

استفساریه شرعی در خصوص بند (۹) ماده (۵۰) قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ کل کشور

مقدمه

رئیس وقت مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ با ارسال نامه‌ای به شورای نگهبان، به استناد اصل ۴ قانون اساسی نظریه تفسیری شورای نگهبان را در خصوص شرعی بودن یا شرعی نبودن حکم مندرج در بند (۹) ماده (۵۰) قانون برنامه و بودجه کل کشور مصوب ۱۳۵۱ خواستار شد. در این استفسار، بیان شده بود که بر اساس حکم مقرر در قانون فوق‌الذکر، بیش از سی سال است که «حق ارتفاق» صاحبان اراضی مشمول این قانون (اراضی خارج از محدوده شهرها که برای طرح‌های عمرانی و... مورد استفاده دولت قرار گرفته است)، پرداخت نشده و دولت وجهی بابت این تصرفات به صاحبان رسمی آنها نداده است. شورای نگهبان برای پاسخ به این استفسار، با تشکیل جلسه در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۴، موضوع را مورد بحث و بررسی قرار داد و با اعلام خلاف موازین شرع بودن مصوبه قانونی مزبور، بر لزوم پرداخت حقوق مالکان یا ذی‌حقوق شرعی اراضی مزبور تأکید کرد.

پیرو انتشار نظریه تفسیری شورای نگهبان، سرپرست وزارت راه و ترابری در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۲۳ با ارسال نامه‌ای به شورای نگهبان، با بیان پاره‌ای دلایل توجیهی و همچنین ذکر برخی مشکلات عملی و اجرایی برای دولت در صورت اجرای نظریه تفسیری شورای نگهبان، خواستار تجدیدنظر شورا نسبت به مفاد این نظریه گردید.

شورای نگهبان با تشکیل جلسه در تاریخ ۱۳۹۰/۴/۸ پس از بحث و بررسی در خصوص این نامه، با تأکید بر صحت نظریه تفسیری قبلی خود، با رد دلایل توجیهی ذکر شده در نامه سرپرست وزارت راه و ترابری، بر لزوم استیفای حقوق مردم تأکید کرد و نظر خود را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۲۹۸۲ مورخ ۱۳۹۰/۴/۲۸ به وزیر راه و شهرسازی اعلام کرد.

تاریخ نامه سرپرست وزارت راه و ترابری: ۱۳۹۰/۳/۲۳^(۱)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۰/۴/۸

حضرت آیت‌الله جنتی

دبیر محترم شورای نگهبان قانون اساسی

^۱. استفسار مذکور طی نامه شماره ۱۱/۳۰۷۸۷ مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۳ به شورای نگهبان ارسال شده و اظهار نظر شورا راجع به آن، طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۲۹۸۲ مورخ ۱۳۹۰/۴/۲۸ به مجلس شورای اسلامی اعلام شده است.

با احترام، همان طور که مستحضرید بند (۹) ماده (۵۰) قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ کل کشور مقرر داشته «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 لزوم که از طرف هیئت 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»، لذا برابر این قانون برای تصرف اراضی مورد نیاز طرح‌های عمرانی دولت در زمان حاکمیت این قانون؛ یعنی تا تاریخ ۱۳۵۸/۱۱/۱۷، هیچ‌گونه وجهی قانوناً قابل پرداخت نبوده است که متعاقباً و پس از پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی ایران و با تصویب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی املاک برای طرح‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب^۱، صراحتاً لغو و نسخ گردیده است و دعاوی متناوب این اشخاص در محاکم عمومی و بعد از انقلاب به دلیل حاکمیت بند (۹) ماده (۵۰) قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ (قانون حاکم) مردود اعلام می‌شده است. حتی با طرح موضوع در دیوان عدالت اداری، دیوان مزبور نیز به موجب رأی شماره ۶۰ مورخ ۱۳۷۴/۴/۱۷ پرداخت بهای این قبیل اراضی را که قبل از سال ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ تصرف شده را قانوناً صحیح ندانسته است، ولی متأسفانه در سال ۱۳۸۵ ریاست محترم وقت مجلس شورای اسلامی برابر نامه شماره ۱۷۸۸۶۶ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱^۲ از شورای محترم نگهبان در خصوص بند (۹) ماده (۵۰)

^۱ ماده (۱۲) لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت: «کلیه قوانین و مقرراتی که تا این تاریخ در مورد لایحه نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمرانی و نظامی دولت تصویب شده و با این قانون مغایرت دارد، از تاریخ تصویب این قانون ملغی‌الاثراً می‌باشد.»

^۲ متن استفسار رئیس وقت مجلس شورای اسلامی از شورای نگهبان:

حضرت آیت‌الله جنتی

دبیر محترم شورای نگهبان

با سلام

بند (۹) ماده (۵۰) 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 لزوم که از طرف هیئت 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 به استناد مقرر یاد شده بیش 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

قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ استفساریه نموده است با این مضمون که با توجه به «استمرار» قانون فوق، آیا ادامه تصرفات بر اراضی تصرفی در طرح‌های عمرانی از سال‌های قبل از انقلاب تا ۱۳۸۵/۱۱/۱۷ شرعی است یا خیر؟ و آن شورای محترم نیز با این تصور که قانون سال ۵۱ هنوز لازم‌الاجرا و استمرار دارد، نظر به غیرشرعی بودن تصرفات قبل از ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ را داده است^(۱) که تبعات مالی بسیار سنگینی را برای وزارت راه و ترابری و سایر وزارتخانه‌ها؛ نظیر نیرو، مسکن و شهرسازی، نفت و ... داشته و دارد، لذا استدعا دارد با توجه به نکات و موارد زیر دستور فرمایید مجدداً بررسی و اصلاح فرمایند:

۱- برابر بند (۹) ماده (۵۰) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، 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 در قبل از بهمن ۱۳۵۸ قرار گرفته‌اند با رعایت حریم مورد نیاز که از طرف هیئت وزیران تعیین شده و از طرف دولت وقت مورد استفاده قرار گرفته بود، تصرف و از بابت حق ارتفاق وجهی قانوناً قابل پرداخت نبوده است.

۲- قائل شدن حق ارتفاق برای دولت در قبل از انقلاب اسلامی بابت اراضی واقع در مسیر طرح‌های فوق منحصر به بند (۹) ماده (۵۰) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ نبود، بلکه چنین حقی طبق بند (۸) ماده (۲۹) قانون برنامه عمرانی سوم^(۲) و بند (۸) ماده (۲۹) قانون برنامه عمرانی چهارم کشور^(۳) که در طول سال‌های ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۱ اجرا گردیده، برای

اعلام دارند.

غلامعلی حداد عادل

رئیس مجلس شورای اسلامی

^۱ نظر مورخ ۱۳۸۶/۷/۸ شورای نگهبان: «اطلاق جواز استفاده نمودن دولت از اراضی مذکور خلاف موازین شرع دانسته شد؛ زیرا شامل اراضی که طبق ضوابط شرعی دارای مالک یا ذی‌حق شرعی می‌باشد نیز می‌گردد و لذا اطلاق جواز استفاده بدون رضایت مالک یا ذی‌حق در فرض عدم وجود ضرورت مبیحه، خلاف موازین شرع می‌باشد. البته قوانین مصوب پس از پیروزی انقلاب اسلامی که شامل این موارد می‌شود لازم است مورد توجه قرار گیرد. همچنین عدم پرداخت وجه در مواردی که عیناً یا منفعتاً مشمول ضمان ید می‌باشد - مانند مواردی که طبق ضوابط شرعی مالک داشته باشد - خلاف موازین شرع بوده و موجب ضمان می‌گردد.»

^۲ بند (۸) ماده (۲۹) قانون برنامه عمرانی سوم کشور مصوب ۱۳۴۶/۳/۲۱: «۸- 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 لزوم که طبق تصویب‌نامه هیئت وزیران معین خواهد شد، از طرف دولت مورد استفاده واقع می‌شود و از بابت این حق ارتفاق وجهی پرداخت نخواهد شد و در صورتی که مستحدثات و اعیانی وجود داشته باشد که بر اثر احداث تأسیسات فوق‌الذکر از بین برود و یا خساراتی به آن‌ها وارد شود، مؤسسات دولتی مربوط باید قیمت اعیانی از بین رفته را طبق مقررات این قانون بپردازند و یا خسارات وارده را به کلیه ذوی‌الحقوق جبران کنند.»

^۳ بند (۸) ماده (۲۹) قانون برنامه عمرانی چهارم کشور مصوب ۱۳۴۶/۱۲/۲۷: «۸- 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

دولت وقت به وجود آمده و این قوانین شامل طرح‌های اجرا شده در ایام قبل از تصویب بند (۹) ماده (۵۰) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و نیز طرح‌های مصوب قبل از بهمن ۱۳۵۸؛ یعنی تا زمان تصویب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک و... برای طرح‌های عمرانی مصوب شورای انقلاب بوده است.

۳- طبق قوانین دیگر از جمله تبصره (۱) ماده (۱۸) قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶^(۱) و بند (۱۱) جزء (د) ماده (۱۱) قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۴۷^(۲) و غیره نیز چنین حقی برای دولت وقت در مورد نحوه استفاده از اراضی واقع در خارج از محدوده شهرها قبل از بهمن ۱۳۵۸ به وجود آمده و طرح‌های بی‌شماری اجرا گردیده است.

۴- با تصویب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای طرح‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷، کلیه قوانین و مقررات مربوط به تملک اراضی و املاک برای اجرای طرح‌های عمرانی و عمومی؛ از جمله بند (۹) ماده (۵۰) قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ و غیره «صریحاً منسوخ» و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برابر آرا به شماره‌های ۶۰ مورخ ۱۳۷۴/۴/۱۷ و ۱۷۳ مورخ ۱۳۸۰/۸/۵ بر حاکمیت بند (۹) ماده (۵۰) قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ برای اراضی قبل سال ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ صحه گذاشته است و لذا حق مکتسبه دولت‌های وقت در قبل از ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ در استفاده از اراضی موضوع بند (۹) ماده (۵۰) قانون برنامه و بودجه تثبیت شده و این رأی نیز چون در مقام وحدت رویه صادر شده، لذا در حکم قانون و معتبر می‌باشد.

۵- در استفساریه شماره ۱۷۸۸۶۶/۱۰/د مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ رئیس محترم وقت مجلس شورای

می‌گیرد با رعایت حریم مورد لزوم که طبق تصویب‌نامه هیئت وزیران معین خواهد شد، از طرف دولت مورد استفاده واقع می‌شود و از بابت این حق ارتفاق وجهی پرداخت نخواهد شد. در صورتی که مستحذات و اعیانی وجود داشته باشد که بر اثر احداث تأسیسات فوق‌الذکر از بین برود و یا خساراتی به آن‌ها وارد شود، مؤسسات دولتی مربوط باید قیمت اعیانی از بین رفته را طبق مقررات این قانون بپردازند و یا خسارات وارده به کلیه ذوی‌الحقوق را جبران کنند.^۱ تبصره (۱) ماده (۱۸) قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۹: «تبصره ۱- در صورتی که اراضی واقع در خارج از محدوده شهرها که در مسیر خطوط انتقال و توزیع نیروی برق و نصب پایه‌ها قرار می‌گیرد، مستحذات و اعیانی وجود داشته باشد که بر اثر احداث خطوط انتقال و توزیع نیروی برق و نصب پایه‌ها از بین برود و یا خسارتی به آن‌ها وارد شود، وزارت آب و برق و مؤسسات و شرکت‌های تابعه آن باید خسارت مالک اعیانی را به ترتیب مذکور در ماده (۱۶) این قانون جبران نمایند، بدون اینکه وقفه‌ای در کارهای احداث خطوط انتقال و توزیع برق ایجاد شود.»

^۲ بند (۱۱) جزء (د) ماده (۱۱) قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۴۷/۲/۱۵: «در مورد اراضی واقع در خارج از محدوده شهرها که برای عبور لوله‌های نفت و گاز و انواع دیگر مواد نفتی یا ایجاد شبکه مخابراتی مورد احتیاج شرکت باشد، عرصه مجاناً از طرف شرکت تصرف شده و مورد استفاده قرار خواهد گرفت و فقط قیمت اعیانی‌های موجود در آن با توافق با صاحبان اعیان و در صورت عدم توافق به شرح مفاد شقوق (۴) و (۵) و (۶) بند (د) این ماده تعیین و پرداخت می‌گردد.»

اسلامی از شورای محترم نگهبان اعلام شده که «حکم قانونی بند (۹) ماده (۵۰) قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ استمرار دارد» که صحیح نمی‌باشد؛ زیرا این قانون و حکم آن در تاریخ ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ با تصویب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک ... برای طرح‌های عمرانی، نظامی و عمومی دولت، از سوی شورای انقلاب «نسخ صریح» شده است و دیگر وجود خارجی ندارد، لذا با «اعلام استمرار» از سوی رئیس محترم وقت مجلس، شورای نگهبان هم به «تصور استمرار آن» اعلام نظر نموده است و الا در صورتی که این موضوع «استمرار حکم قانونی» به اشتباه اعلام نمی‌شد، بدیهی است که شورای محترم نگهبان هم به دلیل غیر مستمر بودن و نسخ صریح آن در سال ۱۳۵۸ از اظهار نظر خودداری می‌نمود و به علاوه استفساریه از قانونی که قریب به ۳۰ سال است که نسخ صریح شده است، واجد آثار و فایده عملی نبوده و مطابق اصول و قواعد فقهی و حقوقی نمی‌باشد.

علی‌هذا از آنجا که استفساریه رئیس محترم وقت مجلس شورای اسلامی و پاسخ شورای محترم نگهبان موجب حق مکتسبه برای اشخاص می‌شود که جز به موجب حکم قانون قابل اسقاط و تغییر نمی‌باشد و مؤکداً به اینکه به نظر می‌رسد شورای محترم نگهبان قانون اساسی به تصور اینکه اجرای بند (۹) ماده (۵۰) قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ کماکان «استمرار» دارد، مبادرت به نظریه تفسیری به شرح فوق نموده و چنانچه قرار باشد به مالکین اراضی واقع در مسیر راه‌های ارتباطی و خطوط مواصلاتی و برق و مجاری آب و لوله‌های نفت و گاز و اراضی واقع در حریم مستحذات فوق برای طرح‌های اجرا شده در رژیم گذشته وجوهی پرداخت شود، مبلغ سنگینی خواهد بود که با کل بودجه سالیانه و یا چند ساله کشور نیز نمی‌توان پاسخگوی بهای عرصه و اجرت‌المثل ایام تصرف اراضی موصوف بود.

مراتب به عرض می‌رسد تا به هر نحو که صلاح و دستور می‌فرمایید موضوع مجدداً مورد بررسی قرار گرفته و ان‌شاءالله نظریه‌ای راهگشا برای حل مشکل ابلاغ فرماید.

علی نیکزاد

سرپرست وزارت راه و ترابری

دیدگاه مغایرت با شرع

الف) در مورد بند (۱) نامه باید گفت: در مقطع زمانی سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۸، به موجب قانون دولت طاغوت که خلاف شرع بودن آن مشخص شده، زمین‌هایی از مردم غصب شده و بدون پرداخت حق ارتفاق آنها به صاحبان املاک، مورد استفاده دولت قرار گرفته است. با این وجود، اگرچه این غصب اموال در زمان حکومت شاهنشاهی انجام شده است، اما اکنون در درست دولت و حکومت اسلامی است و از آنجا که دولت اسلامی حق تصرف در اموال مردم و غصب آنها را

ندارد؛ لذا اگر دولت می‌خواهد این زمین‌ها را تصرف کرده و یا به تصرف آنها ادامه دهد، باید حقوق صاحبان آنها را پرداخت نماید. در نتیجه، استدلال مذکور در نامه که چون تصرف، در زمان حکومت شاهنشاهی و بر اساس قانون زمان اجرا بوده، مسئولیتی متوجه دولت اسلامی نمی‌باشد، صحیح نیست؛ چه آنکه همان اموال، هم اینک در تصرف دولت اسلامی است.

ب) در مورد بندهای (۲) و (۳) نامه باید گفت: اینکه موارد دیگری نیز در قوانین ما وجود داشته که حکومت شاهنشاهی بدون پرداخت حق مالکیت افراد در ملک آنها تصرف کرده است، دلیل موجهی بر صحت این شیوه و نقض نظر شورای نگهبان در سال ۱۳۸۶ در پاسخ به استفسار رئیس مجلس نمی‌باشد، بلکه باید گفت دیگر قوانین مورد اشاره نیز، مشمول نظر شورای نگهبان مبنی بر غیرشرعی بودن آنها می‌شود. قوانین مورد اشاره، به موجب لایحه قانونی مصوب شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸ نسخ شده است، لیکن زمین‌هایی که تا قبل از سال ۱۳۵۸ بدین نحو غصب شده و حقوق صاحبان آنها پرداخت نشده، در صورت ادامه تصرف این زمین‌ها توسط دولت جمهوری اسلامی در پس از انقلاب، باید حقوق صاحبان آنها بر اساس نظریه تفسیری شورای نگهبان پرداخت شود.

ج) ابراز نگرانی سرپرست وزارت راه و ترابری نسبت به محذورات مالی دولت در صورت اجرای نظریه تفسیری شورای نگهبان، موضوع بحث و بررسی شرعی شورا نمی‌باشد؛ نظریه تفسیری شورای نگهبان با توجه به قیودی که در آن آمده است، منطبق با موازین شرعی صادر گردیده و چنانچه اجرای آن متضمن ایجاد مشکل و معضل برای دولت می‌باشد، باید از طریق راهکارهای قانونی؛ از جمله تصویب قانون در مجلس شورای اسلامی و نهایتاً طرح موضوع در مجمع تشخیص مصلحت نظام، موضوع پیگیری و حل شود.

د) اینکه در بند (۴) نامه استدلال شده که چون تصرف زمین‌های موصوف در فاصله سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۸ به موجب قانون بوده است، حق مکتسبه برای دولت ایجاد کرده است و بنابراین، دولت جمهوری اسلامی نباید حق صاحبان این زمین‌ها را در این سال‌ها (۱۳۵۸-۱۳۵۱) بدهد، استدلال ناصحیحی است؛ زیرا این تصرف از اول غصبی بوده و بدون پرداخت حق مالکیت افراد صورت گرفته است، لذا از ابتدا خلاف شرع بوده است و حق افراد مورد غصب قرار گرفته است و باید حق افراد برای تمام این مدت؛ اعم از قبل از انقلاب و بعد از آن پرداخت شود.

نظر شورای نگهبان

- ۱- بر نظریه قبلی شورا با قیود و شروطی که در آن آمده است، خدشه‌ای وارد نیست.
- ۲- بر اساس اصل ۴ قانون اساسی، تشخیص فقهای معظم مبنی بر خلاف شرع بودن قوانین، موجب الغای آن می‌شود و تنها قانون جدید موجب نسخ یا الغای قانون قبلی نمی‌گردد.
- ۳- موارد دیگری که دقیقاً ملاک مصوبه مذکور را داشته باشد، همین حکم خلاف شرع بودن بر

آنها نیز بار است و ملغی‌الاثر می‌باشند.

۴- تصرفات غیر شرعی که توسط دولت‌های رژیم منحل سابق انجام گرفته، موجب ایجاد حقوق مکتسبه برای دولت‌ها نمی‌گردد، بلکه تصرف غیر مشروع در اموال و حقوق مردم باید جبران شود و طبعاً چون این اراضی تحت تصرف دولت جمهوری اسلامی است، باید حق ذی‌حق داده شود.

۵- می‌توان برای حل مشکلات از طریق مراجع ذی‌ربط؛ از جمله مجلس محترم شورای اسلامی با طی مراحل قانونی اقدام نمود.»