

نگرشی تحلیلی به مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات مطروحه نسبت به آرای

صادره از سوی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

محمدآخانی سنجانی^۱، علی فقیه حبیبی^۲^۱ دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)^۲ دانشیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، تهران، ایران

چکیده

امروزه در شهرسازی و مبلمان شهری کمیسیون ماده ۱۲ نقش پر رنگی دارد و از طرفی نیز با حق مالکیت و حقوق شهروندی اعمال نظر می‌کند و برای دفاع از آن شیوه و چگونگی اعتراض به آراء کمیسیون مطرح است. آیا ترکیب و صلاحیت و عملکرد کمیسیون تخصصی و فنی است؟ راهکار انتخاب اعضا بطور تخصصی و فنی چیست؟ آیا رعایت حقوق شهروندی و مالکانه و حق اعتراض و دادرسی منصفانه به فرض شبه قضایی بودن کمیسیون صورت می‌گیرد؟ بطور میدانی با بررسی آراء صادره کمیسیون و عملکرد آنها و تفسیر قوانین آن و معایب و محاسن و رویه کمیسیون و آراء صادره در شهرستان ها به تفسیر صلاحیت و کارکرد کمیسیون م ۱۲ اراضی شهری و زمین شهری در شهرسازی. تاریخچه قوانین مذکور و شیوه تصویب آن و مخالفت مراجع آن زمان با تصویب قانون اراضی شهری و نهایتاً تصویب آن به عنوان حکم ثانویه با تایید و تنفیذ ولی فقیه وقت صورت گرفته است و تعاریف و ضوابط مطرح در کمیسیون موضوع تحقیق چگونگی شکل‌گیری و ترکیب اعضا و شیوه انتخاب و عملکرد آنها. در قانون اراضی شهری کمیسیون متشکل از نماینده وزارت دادگستری محل و شهردار محل و نماینده مسکن و شهرسازی (رئیس مسکن و شهرسازی محل) به عنوان دبیر کمیسیون بود در قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ هر سه نماینده از طرف مسکن و شهرسازی انتخاب می‌شود و کمیسیون م ۱۲ را تشکیل می‌دهند. وظایف و صلاحیت کمیسیون م ۱۲ اعلام تمیز نوع اراضی از حیث دایر و بایر و موات بودن نسبت به یکدیگر. روش تجزیه و تحلیل اطلاعات توصیفی - تحلیلی می باشد. نتایج تحقیق حاکی از آن است که امروزه با توجه به اهمیت بسیار زیاد حل و فصل دعاوی مربوط به اراضی موات، بایر و دایر؛ کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری دارای نقش مهمی در تشخیص و اعلام نوع اراضی و مآلاً کاهش منازعات مطروحه در این حوزه می باشد. با این همه به نظر میرسد که تعیین دادگاه عمومی به عنوان مرجع صالح برای نظارت بر آرای صادره از سوی کمیسیون فوق تا حد زیادی مانع از ایفای نقش مؤثر این کمیسیون خواهد بود. و از طرفی به استناد ماده ۱۲ قانون زمین شهری تشخیص عمران و احیاء و تعیین زمین دایر و تمیز بایر از موات را بعهده وزارت مسکن و شهرسازی گذاشته که بموجب دستورالعمل صادره از وزارت مسکن و شهرسازی مصوب ۱۳۶۷/۰۵/۲ تشخیص عمران و تعیین نوع زمین بعهده کمیسیونی موصوف به کمیسیون ماده ۱۲ محول شده است. و این در پاره ای با حقوق شهروندی در تعارض است.

واژه‌های کلیدی: مالکیت، مالکیت اشخاص، حقوق ایران، اراضی شهری، کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری، احیای اراضی

مقدمه

مراجع قضاوتی به عنوان کلیه مراجعی که به موجب قانون تشکیل شده و به دعاوی و جرایم و امور رسیدگی نموده و اقدام به صدور رأی می نمایند؛ در تقسیمی مشهور به دو نوعنوع قضایی و اداری تقسیم می شوند. در رابطه با مبنای سازمانی یا ماهوی مورد عمل برای انجام تقسیم فوق، دیدگاه های مختلفی مطرح شده است؛ ولی در مجموع به نظر می رسد که ضابطه اصلی در این خصوص، ضابطه یا معیار سازمانی است که منجر به تمایز این دو شکل از مراجع قضاوتی بر مبنای وابستگی یا عدم وابستگی سازمانی به قوه قضائیه و به تعبیر دقیقتر دادگستری شده است. بر این اساس، گروهی از مراجع قضاوتی در ایران، امروزه با عنوان مراجع اختصاصی اداری شناخته می شوند که در تعریفی کلی عبارتند از: «آن دسته از مراجع قضاوتی که خارج از ساختار دادگستری قرار داشته و به موجب قانون ایجاد شده و دارای صلاحیت ترافعی و اختصاصی برای رسیدگی به موضوعات خاصی می باشند که نوعاً دارای جنبه سازمانی و شغلی و صنفی هستند.» تأملی در ساختار و صلاحیت کمیسیون ماده ۲۱ قانون زمین شهری بیانگر این واقعیت است که ویژگی های مقرر برای مراجع اختصاصی اداری، با ساختار و صلاحیت این کمیسیون منطبق می باشد. زیرا این کمیسیون خارج از ساختار دادگستری قرار دارد و براساس قانون زمین شهری، مرجعی وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی (وقت) اعلام شده است. همچنین کمیسیون فوق به موجب قانون ایجاد شده و دارای صلاحیت اختصاصی برای رسیدگی به موضوعی خاص (تشخیص نوعیت اراضی) می باشد. تنها نقطه ابهام در رابطه با انطباق ویژگی های فوق با ساختار و صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری را باید صلاحیت تشخیصی این کمیسیون و غیرترافعی بودن ماهیت آن دانست. با این حال، صلاحیت تشخیصی نیز در برخی موارد برای مراجع اختصاصی اداری پذیرفته شده که از مهمترین نمونه های آن می توان به کمیسیونهای پزشکی موضوع ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی و کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران اشاره کرد. امکان تجدیدنظرخواهی از آرای مراجع قضاوتی از جمله مهمترین اصول دادرسی منصفانه و از شاخص ترین ابزارهایی است که افراد می توانند از طریق آن در جهت پیگیری ایرادات شکلی و ماهوی خود به آرای مراجع فوق اقدام نمایند.

براساس بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری از قبیل هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما و کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها، در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار دارد. بنابراین، صرفنظر از حکم مقرر در قانون و یا رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری باید این موضوع مورد توجه قرار بگیرد که کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری دارای اغلب ویژگی های مراجع اختصاصی اداری بوده و نظارت قضایی بر آرای آن نیز باید به شعب دیوان عدالت اداری محول گردد.

تأملی در ساختار و صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری بیانگر این واقعیت است که ویژگی های مقرر برای مراجع اختصاصی اداری، با ساختار و صلاحیت این کمیسیون منطبق میباشد. زیرا این کمیسیون خارج از ساختار دادگستری قرار دارد و براساس قانون زمین شهری، مرجعی وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی (وقت) اعلام شده است. همچنین کمیسیون فوق به موجب قانون ایجاد شده و دارای صلاحیت اختصاصی برای رسیدگی به موضوعی خاص (تشخیص نوعیت اراضی) می باشد. تنها نقطه ابهام در رابطه با انطباق ویژگیهای فوق با ساختار و صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری را باید صلاحیت تشخیصی این کمیسیون و غیرترافعی بودن ماهیت آن دانست.

کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری به عنوان یکی از مراجع اختصاصی اداری، تنها مرجع صالح برای تشخیص نوع زمین در حریم شهرها می باشد و از جمله اصلی ترین کمیسیون هایی است که به حل و فصل اختلافات مطروحه درخصوص مسائل مرتبط با اراضی موات، دایر و بایر می پردازد و براساس ماده ۱۲ قانون زمین شهری، آرای آن نیز در در نظام حقوقی «دادگاه صالحه» دادگاه صالحه قابل اعتراض است. با توجه به مفهوم مبهم ایران که می تواند هم بر محاکم عمومی و هم بر دیوان عدالت اداری (که در هر حال به جهت برخورداری از صلاحیت ترافعی و صدور آرای قضایی نوعی دادگاه هستند) اطلاق

شود، از دیرباز زمینه ساز اختلاف نظرهای بسیاری در رابطه با مرجع صالح برای نظارت بر آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری شده است. بخشی از این اختلاف نظرها در آرای شعب دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری نیز بروز یافته و صدور برخی آرای متعارض از سوی این شعب منجر به صدور دو رأی وحدت رویه توسط هیأت عمومی دیوان عالی کشور و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شده است که این دو رأی نیز تا حدودی با یکدیگر هماهنگی ندارند. از این رو، تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات مطروحه نسبت به آرای صادره از سوی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری دارای اهمیت روشنی می باشد که این امر، ضرورت تحلیل و بررسی دقیق تر این موضوع را ایجاب می نماید.

۱- مفهوم شناسی

۱-۱- کمیسیون ماده ۱۲

ماده ۱۲ قانون زمین شهری تشخیص عمران و احیاء و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات را به عهده وزارت مسکن و شهرسازی گذاشته است و مقرر گردیده «نحوه تشخیص نوع اراضی موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری به موجب دستورالعملی که وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به موقع اجرا می گذارد می باشد.» دستورالعمل مورد نظر تحت عنوان «دستورالعمل اجرایی مواد یک و چهارده آئین نامه قانون زمین شهری» به شماره ۱/۳۷۰۰ و به تاریخ ۶۷/۵/۲ به مراجع اجرایی در وزارت مسکن و شهرسازی ابلاغ شده است. در دستورالعمل اجرایی تشخیص عمران و تعیین نوع زمین به کمیسیونی موصوف به کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری محول شده است.

۱-۲- اعضای تشکیل دهنده کمیسیون ماده ۱۲

کمیسیون متشکل از ۳ نفر مرکب از نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی که با حکم وزیر مسکن تشکیل می گردد.

۱-۲-۱- وظایف دبیرخانه کمیسیون ماده ۱۲

وصول استعلام ادارات دولتی ذیربط و پاسخ به استعلامات مذکور در خصوص نوع زمین
بررسی وضعیت مورد استعلام از لحاظ بلامانع بودن طرح در کمیسیون
تکمیل پرونده و ارجاع آن به کمیسیون
جمع آوری آراء کمیسیون و ابلاغ آنها به مالکین یا درج در روزنامه کثیر الانتشار
ارسال یک نسخه از آراء صادره به اداره کل زمین شهری استان
تهیه آمار از فعالیتهای کمیسیون
جمع آوری مدارک لازم جهت دفاع در محاکم
اراضی که نمی توانند در کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری
اراضی متعلق به شهرداری ها و شرکتهای وابسته به شهرداری
اراضی دارای گواهی عمران
اراضی متعلق به دولت (حاجیان، ۱۳۸۴: ۶۵).

۱-۳- نحوه رسیدگی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

کمیسیون پس از بازدید از محل، تحقیقات لازم از معمرین، استماع دفاع مالکین و وکیل آنها، بررسی اسناد موجود در پرونده و تطبیق کروکی با نقشه هوایی، با اکثریت اعضاء اقدام به صدور رای می نماید..

۱-۱- دارندگان اسناد عادی:

دارندگان اسناد عادی قبل از اعتراض به رای صادره به خواسته ابطال رای کمیسیون ابتدائاً باید دادخواستی به طرفیت وزارت مسکن و شهرسازی به خواسته تأیید صحت تاریخ تنظیم سند عادی و نیز صحت معامله تقدیم دادگاه عمومی کرده و در این مورد حکم اخذ نمایند.

