

به نام خدا

اظهاری نظر کارشناسی درباره:

« طرح استفساریه قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی
برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی »



مشخصات طرح

دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:
۵۳



دفتر مطالعات حقوقی

گروه حقوق تجارت

مشخصات گزارش

نوع گزارش:

- طرح / لایحه
- راهبردی
- نظارتی

شماره مسلسل:

۲۴۰۲۰۳۹۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۱۱/۱۷



محمد شکوری گرکانی، محسن بابایی



چکیده

قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی، مصوب ۱۳۸۱/۰۵/۰۶ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۸۳/۰۳/۰۶، واجد محدودیت‌هایی در زمینه نقل و انتقال، تفکیک، افراز و تغییر کاربری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن است. در رابطه با دامنه شمول محدودیت‌های یادشده، از این حیث که آیا به اراضی و املاک واقع در محدوده روستاها تسری دارد یا خیر، اختلاف نظرهایی وجود دارد. در این راستا، استفساریه‌ای با هدف شفاف‌سازی در دامنه شمول ضوابط قانونی یادشده تنظیم و با شماره ثبت ۵۳ در مورخ ۱۴۰۳/۰۵/۱۴ اعلام وصول شده است. به نظر می‌رسد مراد قانونگذار از وضع ممنوعیت و محدودیت در قانون فوق، کلیه اراضی فاقد کاربری مسکونی بوده و اختصاص به اراضی شهری نداشته است. لذا طرح استفساریه مزبور که در کمیسیون مربوط به تصویب رسیده، به لحاظ تضييق مصادیق قانون، از حیثه تفسیر خارج و مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

در قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی [۱]، نقل و انتقال و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی به منظور ساخت مسکن به تعاونی‌های مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی ممنوع اعلام شده است. بر این اساس، نقل و انتقال اراضی فاقد کاربری مسکونی در داخل محدوده شهرها، شهرک‌ها و شهرهای جدید مشروط به اخذ گواهی بلامانع از متولیان احداث مناطق یادشده است. ضمناً در ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی این قانون، نقل و انتقال و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی مشروط به درج کاربری در سند مالکیت، مجاز شده است. این ممنوعیت به دلیل جلوگیری از تغییر کاربری غیرمجاز اراضی از کاربری‌های مختلف به کاربری مسکونی و همچنین مقابله با به هم ریختگی در ساخت مسکن و عدم رعایت الزامات آمیشی و مدیریت شهری و روستایی در توزیع خدمات است. وضع شده است. در این راستا تردید ایجاد شده که آیا علاوه بر شهرها به عنوان مصداق اجلی و بارز قانون، روستاها نیز مشمول هستند یا خیر. لذا طرح استفساریه بدین منظور در کمیسیون به تصویب رسیده و روستاهای دارای طرح هادی را از شمول قانون خارج نموده است.

احمد حکیم‌جوادی، جلیل محبی، حجت ورمزیاری (ناظران علمی)؛ نرجس امیراحمدی (صفحه‌آرا)

نقاط قوت و ضعف طرح

همانگونه که شورای نگهبان در نظریه تفسیری خود ذیل اصل (۷۳) قانون اساسی اعلام نموده است، تفسیر قانون نباید منجر به توسعه یا تضییق دایره شمول قانون شود و صرفاً باید احراز نظر مقنن در آن صورت گیرد. در طرح استفساریه فوق که به تصویب کمیسیون رسیده، با خارج نمودن روستاها از شمول قانون، دایره مصادیق قانون مضیق می‌شود و کاهش خواهد یافت؛ زیرا در ماده (۴) قانون، اراضی خارج از محدوده و حریم شهرها نیز صراحتاً مشمول ممنوعیتهای قانونی قرار گرفته‌اند و مفاد استفساریه بدین لحاظ در تغایر با نظریه تفسیری شورای نگهبان و بالتبع در تضاد با اصل (۷۳) قانون اساسی قرار می‌گیرد.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

با توجه به اینکه مفاد طرح استفساریه قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی به لحاظ خروج روستاها از شمول قانون موجب تضییق مصادیق آن می‌شود، مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی به نظر می‌رسد. لذا رد کلیات آن مورد پیشنهاد است. اما در عین حال، به منظور تامین دغدغه طراحان محترم و کمیسیون محترم در راستای زمینه‌سازی برای اختصاص اراضی دارای کاربری عمومی واقع در محدوده روستاها برای امر مسکن، پیشنهاد می‌شود مراتب ضمن پیش بینی ضوابط دقیق برای تغییر کاربری در موارد ضروری و تعیین مرجع قانونی مربوطه در قالب یک طرح جداگانه پیگیری شود.

