



دانشکده حقوق و علوم سیاسی  
گروه حقوق خصوصی  
رساله برای اخذ درجه دکتری تخصصی  
رشته فقه و حقوق خصوصی

عنوان:

# بررسی حقوقی تعارضات قانون زمین شهری با مالکیت خصوصی اشخاص

استاد راهنما:

دکتر ابوالحسن مجتهد سلیمانی

استاد مشاور:

دکتر غفور خوئینی

نگارنده:

حمید ایرانشاهی

تابستان 1397

بسم الله الرحمن الرحيم

تقدیم به ارواح پاک شهدای وطنم

از ابتدا تا کنون

بخصوص پدر شهیدم

## تشکر و قدر دانی

در پایان سیری از راهی بی‌پایان حضرت حق را سپاسگزارم که توفیقی به من عطا فرمود تا توشه‌ای ناچیز اما گران‌بهاء از دنیای بی‌کران علم و معرفت بگیرم و قدمی هرچند کوچک به سوی کمال بردارم. در این انتها از کسانی که بی‌شک در هیچ برهه‌ای از زندگی فراموششان نخواهم کرد.

سپاس فراوان از استاد ارجمند جناب آقای دکتر ابوالحسن مجتهد سلیمانی اسطوره‌ی علم، صبر و مهربانی که در تمام مراحل این تحقیق از راهنمایی‌های ارزنده‌شان بهره بردم و شاگردیشان مایه‌ی افتخار دوران تحصیلم بود.

تقدیر فراوان از استاد بزرگوارم جناب آقای دکتر غفور خویینی که در تمام دوران تحصیلی برایم مایه‌ی استواری بوده‌اند.

سپاس محبت‌های بی‌دریغش از جناب آقایان دکتر خزایی و سید صادق موسوی که وجودشان راه‌گشای پرفراز دانشم بود، بی‌نهایت قدردارنم.

سپاس بزرگواری‌های بی‌مثالش از استاد گرامی سرکار خانم دکتر غنی زاده که در تمام طول این پژوهش از تجربه و کمک‌هایشان بهره‌مند شدم.

## چکیده

زمین در ایران همیشه مسئله و موضوع مهم چه نزد اشخاص خصوصی و همچنین نزد سازمانهای دولتی و حکومت بوده است به همین جهت نظامها و حکومتها حسب مورد قوانین خاصی نسبت به آن وضع نموده‌اند، با پیشرفت جوامع و گسترش شهرنشینی، شهرها بیش از پیش نیازمند طرح‌های عمومی و عمرانی می‌باشند و ادارات، ارگان‌های دولتی و شهرداری‌ها متولی این عمران و آبادانی خواهند بود. این سازمان‌ها در راستای ایفای وظایف خود ناگزیر به تملک املاک و اموال می‌پردازند، اما در هر حال مالکیت عمومی یکی از لوازم استقلال فرد و رشد شخصیت اوست به همین خاطر و طبق قاعده تسلیط هر شخصی بر مال خود مسلط بوده و حق انحاء تصرف را در آن دارا می‌باشد لیکن این حق مطلق نبوده و زمانی که تعارض با مالکیت عمومی قرار گیرد طبق نظریه تقدم حقوق عمومی بر حقوق خصوصی، مالکیت عمومی مقدم بوده و مالکیت خصوصی توسط دولت تحدید می‌شود که این تحدید هم شامل ایجاد محدودیت می‌شود و هم سلب مالکیت؛ که البته عین اموال عمومی به ملکیت هیچ شخصی حتی دولت منتقل نمی‌شود بلکه تنها تحت مالکیت اداری دولت قرار می‌گیرد تا آن را براساس مصالح عمومی اداره کند و منافع آن متعلق به عموم مردم است و مالکیت با هدف عمومی مال قابل جمع است و جهت عمومی استفاده از مال ویژگی اساسی مالکیت عمومی است؛ بنابراین در اصل تعارض بین مالکیت خصوصی و منافع عمومی حاصل از اموال عمومی به وجود می‌آید. تحدید مالکیت خصوصی در تعارض با مالکیت عمومی توسط دولت یا نهادهای عمومی دارای مبانی و دلایلی است؛ از جمله این دلایل مبانی حقوقی موجود در قوانین است به عنوان مثال بر مبنای اصل 22 و 40 قانون اساسی در مواردی که شخص بخواهد از حق مالکیت خویش به ضرر عموم استفاده کند تحدید آن به موجب قانون جایز است؛ در قانون مدنی نیز طبق ماده 30 و 31 (اصل تسلیط)؛ تحدید مالکیت خصوصی پذیرفته شده که به موجب این مواد در مواردی مانند تعارض مالکیت خصوصی با مالکیت عمومی، دولت می‌تواند مال فرد را از ملکیتش خارج کند، لایحه قانونی نحوه ی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب 1358 نیز به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده برای اجرای برنامه‌های عمومی خویش با رعایت شرایط مقرر در قانون مالکیت خصوصی فرد بر مالش را محدود و یا سلب

