

دو فصلنامه بین المللی تحقیقات حقوق قضایی

License Number:86227 Article Number:Y4N679679625 ISSN-P:2717-1132

چالش های حقوقی اراضی خالصه در سطح شهر کرج

(تاریخ دریافت ۱۴۰۲/۰۵/۱۵ تاریخ تصویب ۱۴۰۲/۰۶/۱۲)

دکتر رضا بیرانوند^۱

دارنده تندیس پژوهشگر برتر از موسسه قانون یار در سال ۱۴۰۲

محمد موسی زاده

کارشناس ارشد حقوق ثبت اسناد و املاک

چکیده

اراضی خالصه یک شکل از انواع تاریخی زمین داری دولتی در ایران است که مالکیت آن در اختیار دولت قرار داشت و مبدأ پیدایش آن در ایران به زمان تشکیل دولتها (دولتهای منطقه ای و مرکزی) بر می گردد و دولت بر اساس سیاست های مالی و اداری روال های مختلفی در امور خالصه ها (افزایش و کاهش) در پیش می گرفت و این امر تأثیر عمیقی بر مناسبات ملک داری در این کشور داشت. در این پژوهش وضعیت خالصه ها را در شهر کرج از زمان تصویب لایحه قانونی فروش خالصجات در سال ۱۳۳۴ از نظر سیاست دولت و پس از آن در دوره پیروزی شکوهمند جمهوری اسلامی ایران با تصویب ماده واحده لایحه قانونی بند «ب» ماده ۶ اساسنامه سازمان عمران و اراضی شهری استان تهران مصوب ۱۳۵۸ و چالشها و تعارضات قانونی که ناشی از مصوبات سازمان ملی و مسکن در تاریخ ۶۱/۳/۳۰ و ۸۷/۹/۲۴ با تصویب اساسنامه های سازمان عمران و اراضی شهری استان تهران «اختیار اجرای امور مستغلات خالصه و عرصه اعیانی های احداثی در زمین های خالصه به وزارت راه و شهرسازی» و مغایرت آن با قوانین (ماده واحده لایحه قانونی اصلاح بند (ب) ماده (۶)) اساسنامه سازمان عمران اراضی شهری استان تهران مصوب ۱۳۵۸) و پیامدهای حقوقی موجود که درآمدهای پایدار مدیریت شهری را در شهر کرج، با مشکل مواجه کرده را مورد بررسی قرار می دهد.

واژگان کلیدی: اراضی، خالصه، صورتمجلس تفکیکی، قیمت منطقه بندی، محدوده شهر، اعیان

^۱ نویسنده مسئول



بخش اول: کلیات

یکی از منابع درآمدی مدیریت شهری در شهرستان کرج وجود اراضی خالصه می باشد که با فروش این اراضی باعث به وجود آمدن درآمدهای پایدار در محدوده شهری و نیز سنددار نمودن املاک قولنامه ای، ایجاد فضاهای رفاهی، تفریحی و عمرانی شهری می شد که با تصویب اساسنامه ها سازمان ملی و مسکن (اساسنامه سازمان عمران و اراضی شهری استان تهران مصوب ۶۱/۳/۳۰ و ۸۷/۹/۲۴ و ماده ۸۱ آیین نامه اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰) اختیار اجرای امور وظایف مندرج در قوانین و مقررات مربوطه در خصوص زمین و مسکن در محدوده و حریم شهرها، مستغلات خالصه و عرصه اعیانی های احداثی در زمین های خالصه به وزارت راه و شهرسازی، موجب نسخ ماده واحده بند «ب» ماده ۶ اساسنامه سازمان عمران اراضی شهری مصوب شورای عالی انقلاب مصوب ۱۳۵۸ گردید. لذا با توجه به تصویب اساسنامه ها و آئین نامه موجود، باعث به وجود آمدن مشکلات عدیده برای مجموعه مدیریت شهری و بسیاری از شهروندان (متصرفین اعیان) شده است. وجود مشکلاتی همچون تفاسیر دستگاه های اجرایی مانند (اداره راه و شهرسازی، اداره ثبت اسناد و املاک و سازمان بازرسی) در خصوص نسخ ماده واحده بند «ب» ماده ۶ اساسنامه سازمان عمران اراضی شهری مصوب شورای عالی انقلاب مصوب ۱۳۵۸، به موجب ماده ۸۱ آیین نامه اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ و اساسنامه سازمان عمران و اراضی شهری استان تهران مصوب ۶۱/۳/۳۰ و ۸۷/۹/۲۴، و عدم محق بودن شهرداری برای واگذاری این اراضی موجب از بین رفتن درآمدهای پایدار مجموعه مدیریت شهری و به تبع آن مانع ایجاد فضاهای رفاهی و سامان بخشیدن به املاک قولنامه ای می شد.

با بازدیدهای میدانی و مراجعه متصرفین به مجموعه شهری و ایجاد نارضایتی از نحوه واگذاری این اراضی توسط اداره کل راه شهرسازی با وجود آیین نامه های داخلی و نیز زمانبر بودن مراحل واگذاری و همچنین عدم صدور پروانه ساختمانی توسط شهرداری تا تعیین تکلیف عرصه خالصه و اخذ سند عرصه و نیز چالشهای قانونی در خصوص اختلافات بین دستگاه ها برای محق بودن این اراضی علاوه بر سر درگمی شهروندان باعث کاهش چشمگیر ساخت و ساز در محدوده شهری در شرایط کنونی می شد در نهایت با مطالعات قوانین موضوعی و دستورالعمل های مرتبط بین ادارات و نهاد ها می توان به ریشه تعارضات و ارائه راهکار برای حل آنها دست یافت.



