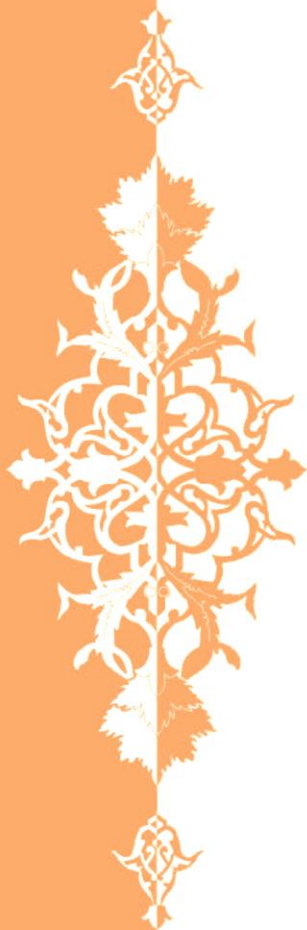




پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

تقاضای ابطال بخشنامه شماره

۲۳۴۴۲۶/۰۲۰/۵۳ مورخ ۹۴/۴/۲ سازمان

امور اراضی کشور

کد گزارش: ۹۶۰۶۰۵۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۶/۱۲

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال بخشنامه شماره

۹۴/۴/۲ مورخ ۵۳/۰۲۰/۲۳۴۴۲۶ سازمان امور

اراضی کشور

تهیه و تنظیم:

محمد پرومند

نظارت:

محمدعلی فراهانی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۰۶۰۵۷

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۰۶/۱۲

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال بخشنامه شماره ۵۳/۰۲۰/۲۳۴۴۲۶ مورخ ۹۴/۴/۲ سازمان امور اراضی کشور
شاکی: آقای مهدی ارمندئی
طرف شکایت: سازمان امور اراضی کشور
جهات مغایرت شرعی: قاعده فقهی «الناس مسلطون علی اموالهم»
شماره و تاریخ نامه دیوان: شماره ۹۰۰۰/۲۱۰/۴۸۵۷۵/۲۰۰ - ۱۳۹۶/۰۳/۱۷

مقدمه

شاکی در دادخواست تقدیمی اظهار داشته است که بخشنامه شماره ۵۳/۰۲۰/۲۳۴۴۲۶ مورخ ۹۴/۴/۲ سازمان امور اراضی کشور که منجر به متنوع شدن تفکیک مشاعی اراضی کشاورزی گردیده است، علاوه بر مغایرت با قانون، مغایر قاعده فقهی «الناس مسلطون علی اموالهم» است و بدین واسطه ابطال این بخشنامه را تقاضا کرده است که در ادامه به شرح شکایت و وضعیت حقوقی حاکم بر موضوع مذکور پرداخته خواهد شد.

شرح و بررسی

قانون «جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی - اقتصادی» در تاریخ ۱۳۸۳/۱/۲۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که به

دلیل عدم تأمین نظر شورای نگهبان نهایتاً در تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ با اصلاحاتی از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد. لازم به ذکر است که ایرادات شرعی شورای نگهبان ناظر بر ایجاد ممنوعیت در تفکیک و افراز سهام شرکا و نیز ایجاد محدودیت در نحوه بهره‌برداری از اراضی کشاورزی بود.^(۱) نهایتاً قانون «جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی - اقتصادی» با اصلاحاتی در مواد (۱)، (۲) و (۳) در تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد.

به موجب حکم ماده (۲) قانون مذکور مقرر شده است: «تفکیک و افراز اراضی مذکور به قطعات کمتر از نصاب تعیین شده ممنوع است. ارائه هرگونه خدمات ثبتی از قبیل صدور سند مالکیت تفکیکی یا افرازی مجاز نخواهد بود. برای اینگونه اراضی در صورت تقاضا، سند مشاعی صادر و نقل و انتقال اسناد به طور مشاعی بلامانع است.»

