



پژوهشکده شورای نگهبان

# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

تقاضای ابطال ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۰» قانون  
برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری  
اسلامی ایران و بندهای «۲» و «۳» بخشنامه شماره ۲۵۹۹۰/و  
- ۱۳۶۹/۷/۱۵ سازمان زمین شهری

کد گزارش: ۹۵۰۴۰۲۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۴/۲۲

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

## گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۰» قانون  
برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری  
اسلامی ایران و بندهای «۲» و «۳» بخشنامه شماره ۲۵۹۹۰/و-  
۱۳۶۹/۷/۱۵ سازمان زمین شهری

تهیه و تنظیم:

محمد برومند

نظارت:

محمدعلی فراهانی و محمدامین ابریشمی راد

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۰۴۰۲۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۰۴/۲۲

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۰» قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و بندهای «۲» و «۳» بخشنامه شماره ۲۵۹۹۰/و - ۱۳۶۹/۷/۱۵ سازمان زمین شهری

شاکی: حسن برزه‌کار

طرف شکایت: وزارت راه و شهرسازی و سازمان ملی زمین و مسکن

جهات مغایرت شرعی: مغایرت با اصول «تسلیط»، «لاضرر» و «حرمت مالکیت مشروع»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۶۳۵۷/۲۰۰/۱۴۷۳۵۷/۲۱۰/۹۰۰۰ - ۱۳۹۴/۰۹/۲۵

### مقدمه

شاکی در دادخواست تقدیمی اظهار داشته که آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۰» قانون برنامه اول توسعه و بندهای «۲» و «۳» بخشنامه سازمان زمین شهری که در خصوص نحوه تملک و خرید اراضی مورد نیاز دولت در موارد آموزشی، فرهنگی و ... صادر شده، قیودی را برای مالکین اراضی در نظر گرفته است که در نهایت سبب تضییع حقوق مالکانه ایشان خواهد شد. لذا ایشان تقاضای ابطال آیین‌نامه و بخشنامه مذکور را به استناد مغایرت با موازین شرع و قانون کرده است.

### شرح و بررسی

موضوع چگونگی تملک اراضی توسط دولت بعد از انقلاب نخستین بار در لایحه قانونی «نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب، مطرح گردید. بر اساس این لایحه قانونی، شرایط عام نحوه تملک اراضی توسط دولت اعلام شده بود. اما چند

سال بعد از انقلاب و به جهت مقتضیات زمان و پاسخگو نبودن لایحه مذکور، قانونی به نام زمین شهری در سال ۱۳۶۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در ماده (۹)<sup>(۱)</sup> آن در خصوص تملک اراضی توسط دولت قواعد خاصی برای مردم و صاحبان اراضی وضع شد که نهایتاً این ماده با کسب اجازه از امام راحل و با قید ضرورت برای مدت ۵ سال به تصویب رسید.

چند سال بعد قانون برنامه اول در سال ۱۳۶۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در بند «الف» تبصره «۱۰» قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران<sup>(۲)</sup> آمده است که سازمان زمین شهری موظف است اراضی با کاربری آموزشی، فرهنگی و غیره را در اختیار دستگاه‌های مربوطه قرار دهد. در این راستا سازمان زمین شهری در مواردی که بابت تملک اراضی مزبور هزینه‌ای متحمل گردد، می‌تواند وجه مربوطه را یا از طریق سرشکن کردن آنها بر روی سایر قطعات واگذاری یا از طریق واگذاری زمین معوض به مالکین آن‌گونه اراضی تأمین نماید.

آیین‌نامه اجرایی این تبصره که در تاریخ ۱۳۶۹/۵/۲۲ به تصویب هیأت وزیران رسیده است این معنا را افاده می‌کند که برای اجرای این تبصره، اجرای قانون زمین شهری - مصوب ۱۳۶۶ - لازم است. توضیح بیشتر آنکه ماده (۵) آیین‌نامه مذکور<sup>(۳)</sup> که

---

۱ - توضیح مفصل این ماده بعداً خواهد آمد.

