

اراضی واقع در حریم شهر و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها؛

بررسی آراء دادگاهها در پرونده باستی هیلز

سیدمهدی کاظمی^۱

چکیده

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها در سال ۱۳۷۴ با هدف جلوگیری از تغییر کاربری اراضی زراعی و تثبیت امنیت غذایی جامعه، هرگونه تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها را بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره ۱ ماده ۱ قانون ممنوع اعلام کرده و برای مرتکب، علاوه بر قلع و قمع مستحقات، کیفر نقدی و در مواردی حبس نیز مقرر نموده است. اجرای این قانون در روبه قضایی همواره از جهات مختلف موضوع بحث بوده است؛ از جمله این موارد می‌توان به موضوع شمولیت یا عدم شمولیت مکانی قانون نسبت به اراضی واقع در حریم شهرها اشاره داشت. در حالی که برخی محاکم اراضی واقع در حریم شهرها را از دایره شمول این قانون خارج می‌دانند، برخی دیگر قایل به وصف جزایی تغییر کاربری اراضی حریم شهری هستند. در پرونده مربوط به اراضی باستی هیلز واقع در منطقه لواسانات، دادگاه بدوی و تجدیدنظر با این استدلال که قانون یادشده نسبت به اراضی داخل در حریم شهرها قابل اجرا نمی‌باشد، حکم بر براءت صادر نموده‌اند. پژوهش حاضر، ضمن بررسی دلایل دو گروه موافق و مخالف، بدین نتیجه دست یافته که با عنایت به تفکیک دو مفهوم محدوده قانونی شهر و حریم شهر در قوانین پیش از قانون حفظ کاربری و امکان جمع نظارت شهرداری و اداره جهاد کشاورزی بر ساخت و ساز در حریم شهرها، عبارت «خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها» در ماده ۱ قانون مورد بحث شامل حریم شهرها نیز می‌گردد و بر این اساس، دادنامه مورد بحث که بدون توجه به این موضوع صادر شده، فاقد توجیه قانونی است.

کلیدواژه‌ها: تغییر کاربری، حفظ کاربری، اراضی زراعی، باغ، حریم شهر.

۱. دانشجوی دکتر، قاضی دادگستری

مقدمه

تغییر کاربری اراضی کشاورزی از جهات متعدد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی، پدیده‌ای ناگوار برای دولتها بوده است (حداد رحمتی و دیگران، ۱۴۰۲: ۴۲۴). از این رو، وضع مقرراتی در راستای جلوگیری از تبدیل کاربری اراضی کشاورزی و باغها توسط قانون‌گذار ضرورت داشته است. مهم‌ترین دلیل برای مداخله دولت در این حوزه و تحدید حقوق مالکانه اشخاص و اصل تسلیط بر اموال، تضمین امنیت غذایی جامعه می‌باشد (نظری و احمری، ۱۴۰۰: ۸). امنیت غذایی یکی از وجوه امنیت انسانی است و فقدان آن، کشور را در معرض خطر جدی وابستگی به دیگر کشورها قرار می‌دهد (افضلیان و دیگران، ۱۳۹۹: ۹۸ ب). سازمان خواروبار و کشاورزی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۸۴ امنیت غذایی را عبارت از اطمینان از این‌که همه مردم در همه اوقات به غذای اصلی مورد نیاز خود به‌منظور تداوم زندگی سالم و فعال، دسترسی مادی و اقتصادی داشته باشند، تعریف نموده است (مهدوی دامغانی و معین‌الدینی، ۱۳۹۰: ۵۹). در نتیجه، چون تغییر کاربری اراضی کشاورزی با حفظ امنیت غذایی در تعارض است لذا "اصل ضرر" به‌عنوان مبنای اصلی جرم‌انگاری این رفتار عنوان شده است (افضلیان و دیگران، ۱۳۹۹: ۱۰۲ ب).

در حقوق ایران، مهم‌ترین قانون موجود در زمینه مبارزه با تغییر کاربری اراضی زراعی، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ با اصلاحات ۱۳۸۵ می‌باشد. مطابق ماده ۱ این قانون: «به‌منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و تداوم و بهره‌وری آنها از تاریخ تصویب این قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها جز در موارد ضروری ممنوع می‌باشد.» تشخیص موارد ضروری بر عهده کمیسیون موضوع تبصره ۱ این ماده مقرر شده است. مطابق ماده ۱۰ الحاقی، رفتار مادی مرتکب عبارت از «هرگونه تغییر کاربری در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌گردد»، تعریف شده است. و نیز، مجازات بزه در ماده ۳ اصلاحی مقرر شده است: «کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغهای موضوع این قانون که به‌صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون اقدام به تغییر کاربری نمایند، علاوه بر قلع و قمع بنا، به پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغها به قیمت روز

زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا ششماه محکوم خواهند شد.»

ارکان و شرایط تحقق بزه تغییر غیرمجاز کاربری، به تفصیل در جای خود بحث شده است (احمدزاده و رضایی پناه، ۱۴۰۰: ۱۹؛ بهره‌مند و قنبریان، ۱۳۹۷: ۱۲۵؛ افضلیان و دیگران، ۱۳۹۹: ۵۱ الف) لیکن یکی از موضوعاتی که در پژوهش‌های پیشین مورد بررسی قرار نگرفته و در عین حال رویه قضایی را متأثر ساخته است، شمولیت این قانون نسبت به اراضی واقع در حریم شهرها می‌باشد. بررسی رویه قضایی و آثار برخی نویسندگان، حکایت از اختلافی بودن موضوع دارد. در حالی که برخی محاکم، اراضی واقع در حریم شهرها را از دایره شمول این قانون خارج می‌دانند، برخی دیگر قایل به وصف جزایی تغییر کاربری اراضی حریم شهری هستند.

پرونده مربوط به اراضی باستی هیلز واقع در بخش لواسانات از شهرستان شمیرانات استان تهران، نمونه بارزی از تأثیر این اختلاف دیدگاه در رویه قضایی می‌باشد. هرچند این پرونده از جهات متعدد قابل بررسی است، لیکن مهم‌ترین استدلال دادگاه در صدور حکم برائت متهمان، جاری ندانستن قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ در خصوص اراضی واقع در حریم شهر بوده است. بدین ترتیب، دادگاه توافق مالکین با شهرداری وقت را بدون ضرورت اخذ مجوز از اداره جهاد کشاورزی، قانونی دانسته و رفتار مرتکبان را فاقد وصف جزایی اعلام کرده است.

پژوهش حاضر با تکیه بر این پرسش اساسی که آیا اراضی واقع در حریم شهر را می‌توان مشمول قانون مورد اشاره دانست یا خیر، پس از نقل آراء دادگاه و گردش کار پرونده، به بررسی ادله موافقین و مخالفین پرداخته و در نهایت، دیدگاه منتخب خود را ضمن نقد دادنامه دادگاه از شعبه سوم دادگاه عمومی لواسانات و رودبار قصران و شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران ارایه می‌دهد. لازم به ذکر است نقد موضوعات شکلی و نگارشی آراء دادگاه از هدف این نوشتار خارج بوده است.

۱. متن آراء بدوی و تجدیدنظر

تاریخ	۱۳۸۳/۱۰/۲۸
اتهام	تغییر کاربری
شاکی	اداره جهاد کشاورزی شمیرانات
مرجع رسیدگی کننده	شعبه سوم دادگاه عمومی لواسانات و رودبار قصران

«رأی دادگاه»

در خصوص شکایت اداره جهاد کشاورزی شمیرانات علیه آقایان... با وکالت آقایان... دایر به تغییر کاربری بدون اخذ مجوز قانونی مساحت ۳۶۰۰ متر مربع از پلاک ۲/۱۶ قریه باستی به‌نحو احداث بنا (ویلا) و ۳۶۰۰ متر به‌نحو دیوارکشی و محوطه‌سازی با این توصیف که به‌موجب توافق‌نامه مورخ ۱۳۸۰/۰۳/۲۲ فی‌مابین متهمین و شهرداری لواسان پیرامون پلاک مذکور مقرر گردید مجوز تفکیک پنجاه قطعه حداقل دوهزار متری و مجوز ساخت برای هر قطعه به‌طور جداگانه بعد از تفکیک در قبال پرداخت عوارض ساختمانی و هزینه‌های مربوط صادر گردد. به‌دنبال همان مجوز لازم به‌موجب نامه شماره ۴۱۷-۲۲/۳/۸۰ شورای اسلامی شهر لواسان صادر گردید. پس از صدور مجوز و در اثنای فعالیت متهمین جهت احداث ویلا و دیگر اقدامات لازم برای تفکیک پلاک، ملک مذکور که داخل در حریم قانونی شهر لواسان بوده از حریم خارج می‌گردد. حال اداره شاکی با این استدلال که چون پلاک ۲/۱۶ قریه باستی لواسان خارج از حریم قانونی شهر لواسان قرار دارد و جهت تفکیک و ساخت و ساز باید مجوز لازم از کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها اخذ گردد در حالی که متهمین چنین نکردند و توافق قبلی آنها فاقد اعتبار قانونی است. فلذا تقاضای تعقیب و مجازات متهمین را به اتهام تغییر کاربری به شرح مذکور نموده است. دادگاه با توجه به مجموع محتویات پرونده و دفاعیات مستدل و موجه وکلای متهمین به شرح لایحه تقدیمی و با توجه به این که قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها فقط نسبت به اراضی خارج از حریم قانونی شهرها قابلیت اجرا دارد و نسبت به اراضی داخل در حریم قانونی شهرها قابل اعمال و اجرا نمی‌باشد و پلاک ۲/۱۶ موضوع پرونده در زمان صدور مجوز داخل در حریم قانونی شهر لواسان قرار داشته است و خروج بعدی آن از حریم شهر، مجوز لازم اولیه را که مطابق قانون صادر شده است را بی‌اعتبار نمی‌نماید زیرا ملاک و مناط

