اراضی شهری (مصوب ۱۳۶۱) نسخ شده است.

ادعای سازمان ملی زمین و مسکن (مذکور در دستورالعمل مورد شکایت) مبنی بر مغایرت نقل و انتقالات انجام شده روی اراضی محل بحث براساس «قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی» با ماده (۷) قانون زمین شهری؛ چراکه قانون مزبور مؤخر بر قانون زمین شهری بوده و با آن مغایرتی ندارد. درحالی که منظور از عبارت مذکور در دستورالعمل، مغایرت نقل و انتقال این اراضی با ماده (۷) قانون زمین شهری است و نه مغایرت «قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی» با قانون زمین شهری. به عبارت دیگر براساس ماده (۷) قانون زمین شهری، اراضی محل بحث در اختیار دارندگان اسناد مالکیت اولیه و ابطال شده قرار می‌گیرد تا ظرف مهلت مقرر، اقدام به عمران و احیای آن کنند و در قانون مزبور، مخصوصاً ماده (۷) آن، به دارندگان این مجوز، هیچ اجازه‌ای مبنی بر نقل و انتقال اراضی در اختیار، داده نشده است. در طول مهلت مقرر جهت عمران و احیا نیز در قانون زمین شهری، مالکیتی برای این اشخاص در نظر گرفته نشده است تا براساس آن امکان نقل و انتقال آن را داشته باشند. بنابراین، نقل و انتقالاتی که روی این اراضی انجام می‌شده، مغایر ماده (۷) قانون زمین شهری بوده است و عبارت مذکور در دستورالعمل مورد شکایت، صحیح به نظر می‌رسد.

نکته دیگری که در این شکایت مطرح شده است، مغایرت اقدام سازمان ملی زمین و مسکن، مبنی بر لغو دستورالعمل سابق و صدور دستورالعمل مورد شکایت، با مقررات شرعی و قانونی ناظر بر حقوق مالکانه است. اولاً طی مباحث قبلی مشخص شد که ادعای نقض حقوق مالکانه اشخاص به موجب دستورالعمل مورد شکایت، صحیح نیست. ثانیاً صدور مصوبه جدید و لغو مصوبه سابق، از صلاحیت‌های حقوقی ابتدایی و بدیهی یک نهاد صالح، در انجام دادن وظایف

محوه است.

شاکی پرونده در ادعایی دیگر، چنین استدلال کرده است این امر که فرم پیوست دستورالعمل، صرفاً یک مجوز است و برای اشخاص مالکیتی ایجاد نمی‌کند، مغایر قانون است؛ چراکه قانون‌گذار اجازه‌ای مبنی بر صدور مجوز عمران و احیای زمین به نام اشخاصی که مالک آن نیستند، نداده است و همچنین در این صورت، نهاد دولتی صادرکننده این مجوز، بدون محمل قانونی، اجازه تصرف در اراضی دولتی را که اشخاص مالکیتی در آن ندارند، صادر کرده است. درحالی‌که باتوجه به نکاتی که در بررسی مفاد ماده (۷) قانون زمین‌شهری بیان شد، صدور مجوز عمران و احیا و نیز اجازه تصرف در این اراضی بدون مالکیت اشخاص بر آن، اجازه و امتیازی است که قانون‌گذار در نظر گرفته است و با قانون مغایرتی ندارد.

از سوی دیگر، شاکی به ممنوعیت مذکور در فرم پیوست دستورالعمل در رابطه با نقل و انتقال اراضی، اعتراض کرده و آن را در صلاحیت قانون‌گذار قلمداد کرده و اقدام سازمان ملی زمین و مسکن را در این رابطه، خلاف صلاحیت این سازمان دانسته است. این ادعای شاکی، تنها در صورت سکوت قانون‌گذار در رابطه با ممنوعیت نقل و انتقال این اراضی یا بلامانع دانستن آن صحیح بود. درحالی‌که از بررسی مجموع مقررات قانونی راجع به اراضی محل بحث، چنین نتیجه گرفته می‌شود که قانون‌گذار این ممنوعیت را به‌طور ضمنی مد نظر داشته است و در حقیقت اجرای درست مفاد قانون، تنها با اِعمال این ممنوعیت ممکن خواهد بود. توضیح آنکه باتوجه به مطالب قبلی، مشخص شد که اراضی موضوع قانون زمین‌شهری که در اختیار اشخاص واجد شرایط قرار می‌گیرد، به ملکیت این افراد در نمی‌آید و همچنان در مالکیت دولت باقی است

و این افراد صرفاً اجازۀ تصرف در آن را در مدت زمان مشخص پیدا می‌کنند که در صورت عمران و احیای آن، اراضی مزبور به ملکیت آنها در خواهد آمد. بنابراین طبیعی است که اشخاصی که مالکیتی بر این اراضی ندارند، اجازۀ نقل و انتقال آن را نیز نداشته باشند؛ چراکه حق نقل و انتقال زمین، فرع بر مالکیت اشخاص است و حال آنکه چنین مالکیتی برای این اشخاص وجود ندارد. بنابراین قانون‌گذار صراحتاً به ممنوعیت نقل و انتقال این اراضی اشاره نکرده است، اما وقتی که مالکیتی برای اشخاص در خصوص اراضی محل بحث در مدت زمان عمران و احیا در نظر نگرفته است، در واقع، به دلالت التزامی، نقل و انتقال آن را ممنوع دانسته است.

