

سرشناسه	: موسوی مقدم، محمد، ۱۳۵۱-
عنوان قراردادی	: ایران، قوانین و احکام.
عنوان و نام پدید آور	: نقد و تحلیل رویه قضایی و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها: تغییر کاربری / تألیف محمد موسوی مقدم
مشخصات نشر	: قم: وزارت دادگستری، دادگستری کل استان قم، ۱۳۸۶.
مشخصات ظاهری	: ۲۸۸ ص.
شابک	: ۴۵۰۰۰ ریال : 978-964-04-1403-3
وضعیت فهرست نویسی	: فیا
موضوع	: زمین داری کشاورزی -- قوانین و مقررات -- ایران.
شناسه افزوده	: رویه قضایی -- ایران.
شناسه افزوده	: ایران. وزارت دادگستری. دادگستری کل استان قم.
رده بندی کنگره	: ۳۰۵۶/۳ KM۷۱۲۸۶ م ۸
رده بندی دیوبی	: ۳۴۲/۵۵۰۳۵
شماره کتابشناسی ملی	: ۱۱۸۵۸۰۶



قوه قضائیه
دادگستری کل استان قم
سازمان آموزش

نام کتاب: تحلیل و نقد رویه قضایی و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها (تغییر کاربری)
مؤلف: محمد موسوی مقدم
طرح جلد و صفحه آرایی: کانون تبلیغاتی طه
تاریخ و نوبت چاپ: اول / زمستان ۱۳۸۶
تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه
چاپ: محمد
قیمت: ۴۵۰۰ تومان
شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۰۴-۱۴۰۳-۳

تحليل و نقد رویه قضایی و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها

تغییر کاربری

تألیف:

محمد موسوی مقدم

معاون آموزش رییس کل دادگستری استان قم

فهرست

۹	- پیشگفتار
۱۱	- مقدمه
۲۳	- بخش اول: کلیات
۲۳	فصل اول: قلمرو اجرایی قانون حفظ کاربری
۲۴	گفتار اول: قلمرو زمانی اجرای قانون حفظ کاربری
۲۴	مبحث اول: قانون مصوب سال ۱۳۷۴
۲۷	مبحث دوم: قانون مصوب سال ۱۳۸۵
۳۲	فصل دوم: قلمرو مکانی اجرای قانون حفظ کاربری
۳۳	مبحث اول: اراضی زراعی و باغات
۴۰	مبحث دوم: خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها
۵۰	مبحث سوم: روستاهای دارای طرح هادی
۵۷	- بخش دوم: تغییر کاربری و انواع آن
۵۷	فصل اول: مفهوم تغییر کاربری
۷۶	فصل دوم: انواع تغییر کاربری
۷۹	گفتار اول: تغییر کاربری ضروری
۸۰	مبحث اول: کمیسیون موضوع تبصره یک ماده یک
۸۰	الف- اعضای کمیسیون
۸۲	ب- نحوه کارکرد کمیسیون
۹۳	مبحث دوم: تقویم اراضی زراعی و باغات
۱۰۸	گفتار دوم: تغییر کاربری مجاز
۱۰۹	مبحث اول: محدوده اجرای مفاد تبصره ۴ ماده یک قانون
۱۰۹	مبحث دوم: ارتباط با تبصره ۱ ماده ۲ قانون

- ۱۱۱ مبحث سوم: شرط مستثنی شدن
- ۱۲۲ مبحث چهارم: حصری یا تمثیلی بودن مصادیق مذکور در تبصره ۴ ماده یک قانون
- ۱۳۱ مبحث پنجم: تعاریف
- ۱۳۲ مبحث ششم: ضوابط و مراحل رسیدگی به فعالیت‌های موضوع تبصره ۴ ماده یک قانون
- ۱۳۲ الف- ارائه مدارک
- ۱۳۵ ب- مرجع صادرکننده مجوز
- ۱۳۵ ج- مهلت اعلام نظر
- ۱۳۶ د- شرایط لازم الرعایه
- ۱۳۷ - بخش سوم: جرم‌انگاری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها
- ۱۳۸ فصل اول: عنصر قانونی
- ۱۴۸ فصل دوم: عنصر مادی
- ۱۵۲ فصل سوم: عنصر روانی
- ۱۵۶ گفتار اول: جهل به قانون
- ۱۵۷ گفتار دوم: سوء نیت
- ۱۵۸ گفتار سوم: انگیزه
- ۱۶۱ - بخش چهارم: مجازات و عوامل مؤثر در آن
- ۱۶۱ فصل اول: مجازات و انواع آن
- ۱۶۲ گفتار اول: انواع مجازات
- ۱۶۳ مبحث اول: جزای نقدی
- ۱۶۴ مبحث دوم: الزام به پرداخت عوارض
- ۱۶۸ مبحث سوم: قلع و قمع بنا
- ۱۷۳ فصل دوم: عوامل مؤثر بر میزان مجازات