بخش دوم: تعاریف و اصلاحات (واژه شناسی عمومی و تخصصی)

بند اول: تعریف اراضی

اراضی جمع ارض و در لغت به معنای زمین، مورد استفاده قرار می گیرد (اعم از اینکه مالک داشته باشد یا مالکیت خاصی برای آن متصور نباشد). در این ارتباط، اصطلاح اراضی به واژه عرصه معنای نزدیکی دارد. با این تفاوت که عرصه به زمینی اطلاق میگردد که مملوک (دارای مالک معین) باشد و معمولاً در مقابل اعیانی به کار برده می شود. بنابراین متوجه خواهیم شد که رابطه بین این دو واژه، عموم و خصوص مطلق است به همین جهت اعتقاد بر این است که واژه اراضی، مفهوم عام تری از عرصه دارد. زیرا اراضی بلاصاحب، موات و در حکم مواتی وجود دارند که نوعاً اراضی محسوب می گردند حال آنکه به کارگیری واژه عرصه برای آنها در عالم حقوق، زینده نخواهد بود (فدوی، سلیمان، شناخت انواع اراضی، ماهنامه کانون، شماره ۱۱۱، ۱۳۸۹)

بند دوم: انواع اراضی

- **اراضی موات** زمین هایی است که سابقه احیاء و بهره برداری ندارد و به صورت طبیعی باقی مانده است.
(قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵ مجلس شورای اسلامی).
- **اراضی دایر** زمینهای احیاء شده ای است که مستمراً مورد بهره برداری است)
قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵ مجلس شورای اسلامی).
- **اراضی آیش** زمین دایری است که به صورت متناوب طبق عرف محل برای دوره معین بدون کشت بماند. (قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵ مجلس شورای اسلامی).
- **اراضی بایر شهری** - زمینهایی است که سابقه احیاء دارد ولی به علت اعتراض و عدم بهره برداری برای مدت ۵ سال متوالی بدون عذر موجه متروک مانده و یا بماند
(قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ مجلس شورای اسلامی)
- **جنگل و بیشه طبیعی جنگل** یا بیشه طبیعی به مجتمعی اطلاق می شود متشکل



را عرصه و هوایی و مرکب از موجودات زنده از منشاء نباتی (درخت - درختچه - بوته - نهال - علف - خزه) و حیوانی، صرف نظر از درجه تکامل آن که دست بشر در ایجاد و پرورش آن دخیل نبوده باشد، (قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵ مجلس شورای اسلامی).

- **مرتع** زمینی است اعم از کوه و دامنه یا زمین مسطح که در فصل چرا دارای پوششی از نباتات علوفه‌ای خودرو بوده و با توجه به سابقه چرماً مرتع شناخته شود، اراضی که آیش زراعتند ولو آن که دارای پوشش نباتات علوفه‌ای خودرو باشند مشمول تعریف مرتع نیستند. اگر مرتع دارای درختان جنگلی خودرو باشد مرتع مشجر نامیده می‌شود (قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵ مجلس شورای اسلامی).
- **اراضی جنگلی** به جنگل تکامل نیافته‌ای اطلاق می‌شود که به یکی از اشکال زیرباشد:

الف - تعداد کنده درخت یا نهال با بوته جنگلی در هر هکتار آن جداگانه یا مجموعاً از یکصد عدد تجاوز نماید.

ب - درختان جنگلی به صورت پراکنده موجود باشد به نحوی که حجم آن در هر هکتار در شمال ایران (از حوزه آستارا تا حوزه گلیداغی) کمتر از پنجاه متر مکعب و در سایر نقاط ایران کمتر از بیست متر مکعب باشد.

اگر در اراضی (بند ۲) درخت شمشاد وجود داشته باشد و حجم درختان آن بیش از سی متر مکعب در هکتار باشد جنگل شمشاد محسوب می‌گردد (قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵ مجلس شورای اسلامی).

- **اراضی مستحذثه** زمینی است که در نتیجه خشک افتادن آب دریاها - دریاچه‌ها و تغییر بستر رودخانه‌ها یا خشک شدن تالاب ایجاد شده باشد (قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵ مجلس شورای اسلامی).
- **اراضی ساحلی** زمینیهایی است که در مجاورت حریم دریا و دریاچه و یا اراضی



مستحدثه قرارداد و با توجه به تعریف انواع اراضی مذکور در این قانون بر حسب مورد در حکم یکی از آنها محسوب خواهد شد (قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵ مجلس شورای اسلامی).

