



پژوهشکده شورای نگهبان



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

مصوبه شماره ۱/۵۶۳/م مورخ ۱۳۸۷/۶/۵ شورای

تامین استان ابهر

کد گزارش: ۹۷۰۹۰۷۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۹/۰۷

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان

## عدالت اداری

موضوع:

مصوبه شماره ۱/۵۶۳/م مورخ ۱۳۸۷/۶/۵ شورای

تامین استان ابهر

تهیه و تنظیم:

علی فتاحی زفرقندی

نظارت:

سیدمجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۷۰۷۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۹/۰۷

# بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(شکایت از مصوبه‌ی شورای تأمین شهرستان ابهر)

موضوع شکایت: مصوبه شماره ۱/۵۶۳/م مورخ ۱۳۸۷/۶/۵ شورای تأمین استان

ابهر

شاکی: آقای بلال حسن‌لو

طرف شکایت: شورای تأمین شهرستان ابهر

جهت مغایرت شرعی: «حرمة مال المسلم كحرمة دمه»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۲۸۲/۱۹۲۰۹ - ۱۳۹۷/۶/۱۳

### مقدمه

شورای تأمین شهرستان ابهر در مصوبه شماره ۱/۵۶۳/م مورخ ۱۳۸۷/۶/۵ حکم به توقیف اراضی شریف آباد صادر نموده و مقرر می‌دارد: «با عنایت به این‌که به واسطه رفع توقیف اراضی شریف آباد احتمال تشدید اختلاف فی مابین اهالی وجود دارد مقرر گردید به منظور پیشگیری از بروز اختلاف در بین اهالی شریف آباد بر سر مالکیت اراضی توقیف شده تا اطلاع ثانوی از صدور و اجرای هرگونه حکم رفع توقیف اراضی مورد اختلاف شریف آباد جلوگیری به عمل آید.» ازین رو این مصوبه به استناد تضييع حقوق ملاکین ملک توقیف شده از نظر مغایرت با موازین اسلامی در دیوان عدالت اداری مورد

شکایت قرار گرفته است.

## شرح و بررسی

در راستای اجرای ماده (۱) «قانون الحاق موادی به قانون اصلاحات ارضی» مصوب ۱۳۴۱ و آیین‌نامه اجرایی آن، زارعین روستای شریف آباد از توابع شهرستان ابهر واقع در استان زنجان با انتخاب بند (الف) ماده مذکور، موضوع اجاره‌ی زمین، بدون دخالت سازمان اصلاحات ارضی و بر اساس توافق فی‌مابین زارعین به دو گروه «۱۷,۵ جفت»<sup>۲</sup> (گروهی که شاکی این پرونده در آن قرار دارد) و «۶۰ جفت» (گروهی که مدعیان اشتباه در تقسیم زمین‌های زراعی هستند) تقسیم شده و پلاک ۱ فرعی از ۱۲۱ اصلی به گروه ۱۷,۵ جفت و پلاک ۱۲۱ اصلی به گروه ۶۰ جفتی اعطاء می‌شود. پس از پایان مهلت سه ساله‌ی اجاره و تصویب قانون «تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستأجر» مصوب ۱۳۴۷ فرم محاسبات فروش به همراه اسامی جداگانه برای گروه ۱۷,۵ جفت تحت پلاک ۱ فرعی از ۱۲۱ اصلی و جهت زارعین ۶۰ جفت تحت پلاک

---

<sup>۱</sup> ماده ۱- در موارد دهات و مزارعی که طبق قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی مشمول تقسیم نیست و در ملکیت اشخاصی باقی می‌ماند مالکین موظفند به یکی از سه صورت زیر عمل نمایند:

الف- مالکین ملک خود را بر اساس معدل عایدات سه سال اخیر ملک بدون در نظر گرفتن عوارض مطابق عرف محل به زارع همان ملک اجاره نقدی بدهند.

سازمان اصلاحات ارضی موظف است براین اساس ضریب اجاره منطقه را تعیین نماید.

مدت اجاره فوق ۳ سال و از جهت قیمت (میزان مال اجاره) هر پنجاه سال قابل تجدید نظر خواهد بود

ب- مالکین می‌توانند از این تاریخ ملک مزروعی خود را با تراضی بزارعین بفروشند محصول شتوی زیر خاک و محصول بهاره (برنج - چغندر - صیفید و غیره) که قبل از فروش زیر خاک خواهد رفت کما فی السابق و بر نسق قبلی بین زارعین و مالکین تقسیم خواهد شد.

