

تحلیل حقوقی تغییر کاربری اراضی در پروژه‌های مسکن و راه سازی

محمدرسول حبیبی

کارشناس حقوقی (Rasool9136391972@gmail.com)

چکیده

تغییر کاربری اراضی یکی از مسائل مهم حقوقی و اجرایی در پروژه‌های مسکن و راه‌سازی است که تأثیرات اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی گسترده‌ای به همراه دارد. این تغییرات اغلب برای تأمین نیازهای توسعه شهری و زیرساختی ضروری است، اما ممکن است با چالش‌هایی مانند تضاد با حقوق مالکیت خصوصی، مقررات حفاظت از اراضی کشاورزی و مسائل زیست‌محیطی مواجه شود. در این مقاله، ابتدا مبانی قانونی تغییر کاربری اراضی در ایران و چالش‌های مرتبط با آن بررسی می‌شود. سپس تأثیر این تغییرات بر حقوق مالکین، تعهدات دولت و مقررات مربوط به جبران خسارت تحلیل خواهد شد. در پایان، با مقایسه تجارب کشورهای پیشرفته، پیشنهاداتی برای بهبود نظام حقوقی تغییر کاربری اراضی در ایران ارائه می‌شود.

کلمات کلیدی: تغییر کاربری اراضی، مسکن و راه سازی، تحلیل حقوقی

۱. مقدمه

این از توسعه مسکن و احداث راه‌های جدید برای پاسخگویی به نیازهای جمعیت در حال رشد، ضرورت تغییر کاربری بسیاری از اراضی را ایجاب می‌کند. با این حال، تغییر کاربری اراضی معمولاً با چالش‌های حقوقی و اجتماعی مختلفی روبه‌روست. این فرآیند، به‌ویژه در ایران، با تضاد میان قوانین حفاظت از اراضی کشاورزی و جنگلی و نیازهای توسعه‌ای همراه است. در این مقاله، جنبه‌های مختلف حقوقی تغییر کاربری اراضی در پروژه‌های مسکن و راه‌سازی بررسی می‌شود.

۲. مبانی حقوقی تغییر کاربری اراضی

کلیه برای حفظ زمین‌های مزروعی و کاربرد فراوانی که در روند زندگی ما دارند قانونی تحت عنوان قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در سال ۱۳۷۴ تصویب شد، که بعد در سال ۱۳۸۵ اصلاحاتی در آن صورت پذیرفت. بر اساس ماده یک این قانون به منظور 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.

حال که گفتیم این قانون تغییر کاربری اراضی زراعی را ممنوع کرده باید بدانیم که اراضی مزروعی با تشخیص کدام مرجع تعیین می‌گردند. تبصره ۲ ماده ۱ این قانون مرجع تشخیص اراضی مزروعی و باغ‌ها را وزارت جهاد کشاورزی قرار داده است، که نظر این سازمان برای مراجع قضایی و اداری دارای اهمیت است.

در حال حاضر با توجه به اصلاحیه آیین نامه اجرایی حفظ کاربری در سال ۱۳۹۷ این تشخیص، به کمیسیون تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها سپرده شده است تا مشخص کند که کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها محدوده حریم شهر و خارج از آن چیست. ولی در هر حال مراجع قضایی و اداری برای رسیدگی به این موارد باید نظر سازمان جهاد کشاورزی را استعلام کنند و این نظر برای مراجع قضایی به منزله نظریه کارشناس دادگستری تلقی می‌شود و این یعنی مرجع قضایی الزامی برای پذیرش نظر سازمان جهاد کشاورزی را ندارند.

اراضی که در خارج از محدوده شهرها و شهرک‌ها و زمین‌های روستایی که خارج از طرح هادی مصوب باشند، مشمول این قانون هستند. پس در نتیجه اراضی که در حریم و محدوده شهرها و شهرک‌ها و اراضی داخل محدوده قانونی روستاهای دارای طرح هادی مصوب، مشمول ضوابط این قانون نیستند.

