



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال صورت‌جلسه‌های ۱۳۶۷/۷/۴ و ۱۳۷۲/۹/۲۵
سازمان مسکن و شهرسازی استان یزد در خصوص اراضی
پلاک ۳ فرعی و قسمتی از پلاک ۴ فرعی ۶۵۳۶ بخش
چهار یزد

کد گزارش: ۹۸۰۷۰۵۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۷/۰۳

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

ابطال صورت‌جلسه‌های ۱۳۶۷/۷/۴ و ۱۳۷۲/۹/۲۵
سازمان مسکن و شهرسازی استان یزد در خصوص اراضی
پلاک ۳ فرعی و قسمتی از پلاک ۴ فرعی ۶۵۳۶ بخش چهار
یزد

تهیه و تنظیم:

محمد رضا قاسمی

نظارت:

سید محمد هادی راجی

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(تشخیص زمین اشخاص به‌عنوان موات و صدور سند مالکیت برای دولت)

موضوع شکایت: ابطال صورت‌جلسه‌های ۱۳۶۷/۷/۴ و ۱۳۷۲/۹/۲۵ سازمان مسکن و شهرسازی استان یزد در خصوص اراضی پلاک ۳ فرعی و قسمتی از پلاک ۴ فرعی ۶۵۳۶

بخش چهارم یزد

شاکی: قدرت‌الله طبسی

طرف شکایت: ۱- اداره راه و شهرسازی یزد

جهت مغایرت شرعی: قاعده فقهی «تسلیط» و «مالکیت مشروع اشخاص»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۲۸۱/۴۷۰۵۶- ۱۳۹۶/۱۲/۲۰

مقدمه

شاکی به‌موجب دادخواست خود، ابطال صورت‌جلسه‌های ۱۳۶۷/۷/۴ و ۱۳۷۲/۹/۲۵ اداره کل مسکن و شهرسازی یزد را به استناد مغایرت با موازین اسلامی، قانون اساسی و قوانین عادی از دیوان عدالت اداری درخواست نموده است.^۱

۱- [با توجه به طولانی بودن دو مصوبه صرفاً بخش‌های مهم در این بخش آورده شده است] صورت‌جلسه مورخ ۱۳۶۷/۷/۴؛ در مورخ ۱۳۶۷/۷/۴ در محل اداره کل مسکن و شهرسازی استان یزد و با حضور مقام محترم وزارت مسکن و شهرسازی جلسه مشترک کمیسیون ماده پنج و شورای هماهنگی امور مسکن در خصوص اراضی پلاک ۳ فرعی و قسمتی از پلاک ۴ فرعی ۶۵۳۶ بخش چهارم یزد تشکیل و تصمیماتی به شرح ذیل اتخاذ نمود:
۱- خط محدوده شهر یزد در صفاتیبه در قسمتی که ۲۲۰ واحد مسکونی بنیاد مستضعفان که طی نامه شماره ۱۱۸/۲۱۱۱ مورخ ۶۷/۵/۲۷ به اداره کل مسکن و شهرسازی استان ارسال گردیده و به شرح ذیل تعریف می‌گردد افزایش می‌یابد. [در ادامه صورت‌جلسه محدوده‌های جغرافیایی بیان می‌شود که آورده نشده]
۲- با توجه به بازدید که در روز یادشده اراضی پلاک مرقوم در فوق به عمل آمد به شرح نقشه امضاء شده پیوست این صورت‌جلسه قسمتی که به رنگ سبز مشخص گردیده غیر موات و قسمتی که به رنگ آبی مشخص شده است موات تشخیص گردید. مقرر شد: سند قسمت موات به نام اداره کل زمین شهری یزد صادر و اقداماتی به شرح مندرج در ذیل انجام پذیرد. ۱-۲) طرح جدیدی روی اراضی باقیمانده با در نظر گرفتن خدمات کافی تهیه و به تصویب اداره کل مسکن و شهرسازی برسد. ۳-۲) ۱۰ درصد از قطعات مسکونی برای طرح‌های شهرداری به شهرداری فروخته شود (پس از تهیه طرح‌های آماده‌سازی و تصویب آن)...

۳- مقرر گردید بنیاد مستضعفان در قسمت غیر موات نیز عملیات آماده‌سازی را با هماهنگی اداره کل مسکن و شهرسازی با رعایت دقیق دستورالعمل آماده‌سازی، اجرا نماید و تحول قطعات باقیمانده برای اجرای ماده ۶۷ منوط به اجرای عملیات آماده‌سازی در کل پلاک یادشده می‌باشد...