۲- الف- وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان زمین شهری) موظف است در کلیه شهرهای کشور اراضی با کاربری‌های آموزشی، فرهنگی و خدماتی و در قالب طرح‌های مصوب شهری، را جهت احداث و توسعه مدارس و مراکز فرهنگی و هنری و ورزشی و بهداشتی درمانی، آموزشی و خدماتی پس از تملک، به طور رایگان به دستگاه‌های ذیربط واگذار نماید **و در مواردی که بابت تملک اراضی مزبور هزینه‌ای متحمل گردد**، می‌تواند وجه مربوطه را بر روی قیمت سایر قطعات مسکونی قابل واگذاری خود در کلیه شهرها سرشکن و از خریداران مربوط دریافت و یا نسبت به واگذاری زمین معوض به مالکین آن‌گونه اراضی اقدام نماید... .

۳- ماده ۵- وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان زمین شهری) در مواردی که مالکین اینگونه اراضی تملک شده، طبق مواد (۷) و (۹) قانون زمین شهری واجد شرایط عمران زمین خود بوده‌اند نسبت به

←

در مقام بیان شرایط مشمولین دریافت زمین معوض یا ثمن‌المثل اراضی تملک شده است، از مالکینی نام می‌برد که طبق مواد (۷)<sup>(۱)</sup> و (۹)<sup>(۲)</sup> قانون زمین شهری واجد

→

واگذاری زمین معوض یا پرداخت بهای آن مطابق قانون زمین شهری اقدام می‌نماید. تبصره- در صورت توافق مالک اینگونه اراضی، واگذاری واحدهای مسکونی احداث شده در اجرای ماده (۶۷) آئیننامه اجرائی قانون زمین شهری و یا غیر آن در ازای حقوق مالکانه آنها بلامانع است.

۱- ماده ۷- 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) متر مربع در اختیارشان گذاشته می‌شود تا در مهلت مناسبی که در آئین‌نامه تعیین خواهد شد عمران و احیاء کنند در صورت عدم عمران و احیاء بدون عذر موجه اجازه مذکور ساقط و زمین به دولت باز می‌گردد.

تبصره- در مورد کسانی که به تاریخ قبل از قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری مصوب ۱۳۵۸/۴/۵ با اسناد عادی دارای زمین بوده و در مهلت‌های تعیین شده قبلی از طرف مراجع مربوطه تشکیل پرونده داده‌اند و یا در شهرهایی که تاکنون مهلت‌های مذکور برای تشکیل پرونده اعلام نشده است در صورتیکه تاریخ تنظیم سند عادی و صحت معامله از طرف مراجع ذیصلاح قضائی تأیید گردد برابر ضوابطی که در آئین‌نامه اجرائی این قانون تعیین می‌شود اجازه عمران داده خواهد شد.

۲- ماده ۹- وزارت مسکن و شهرسازی موظف است زمینهای مورد نیاز برای امر مسکن و خدمات عمومی را ضمن استفاده از کلیه اراضی موات و دولتی در شهرهایی که به پیوست این قانون بدلیل عدم تکافوی اراضی مذکور در این شهرها ضرورت آن حتمی است به ترتیب از زمینهای بایر و دایر شهری تأمین نماید.

مالکان اراضی بایر و دایر شهری اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی و بنیادها و نهادها و ارگانهای دولتی و غیردولتی موظفند زمینهای مورد نیاز دولت یا شهرداریها را که موضوع این قانون است بمنظورهای ذیل و با تقویم دولت به آنها (دولت و شهرداری‌ها) بفروشند.

الف - تفکیک و فروش توسط وزارت امور مسکن و شهرسازی به افراد واجدالشرایط دریافت زمین جهت مسکن و یا اجرای طرحهای ساختمان سازی مسکونی.

ب- ایجاد تأسیسات عمومی و عمرانی و اداری و اجرای طرحهای مصوب شهری و عوض طرحهای شهری حسب مورد بوسیله وزارتخانه ها و شهرداریها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و نهادها و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است.

ج- حفاظت از میراث فرهنگی کشور.

تبصره ۱- در صورت مراجعه مالک یا مالکین زمینهای بایر و دایر و اعلام یا اعلان عدم نیاز دولت و شهرداریها به زمین مالک میتواند پس از عمران و آماده سازی زمین نسبت به تفکیک و واگذاری زمین خود طبق ضوابط و مجوز وزارت مسکن و شهرسازی اقدام نماید.