نماید. مبنای فقهی دیگر قاعده-ی مصلحت است که براساس آن دولت به نمایندگی از عموم در تعارض مالکیت خصوصی و مالکیت عمومی، مصلحت عموم را مقدم می‌داند و مالکیت خصوصی را تحدید می‌نماید. مبنای دیگر قاعده‌ی عدالت است که به موجب آن دولت امین عموم محسوب می‌شود و باید همواره عدالت را رعایت کرده و به حل تعارض بین مالکیت عمومی و خصوصی بپردازد و عدالت نیز حکم می‌کند در مواردی که منافع جمع در خطر باشد منافع شخصی محدود شود.

در این تحقیق سعی در بررسی روند تغییرات قوانین مربوط به تملیک اراضی شخصی بابت طرح‌های دولتی و عمومی و همچنین بررسی روند تغییرات این قوانین و اینکه این تغییرات موجب بهبود قوانین گردیده و یا روندی تضعیفی داشته است؟

**واژگان کلیدی:** زمین، مالکیت خصوصی، مالکیت عمومی، قانون زمین شهری، تعارض،

تحدید مالکیت، اصل تسلیط

## فهرست مطالب

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| فصل اول: مقدمه              | 1  |
| 1- بیان مساله               | 2  |
| 2- اهداف پژوهش              | 6  |
| 3- سوالات                   | 7  |
| 3-1- سوال اصلی              | 7  |
| 3-2- سوالات فرعی            | 7  |
| 4- فرضیات                   | 7  |
| 5- روش تحقیق                | 8  |
| 6- پیشینه تحقیق             | 8  |
| فصل دوم: کلیات و مفاهیم     | 10 |
| مبحث اول: مفهوم شناسی       | 11 |
| گفتار اول: تعریف طرح        | 11 |
| بند اول: مالکیت و موجبات آن | 11 |
| الف: تعریف مالکیت           | 12 |
| ب: منشأ مالکیت              | 13 |
| ج: خصایص مالکیت             | 14 |
| 1- اطلاق                    | 14 |
| 2- دوام                     | 16 |
| 3- انحصار                   | 16 |
| بند دوم- مالکیت و صفات آن   | 18 |
| الف- اقسام اراضی            | 47 |
| ب- اراضی در فقه             | 47 |
| ج- اراضی بایر               | 47 |
| 1- تعریف لغوی اراضی بایر    | 47 |
| 2- تعریف حقوقی اراضی بایر   | 48 |
| د- اراضی موات               | 51 |