ج- اراضی آبی و دیم هریک به نسبت بهره مالکانه مرسوم در محل بین زارعین و مالک و یا مالکین محل تقسیم و سهم مالک یا مالکین بدون زارع نیز با حقایق بین کلیه آنان طبق نسق زراعتی همان محل تقسیم گردد.

<sup>۲</sup> جفت گاو یک واحد اندازه‌گیری و مقدار زراعی سنتی بوده و عبارت است از مقدار معینی از زمین و آب که یک جفت گاو نر به همراه دو مرد مشترک می‌توانند در یک سال زراعی کلیه عملیات مربوط به کاشت، داشت و برداشت را انجام دهند.

۱۲۱ اصلی، به دفترخانه اسناد رسمی شماره ۸ ابهر جهت صدور اسناد نسقی به نام هر یک از مالکین ارسال می‌شود. سپس اسناد میان زارعین تقسیم شده و پس از خاتمه عملیات، تا تاریخ تصویب ماده واحده قانون «ترتیب رسیدگی و ختم پرونده‌های اصلاحات ارضی» مصوب ۱۳۵۴ هیچ اعتراضی نسبت به نحوه‌ی تقسیم‌بندی به سازمان اصلاحات ارضی واصل نمی‌شود و صدور اسناد رسمی قطعی تلقی می‌گردد.

پس از گذشت زمان، زارعین گروه ۶۰ جفتی ادعای وقوع اشتباه در تقسیم‌بندی را مطرح نموده و با طرح دعوا در دادگاه عمومی شهرستان ابهر دادخواست ابطال اسناد زراعی را مطرح می‌کنند. شعبه یکصد و یک دادگاه عمومی شهرستان ابهر بر اساس دادنامه‌ی شماره ۵۸۶-۱۳۸۶/۷/۱۷ قرار عدم صلاحیت خود را به صلاحیت رسیدگی به موضوع در شورای اصلاحات ارضی استان زنجان صادر می‌نماید. بر اساس ماده (۲۸) قانون «آیین دادرسی مدنی» مصوب ۱۳۷۹ قرار عدم صلاحیت در دیوان عالی کشور مطرح می‌شود و دیوان عالی کشور قرار عدم صلاحیت شعبه یکصد و یکم دادگاه عمومی شهرستان ابهر را تایید و رسیدگی به موضوع را به استناد قانون و آیین‌نامه شورای اصلاحات ارضی و رای شماره ۷۰۲-۱۳۸۶/۵/۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور<sup>۲</sup> در صلاحیت شورای اصلاحات مستقر در اداره جهاد و کشاورزی استان

---

۱. ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی کشور مصوب ۱۳۷۹: «هرگاه بین دادگاه‌های عمومی، نظامی و انقلاب در مورد صلاحیت، اختلاف محقق شود همچنین در مواردی که دادگاه‌ها اعم از عمومی، نظامی و انقلاب به صلاحیت مراجع غیرقضایی از خود نفی صلاحیت کنند و یا خود را صالح بدانند، پرونده برای حل اختلاف به دیوان عالی کشور ارسال خواهد شد. رأی دیوان عالی کشور در خصوص تشخیص صلاحیت، لازم‌الاتباع می‌باشد.»

۲. رأی شماره ۱۳۸۶/۵/۲-۷۰۲ وحدت رویه هیأت عمومی: «واگذاری اراضی کشاورزی به زارعین صاحب نسق و تشخیص استحقاق و تعیین مقدار زمینی که به هر یک از آنها واگذار می‌شود براساس ضوابط و مقررات خاص قانون اصلاحات ارضی

زنجان می‌داند.<sup>۱</sup>

پس از آن موضوع در مرجع رسیدگی شورای اصلاحات اراضی استان زنجان طرح می‌شود. شورای اصلاحات اراضی استان زنجان با بررسی موضوع شکایت و محتوای پرونده با استناد به این‌که در موعد مقرر قانونی اعتراضی از سوی طرفین صورت نپذیرفته، با اجرای قوانین مرتبط با اصلاحات اراضی و صدور انساق زراعی صورت‌جلسه‌های تقسیم ملک به دفترخانه اسناد رسمی ارسال شده و مبتنی بر حکم ماده واحده قانون «ترتیب رسیدگی و ختم پرونده‌های اصلاحات اراضی» مصوب ۱۳۵۴<sup>۲</sup> موضوع خاتمه یافته تلقی می‌شود، حکم به رد شکایت می‌دهد.<sup>۳</sup> این در حالی است که با وجود حکم شورای اصلاحات