اراضی واقع در حریم شهر و قانون حفظ کاربری اراضی... / ۱۸۳

سیدمهدی کاظمی

اعتبار، وضعیت ملک به هنگام صدور جواز است نه زمان پس از آن هم چنین است مجوزهایی که اداره شاکی نسبت به اراضی خارج از حریم شهرها مطابق ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها صادر می نماید و سپس این اراضی در محدوده قانونی شهری قرار می گیرند در این خصوص مجوز صادر معتبر بوده و با تغییر وضعیت حریم شهر مجوز ابطال نمی گردد تا شهرداری مربوطه مجوز لازم را صادر نماید. بنابراین اقدامات متهمین در قریه مذکور به نحو احداث ساختمان و دیوارکشی به لحاظ مجوز قانونی دادگاه موجه و منطبق با موازین قانونی بوده و مقررات قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها در این خصوص مصداق ندارد و به لحاظ عدم وقوع جرم و با تمسک به اصل برائت حکم بر برائت متهمین موصوف صادر و اعلام می گردد. رأی دادگاه ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظرخواهی در محاکم تجدیدنظر استان تهران می باشد.

تاریخ	۱۳۸۴/۰۷/۳۰
اتهام	تغییر کاربری
تجدیدنظرخواه	اداره جهاد کشاورزی شمیرانات
مرجع رسیدگی کننده	شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران

«رأی دادگاه»

در خصوص تجدیدنظرخواهی اداره جهاد کشاورزی شهرستانهای تهران و شمیرانات نسبت به دادنامه شماره ۱۳۰۰ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۸ دادگاه از شعبه سوم دادگاه عمومی لواسانات و رودبار قصران به طرفیت... نظر به این که اعتراض مؤثری که تغییر مفاد دادنامه معترض عنه را ایجاب کند به عمل نیامده است با رد تجدیدنظرخواهی به عمل آمده مستنداً به بند الف ماده ۲۵۷ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور کیفری دادنامه یادشده تایید و استوار می شود. بدیهی است عوارض موضوع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی منصرف از تصمیم گیری این دادگاه است. رأی دادگاه قطعی است.

۲. گردش کار پرونده

۱- به موجب پرونده کلاسه ۸۳/۳/۱۲۰۸ شعبه سوم دادگاه عمومی لواسانات و رودبار قصران، حسب نامه شماره ۱۰۱/۳۰/۳۹۹۵ مورخ ۱۳۸۳/۰۵/۲۵ مدیر جهاد کشاورزی

شهرستانهای تهران و شمیرانات طی شرحی خطاب به ریاست محاکم عمومی لواسانات و رودبار قصران مراتب تغییر غیرمجاز کاربری ۱۲ قطعه از پلاک ثبتی ۲ فرعی از ۱۶ اصلی واقع در روستای باغ باستی جمعاً ۳۶۰۰ متر مربع توسط آقای... و شرکاء را اعلام نموده و درخواست تعقیب کیفری و توقف عملیات مخربانه را کرده است.

۲- اظهارات نماینده حقوقی اداره جهاد کشاورزی اخذ گردیده که نامبرده در اظهارات خود نحوه تغییر کاربری را دیوارکشی اعلام نموده است. سپس اظهارات متهم اخذ گردیده که نامبرده اعلام داشته است اینجانب مالک باغ باستی واقع در لواسان بلوار امام خمینی بلوار باستی در اردیبهشت سال ۱۳۸۰ از شهرداری لواسان تقاضای تفکیک پلاک مذکور را نمودم. با توجه به این که کاربری ملک مذکور در طرح هادی باغ مسکونی بود در جلسه توافق با شهرداری و شورای اسلامی شهر به قطعات دوهزار متری با ۱۵ درصد سطح اشغال جهت ساختمان موافقت به عمل آمد که ضمن پرداخت کلیه عوارض مربوطه و خودیاری و زمین معوض، مراتب تفکیک به اداره ثبت اعلام و اکنون نیز مدت سه سال و نیم است که عملیات ساخت و ساز در جریان است.

۳- سپس پرونده به شعبه سوم ارجاع گردیده و تحت کلاسه ۸۳/۳/۱۲۰۸ ثبت شده است. ریاست وقت شعبه اظهارات نماینده حقوقی اداره جهاد کشاورزی را اخذ نموده که حسب اظهارات نامبرده، باغ باستی تحت پلاک ۲/۱۶ تا تاریخ ۱۹/۰۳/۱۳۸۰ تحت شماره ابلاغ ۷/۱۹۷/۱۹۳۸ داخل حوزه شهر لواسان بوده و تا این تاریخ هرگونه ساخت و ساز در این پلاک نیازی به اخذ مجوز کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها نداشته است اما توافق نامه مالک با شهرداری مورخ ۱۳۸۰/۰۳/۲۲ به دلیل این که پس از تاریخ ۱۹/۰۳/۱۳۸۰ انجام شده، فاقد وجاهت قانونی می باشد.

۴- ریاست وقت شعبه در تاریخ ۱۳۸۳/۰۹/۱۷ دستور مطالبه پرونده شهرداری را داده است و حسب صورتجلسه مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۳ خارج نویسی پرونده شهرداری در دو صفحه صورت گرفته است.^۱

۱. خلاصه پرونده شهرداری چنین بوده است:

اراضی واقع در حریم شهر و قانون حفظ کاربری اراضی... / ۱۸۵

سیدمهدی کاظمی

«۱- به موجب توافق نامه شماره ۶۶۶۲ مورخ ۱۳۸۰/۰۳/۲۲ بین آقای... طی وکالت نامه شماره ۳۹۵۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۰۲/۱۹ دفترخانه ۳۰۱ تهران و شهرداری لواسان و متعاقب درخواست کتبی مورخ ۱۳۸۰/۰۳/۱۷ مالک، نامبرده تقاضای مجوز تفکیک پلاک ثبتی خود را به ۵۰ قطعه حداقل ۲۰۰۰ متری و مجوز ساخت برای هر قطعه به طور جداگانه بعد از تفکیک در قبال پرداخت عوارض ساختمانی و تفکیک و هزینه‌های دستورالعمل را نموده است. متقابلاً شهرداری در قبال واگذاری شش دانگ سند مالکیت پلاک ثبتی ۸۹ فرعی از ۱۳ اصلی اصطکک به مساحت ۸۵۹۰ متر مربع بابت قسمتی از ۵۰ درصد سهم تفکیکی به شهرداری بدون اخذ هرگونه وجهی و ایضاً پرداخت مبلغ سه میلیارد و سیصد میلیون ریال از بابت ۵۰ درصد سهم شهرداری از قطعات تفکیکی و کمک به اجرای طرح‌های عمرانی شهرداری و ایضاً آزادسازی میزان اصلاحی از پلاک فوق‌الذکر بدون دریافت غرامت، با تقاضای مالک موافقت کرده است.

قابل ذکر است در توافق نامه مورد اشاره، مشخصات ملک چنین قید شده است:

- ۱- مساحت کل پلاک قبل از اصلاحی ۱۲۸/۲۲۲ متر مربع.
- ۲- مساحت میزان اصلاحی حدود ۲۲۰۰۰ متر مربع.
- ۳- رأی کمیسیون به شماره ۱۷۱ ک سال ۱۳۶۸ مبنی بر دایر باغ.
- ۴- نوع کاربری پلاک طبق مصوب شهر، قسمتی ویژه باغداری و قسمت کمی از ضلع شرقی آن جنگل کاری می‌باشد که به ضلع غربی منتقل شده است.
- ۲- شورای اسلامی شهر لواسان طی نامه شماره ۴۱۷ مورخ ۲۲/۰۳/۱۳۸۰ مراتب موافقت خود را با توافق نامه مزبور به شهرداری اعلام می‌نماید.

