



انتقال اراضی ملی به

بررسی فرآیند حقوقی

داخل محدوده و حریم شهر

*دکتر بابک درویشی **مهدی ابراهیمی

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۰۸/۰۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۷/۰۹

چکیده

اراضی ملی اصولاً و قاعدتاً خارج از محدوده و حریم قانونی شهرها می‌باشند، اما توسعه فیزیکی و کالبدی شهرها، بعضاً ورود اراضی ملی به داخل محدوده شهرها را ایجاب می‌نماید. این انتقال موجب طرح مسائلی از جمله مستندات و مصوبات مربوطه و ارتباط آنها با یکدیگر، ماهیت اینگونه اراضی، شرایط انتقال آن، نحوه واگذاری و بهره برداری و... می‌باشد. از آنجا که موضوع اراضی از موضوعات مشترک حقوق خصوصی و عمومی است، در کنار لزوم حفظ منافع عموم و همچنین احترام به مالکیت خصوصی افراد، در خصوص موضوع انتقال اراضی ملی به داخل محدوده شهرها، ابهاماتی وجود دارد که بایستی به آن پرداخته شود. نو بودن موضوع، مبتلا به بودن به خصوص برای دستگاه‌های ذیربط و ابهام قانونی در این خصوص، ضرورت انجام این تحقیق را نمایان می‌سازد. پرسش عمده این است که فرآیند انتقال اراضی ملی به داخل محدوده شهر چگونه بوده و ماهیت این گونه اراضی چه تغییری می‌کند. به هر روی، ماهیت اراضی ملی با وجود ورود به محدوده شهر، تغییری نمی‌کند. در این راستا، نخست مبنای انتقال مالکیت اراضی ملی داخل محدوده شهر به وزارت راه و تشریفات این انتقال و سپس دلیل اثبات مالکیت وزارت راه بر اراضی ملی داخل محدوده شهر تحلیل می‌گردد.

واژگان کلیدی: اراضی ملی، قانون زمین شهری، محدوده شهر

* عضو هیات علمی دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز. نویسنده اصلی

babakdarvishi@yahoo.fr

** کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز

ebrahimy.mahdi@yahoo.com

مقدمه

اراضی ملی در خارج از محدوده و حریم قانونی شهرها قرار داشته و متولی آن وزارت جهاد کشاورزی می‌باشد. اما ممکن است در نتیجه رشد و توسعه شهرها، محدوده و حریم قانونی آن نیز گسترش یابد و در نتیجه اراضی ملی قهراً در محدوده شهر واقع گردد. در حال حاضر، اراضی ملی شده واقع در محدوده قانونی و حریم شهرها در اختیار ادارات راه و شهرسازی استانها است. باید توجه داشت که ماهیت حقوقی این اراضی با اراضی موات تفاوت داشته و نباید اراضی ملی را قابل عرضه و فروش دانست. اما در خصوص مالکیت و نحوه اداره اراضی ملی واقع در محدوده قانونی و حریم شهرها باید گفت که قانون زمین شهری، وزارت راه و شهرسازی را عهده دار اداره و مدیریت اراضی شهری می‌داند. این مهم در ماده ۱۰ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ منعکس شده است. همچنین تبصره ۱ ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری در خصوص تنظیم سند اراضی ملی شده بنام وزارت راه و شهرسازی، نیز امعان نظر است.

موضوع این مقاله، بررسی و واکاوی یکی از مهمترین موضوعات مشترک فیما بین حقوق اراضی ملی و اراضی شهری، یعنی انتقال اراضی ملی به داخل محدوده شهر می‌باشد که اهداف ذیل را دنبال می‌کند:

یک- بیان شرایط و مستندات تحقق مالکیت وزارت راه و شهرسازی بر اراضی داخل محدوده شهر.

دو- بیان ماهیت اراضی ملی داخل محدوده شهر و مستندات مربوط به ترتیبات اجرایی تشریفات انتقال مالکیت اراضی ملی به وزارت راه و شهرسازی.

سوم- آثار حقوقی انتقال اراضی ملی به محدوده شهر؛ اداره این و نظام حاکم بر واگذاری اینگونه اراضی.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۴۵

فصل نخست- مبانی قانونی و تشریفات انتقال مالکیت اراضی ملی

داخل محدوده شهر به وزارت راه شهرسازی

یک از مهمترین مباحث مطروحه در خصوص موضوع مقاله، مبنای قانونی انتقال اراضی ملی به داخل محدوده شهری باشد که همانا ماده ۱۰ قانون زمین شهری است که باید مورد تحلیل و تفسیر قرار گیرد. در واقع صحبت از تملک اراضی ملی توسط وزارت راه و شهرسازی و فرآیند انتقال مابین اراضی به محدوده شهر است. همچنین انتقال اراضی ملی به داخل محدوده شهر مستلزم طی تشریفات است که مستندات هم در این رابطه دارد و مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

گفتار اول- مبانی انتقال مالکیت اراضی ملی به وزارت راه مطابق

ماده ۱۰ قانون زمین شهری

مفهوم یا موضوع انتقال در ماده ۱۰ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ چه می باشد و مقنن از چه نوع انتقالی (از مالکیت، حقوق، اختیارات، نمایندگی، تولیت و تصدی) سخن می گوید، خود موضوعی است در خور تأمل که با توجه به اهمیت آثار آن در حقوق و تعهدات و وظایف دستگاه های دولتی و محاکم قضایی و اصحاب دعوی، بحث ویژه ای را به خود اختصاص می دهد. معهدا صرف نظر از ماهیت این انتقال، قدر متیقن آن است که «انتقال» به حکم قانون صورت گرفته است.

از این رو باید عقیده داشت عدم اجرای تشریفات مربوط به تنظیم اسناد انتقال فی مابین دو دستگاه نافی وجود «انتقال» و در نتیجه مانع برخورداری وزارت راه و شهرسازی از حقوق ناشی از انتقال نخواهد بود.^۱ البته این موضوع مشروط به محقق

۱. ممکن است انتقال اولیه سند مالکیت به نام دستگاه ناقل نیز خود مستلزم تشریفات باشد از آن جمله قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ در ماده ۳۹ (اصلاحی ۱۳۵۴) مقرر میدارد: «گواهی سازمان جنگلها و مراتع کشور که پس از اجرای کامل مقررات تشخیص منابع ملی

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۶۶

شدن شرایط قانونی مورد نظر قانونگذار می‌باشد. تبصره ۱ ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری مصوب ۱۳۷۱ نیز که صدور سند مالکیت زمین‌های ملی شده به نام وزارت راه و شهرسازی را بدون نیاز به تحویل و تنظیم صورتجلسه از طرف سرچنگلداری‌ها مورد حکم قرار داده است در راستای رفع موانع تشریفاتی وضع شده است.

نتیجه دیگری که از این نکته حاصل می‌شود آن است که بلافاصله بعد از تحقق مالکیت وزارت راه و شهرسازی هرگونه واگذاری زمین به سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی توسط دستگاه‌های دارای زمین مغایر قانون و محکوم به بطلان خواهد بود. در همین راستا رای اصراری شماره ۱۶-۷۵/۸/۱ هیئت عمومی شعب حقوقی دیوان عالی کشور واگذاری زمین متعلق به وزارت اطلاعات به نهاد ریاست جمهوری بعد از اجرای قانون زمین شهری را خلاف قانون دانسته است.^۱

با اشاره به اینکه تبصره ۲ ذیل ماده ۱۰ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ شهرداری‌ها و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آن را از شمول این ماه مستثنی نموده و واضح است که چنانچه بعد از شمول ماده ۱۰ بر اراضی، واگذاری از سوی اداره

موضوع قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع صادر شده یا می‌شود و نقشه‌های منضم به گواهی مذکور از لحاظ مثبتی و صدور سند مالکیت منابع ملی ملاک عمل ادارات ثبت خواهد بود.» همچنین ماده ۱۳ آیین نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگلها مصوب ۱۳۴۲ نیز متضمن تکلیف ادارات ثبت اسناد و املاک به همکاری با مامورین سازمان جنگلبانی و اصلاح اسناد به نام دولت و صدور سند مالکیت جدید به نام اشخاص می‌باشد. اصطلاح «اعمال مواد ۱۳ و ۳۹» که بیش از چهار دهه در مکاتبات دستگاههای اجرایی و سازمان ثبت متداول بوده است به تشریفات مزبور اشاره دارد. شاید دور از صواب نباشد که ادعا نمائیم برای بهره مندی از همین پشتوانه دیرین بوده است که آیین نامه اصلاح آیین نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری مصوب ۱۳۹۰ وزیر جهاد کشاورزی نیز تکلیف ادارات ثبت به همکاری با هیئت و اصلاح و صدور اسناد جدید بر اساس رای هیئت را تعمداً ذیل ماده ۱۳ آورده است.

۱- انحلال قراردادهای واگذاری و استرداد اراضی که مغایر با قانون توسط وزارت جهادکشاورزی و سازمان‌های تابعه آن به اشخاص واگذار گردیده است همواره از جمله موضوعات توافقنامه‌های فی مابین وزارتین جهادکشاورزی و مسکن و شهرسازی طی سالهای گذشته بوده است.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۴۷

منابع طبیعی به شهرداری صورت گیرد، مشمول استثناء مذکور در تبصره ۲ ذیل ماده نبوده و شهرداری مکلف به تحویل زمین موصوف به وزارت راه و شهرسازی خواهد بود.^۱ از سویی دیگر چون انتقال مالکیت به حکم مقنن صورت گرفته است، لذا آنچه که در اجرای ماده ۱۰ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ میان دو دستگاه اتفاق خواهد افتاد «واگذاری» نیست تا مشمول مقررات مربوط به واگذاری گردد بلکه صرفاً تحویل فیزیکی زمین در محل طبق نقشه‌ها و اسناد موجود خواهد بود.

از همین رو از نظر شکلی نیز با لحاظ اینکه بعد از ادغام وزارتین جهاد سازندگی و کشاورزی دو سازمان تابعه ایشان در زیر مجموعه یک وزارتخانه قرار گرفته است و به منظور اجتناب از موازی کاری کلیه امور مربوط به «واگذاری» در سازمان امور اراضی و کلیه امور مربوط به «تشخیص و ممیزی و تملک اراضی ملی» در سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری کشور متمرکز شده است. معهداً بنظر می‌رسد تحویل اراضی وزارت جهاد کشاورزی (اراضی ملی) به دلیل آنکه مصداق «واگذاری» نیست، همچنان باید توسط سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری کشور و ادارات تابعه استانی آن انجام پذیرد.