- 1- تعریف لغوی اراضی موات ..... 51
- 2- تعریف حقوقی ..... 52
- 3- بالفعل مالک نداشته باشد. .... 53
- 4- تعریف فقهی اراضی موات ..... 55
- 5- تعریف قانونی زمین موات ..... 57
- هـ - اراضی دایر ..... 60
- 1- تعریف قانونی اراضی دایر ..... 62
- 2- اراضی در قانون ..... 62
- 3- اراضی خصوصی ..... 62
- ر - اراضی ملی ..... 63
- ز - اراضی دولتی ..... 65
- گفتار دوم- مبانی نظری ..... 65
- بند اول - روند تحولات قانونی تصرف و تملک اراضی ..... 65
- بند دوم - قوانین مربوط به شهرداریها ..... 65
- مبحث دوم: شرایط و شیوه‌های اقدامات دولت ..... 74
- گفتار اول - شرایط سلب مالکیت توسط دولت ..... 74
- بند اول - قوانین جواز سلب مالکیت ..... 75
- الف - قانون اساسی ..... 76
- ب - قوانین عادی ..... 77
- ج - مقررات دولتی ..... 78
- د - آراء وحدت رویه قضایی ..... 79
- بند دوم - شهرداری‌ها ..... 80
- الف - نحوه تملکات اختصاصی شهرداری ..... 81
- ب - تملکات عمومی شهرداری‌ها ..... 82
- ج - شرایط لازم جهت تحصیل مجوز تملک ..... 82
- د - نیاز دستگاه‌های تملک کننده ..... 82
- 1- اعلام مقام اجرایی دستگاه تملک کننده ..... 84

|     |                                                              |
|-----|--------------------------------------------------------------|
| 85  | 2- تعریف طرح و اتمام آن و چگونگی اعلام طرح مورد اجرا به مالک |
| 96  | 3- تامین اعتبار خرید اراضی                                   |
| 97  | 4- عدم اکتفای اراضی دولتی در اجرای طرح                       |
| 98  | 5- اخذ استعلام از ادارات ثبت محل                             |
| 100 | گفتار دوم - دلایل و طرق سلب مالکیت                           |
| 100 | بند اول - دلایل سلب مالکیت                                   |
| 100 | الف - تملک جهت اجرای طرح‌های ضروری                           |
| 100 | ب- تملک جهت اجرای طرح‌های فوری                               |
| 102 | بند دوم - وجود طرح‌های مصوب عمومی و احراز ضرورت اجرای آن     |
| 105 | <b>فصل سوم: آثار سلب مالکیت</b>                              |
| 106 | مبحث اول - جبران حقوق مالک توسط دولت                         |
| 130 | گفتار اول - انواع حقوق مالک در ملک                           |
| 130 | بند اول - مالکیت اعیانی                                      |
| 131 | الف - مالکیت حق ارتفاق                                       |
| 132 | ب - اوصاف حق ارتفاق                                          |
| 133 | ج - تفاوت حق انتفاع با حق ارتفاق                             |
| 135 | 1- طرق ایجاد حق ارتفاق                                       |
| 136 | 2- انواع حق ارتفاق                                           |
| 136 | 3- ارتفاق عقدی                                               |
| 136 | 4- ارتفاق ایقاعی                                             |
| 136 | 5- ارتفاق طبیعی                                              |
| 137 | بند دوم - حق کسب و پیشه                                      |
| 137 | الف - نحوه سلب و جبران خسارت از مالک                         |
| 137 | ب- ارتباط مالک و مرجع سلب مالکیت                             |
| 138 | ج - تأمین توافقی                                             |
| 139 | 1- موارد توافق                                               |
| 140 | 1-1- توافق در قیمت                                           |

|     |                                                             |
|-----|-------------------------------------------------------------|
| 141 | 2-1- توافق در انتقال                                        |
| 142 | 3-1- شرایط توافق                                            |
| 142 | 4-1- وجود اعتبار                                            |
| 143 | 5-1- وجود مجوزهای لازم                                      |
| 143 | د - تأمین غیرتوافقی                                         |
| 144 | 1- قاعده                                                    |
| 145 | 2- عدم توافق در قیمت                                        |
| 147 | 3- عدم توافق در واگذاری حقوق                                |
| 150 | 4- تکالیف دولت در جهت جبران خسارت از مالکین خصوصی           |
| 150 | 5- مفهوم و مبانی خسارت وارده                                |
| 151 | 5-1- مفهوم خسارت                                            |
| 153 | 5-2- مبانی نظری جبران خسارت                                 |
| 154 | 5-3- محدوده جبران خسارت                                     |
| 156 | 5-4- انواع خسارات وارده بر مالکین                           |
| 156 | بند سوم - حق مرغوبیت                                        |
| 157 | الف - حق تشرف                                               |
| 159 | ب - نحوه ی پرداخت حقوق مالک ملک                             |
| 159 | ج - پرداخت مالی                                             |
| 161 | 1- پرداخت نقدی                                              |
| 163 | 2- پرداخت اقساطی                                            |
| 164 | د- پرداخت غیر مالی                                          |
| 165 | هـ - اعطای تراکم                                            |
| 167 | 1- جایگزینی ملک متصرفی با املاک ملی و دولتی                 |
| 170 | 2- تغییر کاربری                                             |
| 172 | 3- ابطال اسناد مالکیت خصوصی و تشریفات تنظیم سند به نام دولت |
| 175 | گفتار دوم - موارد اعتراض به سلب مالکیت                      |
| 175 | بند اول - مراجع قضایی                                       |