در مواردی که به اراضی زراعی و باغ‌ها طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری داده می‌شود، هشتاد درصد (۸۰٪) قیمت روز اراضی و باغ‌های مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری، بابت عوارض از مالکین وصول و به خزانه داری کل کشور واریز می‌گردد. همچنین تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها برای سکونت شخصی صاحبان زمین تا پانصد متر مربع فقط برای یکبار و احداث دامداریها، مرغداریها، پرورش آبزیان، تولیدات گلخانه ای و همچنین واحدهای صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و صنایع دستی مشمول پرداخت عوارض موضوع این ماده نخواهد بود.

۳. قوانین و مقررات مربوط به تغییر کاربری اراضی در ایران

۱.۳. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها

این قانون، با هدف حفاظت از اراضی کشاورزی و باغ‌ها، محدودیت‌های شدیدی برای تغییر کاربری این اراضی وضع کرده است. بر اساس این قانون، هرگونه تغییر کاربری بدون مجوز قانونی از کمیسیون ماده ۱ این قانون ممنوع است.

۲.۳. قوانین شهرسازی و توسعه شهری

قوانین شهرسازی، مانند آیین‌نامه‌های طرح تفصیلی و جامع شهری، می‌توانند تغییر کاربری اراضی را برای توسعه شهری و احداث راه‌ها الزامی کنند. این قوانین اغلب با قوانین حفاظت از اراضی تضاد دارند.

۳.۳. قانون اراضی ملی و منابع طبیعی

در مواردی که اراضی ملی برای پروژه‌های راه‌سازی یا مسکن استفاده می‌شود، مقررات مربوط به اراضی ملی و منابع طبیعی اعمال می‌شود.

۴. حقوق مالکیت خصوصی در تغییر کاربری اراضی

یکی از چالش‌های مهم در تغییر کاربری اراضی، تضاد با حقوق مالکیت خصوصی است. قوانین ایران حق مالکیت را به رسمیت می‌شناسد، اما در برخی موارد، دولت می‌تواند برای منافع عمومی این اراضی را تملک یا کاربری آن‌ها را تغییر دهد. طبق قوانین شهرداری برای ساخت هر ملکی ابتدا مجوزی صادر می‌شود که کاربری ملک به‌طور دقیق در آن مشخص شده است، علی‌ای حال طبق مقررات حاکم بر اساس شرایطی با طی مراحل قانونی اجازه تغییر کاربری املاک را به اشخاص می‌دهند. طرح‌های شهری ضوابط ثابت و غیرقابل تغییر نیستند، بلکه تحت شرایطی قابل تغییر می‌شوند.

در هر صورت تغییر کاربری گاهی بنا بر خواست مالک و سپس اعلام شهرداری و موافقت کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی است و گاهی دیگر بدون اطلاع مالک در اجرای طرح‌های شهری صورت می‌پذیرد؛ بنابراین مطابق مفاد بند (۳) ماده (۲) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آن‌ها خارج از نقشه‌های تفصیلی در صلاحیت شورای مذکور قرار گرفته است و به موجب تبصره (۳) ماده (۵) همان قانون بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی و تغییرات آن‌ها در شهر تهران به وسیله کمیسیونی مرکب از معاونان ذی ربط وزرا مسکن و شهرسازی، نیرو، جهاد کشاورزی و معاونان روسای سازمان‌های حفاظت محیط زیست و میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و شهردار تهران (رئیس کمیسیون) و همچنین شورای اسلامی شهر تهران بدون حق رأی انجام می‌شود.