واضح است آنچه در بالا درباره عدم تاثیر رعایت تشریفات انتقال سند در تحقق مالکیت گفته شد، در مورد تشریفات مربوط به تحقق اصل مالکیت صادق نیست. مالکیت اولیه دستگاه‌های دولتی و بنیادهای مذکور در ماده ۱۰ می‌تواند همانند سایر اشخاص از طریق یکی از عقود ناقله (بیع، صلح و...) تحقق یافته باشد. معهداً ممکن است قانونگذار روش‌های دیگری را نیز برای تملک و ایجاد مالکیت در اختیار دستگاه‌های دولتی و نهادهای انقلابی قرار داده باشد. با عنایت به اینکه در اینگونه موارد غالباً دستگاه‌های مزبور اقدامات تملکی را به نمایندگی از حاکمیت و به نام مصالح عامه با اذن قانونگذار بر اساس ضوابط قانونی بنحو الزام آور و در تعارض با منافع متصرفین

۱. مگر آنکه واگذاری زمین به شهرداری در اجرای قوانین خاص باشد از قبیل بند ج ماده ۱۴۷ قانون برنامه پنج ساله پنجم جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۴۸

و مدعیان حقوق مالکانه و از مجرای سلب و اسقاط مالکیت عرفی یا مورد ادعا و ابطال اسناد رسمی و عادی سابق به انجام می‌رسانند.^۱

از سویی دیگر لحاظ اصل بیست و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که هرگونه تعرض به مال، حقوق و مسکن اشخاص را مصون از تعرض دانسته است جز در مواردی که قانون تجویز می‌نماید، بنابراین رعایت تشریفاتی که قانون (به مفهوم عام شامل تمامی قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و مقررات مصوب هیئت دولت) در راستای تحقق مالکیت و استیلاء دولت پیش بینی و تعیین نموده است کاملاً ضروری و الزام آور است در غیر اینصورت اقدامات تملکی دولت و دستگاه‌های دولتی مصداق تعرض مغایر قانون و قابل ابطال در مراجع صالحه و موجب مسئولیت خواهد بود. توجه به این نکته لازم است که اهمیت اجرای کامل تشریفات مقرر در قانون صرفاً از منظر رعایت نکات فنی حقوقی نیست بلکه ملاحظات سیاسی و اجتماعی نیز ضرورت اجرای قوانین و مقررات را دوچندان می‌نماید.

تملك وزارت راه و شهرسازی ناشی از جواز مقنن مذکور در ماده ۱۰ مستلزم اجرا و رعایت کامل دو دسته از تشریفات است. دسته نخست تشریفات مربوط به تحقق مالکیت دستگاه‌های دولتی و بنیادها و نهادهای انقلابی و دسته دوم تشریفات مربوط به انتقال مالکیت این دستگاه‌ها و نهادها به وزارتخانه مذکور است. تردید و خدشه در مالکیت این وزارتخانه گاه به دلیل عدم رعایت تشریفات دسته نخست و گاه مربوط به عدم اجرای تشریفات دسته دوم است.

اما دیده شده است در پاره‌ای موارد عدم اجرای مقررات مربوط به هر دو دسته ادعای تحقق مالکیت برای وزارت مسکن و شهرسازی را با ایرادات و تردیدهای

^۱ مجید، سراجی کرمانی، مقاله تحلیل ماده ۱۰ قانون زمین شهری، ص ۶ برای ملاحظه متن مقاله رجوع شود به آدرس زیر:

<http://www.noandishaan.com/wp-content/uploads/01/2015/تحلیل-ماده-۱۰-قانون-زمین-شهری.pdf>

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۴۹

اساسی مواجهه نموده است. تحقق مالکیت ایادی قبلی هر چند برای تحقق مالکیت ایادی لاحق شرط لازم است ولی کافی نیست. در هر دو حوزه حقوق عمومی و حقوق خصوصی هر مدعی جدید باید تحقق شرایط قانونی برای مالکیت مورد ادعای خود را اثبات و مستندات آن را ارائه نماید. بدیهی است رابطه میان دو دسته تشریفات در تحقق مالکیت نهایی وزارت مسکن و شهرسازی در اجرای ماده ۱۰ رابطه‌ای طولی است به این معنا که اگر دسته نخست تشریفات مخدوش یا ناقص باشد سخن گفتن از درستی یا نادرستی اجرای تشریفات دسته دوم امری عبث و بیهوده خواهد بود.

دستگاه‌های دولتی موضوع ماده ۱۰ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ ممکن است از طریق اسباب و موجبات مختلف قانونی تحصیل مالکیت نمایند. در میان اسباب قانونی تملک گاه ممکن است با تعارضات یا تراحماتی روبرو شویم. در این حالت احراز و تحقق مالکیت دستگاه دولتی خود مستلزم حل اولیه تعارض خواهد بود. بعنوان نمونه در پاره‌ای موارد دیده شده است دو وزارتخانه کشاورزی و جهاد سازندگی قبل و بعد از ادغام (وزارت جهاد کشاورزی) از طریق دو سازمان تابعه خود دو قانون متفاوت را اعمال نموده و بدین ترتیب با دو سبب قانونی، در صدد تملک اراضی برآمده است.^۱ از یک سو سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور (از طریق ادارات کل منابع طبیعی) مقررات ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی را اعمال نموده و در این راستا تمام یا قسمتی از یک پلاک ثبتی را ملی تشخیص داده است. از سویی دیگر سازمان امور اراضی (هیئت هفت نفره) در راستای اجرای قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵ مبادرت به صدور رأی (موات یا مستثنیات) در اراضی مزبور نموده است.

در این میان در هنگام طرح موضوع نزد مرجع قضایی اصحاب دعوی (شامل نماینده یا نمایندگان دستگاههای دولتی و اشخاص مدعی مالکیت) هر یک از نگاه خود آن قسمت از مقررات را که اجرای آن را به سود خود می‌پندارد مورد استناد و دلیل

^۱. همان، ص ۷

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۵۰

استحقاق خود بر خواسته بیان می‌دارد. در چنین مواردی آگاهی قضات از قوانین و مقررات تخصصی اراضی و همچنین مبانی نظری آن نقش به‌سزایی در اتخاذ تصمیم درست خواهد داشت. در این خصوص سازمان امور اراضی وزارت کشاورزی طی بخشنامه شماره ۲۵۲۶۰/۰۲۶/۵۳ مورخ ۷۳/۸/۲۸ به مدیریت‌های امور اراضی سراسر کشور چنین ابلاغ نموده است: «... در خصوص زمین‌های احیاء نشده اصل بر موات بودن آن است... با اجتماع سه شرط، مرتع بودن زمین قابل اثبات می‌باشد که بار اثبات این ادعا نیز علی‌القاعده به عهده مدعی خواهد بود و در صورت فقدان یا تردید در وجود هریک از این سه شرط با توجه به اصل، زمین از شمول اراضی مرتعی خارج و کماکان موات تلقی گردیده...».

بخشنامه بالادر مقام تعارض میان ملی یا موات بودن، «اصل» را بر موات بودن و اجرای مقررات آن دانسته است نه بر ملی بودن و اجرای مقررات ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶. همچنین ممکن است در خصوص زمین دستگاه دولتی که مورد نیاز دستگاهی دیگر بوده و در اجرای ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ از سوی هیئت وزیران اجازه بهره‌برداری برای دستگاه متقاضی داده شده باشد، حسب اینکه این اجازه قبل از ورود زمین در محدوده و حریم شهر و یا بعد از آن صورت گرفته باشد و نیز حسب اینکه اراضی موضوع ماده ۱۰ قانون زمین شهری از جمله اراضی مشمول حکم مندرج در ماده ۶۹ قانون تنظیم و یا مشمول حکم خاص مذکور در تبصره ذیل آن باشد ممکن است با پاسخ‌های متفاوتی مواجه شویم.^۱

با ورود زمین ملی به دخل محدوده مصوب شهر، در این راستا، پلاک ثبتی مربوطه اعلام گردیده معارضات و دعاوی احتمالی و مستثنیات نیز عنوان می‌گردد. النهایه زمین مربوطه طی صورتجلسه تحویل و تحول به وزارت راه و شهرسازی منتقل می‌گردد و وزارت مزبور برای صدور سند اقدام به مکاتبه با اداره ثبت اسناد و املاک می‌نماید.

^۱. سراجی، پیشین، ص ۸

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده حریم شهری..... ۵۱

البته بجا که قانونگذار اعلام مین نمود در طی این فرآیند نخست سند مالکیت وزارت جهاد کشاورزی باطل و سپس سند بنام وزارت راه و شهرسازی صادر می‌گردید. چرا که ممکن است مالکیت دوگانه بوجود آمده و اشکالاتی را در عمل پدید آورد.

در راستای ساماندهی و مستند سازی املاک و اراضی تحت تولیت وزارت راه و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) سازمان ثبت اسناد و املاک کشور طی نامه شماره ۹۱/۷۵۰۸۳ مورخ ۹۱/۴/۲۰ چنین اعلام نموده است: «... در رابطه با درخواست اجرای مقررات ماده ۱۰ قانون زمین شهری و ماده ۲۰ آئین نامه اجرایی آن و همچنین ماده ۶ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷ و مواد ۱۸ و ۱۹ آئین نامه اجرایی آن بدو می‌بایست از سوی اداره کل راه و شهرسازی هر استان یا واحدهای تابعه، نقشه رقومی محدوده قانونی و حریم شهر با توجه به آخرین مصوبات به طور رسمی به ادارات کل ثبت استان ارسال شده و متعاقب آن در صورت وقوع محدوده مورد درخواست دوایر ثبتی می‌توانند برابر مقررات نسبت به ادامه عملیات ثبتی اقدام نمایند. هرگونه صدور سند مالکیت به بهره برداری آن سازمان منوط به ارائه نقشه رقومی با استانداردهای کاداستر به واحد ثبتی ذیربط می‌باشد...»^۱

گفتار دوم- ترتیبات اجرایی تشریفات انتقال مالکیت اراضی ملی به

وزارت راه و شهرسازی

در ارتباط با انتقال اراضی ملی که به محدوده شهر وارد شده به وزارت راه و شهرسازی و چگونگی رعایت تشریفات آن، مستندات وجود دارد که می‌بایست مورد بررسی قرار گیرد. اولین مستند در این خصوص همان ماده ۱۰ قانون زمین شهری است که از مصادیق عمده آن انتقال اراضی ملی داخل محدوده شهر به وزارت راه و

^۱. برای ملاحظه متن بخشنامه به آدرس اینترنتی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به شرح زیر رجوع شود:

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۵۲

شهرسازی می‌باشد که مورد بررسی قرار گرفت. اما جدا از این مستند کلی باید مستندی وجود داشته باشد که به تفصیل و جزئیات موضوع خاصه در مورد اراضی داخل در محدوده شهر بپردازد که همانا ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری و ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی قانون اصلاح ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع و شیوه نامه آن می‌باشد.