۲- دارندگان اسناد رسمی:

برخلاف دارندگان اسناد عادی، دارندگان اسناد رسمی به لحاظ رسمیت داشتن مالکیت آنها مستقیماً می توانند به رای کمیسیون در دادگاه عمومی محل وقوع ملک اعتراض نمایند.

۳- هیئت هفت نفره واگذاری

اراضی موات خارج از محدوده قانونی شهرها تحت شمول قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال سند مصوب ۳۰/۰۹/۶۵ می باشد. که بموجب این قانون مرجع تشخیص اراضی موات خارج از محدوده قانونی شهرها بعهد هیئت هفت نفره واگذاری می باشد.

۴- اعضای تشکیل دهنده هیئت هفت نفره

دو نفر نماینده وزارت کشاورزی

یک نفر نماینده جهاد کشاورزی

یک نفر حاکم شرع

نماینده وزارت کشور

دو نفر عضو متغیر که مورد اعتماد اهالی محل باشد

هیئت با حضور حداقل ۴ نفر رسمیت می یابد و رای اکثریت با حداقل ۳ نفر ملاک عمل خواهد بود و یکی از آنها باید حاکم شرع باشد.

۵- وظایف هیئت ۷ نفره واگذاری

لازم به ذکر است که این هیئت تا سال ۱۳۶۹ فعالیت می کرده است در سال ۱۳۷۰ دو سازمان امور اراضی و هیئت نفره با هم ادغام شدند و سازمان امور اراضی که متولی زمین در وزارت کشاورزی است تشکیل شد

۶- نحوه تشخیص

اعضای کمیسیون ماده ۱۲ زمین شهری که در آیین نامه به نام کمیسیون تشخیص نامگذاری میشود که این کمیسیون متشکل از نماینده وزرای دادگستری، شهرسازی و مسکن و شهردار شهر می باشد که جلسات کمیسیون با حضور همه ی اعضاء رسمیت پیدا می کند و رای و نظر بیشتر اعضا ملاک می باشد.

این کمیسیون دارای دبیر خانه ای است که در مرکز استان قرار دارد که وظیفه ثبت و ضبط نظریات اعضاء و اهم وظیفه هتی دبیر خانه به صورت ذیل می باشد:

۱- گرفتن درخواست ها و کامل شدن مدارک

۲- بدست آوردن و تشکیل پرونده برای هر پلاک ثبتی

۳- برنامه ریزی و زمانبندی برای مراجعه اعضاء

۴- معرفی مکان استقرار زمین بر روی نقشه به اعضای کمیسیون

۵- جمع آوری آراء و نظریات هر کمیسیون

۶- ابلاغ و انتشار آگهی

۷- فرستادن یک نسخه از نظریه های کمیسیون به واحد سازمان اموال شهرسازی و جهت اخذ سند مالکیت اراضی موات از اداره ثبت محل

۸- جمع آوری مدرک های لازم برای دفاع در دادگاه ها در صورت اعتراض (اسدی، ۱۳۸۰: ۵۹).

مراجع اداری و شبه قضایی متعددی در خصوص شناخت انواع اراضی دارای صلاحیت می باشند و تصمیمات غالب آن ها در تعیین نوع اراضی، نزد مراجع قضایی قابل اعتراض است. تشخیص اولیه اراضی ملی با سازمان جنگل ها، مراتع و آبخیزداری کشور (مرجع اداری تشخیص اولیه) و رسیدگی به اعتراض اولیه به آن تشخیص در صلاحیت کمیسیون ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون ملی شدن جنگل ها و مراتع (که از این به بعد تحت عنوان قانون ماده واحده از آن یاد خواهیم کرد) و قابل اعتراض نزد محاکم قضایی بوده که به موجب ماده ۹ قانون افزایش بهره وری، مرجع

اعتراض به این تشخیص به دادگاه ویژه ای که توسط رئیس قوه قضاییه در مرکز هر استان تأسیس یا بدین منظور تعیین می شود، محول شده است. کمیسیون مقدم الذکر ضمن رسیدگی به اعتراضات واصله قبل، صرفاً تا یکسال پس از لازم الاجرا شدن قانون مذکور (۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی برابر با تاریخ ۹۰/۰۶/۱۱ که به لحاظ مصادف با روز تعطیل رسمی ۹۰/۰۶/۱۲ می باشد)، نسبت به پذیرش اعتراضات اقدام خواهد نمود و رسیدگی به اعتراض به تصمیمات آن کمیسیون، که توسط قاضی دادگستری عضو کمیسیون در قالب رأی انشا می شود نیز، طبق روال سابق در صلاحیت دادگاه محل وقوع ملک خواهد بود و کمیسیون حق دریافت اعتراضات جدید از آن تاریخ به بعد را نخواهد داشت.

تشخیص اراضی موات در صلاحیت هیأت های هفت نفره مستقر در سازمان امور اراضی است که تصمیم این هیأت ها نیز قابل اعتراض نزد محاکم قضایی است. تشخیص اراضی موقوفه نیز در صلاحیت سازمان اوقاف و امور خیریه گذارده شده که مرجع اعتراض به آن نیز محاکم قضایی است. اراضی نظامی از این جهت که نوعی از این انواع قلمداد نمی گردند بلکه به تبع تصرف و کاربری واجد شرایط خاصی در تملک می گردند، غالباً تابع تصرف عملی آن اراضی و املاک هستند.

تشخیص انواع اراضی موات و بایر داخل محدوده شهرها نیز در صلاحیت کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری و قابل اعتراض نزد محاکم قضایی می باشد که چون موضوع بحث این نوشتار نیست مختصراً به آن اشاره خواهد شد.

مراجع اداری و شبه قضایی تشخیص نوع اراضی که طی این بخش مورد بررسی قرار گرفته اند، عبارت اند از :
الف: کمیسیون موضوع ماده واحده به عنوان مرجع شبه قضایی صالح جهت اعتراض به تشخیص اراضی ملی از اراضی مستثنیات و زراعی.

ب: هیأت های هفت نفره به عنوان مرجع شبه قضایی اولیه جهت تشخیص اراضی موات خارج از محدوده شهرها از غیرموات و مزروعی.

ج: کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری به عنوان مرجع شبه قضایی صالح جهت تشخیص اولیه انواع مختلف اراضی داخل محدوده شهرها بجز اراضی ملی.

پس از بررسی و مطالعه مراجع شبه قضایی، در نهایت صلاحیت مراجع قضایی در رسیدگی به اعتراض اشخاص در تشخیص نوع اراضی در این بخش مورد مطالعه قرار گرفته است.

بدون شک تا نوع اراضی توسط مراجع مورد اشاره مشخص نشود، روش قانونی تملک آن نیز تعیین نمی گردد و به تبع این تشخیص است که نحوه تحصیل، تصرف یا تملک اراضی و املاک و قوانین و مقررات حاکم بر آن مشخص می شود. (شمس، ۱۳۸۵: ۵۴).

۱-۴- صلاحیت و وظایف کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

به منظور تشخیص عمران و احیا و تاسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات و اجرای وظایف قانونی و رسیدگی با استعلامات واصله از ناحیه مراجع ذیربط در مراکز استان ها و نیز شهرها و مناطقی (مجموعه شهرها) که ضرورت اقتضای تشکیل کمیسیون های متعدد را بنماید، کمیسیون های سه نفره مرکب از نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی با حکم وزیر مسکن و شهرسازی تشکیل می گردد تا نسبت به بررسی وضعیت اراضی با رعایت قانون زمین شهری و آئین نامه اجرایی رسیدگی های لازم و معمول و اظهار نظر نماید. (بند (۱) دستورالعمل اجرایی مواد یک و چهار آیین نامه قانون زمین شهری مصوب ۱۳۷۱) محل تشکیل کمیسیون در ادارات کل مسکن و شهرسازی مستقر در مراکز استانها بوده و نظریه کمیسیون با حضور کلیه اعضا و با اکثریت آراء معتبر می باشد که وظایف ذیل را به عهده دارد:

۱. وصول استعلام از ادارات دولتی ذیربط و پاسخ به استعلامات مذکور در خصوص نوع زمین، پس از کسب نظر کمیسیون باتوجه به ماده ۶ آئین نامه اجرایی قانون زمین شهری.

۲. بررسی وضعیت مورد استعلام از لحاظ بلامانع بودن طرح آن در کمیسیون به دلیل غیر دولتی بودن پلاک، عدم صدور گواهی عمران، عدم صدور نظریه قبلی کمیسیون و نیز پلاکهای اصلی دولتی و ملی شده و اعلام مراتب به کمیسیون

۳. ارجاع پرونده به کمیسیون پس از تکمیل آن.

۴. جمع آوری آرای کمیسیون ها و ابلاغ آنها بر طبق مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام از ابلاغ به مالکین یا درج در روزنامه کثیرالانتشار (ماده واحده موضوع تعیین مهلت اعتراض به نظریه وزارت مسکن و شهرسازی، موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری مصوب ۷۰/۱۱/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام).

۵. ارسال یک نسخه از آراء صادره به اداره املاک اداره کل زمین شهری استان، جهت اخذ سند مالکیت اراضی موات.

۶. تهیه آماد فعالیتهای کمیسیون های ماده (۱۲) در سطح استان به تفکیک شهر و تاریخ صدور رای در پایان هر ماه و ارسال به مدیریت املاک سازمان ملی زمین و مسکن.

۷. جمع آوری مدارک برای دفاع لازم در محاکم، یکی از وظایف دیگر کمیسیون که در بالا بیان شد بند دو مذکور در فوق بود که نیاز به توضیح دارد. از آنجا که برخی از اراضی، قابل طرح در کمیسیون نمی باشد، بنابراین دبیرخانه موظف است که بررسی نماید آیا اراضی مورد درخواست جهت طرح در کمیسیون از اراضی مذکور می باشد یا خیر. (میرزایی، ۱۳۹۳، ۱۱۳) در مواردی که ضرورت ایجاب نماید و همچنین در شهرها و مناطقی که فاقد کمیسیون مذکور باشد براساس تشخیص مدیر عامل سازمان زمین شهری کمیسیون لازم تشکیل و به نقاط مختلف اعزام می گردد. نظریه کمیسیون با حضور کلیه اعضا با اکثریت آراء معتبر می باشد و کمیسیون های تشخیص مکلفند نظریات خود را در دفتر مخصوص که در دبیرخانه کمیسیون است ثبت و امضاء نمایند. در اینجا به اراضی که قابل طرح در کمیسیون نمی باشند اشاره می نماییم:

۱- اراضی متعلق به شهرداریها و شرکتهای وابسته به شهرداری: براساس ماده ۳۴ آئین نامه قانون زمین شهری، اراضی متعلق به شهرداری ها کلیه زمینهایی است که بر طبق قوانین و مقررات به شهرداری ها تعلق گرفته، خواه به نام شهرداری سند صادر شده و شهرداری دارای سند باشد خواه نداشته باشد. شهرداری یک نهاد عمومی می باشد که هر چند بنا به تعریف مستقل از دولت بوده، ولی یک تشکیلات عمومی بر دو بخش از دولت و حکومت اسلامی قرار می گیرد تا برای مصالح عمومی کارسازی شود از این رو باتوجه به وظایف محوله به شهرداری ها وجود اراضی موات درید آنها نیز جهت اجرای طرح های عمومی و عمرانی بلامانع بوده و تشخیص نوع اراضی شهرداری ها، تاثیری در آن از نظر سلب مالکیت نخواهد داشت چنانچه تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون زمین شهری مقرر می دارد، شهرداری ها، شرکتها و سازمان های وابسته و شهرداری ها از شمول این ماده مستثنی هستند ولی حق واگذاری این گونه اراضی را بدون اجازه وزارت مسکن و شهرسازی ندارند مگر بعنوان رفع نیازمندیهای عمومی بیشتر و عرض املاک واقع در طرح های مصوب شهری. (منفرد، ۱۳۸۴، ۱۴۶)