تبصره ۲- مالکان اراضی بایر و دایر شهری اعم از مشاع و یا ششدانگ که زمین آنها مورد نیاز دولت و شهرداریها بشرح این ماده است مشروط بر اینکه از مزایای مواد ۶ یا ۸ قانون اراضی شهری مصوب

←

شرایط عمران زمین خود بوده‌اند.

در این میان شاکای پرونده از ماده (۵) آیین نامه مذکور به واسطه گسترش شمول مواد (۷) و (۹) قانون زمین شهری که دارای قواعد خاصی است به مشمولین تبصره «۱۰» قانون برنامه اول توسعه شکایت کرده است و مقید شدن این تبصره بدین ترتیب را مغایر موازین شرعی و موادی از قانون عادی دانسته است. به زعم وی با این مقررره اگر مالکی شرایط مواد (۷) و (۹) را نداشته باشد، دیگر دولت موظف نیست در ازای تملک خود بهایی را به صاحبان املاک بپردازد.

در این خصوص به نظر می‌رسد که ماده ۷ قانون فوق‌الاشاره در مقام بیان نحوه تثبیت مالکیت شخص بر ملک بوده است و از این جهت چه آیین‌نامه بعداً اشاره کند یا نکند، مالکیت به موجب آن قانون تثبیت شده است و تصریح آیین‌نامه به لزوم توجه به ماده (۷) در واقع حکم جدیدی توسط دولت نیست. به‌ویژه آنکه ذکر عبارت «در مواردی که بابت تملک اراضی مزبور هزینه‌ای متحمل گردد ...» در بند «الف» تبصره «۱۰» قانون برنامه اول، نشان می‌دهد که دولت به موجب قانون برای تملک برخی از اراضی موضوع این بند متحمل هزینه می‌شود و برخی اراضی را هم به صورت رایگان تملک می‌کند. از طرف دیگر ماده (۷) قانون زمین شهری هرچند که تنها از مالکین زمین‌های موات و قواعد حاکم بر آنها یاد می‌کند، اما موضوع ماده (۹) این قانون هم شامل مالکین اراضی بایر می‌شود و هم شامل مالکین اراضی دایر؛ بنابراین از موردی فروگذار نشده است. با اندکی تأمل مشخص می‌گردد که غرض

→

۱۳۶۰ استفاده نکرده باشند حق دارند طبق ضوابط وزارت مسکن و شهرسازی قطعه یا قطعاتی از زمین مذکور به انتخاب خود و در صورت عدم امکان از سایر اراضی دولتی معادل (هزار) متر مربع عمران و تفکیک نمایند یا به دولت بفروشند زائد بر آن (نه عین و نه منفعت) قابل واگذاری نیست مگر به دولت و با تقویم دولت و یا اینکه با اجازه و زیر نظر وزارت مسکن و شهرسازی عمران نموده واگذار نماید .....

آیین‌نامه مذکور رعایت قواعد موجود در قانون زمین شهری در خصوص نحوه مدیریت زمین‌های موات، بایر و دایر به هنگام اجرای تبصره (۱۰) قانون برنامه اول توسعه بوده است. به عبارت روشن‌تر می‌توان گفت قانون زمین شهری دارای قواعد عامی در خصوص نحوه تملک اراضی توسط دولت بوده است<sup>(۱)</sup> و از آنجایی که تبصره «۱۰» قانون برنامه اول هم در حکمی خاص دولت را موظف به تملک اراضی مورد نیاز برای کارکردهای آموزشی و فرهنگی کرده است، طبیعتاً اجرای این حکم خاص باید با توجه به قواعد حکم عام قبلی صورت پذیرد. بنابراین آیین‌نامه اجرایی، در نگاه نخست چیزی بر قانون برنامه اول توسعه نیافزوده، بلکه بر نحوه اجرای آن در طول برنامه براساس قواعد قانونی عام قبلی تأکید کرده است. بخشنامه سازمان زمین شهری<sup>(۲)</sup> هم چیز بیشتری از این مقصود را در بر ندارد.