|                                                          |            |
|----------------------------------------------------------|------------|
| الف - دیوان عدالت اداری.....                             | 175        |
| 1- شکایت مبنی بر ابطال طرح مصوبه خلاف قانون.....         | 177        |
| 2- شکایت مبنی بر ابطال مرحله ی اجرای طرح.....            | 179        |
| ب - محاکم عمومی .....                                    | 180        |
| بند دوم- مراجع شبه قضایی.....                            | 182        |
| الف - مراجع شبه قضایی کمیسیون ماده واحده.....            | 182        |
| 1- آیین نامه اجرایی قانون .....                          | 186        |
| 2 - ترکیب هیات ماده واحده: .....                         | 187        |
| 3- تشکیلات هیات ماده واحده .....                         | 187        |
| 4 - شرح وظایف دبیرخانه .....                             | 189        |
| 5- هیات هفت نفره .....                                   | 190        |
| 5-1- وظایف .....                                         | 194        |
| 5-2- حل و فصل اختلافات .....                             | 194        |
| 5-3- نحوه عمل هیأت‌های هفت نفره .....                    | 199        |
| ب- کمیسیون موضوع ماده 56 .....                           | 199        |
| 1- تعیین تکلیف اراضی اختلافی کشاورزان و جنگلداریها ..... | 201        |
| 2- قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی .....                 | 203        |
| <b>فصل چهارم: نتیجه گیری و پیشنهادها .....</b>           | <b>206</b> |
| 5-1: نتیجه گیری .....                                    | 207        |
| 5-2: پیشنهادها .....                                     | 212        |
| فهرست منابع و مآخذ .....                                 | 215        |
| <b>Abstract.....</b>                                     | <b>223</b> |

# فصل اول

## مقدمه

## 1- بیان مساله:

زمین از دیرباز برای بشر و رفع نیازهای او دارای اهمیت فراوان بوده و امروزه نیز این اهمیت را نه تنها همچنان حفظ کرده است بلکه با توسعه روزافزون شهرنشینی و صنعت و پیشرفت علم ارزش اراضی به مراتب بیشتر شده است، برای ایجاد تحولی متناسب با آنچه انگیزه انقلاب 22 بهمن 57 در ایران بود می‌بایستی بسیاری از نهادهای گذشته تغییر می‌یافت و ایجاد تغییرات بدون اتکا به قانون هر چند ممکن بود اما نتایج نامطلوبی ببار داشت از این رو دستگاه قانونگذاری پس از انقلاب ابتدا با نام شورای انقلاب و سپس با عنوان مجلس شورای اسلامی به این مهم همت گماشت، مقننین و مسئولان جدید که قبل از انقلاب غالباً فاقد تجربیات تقنینی و اجرایی بودند به قصد آنکه خود را با شتاب جامعه انقلابی هماهنگ کنند شتابزده و عجولانه به وضع مقرراتی دست یازیدند که پس از تطبیق با واقعیت نارسایی‌ها خود را عیان می‌ساخت و لزوم تغییر قوانین وضع شده آشکار می‌شد.