۲- اراضی دارای گواهی عمران: وظیفه کمیسیون، تشخیص اراضی موات می باشد. فلذا در صورتی که یک بار بررسی و گواهی مبنی بر موات نبودن زمین صادر شده باشد. دیگر موجبی جهت طرح مجدد نمی باشد. ماده ۱۹ آیین نامه قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری مصوب ۵۸/۵/۲۲ در خصوص اخذ گواهی عمران چنین بیان می دارد «مالکین اراضی موضوع ماده ۲ این آیین نامه که زمین خود را مشمول یک یا چند بند ماده مزبور می دانند مکلفند ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب آیین نامه به محلهایی که وزارت مسکن و شهرسازی تعیین می کند مراجعه نمایند و با تسلیم کپی سند مالکیت زمین و کروکی مربوط تقاضای صدور گواهی بنابر موات نبودن زمین خود دریافت دارند. در این صورت کمیسیون مذکور، یک بار رسیدگی و گواهی عمران در صورت موات نبودن صادر می نماید و از نظر قانونی زمین خارج از تعریف و موات مصوب می گردد طرح مجدد زمین مذکور در کمیسیون موجب قانونی ندارد. البته در صورتی که احراز گردد گواهی عمران مذکور برخلاف مقررات صادر شده است، طرح موضوع بلامانع بوده و کمیسیون می تواند نسبت به آن اظهار نظر نماید. (منفرد، ۱۳۸۴، ۱۴۶)

۳- اراضی متعلق به دولت: به استناد ماده ۱۳ قانون زمین شهری و ماده (۳۳) آیین نامه اصلاحی آن، اراضی دولتی به کلیه زمینهایی اطلاق می شود که به نام دولت دارای سند بوده یا در جریان ثبت به نام دولت است همچنین زمین های ملی شده یا نشده باشد نیز، اراضی دولتی محسوب می شوند. فلسفه احراز اراضی موات و تشخیص و تمیز آن از دایر و بایر نیز این است

که اسناد اراضی موات، ابطال و به نام دولت سند صادر و در اختیار دولت قرار می گیرد. از این رو طرح آن در کمیسیون موجب قانونی ندارد. (منفرد، ۱۳۸۴. ۱۴۷)

۴- اراضی که قبلاً نسبت به آنها رای کمیسیون صادر گردیده است: باید گفت که اگر کمیسیون یک نوبت نسبت به ملکی رسیدگی و نوعیت آن را تشخیص داد دیگر حق تغییر آن را ندارد و نظریه کمیسیون جهت تغییر نوعیت ملک، فقط قابل اعتراض در دادگاه عمومی محل می باشد شاید بتوان گفت که کمیسیون از نظر قانونگذار علاوه بر اینکه یک مرجع تشخیص داشته شده که پس از بررسی های لازم اقدام به صدور نظریه در خصوص نوعیت زمین می نماید، یک محکمه می باشد که موارد راجع به ممنوعیت محکمه در رسیدگی مجدد پرونده از جمله قاعده فراغ دادرس شامل آن نیز می گردد و از این رو در صورتی که یک بار راجع به ملکی در خصوص تشخیص نوعیت آن رسیدگی و اظهار نظر کرده باشد، مجدداً ملک قابل طرح و رسیدگی نمی باشد. (میرزایی، ۱۳۹۳، ۱۲۲) چنانچه قسمت ذیل ماده ۷ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری مقرر داشته: نظریه وزارت مسکن و شهرسازی که نسبت به یک زمین یا ملک صادر شده، برای موارد مراجعه بعدی معتبر بوده و اخذ نظریه مجدد ضروری نمی باشد. باتوجه به مواردی که در فوق بیان شدن که استثنائاتی بر صلاحیت کمیسیون بوده در کلیه موارد دیگر و تمامی اراضی داخل محدوده قانونی شهرها، کمیسیون صلاحیت رسیدگی و اظهار نظر را دارد دبیرخانه پس از تکمیل شدن پرونده و احراز اینکه زمین مورد نظر از جمله اراضی استثنایی غیر قابل طرح در کمیسیون نمی باشد پرونده را به نظر اعضا می رساند. کمیسیون در وقت از پیش تعیین شده به اتفاق کلیه اعضا به محل مراجعه و پس از معاینه از محل و بررسی اسناد و مدارک موجود اعم از اینکه در طرف مراجعه استعلام کننده ارائه شده باشد و یا توسط مدعی مالکیت صورت گرفته باشد و تحقیق از معتمدین، نظریه خود را با اکثریت آرا و بصورت مکتوب اعلام را دارد.

کلیه مراجعی که به نحوی در ارتباط با اراضی شهری، قصد انجام اقداماتی از قبیل: نقل و انتقال صدور مجوزهای قانونی، پروانه حفر و بهره برداری چاه یا ساختمان و غیره را دارند، مکلفند قبل از انجام اقدامات مذکور، بدو نظریه کمیسیون ماده ۱۲ را درباره نوع زمین اخذ نمایند. اشخاص ذیل نیز می توانند راساً نسبت به اخذ نظریه مذکور در مواردی که قبلاً زمین غیر موات تشخیص یا برحسب موازین و مقررات قانونی از جمله ماده ۸ آیین نامه اجرائی قانون زمین شهری نوع آن مشخص و معین شده باشد ضرورت دارد. مراجع درخواست کننده و اشخاص ذینفع باید مشخصات ثبتی زمین و دو نسخه رو نوشت یا فتوکپی نقشه ثبتی در صورت عدم وجود دو نسخه کروکی ترسیمی زمین که با سوابق ثبتی و وضع محل استقرار زمین منطبق باشد تهیه و به دبیرخانه کمیسیون تحویل نمایند شایان ذکر است که در صورت وجود نقشه هوایی موقعیت ملک می بایست بر روی نقشه هوایی، با مقیاس مناسب منعکس و پیوست مدارک خود نمایند. (ماده ۷ آیین نامه اجرائی). دبیرخانه کمیسیون پس از بررسی مدارک و تکمیل بودن پرونده و استعلامات لازم از ادارات ذیربط از قبیل: شهرداری، مشاع طبیعی و غیره فرم خاص را که معروف به «فرم مشخصات ملک برحسب رعایت ضوابط قانونی به منظور طرح در کمیسیون ماده ۱۲» می باشد تنظیم و تکمیل نموده و به همراه سایر مدارک به نظر اعضاء کمیسیون می رساند نمونه فرم مذکور به شکل ذیل می باشد. کمیسیون پس از بررسی مدارک و تکمیل بودن آن دو نوع اقدام را انجام می دهد:

۱- اقدامات فیزیکی ۲- اقدامات انشایی

برای اینکه کمیسیون وظیفه محوله را که همانا تشخیص عمران، احیاء، تاسیسات متناسب تعیین نوع زمین بایر و تمیز بایر از موات می باشد به نحوه احسنت به انجام رساند، یک سری اقدامات فیزیکی نیاز می باشد. اولین وظیفه اعضاء جهت تشخیص این است که با تعیین وقت مناسب از پیش تعیین شده، به اتفاق کلیه اعضا در محل استقرار ملک حاضر شده و بدو از محل معاینه و کروکی ترسیم و صورتجلسه با قید تاریخ بازدید از زمین تنظیم و پس از معمرین نیز در صورت لزوم، تحقیق نموده و مشاهدات و معاینات را به صورت مفصل در صورتجلسه بازدید قید می نمایند. نمونه فرم صورتجلسه به صورت ذیل می باشد. اقدام بعدی کمیسیون، بررسی اسناد رسمی و سایر مدارک موجود که از طرف مراجع استعلام کننده و یا مدعی مالکیت ارایه گردیده و تطبیق نقشه های هوایی کروکی زمین و امضاء آن می باشد. کمیسیون باید در زمان معاینه و تحقیقات محلی، زمان و تاریخ عمران و احیاء اراضی مورد نظر را مدنظر قرار دهد؛ چرا که براساس ماده (۳) قانون

زمین شهری، زمینهای مواتی که علیرغم مقررات قانونی، لغو مالکیت اراضی موات شهری بدون مجوز قانونی از تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵ به بعد احیاء شده باشند، همچنان موات محسوب و در اختیار دولت قرار داشته و اقدامات عمرانی بعدی مالک تأثیری در تغییر نوعیت آن نخواهد داشت. بنابراین اگر در زمان معاینه، عمران و آبادانی در ملک مورد معاینه مشاهده گردد لکن محرز گردد این عمران و احیاء، بدون مجوزهای قانونی بعد از تاریخ ۵۸/۴/۵ به وجود آمده، هیچگونه اعتبار و ارزشی نداشته و چنین زمینی «موات» تلقی می گردد. (میرزایی، ۱۳۹۳، ۱۲۵) کمیسیون بعد از بازدید از محل، تحقیقات لازم از معمرین، استماع دفاعیات مالکین یا وکیل آنها، بررسی اسناد موجود در پرونده و تطبیق کروکی با نقشه هوایی با اکثریت اقدام به صدور رأی می نماید. مقدمه رای باید به نحوی تنظیم شود که در نتیجه گیری مشکل ایجاد نکند و نباید به گونه ای انشاء گردد که با نتیجه آن مغایرت و تضادی داشته باشد. همچنین آراء کمیسیون بایستی بدون قلم خوردگی، لاک گرفتگی و مطالب الحاقی بوده و نوع زمین نیز با حروف مقطع نوشته شود و در صورت نیاز به اصلاح، زمانی که در شماره پلاک و یا مشخصات مالکین و از قلم افتادن آنها اشتباهی صورت گیرد، البته در صورت عدم دسترسی به اعضای قبلی که رای تصحیح را صادر نموده اند، بایستی پیرو رای مذکور، کمیسیون دیگری آنرا اصلاح و ضمیمه رای نماید. کمیسیون موظف گردیده در مواردی که نسبت به قسمتی از اراضی مشاعی درخصوص تشخیص نوعیت زمین استعلام از سوی مراجع ذیربط یا اشخاص مدعی مالکیت صورت گرفته باشد، حتی المقدور نسبت به کل ملاک مشاعی، پرونده لازم تشکیل و باتوجه به نقشه و کروکی اقدام به صدور نظریه نماید (دستورالعمل شماره ۶۸۶/۶۷۵۹ مورخ ۷۸/۲/۱۴). کمیسیون در انشاء نظریه و تعیین نوع دایره می بایست از عباراتی نظیر «دایره فضای سبز»، «دایره ساختمانی مشتمل بر باغ یا باغچه»، «دایره ساختمانی مخروبه» و «دایره مشجر» که در قانون تعاریف مشخصی ندارد اجتناب نماید و تعیین نوع دایره بصورت باغ، مزروعی، دارای تعدادی درخت، ساختمان، کارگاه و امثال اینها را دقیقاً و به صراحت مشخص و بصورت حروف مقطع قید نماید. در ذیل سه نمونه از آراءه کمیسیون درخصوص تشخیص اراضی موات، بایر و دایره برای بررسی های عملی درج می گردد. البته لازم به ذکر است که آراءه مذکور در فوق، ابتدا بصورت دست نویس انشاء می گردد و سپس به شکل دادنامه تایپ شده و به استناد مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص تعیین مهلت اعتراض به نظریه مسکن و شهرسازی، موضوع ماده (۱۲) قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ از طریق دبیرخانه کمیسیون به مالکین اعلام و ابلاغ شود تا در صورت داشتن اعتراض ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ یا اعلام دادخواست به دادگاه صالح که همان دادگاه عمومی محل وقوع ملک می باشد تقدیم دارد. مصوبه مذکور بیان داشته که اگر دسترسی به مالک حاصل نشده باشد یا مالک از دریافت نظریه امتناع نموده باشد، می بایست نظریه کمیسیون درخصوص تشخیص نوعیت زمین طی دو نوبت به فاصله دو روز در روزنامه کثیرالانتشار آگهی گردد تا هموطنان در صورت تمایل ظرف سه ماه از تاریخ انتشار آگهی به دادگاه صالح رجوع نمایند و در صورت عدم وصول اعتراض در فرجه قانونی مذکور، نظریه کمیسیون راجع به نوعیت زمین قطعی و لازم الاجرا خواهد بود». آراء باید عاری از هرگونه قلم خوردگی، لاک گرفتگی و حشو و زوائد و مطالب الحاقی باشد پس از صدور نظریه چنانچه مشخص گردد که در ذکر شماره پلاک یا اسامی مالکین و مشخصات مالک اشتباهی صورت گرفته است اصلاح و رفع اشتباه حاصله با اعضای همان کمیسیون یا کمیسیون های جانشین با توضیح در ذیل آراء صادره و دفاتر مربوطه و امضای اعضا در ذیل دفتر و رای خواهد بود. کمیسیون های تشخیص برای اظهار نظر پس از بازدید محل و ملاحظه عکس ها و نقشه های هوایی سنوات مختلف با در نظر گرفتن تعاریف زیرین و اوضاع و احوال محل و با رعایت عرف محل اتخاذ تصمیم می نمایند و مندرجات پرونده های ثبتی و مدارک ابرازی به تنهایی ملاک تشخیص خواهد بود و نظریه کمیسیون ها باید مستدل و در بردارنده مساحت و موقعیت و مشخصات ملاک باشد.