البته با اندکی تأمل مشخص می‌گردد که مقررات مذکور به طور کامل با قوانین مربوط همخوانی ندارد، چراکه حکم تبصره «۱۰» قانون برنامه اول دائمی نبوده و فقط برای پنج سال معتبر بوده است و به تبع آن، آیین‌نامه صادر شده بر اساس آن نیز،

---

۱- به طور مثال رجوع کنید به: قسمت (ب) ماده (۹) قانون زمین شهری، مذکور در پاورقی قبل.

۲- بند ۲- در خصوص ماده (۵) دو نکته قابل ذکر است:

اول اینکه مراد از دارا بودن شرایط عمران زمینی که در اجرای تبصره «۱۰» تملک گردیده، بعنوان شرط واگذاری زمین معوض، همان شرایط عمران مذکور در مواد (۷) و (۹) قانون زمین شهری است. دوم اینکه: زمین معوض تنها در حد یک قطعه تفکیکی خواهد بود، لیکن هرگاه متقاضی واجد شرایط، به جای زمین معوض خواستار دریافت بهای زمین خود باشد، پرداخت بهای زمین وی حداکثر تا حد نصاب قانونی بر اساس نظریه کارشناس مرضی‌الطرفین بلامانع خواهد بود، و در هر صورت مازاد بر آن تنها بر اساس قیمت منطقه‌ای قابل محاسبه و پرداخت است.

بند ۳- در تبصره ماده (۵) بهای کارشناسی زمین تا حد نصاب و بهای کارشناسی واحد مسکونی معیار تعیین معادل قیمتی خواهد بود، و به هر صورت تنها واگذاری یک واحد مسکونی مجاز است. و در صورت وجود مابه‌التفاوت به نفع مالکین اینگونه اراضی تا معادل حد نصاب به قیمت کارشناس و مازاد بر آن بهای منطقه‌ای پرداخت خواهد شد.

همین حکم را دارد. از طرفی ماده (۹) قانون زمین شهری که رعایت آن در آیین‌نامه ذکر شده است، بر اساس اجازه مورخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ حضرت امام خمینی (مدظله العالی) که در آن مجلس شورای اسلامی را صاحب صلاحیت برای تشخیص موارد ضرورت دانسته‌اند، برای مدت ۵ سال از تاریخ تصویب ۱۳۶۶/۷/۱ قابل اجراء بوده است.<sup>(۱)</sup> به عبارت روشن‌تر ماده (۹) قانون زمین شهری که دارای قواعد خاصی است تا تاریخ ۱۳۷۱/۷/۱ قابل اجراء بوده است، و طبیعتاً بعد از مهلت مقرر، نحوه خرید اراضی بایر و دایر باید براساس لایحه قانونی «نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب، که قانونی است دائمی و تسهیلات بیشتری برای مالکین اراضی در خصوص تعیین قیمت عادلانه مشخص کرده است، عمل شود. این درحالی است که برنامه اول توسعه تا پایان سال ۱۳۷۳ اعتبار داشته است و الزام به رعایت مفاد ماده (۹) در سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۷۳ در آیین‌نامه و بخشنامه مذکور خالی از ایراد نیست.

همچنین لازم به ذکر است که حکم تبصره «(۱۰)» قانون برنامه اول توسعه، در تبصره «(۸۴)»<sup>(۲)</sup> قانون برنامه دوم توسعه، به نحوی تکرار گردید، البته با این تفاوت که

---

#### ۱ - تبصره (۱۱) ماده (۹) قانون زمین شهری:

این ماده و تبصره‌های آن با استفاده از اجازه مورخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ حضرت امام خمینی (مدظله العالی) که در آن مجلس شورای اسلامی را صاحب صلاحیت برای تشخیص موارد ضرورت دانسته‌اند صرفاً در شهرهای مندرج در پیوست این قانون و تبصره‌های ۷ و ۸ آن در کلیه شهرها و شهرکهای سراسر کشور برای مدت ۵ سال از تاریخ تصویب قابل اجراء است و پس از مهلت مذکور در شهرهای یاد شده نیز مانند سایر شهرهای کشور سایر مواد قانون قابل اجراء خواهد بود.

