

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

٤١٣٥٩

۱۳۸۱ / ۵ / ۱۰



دانشگاه تهران

دانشکده حقوق و علوم سیاسی

عنوان پایان نامه :

محدودیت مالکیت اراضی شهری از جهت حفظ مصالح عمومی

نگارش:

فدیجه رضائیان

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر عراقی

استاد مشاوره:

جناب آقای دکتر درویدیان

پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد

در

رشته حقوق عمومی

فروردین سال ۱۳۸۰

۴۱۷۸۹

روزانها ساعت ۸ تا ۱۲ عصر
تلفن: ۸۸۰۰۰۰۰۰

((فهرست مطالب))

صفحه	عنوان
۱	قدردانی مقدمه:
۸	فصل اول: کلیات
۱۲	بخش اول: (ویژگیهای حق مالکیت)
۱۲	الف-مطلق بودن
۱۴	ب-انحصاری بودن
۱۶	ج-دائمی بودن
۱۹	بخش دوم: محدودیت‌های مالکیت
۲۳	بند اول- احکام اولیه و ثانویه یا ضروریات
۲۸	بند دوم- مصالح عمومی
۲۸	الف-تعریف مصالح عمومی
۳۰	ب--ضرورت تحدید مالکیت بنا به مصالح عمومی و روش‌های آن
۳۴	ج-نتیجه
۴۰	بخش سوم: برخی محدودیت‌های مالکیت قبل از انقلاب
۴۱	بند اول- قانون عمران و نوسازی شهری و مصوبات بعدی مرتبط با تحدید مالکیت
۵۵	بند دوم- قانون اصلاحات ارضی
۵۹	بند سوم- قانون ملی کردن جنگل‌ها

۶۸	بخش چهارم: برخی محدودیت‌های مالکیت پس از انقلاب
۶۸	بند اول- زمین‌های خارج از محدوده شهرها (روستایی)
	الف- لایحه قانونی نحوه احیاء و واگذاری اراضی در حکومت
۶۸	جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب
	ب- قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵ مجلس
۷۳	شورای اسلامی
	ج- قانون واگذاری زمین‌های بایر و دایر که پس از انقلاب به صورت کشت موقت در
۸۰	اختیار کشاورزان قرار گرفته است مصوب ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی
	د- ماده واحده قانونی حل مشکل اراضی بایر مصوب ۱۳۶۷ مجمع تشخیص مصلحت
۸۲	نظام
۸۴	بند دوم- زمین‌های شهری

فصل دوم: سیر قوانین مربوط به زمین‌های شهری ۸۶

	بخش اول: قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری مصوب شورای
۸۷	انقلاب
۹۳	بند اول- دلایل اجتماعی و کلیات قانون
۱۰۱	بند دوم- بررسی نحوه اجراء
۱۰۱	الف- محاسن
۱۰۲	ب- معایب
۱۰۶	بخش دوم: قانون اراضی شهری
۱۰۶	بند اول- دلایل اجتماعی و کلیات قانون
۱۱۳	بند دوم- بررسی نحوه اجراء
۱۱۶	بخش سوم: قانون زمین شهری

صفحه	عنوان
۱۱۶	بند اول-دلایل اجتماعی و کلیات قانون
۱۲۷	بند دوم- تعاریف مربوط به عمران زمین‌ها
۱۳۲	بند سوم- نحوه خرید و تملک و واگذاری زمین‌ها
۱۳۵	بند چهارم- شیوه اجراء
۱۳۹	بند پنجم- لایحه نحوه خرید، تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸
بخش چهارم: مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص	
۱۵۰	زمین‌های شهری
۱۵۲	بند اول- مصوبه ۱۳۶۷/۱/۱۶ در خصوص تفسیر ماده ۱۹ و ۱۲ قانون اراضی شهری
۱۵۵	بند دوم- مصوبه ۱۳۷۰/۱۱/۳ در خصوص مهلت اعتراض به آراء کمیسیون‌های ماده ۱۲
۱۵۸	بند سوم- مصوبه ۱۳۷۰/۱۲/۱۵ در خصوص تعیین تکلیف اراضی واگذاری دولت و نهادها
۱۶۵	نتیجه
۱۷۲	پیشنهادات
۱۷۸	منابع و مآخذ