→

است، و در صورتیکه در نحوه این واگذاری و یا تنظیم سند اشتباهی رخ دهد بموجب ماده ۳۸ آیین نامه قانونی مصوب کمیسیون مشترک مجلسین (مرجع صالح در زمان تصویب) شورای اصلاحات اراضی آن را اصلاح می‌نماید. شورای انقلاب اسلامی در ۱۳۵۹/۹/۷ با الحاق یک تبصره به آیین نامه مذکور و نیز در ۱۳۵۹/۲/۱۳ اصلاح تبصره ۳ ماده ۲ لایحه قانونی راجع به تکمیل پاره ای از مواد قانون اصلاحات اراضی تلویحاً آنرا تأیید نموده است، لذا با عنایت به قسمت اخیر اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی بنظر اکثریت اعضاء هیأت عمومی دیوان عالی کشور رأی شماره ۸۲۰/۸۳ شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور که با این نظر مطابقت دارد صحیحاً صادر شده و تأیید می‌گردد.»

۱. رأی شماره ۱۷/۵۴۹ مورخ ۱۳۸۶/۹/۲۴ دیوان عالی کشور: «قرار شماره ۵۸۹-۱۳۸۶/۷/۱۷ شعبه یکصد و یکم دادگاه عمومی شهرستان ابهر که در مورد دادخواست آقای قره گوزلو به‌وکالت از تعدادی از زارعین روستای شریف آباد به طرفیت تعداد دیگر از اهالی شریف آباد و اداره‌ی جهاد کشاورزی مبنی بر ابطال نسق‌ها و اسناد زراعی خواندگان به شرح پرونده در آن قسمتی که قرار عدم صلاحیت صادر شده مطابق قانون و قواعد دادرسی می‌باشد. لذا این شعبه به استناد قانون و آیین‌نامه شورای اصلاحات اراضی و رأی شماره ۷۰۲-۱۳۸۶/۵/۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور به صلاحیت شورای اصلاحات مستقر در اداره جهاد کشاورزی استان زنجان (در فرض وجود در اداره جهاد کشاورزی شهرستان ابهر) اضرانظر می‌نماید.»

۲. ماده واحده قانون ترتیب رسیدگی و ختم پرونده‌های اصلاحات اراضی: «کلیه پرونده‌هایی که تا تاریخ تصویب این قانون در اجرای مراحل مختلف اصلاحات اراضی منجر به تنظیم سند واگذاری یا ارسال صورت‌جلسه‌های تقسیم ملک و نمونه‌های مربوط به دفاتر اسناد رسمی شده و نسبت به آنها تا تاریخ تقدیم این لایحه ۱۳۵۴/۲/۲۳ شکایت و اعتراض نرسیده باشد از نظر اجرای مقررات اصلاحات اراضی مختومه تلقی می‌گردد.»

۳. رأی شورای اصلاحات اراضی استان زنجان: «مراتب در جلسه ۱۳۸۷/۹/۲۶ شورا مطرح و با عنایت به محتویات پرونده اجرایی اصلاحات اراضی و ارجاعی از دادگاه به شرح زیر مبادرت به صدور رأی می‌نماید: با عنایت به عدم وصول اعتراض در وقت مقرر با اجرای قوانین و مقررات اصلاحات اراضی و صدور انساق زراعی با ارسال صورت‌جلسه‌های تقسیم ملک به دفاتر اسناد رسمی و انقضا مواعد اعتراض به موضوع به حکم صریح ماده واحده ترتیب رسیدگی و ختم پرونده‌های اصلاحات

←

ارضی استان زنجان مبنی بر رد شکایت معترضین، در سال ۱۳۸۷ شورای تأمین شهرستان ابهر با استناد به احتمال تشدید اختلاف فی مابین اهالی مصوبه‌ای را در خصوص توقیف اراضی مورد اختلاف صادر می‌کند.

سپس معترضین به تقسیم زمین (گروه ۶۰ جفت) درخواست ابطال رای شورای اصلاحات اراضی استان زنجان را از دیوان عدالت اداری می‌نمایند که شعبه ۸ دیوان عدالت اداری با استناد به ادله‌ی قانونی حکم به رد شکایت می‌نماید.<sup>۱</sup> تقاضای اعمال ماده ۱۸ قانون دیوان نیز<sup>۲</sup> نسبت به دادنامه‌ی صادره نیز به علت عدم وجود دلایل کافی بر وجود اشتباه بین، از طرف دیوان عدالت اداری مورد پذیرش قرار نمی‌گیرد.