موضوع دیگری که شاکی بدون استناد به قانون یا قاعدۀ فقهی خاصی، آن را «خلاف شرع و قانون» اعلام کرده است، عبارت است از اینکه باتوجه به مفاد فرمی که باید به امضای متقاضی واجد شرایط برسد، وی حق هرگونه اعتراض و دعوی در خصوص تشخیص نوعیت زمین و تصمیمات و اقدامات دولت را از خود سلب می‌کند. مؤید این ادعای شاکی، تصریح ماده (۱۲) قانون زمین‌شهری و تبصره آن^(۱) مبنی بر حق اعتراض اشخاص به تشخیص نهاد متولی این امر است. بنابراین مقررۀ مذکور در فرم پیوست، باتوجه به اینکه حق اعتراضی را سلب می‌کند که قانون‌گذار برای اشخاص به رسمیت شناخته است، مغایر ماده (۱۲) قانون زمین‌شهری است. بنا بر ادعای شاکی، باتوجه به اینکه در فرم پیوست دستورالعمل مذکور قید

۱. ماده (۱۲) قانون زمین‌شهری: «تشخیص عمران و احیا 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 می‌باشد. تبصره ۱- دادگاه نسبت به اعتراض خارج از نوبت و بدون رعایت تشریفات آیین دادرسی رسیدگی کرده و حکم لازم خواهد داد، اعتراض به تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی در دادگاه مانع از اجرای مواد این قانون نمی‌گردد.»

شده است که صدور مجوز جهت عمران و احیای اراضی، دلیلی بر مالکیت اشخاص به حساب نمی‌آید، بنابراین صدور پروانه ساختمان به استناد این مجوز، به نام اشخاصی که مالکیتی ندارند، و جاهت قانونی نخواهد داشت. این ادعا نیز صحیح به نظر نمی‌رسد؛ چراکه خلاصه مفاد قانون زمین شهری عبارت است از اینکه به دارندگان اسناد اولیه زمین‌های موات که اسناد مالکیت آن‌ها ابطال شده است، زمین یا زمین‌هایی جمعاً معادل ۱۰۰۰ مترمربع، بدون انتقال مالکیت، داده شود تا ظرف مهلت مقرر آن را عمران و احیا کنند و در صورت انجام‌دادن این شرط، مالک آن شوند. محقق‌شدن این مقررۀ قانونی، منوط به صدور پروانه ساختمان به نام این اشخاص است تا براساس قوانین و مقررات موجود، امکان عمران و احیای این اراضی را در مهلت مقرر داشته باشند. بدیهی است وقتی بدون صدور پروانه ساختمان، هیچ شخصی اجازه ساخت‌وساز (عمران و احیا) حتی در ملک خود را هم ندارد، به طریق اولی بدون این مجوز، اجازه ساخت‌وساز در اراضی موضوع بحث نیز که دولت آن‌ها را جهت عمران و احیا در اختیار اشخاص می‌گذارد، وجود نخواهد داشت. بنابراین صدور این پروانه، مقدمه و لازمه انجام امور ساختمانی جهت عمران و احیای این اراضی است یا به عبارت بهتر، مجوز قانون‌گذار به اشخاص واجد شرایط جهت عمران و احیای این اراضی، بدون صدور پروانه ساختمان به نام آن‌ها بی‌فایده است و صدور این پروانه، با مالکیت اشخاص صاحب پروانه ملازمی ندارد. همچنین شایان توجه است که این قانون‌گذار بوده است که مجوز عمران و احیا و ساخت‌وساز این اراضی را به اشخاصی که مالک آن نیستند، داده است و در نتیجه، مراجع ذی‌صلاح مکلف به صدور پروانه ساختمان برای این اشخاص هستند، هرچند این افراد مالک شناخته نشوند و این امر با قانون مغایرتی ندارد.