یاد خدا آرام بخش دلهاست

خداوندا:
آرامشی
آرامش عطا فرما

تا بپذیرم آنچه را که تغییر نایافتنی است
و شهامتی... تا تغیر دهم آنچه را که می توانم
ودانشی تا بدانم تفاوت آن دورا

خدا را سپاس

پدرم را سپاس

مادرم را سپاس

عقابها را سپاس

عشقم را سپاس

همسرم را سپاس

که نور امید زندگیم شد

مقدمه

«قل اللهم مالك الملك تؤتي الملك من تشاء وتزعج الملك ممن تشاء»

(سوره عمران- آیه ۲۶)

مالکیت به حق و تصرف مطلق از آن اوست، اندکی از آن قدرت تصرف و مالکیت حق خود را به هر کس بخواهد حسب حکمت خود می دهد و از هر بخواهد می ستاند.

مالکیت خصوصی انسانها از گذشته دور محترم بوده است و همانگونه که قانون مدنی ماهم می گوید هر مالکی نسبت به آنچه که ملک اوست حق هر گونه تصرفی دارد (۳۰ ق.م) و اسلام نیز گفته است «الناس مسلطون علی اموالهم».

اما گاهی اوقات حکومتها به خاطر مصالح اجتماع مالکیت خصوصی را محدود می نمایند که این امر از طریق وضع قوانین صورت می گیرد.

کشور ایران هم از قاعده فوق مستثنی نمی باشد و بنابراین قوانین پراکنده ای در این زمینه وضع شده است، قوانینی که علیرغم احترام به حقوق حقه مالکان اختیارات شرعی و قانونی آنها را بعضاً سلب کرده است که پس از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران سعی شده است این قوانین رنگ شرعی داشته باشند یعنی

درعین رفع نیاز مردم و توجه به نیازهای زمان با موازین شرعی مغایرت نداشته باشند.

بررسی تاریخی نشان می دهد که زندگی انسانها تحت تأثیرعامل زمین بوده است چرا که از خاک آفریده شده است و به آن باز می گردد. زمین همواره نقش تعیین کننده ای در پیشرفت یا رکود جوامع دارد و چگونگی بهره برداری از اراضی، نحوه تعیین مالکیت، حدود آن و شیوه اعمال حقوق مالکانه برحسب شرایط و ساختار اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی هر جامعه با توجه به قوانینی می باشد که در هر جامعه و متناسب با آن وضع گردیده است. آنچه دراین رساله مطالعه می شود حق مالکیت زمین است، لذا به سایر اموال پرداخته نمی شود. زمین خصوصیات منحصر به فردی نسبت به سایر کالاها دارد از جمله اینکه : ۱- غیر منقول است و قابل جابجایی نیست و میزانش دریک منطقه ثابت است بنابراین کمبود زمین را دریک منطقه نمی توان با جابجایی جبران کرد. ۲- کالایی است که کسی بدون آن نمی تواند زندگی کند، مسکن، معادن و کارخانجات همه روی زمین هستند. ۳- زمین به نسبت کم مبادله می شود؛ اصولاً جاده ها، مدارس، بیمارستانها ثابت می باشند مگر آن قسمت از زمین که برای اجاره دارای بکار می رود. ۴- زمین فناپذیر است و استهلاک نمی یابد و زمان به ندرت در آن تغییر می دهد و از لحاظ کمی ثابت است جز در خصوص اراضی مستحدث ساحلی. ۵- مبادله زمین لحظه ای است ولی مصرف آن تدریجی است؛ در روند تولید، زمین برای دوره