۳- در نهایت مراتب موافقت نهایی و اصلاحی شورای اسلامی شهر به موجب نامه شماره ۶۹۰ مورخ ۱۳۸۰/۰۴/۲۸ رئیس شورای اسلامی شهر لواسان، چنین اعلام می‌گردد: «بازگشت به نامه شماره ۱۱۰۵۶ مورخ ۱۳۸۰/۰۴/۲۵ موضوع توافق نامه اصلاحی فی‌مابین آن شهرداری و مالکین پلاک ثبتی شماره ۲ فرعی از ۱۶ اصلی با مشخصات مذکور در توافق نامه مبنی بر درخواست مالکین از شهرداری نسبت به تفکیک پلاک مزبور پس از کسر اصلاحیها و فضاهای مورد نظر به ۵۳ قطعه وصف نقشه پیشنهادی (حداقل ۱۷۹۰ متر مربعی و حداکثر ۳۱۰۰ متر مربعی) و صدور مجوز ساختمانی مسکونی برای هر قطعه حداکثر تا پانزده درصد مساحت کل هر قطعه در قبال پرداخت هزینه‌ها، عوارض ساختمانی، سطح شهر، تفکیک و نیز پرداخت کامل هزینه‌های دستورالعمل و تعهد مالکین مبنی بر واگذاری و انتقال قطعی شش دانگ پلاک ۸۹ فرعی از ۱۳ اصلی اصطکک به مساحت ۸۵۹۰ متر مربع بابت قسمتی از معوض فضای سبز به صورت رایگان و بدون دریافت هرگونه وجهی و نیز پرداخت مبلغ سه میلیارد و سیصد میلیون ریال بابت قسمتی از پنجاه درصد سهم شهرداری در کاربری جنگل کاری و در نظر گرفتن سه قطعه (قطعات ۴۲ و ۵۳ و A) وصف نقشه به مساحت کل ۲۶۱۳/۹۸ متر مربع به عنوان سرانه خدمات عمومی قطعات تفکیکی و آزادسازی حریم دره باستی واقع در قسمت غربی پلاک ۱۶/۲ به مساحت ۱۰۵۰۰ متر مربع طبق طرح هادی مصوب شهر و هم‌چنین حفظ فضای سبز واقع در ضلع شرقی دره باستی در داخل قسمت غربی پلاک به مساحت ۵۰۰۰ متر مربع و نهایتاً تقبل کامل هزینه‌های آماده‌سازی از طرف مالکین اعم از اجرا و احداث خیابانها تا سطح آسفالت و تامین و احداث تأسیسات آبرسانی، برق، فاضلاب، گاز و تلفن به نحوی که شهرداری هیچ‌گونه تعهدی در اینگونه موارد نداشته باشد، بدین وسیله این شورا مراتب موافقت خویش با توافق نامه مذکور را مشروط به رعایت سایر ضوابط و مقررات مربوطه اعلام می‌دارد.»

۴- مدیر جهاد کشاورزی شهرستانهای تهران و شمیرانات طی نامه شماره ۱۰۱/۳۰/۵۰۸۹ مورخ ۲۵/۰۶/۱۳۸۲ خطاب به شهرداری، با این استدلال که پلاک ثبتی مذکور در خارج از محدوده قانونی شهر و در داخل حوزه استحفاظی شهر واقع شده است، اقدامات شهرداری مشتمل بر ۱- اجازه تفکیک پلاک و ۲- صدور پروانه ساختمانی را خلاف قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها دانسته و خواستار لغو پروانه‌های دادگاه و جلوگیری از عملیات ساختمانی شده است.

۵- سپس دادگاه به موجب دادنامه شماره ۱۳۰۰ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۸ با این استدلال که پلاک ثبتی منظور «در زمان صدور مجوز داخل در حریم قانونی شهر لواسان قرار داشته و خروج بعدی آن از حریم شهر، مجوز لازم اولیه را که مطابق قانون صادر شده است را بی اعتبار نمی نماید...» حکم بر برائت صادر نموده است.

۶- پیرو تجدیدنظرخواهی اداره جهاد کشاورزی شهرستانهای تهران و شمیرانات، پرونده به شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران ارجاع شده که آن شعبه طی دادنامه شماره ۱۰۴۲ مورخ ۱۳۸۴/۰۷/۳۰ موضوع پرونده کلاسه ۸۴/۱۲/۴۹۴ حکم دادگاه بدوی را با قید این توضیح که «بدیهی است عوارض موضوع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی منصرف از تصمیم گیری این دادگاه است» تایید و استوار نموده است.

۳. تحلیل موضوع

شالوده استدلال دادگاه در صدور حکم برائت متهمان، عدم قابلیت اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها نسبت به اراضی داخل در حریم قانونی شهرها و در نتیجه فقدان وصف جزایی موضوع بوده است. در دادنامه شماره ۱۳۰۰-۲۸/۱۰/۱۳۸۸ شعبه سوم دادگاه عمومی لواسانات و رودبار قصران که بی کم و کاست توسط شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان تایید گردیده، چنین آمده است: «با توجه به این که قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها فقط نسبت به اراضی خارج از حریم قانونی شهرها قابلیت اجرا دارد و نسبت به اراضی داخل در حریم قانونی شهرها قابل اعمال و اجرا نمی باشد...»

ملاحظه می شود دادگاه در خصوص قابل اجرا نبودن قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها نسبت به اراضی واقع در حریم شهر، هیچ استدلالی ذکر نکرده و با مفروض دانستن آن

۵- شهرداری طی نامه شماره ۱۳/۱۶۶۷۳ مورخ ۱۵/۰۷/۱۳۸۲ چنین پاسخ داده است که طرح جامع شهر لواسان به شماره ابلاغ ۷/۱۹۷/۱۹۳۸ مورخ ۱۹/۰۳/۱۳۸۰، در تاریخ ۰۲/۰۴/۱۳۸۰ رسماً به شهرداری ابلاغ شده و بنابراین تا تاریخ ۰۲/۰۴/۱۳۸۰ شهرداری از ضوابط و مقررات طرح هادی تبعیت می نموده است و توافق نامه شهرداری با مالک و مجوز دادگاه در زمان حاکمیت طرح هادی شهر لواسان بوده که در آن زمان پلاک موصوف تماماً در داخل محدوده قانونی شهر قرار داشته و از سویی ضوابط و مقررات طرح جامع عطف به ماسبق نمی شود و نتیجتاً در زمان صدور مجوز موضوع از شمول قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها خارج بوده است.»

و تلقی آن به عنوان کبرای قضیه، در ادامه به تطبیق موضوع با حکم پرداخته است. بدین ترتیب، نمی‌توان گفت استدلال دادگاه بر کدامیک از دلایلی که برای خروج اراضی واقع در حریم شهر از شمول قانون مورد بحث ذکر می‌شود، استوار گردیده است. با وجود این، بررسی موضوع در آثار نویسندگان و رویه قضایی حکایت از این دارد که به‌طور کلی دو دیدگاه در خصوص مسأله ارایه شده است؛ برخی عقیده بر عدم اشمال قانون بر محدوده حریم شهرها دارند و برخی دیگر، قانون یادشده را نسبت به حریم شهر نیز مجری می‌دانند:

۱-۳. دیدگاه عدم شمولیت

برخی نویسندگان با تأکید بر تفکیک مفهوم محدوده قانونی شهر از مفهوم حریم شهر، بر عدم شمولیت قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها نسبت به اراضی واقع در حریم شهر، نظر داده‌اند (موسوی‌مقدم، ۱۳۹۴: ۷۱؛ نمازی‌زاده و روحانی‌مقدم، ۱۳۹۶: ۸۱؛ خلیقی، ۱۳۹۵: ۹۵؛ میرمحمدصادقی و رجبعلی، ۱۳۹۶: ۶۶). بدیهی است نتیجه پذیرش این دیدگاه، فقدان وصف جزایی ساخت و ساز غیرمجاز در محدوده حریم شهر خواهد بود. در این صورت، ماهیت موضوع صرفاً جنبه تخلف داشته و مطابق با قوانین و مقررات شهرداری و طرح پرونده در کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، قابلیت برخورد خواهد داشت. عمده دلایل طرفداران این دیدگاه را به شرح ذیل می‌توان دسته‌بندی نمود:

۱-۱-۳. قاعده تبعیت حریم از اصل ملک

بررسی قوانین و مقررات حوزه مورد بحث حکایت از این دارد که مفهوم حریم شهر برای نخستین بار در ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ تعریف گردیده و نظارت بر احداث هرگونه ساختمان در داخل آن بر عهده شهرداری قرار داده شده است. بدین ترتیب، تا پیش از تصویب قانون اخیرالذکر که لاحق بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ می‌باشد، مفهوم حریم شهر در ادبیات حقوقی ایران فاقد تأسیس و معنای مشخص بوده است. لذا به حکم قاعده تبعیت حریم از اصل ملک (ماده ۱۳۹ قانون مدنی) و حق تبعی بودن حریم (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸: ۳۳۳؛ ۱۳۹۴: ۲۱۴؛ ناظمی اشنی، ۱۳۹۸: ۱۳۴)، چنانچه قانون‌گذار معنای شهر را اراده کرده باشد، معنای حریم نیز ملحق به معنای شهر بوده و از متممات آن تلقی می‌گردد. بنابراین، همان‌گونه که مرجع نظارتی ساخت و ساز در شهرها و حریم شهرها، مرجع واحد

یعنی شهرداری قرار داده شده است، حریم شهر اصولاً از کلیه احکام و قواعد حاکم بر شهر تبعیت می‌نماید و تفکیک آن دو از یکدیگر فاقد وجاهت است. به‌عنوان نمونه، می‌توان به لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۰۳/۰۳/۱۳۵۹ اشاره داشت که مطابق آن، قطع هرنوع درخت بدون اجازه شهرداری، در هردو محدوده قانونی شهر و حریم شهر ممنوع دانسته شده و برای آن مجازات در نظر گرفته شده است (موسوی‌مقدم، ۱۳۹۴: ۷۲). در نتیجه، عدم اشاره ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ به عبارت «حریم شهر»، در واقع ناشی از آن بوده که محدوده حریم شهر را ملحق و تابع محدوده قانونی شهرها تلقی نموده و حکم مستقلی برای آن در نظر نگرفته است. بدین ترتیب، همان‌طور که احداث بنا در داخل شهر فقط باید با مجوز شهرداری باشد و در غیر این صورت، بزه تغییر غیرمجاز کاربری تحقق نخواهد یافت، احداث بنا در داخل حریم شهر نیز چنین ویژگی دارد.

۳-۱-۲. قاعده لزوم تجانس مستثنی و مستثنی‌منه

این استدلال با الحاق تبصره ۴ به ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها در مورخ ۱۳۸۵/۰۸/۰۱ پدیدار شده است. مطابق تبصره مذکور: «احداث گلخانه‌ها، دامداریها، مرغداریها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاههای صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها بهینه‌کردن تولیدات بخش کشاورزی بوده و تغییر کاربری محسوب نمی‌شود. موارد مذکور از شمول این ماده مستثنی بوده و با رعایت ضوابط زیست‌محیطی با موافقت سازمانهای جهاد کشاورزی استانها بلامانع می‌باشد.» ملاحظه می‌شود فعالیت‌های مذکور در تبصره صرفاً در محدوده «روستاها» از شمول ماده استثنا گردیده و بدین ترتیب، قانون‌گذار این قاعده که افراد مستثنی باید جزیی از اجزای مستثنی‌منه یا فردی از افراد آن باشد را رعایت نموده است. به عبارت دیگر، قید «در روستاها» در تبصره الحاقی، نشان از آن دارد که عبارت «در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها» در صدر ماده ۱ صرفاً به محدوده روستاها منصرف بوده و ارتباطی به حریم شهرها ندارد. نتیجه پذیرش تفسیری غیر از این، جرم بودن احداث گلخانه یا دامداری در محدوده حریم شهر و فقدان وصف جزایی همان رفتار در محدوده روستاها می‌باشد که این دوگانگی به طور حتم از نظر مقنن به دور بوده است (همان: ۷۱). در تایید می‌توان به آیین‌نامه نحوه نگهداری حیوانهای اهلی مصوب

۲۵/۰۲/۱۳۹۲ هیأت وزیران اشاره داشت که مطابق ماده ۱ آن، نگهداری و پرورش هر نوع حیوان اهلی از جمله کرم ابریشم و زنبور عسل که از مصادیق تبصره ۴ الحاقی می‌باشند، صرفاً در محدوده روستاها مجاز دانسته شده و مستلزم اخذ هیچ‌گونه مجوزی نمی‌باشد.

شعبه اول دادگاه عمومی بخش رودبار قصران در دادنامه شماره ۱۴۰۱۹۱۳۹۰۰۰۶۶۴۰۲۸۴ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۲۵ از این دیدگاه تبعیت نموده است: «نظر به این که مطابق ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ دایره اشتمال مکانی قانون یادشده صرفاً در خصوص اراضی واقع در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها می‌باشد و با عنایت به این که تخصیص موضوع تبصره ۴ الحاقی به ماده ۳ قانون مذکور به محدوده روستاها وارد شده که با عنایت به قاعده اصولی متجانس بودن مستثنی و مستثنی‌منه و چنانچه از فحوای تبصره ۵ ماده ۳ مذکور نیز مستفاد می‌گردد، موضوع بزه مورد بحث منصرف از اراضی واقع در حریم شهر می‌باشد و با لحاظ این که مطابق مادتهای ۱ و ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴، محدوده قانونی شهر از حریم شهر تفکیک گردیده است و نظر به این که مطابق نامه شماره ۲۱۸۱/۶۱۰/۱۴۰۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۸ مدیر راه و شهرسازی تهران بزرگ (تهران- شمیرانات)، محل مورد ادعا در خارج از محدوده شهر و در حریم شهر می‌گردد و واقع گردیده است لذا صرف نظر از این که آیا مستحدثات متهم مشتمل بر حوضچه، سرویس بهداشتی و بنای سرایداری مانع بهره‌برداری کشاورزی می‌باشد یا خیر، دادگاه با لحاظ اصل تفسیر مضیق قوانین جزایی و عدم اتساع آن در مواضع تردید، شرایط وقوع جرم را محرز ندانسته و مستنداً به ماده ۲۶۵ و بند الف ماده ۳۴۰ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ قرار منع تعقیب صادر و اعلام می‌دارد...»

۳-۱-۳. مرجع قانونی تصدی حریم شهر و نظارت بر ساخت و ساز در آن

مطابق ماده ۹۹ قانون شهرداری مصوب ۲۷/۱۱/۱۳۴۵، تعیین حدود حریم شهر و تهیه مقررات مربوط به اقدامات عمرانی در حریم شهرها، از تکالیف شهرداری دانسته شده و مطابق ماده ۱۰۰ همان قانون، مالکین اراضی و املاک واقع در حریم شهرها باید قبل از هر اقدام عمرانی و شروع ساختمان، از شهرداری پروانه اخذ نمایند. همچنین وفق ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴ نظارت بر احداث هر گونه ساختمان و تأسیسات در حریم شهرها بر عهده شهرداری دانسته شده است. در نتیجه یگانه مرجع قانونی در خصوص حریم شهر و نظارت بر ساخت و ساز در آن،

شهرداری می‌باشد و در هیچ‌کدام از قوانین و مقررات موضوعه، مسوولیت ساخت و ساز در حریم شهر و نیز تصدی‌گری قانونی آن بر عهده ادارات جهاد کشاورزی قرار داده نشده است (خلیقی، ۱۳۹۵: ۹۵). نظریه اقلیت قضات حاضر در نشست قضایی مورخ ۱۳/۱۱/۱۳۹۵ دادگستری بسطام مبتنی بر این استدلال بوده است.^۱

بنابراین، چون اصل بر عدم صلاحیت اشخاص حقوقی عمومی و تفکیک وظایف آنها از یکدیگر می‌باشد و در خصوص اداره جهاد کشاورزی، صلاحیتی از سوی قانون‌گذار برای مداخله و نظارت در حریم شهرها در نظر گرفته نشده است، لذا ساخت و ساز در حریم شهر تنها با اخذ پروانه از شهرداری مجاز می‌باشد و در صورت تخطی از آن، موضوع بدون این‌که وصف جزایی تغییر غیرمجاز کاربری داشته باشد، صرفاً به‌عنوان تخلف در کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری قابل طرح خواهد بود.