بند سوم: اراضی خالصه

املاک خالصه املاکی بود که مالکیت آن در اختیار دولت قرار داشت و مبدأ پیدایش آن در ایران به زمان تشکیل دولتها (دولتهای منطقه ای و مرکزی) بر می گردد و این املاک به شرح زیر قابل تقسیم است:

- **خالصجات تیولی:** این نوع خالصجات از طرف حکومت (پادشاه) به استانداران، فرمانداران، حکام نظامی و سایر اشخاص خاص در مقابل دریافت وجوهی به عنوان مالیات و تهیه سرباز برای مدتی معین یا تمام عمر و گاهی به صورت موروثی واگذار می شده است و در مقابل، گیرنده میبایست در جنگ، با اعلام حکومت مرکزی، نیروی سواره و نظامی بفرستد (اصلاحی و همکاران، حسین، مجموعه قوانین و مقررات اصلاحات اراضی، مدیریت حفظ کاربری و امور زمینی، ۱۳۸۱ ص ۱۲ و لمتن، ا.ک.اس. مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری، ص ۴۲۵)
- **خالصجات انتقالی:** خالصجات انتقالی املاکی بود که اکثراً از طرف دیوان با حق انتقال به اشخاص واگذار می گردید. و یا به عبارتی دیگر برای مدت محدود به استفاده کننده داده می شدند (اصلاحی و همکاران، حسین، مجموعه قوانین و مقررات اصلاحات اراضی، مدیریت حفظ کاربری و امور زمینی، ۱۳۸۱ ص ۱۲ و لمتن، ا.ک.اس. مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری، ص ۴۲۵)
- **خالصجات دیوانی:** خالصجاتی بود که زیر نظر مستقیم دولت اداره می شد و به زارع واگذار می گردید و حقوق دولت از آنها اخذ می شد و یا اینکه در تصرف کامل دیوان قرار داشت و در سالهای اول مشروطیت بعضی از این خالصه ها به اشخاص فروخته شد و این امر بیشتر در کرمان که اراضی خالصه وسیعی در آن وجود داشت صورت گرفته، علاوه بر کرمان نواحی مهمی که در آنها املاک خالصه وجود داشت عبارت بودند: از سیستان و بلوچستان، خوزستان و بعضی از



نواحی مرزی و آذربایجان . (اصلاحی و همکاران، حسین، مجموعه قوانین و مقررات اصلاحات اراضی، مدیریت حفظ کاربری و امور زمینی، ۱۳۸۱ ص ۱۲ و لمتن، ا.ک.اس .مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری، ص ۴۲۵)

بخش سوم: پیشینه تقنینی اراضی خالصه

خالصه با املاک سلطنتی و اموال عمومی تفاوت دارد با این توضیح که املاک سلطنتی، در مالکیت پادشاه است و اموال عمومی نیز (موضوع مواد ۲۳ به بعد قانون مدنی) اموال متعلق به عموم هستند و استفاده عموم از آنها، یا ناشی از طبیعت مال مانند سواحل و رودخانه ها یا ناشی از تخصیص آنها برای استفاده عموم است؛ مانند اختصاص قطعه زمین برای احداث جاده (حسینی تهرانی، مرتضی؛ تشخیص اموال عمومی از خالصجات، ص ۹ و مقاله.....)

در ادامه در اواخر دوره قاجاریه و آغاز دوره پهلوی اول، واگذاری آنها، کم بود و در این دوره، بر اساس برنامه های مختلف سیاسی، اقتصادی و نظامی، مانند کوچاندن قبایل، یک جانشین کردن عشایر، احداث کارخانه و احداث پادگانهای نظامی، حفظ امنیت و گسترش سرمایه گذاری؛ تصرف در خالصه ها به همراه تعداد آنها افزایش یافت . در دوره پهلوی دوم تصمیم بر ترک کشاورزی دولت بود لذا عمده سیاست اقتصادی مانند اصلاحات ارضی و واگذاریها، در میزان و مالکیت این اراضی تأثیر زیاد داشته است؛ به گونه ای که با اجرای کامل مقررات مربوط به اراضی خالصه، دولت باید تا دهه پنجاه آنها را واگذار میکرد و اگر مالکیتی هم باقی می ماند، اولاً بسیار ناچیز بود، ثانیاً جزء اراضی مرغوب سابق نبود و ثالثاً باقیمانده آنها برای منفعت جامعه واگذار نشده بودند. به موجب لایحه قانونی فروش خالصجات مصوب سال ۱۳۳۴، باید همه خالصجات به فروش می رسیدند (لایحه قانون فروش خالصجات مصوب ۱۳۴۴/۹/۲۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی). این قانون بعد از اجرای مقررات اصلاحات ارضی اجرایی شد. که در سال ۱۳۳۴ به تصویب رسید و وزارت کشاورزی رأساً بر طبق مقررات موظف به فروش کلیه خالصجات اعم از قراء و مزارع از املاک قطعی دولت شد. (قانون اصلاحات اراضی مصوب ۲۴ اسفند ماه ۱۳۳۸) است البته جنگل ها و مراتع طبیعی از این حکم مستثنی شدند. برای مراقبت و حفظ و احیا و بهره برداری از جنگل ها و مراتع، لایحه قانونی جنگل ها و مراتع کشور در سال ۱۳۳۸ تصویب شد و در بند ب ماده ۶ آن کلیه جنگل ها و مراتع دولتی جزء دارایی سازمان جنگل ها و مراتع



قلمداد شد. در فصل سوم قانون اصلاحات ارضی مصوب سال ۱۳۳۹ در خصوص اراضی قابل تقسیم و مقررات مربوط به آن مستند به ماده ۷ همین قانون که مقرر می دارد «زمینهایی که بنا به مقررات این قانون تقسیم می شود عبارت است از:

الف) زمینهایی که در اجرای مواد ۲ و ۳ این قانون مازاد بر حد نصاب باقی می ماند اعم از اینکه از طرف مالک یا مالکین نسبت به آن تقاضای ثبت شده یا نشده باشد؛

ب) زمینهای موات؛

پ) کلیه اراضی موات و بایر که در نتیجه اقدامات عمرانی دولت قابل کشت می شوند.» طبق تبصره همین ماده به این شرح که «نسبت به اراضی خالصه طبق قانون تقسیم و فروش خالصجات رفتار خواهد شد» این اراضی را موضوعاً از اراضی اصلاحات ارضی جدا نمود مؤید این نظر نیز در تبصره ماده ۳ قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ است که بعضی از انواع دیگر اراضی از جمله مراتع ... را از فروش مستثنی کرد. مقنن با توجه به مالکیت خصوصی جنگل ها و مراتع و احیاء این منابع را در خطر جدی می دید. با تصویب قانون ملی شدن جنگل ها و مراتع (۱۳۴۱) کلیه عرصه و اعیانی جنگل ها و مراتع را ... جزء اموال عمومی محسوب نمود و در اختیار دولت قرار داد. (حفظ و توسعه و احیاء آن را به عهده سازمان جنگلبانی محول نمود.) اطلاق و عام الشمول بودن این قانون موضوع شامل جنگل ها و مراتع خالصه نیز می گردد. مؤید این مطلب قانون انحلال بنگاه خالصجات (۱۳۴۶) که در تعیین تکلیف خالصجات نامی از جنگل و مرتع خالصه نبوده است و علت آن هم ملی شدن این منابع در سال ۱۳۴۱ می باشد. نکته مهم دیگر در قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع، رئیس سازمان جنگلبانی مسئول حفظ حقوق مالکیت مربوط به عرصه و اعیانی جنگل ها و مراتع که از آن ملت و دولت بوده یا قانوناً به تملک دولت درآمده است، می داند. (لایحه قانون فروش خالصجات مصوب ۱۳۴۴/۹/۲۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی)

بخش چهارم: خالصه های واقع در شهر یا محدوده آن در سال ۱۳۴۶

دولت خالصه هایی در شهرها یا در حواشی شهرها داشت که اشخاص ثالثی در آنها، اعیانی احداث کردند. این خالصه ها شامل اراضی مسکونی، باغ، منابع آبی و اراضی بود. مقنن برخلاف خالصه های واقع در دهها، تفکیکی بین زارعان و متصرفان آنها قائل نشد. اگرچه در اراضی متصل به شهرها، حقوق خاصی برای زارع در نظر گرفته نشد؛ چون تعیین شعاعی



از شهرها که اراضی آن محدوده، مشمول این بند خواهند شد؛ به نظر، یک کمیسیون خاصی واگذار شد (موضوع ماده ۷ قانون انحلال بنگاه خالصجات)، این کمیسیون هم عملاً شعاعی را در نظر میگرفت که تا حدی حقوق زارعان رعایت شود. برخلاف خالصه های خارج از محدوده شهر، نمایندگی خالصجات در شهر و محدوده آن به یک سازمان یا نهاد سپرده نشد. اینک به شرح قوانین این نوع اراضی پرداخته میشود:

بند اول: اعیانیهایی که بدون اجازه دولت در خالصه ها احداث شدند

این اعیانی ها در مالکیت خود صاحبان اعیانی است و عرصه شان نیز به آنان واگذار شد. نماینده دولت در رابطه با عرصه این اعیانیها شهرداریها بودند (لایحه ی قانونی اصلاح بند ب ماده ی ۶ اساسنامه ی سازمان عمران اراضی شهری استان تهران مصوب ۵۸/۱۰/۱۲). شهرداریها برابر ماده واحده شورای عالی انقلاب متولی واگذاری عرصه به صاحبان اعیانیهای احداثی قبل از ۱۳۵۸/۴/۵، براساس قیمت منطقه ای بود. اگر صاحبان این اعیانی، بهای تعیینی را نقدا می پرداختند، ۳۰ درصد تخفیف به آنان تعلق میگرفت. اگر صاحب اعیانی حاضر به خرید نمی شد، امکان خلع ید بود. در مناطق مرزی و عشایری، برای رعایت مصلحت هایی بخشی از عرصه تا ۵۰۰ متر مجانی واگذار شد. شهرداری مکلف به در نظرگرفتن این موضوع بود. میزان عرصه، مهم و مؤثر در مقام نبود. سپردن امور عرصه ها به معنای دادن اختیار به شهرداریها یا سودجویی آنها نبود. به این عرصه ها حق الارض تعلق نمیگرفت. اعیانیها باید تا تاریخ ۵۸/۴/۵ احداث می شدند. شهرداری وجوه دریافتی را باید صرف نیازمندی عمومی شهر می کرد (لایحه ی قانونی اصلاح بند ب ماده ی ۶ اساسنامه ی سازمان عمران اراضی شهری استان تهران مصوب ۵۸/۱۰/۱۲ شورای انقلاب).