۱۷۳	مبحث اول: تشدید مجازات
۱۷۴	گفتار اول: تکرار جرم
۱۷۷	گفتار دوم: تعدد جرم
۱۷۸	مبحث دوم: تخفیف مجازات
۱۸۵	- بخش پنجم: تکالیف و اختیارات مأموران جهاد کشاورزی
۱۸۵	فصل اول: بازدید از اراضی زراعی و باغها
۱۸۶	فصل دوم: توقف عملیات اجرایی
۱۸۷	فصل سوم: درخواست از نیروی انتظامی
۱۸۹	فصل چهارم: قلع و قمع بنا و مستحذات
۱۹۳	- بخش ششم: جرایم مرتبط با تغییر کاربری
۱۹۳	فصل اول: عنصر قانونی
۱۹۳	فصل دوم: عنصر مادی
۱۹۵	فصل سوم: ضمانت اجرا
۱۹۵	گفتار اول: کارمندان
۱۹۶	گفتار دوم: سردفتران اسناد رسمی
۱۹۹	- بخش هفتم: ضمانت
۲۰۱	• قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ و اصلاحی ۱۳۸۵/۸/۱
۲۰۹	• آئین نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات مصوب ۱۳۸۶/۳/۲
۲۱۷	• آئین نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات مصوب سال ۱۳۷۴

- ضوابط اقدام در خصوص طرح های موضوع تبصره ۴ الحاقی به ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها. ۲۲۱
- دستورالعمل اجرایی تبصره ۲ و ۳ ماده یک و تبصره یک ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها. ۲۳۸
- مرجع تشخیص نوع اراضی واقع در محدوده استحفاظی شهرها و اراضی و باغات در خارج از محدوده قانونی ۲۴۳
- نحوه اجرای ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها ۲۴۹
- رأی هیأت عمومی دیوان عدالت در خصوص ابطال ماده ۱۱ اصلاحی آئین نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها ۲۵۱
- ضوابط نقل و انتقال مشاعی اراضی زراعی و باغها ۲۵۴
- دستورالعمل نحوه پذیرش تقاضای تغییر کاربری در املاک مشاعی ۲۵۹
- دستورالعمل نحوه دریافت عوارض موضوع ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها نسبت به طرحهای عمرانی. ۲۶۰
- دستورالعمل مشترک موضوع ماده ۱۰ آئین نامه اجرایی ۲۶۲
- موارد معافیت از پرداخت عوارض موضوع ماده ۲ قانون. ۲۶۳
- دستورالعمل تعیین مصادیق تغییر کاربری غیر مجاز. ۲۷۲
- دستورالعمل ماده ۱۰ آئین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها. ۲۷۵
- دستورالعمل نحوه و چگونگی دریافت تقاضا، تشکیل و تکمیل پرونده بررسی کارشناسی طرح درخواست در کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ نگهداری سوابق و مصوبات و ابلاغ کمیسیون و کمیسیون تقویم. ۲۸۱
- دستورالعمل نحوه تقویم و ارزیابی اراضی زراعی و باغها موضوع تبصره ۳ الحاقی ماده ۲ اصلاحی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها. ۲۸۵

پیشگفتار

گسترش شهرنشینی، رشد جمعیت و افزایش قیمت راضی از یک سو و بهره برداری بی رویه و غیر اصولی از اراضی از سوی دیگر باعث شده است که نه تنها نظام مهندسی شهری و روستائی دچار مشکلات و آسیب جدی شود بلکه اراضی حاصلخیز کشور نیز در معرض خطر قرار گیرد. اولین واکنش جدی و اصولی در قبال پدیده تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها که میزان آن در حال توسعه است تشکیل شورای سیاست گذاری حفظ حقوق بیت المال بوده که با درک به موقع ریاست معظم قوه قضائیه از این موضوع هشدار لازم را به مسئولین در این خصوص داده اند. متأسفانه علیرغم حساسیت و اهمیت موضوع تا کنون نگاه ویژه و جدی به آن نشده و بررسی جامع و دقیق علمی و پژوهشی نیز نسبت به حفظ کاربری اراضی زراعی و عوامل تأثیر گذار در تغییر کاربری ها نشده است. کتاب پیش رو با بکارگیری شیوه بسیار نوین و تازه توانسته است با بررسی حدود ۱۰۰ رأی صادره از محاکم بدوی و تجدید نظر استان قم در اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و نیز بررسی تشتت آراء و اختلافات زیاد بین محاکم نکات جابل و ارزشمندی را برای علاقمندان به مباحث حقوقی خاصه تغییر کاربری اراضی فراهم آورد که مطالع دقیق آن برای قضات - وکلاء - اساتید دانشگاه - کار آموزان قضائی بسیار سودمند و مفید خواهد بود. طبیعتاً آثار و نتایج عملی آن باعث خواهد شد که بسیاری از مشکلات و ابهامات فکری و ذهنی علاقمندان به موضوع تغییر کاربری اراضی برطرف شود. اهمیت کار جناب آقای موسوی مقدم معاونت آموزش دادگستری کل استان قم بیشتر از زمینه علمی و ادراک گسترده ایشان در مسائل حقوقی سرچشمه می گیرد. ایشان با تیز

هوشی تمام مباحث علمی و حقوقی را با زبان ساده و قابل فهم کاربردی و اجرایی می نمایند. خواننده به زودی در می یابد کتابی مفید و ارزشمند پیش رو دارد که با وصف سطح علمی مناسب بدلیل نگارش سداده و روان آن مطالب خوبی را خواهد آموخت. بر خود فرض می دانم از زحمات این عزیز در بخش معاونت آموزش تشکر و قدرانی نمایم. امید آنکه گامهای بعدی در این راه اثر بخش تر و مطمئن تر برداشته شود.