بند اول- تحلیل ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری

ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری که ناظر به ماده ۱۰ قانون زمین شهری می‌باشد و چنین اشعار می‌دارد:

«کلیه دستگاه‌های یاد شده در ماده (۱۰) قانون موظفند زمین‌های خود را در اجرای ماده (۱۰) قانون، در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار دهند. ادارات ثبت مکلفند پس از اعلام وزارت مسکن و شهرسازی نسبت به ثبت انتقال ملک در دفاتر املاک و صدور سند مالکیت به نام دولت با نمایندگی وزارت مسکن و شهرسازی یا دستگاه‌هایی که وزارت مزبور معرفی می‌کند، اقدام نمایند. هر یک از کارکنان دستگاه‌های یاد شده که در تحویل زمینهای مذکور و صدور اسناد مالکیت آنها به شرح این ماده، مسامحه یا کارشکنی نمایند در اجرای ماده (۱۶) قانون متخلف محسوب شده و با اعلام وزارت مسکن و شهرسازی مورد پیگرد قانونی قرار خواهند گرفت و از تاریخ درخواست وزارت مسکن و شهرسازی چنانچه ظرف دو ماه نسبت به تحویل زمین و اسناد و مدارک آن اقدام ننمایند، ادارات ثبت مکلفند به درخواست وزارت مسکن و شهرسازی سند مالکیت جدید به نام دولت به نمایندگی وزارت مسکن و شهرسازی یا دستگاه‌هایی که وزارت مزبور معرفی می‌کند، صادر نمایند. تبصره ۱- صدور سند مالکیت زمین‌های ملی شده یا سایر زمینهای دولتی واقع در محدوده مورد عمل قانون، بنام وزارت مسکن و شهرسازی نیاز به تحویل و تنظیم صورت جلسه از طرف سرجنگل‌داریها ندارد. تبصره ۲- در صورتی که در اراضی مذکور تجاوزات و تصرفاتی صورت گرفته باشد، در موقع معاینه محل با حضور نماینده سرجنگلداری یا

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۵۳

دستگاه دارنده زمین، میزان تصرفات و تجاوزات، صورت جلسه شده و سند مالکیت کل محدوده ملی شده یا زمین دولتی مذکور بدون توجه به تجاوزات انجام شده بنام دولت به نمایندگی وزارت مسکن و شهرسازی صادر می‌گردد»^۱.

طبق صدر ماده ۲۰ آیین نامه فوق الذکر، وزارت جهاد کشاورزی موظف است زمین‌های ملی داخل در محدوده شهر را در اجرای ماده (۱۰) قانون زمین شهری، در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار دهد. اداره ثبت اسناد و املاک نیز مکلف است پس از اعلام وزارت راه و شهرسازی نسبت به ثبت انتقال زمین ملی در دفاتر املاک و صدور سند مالکیت آن به نام دولت با نمایندگی وزارت راه و شهرسازی اقدام نمایند.

هر یک از کارکنان وزارت جهاد کشاورزی که در تحویل زمین‌های مذکور و صدور اسناد مالکیت آنها به شرح این ماده، مسامحه یا کارشکنی نمایند در واقع از اجرای قانون زمین شهری تخلف کرده است که لاجرم مشمول ماده ۱۶ قانون اخیر شده و در اجرای ماده ۱۶ قانون زمین شهری متخلف محسوب گردیده و با اعلام وزارت راه و شهرسازی مورد پیگرد قانونی قرار خواهند گرفت و از تاریخ درخواست وزارت راه و شهرسازی چنانچه ظرف دو ماه نسبت به تحویل زمین و اسناد و مدارک آن اقدام نمایند، ادارات ثبت مکلفند به درخواست وزارت راه و شهرسازی سند مالکیت جدید به نام دولت به نمایندگی وزارت راه و شهرسازی صادر نمایند. کارمندی که در اجرای قانون زمین شهری مقررات آن و از جمله ماده ۱۰ آن را دقیقاً رعایت ننماید و از آن تخلفی کنند حسب مورد به انفصال موقت یا دایم از خدمات دولتی محکوم می‌شوند. همچنین به جبران خسارت و اعاده وضع نیز محکوم می‌گردند.^۲

طبق تبصره ۱ ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری، صدور سند مالکیت زمین‌های ملی شده در محدوده شهر بنام وزارت راه و شهرسازی نیاز به تحویل و تنظیم صورت جلسه از طرف سرچنگلدارها ندارد. این نکته در راستای این مطلب

^۱. عباس، مبارکیان، مجموعه قوانین اراضی شهری، انتشارات مجد، ص ۱۱۸
^۲. مجموعه قوانین وزارت مسکن و شهرسازی، ذیل ماده ۱۶ قانون زمین شهری.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۵۴

است که اراضی ملی مالک خاص ندارد و تنها در اختیار دولت می‌باشد. آنچه که در بحث انتقال اراضی ملی به داخل محدوده شهر اتفاق می‌افتد صرفاً تغییر و تبدیل متولی است که به هر صورت هر دو به نمایندگی از دولت و حکومت اسلامی زمین ملی را در اختیار داشته و یا داشته‌اند، حتی اگر سند مالکیت هم هنوز بنام وزارت جهاد کشاورزی صادر نشده باشد. در صورت ورود زمین ملی به محدوده شهر، این مساله نافی مالکیت وزارت راه و شهرسازی و صدور سند بنام وزارت مذکور نخواهد بود. در مطالب آتی به دلایل اثبات مالکیت وزارت راه و شهرسازی بر اراضی ملی داخل محدوده خواهیم پرداخت.

تبصره ۲ ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی ماده ۱۰ قانون زمین شهری فرضی را بیان می‌کند که زمین ملی شده از سوی اشخاص مورد تصرف عدوانی واقع شده باشد. از آنجا که زمین ملی قابل تملک و ایضا قابل تصرف نمی‌باشد و هیچ گونه دعوایی مبنی بر مالکیت خصوصی نیز در مورد آن مسموع نیست و در اختیار حکومت اسلامی می‌باشد، لذا قانونگذار در همین راستا نیز پیشاپیش هیچ اثری بر تصرفات قایل نشده و آن را موثر در انتقال زمین ملی داخل در محدوده شهر به وزارت راه و شهرسازی نمی‌داند.

بند دوم- ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری در رویه قضایی و مصوبات

بعدی

ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری به لحاظ اهمیت می‌بایست از منظر رویه قضایی نیز تحلیل گردد تا موضع محاکم در این خصوص مشهود شود. همچنین ضروری به نظر می‌رسد تا مصوبات قانونی بعدی که اعتبار و یا قلمرو اجرایی این ماده را با شبهه مواجه ساخته مورد تحلیل واقع شود.

۱- رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ماده ۲۰ آیین نامه

اجرائی قانون زمین شهری

در این خصوص، درخواستی مبنی بر ابطال ماده ۲۰ آیین نامه اجرائی قانون زمین

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۵۵

شهری به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری داده شده است.^۱ در این درخواست، شکات اعلام داشته‌اند: «وزارت مسکن به استناد ماده ۱۰ قانون زمین شهری اقدام به اخذ زمین بدون مجوز قانونی و حتی بدون تحویل و تحول و توجه به تصرفات قانونی افراد و واگذاریهای که انجام گرفته می‌نماید. کلمه در اختیار قرار گرفتن حکایت از آن دارد که اراضی از طرف دستگاهی مانند منابع طبیعی تحویل وزارت مسکن و شهرسازی قرار بگیرد و در اصل تحویل و تحول با شرایط مندرج در قانون از جمله اراضی واگذار شده به افراد که طرح آنها اجرا شده باشد، اراضی متصرفی افراد مشخص سپس تحویل داده شود و آن دسته از اراضی که مورد اعتراض در کمیسیون ماده واحده بوده یا در محاکم به خواسته اعتراض به رأی ماده واحده مطرح رسیدگی است، به لحاظ تزلزل مالکیت دولت و بدین دلیل اینکه تشخیص اراضی ملی شده از مستثنیات در کمیسیون ماده واحده قائم به وزارت منابع طبیعی بوده و وزارت مسکن نمی‌تواند قائم مقام در تشخیص باشد تحویل و تحول نگردد و در صورتی که اینگونه اراضی تحویل وزارت مسکن نشود آن وزارت رأساً مستنداً به ماده ۲۰ آیین‌نامه بدون تحویل و تحول اراضی را مالک و سند اخذ می‌نماید در حالی که قانونگذار در ماده ۱۰ قانون مذکور مجوزی در جهت تملک و تصرف اراضی توسط وزارت مسکن نداده و اخذ سند به این صورت خارج از حدود اختیارات قوه مجریه می‌باشد. ضمناً اراضی که قبل از سال ۶۵ احیاء شده طبق نظر فقهای محترم شورای نگهبان شرعاً موجب مالکیت احیاء کننده می‌باشد و خلع ید آن را خلاف شرع دانسته‌اند. لذا تقاضای ابطال ماده ۲۰ آیین‌نامه مارالذکر و تبصره یک آن مورد استدعاست».

هیئت عمومی دیوان نیز پس از بررسی موضوع و ملاحظه دفاعیات وزارت راه و شهرسازی، بشرح ذیل اقدام به صدور رای نمود: «اولاً، بشرح نظریه شماره

^۱. تاریخ: ۱۳۸۶/۹/۱۸ شماره داننامه: ۹۹۶ کلاسه پرونده: ۷۰۷/۸۴ مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری. شکات: ۱- صدیقه نعمت الهی. ۲- مهدی سرکاری. موضوع شکایت و خواسته: ابطال ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرائی قانون زمین شهری.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده حریم شهری..... ۵۶

۸۵/۳۰/۱۵۲۲۴ مورخ ۱۳۸۵/۲/۲۰ فقهای محترم شورای نگهبان ماده ۲۰ آیین نامه اجرائی قانون زمین شهری مخالف موازین شرع شناخته نشده است و در نتیجه موردی برای اعمال ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری از این حیث وجود ندارد. ثانیاً، همانطور که در دادنامه شماره ۸۹ مورخ ۱۳۷۷/۵/۳ تصریح شده است، طبق ماده ۲ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ قلمرو اجرائی قانون مذکور اراضی بایر و موات و دایر مورد نظر مقنن واقع در محدوده قانونی و حریم استحقاقی شهرها و شهرکها است و طبق ماده ۱۰ قانون مزبور نیز مقرر شده است که از تاریخ تصویب قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ کلیه زمینهای متعلق به وزارتخانه‌ها و نیروهای مسلح و مؤسسات دولتی و بانکها و سازمانهای وابسته به دولت و مؤسساتی که شمول حکم بر آنها مستلزم ذکر نام است و کلیه بنیادها و نهادهای انقلابی در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار گیرد. بنابه جهات فوق‌الذکر ماده ۲۰ و تبصره‌های یک و ۲ آن که مبین هدف و حکم مقنن است مغایرتی با قانون ندارد و اعتراض شاکی نسبت به آنها مشمول مدلول دادنامه فوق‌الذکر می‌باشد».