۱. مقدمه

در اواخر سال ۱۳۷۹، به منظور قاعده‌گذاری در اختصاص زمین جهت ساخت‌وسازهای مسکونی و مقابله با بی‌انضباطی‌هایی که عمدتاً توسط شرکت‌های تعاونی ساخت مسکن در تملک و تغییر کاربری‌های غیرقانونی اراضی فاقد کاربری مسکونی در داخل و خارج از محدوده شهرها اتفاق می‌افتاد، لایحه‌ای با عنوان «لایحه منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی»، توسط وزارت مسکن و شهرسازی وقت، تهیه و جهت بررسی و تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. قوه مقننه، لایحه مذکور را پس از اصلاحاتی، در مورخ ۱۳۸۱/۰۵/۰۶ به تصویب رسانید. آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور نیز حدود دو سال بعد و در مورخ ۱۳۸۳/۰۳/۱۰ به تصویب هیأت وزیران رسید. به موجب این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌هایی برای نقل و انتقال (اعم از رسمی و عادی)، تفکیک، افراز، صدور سند مالکیت و تغییر کاربری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن وضع شد.

به این صورت که طبق مواد (۱)، (۲)، (۳) و (۴) قانون فوق‌الاشاره، متقاضی تغییر کاربری و یا مرجع واگذارکننده زمین به شرکت‌های تعاونی مسکن و اشخاص حقیقی و حقوقی مکلف بوده‌اند، جهت احداث مسکن در زمین مربوطه، گواهی مبنی بر بلا مانع بودن احداث واحد مسکونی را بسته به مکان استقرار زمین، از مراجع ذیصلاح اخذ کنند. اگر زمین مربوطه در داخل محدوده شهرها باشد، باید به شهرداری و اگر داخل محدوده شهرک‌های مسکونی و شهرهای جدید باشد، باید به سازمان مسکن و شهرسازی مراجعه شود. مشابه همین فرایند در ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی [۲] قانون موصوف، برای روستاها تقریر شده است. به نحوی که بر اساس ماده مذکور، «هر نوع نقل و انتقال اراضی برای امر مسکن اعم از رسمی و عادی در داخل محدوده روستاها منوط به استعلام از دهیاری» شده است

و دهیاری‌ها نیز باید با همکاری بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، «در صورت وجود طرح هادی روستایی بر اساس طرح مصوب مذکور و در صورت عدم وجود طرح‌های هادی، طبق عرف محل، کاربری و ضوابط ساختمانی مربوط» را اعلام کنند. مستند به احکام مذکور، در مراجع تصویب‌کننده تهیه و بازنگری طرح‌های هادی روستایی، با برخی از درخواست‌های تغییر کاربری اراضی فاقد کاربری مسکونی واقع در محدوده روستاها که تاریخ نقل و انتقال آنها (اعم از رسمی یا عادی) بعد از تاریخ تصویب قانون فوق‌الذکر (۱۳۸۱/۰۵/۰۶) بوده باشد، مخالفت می‌شود. البته در رابطه با اینکه اساساً ضوابط قانون موصوف، در مورد اراضی داخل محدوده روستاها نیز مصداق دارد یا خیر، اختلاف نظرهایی وجود دارد. از همین رو، تعدادی از نمایندگان محترم در مقام چاره‌اندیشی برای حل مسأله مذکور، استفساریه‌ای تنظیم کرده‌اند که در ادامه ضمن بیان مفاد استفساریه، اظهار نظر کارشناسی ارائه می‌شود.