همانگونه که مشاهده می‌شود در این ماده بر اساس مصلحت، تفکیک و افراز اراضی کشاورزی ممنوع اعلام شده است، لیکن نقل و انتقال مشاعی اراضی کشاورزی مطابق اصول کلی صراحتاً بلامانع بیان می‌گردد.

۱. ایرادات شرعی شورای نگهبان به مصوبه مجلس، مذکور در نامه شماره ۸۲/۳۰/۴۵۷۴ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱ بدین شرح است:

«۱- ماده (۱) از این جهت که از تفکیک سهم شرکا در زمین مذکور منع کرده است، خلاف شرع شناخته شد.
۲- تبصره (۱) ماده (۱) نیز از این نظر که مانع از افراز و تفکیک سهم شرکا می‌گردد خلاف شرع شناخته شد.
۳- ماده (۲) و تبصره (۱) آن از این نظر که تفکیک سهامی وراث را منع کرده است خلاف شرع شناخته شد.
۴- در پاراگراف دوم تبصره (۱) ماده (۲) محدود کردن نحوه بهره‌برداری را با آئین‌نامه، خلاف شرع شناخته شد.»

سازمان امور اراضی کشور طبق بخشنامه مورد اعتراض، به جهت تأمین مراد مقنن در خصوص حفظ یکپارچگی اراضی زراعی و باغی و همچنین برای جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و تغییر کاربری آنان، علاوه بر صدور سند تفکیکی و افزایش، هرگونه نقل و انتقال مشاعی اراضی زراعی و باغ‌ها که منجر به سهمیه‌بندی و قطعه‌بندی و تفکیک اراضی به قطعات کوچک می‌شود را ممنوع اعلام کرده است.^۱

شاکی پرونده، آقای مهدی ارمندئی در شکایت خود به جهت مخالفت با موازین شرعی و اصول مسلم حقوقی از یک‌سو و خروج از اختیارات و صلاحیت مقام صادر کننده از سوی دیگر، ابطال بخشنامه مذکور را درخواست کرده است که در ذیل به ادله وی پرداخته خواهد شد؛

دلایل شاکی:

- ۱- بر اساس اصل (۲۲) قانون اساسی حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.
- ۲- بر اساس قاعده فقهی «الناس مسلطون علی اموالهم» افراد اختیار انجام هر گونه تصرفی در ملک خود را دارند مگر آنکه موردی توسط شرع و قانون

۱. آن قسمت از بخشنامه مورد شکایت که واجد حکم مورد نظر است از این قرار است:

«لذا به موجب اختیار حاصل از قوانین فوق‌الذکر و در اجرای بند «ج» ماده (۶) اساسنامه سازمان امور اراضی کشور و ماده (۶) قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن مصوب ۱۳۸۱/۵/۶ مجلس شورای اسلامی، هرگونه نقل و انتقال مشاع اراضی زراعی و باغ‌ها به سهام‌های کوچک و یا مساحت‌های کوچک که جز برای استفاده مسکونی متصور نخواهد بود، از تاریخ ابلاغ این بخشنامه ممنوع اعلام می‌شود.»

استثناء شده باشد و در شرع و قانون هیچ‌گونه ممنوعیتی در خصوص تفکیک
مشاعی اراضی کشاورزی وجود ندارد.

۳- بر اساس اصل (۷۱) قانون اساسی، تنها مجلس شورای اسلامی حق وضع قانون را دارد.

۴- بر اساس قوانین و مقررات ثبتی و قانون نحوه افراز و فروش املاک
مشاعی، امکان انتقال و تفکیک مشاعی اراضی کشاورزی وجود دارد.

دفاعیه مشتکی عنه

دفتر حقوقی وزارت جهاد کشاورزی در پاسخ به شکایت مطرح شده، علاوه
بر بیان چند ایراد شکلی در درخواست تنظیم شده از جانب شاکی، بخشنامه
ریاست سازمان امور اراضی کشور را از لحاظ قانونی در حدود صلاحیت وی و
دارای اعتبار حقوقی دانسته است. در این دفاعیه بیان شده است:

۱- بر طبق بند «ج» ماده (۱۸) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت
اداری، خواهان بایستی ادله و مدارک مخالف قانون بودن بخشنامه معترض عنه
را ذکر نماید که در پرونده حاضر دلایل مورد استناد درج و پیوست نمی‌باشد،
بنابراین دعوی مطروحه جزمی نیست و محکوم به رد می‌باشد.