۲- بخشنامه سازمان جنگل‌ها و مراتع و مواد ۸ و ۹ قانون افزایش بخش بهره

وری بخش کشاورزی

به موجب بخشنامه سازمان جنگلها و مراتع کشور به شماره ۸۹/۵/۴۷۹۹۱ مورخ ۸۹/۸/۱ از کلیه ادارات کل منابع طبیعی خواسته شده است با توجه به ماده ۸ قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی مصوب ۱۳۸۹ و سلب مالکیت از سازمانهای راه و شهرسازی صورت جلسات تحویل و تحول اراضی را مجدداً به معاونت سازمان امور اراضی ارسال نمایند تا مقدمات باز پس گیری زمین‌ها از سازمان‌های راه و شهرسازی و اعاده اراضی برای اجرای طرح‌های جهاد انجام شود.

اما در خصوص اراضی ملی وارد شده به حریم شهر باید گفت که طبق ماده ۸ قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی مصوب ۱۳۸۹: «به منظور حفاظت از منابع ملی شده و اراضی دولتی واقع در حریم شهرها، شهرک‌ها و شهرهای

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۵۷

جدید (از مبدأ شروع حریم) و جلوگیری از تجاوز به این عرصه‌ها و توسعه فضای سبز اعم از زراعت چوب، جنگل کاری آبخیزداری، پارک‌های جنگلی، درختکاری مثمر و غیرمثمر و همچنین بهره‌برداری‌های همگن دیگر نظیر فعالیت‌های طبیعت‌گردی، توسعه کشت گیاهان دارویی و صنعتی و پروژه‌های شیلاتی، دولت مکلف است با حفظ مالکیت دولت، حق بهره‌برداری و یا حق انتفاع از عرصه‌های مستعد مذکور را در قالب طرح‌های مصوب در اختیار متقاضیان واجد شرایط قرار دهد.^۱

لذا می‌بینیم که حکم ماده ۱۰ قانون زمین شهری و ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی آن و سایر مستندات مربوطه در خصوص ورود اراضی ملی به داخل حریم شعر تخصیص خورده و در واقع قانونگذار، مالکیت وزارت جهاد کشاورزی را بر این گونه اراضی اعاده نموده است. به هر روی، بهره‌برداری و اداره دقیق اراضی ملی داخل در محدوده شهر، نیازمند قانونگذاری در این خصوص و ایضا اصلاح سایر قوانین موجود می‌باشد. با تصویب و ابلاغ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، ماده بیست آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری در خصوص اراضی ملی وارده به حریم شهر بلااثر شد و جایگاه اجرایی ندارد. در واقع، افزایش حریم شهر در دو دهه اخیر، مشکلات مدیریتی زیادی در اراضی ملی شده در پی داشت.

در واقع، با تصویب و ابلاغ قانون زمین شهری و آیین نامه اجرایی آن در سال ۷۱، اراضی ملی در محدوده و حریم قانونی شهر به بدترین شکل مدیریت شد و بسیاری از سطوح اراضی شهری که جزء اراضی جنگلی و یا مرتعی فاقد طرح بود، متولی مناسبی نداشت و هریک از متولیان اعم از منابع طبیعی و راه و شهرسازی به طرق مختلف از دعوی مالکیت بر اراضی طفره رفتند و از شکاف موجود، متصرفان غیرقانونی توانستند به تصرفات خود ادامه دهند و حتی در اجرای ماده ۱۴۷ اصلاحی سند مالکیت دریافت کنند. ماده ۲۰ آیین نامه قانون زمین شهری بنحوی تقریر شده بود که الزامی به تحویل و تحول اراضی نبود و این نکته مبهم و مشتبه، کفه پر سود تصرف برای سوداگری

^۱. اسماعیل، آقاجانلو، مجموعه قوانین و مقررات منابع طبیعی، تهران، مجد، ص ۶۳.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۵۸
آزمندان شد.^۱

وزارت راه و شهرسازی فقط دنبال اراضی بلامعارض در محدوده و حریم شهر بود و اراضی ملی فاقد طرح در محدوده عمل قانون زمین شهری در بسیاری از مناطق فاقد تشریفات قانونی ملی کردن منابع طبیعی بود. انجام تشریفات ملی کردن منابع طبیعی در اجرای مقررات ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری که سازمان جنگل‌ها در حفاظت و مدیریت آتی آن نقشی نداشته باشد و فقط هزینه سنگین اختلاف اراضی را پرداخت کند، رها کردن و اولویت دادن امور را نقشه راه نمود. اینکه تقریر کنندگان آیین نامه به علت عدم وقوف به جریان ملی شدن منابع طبیعی و اقدامات دولت در ملی کردن منابع، چه فرصتی را در برخی از مناطق فاقد سابقه اجرای مقررات ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری مهیا نموده بودند بگذریم.

بند سوم- شیوه نامه ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی قانون اصلاح ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع
به منظور پرهیز از تکرار و تداخل مطلب، بحث مربوط به شیوه نامه مزبور را در قسمت آثار حقوقی انتقال اراضی ملی به داخل محدوده شهر بررسی خواهیم کرد.

فصل دوم- دلیل اثبات مالکیت وزارت راه و شهرسازی بر اراضی ملی داخل محدوده شهر و موضوعات مرتبط دیگر

در این فصل نخست دلایل اثبات مالکیت وزارت راه و شهرسازی بر اراضی ملی داخل محدوده شهر را طبق مستندات بررسی می‌نماییم و سپس مباحث دیگری از قبیل

^۱. مجید، سراجی کرمانی، «آیا انسان خوب همان شهروند خوب است؟» نوشتاری به مناسبت سومین همایش شورای عالی حفظ حقوق بیت‌المال در اراضی و منابع طبیعی، تهران، هتل المپیک، ۲۰ اسفند ۱۳۸۷ رجوع شود به آدرس اینترنتی زیر:

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۵۹

بررسی موقعیت حقوقی اراضی ملی مصادره شده در محدوده شهر و موضوع وقف و اراضی ملی و همچنین وضعیت حقوقی خروج اراضی ملی از محدوده شهر به خارج از محدوده را تحلیل و بررسی خواهیم کرد.

گفتار اول- دلیل اثبات مالکیت وزارت راه و شهرسازی بر اراضی

ملی داخل محدوده شهر

در قسمت‌های پیشین به نحوه انتقال زمین ملی به وزارت راه و شهرسازی پرداختیم که مستند آن ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی ماده ۱۰ قانون زمین شهری می‌باشد. حال انتقال زمین ملی به وزارت راه و شهرسازی نیاز به دلیل اثبات مالکیت وزارت مزبور نیز دارد. رأی وحدت رویه شماره ۶۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۷/۲۶ هیأت عمومی دیوان عالی کشور راجع به ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۴۱ شماره ۵۱۴۶/هـ ۸۴/۸/۲۱ بیان می‌دارد: «به موجب ماده یکم تصویب نامه قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۴۱، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع، بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است ولو اینکه قبل از این تاریخ افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند و مطابق ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱/۷/۲۸ تشخیص منابع ملی و مستثنیات ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع با رعایت تعاریف مذکور در قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع با وزارت جهاد سازندگی است و به صرف تشخیص وزارت مذکور و قطعیت آن، در مالکیت دولت قرار می‌گیرد و در خصوص مورد، عدم صدور سند مالکیت بنام دولت جمهوری اسلامی ایران، نافی مالکیت دولت نسبت به منابع ملی شده که به ترتیب مقرر در ماده مرقوم احراز شده و قطعیت یافته باشد نخواهد بود».

به نظر می‌رسد رای مزبور موافق و مطابق با موازین قانونی صادر شده است. چه اینکه طبق اصل چهل و پنجم قانون اساسی اراضی ملی و موات تنها در اختیار دولت

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۶۰

اسلامی است و مالک آن عموم می‌باشد. بنابراین اصولاً نیازی به صدور سند مالکیت بنام دولت هم نمی‌باشد و دولت تولید و اختیار خود در خصوص این اراضی را از قانون اساسی می‌گیرد. لذا اساساً نباید سند مالکیتی صادر گردد چون مالکیتی وجود ندارد. منتها به لحاظ پاره ای ملاحظات اجرایی، اینکار صورت می‌پذیرد و قسمت اخیر رای وحدت رویه همان تایید و تاکید دوبره بر اصل چهل و پنجم قانون اساسی می‌باشد. از مدلول تبصره یک ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی ماده ۱۰ قانون زمین شهری نیز همین مساله برداشت می‌شود. در این خصوص نامه مدیر کل راه و شهرسازی استان خراسان رضوی به رییس کل دادگستری استان خراسان رضوی در تاریخ ۱۳۹۳/۷/۷ مورد توجه می‌باشد. در این نامه که به مدیر کل حقوقی وزارت راه و شهرسازی نیز جهت استحضار رونوشت گردیده آمده است: «احتراماً حسب گزارش ادارات تابعه از جمله شهرستان کاشمر، محاکم شهرستان‌ها دعاوی این اداره کل علیه متصرفین اراضی دولتی را با این استدلال که سند مالکیت بنام دولت تنظیم نگردیده و صورتجلسه تحویل و تحول اراضی ملی فیما بین این اداره کل و اداره منابع طبیعی و آبخیزداری را دلیل طرح دعوی با موضوع خلع ید و قلع و قمع نمی‌دانند حال اینکه مستند به رای وحدت رویه شماره ۶۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۷/۲۶ عدم صدور سند مالکیت نافی مالکیت دولت نبوده و صورتجلسه تحویل و تحول اراضی ملی در حکم سند مالکیت دولت می‌باشد. همچنین علیرغم تصریح قانون لیکن تاکنون شعبه اختصاصی جهت رسیدگی به دعاوی له یا علیه این اداره کل تعیین نگردیده و متأسفانه پرونده‌های له یا علیه این اداره کل به شعب متعدد ارجاع می‌گردد که این امر نیز موجبات تضییع حقوق دولت را در پی دارد. لذا خواهشمند است به منظور جلوگیری از تضییع حقوق دولت و اضرار بیشتر به بیت المال مسلمین و عدم تحریص افراد سودجو و زمین خواران دستورات لازم را در این خصوص صادر نمایند»^۱.