در گذشته مالکیت خصوصی بر زمین محترم و مقدس به شمار می‌آمد و اصل تسلیط (ماده 30 قانون مدنی) به ندرت مخدوش و محدود می‌شد، ولی امروزه به جهت حفظ مصالح جامعه و حمایت از طبقات ضعیف، مالکیت خصوصی به ویژه مالکیت بر زمین به روش‌های مختلف محدود شده و حتی سلب مالکیت به لحاظ حفظ منافع عمومی، در کشورهای مختلف صورت قانونی به خود گرفته است. تا قبل از تصویب قانون راجع به اراضی دولت و شهرداری‌ها و اوقاف و بانک‌ها مصوب 1335 و قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستأجر مصوب 1347 قانون مشخصی در خصوص تشخیص و تصدی و اعمال حاکمیت دولت نسبت اراضی موات اعم از داخل و یا خارج از محدوده شهرها وجود نداشت و قسمت اعظمی از اراضی موات اطراف شهرها که قابل ثبت نبود در اثر اجرای ناقص قانون ثبت و عدم نظارت دستگاه‌های مربوطه تقاضای ثبت آن پذیرفته شد. همچنین برای تاسیس شهرهای جدید و حل مشکلات شهرهای موجود نمی‌توان کاملاً پایبند مالکیت‌های خصوصی بر اراضی بود و حقوق مالکانه را آنطور که در باب مالکیت و آثار آن مطرح است رعایت کرد.

در بیان تبیین موضوع رساله، ابتدا باید به توضیح مطالبی در خصوص فلسفه وضع قوانین

موجود که شامل:

- 1 - قانون ثبت اموال غیر منقول و اراضی خالصه دولت مصوب 1306 و 1310
  - 2 - قانون لایحه ثبت اراضی موات اطراف شهر تهران مصوب 1331
  - 3 - قانون اراضی دولت و شهرداری‌ها مصوب 1335 و اصلاحی آن مصوب 1338
  - 4 - قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع مصوب 1341 و اصلاحی بعد از آن
  - 5 - قانون تاسیس وزارت آبادانی و مسکن مصوب 1343 و تغییر نام آن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب 1352
  - 6 - قانون لغو مالکیت اراضی مصوب 1358
  - 7 - قانون فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستاجر مصوب 1347
  - 8 - قانون اراضی شهری مصوب 1360
  - 9 - قانون زمین شهری مصوب 1366
  - 10 - قانون تشکیل شرکت عمران شهرهای جدید، مورد عمل مسکن مهر مصوب 1367
  - 11 - قانون تعیین تکلیف اراضی واگذاری دولت و نهادهای مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام 1370
  - 12- قانون منع فروش اراضی فاقد کاربری مسکونی مصوب 1381 می‌باشد و همچنین اساس نامه‌ها، آیین نامه‌ها، تصویب نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مرتبط با قوانین زمین شهری پردازیم که این موارد در قالب نکته‌های ذیل ارائه می‌گردد:
- قانون زمین شهری با استفاده از احکام حکومتی و ثانویه و در جهت حفظ حقوق جامعه و جلوگیری از احتکار زمین و بالا رفتن قیمت و تبدیل شدن آن به کالای سرمایه‌ای و از طرفی تامین مسکن مناسب، طبق اصل سی و یکم قانون اساسی برای اقشار کم درآمد، قانونگذاری تبیین و تصویب گردیده است.

زمین موات طبق اصول فقهی و موازین و مواد قانون مدنی ایران (کتاب دوم در باب اسباب تملک و قسمت اول آن در احیاء اراضی موات و حیازت مباحات) موضوع ماده 141 آن که اعلام می‌دارد: مراد از احیاء زمین آن است که اراضی موات و مباحه را به وسیله ی عملیاتی که در عرف، آباد کردن محسوب است، از قبیل، زراعت، درختکاری، بنا ساختن و غیره قابل استفاده نماید و طبق ماده 7 قانون زمین شهری دارندگان مدارک مالکیت این گونه اراضی و در صورت نداشتن واحد مسکونی مناسب، می‌توانند از مساعدت قانونی ماده موصوف تا حداکثر 1000 متر، حد نصاب مالکانه جهت عمران در مهلت سه ساله استفاده نمایند که در واقع این برای دارندگان مدارک اراضی موات، نوعی امتیاز محسوب می‌شود نه حق، اعطای مساعدت قانونی مذکور که بعضاً مورد سوء استفاده دلالت و سودجویان نیز قرار می‌گیرد که در حین نگارش رساله، به شرح تفصیلی این موضوع خواهیم پرداخت.