رسیدگی به پرونده‌ها و درخواست‌ها، ابتدا به دبیرخانه کمیسیون ماده پنج ارسال، پس از بررسی و انجام امور کارشناسی جهت اتخاذ تصمیم به جلسات کمیسیون مذکور ارجاع می‌شود. نکته مهم این‌که صرف تقاضا برای تغییر کاربری کفایت نمی‌کند و قبل از بررسی موضوع در کمیسیون ماده پنج، مسئله تغییر کاربری ملک تقاضا شده از جهات مختلف مورد کارشناسی و بررسی دقیق قرار خواهد گرفت.

۵. چالش‌های حقوقی تغییر کاربری اراضی

۱.۵. تعارض میان قوانین حفاظت از اراضی و نیازهای توسعه‌ای

در بسیاری از موارد، پروژه‌های مسکن و راه‌سازی نیاز به تغییر کاربری اراضی دارند، اما قوانین سخت‌گیرانه حفاظت از اراضی مانع از انجام این تغییرات می‌شود. این تضاد می‌تواند منجر به تأخیر در اجرای پروژه‌ها شود.

۲.۵. جبران خسارت به مالکان اراضی خصوصی

هنگامی که اراضی خصوصی برای پروژه‌های عمومی تملک یا تغییر کاربری پیدا می‌کند، مسئله جبران خسارت به مالکان اهمیت پیدا می‌کند. در ایران، مکانیزم‌های جبران خسارت گاهی ناکافی بوده و رضایت مالکان را تأمین نمی‌کند.

۳.۵. مشکلات زیست‌محیطی

تغییر کاربری اراضی، به‌ویژه در پروژه‌های بزرگ، می‌تواند اثرات زیست‌محیطی منفی داشته باشد، از جمله تخریب جنگل‌ها، کاهش تنوع زیستی و آلودگی آب و خاک. قوانین زیست‌محیطی گاهی به درستی در این پروژه‌ها اجرا نمی‌شوند.

۶. مقایسه با تجارب بین‌المللی

۱.۶. نظام حقوقی کشورهای پیشرفته

در کشورهای پیشرفته، مانند آلمان و انگلستان، فرآیند تغییر کاربری اراضی تحت نظارت دقیق انجام می‌شود. از جمله ویژگی‌های نظام حقوقی این کشورها:

- وجود برنامه‌های جامع توسعه شهری: این برنامه‌ها به گونه‌ای تنظیم می‌شوند که منافع توسعه و حفاظت از اراضی توازن داشته باشد

- شفافیت در جبران خسارت: مالکان اراضی در صورت تملک یا تغییر کاربری زمین‌هایشان، جبران خسارت عادلانه دریافت می‌کنند.

- ارزیابی اثرات زیست‌محیطی: پیش از اجرای پروژه‌های بزرگ، ارزیابی جامع اثرات زیست‌محیطی انجام شده و پروژه‌ها مطابق نتایج آن تعدیل می‌شوند.

۷. نکات قابل اقتباس برای ایران

۱. ایجاد مکانیزم‌های شفاف‌تر برای جبران خسارت
۲. تصویب قوانین یکپارچه که تضاد میان توسعه شهری و حفاظت از اراضی را کاهش دهد
۳. تقویت نظارت زیست‌محیطی بر پروژه‌های توسعه‌ای

۸. پیشنهادات برای بهبود نظام حقوقی تغییر کاربری اراضی در ایران

یکپارچه‌سازی قوانین مربوط به تغییر کاربری

تدوین یک قانون جامع که تمامی ابعاد تغییر کاربری اراضی، از جمله حقوق مالکین، حفاظت از محیط زیست و نیازهای توسعه‌ای را در نظر بگیرد.