بند دوم: اراضی خالصه، ابنیه، مستغلات و باغهای خالصه در شهر و در محدوده شهر

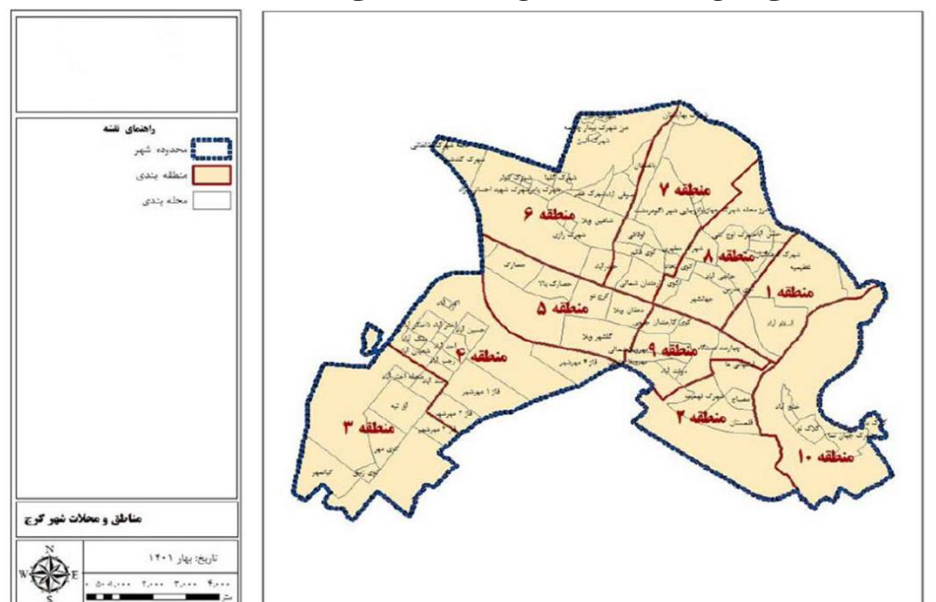
زارع این اراضی، حقی نداشتند. شعاع محدوده و باغهای شهر را کمیسیون موضوع ماده ۷ قانون « تعیین تکلیف» مشخص میکرد. نماینده دولت درخصوص این نوع املاک خالصه، سازمان مسکن بود. به موجب قانون انحلال، درباره شیوه واگذاری این خالصه ها مقرر شد: اولاً ظرف شش ماه از تصویب قانون، نیاز مؤسسات دولتی و امورات مربوط به خیریه از این اراضی تأمین شود. گیرندگان شامل شهرداریها، وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی، سازمان



مرکزی تعاون روستایی ایران، اتحادیه تعاونی روستایی، سازمان بیمه اجتماعی کارگران، طرح های خانه سازی، دانشگاهها، سازمان تربیت بدنی، هلال احمر و بنیاد پهلوی (بنیاد علوی فعلی) بودند. عنوان عام مؤسسات دولتی، تقریباً شامل همه نهادهای وقت می شد. این گیرندگان موظف بودند درخواست خود را ظرف مهلت فوق، به سازمان مسکن تحویل دهند. غالباً صلح معوض (یک سیر نبات عوض بود) تنظیم می شد. سازمان میتوانست از این اراضی به کارمندان و کارگران نیز واگذار کند؛ به شرط اینکه وزارت کار و امور رفاه اجتماعی چنین واگذاری را لازم میدانست، در هیأت دولت این امر تصویب و مصوبه به سازمان مسکن ابلاغ میشد. همچنین کارکنان و عیالشان نمایانست خانه داشته یا از اراضی خالصه دریافت کرده باشند. به آنان حداکثر تا ۵۰۰ متر از اراضی خالصه واگذار می شد. افراد بازنشسته نیز براساس شرایط فوق، می توانستند زمین دریافت کنند. قیمت را کارشناسان رسمی تعیین میکردند. ده درصد قیمت باید نقد و باقی طی پنج سال پرداخت میشد(آئین نامه اجرائی قانون انحلال بنگاه خالصجات مصوب ۴۷/۱۲/۵ و ماده ی ۲ قانون فروش خالصجات ... مصوب ۳۹/۳/۱۷) زمینهای باقیمانده، میبایست از طریق مزایده به فروش میرسید و وجوه آن، صرف برنامههای عمرانی و شهرسازی همان شهر میشد. مقنن اختیار تصمیمگیری درباره باغها را به سازمان مسکن واگذار کرده بود؛ اما اقدام خاصی برای آنها انجام نشد. نمیتوان گفت باغها تابع مقررات اراضی و ابنیه بود؛ چون احتمالاً نیاز مؤسسات به باغها کمتر بود؛ لذا باغها به مزایده گذاشته میشدند. اراضی مذکور تا زمانی که به طریق فوق تعیین تکلیف نمیشدند، سازمان یا نهاد مربوطه مکلف به نگهداری و اداره آنها بود. علاوه بر این کلیه دعاوی علیه یا له این خالصه ها باید به طرفیت و دخالت نهادهای مذکور به عنوان نماینده دولت مطرح شود.

- محدوده مطالعاتی طرح (قلمرو طرح):

محدوده مطالعاتی طرح، محدوده شهر کرج (منطقه ۲) می باشد.