۳-۲. دیدگاه شمولیت

در مقابل، دسته‌ای دیگر از نویسندگان عقیده دارند محدوده مکانی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ تنها ناظر بر اراضی واقع در روستاها نبوده و بلکه هرگونه احداث بنا در اراضی زراعی و باغها داخل در حریم شهرها بدون مجوز کمیسیون موضوع تبصره ۱ ماده ۱ آن قانون دارای وصف مجرمانه می‌باشد (آدابی، ۱۳۹۷: ۱۲۹؛ پارسا و دیگران، ۱۳۹۹: ۱۶۱-۱۶۲؛ سهرابی درخشان و دیگران، ۱۳۹۸: ۹۰-۹۱). در واقع عمده

۱. «چنانچه اراضی مورد نظر در حریم شهر قرار داشته باشد مطابق ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴ نظارت بر احداث هر گونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرحها و ضوابط مصوب، در داخل حریم شهر مجاز شناخته شده و حفاظت از حریم به عهده شهرداری می‌باشد. با عنایت به مواد ۲، ۹۹ و ۱۰۰ قانون شهرداری، ساخت و ساز غیر مجاز در محدوده و حریم شهرها تخلف محسوب شده و قابل طرح در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداریها می‌باشد. مستفاد از بند اول ماده یک آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۱۳۷۵ هیات وزیران، حریم شهر به عنوان محدوده توسعه آتی شهر و بخشی از محدوده قانونی شهر محسوب می‌شود و بر همین اساس است که شهرداریها در حریم شهرها ارایه خدمات می‌نمایند. از آنجا که ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها، بزه تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها را در خصوص اراضی و باغات خارج از محدوده قانونی شهرها تعریف نموده است، لذا اراضی داخل در حریم شهر خارج از شمول عنوان بزه تغییر کاربری موضوع ماده ۱ قانون مذکور می‌باشد. هر چند شاید ساخت و ساز انجام شده مشمول تخلفات ساختمانی باشد و در مراجع ذیصلاح قابل پیگرد باشد، لکن با توجه به اصل ۳۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مواد ۴ و ۲۶۵ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و ماده ۱۲۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ در موارد ایجاد شبهه در امور جزایی و تردید در وقوع جرم، عمل ارتكابی فاقد وصف مجرمانه می‌باشد.»

اراضی واقع در حریم شهر و قانون حفظ کاربری اراضی.../ ۱۹۱

سیدمهدی کاظمی

استدلال این گروه، اطلاق ماده ۱ قانون یادشده است که هم اراضی واقع در حریم شهر و هم خارج آن یعنی اراضی واقع در روستاها و هم‌چنین اراضی واقع در خارج از محدوده روستاها را شامل می‌شود. بنابراین چون قانون‌گذار در مقام بیان حکم بوده و قرینه‌ای نیز مبنی بر انصراف اراده آن نسبت به حریم شهر وجود ندارد، لذا مقدمات حکمت فراهم بوده و اطلاق ماده ۱ قابل استناد می‌باشد.

این نظریه در رویه قضایی نیز طرفدارانی دارد؛ شعبه ۴۰ دیوان عالی کشور در دادنامه شماره ۹۴۰۹۹۸۴۱۳۲۰۰۱۴۹۲ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۵ اعاده دادرسی محکوم‌علیه را با این استدلال مردود شناخته است: «طبق ماده ۱ قانون کاربری اراضی زراعی و باغها تغییر اراضی زراعی و باغها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها جز در موارد ضروری ممنوع می‌باشد بنابراین قرار داشتن زمین زراعی در داخل حریم شهر مجوز تغییر کاربری آن نمی‌باشد...»

شعبه ۱۰۱ دادگاه کیفری دو شهرستان محمودآباد به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۱۴۷۳۹۰۰۰۲۳۶۵۳۱۹ مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۲۹ با وجود این که ملک متهم در محدوده حریم شهری قرار داشته، حکم بر محکومیت صادر کرده است: «دادگاه با عنایت به گزارش و شکایت جهاد کشاورزی و نیز پاسخ استعلام به عمل آمده از شهرداری به شماره ۲۲۵۲۴ مورخه ۰۴/۱۱/۱۴۰۰ که مکان مذکور را حریم شهر و خارج از محدوده شهر اعلام نموده است... ارتکاب بزه انتسابی را محرز و مسلم تشخیص داده...»

شعبه ۱۰۲ دادگاه کیفری دو شهرستان نهاوند نیز در گردش کار دادنامه شماره ۱۴۰۱۲۸۳۹۰۰۰۱۱۴۸۳۱۶ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۱۱ اشاره داشته ملک در حریم شهر نهاوند قرار دارد: «مطابق استعلام از سرپرست اداره راه و شهرسازی شهرستان نهاوند محل متنازع‌فیه در خارج از محدوده و حریم شهر می‌باشد...» و با این وصف، حکم بر محکومیت صادر داشته است.

شعبه اول دادگاه عمومی بخش رودبار قصران به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۱۹۱۳۹۰۰۱۶۳۸۷۹۴۶ مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۲۴ چنین استدلال کرده است: «مطابق ماده ۷ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴ مرجع قانونی تعیین محدوده روستا و طرح هادی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی است و در حریم شهر با شهرداری است که حسب نظریه مضبوط شهرداری اوشان فشم می‌گون در

پرونده ملک خارج از محدوده قانونی و در حریم شهر (ص ۵۷ پرونده) دانسته است... لذا بزهکاری نامبرده محرز و مسلم بوده...» و شعبه ۷۱ دادگاه تجدیدنظر استان تهران طی دادنامه شماره ۱۴۰۲۶۸۳۹۰۰۰۲۳۶۸۵۹۶ مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۲۷ این رأی را تایید نموده است: «نظریه این که در این مرحله از رسیدگی تجدیدنظرخواه دلیل ومدرك موجهی که موجب نقض دادنامه دادگاه باشد ارایه نداده و دادنامه تجدیدنظرخواسته وفق موازین قانونی ومقررات قانونی و ادله موجود اصدار یافته لذا دادگاه ضمن رد تجدیدنظرخواهی تجدیدنظرخواه مستنداً به بند الف ماده ۴۵۵ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ رأی تجدیدنظرخواسته را عیناً تایید واستوار می نماید.»

همچنین در دادنامه شماره ۱۴۰۲۹۱۳۹۰۰۰۶۲۹۹۲۹۶ مورخ ۱۴۰۲/۰۵/۰۷ شعبه اول دادگاه عمومی بخش رودبار قصران مجدداً رفتار مرتکب در محدوده حریم شهری شایسته کیفر دانسته شده است: «با عنایت به مجموع اوراق پرونده و تحقیقات صورت گرفته مشتمل بر محتویات اعلام جرم اداره یادشده و نظریه کارشناسی آن اداره مبنی بر کاربری زراعی محل، نظریه کمیسیون تقویم، پاسخ استعلام بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شمیرانات، نظریه کارشناس رسمی دادگستری در رشته امور ثبتی و نقشه برداری که محل وقوع ملک را در حریم شهری میگون اعلام داشته است... در نتیجه بزهکاری نامبرده محرز بوده...»

اکثریت قضات حاضر در نشست قضایی مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۳ دادگستری بسطام با این استدلال که «ساخت و ساز خارج از محدوده قانونی شهر باشد کفایت می کند و این که داخل در حریم شهر باشد یا خارج از حریم، فاقد اثر می باشد.»، عقیده بر جرم بودن تغییر کاربری در محدوده حریم شهر داشته اند.

در این خصوص اداره حقوقی قوه قضاییه به موجب نظریه مشورتی شماره ۷/۹۵/۱۴۷۶ مورخ ۱۳۹۵/۰۶/۲۱ چنین گفته است: «با توجه به ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها، چنانچه اراضی زراعی و باغهای مورد نظر ماده ۱ این قانون در حریم شهر قرار گرفته باشند، هرگونه تغییر کاربری آنها مستلزم اخذ مجوز از کمیسیون مقرر در تبصره ۱ اصلاحی ماده ۱ قانون مورد اشاره است و از طرفی مطابق قسمت اخیر ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴، هرگونه ساخت و ساز غیرمجاز (بدون اخذ پروانه ساخت در حریم)، تخلف محسوب و به تخلفات مذکور، در

اراضی واقع در حریم شهر و قانون حفظ کاربری اراضی... / ۱۹۳

سیدمهدی کاظمی

کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره‌های آن رسیدگی می‌شود. از توجه به مقررات این دو قانون، این نتیجه حاصل می‌شود که مالکین اراضی و باغهای داخل حریم شهرها، چنانچه بخواهند در ملک خود تغییر کاربری بدهند و از جمله احداث بنا نمایند، باید قبلاً از کمیسیون موضوع تبصره ۱ اصلاحی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها، مجوز تغییر کاربری را اخذ نمایند، سپس با مراجعه به شهرداری برای احداث بنای مورد نظر خود پروانه ساختمانی کسب کنند؛ مگر این که اراضی زراعی و باغها بر اساس طرح مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به باغ شهر یا منطقه گردشگری و... تغییر کرده باشد که در این صورت، صدور پروانه برای طرح جدید، مربوط به شهرداری بوده و نیاز به اخذ مجوز از کمیسیون تبصره ۱ اصلاحی ماده ۱ قانون مورد اشاره نیست.^۱

۴. دیدگاه منتخب

چنانچه ملاحظه شد، عمده دلیل شمولیت ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ نسبت به اراضی واقع در حریم شهرها، اطلاق عبارت «در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها» می‌باشد که مطابق آن، تغییر کاربری هرگونه زمینی که از دایره شهر و شهرک خارج باشد اعم از این که در محدوده حریم شهر یا روستا یا خارج از محدوده روستا قرار گیرد، ممنوع بوده و دارای وصف مجرمانه است. در مقابل، دیدگاه عدم شمولیت با رایه دلایلی در پی اثبات قراینی است که به موجب آن، اطلاق ماده را بی‌اثر سازد. با این حال، به نظر می‌رسد این دلایل از قوت چندانی برخوردار نیست:

۴-۱. تفکیک محدوده شهر از حریم آن در قوانین سابق بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و

باغها

قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ کمیسیون مشترک مجلسین، هیچ مقرره‌ای در خصوص حریم شهر ندارد و برای نخستین بار، به موجب قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ مصوب ۲۷/۱۱/۱۳۴۵ مجلس شورای ملی،

۱. این دیدگاه در نظریات مشورتی شماره ۷/۱۴۰۰/۱۵۷۱ مورخ ۷/۱۴۰۱/۲۳ و شماره ۷/۱۴۰۱/۸۷۸ مورخ ۷/۱۴۰۲/۱۵/۰۱ و شماره ۷/۱۴۰۲/۵۹۶ مورخ ۷/۱۴۰۲/۲۸/۰۹ نیز تکرار شده است.