حمزه خلیلی

رئیس کل دادگستری استان قم

مقدمه:

الف. امکان تأمین غذا و پوشاک برای تمام مردم، از ابتدایی‌ترین و مسلم‌ترین حقوق هر انسانی است که پا به عرصه وجود گذاشته و یا خواهد گذاشت. امنیت غذایی به معنای «اطمینان از دسترسی همه مردم به غذای کافی، سالم و مغذی در تمام اوقات، به منظور داشتن زندگی سالم و فعال» یکی از اساسی‌ترین ارکان تحصیل احساس امنیت در زندگی اجتماعی و فردی است. افزایش جمعیت و ارتقاء استانداردهای زندگی، نیاز به خوراک و پوشاک را روز به روز افزایش می‌دهد و هنوز هم با وجود پیشرفتهای قابل توجه در علوم کشاورزی به ویژه در تولید محصول بدون استفاده از خاک، منابع خاک به عنوان بستر اصلی برای پاسخگویی به این نیازهای اساسی مردم جهان، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و انتظار می‌رود تا سده‌های آتی نیز این جایگاه حفظ شود و خاک به نقش آفرینی خود در فراهم آوردن تقریباً کل غذا و بسیاری از نیازهای پوشیدنی ما ادامه خواهد داد.

البته نقش خاک به عنوان بستر اصلی حیات در روی کره زمین بسیار فراتر از آن است که در بالا اشاره شد. در هر بوم سامان (اکوسیستم) خاکها دارای حداقل ۵ نقش کلیدی می‌باشند:

اول: این که خاک، با تهیه بستر رشد گیاهان و عرضه عناصر غذایی که برای تمامی اندامهای گیاهی لازم است، رشد گیاهان عالی را تضمین می‌کند. خصوصیات خاک معمولاً سرشت پوشش گیاهی موجود را به طور مستقیم و تعداد و نوع جانورانی (از جمله انسان) را که پوشش گیاهی می‌تواند پشتیبانی و نگهداری کند را به طور غیر مستقیم مشخص می‌کند.

دوم: این که خاک و خصوصیات آن عامل اصلی در تعیین سرنوشت آب و چرخه آب در نظام طبیعت است. استفاده از آب، هدررفت آب، آلودگی آب و تصفیه آب هم تحت تأثیر خاک است.

سوم: خاک به عنوان سامان بازچرخش مواد و عناصر غذایی در طبیعت عمل می کند و حتی بواسطه تأثیری که بر تبادل و تعادل جو و گازهای گلخانه‌ای دارد، حفظ هوای قابل تنفس موجودات جانوری و تعادل آب و هوایی کره زمین نیز به خاک وابسته است. چهارم: این که خاک مسکن و مأوای میلیونها موجود زنده از پستانداران کوچک و خزندگان و حشرات تا موجودات میکروسکوپی در تعداد و انواع غیر قابل تصور است که هریک از آنها جزء مهمی از حیات کره زمین را تشکیل می دهند.

پنجم: این که در بوم سامان دمت ساخت انسان خاک به عنوان بستر، شالوده و مصالح سازه‌های متعددی از جمله جاده‌ها، شهرها، روستاها و سایر تأسیسات مورد نیاز بشر است. توجه به وظایف و نقشهای کلیدی خاک، برای حفظ محیط زیست‌ها و تنوع زیست در طبیعت علاوه بر بحث تأمین غذا و پوشاک مردم جهان باید مورد توجه جدی قرار گیرد. این در حالی است که با افزایش شهری شدن جوامع انسانی و کاهش ارتباط مستقیم مردم با خاک و طبیعت، افراد بینش خود در مورد این که خوشبختی و حتی بقای آنها وابسته به خاک است را از دست می دهند و این مسأله بزرگترین تهدید برای بقای خاک و بقای حیات است.

شاید فراوانی و وفور این نعمت بزرگ الهی که حاصل فعالیت میلیونها سال ابر و باد و مه و خورشید و فلک است و شاید سکوت و سخاوتمندی این مجموعه عظیم زنده و پویا باعث شده است که ما از اهمیت این موهبت خدادادی غفلت بورزیم و این چنین بی‌مهابا کمر به تخریب و آلوده سازی امانتی که از نسلهای گذشته برای تحویل به نسلهای آینده سالم در اختیار ما قرار گرفته است، ببرندیم.