در ادامه در سال ۱۳۸۹ رییس اداره ثبت اسناد و املاک شهرستان ابهر در پاسخ به نامه رییس شعبه یکصد و یک دادگاه عمومی شهرستان ابهر رفع توقیف منع نقل و انتقال پلاک متنازع فیه را اعلام می‌دارد اما شورای تأمین شهرستان هم‌چنان به استناد مصوبه‌ی صادره از نقل و انتقال پلاک ثبتی جلوگیری به عمل می‌آورد.

→

ارضی مصوب ۱۳۵۴ خاتمه یافته تلقی می‌شود و شورای اصلاحات اراضی استان تکلیفی ندارد. اعتبار این رای طبق مصبه شماره ۲۰۲۱ «شورای اصلاحات ارضی» منوط به تایید شورای اخیرالذکر می‌باشد. لازم به ذکر است که رای مزبور طی نامه شماره ۵۳/۰۲۸/۱۱۸۷۵۱ مورخ ۵۳/۱۱/۱۴ به تایید سازمان امور اراضی رسیده است.

۱. رای شماره ۵۳۳ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱: «نظر به اینکه رأی معترض عنه به لحاظ ماده واحده قانون ترتیب رسیدگی و ختم پرونده‌های اصلاحات اراضی ۱۳۵۴/۴/۲۳ صادر گردیده و قانون‌گذار اجازه رسیدگی مجدد و ماهوی که سبب ایجاد و سلب حق قدیم شود به شورای مذکور از تاریخ تصویب قانون را نداده و در اجرای ماده ۲۸ آیین‌نامه اصلاحات شورای مذکور فقط صلاحیت اصلاح و رفع اشکالات کلی از قبیل مشخصات شخصی می‌باشد. علی‌هذا حکم به رد شکایت مطروحه صادر و اعلام می‌گردد حکم صادره قطعی است.»

۲. ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵: «در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان، آراء دیوان را واجد اشتباه بین شرعی یا قانونی تشخیص دهد، موضوع جهت بررسی به شعبه تشخیص ارجاع می‌شود. شعبه مزبور در صورت وارد دانستن اشکال، اقدام به نقض رأی و صدور رأی مقتضی می‌نماید.»

پس از آن و در سال ۱۳۹۶ در پی ادامه توقیف پلاک ثبتی مذکور به استناد مصوبه شورای تأمین شهرستان ابهر معاون امنیتی و انتظامی وزیر کشور و دبیر شورای امنیت کشور، در نامه‌ای خطاب به رییس شورای تأمین استان زنجان دستور ابطال مصوبه‌ی شورای تأمین شهرستان ابهر در خصوص پلاک ثبتی مذکور را صادر می‌کند.<sup>۱</sup> لکن به نظر می‌رسد به دلیل اینکه کماکان مصوبه مورد شکایت پابرجا می‌باشد، شاکی تقاضای ابطال آن را داشته است.

### **استدلال‌های شاکی:**

بر اساس ادعای شاکی، شورای تأمین شهرستان ابهر، بنابر اعتراض برخی از مالکین پلاک مجاور ملک متنازع فیه که مدعی اشتباه در واگذاری زمین‌ها بوده‌اند و با هدف حفظ امنیت در تاریخ ۱۳۸۷/۶/۴ از نقل و انتقال املاک و انجام کشت و زرع در زمین شاکی جلوگیری به عمل آورده و وجوه حاصل از فروش محصولات زمین نیز توقیف شده است. این در حالی است که مستند به گزارش شورای اصلاحات اراضی استان زنجان و آراء قضایی صادر شده به‌وسیله‌ی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری ایراد قانونی در موضوع مالکیت مالکان وجود ندارد و حتی شورای امنیت کشور نیز در نامه‌ای درخواست ابطال مصوبه‌ی شورای تأمین شهرستان را داشته است. بر این اساس شاکی با توجه به این موضوع که معاش و ممر درآمد زارعین به علت توقیف

---

<sup>۱</sup> نامه شماره ۱۴۱۲۷ مورخ ۱۳۹۶/۳/۳۱: «... با عنایت به این که مصوبات شورای تأمین نمی‌تواند ناقض آرای قضایی باشد و صرفاً می‌توان اجرای آن را برای مدت محدود جهت انجام هماهنگی‌های لازم با دستگاه‌های ذیربط به تاخیر انداخت و یا به فرصت مناسب‌تر موکول نمود و از آن‌جا که حدود ۵ سال از مصوبه شورای تأمین شهرستان ابهر و جلوگیری از اجزای حکم صادره گذشته است، لطفاً دستور فرمایید نسبت به ابطال مصوبه یاد شده اقدام و از نتیجه دبیرخانه شورای امنیت کشور را مطلع نمایند.»