بخش پنجم: تعارضات قانونی و اجرائی اراضی خالصه در سطح شهر کرج

نسخ ماده واحده بند «ب» ماده ۶ اساسنامه سازمان عمران اراضی شهری استان تهران مصوب شورای عالی انقلاب مصوب ۱۳۵۸، با تصویب اساسنامه های سازمان عمران و اراضی شهری استان تهران در مورخ ۶۱/۳/۳۰ و ۸۷/۹/۲۴ مصوب سازمان ملی و مسکن که اختیار اجرای امور وظایف مندرج در قوانین و مقررات مربوطه در خصوص زمین و مسکن در محدوده و حریم شهرها، مستغلات خالصه و عرصه اعیانی های احداثی در زمین های خالصه را به وزارت راه و شهرسازی واگذار نموده است. (اساسنامه های سازمان عمران و اراضی شهری استان تهران مصوب ۶۱/۳/۳۰ و ۸۷/۹/۲۴ سازمان ملی و مسکن و مصوبه شورای عالی انقلاب مصوب ۱۳۵۸). و از طرفی در نظریه مشورتی معاونت مجلس شورای اسلامی که اعلام داشته قانونگذار در ماده ۱۳ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷، تغییر اساسنامه و یا ادغام و تعیین شیوه کار سازمانهای عمران اراضی و هیات های ۵ نفره را به طریقی که در آیین نامه اجرایی قانون مشخص خواهد شد موکول کرده است در واقع مفاد



این ماده به منزله واگذاری اختیاری تغییر اساسنامه یا ادغام یا تعیین شیوه کار مراجع مذکور به هیات وزیران می باشد بدیهی است که مصوبات هیات وزیران در این خصوص نمی تواند صراحتاً یا ضمناً مغایر با قوانین باشد و یا بر خلاف روح و مفاد قوانین تفسیر شود بنابر این، مفاد اساسنامه زمین شهری مصوب ۱۳۶۱/۳/۳۰ و اصلاحات بعدی و نهایتاً بند ۱ ماده ۶ اساسنامه سازمان ملی زمین و مسکن مصوب ۱۳۸۷/۹/۲۴ هیات وزیران مبنی بر واگذاری امور وظایف مندرج در قوانین و مقررات در خصوص (مستغلات خالصه و عرصه و اعیانیدر زمین های خالصه) به عنوان ناسخ ماده واحده لایحه قانونی اصلاح بند ((ب)) ماده ((۶)) اساسنامه سازمان عمران اراضی شهری استان تهران مصوب ۱۳۵۸ قابلیت استناد ندارد.

بخش ششم: نگاهی به پرونده ملکی به پلاک ثبتی ۱۶۲ اصلی

مالک اعیان به پلاک ثبتی ۱۶۲ اصلی تقاضای درخواست خرید عرصه خالصه را به شهرداری برابر بند ۶ ماده ۶ اساسنامه سازمان عمران اراضی شهری می نمایند و شهرداری پس از ترسیم نقشه وضع موجود توسط نقشه بردار و تطبیق آن با طرح تفصیلی و رعایت ماده ۱۰۱ قانون شهرداری نسبت به مکاتبه با اداره ثبت در جهت تنظیم صورتمجلس تفکیکی و اخذ سند عرصه اقدام می نمود. که اداره ثبت با استناد به مکاتبه اداره کل راه شهرسازی و نیز اینکه اختیار اجرای امور وظایف مندرج در قوانین و مقررات مربوطه در خصوص زمین و مسکن در محدوده و حریم شهرها، مستغلات خالصه و عرصه اعیانی های احداثی در زمین های خالصه به وزارت راه و شهرسازی واگذار شده از صدور سند به نام شهرداری امتناء نمود.

و شهرداری برابر وظایف قانون (ماده واحده قانونی بند ۶ ماده ۶ اساسنامه سازمان عمران اراضی شهری استان تهران مصوب شورای عالی انقلاب) نسبت به مکاتبه با عالی ترین مقام دولتی در استان در جهت رفع اختلاف و تشکیل جلسه (مقام رفع اختلاف در هر استان به استاندار تفویض شد) اقدام می نماید که پس از تشکیل جلسه با حضور ادارات طرف اختلاف (شهرداری، اداره کل ثبت، اداره کل راه شهرسازی و اداره کل بازرسی استان) مقرر گردید هر کدام نسبت به ارسال مستندات در جهت ذیحق دانستن خود به اداره کل ثبت اسناد و املاک استان اقدام نمایند. تا ضمن جمع بندی آن توسط اداره کل ثبت اسناد و املاک استان البرز نسبت به ارسال مستندات به سازمان ثبت اسناد و املاک در جهت اخذ اظهار نظر و تعیین تکلیف موضوعات اراضی خالصه اقدام نمایند. مکاتباتی از طرف شهرداری



و راه شهرسازی به اداره کل ثبت اسناد و املاک استان ارسال و مراتب طی مکاتبه ای به این شرح (شهرداری از سالیان گذشته تا کنون به استناد ماده واحده بند ب ماده ۶ اساسنامه سازمان عمران اراضی شهری مصوب شورای عالی انقلاب متولی واگذاری عرصه به صاحبان اعیانی بوده که نظریه مشورتی اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی صحه بر این موضوع گذاشته و شهرداری را متولی واگذاری عرصه اراضی خالصه که اعیانی های آنها قبل از ۵۸/۴/۵، دانسته که ابلاغ نظریه مشورتی مذکور از جانب اداره کل راه و شهرسازی استان به استناد مواد ۱۲ و ۸۱ قانون اراضی شهری و ماده ۱۶ اساسنامه سازمان عمران اراضی مورد اعتراض قرار گرفته و همچنین با اشاره صورتجلسه شورای تامین شهرستان کرج در مورخ ۱۳۹۴/۵/۵، و نیز رای دادگاه تجدید نظر ویژه اصل ۴۹ قانون اساسی به محق دانستن اداره کل راه و شهرسازی نسبت به اراضی خالصجات و درخواست آن اداره جهت جلوگیری از تضییع حقوق دولت) به سازمان ثبت اسناد و املاک جهت اظهار نظر نهایی ارسال گردید. مکاتبه اداره کل ثبت استان البرز با رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تاریخ ۱۳۹۴/۷/۱۲)