در تحلیل نامه مذکور باید گفت که علاوه بر توضیحات پیش در خصوص رای

^۱. بایگانی دفتر حقوقی وزارت راه و شهرسازی.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۶۱

وحدت رویه اصرداری از سوی دیوان عالی کشور، باید گفت که صرف تنظیم صورتجلسه تحویل و تحول برای اختیار عمل و واگذاری به وزارت راه و شهرسازی کفایت می‌کند و همین صورتجلسه می‌تواند مبنای اعمال حقوق دولت و حقوق عمومی و ایضا پاسخگویی به دعاوی حقوقی و مادی از سوی وزارتخانه فوق بر اراضی ملی داخل در محدوده شهر باشد و صرف این صورتجلسه ایجاد نمایندگی از سوی وزارت مزبور را ایجاد خواهد کرد. شیوه نامه ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی قانون اصلاح ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور نیز در خصوص واگذاری اراضی ملی داخل محدوده شهر، بر مبنای صرف صورتجلسه تحویل و تحول تنظیم یافته و فروضی را بیان می‌کند که مبنای آن حالت عدم صدور سند قطعی بنام وزارت راه و شهرسازی است.^۱

گفتار دوم- موضوعات دیگر در ارتباط با اراضی ملی داخل محدوده

شهر

مسایل و موضوعات دیگری در خصوص اراضی ملی داخل محدوده شهر از قبیل مصادره اراضی ملی داخل محدوده، وقفیت اینگونه اراضی و خروج این اراضی از

^۱ نمونه صورتجلسه تحویل و تحول: با عنایت به توافقنامه مورخ... فیما بین وزرای محترم جهاد کشاورزی و مسکن و شهرسازی و توافق نامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره بعدی و صورتجلسه مورخ... مدیران کل منابع طبیعی و سازمان مسکن و شهرسازی و در اجرای مادتهای ۱۰ قانون زمین شهری و ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی آن، طی این صورتجلسه، اراضی ملی پلاک شماره... اصلی بخش... شهرستان... که طبق تشخیص داده شده و حسب درخواست شماره... مورخه... سازمان مسکن و شهرسازی استان... برابر مصوبه مورخه ۷۲/۳/۳۱ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در محدوده حوزه استحفاظی شهر واقع گردیده و طبق نقشه پیوست به مساحت... متر مربع تعیین و با علامت هاشور به رنگ قرمز مشخص گردیده، برابر حدود و ثغور مشخص شده، با همان وضعیت موجود در طبیعت به نمایندگان مسکن و شهرسازی استان... که طی نامه شماره... مورخه... معرفی گردیده اند تحویل می‌گردد. امضا تحویل دهندگان: ریاست اداره منابع طبیعی شهرستان... و نماینده اداره کل منابع طبیعی استان...، تحویل گیرنده: نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان...

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری.....۶۲

محدوده شهر مطرح می‌باشد که در این جا ضروری است که به این موضوعات پرداخته شود.

بند اول- مصادره اراضی ملی داخل محدوده و تاثیر آن بر انتقال مالکیت به وزارت راه و شهرسازی

می‌دانیم که به موجب ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۴۱ از تاریخ تصویب این قانون عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع، بیشه زارهای طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت می‌باشد و به موجب ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶، تشخیص اینگونه اراضی و منابع بر عهده وزارت منابع طبیعی وقت قرار گرفت.^۱ البته قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور این مهم را بر عهده وزارت جهاد سازندگی وقت قرار داد. پرسش اینجاست که اثر تشخیص دولت در ملی اعلام کردن اراضی چیست و به بیان دیگر آیا این تشخیص اعلامی است یعنی از ابتدا کشف می‌شود که زمین مربوطه ملی بوده و اقدام دولت صرفاً جنبه اعلام دارد و یا اینکه این تشخیص تاسیسی می‌باشد؟ پاسخ به این پرسش طبیعتاً هم شامل اراضی ملی داخل خارج محدوده شهر می‌شود و هم اراضی ملی داخل محدوده شهر.

ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۴۱ حاکی از این مساله است از تاریخ تصویب، تمامی جنگل‌ها و مراتع کشور در زمره ثروت‌های ملی و اموال عمومی قرار گرفته‌اند. اما به لحاظ اینکه همه جنگل‌ها و مراتع در زمان تصویب قانون مشخص نبوده‌اند، چگونگی تشخیص اینگونه اراضی طبق ماده ۵۶ یاد شده و همچنین ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی تعیین شده است. لذا به موجب مواد مذکور عمل ملی کردن دولت در تشخیص اراضی ملی واجد جنبه اعلامی است و بیانگر این است که زمین یا عرصه مورد تشخیص از تاریخ تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها

^۱. احمد، شمس، نظام حقوق اراضی ملی شده، انتشارات دادگستر، ص ۷۲.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۶۳

جزء اموال عمومی و انفال بوده است.

به بیان دیگر، کلیه جنگل‌ها و مراتع کشور در سال ۱۳۴۱ ملی اعلام شده‌اند. اما تعیین مصادیق آنها به ترتیب متخذه توسط قانون صورت می‌گیرد. ماده ۳ آیین نامه اجرایی ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی مصوب ۱۳۷۲، نیز دلالت بر همین استدلال دارد.^۱ به موجب این ماده، مامور تشخیص منابع ملی از مستثنیات مکلف شده است تا در صورتی که احراز کند مستحذات واقع در اراضی منطقه مورد بازدید بعد از تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع احداث شده، تاریخ احداث و دلایل آن را در برگ بازدید بنویسد و با اظهار نظر به واحدی که او را مامور رسیدگی نموده تسلیم کند. اما نظر مخالف هم داده شده است.^۲

گاه زمینی که در اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ ملی تشخیص داده شده ممکن است از سوی دادگاه انقلاب اسلامی مشمول اصل چهل و نهم قانون اساسی قرار گرفته و تحویل ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) شده سپس وارد محدوده و حریم شهر شود. فارغ از ورود یا عدم ورود زمین ملی به داخل محدوده شهر، زمین ملی شده جزء انفال بوده و قابل توقیف و مصادره نمی‌باشد. چه اینکه تاریخ ملی شدن مقدم بر مصادره باشد (یعنی اینکه سند بنام دولت با عنوان ملی باشد) و چه اینکه حتی مصادره مقدم بر ملی شدن باشد. زیرا بیان شد که تشخیص دولت در ملی شدن زمین اثر قهقرایی دارد و از سال ۴۱ کاشف به عمل می‌آید که ملی بوده است.

با این نظر حتی اگر زمینی به نفع ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) نخست توقیف و سپس مصادره شود، مانع از بررسی کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶، جهت ملی یا عدم ملی اعلام نمودن آن نیست و در صورت ملی اعلام کردن نیز این تشخیص واجد اثر از سال ۱۳۴۱ خواهد

^۱. سیداحمد، باختر، قاسم، زارعی، تشخیص منابع ملی، جلد اول، نشر فیض، ص ۱۳۲

^۲. احمد، شمس، پیشین، ص ۷۳.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۶۴

بود و نادرستی عمل مصادره را ثابت خواهد کرد. حال اگر اگر زمینی ملی شده باشد که به طریق اولی قابل مصادره و استرداد به نفع ستاد اجرایی نخواهد بود. فارغ از اینکه زمین و عرصه مبور خارج از محدوده شهر باشد و یا اینکه در اجرای ماده ۱۰ قانون زمین شهری به وزارت راه و شهرسازی واگذار شده باشد. در این خصوص در قسمت بعد پرونده‌ای قضایی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در این خصوص دعوی زیادی در مراجع قضایی مطرح شده است. از جمله نمونه ذیل:

دعوی ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) به طرفیت وزارت راه و شهرسازی به خواسته ابطال رای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، ابطال سند مالکیت ملک مورد دعوی به پلاک ثبتی... بخش... تهران و صدور سند مالکیت بنام ستاد اجرایی. شرح دادخواست: به موجب دادنامه شماره... مورخ... صادره از دادگاه انقلاب اسلامی تهران، اموال آقای... فرزند... به نفع ستاد اجرایی مسترد می‌گردد (توضیحا حسب مفاد پرونده کلاسه... قرار توقیف اموال مشارالیه به تاریخ... از سوی شعبه... دادیاری دادگاه انقلاب اسلامی ایران صادر می‌گردد) متعاقبا ملک به پلاک ثبتی... بخش... تهران بزرگراه... نبش کوچه... به مساحت ۲۵۲۰ مترمربع متعلق به محکوم علیه شناسایی گردیده و حسب مفاد پرونده ثبتی به موجب رای موات شماره... /ک مورخ... موات و متعاقبا سند مالکیت در تاریخ... بنام خواننده صادر می‌گردد، علی ای حال با عنایت به اینکه قبلا توقیف اموال آقای... در تاریخ... صادر گردیده است لذا پلاک مزبور مشمول ماده ۱۲ قانون زمین شهری نمی‌باشد، مستندا به مفاد مواد ۱۲ آیین نامه نحوه رسیدگی به پرونده‌های اصل ۴۹ قانون اساسی صدور حکم شایسته به شرح ستون خواسته را استدعا دارد.

متعاقبا با ابلاغیه دعوت به جلسه دادرسی، وزارت راه و شهرسازی طی لایحه‌ای دفاعیات خویش را بدین شرح ارایه نمود:

«پلاک ثبتی... مفروز از... فرعی از... اصلی قطعه... بخش... به مساحت ۲۵۲۰ متر مربع در اجرای مقررات ماده ۵۶ قانون حفاظت از مراتع کشور قبل از انقلاب، ملی

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۶۵

تشخیص و سند مالکیت آن به نام دولت به نمایندگی سازمان جنگلها و مراتع کشور صادر و سپس در اجرای ماده ۱۰ قانون اراضی شهری مورخ... به سازمان ملی زمین انتقال یافته و طی قرارداد شماره... مورخ... به آموزش و پرورش منطقه ۲ تهران واگذار گردیده است. از سوی دیگر طبق دادخواست اعلامی ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) به آن شعبه محترم قرار توقیف اموال آقای... فرزند... حسب مفاد پرونده کلاسه... به تاریخ... از سوی شعبه... دادیاری دادگاه انقلاب اسلامی تهران صادر گردیده است و با توجه به صراحت ماده ۱۲ آیین نامه نحوه رسیدگی به پرونده‌های اصل ۴۹ قانون اساسی، علاوه بر ملی بودن قبل از انقلاب به لحاظ تقدم صدور سند مالکیت به نام این وزارتخانه، طبق مواد ۲ و بند ۴ ماده ۸۴ آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی مستعد رد می‌باشد. علی هذا با عنایت به مراتب معنونه رد دعوی مطروحه در جهت جلوگیری از تضییع حقوق دولت و بیت المال و صیانت از قوانین موضوعه مورد استدعاست...»^۱.