بررسی طرح استفساریه

در مقدمه توجیهی طرح تقدیمی از سوی نمایندگان محترم مجلس، مهمترین دلیل تقدیم طرح مزبور چنین اعلام شده است که با توجه به صراحت ماده (۱) قانون مبنی بر ممنوعیت و محدودیت فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن، ممنوعیت قانونی اختصاص به اراضی واقع در محدوده شهرها، شهرک‌های مسکونی و شهرهای جدید دارد و اراضی واقع در محدوده طرح هادی روستایی مد نظر قانونگذار نبوده و با توجه به ابهام ایجاد شده و تسری ممنوعیت در آیین نامه اجرایی قانون به اراضی واقع در محدوده روستاها، به منظور تصریح به مستثنی بودن اراضی روستایی از شمول ممنوعیت قانونی، استفساریه تهیه و تقدیم مجلس شده است.

متن سؤال و پاسخ طرح استفساریه یادشده که در کمیسیون مصوب گردیده، بدین شرح است:

سؤال: آیا احداث بنا در روستا مشمول ضوابط قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب سال ۱۳۸۱ مجلس شورای اسلامی می‌شود یا خیر؟
پاسخ: خیر - احداث بنا در محدوده مصوب طرح هادی روستا مشمول ضوابط طرح هادی روستایی خواهد بود.

در خصوص طرح استفساریه و مصوبه کمیسیون، نکاتی به شرح زیر قابل توجه است:

۱- عدم همخوانی مناسب با اهداف قانون

ماده (۱) قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مقرر می‌دارد: «از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون هرگونه واگذاری و نقل و انتقال اراضی به اشخاص حقیقی و حقوقی و شرکت‌های تعاونی مسکن اعم از شرکت‌های تعاونی مسکن کارمندی و کارگری و تعاونی‌های مسکن کارکنان نیروهای نظامی و انتظامی برای امر مسکن در داخل محدوده (قانونی) شهرها، شهرک‌ها و شهرهای جدید موقوف به اخذ گواهی مبنی بر نداشتن کاربری معارض و ضوابط ساخت و ساز متناسب با نیاز و هدف متقاضیان در اراضی مورد نظر از مراجع مذکور در مواد (۳) و (۴) این قانون می‌باشد.» در بادی امر با ملاحظه مفاد ماده (۱) قانون، ممکن است اینگونه متبادر به ذهن شود که با توجه به قید عبارت «داخل محدوده (قانونی) شهرها، شهرک‌ها و شهرهای جدید» در این ماده، صرفاً اراضی داخل در محدوده نقاط زیستگاهی یاد شده مشمول ممنوعیت مندرج در قانون بوده و اراضی روستایی ارتباطی با قانون فوق ندارند؛ لیکن مذاقه و بررسی جامع‌تر قانون بدین حقیقت رهنمون می‌سازد که اشاره به اراضی داخل محدوده نقاط زیستگاهی یاد شده در ماده (۱) بیشتر به جهت مصادیق صورت گرفته است؛

زیرا، غالب استفاده از کاربری مسکونی در داخل محدوده شهرها، شهرک‌ها و شهرهای جدید صورت می‌گیرد. لیکن این امر نافعی شمول آن بر اراضی واقع در خارج از محدوده قانونی شهرها اعم از اراضی واقع در حریم شهرها و اراضی روستایی نیست. زیرا در ماده (۴) قانون مزبور، مقرر شده است که «هرگونه نقل و انتقال و واگذاری زمین به شرکتهای تعاونی مسکن و اشخاص حقیقی و حقوقی برای امر مسکن در خارج محدوده (قانونی) شهرها اعم از داخل و یا خارج از حریم شهرها به جز در محدوده مصوب شهرهای جدید و شهرک‌هایی که طبق مقررات و براساس طرحهای مصوب احداث شده یا می‌شوند، ممنوع می‌باشد. احراز وقوع زمین مورد نظر در داخل شهرهای جدید و شهرک‌های مصوب و تناسب زمین مذکور از نظر کاربری و ضوابط ساختمانی با برنامه‌های متقاضیان به عهده سازمان مسکن و شهرسازی استان می‌باشد.» تصریح به ممنوعیت نقل و انتقال و واگذاری اراضی در خارج از محدوده شهرها در این ماده، تردیدی باقی نمی‌گذارد که صرفاً اراضی محدوده شهری مد نظر قانونگذار نبوده و منطوق ماده (۱) را باید حمل بر مسامحه در تعبیر و از باب غلبه مصادیق دانست. به‌ویژه اینکه در ماده (۱۳) آیین‌نامه اجرایی قانون مورد بحث، بلافاصله بعد از عبارت «خارج از حریم شهرها» عبارت «به جز روستاها» داخل پراکنش آورده شده است. لذا می‌توان اینگونه استنباط کرد که، هر جا در قانون و آیین‌نامه اجرایی عبارت «خارج از حریم شهرها» به صورت عام و مطلق بکار رفته باشد، شامل روستاها نیز می‌شود مگر اینکه صراحتاً در قانون یا آیین‌نامه اجرایی، با ذکر عبارتی مانند «به جز/استثنای روستاها» بر مستثنی نمودن آن تأکید شود.