تکالیف شهرداریها در خصوص حریم شهر طی مواد ۹۹ و ۱۰۰ به این قانون الحاق گردید. مطابق بند دوم ماده ۹۹، تهیه مقررات مربوط به تفکیک و قطعه‌بندی اراضی و ایجاد ساختمان در اراضی واقع در حریم شهر، به تکالیف شهرداری اضافه شد و در اصلاحات مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۰۱ نیز در این خصوص تغییر چشم‌گیری ایجاد نشد. هم‌چنین در قوانین دیگر از جمله ماده ۲۳ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۰۷/۰۹/۱۳۴۷ و ماده ۱ قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درخت مصوب ۱۱/۰۵/۱۳۵۲ و ماده ۷ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۶/۰۴/۱۳۵۳ و لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۰۳/۰۳/۱۳۵۹، تفکیک محدوده قانونی شهر از حریم آن دیده می‌شود. وانگهی، در برخی قوانین از عبارات «محدوده استحفاظی»، «حوزه استحفاظی» و «حریم استحفاظی» استفاده شده که به‌عنوان نمونه می‌توان به ماده واحده لایحه قانونی راجع به لغو مالکیت اراضی موات واقع بین محدوده بیست و پنج ساله قانونی شهر تهران و حریم استحفاظی آن مصوب ۰۶/۱۰/۱۳۵۹ و بند ۷ ماده واحده قانون راجع به تأسیس شرکت شهرکهای صنعتی ایران مصوب ۰۷/۱۲/۱۳۶۲ و ماده واحده قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۳۰/۰۹/۱۳۶۵ و ماده ۲ قانون زمین شهری مصوب ۲۲/۰۶/۱۳۶۶ و ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرحهای دولتی و شهرداریها مصوب ۲۹/۰۸/۱۳۶۷ و ماده ۷۷ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۲۸/۱۲/۱۳۷۳ اشاره کرد. با این همه، با تصویب قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۵/۰۴/۱۳۶۲، هیچ تعریفی از حریم قانونی شهر و تفکیک آن از محدوده شهر صورت نگرفته و اساساً عبارت حریم شهر در این قانون استفاده نشده است. در ادامه، با تصویب قانون الحاق یک بند و ۳ تبصره به عنوان بند ۳ به ماده ۹۹ قانون شهرداریها در تاریخ ۰۱/۱۲/۱۳۷۲ مجدداً به مفهوم حریم شهر اشاره شد و مطابق آن، دولت مکلف گردید نسبت به اصلاح حریم شهر تهران اقدام نماید و نقاطی که در اجرای این قانون از حریم شهرداریها جدا می‌شوند، در صورتی که در محدوده قانونی و استحفاظی شهر دیگری قرار گیرند، عوارض متعلقه کماکان توسط شهرداری مربوط دریافت خواهد شد. در ماده واحده مربوط به تفسیر این بند مصوب ۱۰/۰۷/۱۳۷۳ آمده است: «مقصود از اصلاح حریم شهرها

و محدوده تقسیمات کشوری شهرستانها و بخشهای تابعه مذکور در این قانون، عبارت از این است که آن قسمت از حریم موجود این شهرها که برخلاف رعایت تقسیمات کشوری داخل در محدوده قانونی شهرستانهای همسایه قرار گرفته است اصلاح گردد، به گونه‌ای که از تداخل حریم موجود این شهرها در محدوده تقسیمات کشوری شهرستانهای همسایه جلوگیری به عمل آید.»

نتیجه این که در قوانینی که تا پیش از تصویب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها در سال ۱۳۷۴ به وضع رسیده‌اند، اصطلاح «حریم شهر» وجود داشته و معنای آن از محدوده قانونی شهر تفکیک گردیده و همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، ماده ۹۹ الحاقی به قانون شهرداری، صراحتاً تکالیف متمایزی را برای شهرداریها نسبت به اراضی واقع در حریم شهر شناسایی کرده است. بنابراین، هرچند در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ که در زمان وضع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها حاکم بوده، اصطلاح حریم شهر شناسایی و تعریف نگردیده است، لیکن با عنایت به استعمال این عبارت در قوانین متعدد و تفکیک آن از اصطلاح محدوده شهر، این تمایز در نظر مقنن در سال ۱۳۷۴ نیز وجود داشته و قانون‌گذار با علم به آن، در ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها صرفاً اراضی واقع در محدوده شهر را از شمول این قانون خارج ساخته و با این وصف، اطلاق ماده به کلیه اراضی واقع در خارج از محدوده قانونی شهر اعم از این که در حریم شهر باشد یا خیر، سرایت دارد. بدین ترتیب، استناد به قاعده تبعیت حریم از اصل ملکیت و الحاق احکام و مقررات ناظر بر شهر به حریم آن در مسأله مورد بحث، خالی از وجه می‌باشد و مقنن با توجه به سابقه تفکیک این دو مفهوم در ادبیات قانونی، تغییر کاربری در حریم شهرها را جرم‌انگاری نموده و مبنای آن را می‌توان جلوگیری از گسترش حریم شهرها و توسعه کشاورزی در این نوع اراضی دانست (پارسا و دیگران، ۱۳۹۹: ۱۶۱).

۲-۴. عدم حجیت مفهوم مخالف قید «در روستاها» در تبصره ۴ الحاقی

دسته دوم دلایل طرفداران نظریه عدم شمولیت بر این استدلال استوار بود که چون تبصره ۴ الحاقی به ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها صرفاً فعالیت‌های کشاورزی و دامداری در محدوده روستاها را از شمول ماده استثناء کرده، لذا منظور از عبارت «خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها» در صدر ماده، فقط روستاها بوده است؛ در غیر این صورت

استثنای مستثنی از مستثنی منه غیرمتجانس لازم خواهد شد که دور از حکمت قانون‌گذار است. در حقیقت، اساس این استدلال بر این نکته تکیه دارد که قید «در روستاها» در تبصره ۴ الحاقی، جهت احتراز از اباحه و تجویز فعالیت‌های کشاورزی و دامداری در حریم شهرها بوده است. بدین ترتیب، منطوق تبصره ۴، ممنوعیت قانونی فعالیت‌های مذکور در تبصره را در محدوده روستاها مرتفع می‌سازد لیکن مفهوم آن، به معنای بقای ممنوعیت رفتار در محدوده خارج از روستاها از جمله حریم شهر می‌باشد.

با وجود این، به نظر می‌رسد قید یادشده در تبصره الحاقی فاقد مفهوم مخالف باشد. زیرا از حیث اصولی، هر عبارتی که به عنوان قیدی برای موضوع در کلام بیاید، در بحث مفهوم وصف بررسی می‌شود و به عقیده مشهور اصولیان، وصف دلالتی بر مفهوم مخالف ندارد (قافی و شریعتی، ۱۳۹۶: ۱۶۲؛ زراعت، ۱۳۹۱: ۱۵۳). وانگهی، برفرض که قایل بر مفهوم داشتن صفات و قیود مذکور در قوانین باشیم، در مواردی که وصف از نوع «غالبی» بوده و صرفاً بیانگر مورد شایع و غالب باشد، به طور حتم فاقد مفهوم مخالف است (قافی و شریعتی، ۱۳۹۶: ۱۶۶؛ محمدی، ۱۳۹۱: ۸۲؛ نوبهار، ۱۳۹۵: ۱۴۹). بدین ترتیب، قید مورد بحث از این حیث در متن تبصره الحاقی استعمال گردیده که عمده فعالیت‌های مذکور در تبصره، غالباً و نوعاً در محدوده روستاها شکل می‌گیرد لیکن بدین معنی نیست که در صورت احداث دامداری یا گلخانه و غیره در حریم شهرها، ممنوعیت رفتار ارتكابی پابرجا باشد. در نتیجه، قید مذکور از نوع غالبی بوده و قابلیت مفهوم‌گیری ندارد.