۲- الف - وزارت مسکن و شهرسازی موظف است اراضی با کاربری‌های آموزشی، فرهنگی و خدماتی، در قالب طرح‌های مصوب شهری متناسب با قانون برنامه را در کلیه شهرهای کشور به قیمت عادلانه روز و طبق قوانین مربوط خریداری و تملک نموده و جهت احداث و توسعه مدارس و مراکز فرهنگی و هنری، پرورشی، ورزشی، بهداشتی، درمانی، توانبخشی، حمایتی و آموزشی و اشتغال - آموزش فنی و حرفه‌ای ایستگاه‌های آتش‌نشانی، جمع‌آوری زباله، پمپاژ آب و فاضلاب و کشتارگاه‌ها با قیمت منطقه‌ای

←



این بار آیین‌نامه اجرایی این تبصره<sup>(۱)</sup>، برای تملک اراضی مذکور، رعایت مفاد لایحه قانونی «نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب را لازم دانست.

## استنادات شاکی:

شاکی پرونده گسترش شمول مواد (۷) و (۹) قانون زمین شهری به مشمولین تبصره (۱۰) قانون برنامه اول توسعه را مغایر موازین شرعی و موادی از قانون عادی دانسته است اینک به طرح استنادات شاکی خواهیم پرداخت:

### ادله مغایرت شرعی:

- قاعده فقهی تسلیط: (الناس مسلطون علی اموالهم)
- قاعده فقهی لاضرر: (لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام)

### ادله مغایرت قانونی:

- اصل ۴۰ قانون اساسی
- مواد (۳۰)، (۳۱)، (۳۰۳)، (۳۰۸)، (۳۱۵)، (۳۲۸) و (۳۳۱) قانون مدنی

→

سال ۱۳۷۲ به دستگاه‌های ذیربط واگذار نماید. تملک و تأمین هزینه‌های موضوع این تبصره به روش‌های زیر انجام می‌پذیرد:

- دریافت قسمتی از ارزش اضافی اراضی شهری که بر اثر تغییر کاربری‌های موجود به انتفاعی در طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی حاصل می‌شود، از مالکان این‌گونه زمین‌ها.  
- سرشکن کردن بخشی از هزینه‌ها بر روی قیمت قطعات مسکونی قابل واگذاری مسکن در شهرهای مربوط به هر استان.

- واگذاری زمین معوض به مالکان اراضی تملک شده .....

۱- ماده ۳- (اصلاحی ۱۳۷۵/۱۲/۰۱) وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان استان) مکلف است مطابق لایحه قانونی «نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت» - مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷- شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران با جلب همکاری نمایندگان دستگاه‌های ذی‌نفع، اراضی معرفی شده را براساس قیمت عادلانه روز از مالکین خریداری و اسناد مالکیت را به نام دولت جمهوری اسلامی ایران با نمایندگی خود اخذ نمایند.

- مواد (۳)<sup>(۱)</sup>، (۴)<sup>(۲)</sup> و (۵)<sup>(۳)</sup>، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب.
- نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۲۸۱۸ مورخ ۱۳۸۶/۰۷/۸ از شورای نگهبان<sup>(۴)</sup>

۱- ماده ۳- بهای عادلانه اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق و خسارات وارده از طریق توافق بین «دستگاه اجرائی» و مالک یا مالکین و صاحبان حقوق تعیین می‌گردد.

۲- ماده ۴- هرگاه نسبت به تعیین بهای عادلانه اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و خسارات وارده بین «دستگاه اجرائی» و مالک توافق حاصل نشود، بهای عادلانه توسط هیئتی مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری تعیین می‌گردد. کارشناسان یک نفر از طرف «دستگاه اجرائی» یک نفر از طرف مالک یا صاحب حق و نفر سوم به انتخاب طرفین و در صورت عدم توافق یا استنکاف به معرفی دادگاه صالحه محل وقوع ملک انتخاب میشوند. رأی اکثریت هیئت مزبور قطعی و لازم الاجراست ....

۳- ماده ۵- ملاک تعیین قیمت عبارتست از بهای عادلانه روز تقویم اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و خسارات مشابه واقع در حوزه عملیات طرح بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح در قیمت آنها.