۲- تخریب اراضی کشاورزی و کاهش زیست پذیری روستاها

از سوی دیگر باید توجه داشت که مستثنی نمودن اراضی روستایی از شمول ممنوعیت و محدودیت مندرج در قانون، موجب تجویز بی قید و شرط و گسترده تغییر کاربری اراضی کشاورزی، آموزشی، مذهبی، بهداشتی، ورزشی، فضای سبز و ... روستایی به کاربری مسکونی شده و در دراز مدت با توجه به ارزش افزوده کاربری مسکونی، سبب می‌شود این پدیده به شکل گسترده و بی‌ضابطه رواج پیدا کند که نتیجه محتوم آن، نابودی و سلب قابلیت سکونت در روستاها است؛ زیرا لازمه حفظ ویژگی سکونت پذیری روستا، وجود انواع مختلف کاربری اراضی در آن می‌باشد. در ضمن باید به این نکته نیز توجه داشت که در برخی از روستاهای کشور به دلیل کیفیت پایین زندگی و عدم تأمین نیازهای معیشتی خانوارها، جمعیت ساکن در حال کاهش و مهاجرت از آنها به شهرها و کلانشهرها صورت می‌گیرد. از طرفی در حال حاضر ظرفیتهای قابل استفاده مناسبی برای تأمین نیازهای مسکونی روستاییان وجود دارد و نیاز چندانی به تغییر کاربری و اختصاص اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن احساس نمی‌شود مگر در چند استان خاص. لذا صدور قاعده عام برای کل روستاهای کشور و تجویز بی‌قید و شرط تغییر کاربری‌های عمومی به مسکونی، غیرمنطقی است و می‌تواند به طور جدی کیفیت زیست‌پذیری روستاها را تحت‌الشعاع قرار دهد.

۳- تضییق دامنه شمول قانون و تعارض با قانون اساسی

صرفنظر از ایراد فوق، مهمترین ایراد این طرح و مصوبه کمیسیون این است که مطابق نظریه تفسیری شورای محترم نگهبان به شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ ذیل اصل (۷۳) قانون اساسی، «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است بنابراین تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود» لذا با توجه به اطلاق ماده (۴) قانون که اراضی خارج از محدوده قانونی شهرها را مشمول ممنوعیت قانونی دانسته و اراضی واقع در طرح هادی روستایی نیز از مصادیق اراضی خارج از محدوده شهرها محسوب می‌شوند، مفاد طرح و مصوبه کمیسیون، تضییق مصادیق قانون است و تفسیر محسوب نمی‌شود؛ بنابراین به نظر می‌رسد مصوبه فوق مغایر با اصل (۷۳) قانون اساسی می‌باشد. لذا پیشنهاد می‌شود استفساریه به تصویب نرسد.

مع الوصف، پیش بینی نمودن امکان تغییر کاربری اراضی فاقد کاربری مسکونی روستایی در موارد ضروری و استثنایی همانند آنچه که در قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها - مصوب ۱۳۶۷/۰۸/۲۹ و ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی معماری و شهرسازی مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ با اصلاحات بعدی برای شهرها پیش‌بینی شده است به همراه پیش بینی ضوابط دقیق این امر و تعیین مرجع قانونی مربوطه در یک طرح جداگانه قابلیت پیگیری دارد تا دغدغه نمایندگان محترم طراح نیز تامین شود.