۲- اثر ابطال تصمیم کمیسیون ماده ۱۲

در صورتی که اراضی مورد اختلاف که با تصمیم دادگاه عمومی بر ابطال تصمیم کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری باید به مالکیت مالک آن برگردد و همچنین اراضی موضوع ماده ۹ قانون زمین شهری که ابطال تصمیم در دیوان عدالت اداری از اقدامات سازمان رفع اثر شده با رعایت مقررات مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد تعیین تکلیف اراضی

واگذاری به مالک یا مالکین مسترد گردد نیازی به تقدیم دادخواست ابطال ندارد. مطابق تبصره ۲ ماده ۱۴۸ قانون ثبت «از تاریخ تصویب این قانون دولت مکلف است از هر نوع تصرف اراضی متعلق به دولت و شهرداری ها جلوگیری نموده و ساختمان های احداث شده در این قبیل اراضی را در صورتی که متصرف معترف به تجاوز باشد و یا تجاوز او عرفاً معلوم و غیر قابل انکار باشد وی را ملزم به رفع آثار تجاوز و یا تخریب نموده و چنانچه امتناع ورزد دولت رأساً در رفع آثار تصرف اقدام خواهد کرد و عندالزوم تخریب می نماید و چنانچه منکر تجاوز باشد موضوع به دادگاه صالحه احاله می شود». از این رو در صورتیکه دولت یا شهرداری ها بر مبنای مقررات قانون زمین شهری اقدام به تملک نموده باشد باید موافق قسمت اخیر تبصره ۲ ذیل ماده ۱۴۸ قانون ثبت اصلاحی سال ۱۳۶۵ رفتار گردد و در صورتی که با اخطار، متصرف، ملک را تخلیه ننماید و عمل تخلیه را انجام ندهد دولت رأساً در این مورد اقدام نمایند و موجبی برای خلع ید نیست، ولی چنانچه تصرفات مصرف مشمول ماده ۱۳ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ نباشد سازمان زمین شهری می تواند به طرفیت مصرف به خواسته خلع ید دادخواست به دادگاه صالحه تقدیم نماید و در این مورد دادسرا وظیفه ای نخواهد داشت. در هیچ یک از موارد قانون زمین شهری و آئین نامه اجرایی و دستور العمل های مربوط به آن، به مهلت اعتراض اشاره ای نشده است. علی الاصول باتوجه به قواعد راجع به اعتراضی که در مقررات دادرسی مورد لحاظ است تاریخ شروع مهلت اعتراض را می توان از ابلاغ نظریه تشخیص دانست اما باز هم با مشکل مرور زمان (اتمام موعد اعتراض) مواجه هستیم. همان طور که یکی از نویسندگان اشاره کرده است: «مسامحه در عدم تصریح پایان مهلت اعتراض در قانون غیر قابل اغماض است چرا که سپردن زمان اعتراض به اراده ذینفع اولاً: امکان تصمیم گیری نسبت به دعوایی که پس از گذشت سال ها از اعلام نظر وزارت مسکن و شهرسازی توسط ذینفع اقامه شده را برای مرجع قضایی که قاعداً باتوجه به آثار و ظواهر زمین در زمان طرح پرونده اتخاذ تصمیم خواهد نمود مشکل می سازد.

ثانیاً: باتوجه به ذیل تبصره (۱) ماده (۱۲) که اعتراض ذینفع را به تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی مانع اعمال مقررات قانون از جمله تملک نمی داند، در صورت گذشت مدت مدیدی از تاریخ صدور نظریه و تملک زمین توسط دستگاه تملک کننده و احیاناً انجام عملیاتی بر روی آن زمین، ذینفع حق خواهد داشت به نظریه اعتراض نماید و بدیهی است در صورت موجه بودن این اعتراض و صدور رای مخالف از دادگاه آثار این رای در بعضی موارد مصیبت خواهد بود. پیش تر در ماده (۱۲) قانون اراضی شهری مهلت اعتراض مشخص شده بود بدین نحو که «تشخیص کمیسیون ظرف ده روز از تاریخ اعلام وزارت مسکن و شهرسازی قابل اعتراض در دادگاه محل است». به هر حال در ماده (۱۲) قانون زمین شهری برای اعتراض مهلت تعیین نشده است لکن در مصوبه ای خاص از مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود دارد که مهلت اعتراض را سه ماه از تاریخ اعلام تعیین نموده است که این مصوبه به شرح ذیل است:

ماده واحده- وزارت مسکن و شهرسازی مکلف است نظریه خود را در تشخیص نوع زمین، اعم از آنچه تاکنون صادر نموده و به آن اعتراض نشده یا آنچه بعداً صادر می نماید به مالکین اعلام نماید. مهلت حق اعتراض از تاریخ اعلام سه ماه تعیین می گردد. در صورت عدم دسترسی یا استنکاف مالک از دریافت نظریه، بایستی طی دو نوبت به فاصله ده روز نظریه مذکور در روزنامه کثیرالانتشار آگهی، تا سه ماه از تاریخ آخرین آگهی، مدعیان می توانند اعتراض خود را به دادگاه تسلیم نمایند. در صورت عدم وصول اعتراض در مهلت مذکور تشخیص، قطعی و لازم الاجراء است.

برخلاف دارندگان اسناد عادی معترض که می بایستی ابتدائاً به طرح دعوی تأیید معامله در رابطه قضایی اقدام و سپس ابطال رای کمیسیون ماده (۱۲) را درخواست کنند درخصوص دارندگان اسناد رسمی چنین امری باتوجه به رسمیت مالکیت آنها منطقی تلقی نمی گردد بنابراین دارندگان اسناد رسمی معترض می توانند مستقیماً به رای کمیسیون مربوطه در مرجع ذیصلاح اقدام نمایند اما مسئله ای که ممکن است در مورد دارندگان (مالکین) اسناد رسمی معترض حادث گردد مالکیت رسمی مشاعی می باشد که در اغلب موارد چنین امری مشاهده می شود بدین نحو که مالکیت رسمی معترض به صورت مشاعی می باشد در اینجا این مسئله حادث می گردد که آیا مشاعی بودن مالکیت تاثیری در طرح دعوی اعتراض به رای کمیسیون دارد؟ در پاسخ باید پذیرفت علی الاصول چنانچه خواهان سند مالکیت شش دانگ در اختیار نداشته باشد صرف

مالکیت مشاعی برای طرح دعوی کافی نیست. بطور مثال چنانچه کمیسیون ماده (۱۲) قطعه زمین را مورد نظر قرار داده درخصوص آن اعلام نوعیت نماید و مقدار مساحت آن مساوی یا کمتر از میزان سهمی باشد که معترض به موجب اسناد ثبتی داراست مسلماً به لحاظ طبیعت مال مشاع که چندین مالک در جزء مال با هم شریک می باشند خواهان می بایست مدرکی رسمی مبنی بر مالکیت خود در قطعه زمین مورد نظر در اختیار داشته باشد یعنی ملک قبلاً به موجب اسناد بین شرکاء مشاع تقسیم و تعیین تکلیف شده باشد که این امر غالباً در مورد زمینهای کشاورزی بصورت محلی انجام شده و بعضاً در بحث نیز مشخص گردیده و ملک به اصطلاح مفروزالرعیه است بدین معنا که اگر چه ملک مشاعی و قانوناً دارای مالکین متعدد است اما عملاً در محل زمین به قسمتهای مختلف تقسیم شده و تقسیم موجب توافق شرکاء واقع شده و به ثبت رسیده است. پس در این خصوص معترض باید بتواند در دادگاه مالکیت قطعی خود را بر روی قطعه زمین مورد نظر ثابت نماید. بدیهی است چنانچه قطعه زمین مطرح شده در کمیسیون ماده (۱۲) از لحاظ مقدار متراژ بیشتر از سهم مالکی است که اعتراض دارد بایستی دیگر شرکائی هم که با اجتماع سهمشان از مالکیت، مقدار زمین موضوع مالکیت آنها به مقدار زمین مطرح شده در کمیسیون ماده (۱۲) می رسد در طرح دعوی وارد شوند بدیهی است که چنانچه شرکاء دیگر در این طرح دعوی به خواسته اعتراض به نظر کمیسیون ماده (۱۲) و تغییر نوعیت زمین شرکت ننموده و ملک مغرور نباشد دعوی خواهان به لحاظ عدم مالکیت وی بر مورد ادعا پذیرفته نخواهد شد به عبارت دیگر چنانچه مالکی دارای مساحت ده هزار مترمربع است و واقع در پلاک ثبتی است که صدها هزار مترمربع وسعت دارد و اکنون بر این قطعه ده هزار متری کمیسیون ماده (۱۲) قانون اظهارنظر نموده خواهان یا بایستی بر این قطعه تماماً مالکیت داشته باشد یا با دیگر مالکین مجتمعاً طرح دعوی نماید البته در صورتی که منفرداً اقامه دعوی نماید و محاکم پس از رسیدگی اعتراض را پذیرفته و حکم مبنی بر تغییر نوعیت صادر نمایند خواهان حقی اضافه بر میزان سهم خود از ملک مورد ادعا تحصیل نخواهد بود. (سالاری مقدم، ۱۳۷۹، ۹۴)