از سوی دیگر، استناد به آیین‌نامه نحوه نگهداری حیوانات اهلی مصوب ۲۵/۰۲/۱۳۹۲ هیأت وزیران موجب تقویت نظر مخالف نخواهد شد. زیرا مقرره یادشده ناظر بر نگهداری حیوانات اهلی در محدوده روستاها و شهرها بوده و اساساً حکمی در خصوص حریم شهرها ندارد و ماده ۱ آیین‌نامه هرچند مثبت جواز نگهداری حیوانات اهلی در محدوده روستاها است لیکن نافی نگهداری این حیوانات و احداث فعالیت‌های دامداری و پرورش کرم ابریشم یا زنبور عسل در حریم شهرها نخواهد بود. در نتیجه در خصوص این‌گونه فعالیت‌ها در حریم شهرها باید مطابق مقررات عمومی و تبصره ۴ الحاقی به ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها عمل نمود.

۳-۴. قابلیت جمع نظارت شهرداری و اداره جهاد کشاورزی بر ساخت و ساز

در حریم شهرها

هرچند مطابق مواد ۹۹ و ۱۰۰ قانون شهرداری و ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴، مسوولیت اولیه نظارت بر ساخت و ساز در حریم شهرها با شهرداری می‌باشد، لیکن از مقررات موجود نفی نظارت اداره جهاد کشاورزی و تصدی آن در خصوص اراضی با کاربری زراعی و باغ در حریم شهرها استنباط نمی‌گردد. به دیگر سخن، اطلاق ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ با مقررات شهرداری قابل جمع خواهد بود. بدین ترتیب، چنان که اداره حقوقی قوه قضاییه نیز در نظریه مشورتی اعلام داشته است، مالکین اراضی و باغهای داخل حریم شهرها، چنانچه بخواهند در ملک خود تغییر کاربری دهند، باید قبلاً از کمیسیون موضوع تبصره ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها، مجوز تغییر کاربری اخذ نمایند و سپس با مراجعه به شهرداری برای احداث بنای مورد نظر خود پروانه ساختمانی کسب کنند (آدابی، ۱۳۹۷: ۱۲۹؛ سهرابی درخشان و دیگران، ۱۳۹۸: ۴۸-۴۹).

در بادی امر ممکن است چنین گفته شود که قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴، صلاحیت شهرداری در خصوص اراضی زراعی و باغها در حریم شهرها را تخصیص زده است. بنابراین، نه تنها شهرداری مرجع قانونی نظارت بر این دسته اراضی محسوب نمی‌گردد، بلکه یگانه مرجع قانونی ذیصلاح اداره جهاد کشاورزی می‌باشد. با وجود این، مقررات لاحق بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها از جمله ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴ که بر ابقای صلاحیت نظارتی شهرداری نسبت به حریم شهرها تصریح دارد و اطلاق آن تفاوتی بین اراضی زراعی و غیر زراعی ننهاده است، این توهّم را مرتفع می‌سازد. در نتیجه نظریه جمع صلاحیت شهرداری و اداره جهاد کشاورزی از قوت بیشتری برخوردار است. از سوی دیگر، مقررات لاحق را نمی‌توان متضمن نسخ جزئی مواد ۱ و ۱۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ مبنی بر صلاحیت اداره جهاد کشاورزی در خصوص ساخت و ساز در حریم شهرها دانست. زیرا در قوانین لاحق، انحصار تصدی‌گری شهرداری استنباط نمی‌گردد و بدین ترتیب، تعارضی با قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها وجود ندارد تا نسخ پدید آید

و برفرض وجود تعارض نیز، توسل به قاعده «الجمع مهما أمکن اولی من الطرح» مانع از درستی برداشت یادشده خواهد بود.

از جمله دلایلی که می‌توان در تقویت نظریه قابلیت جمع به آن استناد کرد، تبصره ۲ ماده ۸ قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمانهای فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۰ است. مطابق این تبصره، در صورتی که اراضی کشاورزی و باغ در حریم شهرها واقع شده باشد، هیأت موضوع این قانون مکلف است افزون بر اخذ نظر وزارت راه و شهرسازی، نظریه وزارت جهاد کشاورزی را نیز جهت صدور سند مالکیت اخذ نماید. با وجود این که حکم کلی صدور سند مالکیت در اراضی زراعی و باغ در صدر ماده بیان شده، لیکن در خصوص وضعیت این نوع اراضی در حریم شهرها، تبصره مذکور برای دفع هرگونه شبهه و تاکید بر امکان تجمیع مقررات مربوط به وزارت جهاد کشاورزی و وزارت راه و شهرسازی، اخذ استعلام از ادارات جهاد کشاورزی را به‌عنوان احد از مراجع متولی و ذی‌صلاح در خصوص حریم شهرها لازم دانسته است.

در پذیرش نظریه جمع نظارت شهرداری و اداره جهاد کشاورزی، شعبه ۱۰۱ دادگاه کیفری دو شهرستان نجف‌آباد به موجب دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۳۷۳۱۰۰۲۲۷۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۴ چنین استدلال کرده است: «نظر به این که حسب پاسخ استعلام واصله شهرداری گلدشت با شماره ۳۵۳۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۰۸ اراضی موضوع تغییر کاربری در حریم شهرگلدشت واقع گردیده است و حسب قبوض واریز وجه ارایه‌شده از سوی متهم عوارض از سوی آن مرجع دریافت شده است. با این وصف هرچند اراضی موضوع گزارش سازمان جهاد کشاورزی خارج از محدوده قانونی شهر واقع گردیده لیکن در حریم قانونی آن واقع شده است که بر اساس تعریف حریم قانونی شهر مندرج در قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴ در ماده ۲ قانون موصوف تصریح گردیده حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری بر آن ضرورت دارد و نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرحها و ضوابط مصوب در داخل حریم شهر مجاز شناخته شده و حفاظت از حریم به عهده شهرداری مربوط می‌باشد و هرگونه ساخت و ساز غیرمجاز در این حریم تخلف محسوب و با متخلفین طبق مقررات رفتار خواهد شد. با این مقدمه چنانچه از تطبیق قوانین موصوف به دست می‌آید صدور مجوز ساخت و ساز و احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات در حریم شهرها به عهده شهرداریها می‌باشد لیکن وفق

تبصره ۳ اصلاحی ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها شهرداریها مکلف به اخذ نظر سازمان جهاد کشاورزی قبل از اخذ عوارض یا صدور مجوز به متقاضیان می‌باشند و در صورت عدم رعایت قوانین در این خصوص از سوی شهرداریها به مجازات مقرر در تبصره ۲ ماده ۳ قانون موصوف محکوم می‌گردند. با این وصف عدم رعایت مقررات قانونی از سوی شهرداری در اخذ مجوز و کسب نظر سازمان جهاد کشاورزی قبل از اخذ عوارض نمی‌تواند موجب ایجاد مسوولیت کیفری برای متهم باشد...»

صرف نظر از این‌که تبصره ۳ اصلاحی ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها دلالت صریحی در خصوص حریم شهرها ندارد و استناد به آن در مقدمه استدلال دادگاه صحیح به نظر نمی‌رسد، لیکن نظر متفاوتی که در دادنامه مذکور ارایه شده، مسوولیت کیفری شهرداری مطابق تبصره ۲ اصلاحی ماده ۳ قانون یادشده و فقدان وصف جزایی مرتکب تغییر کاربری می‌باشد. هرچند مسوولیت کیفری شهرداری به دنبال صدور مجوز ساخت بدون اخذ مجوز اداره جهاد کشاورزی مطابق تبصره ۲ اصلاحی بعید به نظر نمی‌رسد، اما نافی تکلیف مالک یا متصرف زمین مبنی بر اخذ مجوز جهاد کشاورزی نیز نخواهد بود.