تملک اراضی‌ها طبق ماده 9 قانون زمین شهری در خصوص اراضی دایر زراعی و بایر از سال 1366 تا 1371/6/31 به مدت 5 سال خاتمه پذیرفته و دولت، مجاز به تملک اراضی دایر و بایر در شهرهای شصت گانه موضوع قانون مذکور به قیمت منطقه‌ای از طریق سازمان‌های مسکن و شهرسازی و یا شهرداری‌ها نیست.

در اجرای ماده 148 اصلاحی قانون ثبت متصرفین اراضی شهری از طریق سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سند دریافت می‌نمایند.

زمین‌هایی که با طرح در کمیسیون ماده 12 قانون زمین شهری، موات تشخیص و زیر حد نصاب مالکانه و حداکثر تا 1000 متر می‌باشد، با احراز واجد شرایط بودن (نداشتن واحد مسکونی مناسب، عدم استفاده قبلی از امکانات و تسهیلات دولتی در خصوص زمین) جهت عمران در مهلت سه ساله در اختیار دارنده مدارک مالکیت قرار می‌گیرد اما اگر در طرح شهرداری باشد، معمولاً شهرداری از دادن معوض یا زمین و یا بهای اراضی مذکور خودداری می‌نماید که این مسئله باعث به وجود آمدن اختلافات اجرائی و نهایتاً طرح دعوی و شکایت در محاکم دادگستری و یا دیوان عدالت اداری می‌گردد که البته اخیراً اختلافات ذیربط طی دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره 88 مورخ 1392/3/2، له دولت فیصله یافته است.

حال با عنایت به مطالب مذکور، می‌توان اذعان داشت که آیا اساساً مداخله‌ی دولت در این گونه زمین‌ها ضروری است و در فرض ثبوت، شیوه‌های مداخله‌ی دولت کدامند؟ که در پرسش‌های تحقیق به این مهم پرداخته شده است و ما در حین نگارش این رساله به دنبال تئوری حفظ حقوق شهروندی و محترم شمرده شدن مالکیت خصوصی اشخاص با توجه به قوانین موجود (مرز بین حقوق عمومی و حقوق خصوصی) با لحاظ تجارب جهانی و دیدگاه‌های نظری حاکم بر موضوع در حوزه قوانین زمین شهری و حقوق خصوصی خواهیم پرداخت که چگونه این مسائل در سایر کشورها مورد بررسی واقع شده است و پس از بررسی راه‌های برون رفت و حل مشکل در خصوص تعارضات موجود، به ارائه راهکارها و پیشنهادات که جزء اهداف اصلی تحقیق می‌باشد، می‌پردازیم.

از جمله این قوانین، مقررات مربوط به اراضی (اعم از اراضی روستایی و شهری) است. می‌دانیم که زمین داری بزرگ در روستاها و زمین خواری در شهرها یکی از مشکلات جامعه قبل و بعد از انقلاب بوده است روستایی کم زمین یا فاقد زمین که می‌دید در کنار وی صدها هکتار زمین با استفاده از وسایل مکانیزه خرم و آباد گشته که مالکیت آن متعلق به یک یا چند نفر محدود می‌باشد و شهری فاقد خانه‌ای که مشاهده می‌کرد اراضی مناسب احداث واحد مسکونی در مالکیت تعدادی انگشت شمار می‌باشد که هر از گاهی قیمت آن را با توجه به تقاضای روزافزون جامعه افزایش می‌دهند، از فردای بعد از انقلاب مدیران جامعه حل این مشکل را خواستار گردید و در بعضی موارد نیز که اقدامات آرام و اداری دولت با انجام فوری خواسته وی منافات داشت خود رأساً دست به اقدام زد و در روستاها با تصرف اراضی بزرگ و کشت و زرع در آن و در شهرها با تقسیم زمین‌های شهری واحداث سرپناهی در آن هر چند خلاف اصول شهرسازی و فنی و بهداشتی به مقصود خود رسید. این اقدامات خودجوش نیازمندان از یک سو و لزوم برقراری عدالت توسط حکومت و در راس آن قوه قانونگزاری از سوی دیگر و همچنین نیاز خود دولت به زمین جهت اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی از یک طرف موجب وضع قوانینی در خصوص اراضی اعماز شهری و روستایی گردید.