به دلیل وفور خاک در اطراف شاید کمتر کسی به این مسأله واقف است که تشکیل هر سانتیمتر خاک تحت تأثیر عوامل و فرایندهای مختلف خاک سازی در طبیعت نیازمند

گذشت زمان به میزان حداقل ۴۰۰ تا ۷۰۰ سال است و در شرایط خشک کشور ما این زمان بعضاً به بیش از ۱۰۰۰ سال می‌رسد. همان طور که بشر برای بقای خود به خاک متکی است دوام و تکامل خاک نیز تا حد زیادی به نحوه استفاده بشر از آن بستگی دارد. بی‌دلیل نیست که در طول تاریخ ظهور تمدنهای بزرگ در مناطقی که خاک خوب و حاصلخیز داشته‌اند صورت گرفته و سقوط تمدنهای بزرگ نیز همزمان با دخالت بی‌رویه بشر در طبیعت و تخریب و کم‌حاصل شدن خاک در اثر عدم حفاظت از آنها به وقوع پیوسته است که نمونه کلاسیک آن تجربه تلخ اضمحلال تمدن بزرگ بین‌النهرین در منطقه حاصلخیز هلال سبز (The fertile crescent) و نیز سقوط تمدن دره رود نیل است. به دلیل بی‌توجهی یا عدم آگاهی از ارزش خاک و منابع اراضی، متأسفانه در حال حاضر کشور ما از بالاترین آمار فرسایش خاک در سطح جهان برخوردار است. حدود ۱۲۵ میلیون هکتار از ۱۶۵ میلیون هکتار اراضی کشور در معرض خطر فرسایش قرار دارد و طبق آمار سازمان خوار و بار جهانی ملل متحد (FAO) سالانه ۳ تا ۴ میلیارد متر مکعب از خاکهای ایران فرسایش می‌یابد.^۱

سرزمین ایران بیش از ۱/۵ میلیون هکتار از منابع طبیعی تجدیدشونده خود را در سال از دست می‌دهد.^۲ در حالی که به گواهی اسناد، ایرانیان قبل از اسلام، با الهام از تعالیم مذهبی آئین زردشت به طبیعت به ویژه خاک، آب، آتش، هوا و گیاه به مثابه عناصری مقدس می‌نگریسته‌اند. نه تنها آلودن آنها را گناه که پاک‌نگاه‌داشتن و پاک نمودن آنها را وظیفه‌ای دینی می‌شمرده‌اند. ضمن آن که علاوه بر وجه ظاهری و دنیایی، وجهی معنوی و آسمانی نیز برای آنها قائل بوده‌اند. این نگرش بعد از اسلام نیز نه تنها ادامه پیدا کرد بلکه تحت تأثیر تعالیم اسلامی تقویت نیز شد. دین مبین اسلام نیز به گواهی آیات و روایات متعدد در این مورد تأکیدات جدی دارد.

Moameni, ۲۰۰۳, impact of the utilization systems on agricultural productivity, Asian productivity organization.

۲. قبادیان، عطاء الله، سیمای طبیعی فلات ایران، انتشارات دانشگاه شهید باهنر کرمان، ۱۳۶۹.

از نظر اسلام، عالم هستی به طور کامل و واحد، آیه‌ای از وجود حق تعالی شناخته شده و وجهه ربوبی یافته و در شریعت اسلامی رعایت اصولی همچون احتراز از اسراف و تبذیر، میانه‌روی و اعتدال، قناعت و بهره‌گیری از منابع طبیعی در مسیر منطقی و انسانی و حتی توجه به حقوق حیوانات، گیاهان و جمادات نیز مورد تأکید قرار گرفته است.^۱ از جمله امام باقر علیه السلام فرمودند حضرت امیرالمؤمنین می فرمود: هرکس آب و خاک در اختیار داشته باشد سپس در اثر عدم بهره برداری از آب و خاک و عدم کاشت و برداشت کارش به فقر و تهیدستی برسد خداوند متعال او را از رحمت خود دور خواهد کرد.^۲

نگاهی به وضعیت موجود اراضی کشاورزی (اراضی قابل کشت) و مقایسه وضعیت موجود با وضعیت مطلوب برای تأمین نیازهای غذایی مردم، می‌تواند اهمیت مسأله را روشن تر سازد. جهت انجام فعالیتهای کشاورزی و بهره برداری اقتصادی از زمین کشاورزی، وجود توأمان اراضی هموار، خاکهای خوب و حاصلخیز،^۳ تصمیم مناسب و آب کافی حائز اهمیت است. توزیع مکانی فعالیتهای کشاورزی در ایران منعکس کننده وضعیت دسترسی به این منابع طبیعی می باشد. گرچه ایران سرزمین وسیعی است اما در بیشتر نواحی این سرزمین، یک یا چند مورد از این عوامل محیطی زیر حد مورد نیاز برای انجام فعالیت کشاورزی قرار می گیرد. در نتیجه در چهارچوب کلی کشور، فعالیتهای کشاورزی یک توزیع بسیار ناهمگن و پراکنده را نشان می دهد. تنها نواحی ساحلی دریای خزر نمایشگر یک موزائیک همگن از اراضی کشاورزی در یک منطقه نسبتاً وسیع به چشم می خورد. به عبارت دیگر از کل ۱/۶۷۵/۰۰۰ کیلومتر مربع مساحت کشور (حدود ۱۶۵ میلیون هکتار) ۳۸ میلیون هکتار قابلیت کشاورزی دارد. اما به دلیل محدودیتهای مختلف طبیعی و اقلیمی کل اراضی تحت کشت کشور ۱۵/۵ میلیون هکتار است که این مقدار

۱. محقق داماد، سید محمد، حمایت از منابع زیست محیطی در فرهنگ اسلامی، اولین کنفرانس ملی راهکارهای توسعه فرهنگ محیط زیست، ۱۳۸۵.