اراضی مختل شده است تقاضای ابطال مصوبه‌ی شورای تأمین شهرستان ابهر را به استناد مغایرت با موازین شرعی نموده است.

### بررسی موضوع:

در مقام تحلیل حقوقی موضوع شکایت باید به بررسی و تحلیل صلاحیت شورای تأمین شهرستان در صدور مصوبه‌ای در خصوص توقیف نقل و انتقال املاک برای مدت طولانی و مغایر با حکم قضایی پرداخت.

در این خصوص باید بیان نمود بر اساس ماده (۷) قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور، شورای تأمین شهرستان با وظایف مشابه شورای تأمین استان در سطح شهرستان و با ترکیب مشخصی تشکیل می‌شود.<sup>۱</sup> بر این اساس شورای تأمین شهرستان وظیفه‌ی جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارشات و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور حساس امنیتی، سیاسی و اجتماعی شهرستان، گزارش وضع امنیتی، سیاسی و اجتماعی شهرستان به شورای امنیت کشور، ایجاد هماهنگی با شورای امنیت کشور، تبیین حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگان‌ها و نهادها در رابطه با امنیت شهرستان در چهارچوب وظایف قانونی هر یک از آن‌ها و برقراری ارتباط مستقیم با شورای تأمین بخش‌های تابعه را بر عهده دارد.<sup>۲</sup> در خصوص ماهیت تصمیمات شورای تأمین شهرستان نیز باید بیان نمود که این شورا صرفاً به منظور مشورت در امور امنیتی شهرستان تشکیل می‌شود و تصمیم‌گیری نهایی با فرماندار است.<sup>۳</sup>

---

۱. ماده (۷) قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور: «ماده ۷ - شورای تأمین شهرستان با وظایف مشابه شورای تأمین استان در سطح شهرستان انجام وظیفه خواهد کرد ....»

۲. ماده (۵) قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور

۳. ماده (۹) قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور: شورای تأمین مانند شورای امنیت کشور صرفاً به

بر این اساس شورای تأمین شهرستان به عنوان یک نهاد مشورتی، با وظایف و اختیاراتی همانند جمع آوری و بررسی اخبار و گزارشات امنیتی، ایجاد هماهنگی با شورای امنیت کشور تعیین وظایف نهادها در خصوص امور امنیتی و مشابه، نمی تواند به استناد صلاحیت های قانونی مذکور حقوق مالکانه ی افراد را برای مدت نامحدود به استناد جلوگیری از تشدید اختلافات محدود نماید. درحالی که شورای امنیت شهرستان ابهر در مصوبه مورد شکایت، حقوق مالکانه زارعین اعم از نقل و انتقال ملک و یا استفاده از عواید ناشی از مالکیت (فروش محصولات کشاورزی) را که دارای مستندات قانونی بوده و به تایید دادگاه های دادگستری نیز رسیده است، به صرف احتمال تشدید اختلافات برای مدت قریب به ۱۰ سال تحدید کرده و مانع از انجام هر گونه نقل و انتقال می گردد در حالی که این موضوع در صلاحیت این نهاد قرار ندارد.

از سوی دیگر مصوبات شورای تأمین شهرستان نمی توان مغایر با آراء قضایی و تصمیمات دادگاه های دادگستری باشد و از آن جا که نهادهای صالح رسیدگی به موضوع حکم به مالکیت زارعین و صحت تقسیم بندی، نموده اند،

### **جمع بندی و نتیجه گیری:**

مصوبه ی شورای تأمین شهرستان ابهر در خصوص توقیف اراضی شریف آباد در سال ۱۳۸۷، از نظر مغایرت با موازین شرعی و به استناد تضييع حقوق مالکانه ی مالکین زمین مورد شکایت قرار گرفته است. مطالعه ی صلاحیت های

→

منظور مشورت در امور امنیتی تشکیل می گردد و حق تصمیم گیری با نمایندگان وزارت کشور (استاندار، فرماندار، بخشدار) می باشد.

قانونی شورای تأمین شهرستان از یک سو و سیر قانونی تثبیت مالکیت مالکان مستند به آراء مراجع صالح قانونی بیان گر آن است که جلوگیری از حقوق مالکانه‌ی زارعین به مدت طولانی با استناد به تشدید اختلاف میان اهالی مغایر با ادله‌ی حقوقی و قانونی 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  
رایینا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و  
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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