دفاع اصلی تاکید وزارت راه و شهرسازی بر این نکته استوار است که پلاک مورد ادعا اصلا موات اعلام نشده تا مشمول مواد ۱۲ آیین نامه نحوه رسیدگی به پرونده‌های اصل چهل و نهم قانون اساسی باشد.

تحلیل: درخواست خواهان در مورد ابطال رأی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری و صدور سند مالکیت مستند به ماده ۱۲ آیین نامه نحوه رسیدگی به پرونده‌های موضوع اصل چهل و نهم قانون اساسی می‌باشد و برابر ماده مرقوم، املاکی که توقیف و به موجب حکم دادگاه انقلاب تملک می‌گردند مشمول مقررات ماده ۱۲ قانون زمین شهری نمی‌باشند. درخواست خواهان مستند به آئین نامه بوده و آئین نامه نمی‌تواند مغایر قانون باشد و در قوانین موضوعه حکمی در مورد اینکه اموال مصادره شده مشمول مقررات ماده ۱۲ قانون زمین شهری نمی‌باشند؛ وجود ندارد. به عبارت دیگر، آیین نامه نمی‌تواند راسا موجب ایجاد یا نفی حقی ماهوی برای شخص حقیقی یا

^۱. بایگانی دفتر حقوقی وزارت راه و شهرسازی.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری.....۶۶

حقوقی باشد و تنها بیان کننده ترتیب اجرایی یک قانون می‌باشد. از طرفی، آنچه مسلم است بر فرض اینکه در صدور رأی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری مقررات ماده ۱۲ آیین نامه نحوه رسیدگی به پرونده‌های موضوع اصل چهل و نهم قانون اساسی رعایت نشده باشد، در این صورت موضوع مشمول بند الف ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بوده و خارج از صلاحیت دادگاه انقلاب اسلامی می‌باشد.

ضمن اینکه نظریه معترض عنه کمیسیون بنابر ادعای خواهان در تاریخ پیش از تصویب ماده ۱۲ اصلاحیه آیین نامه نحوه رسیدگی به پرونده‌های موضوع اصل چهل و نهم قانون اساسی (مصوب ۱۳۷۹) اصدار یافته؛ علی هذا با توجه به اصل عطف بماسبق نشدن قوانین و مقررات مصوب مشمول ماده ۱۲ اصلاحیه مذکور نبوده است؛ مضافاً اینکه اصولاً آیین نامه مذکور نمی‌تواند ناسخ قانون زمین شهری و ماده ۱۲ آن باشد و تاب معارضه با قانون اخیر را ندارد. استدلال و استناد وزارت راه و شهرسازی این است که پلاک مورد ادعا ملی بوده و در اثر توسعه محدوده شهر، داخل محدوده شهر قرار گرفته است و در راستای ماده ۱۰ قانون زمین شهری به وزارت راه و شهرسازی منتقل شده است و بنابراین مشمول ماده ۱۲ آیین نامه مورد اشاره نیست. به هر روی دادگاه انقلاب اسلامی متعاقب رسیدگی و ملاحظه دادخواست و ادعاهای ستاد اجرایی و ایضا استماع و ملاحظه دفاعیات وزارت راه و شهرسازی، بدین شرح اقدام به صدور رای نمود: «... پاسخ واصله شماره... مورخ... اداره ثبت اسناد و املاک کن حاکی است قطعه... در اجرای ماده ۱۰ قانون زمین شهری در مالکیت دولت قرار گرفته است. حال دادگاه با توجه به مراتب فوق الذکر و احراز اینکه پلاک ثبتی مورد دعوی در اجرای ماده ده قانون زمین شهری به تملک دولت درآمده است و ارتباطی به ماده ۱۲ قانون زمین شهری نداشته و اینکه موضوع ماده ۱۲ اصلاحیه آیین نامه نحوه رسیدگی به پرونده‌های موضوع اصل ۴۹ قانون اساسی زمین‌هایی هست که در اجرای ماده ۱۲ قانون زمین شهری موات اعلام شده باشد و موضوع پلاک ثبتی مورد دعوی خارج از

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۶۷

ماده قانونی مذکور می‌باشد، لذا دادگاه رای بر رد خواسته ستاد اجرایی فرمان امام (ره) صادر می‌نماید...».

در خصوص دادنامه مزبور، نظر به عدم تجدیدنظرخواهی ستاد اجرایی نسبت به رای اصداری، دادنامه مزبور قطعی و لازم الاجرا گردید. اما در خصوص رای اصداری باید گفت که از نظر موازین استناد و استدلال به درستی هم صادر شده است، توضیح بدو اینکه در بحث اراضی موات شهری، نظریه کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری دارای جنبه کاشفیت بوده یعنی آنکه با صدور نظریه کمیسیون مذکور کاشف به عمل می‌آید که پلاک مورد ترافع از قبل فاقد سابقه احیاء و عمران و جزء انفال بوده است. در واقع نظریه کمیسیون مبنی بر موات بودن زمین، اعلامی می‌باشد.

در این خصوص ماده ۶ قانون زمین شهری بیان میدارد: «کلیه زمینهای موات اعم از آنکه در اختیار اشخاص یا نهادها و بنیادهای انقلابی دولتی یا غیردولتی باشد در اختیار جمهوری اسلامی است و اسناد و مدارک مالکیت گذشته ارزش قانونی ندارد. در خصوص اراضی ملی نیز همین مساله صادق است؛ یعنی اینکه طبق تشخیص کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ وقتی زمینی ملی اعلام گردید، این رای صرفاً جنبه اعلامی دارد و نه تاسیسی و به بیان دیگر کشف از ملی بودن از ابتدا می‌نماید و نتیجتاً اینکه قابل توقیف و مصادره نیست.

بند دوم- ادعای وقفیت بر اراضی ملی داخل محدوده و تاثیر آن بر انتقال

مالکیت به وزارت راه و شهرسازی

گاه نیز اراضی که ملی تشخیص داده شده و در اجرای ماده ۱۰ قانون زمین شهری به وزارت راه و شهرسازی منتقل می‌شود ممکن است موضوع ادعای وقف قرار گرفته و مسائل مربوط به امکان یا عدم امکان وقف اراضی ملی و سایر نکات قابل تامل را در پی داشته باشد. بدین بیان که زمین ملی که سند آن بنام وزارت راه و شهرسازی صادر شده، ممکن است با دعوی وقفیت مواجه شود که در این صورت باید پاسخ مسئله را داد. در این دعوی که ممکن است به طرفیت وزارت راه و شهرسازی و وزارت جهاد

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۶۸

کشاورزی توامان مطرح گردد، می تواند حالات گوناگون داشته باشد.

به هر صورت بحث بر سر این است که باید قوانین و مقرراتی که بعد از مقررات ملی شدن اراضی به تصویب رسیده مورد مطالعه قرار گیرد تا پاسخ مسله داده شود. مثل ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش و رقبات آب و اراضی موقوفه مصوب ۱۳۶۳. تبصره ۵ ماده واحده قانون مزبور کلیه قوانین مغایر با این قانون را کان لم یکن اعلام و وزارت کشاورزی و سازمان اوقاف را موظف به تهیه آیین نامه اجرایی ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب قانون نموده تا پس از تصویب هیئت دولت به اجرا در آورند. هیئت وزیران نیز در جلسه مورخ ۱۳۶۳/۹/۷ بنا به پیشنهاد شماره ۲۳۰/۲۲۵۵ مورخ ۱۳۶۳/۷/۱۶ سازمان اوقاف و به استناد تبصره ۵ قانون ابطال اسناد فروش و رقبات آب و اراضی موقوفه مصوب ۱۳۶۳، آیین نامه اجرایی این قانون را در ۱۶ ماده و ۱۱ تبصره به تصویب رساند.^۱

فارغ از قانون مزبور و آیین نامه اجرایی آن، موضوع بحث ما در این قسمت ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی می باشد که مراتع ملی شده را که در اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ تشخیص گردیده اند را در اختیار سازمان اوقاف و متولیان مربوطه قرار می دهد. طبق ماده ۱۰ آیین نامه قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه مصوب ۱۳۶۳ هیئت وزیران: «موقوفاتی که در اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ به عنوان مرتع ملی شده اعلام گردیده از تاریخ تصویب قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه در اختیار سازمان اوقاف و متولیان مربوطه قرار می گیرد. تبصره: چنانچه اینگونه اراضی از طریق دولت به اشخاص حقیقی یا حقوقی بصورت اجاره یا فروش واگذار شده باشد اسناد تنظیمی با اطلاع دستگاه دولتی ذیربط به اختلاف مورد باطل یا اصلاح و با متصرف نسبت به عرصه سند اجاره تنظیم خواهد شد. بدیهی است

^۱. یدالله، بازگیر، قانون مدنی در آیین آراء دیوان عالی کشور، مالکیت، حق انتفاع، وقف، و احکام راجع به آنها، نشر فردوسی، ص ۱۵۹.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۶۹

کلیه مستحدثاتی که در اینگونه اراضی توسط متصرفین احداث شده باشد متعلق به آنان خواهد بود.^۱

در متن قانون اصلی اشاره ای به مراتع موقوفه ملی شده نگردیده است و مرجع تهیه و تصویب آیین نامه راسا و به تشخیص خود از قانون اصلی، این ماده را در آیین نامه گنجانده است. بدیهی است که آیین نامه اجرایی صرفاً ترتیب اجرایی قانون را بیان می‌کند و نمی‌تواند راسا موجب حق ماهوی و یا نافی آن باشد. مفاهیم اصلی، ایجاد حق و تکلیف در قانون اصلی وجود دارد و آیین نامه شان دیگری دارد. بنابراین وجود عبارت مراتع موقوفه ملی در آیین نامه خلاف اصول حقوقی است. به هر صورت قانون یاد شده و آیین نامه فوق در خصوص مراتع ملی داخل در محدوده شهر که به وزارت راه و شهرسازی سند واگذار شده ممکن است مورد دعوی وقف قرار گیرد؛ از این حیث که بعد از ملی شدن، اراضی مزبور (حال چه در زمان تولیت وزارت جهاد و چه در زمان تولیت وزارت راه و شهرسازی بر اینگونه اراضی)، وقف گردد و حال سازمان اوقاف و امور خیریه درخواست ابطال سند دولتی را بنماید. می‌دانیم که مبنای ملی کردن مراتع، لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۱ می‌باشد که طبق ماده یکم قانون مزبور: از تاریخ تصویب این آیین تصویب نامه، قانون عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع، بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است ولو اینکه قبل از این تاریخ افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند.