بند اول: نظریه اداره کل املاک سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

نظریه مشورتی اداره کل املاک سازمان ثبت اسناد در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۷: واگذاری عرصه اعیانی های احداث شده در اراضی خالصه قبل از سال ۱۳۵۸/۴/۵ با شهرداری است و استناد اداره کل راه و شهرسازی استان البرز به ماده ۸۱ آیین نامه اراضی شهری مصوب سال ۱۳۶۰، به لحاظ اینکه این قانون آزمایشی و مقید به زمان بوده و در تاریخ ۱۳۶۵ قانون مصوف منقضی و قانون زمین شهری جایگزین قانون اراضی شهری گردیده است. لذا استناد به این آیین نامه فاقد اعتبار قانونی بوده و جاهت ندارد. (نظریه مشورتی اداره کل املاک سازمان ثبت اسناد در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۷ به اداره کل ثبت اسناد و املاک استان البرز). و اداره کل ثبت اسناد استان البرز برابر نظریه مشورتی نسبت به صدور اسناد اراضی خالصه به نام شهرداری اقدام نمود.

بند دوم: نتیجه گیری پرونده

با توجه به وسعت زیاد اراضی خالصه در محدوده شهر کرج (پلاک های ثبتی ۱۴۴، ۱۵۲ و ۱۶۲ اصلی) و واگذاری قسمتهایی از این اراضی در سالیان گذشته به زارعین توسط بنگاه خالصجات و همچنین با توجه به انحلال قانون خالصجات مصوب تیرماه ۱۳۴۶، و قرار گیری



این اراضی در محدوده شهری، این اراضی شکل جدیدی به خود گرفت به طوری که با تغییر مسیر دادن نهرها و خشک شدن آنها در محدوده شهری به مرور زمان باغات و زمین های زراعی از بین رفته و خشک شدند و مالکین به دلیل عدم کارایی این اراضی و قرار گیری آنها در محدوده شهری اقدام به تفکیک غیر مجاز زمینها و فروش آنها به صورت قولنامه ای نمودند و به مرور زمان احداث بنا در این اراضی صورت پذیرفت. با شکل گیری شهرها و برای فراهم نمودن ارائه خدمات رفاهی توسط شهرداری برای ساکنین، شورای عالی انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۱۰/۱۸ نسبت به اصلاح لایحه قانونی بند ب ماده ۶ اساسنامه سازمان عمران اراضی شهری استان تهران و تصویب ماده واحده بند((ب)) «امور مربوط به واگذاری عرصه اعیانی های خالصه موضوع ماده ۷ قانون انحلال بنگاه خالصجات به شهرداریها محول می گردد تا در هر مورد شهرداری محل با رعایت سایر مقررات مربوطه عرصه اعیانیهای احداثی قبل از تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری را در محدوده های مشخص شده در قانون انحلال بنگاه خالصجات با دریافت قیمت منطقه ای به صاحبان اعیانی واگذار نماید و درآمد حاصله صرف نیازمندیهای عمومی شهر شود» اقدام می نماید. با تصویب اساسنامه های سازمان عمران و اراضی شهری استان تهران در تاریخ ۶۱/۳/۳۰ و ۸۷/۹/۲۴ مصوب سازمان ملی و مسکن و قرارداد اختیار اجرای امور وظایف مندرج در قوانین و مقررات مربوطه در خصوص زمین و مسکن در محدوده و حریم شهرها، مستغلات خالصه و عرصه اعیانی های احداثی در زمین های خالصه به وزارت راه و شهرسازی و همچنین استناد اداره کل راه و شهرسازی استان البرز به مواد ۱۲ و ۸۱ قانون اراضی شهری و ماده ۱۶ اساسنامه سازمان عمران اراضی و صحه گذاشتن اداره کل بازرسی استان البرز به ذیحق بودن آن اداره کل و نیز وجود اختلافات بین ادارات برای متولی بودن واگذاری این اراضی، در نهایت شهرداری در جهت حل و فصل آن در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۲۷، اقدام به اخذ استفساریه ای از اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی در خصوص لازم الاجرا بودن ماده واحده نسبت به اساسنامه ها و آیین نامه های موجود در مصوبات سازمان ملی و مسکن نمود.