۲- بر طبق ماده (۲) قانون آیین دادرسی مدنی، اشخاص ذی‌نفع یا وکیل و
قائم‌مقام آن‌ها حق طرح دعوی را دارند و از آنجایی که خواهان مدارکی دال بر
مالکیت یا نمایندگی ارائه نکرده است، خواسته ابطال بخشنامه به دلیل عدم
سمت و عدم ذینفع بودن مسموع نیست.

۳- قانونگذار در راستای صیانت از اراضی زراعی طبق قوانین و مقررات از
جمله؛ ماده (۲) قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات

مناسب فنی و اقتصادی مصوب سال ۱۳۸۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، تبصره (۳) ^۱ اصلاحی ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب سال ۱۳۷۴، مواد (۴)^۲ و (۶)^۳ قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب سال ۱۳۸۱، تبصره «۱»^۴ الحاقی قانون اصلاح ماده

۱. ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی و سایر هیأت‌ها و مراجع مربوط مکلفند در موارد تفکیک، افراز و تقسیم اراضی زراعی و باغ‌ها و تغییر کاربری آنها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها از سازمان‌های جهاد کشاورزی وزارت جهاد کشاورزی استعمال نموده و نظر وزارت مذکور را اعمال نمایند.

۲. ماده ۴ - هرگونه نقل و انتقال و واگذاری زمین به شرکت‌های تعاونی مسکن و اشخاص حقیقی و حقوقی برای امر مسکن در خارج محدوده (قانونی) شهرها اعم از داخل و یا خارج از حریم شهرها بجز در محدوده مصوب شهرهای جدید و شهرک‌هایی که طبق مقررات و براساس طرح‌های مصوب احداث شده یا می‌شوند، ممنوع می‌باشد. احراز وقوع زمین مورد نظر در داخل شهرهای جدید و شهرک‌های مصوب و تناسب زمین مذکور از نظر کاربری و ضوابط ساختمانی با برنامه‌های متقاضیان به عهده سازمان مسکن و شهرسازی استان می‌باشد.

۳. ماده ۶ - هر نوع نقل و انتقال اعم از رسمی و عادی، تفکیک، افراز، صدور سند و تغییر کاربری درمورد زمین‌های موضوع این قانون، بدون رعایت مفاد این قانون و مقررات مربوط ممنوع است. درصورت تخلف، متخلفان از جمله هیأت مدیره شرکت تعاونی ذی ربط، مسؤول جبران خسارات وارد شده به اشخاص حقیقی و حقوقی، شهرداری‌ها، دولت و اعضای شرکت‌های تعاونی مسکن می‌باشند.

۴. تبصره ۱- رعایت حدنصاب‌های تفکیک و ضوابط و مقررات آخرین طرح جامع و تفصیلی مصوب در محدوده شهرها و همچنین رعایت حدنصاب‌ها، ضوابط، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با قوانین از جمله قوانین ذیل، در تهیه و تأیید کلیه نقشه‌های تفکیکی موضوع این قانون توسط شهرداری‌ها الزامی است:

- مواد (۱۴) و (۱۵) قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶

- قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی

مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب سال ۱۳۸۱

- قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب سال ۱۳۷۴ و اصلاحات بعدی آن

- قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی - اقتصادی مصوب سال

۱۳۸۵ و اصلاحات بعدی آن

- ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و اصلاحات بعدی آن

(۱۰۱) قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۹۰ و ماده (۶)^۱ قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی مصوب سال ۱۳۹۰، همگی بر ممنوعیت صدور اسناد مالکیت افزای و تفکیک و افراز اراضی کشاورزی به قطعات کمتر از حدنصاب تعیین شده (فاقد صرفه اقتصادی برای امر کشاورزی) دلالت دارد.