بدین ترتیب در این فصل در می یابیم که ماده ۱۲ قانون زمین شهری تشخیص عمران و احیاء و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات را به عهده وزارت مسکن و شهرسازی گذاشته است و در ماده ۱۴ آئین نامه قانون زمین شهری مقرر گردیده «نحوه تشخیص نوع اراضی موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری به موجب دستورالعملی که وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به موقع اجرا می گذارد می باشد.» به منظور تشخیص عمران و احیاء و تاسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات و اجرای وظایف قانونی و رسیدگی با استعلامات واصله از ناحیه مراجع ذیربط در مراکز استان ها و نیز شهرها و مناطقی (مجموعه شهرها) که ضرورت اقتضای تشکیل کمیسیون های متعدد را بنماید، کمیسیون های سه نفره مرکب از نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی با حکم وزیر مسکن و شهرسازی تشکیل می گردد تا نسبت به بررسی وضعیت اراضی با رعایت قانون زمین شهری و آئین نامه اجرایی رسیدگی های لازم و معمول و اظهار نظر نماید. محل کار کمیسیون های تشخیص و دبیرخانه در ادارات کل زمین شهری تعیین و دبیرخانه آن تحت نظر مدیر کل زمین شهری استان انجام وظیفه می نمایند. ارجاع پرونده به کمیسیون مزبور و ابلاغ نظریه کمیسیون به مراجع ذیربط از طریق دبیرخانه برابر مقررات قانونی انجام می گیرد. در ماده ۱۳ آیین نامه قانون زمین شهری آمده است: «..... وزارت مسکن و شهرسازی پس از بررسی مدارک و رسیدگی به شرح و دستورالعمل مربوط یک نسخه نقشه امضاء شده به انضمام نظریه خود را حداکثر ظرف یک ماه به مرجع درخواست کننده ارسال و نسخه دیگر نقشه را با یک نسخه از نظریه مذکور در وزارت مسکن و شهرسازی بایگانی می گردد» و در همین راستا بند ۱۱ دستورالعمل شماره ۳۷۰۰ مقرر داشته «ادارات کل مسکن و شهرسازی و زمین شهری حسب مورد موظف می باشند در اجرای قسمت اخیر ماده ۱۲ آئین نامه (قانون زمین شهری) سریعاً و قبل از انقضای مهلت تعیین شده نسبت به صدور نظریه اقدام و نتیجه را به مرجع استعلام کننده منعکس نمایند. بدیهی است در صورت ناقص بودن مدارک و یا مبهم بودن استعلام پرونده در کمیسیون مطرح نخواهد شد و از تاریخ رفع نقص و تکمیل مدارک پرونده به کمیسیون ارجاع می گردد در چنین مواردی به محض مشاهده این گونه نواقص بایستی مراتب مذکور به مرجع استعلام کننده اطلاع داده شود نظریه وزارت مسکن و شهرسازی بایستی حداکثر ظرف ۱۵ روز از سوی مرجع درخواست کننده به مالک یا مالکین ابلاغ شود و در صورت عدم دسترسی به مالک یا مالکین یک نوبت در یکی از روزنامه های کثیرالانتشار

محلی و در صورت نبودن روزنامه محلی در روزنامه کثیرالانتشار در نزدیک محل وقوع ملک آگهی خواهد شد. در ماده (۱۲) قانون زمین شهری تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی را قابل اعتراض دانسته است و تبصره (۱) همین ماده مقرر گردیده «دادگاه نسبت به اعتراض خارج از نوبت و بدون رعایت تشریفات آئین دادرسی رسیدگی کرده و حکم لازم خواهد داد، اعتراض به تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی در دادگاه مانع اجرای این قانون نمی گردد».

۳- مرجع صالح در نظارت بر آراء صادره کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری

نظارت قضایی بر آرای صادره توسط مراجع قضایی از مهم ترین تضمینات مربوط به یک دادرسی عادلانه می باشد که از طریق آن، امکان بررسی مجدد آرای فوق توسط مرجع قضایی بالاتر فراهم می شود. این امر در مراجع اختصاصی اداری نیز از اهمیت بسیاری برخوردار است و در عین آنکه از مهم ترین ضمانت اجراهای تحقق اصل حاکمیت قانون به شمار می رود؛ راهکار مهمی نیز در جهت مقابله با تجاوز مقامات عمومی از حدود صلاحیت ها و اختیارات خود می باشد. این نوع نظارت در نظام حقوقی ایران از طریق دادگاه های عمومی دادگستری و البته اغلب توسط دیوان عدالت اداری اعمال می گردد و اهداف فوق الذکر را محقق می گرداند.

کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری به عنوان یکی از مراجع اختصاصی اداری، تنها مرجع صالح برای تشخیص نوع زمین در حریم شهرها می باشد و از جمله اختصاصی ترین کمیسیون هایی است که به حل و فصل اختلافات مطروحه در خصوص مسائل مرتبط با اراضی موات، دایر و بایر می پردازد و براساس ماده ۱۲ قانون زمین شهری، آرای آن نیز در دادگاه صالحه قابل اعتراض است. با توجه به مفهوم مبهم «دادگاه صالحه» در نظام حقوقی ایران که می تواند هم بر محاکم عمومی و هم بر دیوان عدالت اداری (که در هر حال به جهت برخورداری از صلاحیت ترافیعی و صدور آرای قضایی نوعی دادگاه هستند) اطلاق شود، از دیرباز زمینه ساز اختلاف نظرهای بسیاری در رابطه با مرجع صالح برای نظارت بر آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری شده است.

بخشی از این اختلاف نظرها در آرای شعب دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری نیز بروز یافته و صدور برخی آرای متعارض از سوی این شعب منجر به صدور دو رأی وحدت رویه توسط هیات عمومی دیوان عالی کشور و هیات عمومی دیوان عدالت اداری شده است که این دو رأی نیز تا حدودی با یکدیگر هماهنگی ندارند. از این رو، تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات مطروحه نسبت به آرای صادره از سوی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری دارای اهمیت روشنی می باشد که این امر، ضرورت تحلیل و بررسی دقیق تر این موضوع را در بحثی ای مستقل ایجاب می نماید. یکی از فرضیه های فرعی این تحقیق این است که با توجه به تطبیق نوع رسیدگی های کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری با الگوی حاکم بر تصمیمات قابل شکایت در دیوان عدالت اداری و انطباق نسبی ضوابط حاکم بر دعاوی این کمیسیون با ضوابط اصلی طرح دعوا در دیوان عدالت اداری، صلاحیت شعب دیوان برای نظارت قضایی بر آراء و تصمیمات کمیسیون فوق دارای مبانی و جهات موجه تری می باشد. در مقام بررسی این فرضیه، سازماندهی مباحث مطرح شده در این مبحث شامل سه بخش اصلی می باشد که در بخش اول، نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری در نظام حقوقی ایران مورد بررسی قرار گرفته و در بخش های دوم و سوم نیز به ترتیب نحوه رسیدگی به شکایت از آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری و نقد و بررسی دادنامه شماره ۴۷۳ - ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیات عمومی دیوان عدالت اداری و تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراضات صورت گرفته نسبت به آرای این کمیسیون مورد بررسی و مطالعه قرار می گیرند.

۳-۱ نظارت قضایی بر آراء و تصمیمات اداری در نظام حقوقی ایران

نظارت بر اعمال و تصمیمات اداره یکی از اصلی ترین راهکارهای موجود برای تضمین قانون مندی این اعمال و تصمیمات و همچنین صیانت از حقوق مردم در برابر نهادهای اداری می باشد. امروزه صرف نظر از ایفای نقش نهادهای کنترل کننده خارج از حکومت مانند مطبوعات و تشکل های صنفی، در اغلب نظام های حقوقی سه روش نظارت اداری، پارلمانی و قضایی برای کنترل سازمان های اداری پیش بینی شده و اجرایی می گردد.

در شیوه نظارت اداری، سازمان ها و مقامات مرکزی بر اعمال و تصمیمات ادارات و کارکنان مادون خود نظارت دارند و این نظارت را با تکیه بر سلسله مراتب اداری موجود در سازمان انجام می دهند. صدور بخشنامه، تهیه گزارش اداری، رسیدگی به شکایات مردمی و تغییر، تعلیق و لغو و ابطال اعمال و تصمیمات کارکنان از جمله مهمترین ابزارهای اعمال این نوع نظارت در اداره به شمار می روند. (امامی و دهقان، ۱۳۹۲: ۱۵). براساس تبصره ۱ ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری: «دستگاه های اجرایی موظف اند علاوه بر نظارت مستقیم مدیران از طریق انجام بازرسی های مستمر داخلی توسط بازرسان معتمد و متخصص در اجرای این ماده نظارت مستقیم نمایند. چنانچه تخلف هر یک از کارمندان مستند به گزارش حداقل یک بازرس معتمد به تایید مدیر مربوطه برسد، بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقامات و مدیران مجاز، می توانند دستور اعمال کسر یک سوم از حقوق، مزایا و عناوین مشابه و یا انفصال از خدمات دولتی برای مدت یک ماه تا یک سال را برای فرد متخلف صادر نمایند.»

به علاوه، به موجب ماده ۹۲ همین قانون: «مدیران و سرپرستان بلافصل، مسئول نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در انجام وظایف محوله می باشند و در مورد عملکرد آنان باید پاسخگو باشند. در صورتی که کارمندان مزبور با اقدامات خود موجب ضرر و زیان دولت گردند و یا تخلفاتی نظیر رشوه و یا سوء استفاده در حیطه مدیریت مسئولیت مزبور مشاهده و اثبات گردد، علاوه بر برخورد با کارمندان خاطی با مدیران و سرپرستان کارمندان (حسب مورد) نیز که در کشف تخلف یا جرایم اهمال نموده باشند؛ مطابق قوانین مربوط با آنان رفتار خواهد شد.»

بند ۲۷ از مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۴ شورای عالی در خصوص برنامه عملیاتی اصلاح نظام اداری نیز بر وجود برنامه نظارت و ارزیابی در دستگاه های اجرایی تاکید کرده و طراحی معیارها و شاخص های لازم برای نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی را در جهت تحقق اهداف قانون مدیریت خدمات کشوری با اولویت معیارهای سنجش اجرای برنامه اصلاح نظام اداری توسط معاونت توسعه مدیریت رئیس جمهور خواستار شده است (رضایی زاده و اکبری، ۱۳۹۷: ۲۰۳). نوع دوم از نظارت بر سازمان های اداری، نظارت پارلمانی است که در ایران از طریق مختلفی مانند تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی (موضوع اصل ۷۶ قانون اساسی)، بررسی گزارش دیوان محاسبات کشور و در خصوص دستگاه های اداری (موضوع اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی)، حق سوال و استیضاع وزرا (موضوع اصل ۸۹ قانون اساسی)، نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیات دولت (موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی) و رسیدگی به شکایات مردم به کمیسیون اصل نود (موضوع اصل ۹۰ قانون اساسی) صورت می گیرد و می تواند در بسیاری از ابعاد موثر واقع شود.

با این حال مهم ترین نظارت قابل اعمال بر اعمال و تصمیمات اداری، نظارت قضایی بر آنها می باشد. در ایران، نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری صرف نظر از نظارت سازمان بازرسی کل کشور (موضوع اصل ۱۷۴ قانون اساسی) به دو طریق صورت می گیرد:

نوع اول نظارت قضایی که در قسمت اول اصل ۱۷۰ قانون اساسی به آن تصریح شده؛ نظارتی محدود است که در قالب خودداری قضات دادگاه ها از اجرای مقررات دولتی مخالف شرع و قانون و نیز مقررات دولتی خارج از حدود اختیارات قوه مجریه صورت می پذیرد. اعمال نظارت موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی با وجود آنکه از مصادیق مسلم نظارت قضایی به شمار می رود؛ به طور مستقل آثار چندانی را به دنبال ندارد. زیرا این نظارت، نظارتی محدود بوده و محدودیت آن نیز با دخالت دیوان عدالت اداری برطرف می گردد. (هاشمی، ۱۳۸۹: ۴۴۲). البته در خصوص گستره موضوعی اعمال این نوع نظارت، اشاره به این نکته ضروری است که با توجه به نظریه تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۸/۲۸ شورای نگهبان که مقصود از لفظ «دولتی» را در عبارت «تصویب نامه ها و آیین نامه های دولتی»، مقررات مصوب قوه مجریه دانسته است، این نظارت منصرف از مصوبات و آیین نامه های مادون قانون سایر قوا و مقامات عمومی می باشد که البته این خود ایرادی بر اصل لزوم جامعیت نظارت قضایی به شمار می رود.