طبق متون فقهی و حقوقی، مالی که می‌خواهد وقف گردد باید شرایطی داشته باشد.. از جمله این شرایط این است که قابلیت وقف را داشته باشد و در واقع مالی باشد که بتوان اساس تملک کرد. مالی که قابل تملک خصوصی نباشد قابل وقف نیست. طبق

^۱. گزیده قوانین و مقررات مورد عمل وزارت مسکن و شهر سازی، معاونت تلفیق برنامه و امور مجلس دفتر حقوقی وزارت مسکن و شهر سازی، ۱۳۸۸، ذیل قانون ابطال اسناد فروش و رقبات آب و اراضی موقوفه.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۷۰

نظر فقهای امامیه مراتع جزء اموالی هستند که متعلق به امام معصوم بوده و قابل تملک خصوصی نمی‌باشند و تصرف در این اموال بدون اذن امام نیز جایز نیست.^۱ در این خصوص، مدیر کل منابع طبیعی استان کهگیلویه و بویراحمد استفتایی از مقام معظم رهبری به عمل آورد. متن استفتا: آیا اراضی پوشیده از جنگل‌ها و مراتع طبیعی که سیر مراحل قانونی را طی نموده و حسب قوانین در تملک دولت می‌باشند و در ایجاد آنها انسان دخالت نداشته و سازمان اوقاف ادعای وقفیت آنها را دارد، وضعیت اجرایی مسولین در اتخاذ تصمیم به منظور رفع مشکلات به چه نحوی خواهد بود؟ آیا وقف پذیر می‌باشند یا خیر؟ فتوی مقام معظم رهبری چنین است:

«بسمه تعالی. اراضی جنگلی و مرتع طبیعی که فاقد هرگونه سابق عمران و آبادی از سوی شخص یا اشخاص باشد شرعا جزء اراضی بلا مالک و جزء انفال عمومی و متعلق به بیت المال محسوب است و اسناد وقفیت یا مالکیت خصوصی نسبت به اینگونه اراضی فاقد اعتبار شرعی است.»

بنابراین زمین ملی داخل در محدوده شهر از نوع مراتع ملی که به وزارت راه و شهرسازی واگذار شده است، نمی‌تواند مورد ادعای وقف قرار گیرد و اساسا نمی‌تواند وقف گردد. اصل چهل و پنجم قانون اساسی نیز که قبل بررسی شد بیان کرده که اموال عمومی و انفال در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عام نسبت به آنها عمل نماید و مراتع را به غیر از مراتعی که حریم می‌باشد در زمره انفال و ثروت‌های عمومی کشور قرار می‌دهد و اگر استثناء دیگری به عنوان مراتع وقفی وجود داشت قانونگذار تصریح می‌کرد چنانکه مراتع حریم مستثنی گردیده است. طبق ماده ۵۷ قانون مدنی نیز واقف باید مالک مالی باشد که وقف می‌کند. به هر روی، مراتع ملی به دلیل سرشت و ماهیت و با توجه به وضعیت طبیعی خود در دیف اموال قابل تملک نیستند بلکه در زمره ثروت‌های ملی یا انفال می‌باشند که با اذن امام معصوم می‌توان از آنها بهره برداری نمود و شرایط قانونی پیش بینی شده در مقررات راجع به حفاظت و انتفاع

^۱. روح الله، موسوی الخمینی، تحریر الوسیله، جلد یکم، کتاب وقف، چاپ نجف، ۱۳۹۰ ه.ق.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۷۱

از آنها نمودی از اذن یاد شده می‌باشد.

در خصوص اراضی موات نیز این موضوع وجود دارد. ماده ۱۰ قانون زمین شهری به عنوان مبنای بحث پیشتر مورد بررسی قرار گرفت. در تبصره ۳ این ماده آمده است: «اراضی وقفی به وقفیت خود باقی است ولی اگر زمینی به عنوان وقف ثبت شده و در مراجع ذیصلاح ثابت شود که تمام یا قسمتی از آن موات بوده سند وقف زمین موات ابطال و در اختیار دولت قرار می‌گیرد لکن هرگونه واگذاری اراضی از طرف اوقاف یا آستان قدس رضوی و یا سایر متولیان بایستی بر طبق ضوابط شهرسازی و رعایت نظر واقف صورت گیرد». ملاحظه می‌گردد که تبصره مزبور در مورد اراضی موات واقع در محدوده شهر دلالت دارد بر اینکه زمین موات قابل وقف نیست.

البته در خصوص اراضی موات باید گفت که نظریه کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین در خصوص اعلام موات بودن یک زمین شهری کاشفیت دارد از اینکه زمین مربوطه از ابتدا موات بوده و در واقع بدین معنی نیست که از زمان تصویب قانون زمین شهری و یا از تاریخ اعلام نظریه کمیسیون ماده ۱۲ موات شده باشد. اما در خصوص اراضی ملی دیدیم که زمینی که ملی تشخیص شد تنها کاشف از این است که از سال ۱۳۴۱ یعنی سال تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها ملی بوده است. با عنایت به اینکه طبق اصل چهارم و پنجم قانون اساسی، هم اراضی موات و هم ملی چه داخل در محدوده شهر و چه خارج از محدوده شهر هر دو دسته انفال به حساب می‌آیند، از حکم تبصره ۳ می‌توان وحدت ملاک گرفت.

حتی می‌توان اینطور بیان کرد که وقتی که اراضی موات شهری که بالاصاله هم موات نیستند قابل وقف نمی‌باشند، مراتع ملی و جنگل‌ها که که بخاطر سرشت و ماهیت طبیعی شان نیز انفال هستند، به طریق اولی قابل وقف نمی‌باشند؛ چه اینکه داخل محدوده شهر هم قرار گرفته و به وزارت راه و شهرسازی واگذار شده باشد. این قیاس اولویت در خصوص اراضی موات خارج از محدوده و موات بالاصاله هم وجود دارد. با عنایت به مراتب فوق، ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون ابطال اسناد فروش و

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۷۲

رقبات آب و اراضی موقوفه متعارض با متون فقهی و قانونی بوده و با عنایت به متن خود ماده واحده قانون مزبور که چنین تصریحی در خصوص مراتع و موقوفات ملی وجود ندارد، این تعارض آشکارتر می‌نمایاند.

ماده واحده حکمی در خصوص مراتع موقوفی نداشته و حال آیین نامه این حکم را وضع کرده که بیان شد آیین نامه صرفاً ترتیب اجرایی قانون را مشخص می‌کند و موجد حق ماهوی یا سالب آن نمی‌تواند باشد و نمی‌تواند فراتر و جلوتر از قانون مبنای خود عمل نماید. طبق اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی نیز: «علاوه بر مواردی که هیات وزیران یا وزیری مأمور تدوین آئین نامه‌های اجرائی قوانین می‌شود، هیات وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تامین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب نامه و آئین نامه بپردازد هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیات وزیران حق وضع آئین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد».

ملاحظه می‌شود که این شیوه آیین نامه نویسی در قانون اساسی نیز مردود است. به همین لحاظ، ماده ۱۰ آیین نامه یاد شده در آیین نامه ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه مصوب بهمن ۷۱ که در تاریخ ۱۳۷۴/۲/۳ از تصویب هیئت وزیران گذشته است حذف گردید. هر چند تصویب قانون دیگری با همین نام به تاریخ موخر، قانون قبلی و بالتبع آیین نامه اجرایی آن را نسخ و غیرقابل اعتبار نموده است. البته حکم قانون جدید صرفاً اختصاص به موقوفات عام دارد و وقف خاص از قلمرو آن خارج است.^۱

البته زمینی که (چه جنگل و چه مرتع) قبل از تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها در سال ۴۱ وقف گردیده است به وقفیت خود باقی خواهد بود؛ چرا که قانون مزبور صراحتاً اعلام می‌دارد اراضی موضوع ماده ۱ آن از تاریخ تصویب این قانون، ملی هستند. هر چند که تعیین مصداق زمین ملی در سال ۴۶ کاشف از آن است که از سال

^۱. احمد، شمس، پیشین، ص ۱۰۳.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری..... ۷۳

۴۱ ملی بوده است.

مطالب بالا در فرضی است که مرتع ملی بخواهد وقف شود که دیدیم امکانپذیر نیست. اما زمین ملی فقط شامل بیشه زار و مرتع نیست. در خصوص این اراضی نمی توان گفت که قابل وقف می باشد. در واقع در اینجا بحث کلی تری مطرح می شود که آیا روست مرتع و جنگل ملی را از سایر زمین های ملی جدا سازیم و آثار حقوقی متفاوتی بر آن بار سازیم؟ پاسخ منفی است. این موضوع در خصوص اراضی ملی غیر مرتعی داخل محدوده شهر نیز مطرح می شود. باید گفت که در هیچ یک از نصوص قانونی چنین تفکیکی وجود ندارد زمین ملی، ملی است. البته شاید در عرصه نظری بتوان زمین ملی را به زمین ملی بالاصاله (جنگل و مرتع) و زمین ملی قانونی تقسیم کرد اما این تقسیم تنها فایده نظری دارد و به هیچ وجه نباید واجد فایده عملی و اختلاف در آثار حقوقی باشد.

البته بحث فوق در خصوص اراض موات بالاصاله و خارج از محدوده شهر و اراضی موات شهری نیز وجود دارد. همان دلایلی که در خصوص عدم امکان تفکیک آثار حقوقی اراضی ملی مرتعی و غیر مرتعی گفته شد، در خصوص عدم امکان تفکیک اراضی موات شهری و غیر شهیدی نیز و حو دارد. اگر تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون زمین شهری اسناد وقفی زمین موات باطل است این حکم هم شامل اراضی موات شهری و هم غیر شهری می گردد.

لذا تمام مطالبی که در خصوص عدم امکان وقفیت اراضی مرتعی و جنگلی ملی بیان شد در خصوص اراضی ملی غیر از آن نیز می شود و در واقع باید گفت که تمامی اراضی ملی از سال ۱۳۴۱ به بعد قابل وقف نیستند اعم از اینکه خارج از محدوده باشند یا داخل محدوده شهر و واگذار شده بنام وزارت راه و شهرسازی. لذا در یک بحث کلی تر تمامی اراضی ملی از هر مصداق و نوعی و همینطور تمامی اراضی موات اعم از شهری و غیرشهری جزء انفال و ثروت های عمومی بوده و در خصوص اراضی ملی این اراضی از سال ۴۱ قابل وقفیت نمی باشد حتی اگر داخل محدوده شهر قرار

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری.....۷۴

گیرند و اراضی موات نیز حکمش در تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون زمین شهری بیان شد. از نظر عملی نیز روا نیست زمینی که سالها پیش ملی اعلام شده و حال در اثر توسعه شهر در محدوده قرار گرفته اینک به زمین وقفی تبدیل گردد. شایان ذکر است که بحث در خصوص اراضی موات خارج از محدوده و موات بالاصاله و همچنین موات شهری در باب تفکیک برخی آثار عملی مترتب بر آن در نصوص قانونی علیرغم وحدت ماهیت این دو دسته اراضی و همچنین در خصوص اراضی ملی مرتعی و جنگلی و غیر آن از حیث تاکید نصوص قانونی بر دسته اول علیرغم وحدت ماهیت، خود مجال و مقال دیگری می‌طلبد.