نتیجه‌گیری

با توجه به صراحت ماده (۴) قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکتهای تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی، ممنوعیت مندرج در قانون شامل اراضی خارج از محدوده و حریم قانونی شهرها نیز می‌شود و یکی از اراضی خارج از محدوده و حریم قانونی شهرها، اراضی واقع در طرح هادی روستایی محسوب می‌شود. لذا به نظر می‌رسد با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ ذیل اصل (۷۳) قانون اساسی که توسعه و تضییق مصادیق قانون را از شمول تفسیر خارج نموده است و با عنایت به اینکه مصوبه کمیسیون در خصوص طرح فوق موجب تضییق مصادیق قانون می‌شود، مصوبه مزبور مغایر با اصل (۷۳) قانون اساسی است. همچنین، خارج نمودن اراضی واقع در طرح هادی روستایی از شمول ممنوعیت قانونی، موجب تغییر کاربری گسترده اراضی با کاربری کشاورزی، آموزشی، ورزشی، مذهبی، اداری و بهداشتی به کاربری مسکونی گردیده و در دراز مدت سبب سلب قابلیت سکونت در روستاها می‌گردد. لذا عدم تصویب استفساریه مورد پیشنهاد است.

باید توجه داشت که اساساً مسئله و دغدغه مورد نظر طراحان محترم، از طریق استفساریه قابل حل نیست. این موضوع نیاز به قانونگذاری جدید دارد و صرف پاسخ بله یا خیر در رابطه با سؤال طرح استفساریه، نمی‌تواند رافع معضل پیش‌آمده در موضوع چگونگی رفتار در خصوص تغییر کاربری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن در روستاها باشد. چه بسا صدور قاعده عام برای خارج ساختن روستاها از دامنه شمول قانون و آیین‌نامه اجرایی مورد بحث در قالب طرح استفساریه، برخلاف انتظار و دغدغه طراحان طرح برای افزایش مهاجرت‌های معکوس (از شهر به روستا)، به تشدید پدیده مهاجرت‌های روستا-شهری بیانجامد. در نتیجه بهتر است در قالب طرح یا لایحه مستقل، ضوابط مناسبی برای تغییر کاربری اراضی فاقد کاربری مسکونی در روستاها پیش‌بینی شود. به نحوی که ضمن تأمین احتیاجات مسکونی روستاییان، از گسترش پدیده خانه‌های دوم و خالی در روستاها جلوگیری شده و خللی به ماهیت تمدن‌ساز و کارکرد تولیدی روستاها وارد نشود. اینگونه دغدغه نمایندگان محترم طراح نیز تامین می‌شود.

جدول مرتبط با طرح استفساریه

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحده		✓		

شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهاری نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحده	ماده واحده- آیا احداث بنا در روستا مشمول ضوابط قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب سال ۱۳۸۱ مجلس شورای اسلامی می‌شود یا خیر؟ پاسخ: خیر - احداث بنا در محدوده مصوب طرح هادی روستا مشمول ضوابط طرح هادی روستایی خواهد بود.		✓			با توجه به اینکه این استفساریه موجب تضییق مصادیق قانون فعلی می‌گردد، مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی است و از طرفی به تخریب اراضی کشاورزی و کاهش زیست‌پذیری روستاها منتج می‌شود. عدم تصویب آن مورد پیشنهاد است.	

منابع و مأخذ

- [۱] قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی، ۱۳۸۱.
- [۲] آیین نامه اجرایی قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۱۳۸۳.

گزیده سیاسی / مدیریتی (پیامک منتخب)

استفساریه قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن، به لحاظ تضییق مصادیق قانون، مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی است و عدم تصویب آن پیشنهاد می‌شود. البته پیش بینی ضوابط دقیق برای تغییر کاربری در روستاها در طرح جداگانه قابلیت پیگیری دارد.