_ صورت‌جلسه مورخ ۷۲/۹/۲۵: با عنایت به توافق حاصل که فی‌مابین سازمان زمین شهری و بنیاد جاناازان مرکز در خصوص پلاک ۳۴۹۸ فرعی از

الف: شرح و بررسی

کمیسیون ماده (۵) موضوع قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران^۱ و شورای هماهنگی امور مسکن جلسه‌ی مشترکی در خصوص اراضی پلاک سه فرعی و قسمتی از پلاک چهار فرعی ۶۵۲۶ بخش چهار یزد برگزار می‌نمایند و به موجب بند «۲» صورت‌جلسه مورخ ۱۳۶۷/۷/۴، قسمتی از زمین‌ها موات تشخیص داده می‌شود. به تبع این مصوبه سند مالکیت به نام اداره کل زمین و شهرسازی استان صادر می‌شود.

شاکی مدعی است که صورت‌جلسه‌ی مذکور مغایر با موازین قانونی و شرعی است چراکه اولاً، صورت‌جلسه مورد شکایت با موات تلقی کردن زمین‌های اشخاص و انتقال آن به سازمان زمین شهری استان، «محترم بودن مالکیت شخصی» را نقض کرده است و این تصمیم مغایر با اصول ۲۴۶ و ۳۴۷ قانون اساسی است. ثانیاً، از آن جهت که اموال اشخاص به موجب این صورت‌جلسه از تصرف و انتفاع آنان خارج می‌شود و از سویی این خروج از مالکیت مطابق قوانین صورت نگرفته است، مغایر مواد (۳۰)^۲ و (۳۱)^۳ قانون مدنی است. زیرا بر اساس این مواد مالکیت دو اثر دارد، اول اجازه تصرف مالک در مال خود و دوم ثانیاً ممنوعیت تصرف دیگران در مال مالک، خارج از اراده او. براین اساس وزارت راه و شهرسازی نمی‌تواند با «موات» اعلام کردن زمین افراد، موجب خارج شدن

→

باقیمانده ۳ فرعی ۶۵۲۶ بخش ۴ یزد... توافق بین سازمان مسکن و شهرسازی یزد و شرکت استان کویر به نمایندگی از طرف بنیاد جانبازان و طرفین ملزم به اجراء و رعایت مفاد آن به شرح ذیل می‌باشد. ۱- مساحت زمین فوق‌الذکر حدود ۲۶۱۰۰۰ مترمربع می‌باشد که جهت احداث مجموعه آپارتمان‌های مسکونی و واحدهای تجاری و خدماتی توسط بنیاد جانبازان یزد طراحی گردیده است. ۲- ۲ درصد از کل مستحقات ایجادشده اعم از مسکونی، تجاری و غیره بر روی پلاک مذکور از طرف شرکت استان کویر احداث می‌شود بدون پرداخت هیچ‌گونه هزینه‌ای متعلق به سازمان مسکن و شهرسازی یزد می‌باشد.

...

۱. ماده (۵) قانون شورای عالی: «بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع‌دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط و نماینده سازمان نظام‌مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می‌شود.»

۲. اصل ۴۶ قانون اساسی: «هرکس مالک حاصل کسب‌وکار مشروع خویش است و هیچ‌کس نمی‌تواند به‌عنوان مالکیت نسبت به کسب‌وکار خود امکان کسب‌وکار را از دیگری سلب کند.»

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

۴. ماده (۳۰) قانون مدنی: «هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد.»

۵. ماده (۳۱) قانون مدنی: «هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌تواند بیرون کرد مگر به حکم قانون.»

ملک از تصرف شخص و انتقال مالکیت به سازمان زمین شهری شود. همچنین مستند به مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص «تعیین مهلت اعتراض به نظریه وزارت راه و شهرسازی موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری»^۱ - مصوب ۱۳۹۰ - تشریفات قانونی لازم برای تشخیص زمین موات صورت نگرفته است.

علاوه بر این شاکی معتقد است قاعده فقهی «تسلیط» مانع از آن است که اداره راه و شهرسازی بتواند زمین اشخاص را موات اعلام کردند و در پی این اعلام ملک اشخاص را از تصرف آنان خارج سازد.