بند سوم- خروج اراضی ملی داخل محدوده شهر به خارج از محدوده شهر

در پاره‌ای موارد با افزایش محدوده و حریم شهر قسمت‌هایی از اراضی مشمول ماده ۱۰ قرار گرفته و در مالکیت وزارت راه و شهرسازی مستقر می‌شود. اما متعاقباً مرجع تصویب طرح جامع یا هادی شهری با اصلاح طرح مزبور و کاهش محدوده و حریم شهر موجب خروج بخشی از اراضی از قلمرو قانون زمین شهری می‌شود که این امر در موارد عدیده از جمله وضعیت اراضی موضوع ماده ۱۰ چالش‌ها و پرسش‌های فراوانی را با خود به همراه می‌آورد. این حالت ممکن است در خصوص اراضی ملی نیز رخ دهد؛ بدین صورت که زمین ملی که در اثر توسعه شهر به داخل محدوده شهر آمده و به وزارت راه و شهرسازی واگذار شده، مجدداً با تصویب مرجع طرح جامع و یا با اصلاح طرح جامع و کاهش محدوده و حریم شهر، زمین مربوطه در خارج از محدوده شهر قرار گیرد. فرضی که قابل بررسی می‌باشد این است که ممکن است زمین ملی کاملاً در محدوده شهر باشد اما با کاهش محدوده شهر در طرح جامع جدید، این زمین در حریم شهر قرار گیرد. مواد ۸ و ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی تولید و مسئولیت اراضی ملی دخل حریم را مجدداً به وزارت جهاد کشاورزی بازگردانده است. البته بحث در این خصوص و تخصیص ماده ۱۰ قانون و ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی آن با توسط مواد ۸ و ۹ فوق‌الذکر در جای خود بررسی می‌گردد. اما به هر

۷۵.....بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری

حال با خروج زمین ملی از محدوده و ورود آن به حریم شهر، باید مجدداً به وزارت جهاد کشاورزی واگذار گردد.

در فرضی دیگر هم ممکن است زمین ملی داخل محدوده هم از محدوده و هم از حریم شهر بطور کلی خارج گردد که در این حالت نیز باید به وزارت جهاد کشاورزی واگذار گردد. هر چند که نص قانونی در این باره موجود نیست، اما از آنجا که محدوده عمل وزارت راه و شهرسازی در خصوص اراضی خارج از محدوده شهر وجود ندارد، خروج زمین ملی از محدوده شهر به معنی خروج آن از قلمرو قوانین مسبب واگذاری زمین مربوطه به وزارت راه و شهرسازی و ورود مجدد آن به قلمرو قوانین حوزه کاری و محدوده عمل وزارت جهاد کشاورزی می‌باشد که فقدان نص قانونی را پوشش می‌دهد. به هر حال، در این جا مقصود از آنچه گفته شد فقط توجه دادن به انواع آسیب‌ها و چالش‌هایی است که در ارتباط با اجرای ماده ۱۰ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ ممکن است پیش رو باشد.

نتیجه گیری

مبنای قانونی مالکیت وزارت راه و شهرسازی بر اراضی ملی داخل محدوده شهر، ماده ۱۰ قانون زمین شهری می‌باشد. یکی از مصادیق عمده تحقق این ماده، ورود اراضی ملی تحت تولیت وزارت جهاد کشاورزی به داخل محدوده شهر است. یعنی با گسترش محدوده شهر، این اراضی داخل در محدوده می‌گردند. اما در خصوص مالکیت و نحوه اداره اراضی ملی شده واقع در محدوده قانونی شهر، توجه به این نکته ضروری است که قانون زمین شهری، وزارت راه و شهرسازی را عهده دار اداره و مدیریت این گونه اراضی می‌داند. به هر صورت، عدم اجرای تشریفات مربوط به تنظیم اسناد انتقال فی‌مابین دو دستگاه نافی وجود «انتقال» و در نتیجه مانع برخورداری وزارت راه و شهرسازی از حقوق ناشی از انتقال نخواهد بود. تبصره یک ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری مصوب ۱۳۷۱ در راستای رفع موانع تشریفاتی وضع شده

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری.....۷۶
است.

طبق ماده ۱۱ آیین نامه ماده واحده قانون اصلاح ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۶، تمامی تکالیف و اختیارات مندرج در قانون اصلاح ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور که در خصوص واگذاری‌های مربوط به اراضی ملی که داخل محدوده شهر قرار گرفته اند، با وزارت راه و شهرسازی می‌باشد. شیوه نامه ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی قانون اخیر نیز راجع به تعیین تکلیف اراضی ملی و اگذار شده قبل از ورود به محدوده شهر می‌باشد. نظامات خاصی در خصوص اراضی ملی داخل محدوده شهر وجود دارد. در خصوص اراضی داخل محدوده شهرها، قانون زمین شهری حکم اراضی بایر و موات را معین کرده است ولی اشاره‌ای به اراضی ملی ننموده؛ لذا در واقع اراضی ملی در داخل محدوده قانونی شهرها را باید مشمول قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و همچنین حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۷۱ دانست.

مهمترین چالش موضوع مباحث عنه از نظر اجرایی و عملی این است که با تصویب و ابلاغ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، ماده بیست آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری در خصوص اراضی ملی وارده به حریم شهر بلااثر شد و جایگاه اجرایی ندارد. در واقع، افزایش حریم شهر در دو دهه اخیر، مشکلات مدیریتی زیادی در اراضی ملی شده در پی داشت. در واقع، با تصویب و ابلاغ قانون زمین شهری و آیین نامه اجرایی آن در سال ۷۱، اراضی ملی در محدوده و حریم قانونی شهر به بدترین شکل مدیریت شد و بسیاری از سطوح اراضی شهری که جزء اراضی جنگلی و یا مرتعی فاقد طرح بود، متولی مناسبی نداشت و هریک از متولیان اعم از منابع طبیعی و راه و شهرسازی به طرق مختلف از دعوای مالکیت بر اراضی طفره رفتند و از شکاف موجود، متصرفان غیرقانونی توانستند به تصرفات خود ادامه

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری.....۷۷

دهند و حتی سند مالکیت دریافت کنند.

وزارت راه و شهرسازی فقط دنبال اراضی بلامعارض در محدوده و حریم شهر بود و اراضی ملی فاقد طرح در محدوده عمل قانون زمین شهری در بسیاری از مناطق فاقد تشریفات قانونی ملی کردن منابع طبیعی بود. انجام تشریفات ملی کردن منابع طبیعی در اجرای مقررات ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری که سازمان جنگل‌ها در حفاظت و مدیریت آتی آن نقشی نداشته باشد و فقط هزینه سنگین اختلاف اراضی را پرداخت کند، رها کردن و اولویت دادن امور را نقشه راه نمود. اینکه تقریرکنندگان آیین نامه به علت عدم وقوف به جریان ملی شدن منابع طبیعی و اقدامات دولت در ملی کردن منابع، چه فرصتی را در برخی از مناطق فاقد سابقه اجرای مقررات ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ مهیا نموده بودند بگذریم.

در زمینه واگذاری و علی‌الخصوص بهره برداری از اراضی ملی داخل محدوده شهر نیز سلیقه‌ای عمل شده که گاهاً منافعی با ماهیت ملی اینگونه اراضی است که متأسفانه این امر در اساسنامه سازمان ملی زمین و مسکن نیز نمود قانونی پیدا کرده است. به هر روی، عدم وجود قانون خاص در خصوص تبیین دقیق فرآیند انتقال اراضی ملی به محدوده شهر، رفع معارضات و خصوصاً نحوه بهره برداری و واگذاری موقت، عمده‌ترین چالش موجود است.

منابع

الف- فارسی

۱. آقاجانلو، اسماعیل، مجموعه قوانین و مقررات منابع طبیعی، تهران، مجد، ۱۳۹۳.
۲. باختر، سید احمد و زراعی، قاسم، تشخیص منابع ملی، جلد یکم، نشر فیض، تهران، ۱۳۷۷.
۳. باختر، سید احمد، مجموعه کامل قوانین و مقررات موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع، چاپ سوم، نشر جنگل، تهران، ۱۳۸۸.
۴. بازگیر، یدالله، قانون مدنی در آینه آراء دیوان عالی کشور، مالکیت، حق انتفاع، وقف، و احکام راجع به آنها، فردوسی، تهران، ۱۳۸۹.
۵. بازگیر، یدالله، قانون مدنی در آینه آراء دیوان عالی کشور، اراضی و آب، و احکام راجع به آنها، نشر فردوسی، تهران، ۱۳۸۹.
۶. بشیری، عباس، حقوق کاربردی اراضی، تهران، جنگل، ۱۳۹۲.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوقی، گنج دانش، چاپ پنجم، زمستان ۱۳۷۰.
۸. سراجی کرمانی، مجید، مقاله تحلیل ماده ۱۰ قانون زمین شهری.
۹. سراجی کرمانی، مجید، «آیا انسان خوب همان شهروند خوب است؟» نوشتاری به مناسبت سومین همایش شورایی عالی حفظ حقوق بیت‌المال در اراضی و منابع طبیعی، تهران، هتل المپیک، ۲۰ اسفند ۱۳۸۷.
۱۰. شمس، احمد، نظام حقوقی اراضی ملی شده، تهران، دادگستر، ۱۳۹۲.
۱۱. شهری، غلامرضا، حقوق ثبت اسناد و املاک، تهران، جهاد دانشگاهی، ۱۳۹۲.
۱۲. کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی، اموال و مالکیت، تهران، میزان، چاپ پنجم، ۱۳۸۱.

بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخلی محدوده و حریم شهری.....۷۹

۱۳. کاتوزیان، ناصر، مبانی حقوق عمومی، تهران، میزان، ۱۳۸۶.

۱۴. کامیار، غلامرضا، حقوق شهری و شهرسازی، تهران، مجد، ۱۳۸۶.

۱۵. قوانین و مقررات مورد عمل وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت تلفیق برنامه

و امور مجلس دفتر حقوقی وزارت مزبور، ۱۳۸۸.

۱۶. مبارکیان، عباس، مجموعه قوانین اراضی شهری، تهران، مجد، ۱۳۹۰.

ب- عربی

۱. موسوی الخمینی، روح الله، تحریر الوسیله، جلد یکم، کتاب وقف، چاپ نجف،

۱۳۹۰ ه.ق.