۴- استعلام:

حضرت آیت الله جنتی - دبیر محترم شورای نگهبان -

با سلام. بند (۹) ماده (۱۰) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ مقرر می‌دارد: «اراضی واقع در خارج از محدوده شهرها که در مسیر راههای اصلی یا فرعی و یا خطوط مواصلاتی و برق و مجاری آب و لوله‌های گاز و نفت قرار می‌گیرد با رعایت حریم مورد نظر که از طرف هیات وزیران تعیین خواهد شد از طرف دولت مورد استفاده قرار می‌گیرد و از بابت این حق ارتفاق وجهی پرداخت نخواهد شد. ملاک تشخیص محدوده شهر نقشه مصوب انجمن شهر هر محل خواهد بود که قبل از شروع مراحل طرح عمرانی مورد عمل شهرداریها باشد».

با توجه به اینکه با استناد مقرر، یاد شده پیش از سی سال است که «حق ارتفاق» مورد نظر به صاحبان رسمی اراضی مشمول آن تعلق نمی‌گیرد و دولت وجهی پرداخت نکرده است و هنوز حکم قانونی مزبور استمرار دارد، نظر تفسیری شورای محترم نگهبان را به استناد اصل چهارم قانون اساسی، در خصوص مغایر شرع بودن و یا مغایر شرع نبودن آن اعلام دارند.

غلامعلی حداد عادل - رئیس مجلس شورای اسلامی

پاسخ:

رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

نامه شماره ۱۷۸۸۶۶/۱۰/د مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ مبنی بر درخواست اظهارنظر درباره «بند (۹) ماده (۵۰) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰» موضوع در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۷/۴ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

اطلاق جواز استفاده نمودن دولت از اراضی مذکور خلاف موازین شرع دانسته شد زیرا شامل اراضی که

←

- رأی شماره (۴) هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۹/۱/۲۳<sup>(۱)</sup>

### نتیجه گیری

ماده (۵) آیین نامه تبصره (۱۰) قانون برنامه اول که مورد شکایت قرار گرفته است به جهت تأکید بر اجرای مفاد قانونی قبلی (قانون زمین شهری) فاقد ایراد حقوقی است و تنها از جهت اینکه، شمول قواعد موقت را که در ماده (۹) قانون زمین شهری ذکر شده است، به مدت دو سال یعنی تا پایان مدت برنامه افزایش داده است، قابل تأمل است.

→

طبق ضوابط شرعی دارای مالک یا ذی حق شرعی می باشد نیز می گردد و لذا اطلاق جواز استفاده بدون رضایت مالک یا ذی حق در فرض عدم وجود ضرورت مبیحه خلاف موازین شرع می باشد. البته قوانین مصوب پس از پیروزی انقلاب اسلامی که شامل این موارد می شود لازم است مورد توجه قرار گیرد. همچنین عدم پرداخت وجه در مواردی که عیناً یا منفعه مشمول ضمان ید می باشد - مانند مواردی که طبق ضوابط شرعی مالک داشته باشد - خلاف موازین شرع بوده و موجب ضمان می گردد.

دبیر شورای نگهبان - احمد جنتی

۱- رأی هیأت عمومی: «نظر به اینکه به موجب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷، دولت، وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی، شرکت های دولتی اعم از اینکه شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام باشد یا نباشد و شهرداری ها مکلف به پرداخت بهای عرصه و اعیان مورد تملک گردیده اند و به موجب نظریه شماره ۱۳۵۱/۲۲۸۱۸ مورخ ۸۶/۳۰/۲۲۸۱۸ شورای محترم نگهبان، بند ۹ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ خلاف موازین شرع اعلام شده است، لذا آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره های ۶۰ مورخ ۱۳۷۴/۴/۱۷ و ۱۷۳ مورخ ۱۳۸۰/۵/۲۱، که بر خلاف شرایط فوق الذکر انشاء گردیده اند، مغایر موازین شرعی تشخیص و به تجویز ماده ۵۳ الحاقی به آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۴ نقض می گردند.»

امام خمینی (ره):

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

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگسازده شورای نگهبان

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

صلدوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)