اداره کل راه و شهرسازی یزد به عنوان طرف شکایت در پاسخ به ادعاهای شاکی اولاً دیوان عدالت اداری و هیئت عمومی آن را فاقد صلاحیت رسیدگی به شکایات ناشی از تشخیص دایر یا بایر بودن زمین می‌داند چراکه به استناد ماده (۱۲)^۲ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶، صلاحیت تشخیص موضوع موات بودن زمین‌ها به وزارت مسکن و شهرسازی اعطا شده و اعتراض به این تصمیم به دادگاه‌های صالحه واگذار شده است و مقصود از دادگاه‌های صالح نیز به استناد آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور دادگاه‌های دادگستری می‌باشد و از همین رو دیوان عدالت اداری و هیئت عمومی آن صلاحیت ورود به موضوع را ندارد. از سوی دیگر بر فرض صلاحیت دیوان عدالت اداری، ادله‌ی شاکی ناظر بر عدم صلاحیت هیئت عمومی دیوان بوده و به نظر موضوع باید در شعب دیوان مورد رسیدگی قرار می‌گرفت. از سوی دیگر از حیث ماهوی نیز محدوده اسناد ثبتی خواهان مشخص نبوده و تا قبل از تعیین حدود پلاک ثبتی مورد ادعا شاکی در سازمان ثبت اسناد، دعوا فاقد وجاهت قانونی می‌باشد و با توجه به این که مالکیت دولت بر مبنای

۱. ماده واحده - وزارت راه و شهرسازی مکلف است نظریه 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. مهلت حق اعتراض از تاریخ اعلام سه ماه تعیین می‌گردد. در صورت عدم دسترسی یا استکاف مالک از دریافت نظریه، بایستی طی دو نوبت به فاصله ده روز نظریه مذکور در روزنامه کثیرالانتشار آگهی، تا سه ماه از تاریخ آخرین آگهی، مدعیان می‌توانند اعتراض خود را به دادگاه تسلیم نمایند، در صورت عدم وصول اعتراض در مهلت مذکور تشخیص، قطعی و لازم‌الاجراء است.

۲. ماده ۱۲- (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۳/۳۱) تشخیص عمران و اعیان و تأسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات به عهده وزارت راه و شهرسازی است این تشخیص قابل اعتراض در دادگاه صالحه می‌باشد.
تبصره ۱- (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۳/۳۱) دادگاه نسبت به اعتراض خارج از نوبت و بدون رعایت تشریفات آئین دادرسی رسیدگی کرده و حکم لازم خواهد داد، اعتراض به تشخیص وزارت راه و شهرسازی در دادگاه مانع از اجرای مواد این قانون نمی‌گردد.

سند رسمی است تا زمانی که سند مذکور معتبر است رسیدگی به شکایت شاکی و جاهد قانونی ندارد. در نتیجه از آنجاکه شاکی اصول و مستندات مربوط به دعوا را ارائه نکرده است، مطابق ماده (۹۶) قانون آیین دادرسی مدنی^۱ دادخواست او محکوم به بطلان است. علاوه بر موارد مذکور اداره کل استان معتقد است اراضی مورد ادعا به صورت مشاعی معامله شده است و هیچ‌گونه افزانامه‌ای از سایر مالکین مشاعی ارائه نشده است. براین اساس در صورتی که دعوی شاکی پذیرفته شود، در خصوص پلاک‌های بزرگ مشاعی، دیگر مالکیتی برای دولت باقی نخواهد ماند و اشخاص با ورود در بخش ثبتی دیگری که ارتباطی با اراضی ایشان ندارد مدعی مالکیت می‌شوند و این امر موجب سوءاستفاده افراد فرصت‌طلب خواهد شد.^۲

الف: تحلیل حقوقی موضوع

در مقام تحلیل حقوقی مصوبه‌ی مورد شکایت باید به دو سؤال پاسخ گفت اول آن‌که آیا کمیسیون مذکور صلاحیت صدور حکم در خصوص تشخیص زمین‌های موات را داشته یا خیر و دوم آن‌که آیا تشخیص مطابق با موازین قانونی اتخاذ شده است یا نه؟^۳ در پاسخ به سؤال اول باید بیان نمود که مطابق ماده (۱۲) قانون زمین شهری - مصوب ۱۳۶۶- تشخیص و تعیین نوع زمین اعم از «دایر» و «موات» بر عهده وزارت راه و شهرسازی نهاده شده است و تشخیص مذکور قابل شکایت در دادگاه صالحه می‌باشد. براین اساس چنین صلاحیتی در قانون برای وزارت راه و شهرسازی به رسمیت شناخته