۲. بی نام، چهل حدیث پیرامون درختکاری، سازمان جنگلها و مراتع کشور، ۱۳۷۰.

حدود ۷ میلیون هکتار همراه با آیش (۴۵ درصد) تحت کشاورزی فاریاب و ۸/۵ میلیون هکتار (۵۵ درصد) تحت کشت دیم می باشد.^۱

از طرف دیگر مطالعات خاکشناسی و طبقه بندی اراضی برای آبیاری در کشور از ۵۰ سال گذشته نشان می دهد که بخش اعظمی از منابع اراضی تحت کشت کشور دارای درجات مختلف از محدودیتهای محیطی شامل شوری و قلیائیت خساک، پستی و بلندی، فرسایش و زهکشی، کمبود عمق مناسب خاک و ... می باشند که تولید اقتصادی و پایدار محصولات کشاورزی را با محدودیت مواجه می سازد.

مطالعات خاکشناسی و طبقه بندی اراضی که توسط مؤسسه تحقیقات خاک و آب کشور با کمک کارشناسان فائو انجام گرفته، حاکی از این است که از مجموع ۲۰ میلیون هکتار اراضی خاکشناسی شده کشور در فاصله سالهای ۱۳۳۲ تا ۱۳۸۳ که شامل بخش اعظم اراضی کشاورزی موجود کشور می شود، فقط ۶/۵ درصد یعنی ۱/۳ میلیون هکتار آن را اراضی با کیفیت مناسب و بدون محدودیت (کلاس I) در بر می گیرد. بقیه اراضی خاکشناسی شده دارای درجات مختلفی از محدودیت یا خطراتی برای کشت آبی می باشند. حتی اراضی با محدودیت کم (کلاس II) نیز از وسعت چندانی برخوردار نیستند. وسعت این گونه اراضی تنها ۴/۲۹ میلیون هکتار (۲/۵ درصد کل اراضی خاکشناسی شده) را شامل می شود.^۲ این در حالی است که نیاز به تولید غذا با افزایش جمعیت مرتباً در حال افزایش است و برای سال ۱۴۰۰ جهت تأمین نیازهای تغذیه ای جمعیت ۱۰۰ میلیونی، بخش کشاورزی باید عرضه کننده ۱۶/۵ میلیون تن گندم، ۵/۲ میلیون تن شلتوک، ۲/۱ میلیون تن قند و شکر، ۴/۷ میلیون تن سیب زمینی، ۴ میلیون تن انواع گوشت و تخم مرغ و ۱۲ میلیون تن شیر باشد که با عنایت به محدودیتهای شدید افزایش سطح زیر کشت

^۱ بنایی، محمدحسن و همکاران، خاکهای ایران، تحولات نوین در شناسایی، مدیریت و بهره وری، انتشارات مؤسسه تحقیقات خاک و آب، ۱۳۸۳.

^۲ شاهویی، سیدصابر، سرشت و خصوصیات خاکها، انتشارات دانشگاه کردستان، ۱۳۸۵.

محصولات زراعی تنها از راه افزایش عملکرد در واحد سطح به حدود ۲ برابر وضع فعلی امکان تأمین غذای کافی برای مردم وجود دارد.^۱

آمار سرانه اراضی کشاورزی مطلب را روشن تر می سازد. در ۳ دهه گذشته سرانه اراضی کشاورزی از کمی بیش از نیم هکتار به کمتر از ۰/۳ هکتار رسیده است. با در نظر گرفتن جمعیت کشور در سال ۱۴۰۰ و سطح اراضی کشاورزی موجود که امید چندانی به افزایش آن نمی رود (۱۵/۵ میلیون هکتار) متوسط سرانه اراضی کشاورزی در کشور در سال ۱۴۰۰ به ۰/۱۶ هکتار خواهد رسید. کاهش تدریجی سرانه اراضی کشاورزی حاکی از این است که منابع خاک موجود در کشور توان لازم برای تغذیه جمعیت رو به افزایش آن (که به یارانه و اسراف نیز عادت کرده اند) را نخواهد داشت. این موضوع حاکی از در راه بودن بحرانی در زمینه امنیت غذایی کشور بوده و لزوم انجام اقداماتی مؤثر و اتخاذ تدابیر شایسته برای تولید غذا پا به پای افزایش جمعیت را یادآوری می کند. مقابله با چالشهای پیش رو نیازمند سرمایه گذاری مادی و معنوی برای مهار جمعیت از یک طرف و گسترش تحقیقات در زمینه غذا و کشاورزی و حفظ منابع آب و خاک کشور و استفاده مطلوب از این منابع از طرف دیگر می باشد.