علیرغم حجم عظیم این قوانین و باتوجه به حدت مسائل مربوط به زمین و ابتلای شدید جامعه به این مشکل و با اینکه وضع و اجرای این قوانین فصل جدیدی در حقوق مالکیت ایجاد

کرده و ضربات مهلکی بر اصل مطلق بودن اختیارات مالک وارد آورده‌اند، متأسفانه حقوقدانان ما و بالاخص اساتید معظم دانشکده‌های حقوق در تقریرات و تالیفات خود کمتر به این مهم پرداخته‌اند.<sup>1</sup> و در نتیجه دانشجویی که از دانشکده حقوق فارغ التحصیل می‌شود فاقد اطلاعات لازم در این خصوص است حال آنکه در صورت اشتغال به هر یک از مشاغلی که مرتبط با رشته تحصیلی وی می‌باشد درگیر با مسائل مربوط به زمین خواهد بود.

تحصیل اراضی یکی از فعالیت‌ها و برنامه‌های جاری برخی دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها است که به منظور اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی انجام می‌پذیرد. گاه این اراضی، از منابع رایگان همچون زمین‌های موات یا دایر یا انفال تامین می‌گردد؛ که گرچه اراضی بایر و موات انفال محسوب و بجز تحت شرایطی، قابل تملک توسط اشخاص خصوصی نیستند. ولی اراضی دایر می‌توانند بدون هیچ گونه محدودیتی به تملک اشخاص اعم از عمومی، دولتی و خصوصی درآیند. و گاه زمین‌های که خود ارگان‌ها در اختیار دارند، صرف این امور می‌گردد. اما در موارد کثیری، سازمان‌ها و ارگان‌ها جهت انجام طرح‌های خود به صورت مستقیم با مالکیت شهروندان در تضاد قرار می‌گیرند. در این موارد مبانی و قواعدی که به موجب قانون تدوین شده آن ارگان‌ها را مستحق می‌کند تا بر مالکیت فردی و شخصی به نفع اجتماع چشم پوشی کنند.

از آنجا که تامین اراضی مورد نیاز به عنوان نخستین گام در اجرای کلیه طرح‌ها و برنامه‌های عمرانی و عمومی ضرورت دارد؛ بررسی راهکارهای حقوقی، معایب و محاسن رویه‌های موجود می‌تواند راهگشای بسیاری از مشکلات موجود در این زمینه باشد. ضمن آنکه در تسریع اجرای طرح‌ها و برنامه‌های ارائه خدمات عمومی به شهروندان جامعه اثر مستقیم دارد.

## 2- اهداف پژوهش

رفع مشکلات قانونی در حوزه ی زمین شهری و همچنین رفع تعارضات قوانین زمین شهری با مالکیت خصوصی اشخاص و ارائه راهکارهای لازم، برای خروج از مشکلات مذکور و

---

1. و این نه ناشی از کم کاری این بزرگان که نتیجه سیاست های متغیر حاکمبر دانشگاه ها و موسسات آموزش عالی بوده که در بسیاری موارد امنیت شغلی را که لازمه انجام مطالعات و تحقیقات است از استاد سلب نموده است.

تسهیل خدمات رسانی نهادهای عمومی و دولتی خدمات رسان و متولی اجرای قوانین مذکور به شهروندان.

تنها مرجع رسمی برای اعلام موات یا ملی نمودن اراضی، سازمان زمین شهری بوده که بعداً به اداره کل مسکن و شهرسازی تغییر وبعد از ادغام دو وزارتخانه مسکن و شهرسازی و راه و ترابری به تبع وزارتخانه‌های متبوع به اداره کل راه و شهرسازی تغییر نام یافته است که در اصل نهاد حاکم شرع غیر قانونی بوده و می‌بایست از راه حل حکومتی که همانا از طریق واگذاری بنیاد مسکن به صورت هیات سه نفره که نماینده سازمان زمین شهری سابق، نماینده نخست وزیری و نماینده دادگستری است، باشد.