سرمایه‌گذاری طولانی مدت مورد استفاده قرار می‌گیرد. بعلاوه زمین عامل مهمی است در تأمین مسکن و در اغلب قوانین اساسی کشورها، موضوع تأمین مسکن برای آحاد مردم مورد توجه مقننین قرار گرفته است. ضرورتاً دولت‌ها برای تأمین مسکن و خدمات عمومی شهری در امر زمین به دو هدف مداخله می‌نمایند: ۱- برابری و عدالت اجتماعی که با واگذاری زمین به اشخاص همراه است ۲- همراه بانوعی نظارت و برنامه ریزی در راه تأمین نیازهای جامعه اقدام بعمل می‌آید. حال در جواب این سؤال که: چرا با وجود اینکه مالکیت مشروع محترم است و تجاوز به حریم آن ممنوع است ولی گاهی اوقات محدود می‌شود؟ باید گفت بامطالعه قوانین و مقررات تصویب شده در طی سنوات مختلف در خصوص اراضی و بررسی قواعد حقوقی مستخرج از آنها، مشخص می‌گردد که دارای ماهیت امری بوده و با نظم عمومی مرتبط می‌باشد و هدف از وضع آنها حمایت از منافع جامعه و تأمین مصالح همگانی مردم است و مقنن روشهایی برای تأمین مصلحت همگانی و ضمانت اجرای آنها پیش بینی کرده است به نحوی که با نوعی اعمال حاکمیت همراه هستند و موجبات سلب یا تحدید مالکیت اشخاص را فراهم آورده اند لذا این قواعد از او صاف قواعد حقوقی حقوق عمومی برخوردارند و بحث مربوط به محدودیت مالکیت اراضی شهری در حقوق عمومی مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

در این پایان نامه ابتدا به مصالح مذکور پرداخته شده است که کلیات بحث را شامل می‌شود و مطالب آن تئوریهای حقوقی حقوقدانان می‌باشد.

سپس محدودیتهای قانونی قبل و پس از انقلاب را در مقوله زمین به اجمال اشاره خواهیم کرد. مطالب این قسمت علیرغم اینکه کاملاً جزئی نمی‌باشند، ولی ذهن خواننده را برای ورود به فصل دوم که قسمت عمده بحث را شامل می‌شود و در خصوص اراضی شهری می‌باشد آماده می‌نماید.

اراضی شهری^۱ زمینهایی است که در محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهرها و شهرکها قرار گرفته است و آنچه در حقوق اراضی شهری مورد بحث قرار می‌گیرد «اراضی» می‌باشد. لذا اعیان و مستحدثات مستقر بر عرصه از موضوع بحث خارج است.

بنابراین حقوق اراضی شهری بخشی از حقوق شهری است که نظام حقوقی حاکم بر اراضی، تملک اراضی توسط دولت، نحوه تشخیص نوع اراضی، تغییر کاربری اراضی و محدودیتهای تحمیلی دولت بر مالکیت و حقوق مالکین و امتیازات صاحبان حقوق مربوط به اراضی رامورد بحث و بررسی قرار می‌دهد.

^۱ - برای تعریف شهر رجوع شود به ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۳ و تبصره ۵ الحاقی مصوب ۱۳۷۱ و ماده ۳ آیین نامه ایجاد و احداث شهرهای جدید مصوب ۱۳۷۱ هیأت وزیران که در سال ۱۳۸۰ هم تغییراتی پیدا کرده است.

در فصل دوم ، قوانین مورد مطالعه جزئی و مفصل بررسی می شوند
در اینجا چگونگی تصویب و شرایط و اوضاع و احوال آن زمان و نحوه اجرا
نگریسته خواهد شد.

در ابتدای این فصل قانون لغو مالکیت اراضی مطالعه می شود که پس از
انقلاب اسلامی توسط شورای انقلاب- به دنبال توجهی که قانون اساسی به مسأله
مسکن مردم کرده بود و جو آن موقع که وابستگان درباری ثروت کلانی از راه
زمین خواری کسب کرده بودند در حالیکه مردم عادی قادر به داشتن آونکهای
هم نبودند- تصویب شد.

پس از بررسی این قانون و معایب و محاسن آن به قانون اراضی شهری می
پردازیم که در آن سعی شده است نقایص قانون لغو مالکیت مرتفع گشته و برای
مدت ۵ سال برای تمام شهرهای ایران توسط مجلس با توجه به عناوین ثانویه
تصویب شود همان عناوینی که حاکم جامعه اسلامی با توجه به آنها می تواند
احکامی وضع نماید.