فشار ناشی از افزایش جمعیت و افزایش تقاضای غذا در کنار بهره برداری غیر اصولی و کم بازده و بیش از ظرفیت از منابع موجود در اکوسیستم بسیار کم توان و شکننده حاکم بر بیش از ۹۰٪ پهنه خشک و نیمه خشک کشور منابع اراضی کشور را در معرض خطر جدی قرار داده است و بیم آن می رود که همین منابع محدود با همه محدودیت های ذکر شده در بالا نیز در معرض اضمحلال قرار گیرد.

این در حالی است که نگرانی از تخریب خاک در سطح جهان بسیار جدی است به طوری که در اعلامیه جهانی غذا (۱۹۹۶) به آن اشاره شده است و کشور ما از این نظر در شرایط بسیار بحرانی قرار گرفته است. طبق برآوردها در خلال چنددهه گذشته سطح جنگلهای کشور (که حافظ منابع آب و خاک و محیط زیست ما هستند) از حدود ۱۸

^۱ بی نام، خلاصه مقالات نخستین همایش کشاورزی و توسعه ملی، وزارت جهاد کشاورزی، ۱۳۸۲.

میلیون هکتار به کمتر از ۱۲ میلیون هکتار رسیده است و سطح جنگلهای شمال نیز از حدود ۳/۴ میلیون هکتار به ۱/۸ میلیون هکتار رسیده است. تخریب اراضی مرتعی در اثر چرای بیش از ۴ برابر ظرفیت مراتع و تخریب، فرسایش، آلودگی و کاهش حاصلخیزی اراضی زراعی علیرغم همه محدودیتهای موجود آن از خطرات و نگرانی‌های جدی کارشناسان کشور می‌باشد. رشد ۲۴۰ درصدی سیلاب در ۴ دهه گذشته که خود از عوارض تخریب جنگلها و مراتع کشور می‌باشد بر وسعت دامنه تخریبه‌ها می‌افزاید.

توجه به این شرایط بحرانی اراضی کشاورزی و منابع طبیعی تجدیدشونده کشور، ارزش و اهمیت اراضی کشاورزی مرغوب و بدون محدودیت یا با محدودیت کم (کلاس I و II) را ده چندان می‌کند و لزوم بهره‌برداری مطلوب و حفظ و حراست از ذره ذره آن را یادآور می‌گردد؛ اما متأسفانه از آن جا که غالباً شهرها و آبادی‌های کشور در دامن این-گونه زمینها بنا شده و گسترش یافته‌اند بزرگترین خطری که این اراضی ارزشمند را تهدید می‌کند گسترش بی‌رویه و انفجاری شهرها و مناطق مسکونی و در کنار آنها جاده‌ها، اتوبانها، فرودگاهها و مناطق صنعتی می‌باشد. گستردگی ابعاد تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها یکی از چالشهای جدی پیش روی کشاورزی پایدار بوده و امنیت غذایی کشور را تهدید می‌کند. متأسفانه فقدان قانون^۱، نادیده گرفتن و در بسیاری موارد نارسایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها باعث شده است تا در نیم قرن گذشته سطح زیادی از اراضی مرغوب کشاورزی کشور به طرق زیر برای همیشه از چرخه تولید خارج شود:

- تبدیل کاربری اراضی کشاورزی و باغها به کاربری مسکونی و صنعتی
- در هم ریختن ساختار تولید کشاورزی و ناکارآمد کردن زیرساختهای آبیاری از طریق صدور مجوز ساخت واحدهای ساختمانی در فواصل زمینهای مزروعی که این موضوع نظامهای تولید کشاورزی را در بیش از ۲۲۰۰ دهستان کشور تهدید می‌کند.

^۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها در سال ۱۳۷۴ تصویب شده است و تا این تاریخ برای مقابله با تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها قانونی وجود نداشته است.

- تخریب اراضی کشاورزی بر اثر فعالیتهایی نظیر ایجاد کوره های آجرپزی، تخلیه نخاله های ساختمانی، دفن زباله های شهری، مصرف خاک روتین اراضی کشاورزی به منظور تهیه مصالح ساختمانی و احداث پرچین های خاکی و دیوار خانه ها و جاده ها.
- ناتوانمند کردن و تخریب اراضی مرغوب کشاورزی و مرتعی از طریق برداشت و استقلال خاک حاصلخیز سطحی آنها به مناطق شهری برای ایجاد پارکها و فضاهای سبز خیابان ها و اطراف منازل مسکونی شهری.
- و بالاخره روند رو به گسترش ویلاسازی و ساخت سکونتگاهها و تفرجگاههای شخصی برای اقامت موقت و فراوان زندگی شهری که در چندسال گذشته شتاب روزافزونی یافته است.