۳-۲ مرجع نظارت بر آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

امکان تجدید نظرخواهی از آرای مراجع قضایی از جمله مهم ترین اصول دادرسی منصفانه و از شاخص ترین ابزارهایی است که افراد می توانند از طریق آن در جهت پیگیری ایرادات شکلی و ماهوی خود به آرای مراجع فوق اقدام نمایند. (رستمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۳۹) در رابطه با نظریات صادره توسط کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری نیز ذینفع می تواند ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ رأی کمیسیون به دادگاه محل وقوع ملک مراجعه نموده و با تقدیم درخواست تقاضای نقض نظریه کمیسیون ماده ۱۲ را بنماید. پس از دریافت درخواست فوق، دادگاه به صورت خارج از نوبت به موضوع رسیدگی کرده و حکم لازم را صادر خواهد نمود.^۱

رویه فوق که مشخص کننده تکلیف دادگاه صالح نسبت به رسیدگی به آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری می باشد، مبتنی بر سوابقی است که در قوانین پیشین نسبت به تجدیدنظر از آرای کمیسیون های تشخیص اراضی دایر، بایر و موات وجود داشت و در حقیقت بر مبنای رویه قانونی پیشین، تدوین و اجرایی شده است.

کمیسیون اداری پنج نفری موضوع ماده واحده لایحه قانونی راجع به تعیین هیات پنج نفری جهت انجام وظایف سازمان های عمران اراضی شهری در استان ها مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب و کمیسیون ماده ۱۲ قانون اراضی شهری، از مهم ترین اسلاف کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری به شمار می روند و در دوران پیش از تشکیل کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، اختلاف در تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به شکایت از آرای آنها منجر به ورود دیوان عالی کشور در موضوع و صدور رأی وحدت رویه در خصوص آن شده بود. در پرونده موضوع تعارض، دو رأی محور تعارض بودند و به موجب دادنامه شماره ۳۱۷ - ۱۳/۴/۱۳۶۳ شعبه سوم دیوان عالی کشور، آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون اراضی شهری به عنوان مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی تشخیص نوعیت اراضی، قابل تجدیدنظر در شعب دیوان عدالت اداری معرفی شده بود و براساس دادنامه فوق اعلام شده بود که «با ملاحظه محتویات پرونده و با توجه به قانون اراضی شهری مصوب فروردین ماه سال ۱۳۶۰ همان طور که از طرف دادگاه اظهارنظر گردیده؛ رسیدگی به دعوی مطروحه در صلاحیت کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون مذکور می باشد. فلذا با تشخیص صلاحیت کمیسیون یاد شده بر طبق ماده ۲۶ قانون اصلاح پاره ای از قوانین دادگستری پرونده جهت رسیدگی به مرجع مزبور فرستاده می شود.»

در مقابل، شعبه ششم دیوان عالی کشور با معرفی دادگاه عمومی به عنوان مرجع صالح رسیدگی به آرای کمیسیون های تشخیص نوعیت اراضی، مسیری خلاف جهت شعبه سوم دیوان را می پیماید. زیرا براساس رأی شعبه ششم دیوان عالی کشور، دادگاه عمومی مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراضات وارده نسبت به کمیسیون های تشخیص دهنده اراضی بایر و دایر و موات می باشد. براساس رأی فوق اعلام شده است که: «با التفات به صلاحیت عام دادگاه های دادگستری در رسیدگی به تظلمات و با توجه به قانون لغو مالکیت اراضی شهری موات و ذیل ماده ۱۲ قانون اراضی شهری قرار عدم صلاحیت شعبه دوم دادگاه عمومی شهرستان خوی به اعتبار صلاحیت کمیسیون مندرج در آن مخدوش است و لذا با فسخ آن مقرر می دارد پرونده جهت رسیدگی در ماهیت امر به دادگاه مرقوم اعاده گردد.»

با ملاحظه این آرای متعارض، هیات عمومی دیوان عالی کشور اقدام به صدور رأی وحدت رویه شماره ۴۷ به تاریخ ۱۳۶۳/۱۰/۱۷ می نماید. براساس رأی فوق: «راجع به مرجعیت عام دادگستری در اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر شده که مرجع رسیدگی به دعاوی مدنی ماده یک قانون آیین دادرسی مدنی مصرح است به اینکه رسیدگی به کلیه دعاوی مدنی راجع به دادگاه های دادگستری است، مگر در مواردی که قانون مرجع دیگری معین کرده است و اما موضوع بحث در پرونده های مطروحه تشخیص مرجع رسیدگی نسبت به اعتراض و شکایت از تصمیم کمیسیون اداری پنج نفری موضوع ماده واحده لایحه نسبت به اعتراض و شکایت از تصمیم کمیسیون اداری پنج نفری موضوع ماده واحده لایحه قانونی راجع به تعیین هیات پنج نفری جهت انجام وظایف سازمان های عمران اراضی شهری در استان ها مصوب بهمن

۱. ماده ۱۷ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری

ماه ۱۳۵۸ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران به عنوان نقض قوانین بوده که این نحوه شکایت از انواع دعاوی و امور ترافیعی محسوب نمی شود تا نیاز به رسیدگی و حل و فصل در مراجع قضایی دادگستری داشته باشد. بلکه از جمله مواردی است که رسیدگی و اظهار نظر نسبت به آن بر طبق ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در حدود صلاحیت آن دیوان تعیین شده است. فلذا این گونه شکایات باید به آن مرجع تسلیم گردد. این رأی برابر قانون مربوط به وحدت رویه قضایی مصوب تیرماه ۱۳۲۸ برای شعب دیوان عالی کشور و برای دادگاه ها در موارد مشابه لازم الاتباع است.»

پس از صدور رأی وحدت رویه فوق، دیوان عدالت اداری در موارد بسیاری خود را برای رسیدگی به شکایات مطروحه نسبت به کمیسیون های تشخیص نوعیت اراضی صالح تشخیص داده است. برای نمونه، در پرونده های کلاسه ۱۸۸۹/۸۴/۷ و ۱۰/۸۵ که به طرفیت سازمان زمین شهری استان تهران به دیوان عدالت اداری تقدیم شده و شاکی با اعتراض نسبت به صدور رأی شماره ۴۰۵۱/۱ ک ۷۲ توسط کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری خواستار نقض آن شده؛ شعبه هفتم دیوان عدالت اداری با صالح دانستن خود در رسیدگی به پرونده، حکم به ورود شکایت صادر و اعلام نموده است. از سوی دیگر، در برخی موارد نیز رویه متفاوتی از سوی شعب دیوان در این موضوع اتخاذ شده است. برای مثال، در پرونده کلاسه ۱۴۲۳/۸۸/۷، دادخواستی به طرفیت اداره کل مسکن و شهرسازی تهران به دیوان عدالت اداری تقدیم شده و با اعلام عدم صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری در صدور رأی شماره ۱۲۹۴ ک ۸۲ مورخ ۱۳۸۸/۶/۳۱ نقض رأی مذکور مورد تقاضا قرار گرفته است که شعبه هفتم دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۰۳۱ مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۵ و به شرح زیر مبادرت به صدور رأی نموده است:

«تشخیص صحت و سقم اظهار نظر کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری از هر حیث قابل رسیدگی در محاکم دادگستری است. رأی مورد شکایت از کمیسیون ماده ۱۲ که مطابق ادعای شاکی و در دادخواست تقدیمی و در مدارک ابرازی شاکی در خصوص اراضی خارج از محدوده شهری صادر گردیده است، به فرض صحت ادعا از مصادیق ماده ۱۳ قانون دیوان نبوده، قرار رد شکایت صادر و اعلام می گردد...».

در مقام حل این تعارض، هیات عمومی دیوان عدالت اداری ضمن احراز تعارض در آرای فوق و در مقام تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به آرای صادره از کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، مبادرت به صدور رأی وحدت رویه شماره ۴۷۳ در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ نموده و اعلام کرده است که «نظر به اینکه به موجب ماده ۱۲ قانون زمین شهری، رسیدگی به اعتراضات نسبت به تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی در تعیین نوع زمین اعم از دایر و بایر بر عهده دادگاه صالحه محول گردیده است و هیات عمومی دیوان عدالت اداری به موجب رأی وحدت رویه شماره ۲۲۲ مورخ ۱۳۸۲/۶/۱۶ واژه محکمه را به دادگاه های ذیصلاح دادگستری تعبیر کرده، لذا رأی شعبه هفتم دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۰۳۱ مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۵ در حد عدم پذیرش صلاحیت دیوان در رسیدگی به اعتراض نسبت به تصمیمات کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری صحیح و موافق مقررات اعلام می گردد. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذی ربط در موارد مشابه لازم الاتباع است.»

۳-۳. نقد و بررسی دادنامه شماره ۴۷۳ - ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیات عمومی دیوان عدالت اداری

در این بخش، به تبیین بحث از منظر ماهیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، فقدان ضوابط لازم برای اعمال نظارت قضایی توسط دادگاه های عمومی دادگستری بر آرای این کمیسیون و تبیین صحیح مفهوم دادگاه صالحه می پردازیم:

۳-۳-۱ فقدان ضابطه لازم برای اعمال نظارت قضایی محاکم عمومی

در رابطه با مبنای اصلی ورود محاکم عمومی در بحث نظارت بر آرای مراجع قضات و دیدگاه های مختلفی مطرح شده است. زمینه طرح این دیدگاه ها، به ویژه پس از صدور برخی آرای متعارض توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری و در خصوص صلاحیت یا عدم صلاحیت شعب این دیوان برای نظارت بر تصمیمات تعدادی از مراجع قضات و فراهمی شد و تاملی جدی تر در مورد این موضوع را ضروری ساخت. از مهم ترین مصادیق آرای فوق که توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری صادر شده، می توان به دادنامه شماره ۱۷۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ در خصوص عدم صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری برای نظارت قضایی