### 3- سوالات

#### 3-1- سوال اصلی:

چه تعارضاتی بین قانون زمین شهری و مالکیت خصوصی اشخاص وجود دارد؟

#### 3-2- سوال فرعی:

در صورت وجود تعارض بین قانون زمین شهری و مالکیت خصوصی راه برون رفت حقوقی از این تعارضات چیست؟

### 4- فرضیات

1- تعارض و تحدید مالکیت در قوانین ایران وجود دارد که بنا بر تقدم اصل مصلحت عمومی بر مصلحت خصوصی ترجیح داده شده است.

2- با توجه به وجود تعارضات بین حقوق خصوصی و حقوق عمومی می‌بایست در زمینه ایجاد و اصلاح و اجرای قوانین کارآمد و منطبق با شرایط روز جامعه گام برداشت.

## 5- روش تحقیق

تحقیق حاضر از نوع توصیفی - تحلیلی است و روش پژوهش در این پایان نامه با توجه به نظری بودن رشته حقوق، علوم انسانی خواهد بود، به این معنی که اطلاعات و داده‌های اولیه تحقیق به شیوه کتابخانه‌ای و با مطالعه قوانین اراضی، تملک، تصرف و خسارت، مقالات و کتاب‌هایی که به نوعی با موضوع ارتباط پیدا می‌کنند گردآوری خواهد شد، سپس اطلاعات به دست آمده در فیش‌های تحقیق با رویکردی کاملاً علمی به روش توصیفی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و انواع تملک اراضی در قوانین موضوعه و فقه؛ تملک دولت، شهرداری و قوانین مالک و مستأجر طبقه بندی شده و در آخر بر اساس طرح تحقیق مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و سپس نتایج تحقیق ارائه شده است.

## 6- پیشینه پژوهش

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار نظام جمهوری اسلامی در کشور، از آنجا که براساس موازین اسلام، زمین موات ملک کسی شناخته نمی‌شود و در اختیار دولت اسلامی قرار می‌گیرد، بلافاصله قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری در تاریخ 1358/4/5 و اصلاحیه قانون مزبور در تاریخ 1358/6/18 و الحاقیه آن در 1359/4/25 و نیز لایحه قانونی راجع به لغو مالکیت اراضی موات واقع در بین محدوده 25 ساله قانونی شهر تهران و حریم استحفاظی آن در تاریخ 1359/1/6 به تصویب شورای انقلاب رسید و اسناد مالکیت صادره در زمان حکومت سابق نسبت به اراضی موات شهری یا خارج از آن در خصوص اراضی بیش از یک هزار متر مربع مساحت ابطال و در خصوص اراضی کمتر از آن برای مالکین مهلت سه ساله‌ای مقرر شد تا مالکین بتوانند نسبت به عمران زمین خود اقدام نمایند و مقرر گردید چنانچه پس از انقضای مهلت مزبور زمین عمران نشده باشد بلاعوض به تملک دولت درخواهد آمد. پس از تشکیل و آغاز به کار دوره اول مجلس شورای اسلامی، قانون اراضی شهری متعاقب قوانین مذکور در تاریخ 1360/12/27 به تصویب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان رسید و با توجه به آنکه مصوبات آن از نظر شرعی جزء احکام ثانویه محسوب می‌شد با استفاده از اجازه حضرت امام خمینی (ره) اجرای مواد قانون مزبور برای مدت 5 سال موقتاً ضروری تشخیص داده شد. هدف

از تصویب قانون مورد بحث نیز در ماده 1 قانون تامین نیازهای عموم به مسکن و تاسیسات عمومی شهری و جلوگیری از بورس بازی روی زمین به صورت کالا و حرکت جهت مصالح کلی اقتصاد کشور که سوق دادن سرمایه‌ها به بخش‌های تولیدی، زیربنایی (کشاورزی و صنعتی) می‌باشد، ذکر شده بود. مطالب مزبور می‌تواند پیشنهادی از تصویب قوانین متعارض با حقوق مالکانه اشخاص که موضوع پژوهش قرار گرفته است، باشد.