از سال ۱۳۳۴ تاکنون مساحت اراضی تغییر کاربری یافته در اطراف کلان شهرهای تهران، اصفهان، کرج، مشهد، اهواز، شیراز و تبریز به طور متوسط در هر سال به ترتیب برابر با ۱۳۷۰، ۷۶۰، ۵۶۰، ۵۵۰، ۴۳۰ و ۳۳۰ هکتار بوده است. طی نیم قرن گذشته بعضاً در اثر گسترش افقی هفت کلان شهر کشور ۱۶۶/۵۷۰ هکتار از اراضی مرغوب کشاورزی تغییر کاربری یافته اند. با توجه به این که اکنون در کشور بیش از ۸۹۰ شهر و ۲۳۰۰ دهستان وجود دارد می توان نتیجه گرفت که ظرف ۴۵ سال گذشته سطوح زیادی از اراضی کشاورزی، مرتعی، جنگلی و باغی نیز در اطراف این شهرها و روستاها به طور غیر قابل برگشت از چرخه تولید خارج شده اند.^۱

برای پاسخگویی به نگرانی های فزاینده دست اندرکاران بخش کشاورزی و جلوگیری از روند رو به تزايد نابودی اراضی حاصلخیز زراعی و باغات و رویش درختانی از آهن و آجر، مجلس شورای اسلامی مبادرت به وضع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات در تاریخ ۱۳۷۴/۳/۳۱ نمود.

^۱. مؤمنی، هزیز، گزارش نهایی طرح تعیین ابعاد و پیامدهای تغییر کاربری اراضی در حواشی ۷ کلان شهر کشور، مؤسسه تحقیقات خاک و آب، تهران- ایران، ۱۳۸۳.

مقنن در تدوین قانون مذکور و با توجه به لزوم حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات و به منظور جلوگیری از تغییر کاربری این گونه اراضی بهترین راهکار را جرم انگاری تغییر کاربری و وضع مجازات برای این جرم دیده است. غافل از این که صرف تعیین ضمانت اجرای کیفری نمی‌تواند موجب پیشگیری از وقوع جرم گردد و بی‌توجهی به علل و عوامل گرایش مردم به تغییر کاربری، موجب ناکارآمدی قانون می‌گردد؛ زیرا وظیفه نهایی حقوق جزا عبارت از تبیین این نکته است که چه کسانی باید مجازات شوند و چه میزان مجازات متناسب است؛ اما باید به این نکته توجه داشت که «کسی از پتک برای شکستن یک فندق استفاده نمی‌کند». کسی نباید برای کنترل رفتاری که می‌تواند به وسیله سایر رشته‌های حقوقی به شکل مؤثری تحت نظم درآمد از حقوق جزا استفاده کند.^۱

ناکارآمدی قانون تغییر کاربری که عمدتاً نتیجه نوع نگرش قانون‌گذار به مسأله تغییر کاربری بوده است، موجب شد تا قانون‌گذار از دستیابی به اهداف مد نظر برای وضع این قانون ناکام گردد و به ناچار در ۱۳۸۵/۸/۱ دست به اصلاح آن زند. اصلاحاتی که بدون تغییر در نگرش قانون‌گذار به مسأله تغییر کاربری حادث شد.

در اصلاحات اخیر تغییراتی در مواد قانون اعمال شد. در نتیجه این تغییرات:

۱. تبصره ۴ به ماده یک قانون الحاق شد، که به موجب آن مواردی همچون احداث گلخانه، دامداری، مرغداری و ... که در راستای بهینه‌سازی تولیدات بخش کشاورزی هستند تغییر کاربری محسوب نشده از شمول قانون خارج گردیدند.
۲. اراضی داخل در روستاهای دارای طرح هادی از شمول قانون استثناء شدند.^۲
۳. امکان تجدید نظر در تصمیمات کمیسیون استانها توسط کمیسیون متشکل از وزیر کشاورزی و نمایندگان وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، کشور و سازمان حفاظت محیط زیست به درخواست وزارت جهاد کشاورزی پدید آمد.^۳

۱. کلارکسون، تحلیل مبانی حقوق جزا، ترجمه دکتر حسین میرمحمدصادقی، انتشارات جهاد دانشگاهی، چاپ اول.

۲. ۱۳۷۱، ص ۲۲۴.

۳. تبصره الحاقی به ماده یک.

۴. تبصره ۷ الحاقی به ماده یک.

۴. در تبصره ۱ ماده ۲ مواردی که علیرغم اخذ مجوز تغییر کاربری از پرداخت عوارض معاف هستند، تصریح شده‌اند که عبارتند از تغییر کاربری تا ۵۰۰ متر مربع برای سکونت شخصی صاحبان زمین برای یک‌بار، احداث دامداری، مرغداری، پرورش آبزیان، تولیدات گلخانه‌ای و واحدهای صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و صنایع دستی.
۵. تشکیل کمیسیون تقویم و ارزیابی اراضی زراعی و باغها در هر شهرستان با عضویت نمایندگان جهاد کشاورزی، استانداری، امور اقتصادی و دارایی.^۱
۶. حذف اخذ عوارض از مرتکبین بزه تغییر کاربری و جایگزینی قلع و قمع بنا به عنوان ضمانت اجرای تغییر مجرمانه کاربری.^۲
۷. جرم تلقی کردن تکرار تخلف سردفتران اسناد رسمی از مقررات قانون حفظ کاربری و تعیین مجازات ۶ ماه حبس و محرومیت از سردفتری به عنوان مجازات آن.^۳
۸. جرم تلقی کردن صدور هر گونه پروانه یا مجوز و خدمات بدون رعایت مقررات قانون حفظ کاربری و تعیین مجازات مقرر در ماده ۳ برای آن.^۴
۹. بیان برخی از مصادیق تغییر کاربری و واگذاری تشخیص تغییر کاربری به وزارت جهاد کشاورزی.^۵
۱۰. اعطاء اختیار توقف عملیات اجرایی در راستای تغییر کاربری به مأموران جهاد کشاورزی با حق کمک‌خواهی از نیروی انتظامی، همچنین این اختیار که رأساً با حضور نماینده مرجع قضایی مبادرت به قلع و قمع بنای احداثی نمایند.^۶
- به موجب ماده ۱۴ قانون، وزارت جهاد کشاورزی موظف شده بود آیین نامه های اجرایی این قانون را با همکاری وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی کشور و سازمان