نتیجه‌گیری

از نامه شماره ۱۰۱/۳۰/۵۰۸۹ مورخ ۱۳۸۲/۰۶/۲۵ مدیر جهاد کشاورزی شمیرانات استفاده می‌شود که اراضی مورد بحث در «حوزه استحفاظی شهر لواسان» واقع شده‌اند و از این رو، اداره جهاد کشاورزی عملیات عمرانی صورت‌گرفته را مصداق قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها دانسته است. قابل ذکر است مطابق ماده ۱۰ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴، عنوان «حریم شهر» که موضوع تعریف ماده ۲ آن قانون قرار گرفته، جایگزین عبارات «محدوده استحفاظی»، «حوزه استحفاظی» و «حریم استحفاظی» شده است. در نتیجه در تاریخ وقوع جرم، اراضی باستی در حریم شهر لواسان قرار داشته‌اند و در آراء دادگاه به شماره ۱۳۰۰-۱۳۸۳/۱۰/۲۸ شعبه سوم دادگاه عمومی لواسانات و رودبار قصران و شماره ۱۰۴۲-۱۳۸۴/۰۷/۳۰ شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران صرفاً بر ابتدای این استدلال که اراضی واقع در حریم شهر از شمول قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها خارج می‌باشد، حکم بر برائت متهمان صادر شده است. این در حالی است که عبارت «خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها» در ماده ۱ قانون یادشده نسبت به اراضی حریم شهر نیز اطلاق داشته و چنانچه اثبات شد، قریب‌ای نیز خلاف آن وجود ندارد. بنابراین، اقتضای جمع مقررات مربوط به شهرداری و قانون کاربری اراضی زراعی و باغها در حریم شهرها چنین است که مالکین این نوع اراضی، چنانچه بخواهند در ملک خود تغییر کاربری بدهند، بدو می‌باید با مراجعه به اداره جهاد کشاورزی مجوز تغییر کاربری اخذ نمایند و سپس با مراجعه به شهرداری برای احداث بنای مورد نظر خود پروانه ساختمانی کسب کنند. حال آن‌که در پرونده مورد بحث، متهمان هیچ‌گونه مجوزی از اداره جهاد کشاورزی شهرستان شمیرانات اخذ ننموده‌اند و رفتار ایشان در قالب محوطه‌سازی و احداث ویلا، از مصادیق بارز تغییر کاربری محسوب می‌گردد لیکن محاکم بدوی و تجدیدنظر نیز بدون توجه به این نکته و بدون ارایه استدلال مبنی بر خروج اراضی حریم شهر از شمول قانون مذکور، حکم بر برائت صادر نموده‌اند. در نتیجه آراء دادگاه از این حیث و صرف نظر از سایر جهات حکمی و موضوعی حاکم بر پرونده، مغایر اراده قانون‌گذار صادر گردیده است.

منابع

- ۱- آدابی، حمیدرضا (۱۳۹۷)، **حقوق ثبت کاربردی**، چاپ دوم، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- ۲- احمدزاده، رسول و احمد رضایی پناه (۱۴۰۰)، «سیاست کیفری ایران در قبال تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها»، **مجله حقوقی دادگستری**، دوره ۸۵، شماره ۱۱۳.
- ۳- افضلیان، مینا، شامبیاتی، هوشنگ و باقر شاملو (۱۳۹۹الف)، «جرم تغییر کاربری اراضی کشاورزی، در محاصره رویکرد ارفاقی به جرایم سبک»، **پژوهش نامه حقوق کیفری**، سال ۱۱، شماره ۲.
- ۴- افضلیان، مینا، شامبیاتی، هوشنگ و باقر شاملو (۱۳۹۹ب)، «مبانی توجیهی ضرورت مداخله کیفری در حوزه حقوق مالکانه افراد نسبت به اراضی کشاورزی»، **فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری**، دوره ۱۶، شماره ۴۳.
- ۵- بهره‌مند، حمید و ناصر قنبریان (۱۳۹۷)، «تحلیل حقوقی بزه تغییر کاربری غیرمجاز از طریق دیوارکشی اراضی زراعی و باغها با تاکید بر رویه قضایی»، **مجله پژوهشهای حقوق جزا و جرم‌شناسی**، دوره ۶، شماره ۱۲.
- ۶- پارسا، محمد، وطنی، امیر و عباس کریمی (۱۳۹۹)، «بررسی سیاستهای حقوقی تغییر کاربری اراضی کشاورزی با تاکید بر حفظ حریم شهرها و توسعه کشاورزی (مطالعه موردی: شهرستان شمیرانات)»، **فصلنامه علمی برنامه‌ریزی منطقه‌ای**، سال ۱۰، شماره ۳۸.
- ۷- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۴)، **ترمینولوژی حقوق**، چاپ بیست و هفتم، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- ۸- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۸)، **حقوق اموال**، چاپ ششم، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- حداد رحمتی، علی و دیگران (۱۴۰۲)، «آثار اقتصادی تغییر کاربری اراضی و باغات در فقه و حقوق ایران»، **مطالعات فقه اقتصادی**، دوره ۵، شماره ۵.
- ۹- خلیقی، فرهاد (۱۳۹۵)، «ساز و کارهای حقوقی جلوگیری از تجزیه اراضی زراعی و باغها در حقوق ایران»، **دوفصلنامه معارف فقه علوی**، سال اول، شماره ۲.
- ۱۰- زراعت، عباس (۱۳۹۱)، **مبانی استنباط حقوق**، چاپ اول، تهران: میزان.
- ۱۱- سهرابی‌درخشان، مهدی و دیگران (۱۳۹۸)، **تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در نظام حقوقی ایران با تاکید بر رویه قضایی**، چاپ اول، تهران: مجد.
- ۱۲- قافی، حسین و سعید شریعتی (۱۳۹۶)، **اصول فقه کاربردی**، جلد اول، چاپ شانزدهم، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- ۱۳- محمدی، ابوالحسن (۱۳۹۱)، **مبانی استنباط حقوق اسلامی**، چاپ پنجاه و یکم، تهران: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

- ۱۴- موسوی‌مقدم، محمد (۱۳۹۴)، **تغییر کاربری: تحلیل و نقد رویه قضایی و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها**. چاپ پنجم، قم: حقوق امروز.
- ۱۵- مهدوی دامغانی، عبدالمجید و سیدشهاب‌الدین معین‌الدینی (۱۳۹۰)، «امنیت غذایی و اخلاق زیستی در کشاورزی پایدار»، **فصلنامه اخلاق و علوم فناوری**، دوره ۶، شماره ۲.
- ۱۶- میرمحمدصادقی، حسین و اسلام رجبعلی (۱۳۹۶)، «تحلیل جرم زمین‌خواری از منظر حقوق کیفری ایران»، **مجله حقوقی دادگستری**، سال ۸۱، شماره ۹۷.
- ۱۷- ناظمی اشنی، محمدحسین (۱۳۹۸)، «موضوع‌شناسی حریم املاک بر پایه مبانی فقهی و حقوقی با رویکردی بر نظرات امام خمینی»، **پژوهش‌نامه متین**، سال ۲۱، شماره ۸۴.
- ۱۸- نظری، علی‌اکبر و حسین احمری (۱۴۰۰)، «بررسی فقهی قاعده تسلیط و ارتباط آن با قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها»، **مجله فقه و تاریخ تمدن**، دوره ۷، شماره ۳.
- ۱۹- نمازی‌زاده، هادی و محمد روحانی‌مقدم (۱۳۹۶)، «ماهیت حقوقی تغییر کاربری اراضی و املاک در حقوق ایران»، **مجله علمی پژوهش در فقه و حقوق**، سال دوم، شماره ۵.
- ۲۰- نوبهار، رحیم (۱۳۹۵)، **اصول فقه: مباحث الفاظ و قواعد تفسیر متن**، چاپ اول، تهران: میزان.

Inclusion of the Law on Preservation of the Use of Agricultural Lands and Gardens Approved in 1995 on Lands Located within City Limits through a Critique of the Judgments Rendered in the Case of Basti Hills.

Seyedmahdi Kazemi¹

Abstract

The Law on Preservation of the Use of Agricultural Lands and Gardens, 1995, with the aim of preventing any changes in the use of agricultural lands and insuring the food security of the society, declares any kind of change in the use of agricultural lands and gardens outside the legal boundaries of cities and towns without obtaining a permit from the Commission mentioned in Note 1 of Article 1 of the Law, to be prohibited, imposing a fine and in some cases imprisonment of the perpetrator, in addition to eradication of the improvements made. The implementation of this Law in the judicial precedent has always been the subject of dispute from different aspects; Among such cases, one can point to the issue of whether, in terms of location, the Law includes lands located in the environs of cities or not. While some courts consider lands located in the environs of cities to be out of the scope of this law, others believe that changing the use of such lands would be a criminal offense. In the case related to Basti Hills lands located in the Lavasanat region, the first instance and the appellate courts have rendered an acquittal judgment, relying on the argument that the mentioned law in question does not apply to lands located in the environs of the cities. The present research, using the descriptive-analytical library method, while examining the evidence set forth by the opposing groups, concludes that by considering the separation of the two concepts of legal boundaries and environs of the cities in the laws that preceded the Law on Preservation of Land Use and the possibility of joint supervision by municipalities and administration of Agricultural Jihad on construction in the environs of the cities, the phrase "outside the legal boundaries of cities and towns" mentioned in Article 1 of the Law in question also includes the environs of the cities, and based on this conclusion, the judgment in question, which was rendered without taking into consideration the separation mentioned above, is bereft of any legal justification.

Keywords: *change of use, preservation of use, agricultural land, garden, environs of the city.*

1. PhD student, judge, Email: se_kazemi@sbu.ac.ir