نظریه مشورتی اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۱/۴/۱۹، به این شرح که «قانون گذار در ماده (۱۳) قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷، تغییر اساسنامه و یا ادغام و تعیین شیوه کار سازمان های عمران اراضی و هیات های ۵ نفره را به طریقی که در آیین نامه اجرایی قانون مشخص خواهد شد موکول کرده است. در واقع، مفاد این ماده



به منزله واگذاری اختیار تغییر اساسنامه یا ادغام یا تعیین شیوه کار مراجع مذکور به هیات وزیران می باشد، بدیهی است که مصوبات هیات وزیران در این خصوص نمی تواند صراحتاً یا ضمناً مغایر با قوانین بوده و یا بر خلاف روح و مفاد قوانین تفسیر شود. بنابراین، مفاد اساسنامه زمین شهری مصوب ۱۳۶۱/۳/۳۰ و اصلاحات بعدی و نهایتاً بند (۱) ماده (۶) اساسنامه ملی زمین و مسکن ۱۳۸۷/۹/۲۴ هیات وزیران مبنی بر واگذاری امور وظایف مندرج در قوانین و مقررات در خصوص ((مستغلات خالصه و عرصه و اعیان احداثی در زمین های خالصه)) به عنوان ناسخ ماده واحده لایحه قانونی اصلاح بند((ب)) ماده ((۶)) اساسنامه سازمان عمران اراضی شهری استان تهران مصوب ۱۳۵۸ قابلیت استناد ندارد» گردید.

نظریه مشورتی در سال ۱۳۹۱ به اداره کل ثبت استان البرز و اداره کل راه و شهرسازی ارسال گردید و مجدداً مورد اعتراض اداره کل راه و شهرسازی واقع گردید و اداره ثبت برابر وظایف ذاتی خود نسبت به اخذ استعلام از سازمان ثبت اسناد و املاک برابر نظریه مشورتی اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی اقدام و منجر به نظریه مشورتی اداره کل املاک سازمان ثبت اسناد در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۷، به این شرح که «واگذاری عرصه اعیانی های احداث شده در اراضی خالصه قبل از سال ۱۳۵۸/۴/۵ با شهرداری است و استناد اداره کل راه و شهرسازی استان البرز به ماده ۸۱ آیین نامه اراضی شهری مصوب سال ۱۳۶۰، به لحاظ اینکه این قانون آزمایشی و مقید به زمان بوده و در تاریخ ۱۳۶۵ قانون مصوب منقضی و قانون زمین شهری جایگزین قانون اراضی شهری گردیده است. لذا استناد به این آیین نامه فاقد اعتبار قانونی بوده و جاهت ندارد» گردید.

اداره کل ثبت اسناد و املاک استان البرز برابر این نظریه مشورتی، شهرداری را متولی واگذاری اراضی خالصه به صاحبان اعیانی در محدوده شهر کرج برابر ماده واحده بند ۶ ماده ۶ اساسنامه سازمان عمران اراضی شهری مصوبه شورای عالی انقلاب عنوان نمود و درخواست ثبت و صدور سند عرصه از طرف شهرداری را پذیرفت.

مهمترین اهداف شهرداری از واگذاری این اراضی سندان نمودن املاک قولنامه ای، تفکیک غیر مجاز باغات و اراضی کشاورزی در محدوده شهر، جلوگیری از ساخت و سازهای بی رویه و غیر اصولی در محدوده های بافت های فرسوده و ایجاد فضاهای خدماتی، تفریحی و رفاهی و آزاد سازی معابر جهت عبور و مرور برای شهروندان بود.



منابع و مآخذ

- عمید، حسن، فرهنگ فارسی، تهران، انتشارات امیرکبیر، چاپ هشتم ۱۳۷۱. ص ۴۰۱. ذیل واژه «خالصه» و «خالصجات»
- حسینی تهرانی، مرتضی؛ تشخیص اموال عمومی از خالصجات، کانون وکلا، دوره ی اول؛ شهریور و مهر ماه ۱۳۲۹ شماره ۱۶ و ۱۷، ص ۹۹
- قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۰۲
- اساسنامه سازمان عمران و اراضی شهری استان تهران مصوب ۶۱/۳/۳۰ و ۸۷/۹/۲۴ و ماده ۸۱ آیین نامه اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰
- نظریه مشورتی اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی
- نظریه مشورتی اداره کل املاک سازمان ثبت اسناد در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۷
- مقاله اصلاحات اراضی در خالصجات (گودرز افتخار جهرمی، علی محمودیان- تاریخ پذیرش ۹۷/۲/۴)
- مقاله بررسی اراضی خالصه، مستحدثه و ساحلی در نظام ثبتی ایران (سیدحسین میرجعفری، فاطمه ابراهیمی- نشریه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه پاییز ۱۳۹۵، سال دوم- شماره ۳/۱)
- قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ مجلس شورای اسلامی، سامانه مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی
- بخش نامه ثبتی شماره ۲۴۲۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۸ سازمان ثبت اسناد و املاک کشورو ماده ۱۴۷ قانون ثبت
- امامی، حسن، حقوق مدنی، تهران، ۱۳۵۳ ش - جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران، ۱۳۷۰ ش
- ماده ۶۴ قانون مالیات های مستقیم مصوب سال ۱۳۹۴
- مصوبه شورای عالی انقلاب مصوب ۵۸/۱۰/۱۲
- قانون شهرداری ها مصوب ۱۳۴۶
- آئین نامه اجرائی قانون انحلال بنگاه خالصجات مصوب ۴۷/۱۲/۵ و ماده ی ۲



قانون فروش خالصجات ... مصوب ۳۹/۳/۱۷

- اصلاحی و همکاران، حسین، مجموعه قوانین و مقررات اصلاحات اراضی، مدیریت حفظ کاربری و امور زمینی، ۱۳۸۱ ص ۱۲ و لمتن، ا.ک.اس. مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری، ص ۴۲۵
- قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵ مجلس شورای اسلامی