نسبت به آرای هیات های مستشاری دیوان محاسبات کشور^۲ و دادنامه شماره ۵۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۴/۵ در رابطه با صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری برای نظارت قضایی بر آرای صادره توسط کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی^۳ اشاره کرد. مبنای اختلاف نظر در خصوص این موضوعات، حضور عضو قاضی در برخی مراجع اختصاصی اداری است که منجر به ایجاد اختلافاتی در خصوص صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری برای نظارت قضایی نسبت به آرای مراجع فوق شده است. با این حال، بر مبنای دادنامه شماره ۱۷۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ هیات عمومی دیوان عدالت اداری، حضور عضو دارای شأن قضایی در هیات های مستشاری دیوان محاسبات مبنای عدم امکان اعمال نظارت قضایی بر این هیات قرار گرفته و در دادنامه شماره ۵۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۴/۵ این هیات، حضور عضو قاضی در کمیسیون رسیدگی به آب های زیرزمینی مانع از تایید صلاحیت شعب دیوان برای نظارت قضایی بر آرای این کمیسیون نشده است. در این رابطه اشاره به این موضوع ضروری است که حضور یا عدم حضور عضو قاضی در مراجع قضایی تأثیری در ماهیت قضایی یا غیر قضایی آنها ندارد و آنچه در این خصوص تعیین کننده می باشد، میزان اثرگذاری اعضای قاضی یا غیر قاضی عضو در مراجع قضائیت است. به این معنا که ممکن است یک مرجع از مصادیق مراجع اختصاصی اداری باشد؛ ولی صدور رأی در آن مرجع براساس تصمیم یک عضو قضایی صورت بگیرد که در این وضعیت طبیعتاً تفویض امکان اعمال نظارت قضایی به دادگاه عمومی در رابطه با نظارت بر آرای مراجع فوق، دارای مبنای موجه و مشخصی خواهد بود. برای نمونه، هیات های تعیین تکلیف اراضی اختلافی (موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل ها و مراتع) از لحاظ ساختاری و اجرایی در شمار مراجع اختصاصی اداری قرار دارند؛ ولی

. دادنامه ۱۷۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ هیات عمومی دیوان عدالت اداری: «سایق عبارات ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور و حدود صلاحیت و اختیارات هیات های مستشاری و محکمه تجدیدنظر مستقر در آن در باب رسیدگی به تخلفات مالی و تعیین مجازات های اداری در موارد منصوص و قابلیت اعتراض نسبت به آرای هیات های مستشاری توسط محکوم علیه یا دادستان در محکمه تجدیدنظر مذکور در تبصره آن ماده به عضویت حاکم شرع به انتخاب ریاست قوه قضاییه و دو نفر از مستشاران به عنوان کارشناس و نتیجتاً ماهیت و طبیعت مراجع فوق الذکر و نوع وظایف و مسئولیت های آنها مفید انصراف تصمیمات و ارای قطعی مراجع مذکور از مصادیق تصمیمات و آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری مقرر در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری است و با این کیفیت دادنامه های شماره ۲۱۱۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۶ شعبه دوم، شماره ۳۰۴۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۷ شعبه چهارم، شماره ۱۲۱۱ مورخ ۱۳۸۰/۷/۱۲ شعبه ششم، شماره ۱۱۲۷ مورخ ۱۳۸۰/۷/۱۷ شعبه هفدهم، شماره ۲۹۸۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۳ شعبه بیستم که نتیجتاً متضمن صدور قرار رد اعتراض شاکی به لحاظ عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به این قبیل اعتراضات است، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می شود. این رأی به استناد قسمت دوم ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذیربط در موارد مشابه لازم الاتباع است.»

. دادنامه ۵۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۴/۵ هیات عمومی دیوان عدالت اداری: «با عنایت به اینکه مطابق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیات های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون های مالیاتی، هیات حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها منحصرأ از حیث نقض قوانین یا مخالفت با آنها از جمله صلاحیت ها و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری احصاء شده است و شعبه هشتم دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۰۸۰۰۷۲-۱۳۹۳/۲/۶ با احراز صلاحیت خود به موضوع خواسته رسیدگی کرده است، رأی مذکور در حد صلاحیت شعبه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به خواسته صحیح و موافق مقررات تشخیص داده می شود. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است.»

با وجود عضویت مدیر جهاد کشاورزی، رئیس اداره منابع طبیعی، نماینده امور اراضی و قاضی دادگستری در این هیات، عملاً این قاضی عضو هیات است که با استماع و دریافت نظرات کارشناسی اعضای هیات و مطلعین محلی غیر رسمی رای خود را مبنی بر ملی بودن یا مستثنیات بودن عرصه مورد اختلاف صادر می نماید. با این همه، در کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری عضو قاضی حضور ندارد تا بتوان با تکیه بر صدور مستقیم رأی توسط او قائل به لزوم نظارت محاکم عمومی بر آرای این کمیسیون شد و نکته حائز اهمیت این است که حتی در دوره حاکمیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون اراضی شهری نیز که با حضور نماینده وزارت دادگستری، وزارت مسکن و شهرسازی و شهردار محل تشکیل می شد؛ تصمیمات با اکثریت آرای اتخاذ می گشت و نماینده دادگستری در اتخاذ تصمیمات کمیسیون فوق محوریت نداشت. بنابراین، سوابق تاریخی نیز موید عدم تاثیر گذاری مستقیم عضو قاضی در مراجع تشخیص نوعیت اراضی در نظام حقوقی ایران می باشد.

۳-۲-۳ نقد و بررسی مفهوم دادگاه و محکمه صالحه

واقعیت این است که هیات عمومی دیوان عدالت اداری از دیرباز در آرای مختلفی که در موضوعات متفاوت صادر نموده؛ در جهت تضییق صلاحیت خود گام برداشته است. برای نمونه علاوه بر رأی مورد بحث در این مبحث، هیات عمومی دیوان عدالت اداری در آرای وحدت رویه شماره ۲۲۲ مورخ ۱۳۹۱/۴/۲۶ و شماره ۷۵ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۵ نیز با تفسیر عبارت «دادگاه صالح» و «محکمه صالحه» به دادگاه های دادگستری، در رابطه با برخی موضوعات مورد نزاع از خود سلب صلاحیت نموده است. به موجب رأی وحدت رویه شماره ۷۵ - ۱۳۸۵/۱۱/۱۵ اعلام شده است که «واژگان (دادگاه صالح) همان طور که در دادنامه شماره ۵۳۷ مورخ ۱۳۶۹/۸/۱ هیات عمومی دیوان عالی کشور و همچنین دادنامه های ۲۵-۲۴-۲۳ مورخ ۱۳۷۰/۳/۷ و شماره ۷۲ مورخ ۱۳۸۵/۲/۱۷ هیات عمومی دیوان تصریح شده، مفید و مفیم دادگاه ذی صلاح دادگستری است و اطلاق الفاظ مذکور در اصطلاح حقوقی و اداری به دیوان عدالت اداری، موافق مراد و مقصود و حکم صریح مقنن نیست.» همانطور که در متن دادنامه فوق نیز مشاهده می شود، دیوان عالی کشور هم در موارد حل اختلاف در صلاحیت، میان دادگاه های عمومی و دیوان عدالت اداری نوعاً مقصود از عبارات «محکمه صالحه» و «دادگاه صالح» را دادگاه های عمومی تلقی می کند. (قطبی، ۱۳۹۴: ۲۲)

برای مثال، براساس رأی وحدت رویه شماره ۲۲۲-۱۳۸۶/۶/۱۶ هیات عمومی دیوان عالی کشور، مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراضات مطروحه نسبت به جریمه های تعیین شده توسط وزارت کار (موضوع تبصره ۷ قانون بودجه ۱۳۸۰) دادگاه صالحه می باشد که مقصود از آن دادگاه های عمومی است. به علاوه، براساس رأی وحدت رویه شماره ۹۹۷-۱۳۸۶/۸/۱۹ هیات عمومی دیوان عالی کشور، منظور از دادگاه صالح که مرجع نظارت بر آرای شورای نظارت بر مدارس غیر انتفاعی می باشد؛ دادگاه عمومی است. (نجابت خواه، ۱۳۹۲: ۴۶۷)

در این میان، هر چند برخی حقوقدانان معتقدند که در خصوص تشخیص موضوعات داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری مرجع نهایی خود دیوان است (سوادکوهی، ۱۳۸۱: ۱۲)؛ ولی دشواری مساله این است که همانگونه که اشاره شد، دیوان عدالت اداری نیز خود در مساله تضییق حدود صلاحیتش با دیوان عالی کشور همراه و همدستان شده است. با این حال، از جهت حقوقی محدود نمودن صلاحیت فوق به هیچ وجه موجه و منطقی نمی باشد. زیرا اولاً دیوان عدالت اداری نیز با توجه به ماهیت ترافعی عملکرد خود یک دادگاه تلقی می شود و به همین دلیل برای نمونه رئیس دیوان عدالت اداری مانند رئیس قوه قضاییه اعمال کننده برخی شئون قضایی مرتبط با دیوان و از جمله اعمال حکم مقرر در ماده ۷۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در رابطه با تشخیص خلاف بین شرع یا قانون بودن آرای قطعی شعب دیوان می باشد.

از سوی دیگر، با توجه به اینکه کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری در اخذ تصمیم و صدور آرای خود براساس مقررات موظف به رعایت تشریفات شکلی می باشد، می توان نتیجه گرفت که در صورت عدم رعایت ضوابط موثر در شکل گیری تصمیم اداری؛ رسیدگی به اعتراضات مطروحه نسبت به اعتراضات این کمیسیون ذاتاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهد بود. بنابراین، با توجه به صلاحیت ذاتی شعب دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به آرای صادره توسط مراجع شبه قضایی و با عنایت به اینکه جهات نقض آرای مراجع فوق اغلب شکلی می باشند، باید قائل به صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در زمینه

نظارت قضایی بر این آراء بود. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۵) در عین حال، برخی حقوقدانان معتقدند که اغلب ضوابط مربوط به دعاوی اداری بر دعاوی مطروحه در کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری قابل انطباق می باشد (مزارعی، ۱۳۹۲: ۵۸) و باید توجه داشت که هر چند آرای صادره از سوی کمیسیون یاد شده در شمار اعمال اداری قرار نمی گیرند؛ ولی با این وجود با تطبیق ضوابط مربوط به ماهیت وسیله، هدف و خطا بر نوع اعمال صلاحیت کمیسیون هایی مانند کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، جنبه اداری و عمومی این دعاوی را می توان قوی تر دانست. (امامی و دیگران، ۱۳۹۱: ۴۵)

آنچه می توان به عنوان دلیل مؤید این دیدگاه مطرح شود، بخشی از رأی رویه شماره ۴۷-۱۳۶۳/۱۰/۱۷- هیات عمومی دیوان عالی کشور است که در مباحث پیشین به آن اشاره شد. براساس بخشی از این رأی، نحوه شکایت از آرای کمیسیون های مسئول در تشخیص اراضی که کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری نیز از جمله مهم ترین مصادیق آن به شمار می رود، «از انواع دعاوی و امور ترافعی محسوب نمی شود تا نیاز به رسیدگی و حل و فصل در مراجع قضایی دادگستری داشته باشد». مبنای این دیدگاه: ماهیت اعلامی و تشخیصی آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری است که صرفاً به اعلام نظر خود در خصوص نوع اراضی مورد اختلاف اقدام می نماید و در مقابل درخواست تعیین نوعیت زمین از سوی مراجع ذی صلاح به ایفای این تکلیف مبادرت می کند. بنابراین، کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، با وجود آنکه از مراجع اختصاصی اداری به شمار می رود و واجد اغلب ویژگی های این مراجع می باشد، ولی از جهت غیر ترافعی بودن رسیدگی ها، فاقد یکی از مهم ترین ویژگی های مراجع اختصاصی اداری می باشد. (رستمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۶۰)

صرف نظر از ملاحظات فوق، مشکلات فنی نظارت دادگاه های عمومی بر تصمیمات کمیسیون ها و مراجع شبه قضایی نیز از دیگر چالش های سلب صلاحیت دیوان عدالت اداری از خود نسبت به این پرونده ها به شمار می رود. زیرا واقعیت این است که امروزه با توجه به توسعه مفاهیم حقوق عمومی و پیچیدگی روزافزون این رشته که به دنبال گشایش حوزه های جدید و متنوع در آن ایجاد شده؛ قضات محاکم عمومی که در اغلب پرونده های مطروحه با موازین حقوق مدنی و کیفری روبرو هستند؛ نمی توانند همانند قضات دیوان عدالت اداری جنبه های تخصصی و فنی پرونده های مربوط به مراجع شبه قضایی را مورد رسیدگی قرار دهند. (محمودی، ۱۳۹۳: ۳۸).