۴- سازمان مطابق با اختیار حاصله از ماده (۶)^۲ اساسنامه سازمان امور اراضی، اقدام به صدور بخشنامه مدنظر کرده است. از آنجایی که حفظ حقوق دولت در هر یک از انواع اراضی مشمول قوانین و حفظ یکپارچگی اراضی و حفظ کاربری

۱. ماده ۶ - تفکیک و افراز اراضی کشاورزی و باغات و صدور سند مالکیت برای آنها با رعایت قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۲۱ / ۱۱ / ۱۳۸۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام بلامانع است.

۲. ماده ۶ - وظایف اساسی سازمان در حدود وظایف و اختیارات وزارت کشاورزی عبارتست از :
الف - انجام کلیه وظایف، اقدامات و تکالیف قانونی مرتبط با هدف سازمان توسط مراجع ذی صلاح بر عهده وزارت کشاورزی یا سازمان گذاشته شده یا می‌شود.
ب - انجام اقدامات لازم به منظور حفظ حقوق دولت در هر یک از انواع اراضی مشمول قوانین مربوط به حوزه وظایف و اختیارات وزارت کشاورزی.
ج - تهیه و تدوین مقدمات لازم برای تثبیت مالکیت‌های شرعی و قانونی، حفظ یکپارچگی اراضی و حفظ کاربری اراضی کشاورزی با رعایت حقوق متقابل مردم و دولت.
د - اجرای قوانین و مقررات مربوط به اصلاحات ارزی و رفع اشتباهات ناشی از واگذاری و حل اختلاف موجود در این زمینه.
ه - مطالعه و جمع آوری اطلاعات مربوط به اراضی کشاورزی کشور و تهیه و تنظیم شناسنامه برای این قبیل اراضی.

و - کمک به توسعه سطح زیر کشت از طریق تملک و واگذاری اراضی مشمول قوانین مربوط به وظایف سازمان.
ز - ایجاد فرصت‌های شغلی برای روستاییان بی زمین و کم زمین از طریق واگذاری زمین.
ح - ایجاد فرصت‌های مناسب برای تحصیل کردگان و فارغ التحصیلان رشته‌های مختلف کشاورزی از طریق واگذاری زمین.
ط - واگذاری زمین برای طرح‌های زراعی، باغبانی و نظایر آنها.

اراضی کشاورزی و کمک به توسعه سطح زیر کشت و همچنین نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات مربوط به امور زمین در چهارچوب اهداف و وظایف و اختیارات تعیین شده می‌باشد، بنابراین صدور بخشنامه در حیطه اختیارات صادر شده است. لازم به ذکر است که با توجه به آسیب‌شناسی صورت‌گرفته در خصوص دلایل تغییر کاربری اراضی کشاورزی و بررسی مبانی آن در سطح کشور، نقل و انتقال اسناد مالکیت اراضی کشاورزی که منتج به قطعه‌بندی و تفکیک اراضی به قطعات و سهام‌های کوچک شود به عنوان اصلی‌ترین عامل تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی محسوب می‌گردد. زیرا با این اقدام عملاً صرفه اقتصادی اراضی کشاورزی از بین می‌رود. از این رو به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص در سرمایه‌گذاری بر روی این گونه عرصه‌ها و کاهش پرونده‌های کیفری در محاکم دادگستری طرح شکایت موضوع مواد (۳)^۱ و (۱۰)^۲ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها) و همچنین حفاظت و صیانت از اراضی کشاورزی و تأمین امنیت غذایی کشور در جلوگیری از تفکیک و خردشدن اراضی کشاورزی بخشنامه مذکور صادر و در پاراگراف سوم بر ممنوعیت

۱. کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون که به صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون اقدام به تغییر کاربری نمایند ، علاوه بر قلع و قمع بنا، به پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد .

۲. هرگونه تغییر کاربری در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌گردد، چنانچه به طور غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون صورت پذیرد، جرم بوده و مأموران جهاد کشاورزی محل مکلفند نسبت به توقف عملیات اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند.

نقل و انتقال مشاعی اراضی زراعی و باغ‌ها به سهام‌های کوچک و یا مساحت‌های کوچک، که جز برای استفاده مسکونی متصور نخواهد بود، تصریح شده است. ضمناً وزیر جهاد کشاورزی به موجب بخشنامه شماره ۰۲۰/۲۱۸۶۱ مورخ ۱۳۹۳/۰۸/۰۳ حدنصاب‌های تبصره «۳» اصلاحی ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها را ابلاغ نموده است.

۵- بر طبق مواد (۴) و (۶) قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب سال ۱۳۸۱ هر نوع نقل و انتقال اعم از رسمی و عادی، تفکیک و افراز، صدور سند و تغییر کاربری در مورد زمین‌های موضوع این قانون، بدون رعایت مفاد این قانون و مقررات مربوط ممنوع است.

۶- خرد شدن اراضی کشاورزی در بند «ت» ماده (۱) آئین‌نامه اجرائی قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۵۹۲۹۴/ت/۵۲۱۶۶ هـ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۵ هیأت وزیران تعریف گردیده است که بر طبق آن تفکیک، افراز، تقسیم و هرگونه اقدام حقوقی نظیر صدور سند و همچنین اقدامات عملی از قبیل دیوارکشی، فنسکشی و قطعه‌بندی که به کوچک‌شدن اراضی کشاورزی به کمتر از حدنصاب فنی و اقتصادی منجر شود دلالت دارد.

بررسی ادله طرفین

فارغ از اینکه شکایت مطروحه فاقد هرگونه ایراد شکلی است، در خصوص مواد مورد استناد دفتر حقوقی وزارت جهاد کشاورزی مبنی بر صلاحیت سازمان

امور اراضی کشور مبنی بر صدور بخشنامه مذکور گفتنی است هیچ یک از بندهای ماده (۶) اساسنامه سازمان امور اراضی کشور اجازه تقنین را به این سازمان نمی‌دهد چرا که اساساً حوزه تقنین در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و ارتباطی با نهاد اجرایی نظیر سازمان امور اراضی کشور ندارد و نهایتاً از این سازمان خواسته شده است که در اجرای قوانین و مقررات مربوط در این حوزه مساعی جمیله خود را به کار بندد.

اما در مورد قوانین و مقررات موجود در این حوزه نیز لازم به ذکر است که تنها مستند قانونی محدودیت تفکیک اراضی کشاورزی، همان قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ... است که در آن تنها به ممنوعیت تفکیک املاک کشاورزی به نحو افراز اشاره شده و نقل و انتقال اراضی مزبور را به صورت مشاع جائز دانسته است.

همچنین بر اساس «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها» که مورد استناد مشتکی عنه قرار گرفته است؛ تغییر کاربری اراضی زراعی و نه تفکیک اراضی ممنوع اعلام شده است.

بعلاوه آنچه که از «قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب سال ۱۳۸۱» بر می‌آید، آن است که هرگونه نقل و انتقال و واگذاری زمین به شرکت‌های تعاونی مسکن و اشخاص حقیقی و حقوقی برای امر مسکن ممنوع اعلام شده است.

نتیجه گیری

بر اساس قانون «جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی - اقتصادی» تفکیک اراضی کشاورزی به نحو افراز و صدور سند تفکیکی برای اراضی مزبور ممنوع شناخته شده و هرگونه نقل و انتقال اراضی مزبور به صورت مشاعی بلا مانع دانسته شده است. بنابراین وضع بخشنامه مبنی بر ممنوعیت نقل و انتقال اراضی کشاورزی به نحو مشاعی نیازمند اذن قانونی است و از آنجایی که چنین اذنی وجود ندارد، بخشنامه صادره از سازمان امور اراضی کشور بر خلاف قانون و خارج از صلاحیت‌های اجرایی این سازمان ارزیابی می‌گردد.

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