ایجاد مکانیزم‌های جبران خسارت منصفانه

ارائه غرامت عادلانه به مالکان اراضی خصوصی که کاربری زمین‌هایشان تغییر می‌کند

تقویت نقش ارزیابی اثرات زیست‌محیطی

الزام به انجام ارزیابی جامع زیست‌محیطی پیش از اجرای هرگونه تغییر کاربری

شفافیت در فرآیند تصمیم‌گیری

اطلاع‌رسانی عمومی و مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌های مربوط به تغییر کاربری اراضی

۹. نتیجه‌گیری

تغییر کاربری اراضی در پروژه‌های مسکن و راه‌سازی در ایران با چالش‌های حقوقی و اجرایی متعددی روبه‌رو است. برای کاهش این چالش‌ها و تأمین منافع عمومی، اصلاح قوانین و مقررات موجود، افزایش شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها و ایجاد تعادل میان نیازهای توسعه‌ای و حقوق مالکیت خصوصی ضروری است. الگوبرداری از تجارب کشورهای پیشرفته می‌تواند به بهبود نظام حقوقی تغییر کاربری اراضی در ایران کمک کند.

۱۲. مراجع

۱. امانی، مسعود. (۱۳۸۹). حقوق قراردادهای بین‌المللی نفت. تهران: نشر دانشگاه امام صادق (ع).
۲. امامی، سید حسن. (۱۳۷۴). حقوق مدنی (جلد ۱). تهران: کتابفروشی اسلامی.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۳۸۲). صد مقاله در روش تحقیق علم حقوق. تهران: گنج دانش.
۴. حبیب‌زاده، محمدکاظم. (۱۳۹۰). اصول حاکم بر قراردادهای دولتی. تهران: انتشارات جاودانه.
۵. حکیم، سید محسن. (بی‌تا). نهج الفقاهه، موسوعه فقه اسلامی (جلد ۲). قم: مؤسسه دایره المعارف اسلامی.
۶. حلی (محقق)، ابی القاسم نجم‌الدین جعفر بن حسن. (۱۳۷۴). شرایع الاسلام (جلد ۲). قم: چاپخانه امیر.
۷. خسروی، حسن، و هکی، فرشید. (۱۳۹۵). حقوق کار. تهران: انتشارات پیام نور.
۸. خورسندیان، محمدعلی. (۱۳۸۳). تمایز مقاطعه‌کاری و بیع. فصلنامه مدرس علوم انسانی، ۸(۳۴).
۹. خورسندیان، محمدعلی، و شنیور، قادر. (۱۳۹۰). ماهیت عقد مرکب در فقه و حقوق موضوعه. نشریه مطالعات فقه و حقوق اسلامی، ۴(۳).
۱۰. دهقانی نژاد، عباس، و عابدینی، حسین. (۱۳۹۱). تحلیل مفهوم عقد استصناع. فصلنامه مطالعات حقوقی؛ دولت اسلامی، ۱(۱).
۱۱. شهیدی، مهدی. (۱۳۸۸). تشکیل قراردادها و تعهدات. تهران: مجد.
۱۲. شیروی، عبدالحسین. (۱۳۸۰). پروژه‌های ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT). نامه مفید، ۷(۲۶)، ۳۰-۵۱.
۱۳. صادقی، محسن، و گودرزی، حبیب. (۱۳۸۷). بررسی قراردادهای بین‌المللی طراحی، تهیه تجهیزات و ساخت با نگاهی به نظام حقوقی ایران. فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۳۸(۲).
۱۴. طاهری، یاشار، عسکری، سید حکمت‌اله، و موالیزاده، سید باسم. (۱۴۰۱). نگاهی فقهی حقوقی به قراردادهای مهندسی، تأمین و ساخت. مجله مبانی فقهی حقوق اسلامی، ۱۵(۳۰).
۱۵. طباطبایی مومتمنی، منوچهر. (۱۳۸۱). حقوق اداری. تهران: انتشارات سمت.
۱۶. قمی، میرزا ابوالقاسم. (۱۴۱۳ ق). جامع الشّات (جلد ۳). تهران: کیهان.
۱۷. کاتوزیان، ناصر. (۱۳۹۲). دوره مقدماتی حقوق مدنی، اعمال حقوقی. تهران: شرکت سهامی انتشار.