در بخش دوم این فصل چگونگی اجراء این قانون بررسی می شود. پس از
این قانون چون مشکل مسکن مردم کماکان وجود داشت ، مجلس شورای اسلامی
مجدداً قانون دیگری با توجه به همان ضرورتها و احکام ثانویه تصویب کرد و در
واقع تمدید قانون قبلی بود که برای ۵ سال وضع شده بود.

این بار قانون زمین شهری همیشگی نه موقت و برای همه شهرها تصویب شد ولی ماده ۹ قانون قبلی (اراضی شهری) همچنان برای ۵ سال دیگر و برای ۶۰ شهر ایران تمدید گردید که در بخش سوم این فصل بررسی خواهد شد.

از آنجا که مهلت این ماده قانونی در سال ۱۳۷۱ به پایان رسید دولت برای تملک زمینهای دایر و بایر چاره ای ندارد جز اینکه از لایحه نحوه خرید، تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی و عمرانی استفاده نماید که در قسمت آخربخش سوم فصل سوم بررسی می شود.

پس از اینها به مصوباتی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص مالکیت مردم بر زمین داشته است می پردازیم و در آخر نتیجه مباحث بیان می شود.

ولی از آنجا که در بحث قوانین زمین کار جدی صورت نگرفته است نویسندگان به خاطر ارتباط کاری با وزارت مسکن و شهرسازی به ارائه پیشنهاد در مورد قوانین زمین- که مدتها حالت رکورد به خود گرفته اند و بعضاً شرایط ایجاد آنها و دلیل وجودشان زوال یافته است و بی تناسب با زمان هستند ولی همچنان باقی می باشند- می پردازد. چه خوب بود لااقل در دروس کارشناسی ارشد حقوق عمومی به مساله زمین پرداخته می شد و در واقع «حقوق اراضی» نیز

تدریس می شد زیرا دانشجوی فارغ التحصیل دانشکده حقوق در مسایل زمین بسیار خالی الذهن می باشد.

در انتها هم منابع و مأخذی که در نوشتن این رساله از آنها استفاده شده است مورد اشاره قرار خواهند گرفت.

لازم می دانیم اینجا از راهنمایی و مشاوره جناب آقایان دکتر عراقی و دکتر درودیان در ایجاد این اثر تشکر نمایم به علاوه از همکارانی که به نحوی از انحاء به بنده کمک نموده اند کمال قدردانی و تشکر را دارم علی الخصوص جناب آقای سید سعید فهندژ سعیدی که مشوق اصلی بنده در این کار بودند.

فروردین ۱۳۸۰

رضائیان

فصل اول: کلیات

يا ايها الذين آمنوا لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل الا ان تكون تجاره عن

تراض

(آیه ۲۹ سوره نساء)

انسان به گونه ای ذاتی تمایل به داشتن دارد، داشتن آنچه که در زندگی
برایش لازم است، دو مقوله نیازمندی و سودبخشی ؛ پدیده «مالکیت» را ایجاد نموده
است و لذا انسان در آنچه که تصرف می نماید اختیار پیدا می کند.

مالکیت نشأت یافته از غریزه حیوانی و فطرت ساده انسانی است و به دنبال
آن مالکیت با ریشه ثابتش به خاطر اوضاع و احوال به گونه ای متفاوت ظهور
یافته است.

از آنجا که انسان وقتی تلاش خود را مصروف رفع نیاز و برآوردن
غریزه‌ای می نماید به ضرورت اکتفا نمی نماید و دایره نفوذش را گسترش می دهد
و لذا با پیشرفت وسایل تولید توازن از میان رفته و جنگ طبقات پدیده آمده است
بنابراین «قانون» ایجاد می شود تا از یک طرف حق مالک در حصار بماند و مالک
بهره لازم را از مالش ببرد و کسی نتواند از او جلوگیری کند و از سوی دیگر سایر
افراد از گزند مالک در امان بمانند.

رئیس هیئت مدیره
مهندس ارکان