نتیجه گیری

ماده ۱۲ قانون زمین شهری تشخیص عمران و احیاء و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات را به عهده وزارت مسکن و شهرسازی گذاشته است و مقرر گردیده «نحوه تشخیص نوع اراضی موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری به موجب دستورالعملی که وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به موقع اجرا می گذارد می باشد. «دستورالعمل مورد نظر تحت عنوان «دستورالعمل اجرایی مواد یک و چهارده آئین نامه قانون زمین شهری «به شماره ۳۷۰۰/۱ و به تاریخ ۲/۵/۶۷ به مراجع اجرایی در وزارت مسکن و شهرسازی ابلاغ شده است. در دستورالعمل اجرایی تشخیص عمران و تعیین نوع زمین به کمیسیونی موصوف به کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری محول شده است. نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر آرای کمیسیون ها و مراجع شبه قضایی در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مورد اشاره قرار گرفته و بر همین اساس و با توجه به حصری نبودن مصادیق ذکر شده در این بند باید اصل را بر قابل اعتراض بودن آرای کلیه مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری دانست. با این وجود، قانون زمین شهری با ذکر عبارت «دادگاه صالح» به عنوان مرجع تجدیدنظر از آرای کمیسیون موضوع ماده ۱۲ این قانون؛ ابهامی مسبوق به سابقه را درخصوص مفهوم این عبارت ایجاد کرده است. دادنامه شماره ۴۷۳-۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیات عمومی دیوان عدالت اداری در مقام بیان مقصود، عبارت «دادگاه صالح» را به دادگاه های عمومی دادگستری تفسیر کرده و در این زمینه از خود سلب صلاحیت نموده است. با این حال، محتوای این رای با توجه به ماهیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، فقدان زمینه های لازم برای اعمال نظارت قضایی دادگاه های عمومی بر آرای این کمیسیون و عدم توجه به صلاحیت ذاتی دیوان عدالت اداری و دادگاه های عمومی تا حد زیادی قابل انتقاد است. امروزه با توجه

به اهمیت بسیار زیاد حل و فصل دعاوی مربوط به اراضی موات، بایر و دایر؛ کمیسیون ماده ۲۱ قانون زمین شهری دارای نقش مهمی در تشخیص و اعلام نوع اراضی و مآلاً کاهش منازعات مطروحه در این حوزه می باشد. با این همه به نظر می رسد که تعیین دادگاه عمومی به عنوان مرجع صالح برای نظارت بر آرای صادره از سوی کمیسیون فوق تا حد زیادی مانع از ایفای نقش مؤثر این کمیسیون خواهد بود.

منابع و مراجع

- آخوندی، محمود، ۱۳۹۰ آیین دادرسی کیفری، جلد دوم، تهران، سازمان چاپ و انتشارات، چاپ سیزدهم،
- بشیری، عباس. غفاری، ابوالفضل. میزایی، امیرحسین، ۱۳۹۲، مجموعه تحلیلی و تفسیری مقررات اراضی داخل محدوده قانونی شهرها، چاپ دوم، انتشارات جنگل، تهران
- بهجت، محمدتقی، ۱۳۸۴ جامع المسائل، جلد ۵، نشر دفتر حضرت آیت الله بهجت، قم
- بهشتی، محمد جواد، مردانی، نادر، ۱۳۸۵، آیین دادرسی مدنی، انتشارات میزان، چاپ سوم، جلد اول.
- بهشتی، محمدجواد، مردانی، نادر، ۱۳۸۵ آیین دادرسی مدنی، انتشارات میزان، چاپ سوم،
- بهشتیان، سید محسن. ۱۳۸۷. بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح های عمومی شهرداری (چاپ دوم). تهران: طرح نوین اندیشه. ص ۷۹.
- پورسلیم بناب، جلیل، ۱۳۸۱. بررسی حقوقی و نحوه تفکیک و افراز املاک، اراضی، باغات، آثار اندیشه، چاپ دوم.
- پورسلیم بناب، جلیل، ۱۳۸۶ بررسی حقوقی و نحوه تفکیک و افراز املاک، اراضی، باغات، آثار اندیشه، چاپ دوم،
- ثابتی، محمد، ۱۳۷۳ وضعیت حقوقی اراضی موات و بایر، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران
- جامه بزرگ، محمد، ۱۳۶۹ تملک اراضی توسط دولت و شهرداری ها، انتشارات مسلم همدان
- حسینی، سید جعفر، ۱۳۶۵، مالکیت زمین در اسلام، انتشارات اسلامی، قد
- خامنه ای، سید محمد، ۱۳۸۶، مالکیت عمومی، انتشارات تولید کتاب، تهران
- خمینی، روح الله، ۱۳۷۹، تحریر الوسیله، موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، تهران،
- رحمانی، اختر، ۱۳۸۴، مالکیت و بهره برداری از زمین در ایران، چاپ اول، انتشارات کتب ایران، تهران
- رضوانی، غلامرضا، ۱۳۷۸ زمین موات، فصلنامه فقه اهل بیت، شماره ۱۷ و ۱۸، قم
- زرقانی، سید رضا، ۱۳۸۵. نقدی بر قانون اصلاحی حفظ کاربری اراضی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی،
- زندى، محمدرضا. ۱۳۹۱. آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری. مجله قضاوت، (۷۶).
- شریعت پناهی، سید ابو الفضل قاضی، ۱۳۸۳، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی»، نشر میزان،
- شمس، عبدالله، ۱۳۸۶، آیین دادرسی مدنی، تهران، انتشارات دراک، چاپ ۱۶،
- شهری، غلامرضا و حسین آبادی، امیر، ۱۳۸۵، مجموعه نظرهای مشورتی اداره حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه، انتشارات روزنامه رسمی، تهران،
- شیدفر، زین العابدین، ۱۳۴۲، حقوق عمومی و اداری جلد ۲، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- صدارت، علی. ۱۳۸۶، حقوق مالکیت و مالکیت معنوی (چاپ چهارم). تهران: نشر مرکز تحقیقات.
- صدر، محمد باقر، ۱۳۵۷، اقتصاد ما، انتشارات اسلامی، قم
- صدرزاده افشار، سید محسن، ۱۳۷۶، آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، چاپ چهارم، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، ۱۳۷۸، حقوق اداری، انتشارات سمت.
- علوی، سعید، ۱۳۸۵، اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی، وزارت کشاورزی،

- فدوی، سلیمان، ۱۳۸۹، شناخت انواع اراضی، مجله کانون، شماره ۱۱۱.
- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۷۹، حقوق مدنی اعمال حقوقی، قرارداد و ایقاع، نشر شرکت سهامی انتشار، چاپ ۷.
- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۷۷، قانونی مدنی در نظم حقوقی کنونی، نشر دادگستر، چاپ دوم، پاییز
- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۵ دوره مقدماتی حقوق مدنی، اموال و مالکیت، انتشارات میزان،
- کامیار، غلامرضا، ۱۳۸۷. حقوق شهری. تهران: انتشارات مجد.
- کامیار، غلامرضا، ۱۳۸۷، حقوق شهری و شهرسازی، تهران: مجد، چاپ سوم.
- متین دفتری، احمد، ۱۳۴۲، آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، تهران، چاپ ۲.
- محقق داماد، سید مصطفی، ۱۳۹۰، قواعد فقه مدنی، ج ۱، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.
- مدرس، سیدعلی، ۱۳۹۱، زمین موات، مجله کانون وکلا، سال هشتم، شماره ۵۱، تهران
- مدنی، جلال الدین، ۱۳۷۵، آیین دادرسی مدنی، تهران: گنج دانش، جلد دوم.
- مدنی، جلال الدین، ۱۳۷۵، آیین دادرسی مدنی، تهران، گنج دانش
- مردانی، نادر و بهشتی، محمد جواد، ۱۳۸۰ آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، تهران، نشر دادگستر، چاپ اول.
- مشکینی، ۱۳۵۹، مالکیت زمین و چگونگی تقسیم آن در اسلام، مجله پیام انقلاب، شماره سیزدهم، قم
- معین، دکتر محمد، ۱۳۶۰. فرهنگ فارسی متوسط، ج ۱، انتشارات امیرکبیر، چاپ چهارم،
- مهرپور، حسین، ۱۳۶۹، تجدیدنظر در حکم دادگاه و موعد آن از نظر فقه امامیه و حقوق موضوعه ایران، مجله کانون وکلا، ش ۱۵۰ - ۱۵۱.
- میرزایی، علیرضا، ۱۳۹۲. تملک اراضی توسط دولت و شهرداریها. تهران: انتشارات بهرامی.
- میرزایی، علیرضا، ۱۳۹۳ مراجع تشخیص اراضی موات، انتشارات بهنامی چاپ دوم، تهران.
- نام جویان، عباس، ۱۳۸۶ سیر جلوگیری از تغییر کاربری اراضی، حقوق محیط زیست، معاونت پژوهشی بنیاد مسکن،
- هداوند، مهدی، آثابی طوق، مسلم، ۱۳۸۹، دادگاه های اختصاصی اداری، تهران: نشر خرسند.
- اسدی، لایلا، ۱۳۸۰ بررسی فقهی و حقوقی اراضی موات فصلنامه ندای صادق، شماره ۲۱، ۲۲، بهار و تابستان
- حاجیان، علی، ۱۳۸۴ مفاهیم و اصطلاحات جنگل و پاره ای از قوانین مهم جنگل، نشریه کارشناس، شماره نشریه ۵۱، بهار
- عراقی، عزت الله، غمامی، مجید، ۱۳۸۶ حقوق منابع طبیعی، اصل حفاظت از منابع طبیعی، نشریه جنگل و مراتع، شماره نشریه ۲۹،
- عسگری، غلامحسین، ۱۳۷۷، بحث و بررسی درباره ماده واحده قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن، مصوب ۱۳۶۵/۹/۳۰ و محدوده عمل آن، مجله کانون، سال چهل و دوم، دوره دوم، شماره ۶، خرداد
- غمامی، مجید، ۱۳۴۸ حقوق و منابع طبیعی، اموال عمومی، حقوق مالکیت، تهران، نشریه جنگل و مراتع، شماره نشریه ۲۰،
- فدوی، سلیمان، ۱۳۸۹، اختصاری در باب؛ شناخت انواع اراضی، مجله کانون، شماره ۱۱۱، آذر
- قاسمی حامد، عباس، ۱۳۸۰ نظارت پذیری شورای اسلامی شهر در چارچوب حقوق شهری، مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۴۳-۳۳،
- مهرپور، حسین، ۱۳۶۹ تجدیدنظر در حکم دادگاه و موعد آن از نظر فقه امامیه و حقوق موضوعه ایران، مجله کانون وکلا،
- یاوری، فتح الله، صلاحیت ذاتی؛ ۱۳۵۷ رویه های قضایی دیوان عالی کشور، مجله حقوقی وزارت دادگستری، سال بیستم، شماره سوم، مهرماه
- ترابی اردکانی، محمد هادی. ۱۳۷۷. نگرشی بر دوام حقوق حاکم بر شهر و مسائل شهرسازی در ایران. کارشناسی ارشد. دانشگاه شیراز. دانشکده حقوق. حقوق عمومی.
- منفرد، علی. ۱۳۸۴. تملک اراضی اشخاص توسط دولت و شهرداریها. کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد خوراسگان.