از دیگر موضوعات اعتراضی شاکی، عبارت بود از اینکه لازم دانستن ارائه پایان کار جهت تثبیت مالکیت اشخاص در دستورالعمل مورد شکایت، در قانون زمین شهری نیامده است و مراد این قانون، صرفاً عمران و احیا بوده است. البته به نظر نمی‌رسد این موضوع با قانون مغایرتی داشته باشد؛ زیرا هرچند در قانون به این امر اشاره نشده است، منعی نیز درخصوص آن پیش‌بینی نشده است. مضاف بر اینکه این موضوع، از موضوعاتی است که باید درخصوص آن در مقررات اجرایی تعیین تکلیف شود. کما اینکه در ماده (۲۲) «آیین‌نامه اجرایی قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن» نیز بیان شده بود که «واگذاری قطعی زمین موقعی انجام خواهد گرفت که گواهی پایان عملیات ساختمانی از طریق مراجع ذیصلاح صادر شده باشد.» علاوه بر این، لزوم ارائه پایان کار جهت احراز اینکه متقاضی، زمین را عمران و احیا کرده است، صرفاً مرحله‌ای اجرایی برای حصول اطمینان از تحقق شروط مد نظر قانون‌گذار است و با قانون مغایرتی ندارد؛ زیرا قانون درخصوص شیوه احراز این شروط، سکوت کرده و آن را به مقررات اجرایی سپرده است و نهاد متصدی این امر، از میان طرق مختلف احراز این موضوع، یک طریق خاص را انتخاب و به صورت دستورالعمل، ابلاغ کرده است. در نتیجه، ایراد خاصی متوجه آن نیست.

آخرین موضوعی که شاکی متعرض آن شده است، ایجاد امتناع عملی برای متقاضیان جهت عمران و احیای اراضی با صدور دستورالعمل مورد شکایت است. توضیح آنکه براساس دستورالعمل جدید، مالکیتی برای اشخاص تا قبل از عمران و احیای اراضی به رسمیت شناخته نمی‌شود و این امر، امکان اعطای وام بانکی به دارندگان مجوز عمران و احیا جهت احداث بنا یا جلب مشارکت دیگران در احداث بنا یا پیش‌فروش بناهای احداثی را از متقاضی سلب می‌کند. در پاسخ به

این ادعا باید گفت اولاً این امر، لزوماً مانع متقاضی جهت عمران و احیا نمی‌شود؛ زیرا طرق عمران و احیای این اراضی، محدود به راه‌های فوق نیست. ثانیاً اجازه عمران و احیای اعطاشده به متقاضیان، امتیازی است که برای این اشخاص در نظر گرفته شده است و مشکلات عملی شخصی و فرعی متقاضیان در نداشتن تمکن مالی یا ممکن نبودن جلب منابع مالی یا مشارکت دیگران برای این منظور، موضوعی نیست که به قانونی بودن اقدامات نهاد ذی‌ربط خدشه‌ای وارد کند؛ بنابراین باتوجه به اینکه دستورالعمل مورد شکایت در این خصوص با قانون مغایرتی ندارد، این مشکلات نمی‌تواند ناشی از اعمال مطابق با قانون نهادهای ذی‌ربط به حساب آید.

نتیجه‌گیری

بنا بر توضیحات داده‌شده، مفاد قوانین و مقررات حاکم بر موضوع اراضی موات در محدوده‌های شهری و خارج از آن، عبارت است از لغو مالکیت و ابطال اسناد صادرشده برای این اراضی در رژیم سابق و در نظر گرفتن مهلتی سه‌ساله برای دارندگان اسناد ابطال‌شده جهت عمران و احیای زمین‌هایی که در اختیارشان گذاشته می‌شود تا در صورت تحقق شروط قانونی، مالکیت اراضی احیاشده به آنان منتقل شود و در غیر این صورت، زمین‌هایی که برای این منظور در اختیار افراد قرار گرفته است، مجدداً به تصرف دولت بازگردد.

از مجموع استدلال‌های مطرح‌شده در شکایت و جوابیه سازمان ملی زمین و مسکن و نیز تحلیل‌های بیان‌شده در این گزارش، مشخص شد که دستورالعمل مورد شکایت، با حقوق مالکانه اشخاص مغایرتی ندارد؛ زیرا این قانون‌گذار بوده است که لغو مالکیت از اراضی مذکور را مقرر کرده است و براساس حکم قانون، اشخاص واجد شرایط در مدت زمان عمران و احیای این اراضی، هیچ

مالکیتی درخصوص آن ندارند و صرفاً پس از اتمام این مهلت و احیای آن و تأیید مراجع ذیصلاح، مالکیت زمین‌هایی که جهت عمران و احیا در اختیار فرد قرار گرفته است، به وی منتقل خواهد شد.

بررسی سایر ایرادات شاکی نیز حاکی از نادرستی آن‌ها بود، به استثنای این ایراد که سلب حق هرگونه اعتراض و دعوی درخصوص تشخیص زمین و تصمیمات و اقدامات دولت از اشخاص به موجب دستورالعمل مورد شکایت، مغایر ماده (۱۲) قانون زمین‌شهری و تبصره آن است؛ زیرا در این ماده به صراحت حق افراد مبنی بر اعتراض به موضوع فوق به رسمیت شناخته شده و نحوه آن نیز بیان شده است.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir