

تعیین کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در نظام حقوقی ایران با تأکید بر

کمیسیون‌های مرتبط با اراضی داخل محدوده شهری

محمد بقایی^۱

چکیده

تعیین کاربری اراضی و باغ‌ها با تأکید بر رویه قضایی موضوعی است که نگارنده به تشریح و تبیین آن در این مقاله پرداخته است. ضرورت تعیین کاربری اراضی و زراعی باغ‌ها به عنوان یک عامل غیر قابل تجدید نظر و یکی از ارکان مهم و مؤثر در توسعه پایدار و منبع تأمین کننده امنیت قضایی از اهمیت و اولویت خاص برخوردار می‌باشد. از قبل از تصویب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۳۱ خرداد ۷۴ مجلس شورای اسلامی چندین قانون دیگر به منظور جلوگیری از تجزیه و تفکیک و تغییر کاربری در اراضی زراعی و باغ‌ها به تصویب رسید که جوابگوی حفظ کاربری کلیه اراضی زراعی و باغ‌های کشور اعم از داخل و خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها نبوده و بر این مبنا تغییر کاربری‌ها تا قبل از قانون موصوف رو به افزایش و قابل ملاحظه بوده است. با تصویب قانون حفظ کاربری مصوب ۳۱ خرداد ۷۴ روند تغییر کاربری‌ها کند شده ولی بطور کلی بازدارنده و جوابگوی تمام نیازهای قانونی و اقتصادی و اجتماعی کشور نبود و قوانین حاکم بر اراضی داخل محدوده قانونی شهرها در مواردی جزئاً محدود کننده و تأثیر گذار بوده است تا اینکه در مورخ ۱ ابان ۸۵ اصلاحیه قانون مقدم به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و علیرغم نارسائی و نواقص در اجرا روند تغییر کاربری‌ها کاهش یافته ولی بطور قطع متوقف و بازدارنده نبوده است. لذا بر این اساس علاوه بر آموزش و بازنگری و رفع نواقص در قوانین موجود اعم از قوانین داخل محدوده و خارج از محدوده تصویب قوانین جامع و کامل فراگیر به منظور کاهش حجم ورودی این چنین پرونده‌ها در مراجع قضایی و آموزش آنها ضروری به نظر می‌رسد.

کلیدواژه‌ها: اراضی، حفظ کاربری اراضی و زراعی‌ها و باغ‌ها، داخل محدوده، خارج از محدوده تغییر کاربری

^۱ - دانشجوی مقطع دکتری تخصصی حقوق کیفری و جرم‌شناسی، مدرس دانشگاه، بازپرس دادسرای عمومی و انقلاب

اصفهان lawbaghaei@gmail.com

۱. مقدمه

حمایت از ارزش های اساسی در هر جامعه به بخش ها و نهادهای گوناگون رسمی و غیر رسمی سیاسی، حقوقی، اجتماعی و فرهنگی سپرده می شود در مورد پاره ای از ارزش ها بین جوامع و فرهنگ ها و ایدئولوژی های انسانی وحدت نظر و عقیده وجود دارد و تعارض چندانی میان آنها در قبول یا رد یک مسئله پیدا نمی شود. البته چالش اصلی تنها ارزش های مشترک و عام و غیرمتعارض نیست، مسئله جایی نمود می یابد که در درجه نخست ارزش ها متفاوت اند و پس از آن در مورد ابزارهای حمایت از ارزش ها هماهنگی و وفاق وجود ندارد. بسیاری از ارزش های جامعه برای حمایت با علم حقوق ارتباط مستقیم دارند. در واقع حمایت از ارزش های مرتبط با مسائل مالی و اقتصادی و معاملاتی در حقوق و بخش هایی خاص از آن به حقوق خصوصی در بخش شکلی یا ماهوی سپرده می شود.

حفاظت از اراضی زراعی و باغ ها به یکی از مهمترین مسائل در دنیای امروز به خصوص در ایران برای دولت تبدیل شده است. از این رو سازوکارهایی برای حمایت از این امر در هر نظام حقوقی پیش بینی می شود. در واقع در مجموعه قوانین و مقررات عام و به خصوص در قوانین خاص حقوقی قانونگذار با اتخاذ روش هایی از جمله تأسیس نهادها در قالب های فردی و جمعی و اجبار اشخاص حقیقی و حقوقی به تبعیت از آنها درصدد است تا به هدف اصلی خود یعنی حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها دست پیدا کند. این روش ها را در یک دسته بندی کلی می توان به روش های اداری و روش های عملی برای حفاظت از اراضی زراعی و باغ ها دسته بندی کرد. در روش های اداری صلاحیت عام اداره ناظر بر انجام یا عدم انجام عملی است که نتیجه آن حفاظت از اراضی و باغ هاست. نتیجه این روش ها را به طور عملی می توان در راستای حفظ و حراست از اراضی و باغ ها مشاهده کرد.

۱-۱. تعریف زمین زراعی

اراضی زراعی عبارت است از اراضی که به وسیله آن عملیات زراعتی و باغداری انجام و تولید محصول می شود. این نوع اراضی به چند نوع دسته بندی می شوند؛

۱- زمین آبی، زمینی است که زراعت آن از آب دائمی رود یا استخر یا قنات یا چشمه یا چاه و امثال آن آبیاری می شود.^۱

۲- زمین دیم، زمینی است که زراعت آن از آب باران یا سیلاب مشروب می شود.^۲

۳- زمین آیش، زمین زراعتی که حداکثر مدت سه سال بدون کاشت بماند.

^۱ - بند ب قسمت ۹ ماده ۱ قانون اصلاحات ارضی

^۲ - بند ث قسمت ۹ ماده ۱ قانون اصلاحات ارضی

۲-۱. اراضی دایر

همان گونه که در تعریف اراضی دایر آمده است زمین‌های دایر شهری در تقسیم بندی کلی همانا دایر کشاورزی بوده که مطابق ماده ۳ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری به زمین‌هایی که بهره برداری غالب از آنها زراعت باشد اطلاق می‌گردد. با تعریف فوق این مطلب در هر تشخیص مهم و اساسی به نظر می‌رسد که استفاده غالب زراعت و کشاورزی سبب دخول زمین به دایر مزروعی شناخته می‌شود و چنانچه زمینی دارای درختانی در حاشیه بوده و از آن بهره برداری کشاورزی می‌گردد که در تمیز بین باغ و زراعت می‌بایستی از ملاک ارائه شده و آن استفاده غالب کشاورزی استمداد طلبید. لیکن مواردی هستند که تشخیص صریح آن از اینکه دایر کشاورزی است یا خیر، ساده به نظر نمی‌رسد.^۱ در چنین مواردی چنانچه مانحن فیه دارای درختان غرس شده به تعداد یا سن و شرط مثمر یا غیر مثمر بودن و متراژ معین در قوانین مربوطه باشد بالاتر دید می‌بایستی مورد را باغ تلقی نموده و در غیر این صورت از عرف به عنوان آخرین حربه استفاده می‌شود که مطابق نظر عرف در تعیین و تشخیص وصف پلاک اقدام نمود و اما اراضی دایر کشاورزی و دامپروری و دامپزشکی و هنرستان‌های کشاورزی که مورد تأیید وزارت مسکن و شهرسازی باشد از شمول اراضی دایر موضوع قانون مستثنی می‌باشند و وزارت کشاورزی مکلف است فهرست ایستگاه‌های فوق را با ذکر میزان اراضی و نوع تاسیسات و محل وقوع و سایر مشخصات ظرف مدت ۳ ماه جهت تأیید وزارت مسکن و شهرسازی ارائه نماید.

۳-۱. اراضی بایر

ماده ۴ قانون زمین شهری در تعریف اراضی بایر شهری بیان می‌دارد:

«اراضی بایر شهری زمین‌هایی است که سابقه عمران و احیاء داشته و به تدریج به حالت موات برگشته اعم از آنکه صاحب مشخصی داشته یا نداشته باشد.»

در این تعریف زمین‌های بایر و یا به عبارتی اراضی بیاض مشمول آن قسمت از زمین‌هایی است که مالک بعد از کشت و کار فراوان یا احداث مستحذات، مانحن فیه را معطل گذاشته که سابقه عمران تدریجاً از بین رفته و یا بقایایی از مستحذات موجود نبوده و به صورت زمین ساده درآمد باشد. (محمدی، ۱۳۸۳، ۱، ۸۲)

همان گونه که در تعریف اراضی بایر آمده است زمین‌های ساده‌ای که توسط مالک پس از احیاء معطل افتاده و بی شباهت به اراضی موات نیست چرا که در حال حاضر این گونه اراضی مود استیفاء قرار نمی‌گیرد و عمدتاً مطالبی که قابل ذکر است این است که منظور قانونگذار از اراضی بایر زمین‌هایی است که فاقد اعیانی، اعم از مستحذات و اشجار و یا وجود اعیانی بدون تناسب که مؤثر در تغییر وصف زمین نیست؛ لذا چنانچه پلاکی دارای اعیانی متناسب نباشد زمین بایر تلقی گردیده و لیکن چگونگی وفق دادن مناسب به نظر نمی‌آید و بستگی به عرف

^۱ - ماده ۳ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۷

معمول دارد که این مهم با در نظر گرفتن مساحت زیربنا و مساحت کل زمین و فضای عمومی آن یا سطح زیرکشت و سایر تصرفات معلوم می‌شود. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ۱۶، ۲۹۶)

سبق احیاء و عمران، چرا که تنها وجه ممیزه بایر نسبت به زمین موات، سابقه احیاء و آبادانی در زمین است. در قانون زمین شهری نه نسبت به مدت زمان سبق احیاء اشاره‌ای شده است و نه نسبت به مواد و معطل ماندن زمین. به هر صورت برای احراز سبق احیاء بایستی آثار احیاء موجود در زمین مثل وجود دیوار، ریشه اشجار، بقایای آنها و هر نشانه دیگر که ناشی از سابقه آبادانی و عمران در زمین موصوف باشد و یا مندرجات اسناد مالکیت یا استماع شهادت شهود و خبرگان فن مورد توجه قرار گیرد. (بشیری، ۱۳۹۲، ۱، ۲۹۵)

۴-۱. باغ‌ها و تعاریف آن در قوانین مختلف اراضی

باغ فضایی است که در آن به دست انسان گل یا درخت کاشته شده باشد. (معین، ۱۳۷۸، ۱۵، ۱۲۸)

صورت فارسی میانه کلمه همان باغ و صورت فارسی باستان آن باگ بوده است به معنی بخش یا تقسیم یا قطعه زمین زیر کشت. باغ، واژه‌ای فارسی است که در پهلوی و سغدی نیز به همین شکل بکار برده می‌شده. دیگر واژه به‌کاررفته در زبان‌های ایرانی برای باغ واژه پردیس است که این خود واژه‌ای است برگرفته از پارسی باستان به معنی باغ و بوستان. پارادئزا در اوستا نیز دو بار بکار رفته است. این واژه در پهلوی پالیز شده و در فارسی دری هم بکار رفته است، هرچند که امروز پالیز را کشتزار خیار و هندوانه و گاه سبزیکاری گویند. امروزه این واژه در زبان یونانی به صورت *Paradeisos* به معنی باغ، و زبان‌های فرانسه و انگلیسی به ترتیب *Paradis* و *Paradise* به معنای بهشت بکار می‌رود. (حمیری، ۱۳۵۹، ۲، ۴۵)

بند چ ماده ۱ قانون اصلاح اراضی مصوب ۱۳۳۹ در تعریف باغ مقرر می‌دارد:

«باغ میوه زمینی است که در آن درختان میوه یا مو به وسیله اشخاص غرس و یا پیوند شده باشد و تعداد درخت میوه یا مو در هر هکتار آن از یکصد اصله کمتر نباشد و در مورد درختان خرما و زیتون تعداد در هر هکتار از پنجاه اصله کمتر نباشد.»

در کل در ایران قوانین مختلف به تعریف باغ پرداخته‌اند. از آن جمله می‌توان به قسمت بند ۱۰ ماده ۱ ق.ا. اشاره کرده که در تعریف باغ مقرر داشته است:

«باغ میوه زمینی است که در آن درختان میوه یا مو به وسیله اشخاص غرس و تعداد درخت میوه یا مو در هر هکتار آن از یکصد اصله کمتر نباشد و در مورد درختان خرما و زیتون تعداد در هر هکتار از پنجاه اصله کمتر نباشد.»

۵-۱. تعریف محدوده قانونی و حریم شهر

عناوین محدوده و حریم شهر نیز از جمله واژه‌های به کار رفته در این مقاله می‌باشد. تا قبل از تصویب قانون محدوده شهر و حریم شهر و شهرک و نحوه تعیین آنها، مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ مجلس شورای اسلامی، عناوین گوناگونی همچون محدوده قانونی، حریم و حوزه استحفاظی و محدوده خدماتی شهرها و... در قوانین مشاهده می‌شد. لیکن کلیه عناوین متناظر، از جمله، محدوده قانونی، حریم قانونی، حوزه شهرداری و حدود مصوب شهر و نظایر آنها در مورد شهر و عناوین محدوده استحفاظی، حوزه استحفاظی، حریم استحفاظی، محدوده نهایی و نظایر آنها در مورد حریم شهر، با تصویب ماده ۱۰ این قانون لغو گردید و تعاریف مندرج در مواد ۱ و ۲ این قانون به عنوان محدوده و حریم شهرها معرفی شد.

حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید. بنابراین می‌توان گفت هیچ یک از شهرها محدوده و حریم دیگری بجز محدوده و حریم موضوع مواد ۱ و ۲ ق.ت.م.ح.ش، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها ندارند و عناوین یاد شده جایگزین کلیه عناوین متناظر در قوانین و مقررات قبلی در قانون جدید گردید است.^۱

ماده یک این قانون مقرر می‌دارد:

«محدوده ی شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابطو مقررات شهرسازی در آن لازم الاجرا می‌باشد...»
در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران طرح در چند حوزه تعریف شده است. نخست طرح جامع شهر است که در قانون مزبور به آن اشاره شده است.

شهرداری‌ها علاوه بر اجرای طرح‌های عمرانی از جمله احداث و توسعه معابر و تأمین خدمات شهری و تاسیسات زیربنایی در چارچوب وظایف قانونی خود، کنترل و نظارت بر احداث هر گونه ساختمان و تاسیسات و سایر اقدامات مربوط به توسعه و عمران در داخل محدوده شهر را نیز بر عهده دارند. با توجه به این تعریف پیش بینی محدوده‌ای به نام محدوده خدماتی بی معناست، زیرا محدوده خدماتی محدوده‌ای است که تمام عملیات عمرانی و خدماتی شهرداری‌ها در داخل آن انجام می‌پذیرد و در شهرهای بزرگ، این محدوده داخل در محدوده قانونی قرار می‌گیرد.^۲

بر اساس تعریف محدوده شهر، شهرداری‌ها مکلف‌اند، در تمامی محدوده شهر، خدمات رسانی نمایند و طبیعت استثنا قسمتی از محدوده شهر با تصریح ماده ۱ ق.ت.م.ح.ش، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها ناسازگار است. علاوه بر این بر اساس تبصره ۵ ماده ۳ این قانون در هر محدوده یا حریمی که شهرداری عوارض ساختمانی و غیره دریافت نماید موظف به اداره کلیه خدمات شهری است و پرواضح است چون شهرداری‌ها از املاک و

^۱-قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک مصوب ۱۳۸۴

^۲-ماده ۱ قانون تعاریف و محدوده حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴

اراضی واقع در محدوده قانونی شهرها عوارض دریافت می‌نمایند، قادر به استثنا قسمتی از شهر نیستند. البته نباید تصور نمود که قانون مورد بحث نظام تقسیمات شهرداری‌ها در هم ریخته است. این تقسیم بندی در طرح‌های جامع شهری منعکس است و اتفاقاً این قانون در جهت تقویت این طرح‌ها گام برداشته است. (کنعانی، ۱۳۸۷، ۱، ۶۵)

در خصوص مرجع تعیین محدوده شهر باید گفت تبصره ۱ ماده ۴ قانون ق.ت.ض.ت.ک مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵ بیان می‌داشت:

«تعیین محدوده شهری به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارتین کشور و مسکن و شهرسازی خواهد بود.» این قانون در حال حاضر نسخ شده است و تعیین محدوده شهر بر عهده مراجعی است که طرح‌های هادی یا جامع را تصویب می‌کنند. ماده ۵ ق.ت.م.ج.ش بیان می‌دارد:

«محدوده شهر در طرح‌های جامع شهری و تا تهیه طرح‌های مذکور در طرح‌های هادی و تغییرات بعدی آنها به صورت قابل انطباق بر عوارض طبیعی یا ساخته شده ثابت، همراه با مختصات جغرافیایی نقاط اصلی تعیین و به تصویب مراجع قانونی تصویب کننده طرح‌های مذکور می‌رسد. این محدوده حداکثر ظرف مدت سه ماه از ابلاغ طرح‌های مذکور به صورتی که کلیه نقاط آن قابل شناسایی و پیاده کرده روی زمین باشد توسط شهرداری‌ها تهیه شده و پس از کنترل و امضاء دبیر مرجع تصویب کننده و تأیید شدن به مهر دبیرخانه مربوط به امضاء دبیر مرجع تصویب کننده و تأیید شدن به مهر دبیرخانه مربوط به امضا استاندار جهت اجراء به شهرداری و دستگاه‌های اجراء ذی ربط ابلاغ می‌گردد.»

۲. نهادهای مربوط به اراضی

در راستای حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، در این بخش از نوشتار، شوراها و کمیسیون‌ها و مواد و لوائح قانونی مورد بررسی قرار خواهند گرفت. در ابتدا به بحث شوراها اشاره کوتاه خواهیم داشت. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به عنوان یک تأسیس حقوق مدرن را در راستای کمک به حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مورد بررسی قرار خواهیم داد. پس از آن کمیسیون ماده ۵ ق.ت.ش.ع.ش.م.ا و همچنین مواد ۱۳، ۱۴ و ۱۵ ق.ز.ش و کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری مد نظر قرار خواهد گرفت. در پایان نگاهی به مصوبه‌های راجع به موضوع از جمله مصوبه شورای عالی شهرسازی خواهیم داشت.

۲-۱. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

شورای عالی شهرسازی سازمانی است که در وزارت آبادانی و مسکن تشکیل شد و از سال ۱۳۴۴ آغاز به کار نمود. این شورا تعیین اولویت پروژه‌ها، بررسی و تصویب آیین نامه‌های شهرسازی، و تعیین و تصویب معیارهای ساختمانی و بررسی قوانین شهرسازی را بر عهده دارد.

هدف‌های شورای عالی شهرسازی بدین قرارند:

۱- برگزیدن سیاست همگانی شهرسازی و هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی با برنامه‌های عمرانی.
۲- بررسی و تصمیم‌گیری درباره جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرها تا زمانی که طرح جامع برای آنها تهیه نشده است.

۳- تهیه نقشه جامع برای شهرهای کشور و اجرای طرح‌های نام برده.

نوسازی در شهرها باید به فرمی انجام شود که با تغییرهای اقتصادی و اجتماعی حال و آینده و نیز با شرایط ویژه جا و مکان سازگار باشد. طرح‌های جامع شهرها دستاوردهای مثبتی داشته است که در سرو سامان دادن به وضع شهرها به تدریج نمودار شد. اهمیت طرح‌های جامع شهرها به این دلیل بود که نه تنها برای از بین بردن سختی‌ها و مشکلات شهری و چگونگی بافت ترمیم بافت قدیمی آنها چاره جویی‌ها و پیشنهادهای اساسی می‌شد بلکه با پیش‌بینی تغییرات اجتماعی، اقتصادی و جمعیتی شهرهای ایران همه‌گونه تاسیسات و تجهیزات که بتواند جواب‌گوی نیازهای آینده مردم این شهرها باشد در نظر گرفته شد. (رزاقی، ۱۳۸۸، ۹۳)

از سال ۱۳۶۹ شورای عالی با حفظ اختیار خود در تصویب نهایی طرح‌ها، اختیار تصویب طرح جامع شهرهای واقع در مناطق جنگزده و همچنین شهرهایی را که جمعیت آن‌ها طبق سرشماری ۱۳۶۵ کمتر از دویست هزار نفر بوده، به شورایی به ریاست استاندار و عضویت مدیران کل یا بالاترین مقام استان‌های دستگاه‌های عضو شورای عالی، تحت عنوان شورای شهرسازی استان واگذار نمود. (همان، ۹۴) در اثر این اقدام، تصویب طرح‌های جامع شهری سرعت بسیار بیشتری پیدا کرد و شورای عالی فرصت آن را یافت که به مسائل مهم‌تر و اساسی‌تر یعنی طرح‌های منطقه‌ای، مکانیابی شهرهای جدید، مکانیابی توزیع فعالیت‌های متمرکز در تهران، تعیین نقش شهرهای اصلی و ضوابط و مقررات عمومی شهرسازی بپردازد.

در زمینه ضوابط و مقررات عمومی شهرسازی تا قبل از انقلاب اسلامی فقط یک مصوبه تحت عنوان «دستورالعمل صدور پروانه تأسیس و پروانه بهره‌برداری از شهرک در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها» تهیه شده بود. لیکن در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی و مخصوصاً از سال ۱۳۶۹ به بعد در این زمینه مصوبات مهم و متعددی تهیه و تصویب شد.

۲-۲. کمیسیون ماده ۵ ق.ت.ش.ع.ش.م.ا

براساس ماده ۹۷ قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ که در تاریخ ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ به تصویب رسید، شورای عالی شهرسازی باهدف رعایت اصول شهرسازی، بررسی و تصویب نقشه‌های مربوط به امر شهرسازی تشکیل گردید. تصویب این قانون و تشکیل این شورا، زمینه‌ای شد تا چند سال بعد، با تصویب قانون دیگری، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شکل گیرد. پس از تشکیل وزارت آبادانی و مسکن و گسترش فعالیت در زمینه تهیه طرح‌های جامع شهری، با تصویب قانون تأسیس شورای عالی

شهرسازی و معماری ایران، این شورا به‌عنوان عالی‌ترین مرجع سیاستگذاری و تصویب ضوابط معماری و شهرسازی و طرح‌های جامع شهرهای کشور تعیین گردید. وفق ماده ۵ این قانون، وظیفه بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری بر عهده کمیسیون نهاده شد که از آن پس به‌عنوان کمیسیون ماده ۵ شناخته شد که متن آن عبارت است از:

«بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان یا فرمانداری کل که به‌وسیله کمیسیون به ریاست استاندار یا فرماندار کل و به عضویت رئیس انجمن شهرستان، شهردار، نمایندگان وزارت فرهنگ و هنر و آبادانی و مسکن و نماینده مهندس مشاور تهیه کننده طرح انجام می‌شود. آن قسمت از نقشه‌های تفصیلی که به تصویب شورای شهر برسد، برای شهرداری لازم الاجرا خواهد بود. تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر در اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد، باید به تأیید شورای عالی شهرسازی برسد.

تبصره. شهرداری پایتخت از شمول این ماده، همچنین طرح‌های تفصیلی موضوع بند ۳ ماده ۴ و بند ۴ ماده مذکور مستثنی خواهد بود.»

اگرچه شهر تهران از اجرای این قانون مستثنی شده بود، اما در سال ۱۳۶۵ و با اصلاح تبصره ذیل ماده ۵، نحوه رسیدگی به طرح‌های تفصیلی در شهر تهران مشخص گردید. براساس این قانون، کمیسیون شامل معاونان وزرای مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، نیرو و نیز شهردار تهران به همراه برخی سازمان‌های دیگر، عهده‌دار بررسی و تصویب این طرح‌ها شدند. متن این قانون که به نام قانون اصلاح تبصره ماده ۵ ق.ت.ش.ع.ش.م.ا به تصویب رسید، به این شرح است:

ماده واحده. «تبصره ماده ۵ قانون ق.ت.ش.ع.ش.م.ا به شرح زیر اصلاح می‌شود:

تبصره. بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در شهر تهران به عهده کمیسیون مرکب از نمایندگان وزرای مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، وزارت نیرو (در حد معاونت مربوط)، سرپرست سازمان حفاظت محیط‌زیست و شهردار تهران یا نماینده تام‌الاختیار او و رئیس شورای شهر تهران است.

محل دبیرخانه کمیسیون در شهرداری و دبیر آن شهردار تهران و یا نماینده تام‌الاختیار او خواهد بود و جلسات آن با حضور اکثریت اعضا رسمیت یافته و تصمیمات کمیسیون حداقل با ۴ رأی موافق معتبر است. ضمناً تا تشکیل شوراهای شهر، نماینده وزیر کشور به‌عنوان قائم‌مقام رئیس شورای شهر تهران هم در کمیسیون شرکت خواهد کرد.»

در سال ۱۳۷۸ آئین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور به تصویب هیئت وزیران رسید و براساس آن نحوه بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری مشخص گردید. وفق بند ۸ ماده ۳ این آئین‌نامه، نام این کمیسیون به کمیسیون طرح تفصیلی تغییر یافت. همچنین سازمان کشاورزی (وقت) استان به عضویت کمیسیون تعیین گردید. متن این مصوبه عبارت است از:

«کمیسیون موضوع ماده ۵ ق.ت.ش.ع.ش.م.ا، که در این آئین‌نامه کمیسیون طرح تفصیلی نامیده می‌شود، در هر استان به ریاست استاندار و عضویت رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیرکل میراث فرهنگی و رئیس سازمان کشاورزی استان (که سمت نمایندگی وزارتخانه‌های متبوع خود را به عهده خواهند داشت)، رئیس شورای شهرستانی که طرح تفصیلی مربوط به شهر یا نقاط واقع در قلمرو آن شهرستان در دستور کار کمیسیون قرار دارد، شهردار شهری که طرح تفصیلی مربوط به آن در کمیسیون مطرح است، نماینده مهندس مشاور یا ارگان دیگری که عهده‌دار تهیه طرح تفصیلی مورد بحث در کمیسیون است، در هر استان، برای بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات بعدی آن تشکیل می‌شود. (بهشتیان، ۱۳۸۶، ۱، ۷۵۹)

تبصره ۱- از نماینده سازمان نظام مهندسی استان جهت شرکت در جلسات کمیسیون‌های ماده ۵ تهران و استانها (بدون حق رأی) دعوت به عمل خواهد آمد.

تبصره ۲- محل دبیرخانه این کمیسیون در سازمان مسکن و شهرسازی استان و امور دبیرخانه آن زیر نظر معاون یا مدیر شهرسازی سازمان مسکن و شهرسازی استان که دبیر کمیسیون را به عهده دارد، انجام می‌شود.

تبصره ۳- ترکیب کمیسیون طرح تفصیلی شهر تهران به موجب اصلاحیه مورخ ۲۵ آذر ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی، از نمایندگان وزرای مسکن و شهرسازی، کشور، نیرو، کشاورزی (در حد معاونت مربوط)، سرپرست سازمان حفاظت محیط‌زیست و شهردار تهران یا نماینده تام‌الاختیار او و رئیس شورای شهر تهران تشکیل می‌شود.

محل دبیرخانه این کمیسیون در شهرداری تهران و دبیر آن شهردار تهران یا نماینده تام‌الاختیار او خواهد بود.

تبصره ۴- تا تشکیل شورای اسلامی شهرستان، رئیس شورای اسلامی شهر مربوط عضو کمیسیون خواهد بود.

تبصره ۵- از مدیرعامل آب و فاضلاب استان و مدیرکل حفاظت محیط‌زیست استان و مدیرکل دفتر فنی استانداری مربوط برای شرکت در جلسات کمیسیون، بدون حق رأی دعوت به عمل خواهد آمد.

از سایر رؤسای سازمان‌های ذی‌ربط، حسب مورد به تشخیص رئیس کمیسیون دعوت به عمل خواهد آمد.»

در ماده ۸ این آئین‌نامه پیش‌بینی شده است که طرح‌های تفصیلی شهری ابتدا در کمیته کار بررسی و سپس در کمیسیون طرح‌های تفصیلی تصویب گردند. همچنین در این ماده آمده است که در صورت مغایرت اساسی میان طرح تفصیلی با طرح جامع شهر مربوط، مرجع تصویب نهایی طرح تفصیلی، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران خواهد بود. (سپاهانی، ۱۳۸۸، ۳۸) ماده ۹ این آئین‌نامه، کمیسیون طرح‌های تفصیلی را مرجع تصویب طرح‌های بهسازی، نوسازی، بازسازی و مرمت بافت‌های شهری و نیز طرح‌های آماده‌سازی شهری تعیین کرده است. متن این مواد به این شرح است:

ماده ۸- طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات بعدی آنها پس از بررسی در کمیته کار به موجب ماده ۵ ق.ت.ش.ع.ش.م.ا در کمیسیون‌های طرح تفصیلی بررسی و تصویب می‌شوند. طرح‌های تفصیلی و تغییرات بعدی آنها، در صورتی که با طرح‌های جامع شهری مغایرت اساسی داشته باشند، پس از بررسی و تصویب در

شورای استان، برای رأی‌گیری و تصویب نهایی به شورای عالی ارائه خواهند شد. مغایرت‌های اساسی طرح‌های تفصیلی با طرح جامع شهر براساس مصوبات شورای عالی تعیین می‌شوند.

ماده ۹- طرح‌های بهسازی، نوسازی، بازسازی و مرمت بافت‌های شهری، به‌عنوان قسمتی از طرح‌های تفصیلی شهرها و طرح‌های آماده‌سازی، به‌عنوان طرح تفصیلی توسعه‌های جدید شهرها و طرح‌های شهری به تصویب کمیسیون طرح تفصیلی مربوط خواهند رسید. طرح‌های فوق‌الذکر که واجد ارزش خاص تاریخی یا طراحی شهری باشند، بنابه تشخیص دبیر شورای عالی، قبل از تصویب در کمیسیون طرح تفصیلی مربوط، در گروه تخصصی طراحی و بهسازی بافت‌های شهری مورد بررسی قرار خواهند گرفت. آن دسته از این طرح‌ها که با اساس طرح جامع شهر مغایرت داشته باشند، باید به‌ترتیب مندرج در ماده ۸ به تأیید نهایی شورای عالی برسند.

۲-۳. کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری (ضابطه تشخیص اراضی داخل محدوده)

در ابتدا باید اشاره‌ای کوتاه به تمایز میان ملی شدن با مصادره اموال داشت. ملی بودن اراضی و دولتی بودن مالکیت حسب مورد در سه کمیسیون به کرات مطرح خواهد شد؛

۱- کمیسیون ماده ۱۲ ق.ز.ش

۲- کمیسیون ماده ۵۶ ق.ح.ب.ج.م که بدان اشاره خواهد شد.

۳- کمیسیون تبصره ۸ ماده ۶۹ ق.ت.م.د

لذا ملی بودن و مصادره‌ای بودن اموال را باید از یکدیگر تفکیک نمود تا از خلط موضوع پرهیز شود.

ملی بودن ماهیتاً مجازات محسوب نمی‌شود بلکه محدودیت مالکیت بخش خصوصی نسبت به تعدادی اموال مشخص شده صرفاً توسط قانون است. اما مصادره اموال ماهیتاً مجازات محسوب می‌شود که یا قانون تعیین می‌کند و یا مرجع قضایی تشخیص و اعمال می‌نماید و از جهتی با ضبط اموال نیز تشابه دارد و از جهاتی نیز تفاوت ندارد. (پور سلیم، ۱۳۸۵، ۱، ۱۳۸)

مطابق ماده ۲ ل.ق.ن.خ.ت.ا.ا برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و تبصره یک آن ناظر بر لایحه قانونی خرید اراضی و املاک مورد احتیاج دولت و شهرداری‌ها ضرورت اجرای طرح باید به تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی برسد. (همان، ۱۳)

بدیهی و مسلم است که در یک سازمان منسجم، رییس سازمان مسیر و خط مشی اداره را تعیین و بر اساس سلسله مراتب به ادارات مادون ابلاغ می‌نماید. موضوع تملک اراضی نیز جدای از مقوله و اصل مذکور نمی‌باشد. نتیجه اینکه مطابق شق ۲ ماده ۲۳ آیین نامه ق.ز.ش در یک پرونده تملکی، می‌بایست دستوری از ناحیه بالاترین مقام اجرایی دستگاه تملک کننده، مبنی بر اجرای طرح مصوب و تملک پلاک مضبوط باشد که متأسفانه این موضوع به صورت مذکور یعنی ضم دستور مکتوب در پرونده‌های تملکی به این صورت مشهود نیست.

استفاده از اراضی ملی شده یا دولتی در اجرای طرح به عنوان اولویت جزء وظایف دستگاه اجرایی مربوطه است و عدم وجود اراضی ملی شده یا دولتی حسب مورد باید از این سه کمیسیون تأیید شود.

طبق ماده ۱۲ ق.ز.ش مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۳۶۸ مجلس شورای اسلامی و اصلاحیه سال ۱۳۷۰ این قانون این کمیسیون مرجعی است مستقر در وزارت راه، مسکن و شهرسازی که صلاحیت رسیدگی و تشخیص عمران، احیاء، تاسیسات متناسب، تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات را دارد.

اگر زمینی داخل در محدوده اراضی ملی شهری باشد این کمیسیون مطابق آیین نامه اجرایی ق.ز.ش مصوب ۱۳۷۱/۳/۲۴ هیات وزیران موضوع ماده ۱۷ ق.ز.ش، صلاحیت رسیدگی و تشخیص موارد فوق، را دارد. بدیهی است اگر حسب مورد، شرایط واگذاری، احیاء و آبادانی در زمین تحقق نیافته باشد، بنابر تشخیص کمیسیون مبنی بر آباد یا غیرآباد بودن اگر زمین طبق شرایط آباد یا دایر نباشد ملک به مالکیت دولت اعاده و تصرف اشخاص حتی اگر سند رسمی هم داشته باشند غیرقانونی محسوب شده و سند آن به تقاضای دولت طبق این نوع نظر کمیسیون ابطال و زمین به نام دولت جمهوری اسلامی ایران ثبت و سند جدید مالکیت به نام دولت صادر می شود.

طبق نص قسمت اخیر ماده ۱۲ قانون، رأی این کمیسیون حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ قابل اعتراض در دادگاه حقوقی شهرستان محل وقوع زمین است. علی هذا به نظر می رسد با تصریح قانونگذار در قسمت اخیر ماده ۱۲ ق.ز.ش و تحقق رسیدگی قضایی، مجدداً رسیدگی قضایی از طریق دیوان عدالت اداری و جاهت قانونی ندارد و منطقی هم نیست.

رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور در مورد غیر قابل فرجام بودن احکام صادره از دادگاهها در مورد آراء کمیسیون موضوع ماده ۱۲ ق.ا.ش رأی شماره ۳۳ - آراء دادگاه عمومی حقوقی در مورد ماده ۱۲ ق.ا.ش موجود است.^۱

رأی وحدت رویه ردیف: ۱۵۰,۶۴ هیأت عمومی

هیأت عمومی دیوان عالی کشور احتراماً به استحضار می رساند شعب ۲۱ و ۲۳ دیوان عالی کشور در مورد فرجام خواهی از آراء دادگاه های عمومی حقوقی در دعوی اعتراض بر رأی کمیسیون ماده ۱۲ ق.ا.ش مصوب اسفند ماه ۱۳۶۰ آراء معارضی صادر نموده اند که طبق ماده واحده قانون وحدت رویه قضایی مصوب ۱۳۲۸ قابل طرح و رسیدگی در آن هیأت محترم می باشد پرونده های مزبور به این شرح است:

به حکایت پرونده فرجامی کلاسه ۶۶۰,۱,۲۱ شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور آقای بر رأی شماره ۲۳۶ ک ۱۱-۶۲-۱۱۷ کمیسیون ماده ۱۲ ق.ا.ش اعتراض کرده و در شعبه ۵ دادگاه عمومی حقوقی تهران طرح دعوی نموده و نوشته است کمیسیون ماده ۱۲ ق.ا.ش پلاک ۲,۳۱۳۲ بخش ۲ تهران اراضی حسین آباد را موات تشخیص داده و حال آن که زمین مزبور صنعتی محسوب شده و در منطقه صنعتی واقع شده و پروانه ساختمانی دارد و موات

^۱-روزنامه رسمی شماره ۱۲۰۲۶-۱۳۶۵/۳/۲۴

نیست - شعبه ۵ دادگاه عمومی حقوقی تهران پس از رسیدگی به شرح پرونده ۵۹۵،۶۲ به موجب قسمت اخیر ماده ۱۲ ق.ا.ش مصوب اسفند ماه ۱۳۶۰ احکامی که ازدادگاهها در مقام رسیدگی به اعتراض نسبت به تشخیص کمیسیون موضوع ماده ۱۲ ق.ا. در باب تمیز موات و بایر بودن اراضی صادر می گردد قطعی است و اساساً قابلیت رسیدگی فرجامی ندارد و ازاین رو دادخواست فرجامی فرجام خواه رد می شود."

به حکایت پرونده فرجامی کلاسه ۶۲۶،۱۷ شعبه ۲۳ دیوان عالی کشور آقایان و و غیره بر رأی کمیسیون ماده ۱۲ ق.ا.ش اعتراض کرده و در شعبه دوم دادگاه صلح کرمان اقامه دعوی نموده اند به خلاصه این که کمیسیون ماده ۱۲ ق.ا.ش پلاک ثبتی ۲۳۹۰ بخش ۱۳ کرمان را موات تشخیص داده در صورتی که پلاک مزبور زمین زراعی است و آثار زراعت در آن باقی می باشد و موات نیست و دادگاه صلح کرمان رسیدگی آن را در صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی دانسته و پس از صدور قرار عدم صلاحیت پرونده به شعبه دوم دادگاه عمومی حقوقی کرمان ارجاع شده و دادگاه پس از رسیدگی اعتراض را موجه تشخیص نداده و رأی شماره ۶۳،۱۰۰-۶۳،۲،۵ را بر تأیید رأی کمیسیون ماده ۱۲ صادر نموده است - از این رأی تقاضای رسیدگی فرجامی شده و پرونده به شعبه ۲۳ دیوان عالی کشور ارجاع گردیده و شعبه مزبور به اکثریت چنین رأی داده است:

گرچه طبق ذیل ماده ۱۲ دادگاه نسبت به اعتراض مدعی بر تشخیص کمیسیون ماده مذکور خارج از نوبت رسیدگی کرده و حکم صادره قطعی است ولیکن قرینه و دلیلی بر این که مقصود از قطعی بودن قابل فرجام نبودن باشد نیامده است به این ترتیب رأی شماره ۶۳/۲/۵۶۳-۱۰۰ شعبه دوم دادگاه عمومی حقوقی کرمان با وحدت ملاک از ماده ۵۱۹ ق.ا.د.م که در این ماده نیز به قطعی بودن صراحت دارد معذالک به استناد ماده ۵۲۱ قانون مزبور قابل فرجام تشخیص داده می شود لذا دادخواست فرجامی پذیرفته می شود و دادنامه فرجام خواسته به استناد مواد ۵۵۸ و ۵۶۸ ق.ا.د.م نقض و رسیدگی مجدد وفق ذیل ماده ۵۷۲ همان قانون به شعبه دیگر دادگاه حقوقی کرمان ارجاع می گردد". به طوری که ملاحظه می شود شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور رأی دادگاه عمومی حقوقی را در مورد اعتراض بر رأی کمیسیون ماده ۱۲ ق.ا.ش قطعی و غیر قابل فرجام تشخیص داده و دادخواست فرجامی را رد کرده است ولی شعبه ۲۳ دیوان عالی کشور رأی دادگاه عمومی حقوقی را در مورد اعتراض نسبت به رأی کمیسیون ماده ۱۲ قابل فرجام شناخته و با قبول دادخواست فرجامی به موضوع رسیدگی نموده و آراء این دو شعبه در موضوع واحد متعارض می باشد و طبق قانون وحدت رویه قضایی مصوب ۱۳۲۸ برای ایجاد وحدت رویه قابل طرح و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان عالی کشور است. معاون اول قضایی ریاست دیوان عالی کشور - فتح اله یاور جلسه وحدت رویه به تاریخ روز سه شنبه: ۱۳، ۱۲، ۱۳۶۴ جلسه هیأت عمومی دیوان عالی کشور به ریاست حضرت آیت اله سید عبدالکریم موسوی اردبیلی رییس دیوان عالی کشور و با حضور جناب آقای محمد صدیق متولی نماینده دادستان محترم کل کشور و جنابان آقایان رؤسا و مستشاران و اعضاء معاون شعب کیفری و حقوقی دیوان عالی کشور تشکیل گردید. پس از طرح موضوع و قرائت گزارش و بررسی اوراق پرونده و استماع عقیده جناب آقای محمد صدیق متولی نماینده دادستان محترم کل کشور مبنی بر: "با توجه به این که برابر ماده ۱۲

ق.ا.ش مصوب: ۱۳۶۰، ۱۲، ۲۷ احکام دادگاه های عمومی حقوقی موضوع ماده ۱۲ ق.ا.ش قطعی می باشد، رأی شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور که در ارتباط با این امر صادر شده است موجه بوده و صحیح می باشد. " مشاوره نموده و اکثریت بدین شرح رأی داده اند.

رأی وحدت رویه شماره: ۳۳-۱۳، ۱۲، ۱۳۶۴

بسمه تعالی

رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور جمله ذیل ماده ۱۲ ق.ا.ش مصوب ۱۳۶۰، ۱۲، ۲۷ مبنی بر قطعیت حکم دادگاه باتوجه به رویه قانونگذاری قوه مقننه در جهت اعمال موازین اسلامی مشعر بر این معنی است که آراء دادگاه های عمومی حقوقی موضوع ماده ۱۲ ق.ا.ش قابل رسیدگی فرجامی به نحو مذکور در قانون آیین دادرسی مدنی نمی باشد. فلذا رأی شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور که بر این اساس صادر گردیده صحیح تشخیص داده می شود این رأی بر طبق ماده واحده قانون وحدت رویه قضایی مصوب ۱۳۲۸ برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاهها در موارد مشابه لازم الاتباع است.

۲-۴. کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها

کمیسیون ماده صد شهرداری اولین بار در راستای اجرای تبصره ۱ ماده ۱۰۰ ق.ش مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ تشکیل گردید. به موجب این قانون فرماندار یا بخشدار نماینده دادگستری و نماینده شهر اعضاء کمیسیون را تشکیل می دادند. در تاریخ ۵۲/۵/۱۷ تبصره موصوف اصلاح گردید و ترکیب مرجع فوق تغییر کرد. در نظام حقوقی ایران برای بحث در این خصوص که در مورد اراضی داخل در محدوده شهری چه حدود و اختیاراتی را قانونگذار برای کمیسیون ماده صد قائل شده است باید به مسئله صلاحیت ذاتی این نهاد توجه کرد. در ذیل بند ۲۴ ماده ۵۵ ق.ش دو نوع صلاحیت برای کمیسیون قابل تشخیص است؛ مورد اول صلاحیت در رسیدگی به کلیه تخلفات ساختمانی از قبیل احداث بنای بدون پروانه یا زائد بر پروانه، احداث بنای زائد بر تراکم مجاز، تخلفات مربوط به عدم استحکام بنا، عدم رعایت اصول فنی، بهداشتی و شهرسازی مطرح می باشد.

بحث دیگر که به جنبه های صلاحیت ذاتی کمیسیون مربوط است ماده صد رسیدگی به تخلف نحوه استفاده از اماکن مسکونی است. صلاحیت شایستگی و قابلیت است که کمیسیون ماده ۱۰۰ در رسیدگی به موضوعات خاص داشته به نحوی که سایر مراجع قضاوتی از رسیدگی به این موضوعات ممنوع می باشند. صلاحیت ریشه در نظم عمومی و قواعد آمره داشته و قابل تغییر نیست. (حیاتی، ۱۳۸۹، ۵، ۹۵)

به موجب تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری ها:

«شهرداری در شهرهایی که نقشه جامع شهر تهیه شده مکلف است طبق ضوابط نقشه مذکور در پروانه های ساختمانی نوع استفاده از ساختمان را قید کند. در صورتی که برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی در منطقه غیر تجاری محل کسب یا پیشه و یا تجارت دایر شود شهرداری موضوع را در کمیسیون مقرر در تبصره ۱ ماده

۱۰۰ مطرح می‌نماید. کمیسیون در صورت احراز تخلف مالک یا مستأجر با تعیین مهلت مناسب که نباید از دو ماه تجاوز نماید در مورد تعطیل محل کسب یا پیشه و یا تجارت ظرف مدت یک ماه اتخاذ تصمیم می‌نماید. این تصمیم به وسیله مأمورین شهرداری اجرا می‌شود و کسی که عالماً از محل مزبور پس از تعطیل برای کسب و پیشه یا تجارت استفاده کند به حبس محکوم خواهد شد و محل کسب نیز مجدداً تعطیل می‌شود.»

مالکین اراضی واقع در شهرها و حریم آن بدین ترتیب مکلفند اولاً برای احداث بنا از شهرداری مجوز بگیرند و این امر تابع ضوابط و قوانین و مقررات خاصی است که توسط این موسسه عمومی غیردولتی تعیین می‌شود. در مرحله احداث بنا نیز از حدود مجوز خود نباید تعدی نمایند. همچنین در مرحله بهره‌برداری از ساختمان، نوع کاربری و استفاده‌ای را که در پروانه ساختمان قید شده است رعایت نمایند.

تفاوت این صلاحیت با دیگر صلاحیت‌ها در این است که موارد مذکور در بند اول که در مواد آمده مربوط به ماهیت تخلفات ساختمانی است که صرف نظر از نحوه و نوع استفاده از ملک قابل احراز است؛ لیکن موارد مذکور در این بند که ذکر آن گذشت به تخلف در استفاده مربوط می‌شود. به سخن دیگر مالکین اراضی واقع در شهرها و حریم آن مکلفند برای احداث بنا از شهرداری مجوز اخذ نمایند و در مرحله احداث از حدود مجوز خود تخطی نمایند و ثانیاً در مرحله بهره‌برداری از ساختمان نوع کاربری و استفاده‌ای را که در پروانه ساختمانی قید شده است رعایت نمایند. (زمانیان جهرمی، ۱۳۹۰، ۱، ۱۴۸)

۲-۵. کمیسیون ماده ۱۳ در خصوص تغییر کاربری در خارج از محدوده و حریم شهرها

استعلام و موافقت ادارات ذیربط در رابطه با احداث واحد مورد نظر شامل موافقت مدیر جهاد کشاورزی در رابطه با تغییر کاربری زمین مورد ارائه، همراه با تأیید کروکی، موافقت کمیسیون ماده ۱۳ با طرح مزبور از سازمان مسکن و شهرسازی، موافقت محیط زیست در خصوص رعایت ضوابط زیست محیطی، نظریه اداره منابع طبیعی و امور اراضی در خصوص اسناد مالکیت زمین مورد ارائه و اداره راه و ترابری در مورد راه‌های بین شهری و رعایت حریم راه روستائیشرکت آب منطقه‌ای در خصوص رعایت حریم رودخانه، شرکت برق در خصوص رعایت حریم فشار قوی شرکت گاز در خصوص رعایت حریم لوله گاز، شرکت آب و فاضلاب در خصوص رعایت حریم لوله آب و شرکت نفت در خصوص رعایت حریم لوله نفت و سایر ادارات ذیربط در صورتی که زمین مورد نظر در حاشیه جاده و نزدیک به حریم تاسیسات ادارات مذکور واقع گردیده است. (بشیری، ۱۳۹۰، ۱، ۷۲۷)

کمیسیون ماده ۱۳ در خصوص احداث بنا در حریم شهرک‌ها که یکی از اعضای کمیسیون سازمان جهاد کشاورزی استان می‌باشد که مجوز احداث بنا باید با حفظ کاربری اراضی کشاورزی برای متقاضیان با رعایت حفظ کاربری اراضی کمیته کار انجام می‌پذیرد.

نتیجه گیری

نظام حقوقی حاکم بر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها با تاکید بر رویه قضایی موضوعی بود که نگارنده در مقاله آن را مورد بحث و بررسی قرار داد. با توجه به آنکه مالکیت مشخصه‌هایی را در حقوق عمومی متمایز از حقوق خصوصی دارد، می‌توان گفت که دولت و دستگاه‌های اداری با تکالیفی در جهت حفظ کاربری اراضی در هر نوع و دسته مواجه‌اند. در این مقاله در میان انواع تقسیم بندی که از اراضی شده است تاکید نگارنده بر اراضی زراعی و باغها بوده که در محدوده داخل و خارج از محدوده شهری مورد تحلیل قرار گرفته است. از این رو در ابتدا با بحث تفصیلی در مورد اراضی و تعریف زمین زراعی سعی شد تا حدود و تعاریف قانونی مربوط به آن تبیین و به طور واضح مشخص گردد که منظور از اراضی زراعی و باغها کدام است.

همچنین به تشریح انواع مختلف اراضی زراعی و باغ پرداخته شد. املاک خالصه، اراضی موقوفه، اراضی مشمول قانون اصلاحات ارضی، اراضی مجهول المالك، اراضی واگذاری در حکومت جمهوری اسلامی، اراضی کشت موقت، اراضی ملی و غیر ملی یا مستثنیات و موات، اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ ق.ج.م مواردی بودند که در مورد آنها بحث تحلیلی انجام شد.

اما نگارنده پس از توضیح کلیات مزبور، به بحث در مورد قواعد حاکم بر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها پرداخت. این مقوله در دو بخش مستقل مورد تحلیل قرار گرفت. در ابتدا قواعد حاکم بر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و پس از آن قوانین و عوامل مؤثر بر حفظ کاربری در نظم حقوقی ایران در پرتو قوانین و مصوبات مورد بحث و بررسی واقع و نتایج هر یک به طور مشخص نمایان گشت. به طور مشخص می‌توان گفت شوراها و کمیسیون‌های مختلف با استفاده از سازوکار نهادی و جمعی در حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها با مشارکت جامعه مدنی تاحدودی موفق عمل کرده‌اند. به خصوص که در قانون جدید آیین دادرسی کیفری نیز مقرراتی برای مشارکت بخش مدنی در این حوزه پیش بینی شده است. در این خصوص نهادهای جامعه مدنی می‌توانند به عنوان نقش گزارش دهنده و حافظ محیط زیست را بازی کنند که یکی از این نقش‌هایی‌تواند به حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مربوط باشد.

از جمله مهمترین کمیسیون‌هایی‌توان به کمیسیون ماده ۵ ق.ش.کمیسیون ماده ۱۰۰ ق.ت.ش.ع.ش.م.ا، کمیسیون ماده ۱۳ در خصوص تغییر کاربری در خارج از محدوده و حریم شهرها اشاره کرد. مواد ۱۴ و ۱۵ ق.ز.ش، لایحه قانون حفظ و گسترش فضای سبز و... از جمله سازوکارهای قانونی برای حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها داخل محدوده و حریم شهرها بوده‌اند. همچنین موادی که در آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین در راستای اجرای بهتر قانون موضوعه پیش بینی شده‌اند در این خصوص توانسته‌اند موفق عمل نمایند. اما برخی از قوانین و سازوکارها که در بخش دوم مقاله در خصوص آن بحث شد نیز به منظور جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی پیش بینی و اجرا شدند. به غیر از قوانین استفاده از کاداستر نیز به عنوان یک سازوکار مهم و

جدید در نظر گرفته شد. اما برخی از عوامل نظیر قانون ارث، تنظیم بیع نامه‌های خصوصی و... مؤثر در تجزیه اراضی بودند که باید راهکاری حقوقی برای جلوگیری و مقابله با آن در نظر گرفته شود. بی اعتباری این قراردادها و توافقات در عمل نتوانسته از جلوی خرد شدن اراضی زراعی و باغها را بگیرد. در این خصوص قانون موضوعه و تشریفات مربوط به توافقاتی اشخاص باید از شکل و حالت تشریفات غیرضروری به تشریفات ضروری تغییر شکل پیدا کند تا از این طریق راهکاری برای مقابله با خرد شدن اراضی در نظر گرفته شود.

پیشنهادها

- ❖ بازننگری و رفع نواقص در قوانین حاکم بر حفظ کاربری اراضی زراعی باغ ها داخل و خارج از محدوده قانونی و همسو نمودن آنها در جهت حفظ کاربری اراضی و قانونی نمودن بخش نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و در قالب قانون
- ❖ تشویق سرمایه گذاری در بخش آب و خاک کشور و حمایت از آنها
- ❖ قوانین حاکم بر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها به طور قطع بازدارنده نبوده و تغییر کاربری‌ها کم و بیش ادامه دارد. لذا بر این اساس نیاز به ارائه راهکارهای دیگر جهت حفظ کاربری اراضی و توسعه پایدار می‌باشد.
- ❖ مکان‌یابی برای ایجاد شهرک‌های جدید به منظور اسکان توسط وزارتخانه راه و شهرسازی در نزدیک کلان‌شهرها و پیشگیری توسعه آن در اراضی غیرزراعی
- ❖ خرید اراضی داخل محدوده و حاشیه شهرها توسط دولت با حفظ حقوق کسانی که درصدد تغییر کاربری هستند و حفظ آنها با عنوان فضای سبز شهری
- ❖ تأمین آب مورد نیاز اراضی زراعی و باغی کشور و حفظ کاربری اراضی بایر به عنوان سرمایه‌های کشور
- ❖ اجرای کامل طرح کاداستر(حدنگاری) و اجرای طرح آمایش سرزمین
- ❖ تشویق به یکپارچگی اراضی و جلوگیری از تفکیک و تغییر کاربری
- ❖ اختصاص چند واحد درسی به قوانین حفظ کاربری اراضی داخل و خارج از محدوده شهری در دروس دانشگاهی

منابع

۱. جلیل محمدی، سیر مالکیت در ایران و چگونگی ثبت اسناد و املاک، نشر سپیدار، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۲. جلیل پورسلیم بناب، بررسی حقوقی و نحوه تفکیک و افزاز املاک اراضی باغات، نشر آثار اندیشه، چاپ اول، ۱۳۸۵.

۳. رسول رزاقی، مقررات شورای عالی معماری با رویگری به بافت فرسوده، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی تبریز، ۱۳۸۸.
۴. سید محسن بهشتیان، بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی شهرداری، نشر طرح نوین اندیشه، چاپ اول،
۵. علی عباس حیاتی، مقدمه علم حقوق، نشر میزان، چاپ پنجم، ۱۳۸۹.
۶. علی زمانیان جهرمی، حقوق نظارت قدرت عمومی بر شهرداری‌ها، نشر دانشگاه امام صادق، چاپ اول، ۱۳۹۰.
۷. عباس بشیری، شرایط فنی و ضوابط ناشی انواع حریم در حقوق کاربردی ایران، نشر جنگل، جاودانه، چاپ اول، ۱۳۹۰.
۸. عباس بشیری، نظام حاکم بر حقوق کاربردی آب، نشر جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۲.
۹. فردید حمیری، واژه شناسی باغ، نشر سهروردی، چاپ دوم، ۱۳۵۹.
۱۰. محمد جعفر جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، تهران، نشر گنج دانش، چاپ شانزدهم، ۱۳۸۶.
۱۱. محمد معین، فرهنگ فارسی، جلد چهارم، نشر امیرکبیر، چاپ پانزدهم، ۱۳۷۸.
۱۲. محمد طاهر کنعانی، تملک اموال عمومی و مباحات، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۱۳. مریم سپاهانی، ارزیابی تحقق‌پذیری طرح تفصیلی اصفهان در محدوده بافت‌های تاریخی، پایان نامه کارشناسی ارشد معماری، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۸.