۱. ماده ۹۶ - خواهان باید اصل اسنادی که رونوشت آن‌ها را ضمیمه دادخواست کرده است در جلسه دادرسی حاضر نماید. خوانده نیز باید اصل و رونوشت اسنادی را که می‌خواهد به آن‌ها استناد نماید در جلسه دادرسی حاضر نماید. رونوشت اسناد خوانده باید به تعداد خواهان‌ها به علاوه یک نسخه باشد. یک نسخه از رونوشت‌های یادشده در پرونده باگانی و نسخه دیگر به طرف تسلیم می‌شود. در مورد این ماده هرگاه یکی از اصحاب دعوا نخواهد یا نتواند در دادگاه حاضر شود، چنانچه خواهان است باید اصل اسناد خود را و اگر خوانده است اصل و رونوشت اسناد را به وکیل یا نماینده خود برای ارائه در دادگاه و ملاحظه طرف بفرستد و الا در صورتی که آن سند عادی باشد و مورد تردید و انکار واقع شود، اگر خوانده باشد از عداد دلایل او خارج می‌شود و اگر خواهان باشد و دادخواست وی مستند به ادله دیگری نباشد در آن خصوص ابطال می‌گردد. در صورتی که خوانده به واسطه کمی مدت یا دلایل دیگر نتواند اسناد خود را حاضر کند حق دارد تأخیر جلسه را درخواست نماید، چنانچه دادگاه درخواست او را مقرون به صحت دانست با تعیین جلسه خارج از نوبت، نسبت به موضوع رسیدگی می‌نماید.

۲. با توجه به اینکه اغلب دلایل طرفین در خصوص مصوبه موضوع شکایت نبوده (و ناظر به دادرسی می‌باشد) به‌طور مختصر و خلاصه آورده شده است.

۳. لازم به ذکر است بعضی از دلایلی که شاکی بدان استناد داشته است همچون عدم رعایت تشریفات قانونی مربوط به عرصه عمل بوده و مربوط به مصوبه نمی‌شود و از این لحاظ صلاحیت بررسی و رسیدگی به این موارد در اختیار «شعب» دیوان عدالت اداری می‌باشد و در بررسی مغایرت مصوبه با شرح اثرگذار نیست.

شده است. از آنجاکه بر اساس متن صورت جلسه‌ی مورد شکایت مصوبه با حضور شخص وزیر راه و شهرسازی در جلسه مشترک کمیسیون ماده (۵) و شورای هماهنگی امور مسکن تصویب شده است، می‌توان این مصوبه را منتسب به وزارت راه و شهرسازی دانست و از این جهت نیز صلاحیت تصمیم‌گیری در این خصوص برقرار است. در پاسخ به سؤال دوم نیز باید بیان نمود از آنجاکه قانون‌گذار این صلاحیت را به وزارت راه و شهرسازی واگذار نموده است و این وزارتخانه نظر کارشناسی خود را در خصوص موضوع ارائه می‌نماید و همچنین امکان شکایت از تصمیم اتخاذ شده در دادگاه‌های صالحه وجود دارد؛ مصوبه‌ی مورد شکایت نیز از نظر ماهوی مغایرتی با ضوابط قانونی ندارد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شاکی در دادخواست خود درخواست ابطال صورت جلسه‌های ۱۳۶۷/۷/۴ و ۱۳۷۲/۹/۲۵ سازمان مسکن و شهرسازی استان یزد در خصوص اراضی پلاک ۳ فرعی و قسمتی از پلاک ۴ فرعی ۶۵۳۶ بخش چهار یزد که بر اساس آن بخشی از اراضی به‌عنوان اراضی موات اعلام شده را درخواست نموده است. تحلیل حقوقی موضوع بیانگر آن است که اولاً کمیسیون مذکور با حضور وزیر راه و شهرسازی به‌عنوان نماینده‌ی وزارت راه و شهرسازی صلاحیت اتخاذ تصمیم در خصوص تعیین نوع زمین اعم از «دایر» و «موات» را مطابق ماده (۱۲) قانون زمین شهری - مصوب ۱۳۶۶- داشته است. ثانیاً از آنجاکه تصمیم اتخاذ شده مبتنی بر صلاحیت کارشناسی اعطا شده در قانون بوده مغایرتی با موازین قانونی ندارد و شاکی این امکان را دارد که از این تصمیم در مراجع صالحه قضایی شکایت نماید.

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