^۱. تبصره ۳ الحاقی به ماده ۲.

^۲. ماده ۳.

^۳. همان.

^۴. ماده ۸ قانون.

^۵. ماده ۱۰.

^۶. همان.

حفاظت محیط زیست ظرف مدت ۳۰ ماه تهیه و برای تصویب به هیأت وزیران تقدیم کند. با توجه به این که اصلاحیه قانون در تاریخ ۱۳۸۵/۸/۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید آئین نامه های اجرایی قانون می بایست تا ۱۳۸۵/۱۱/۱ تقدیم هیأت وزیران می شد. وزارت جهاد کشاورزی در تاریخ ۱۳۸۶/۱/۹ یعنی با تأخیری بیش از ۲ ماه آئین نامه را به هیأت دولت تقدیم نمود و این آئین نامه در مورخه ۱۳۸۶/۳/۲ به تصویب هیأت مذکور رسید. در حالی که به موجب آئین نامه مصوب، تدوین آئین نامه های دیگری ضروری دانسته شد که هنوز آئین نامه و دستورالعمل های دیگر تصویب نشده است.

به بررسی بیش از ۱۰۰ رأی صادر شده از دادگاه های بدوی و تجدید نظر استان قم در اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها، ملاحظه وجود تشتت آراء و اختلاف نظرات زیاد بین دادگاه ها، حتی بین آراء صادره از یک دادگاه و نظر به حساسیت شورای سیاست گذاری حفظ حقوق بیت المال استان قم بر اجرای دقیق و مؤثرتر قانون و تأکید حجت الاسلام والمسلمین خلیلی رئیس کل محترم دادگستری استان قم بر شناسایی آسیب های موجود و تلاش برای رفع آن و تدوین مجموعه ای با رویکرد آموزشی برای بهره مندی علاقمندان، انگیزه ای برای تدوین مجموعه حاضر شد. بی تردید نقش آفرین اصلی کنکاش در جزء جزء مواد قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها، قضات دادگستری کل استان قم هستند که با غور و بحث و فحص، در راستای شناسایی جنبه های مختلف قانون مذکور سعی وافر نموده اند.

در کتاب حاضر سعی شده است علاوه بر نقد و تحلیل قانون حفظ کاربری اراضی زراعی، آئین نامه اجرایی و دستورالعمل ها و شیوه نامه های مربوط به رویه قضایی دادگاه ها بدوی و تجدید نظر استان قم توجه ویژه ای شود و در موارد گوناگون آراء صادر شده از سوی دادگاه ها در متن کتاب درج شده است تا علاوه بر آشنایی خواننده با رویه قضایی موجود، درک و فهم مباحث آسان تر گردد. آن چه که لازم به ذکر است این که تمامی آراء عیناً و بدون تغییر در نگارش آنها و تنها با حذف اسامی اصحاب دعوا شماره و تاریخ دادنامه و مشخصات قاضی و دادگاه صادر کننده رأی آورده شده است. بدیهی است

نظرات ارائه شده در تأیید یا رد برخی آراء تنها به عنوان نظر نویسنده و برای بیان جنبه‌های مختلف موضوع ارائه شده است و هدف، نقد آراء صادره و بیان وجود خلل در ارزش و اعتبار آنها نبوده است.

امید است مجموعه در پیش رو برای دانشجویان، کارآموزان محترم قضاوت و وکالت، قضات و وکلای دادگستری و کارشناسان ادارات امور اراضی مفید باشد. در پایان لازم است از تشویق‌ها و حمایت‌های حجت‌الاسلام والمسلمین خلیلی رئیس کل دادگستری استان قم، هم‌چنین از راهنمایی و کمک دوستان گرانقدر جناب آقای دکتر منصور رحمدل عضو هیأت علمی دانشکده حقوق دانشگاه تهران و مهندس حسین صالحی ارجمند عضو هیأت علمی دانشکده کشاورزی دانشگاه اراک و زحمات سرکار خانم حمیده جعفری در گردآوری و تدوین مطالب و همراهی و شکیبایی همسر که نگارش این اثر بدون همیاری وی به انجام نمی‌رسید تقدیر و تشکر نمایم.

محمد موسوی مقدم

پنجم مهر ماه ۱۳۸۶