

تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی در پرتو کمیسیون تبصره (۱) ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی و رویه دیوان عدالت اداری

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب ۱۳۷۴ (با اصلاحات ۱۳۸۵ و ۱۳۹۹)، از مهم‌ترین قوانین حوزه زمین و محیط‌زیست کشاورزی در ایران است. به موجب این قانون، هرگونه تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی در خارج از محدوده‌ی قانونی شهرها بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) ممنوع است.

این کمیسیون، متشکل از نمایندگان جهاد کشاورزی، منابع طبیعی، سازمان امور اراضی، استانداری و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، صلاحیت انحصاری بررسی و تصویب یا رد تغییر کاربری را دارد.

در رویه‌ی دیوان عدالت اداری، صلاحیت و حدود تصمیمات این کمیسیون به‌کرات مورد تفسیر و تحدید قرار گرفته است. دیوان در آرای متعدد، بر لزوم رعایت اصل حفظ کاربری و استثنایی بودن تغییر کاربری، ابطال مصوبات شوراهای اسلامی یا دستگاه‌های اجرایی مخل صلاحیت کمیسیون و عدم امکان صدور مجوز تغییر کاربری از سوی مراجع غیرمجاز تأکید نموده است.

۱. مبانی قانونی و جایگاه کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی

۱-۱. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی

مطابق ماده (۱) قانون: «به منظور جلوگیری از خرد شدن و تغییر غیرمجاز کاربری اراضی زراعی و باغی، هرگونه تغییر کاربری در خارج از محدوده‌ی قانونی شهرها و شهرک‌ها ممنوع است، مگر با مجوز کمیسیون موضوع تبصره (۱) این ماده».

در تبصره (۱) آمده است: «کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت جهاد کشاورزی، استانداری، سازمان امور اراضی کشور و دستگاه‌های ذی‌ربط در استان تشکیل می‌شود تا در مورد تقاضاهای تغییر کاربری تصمیم‌گیری کند».

۱-۲. فلسفه تقنینی

هدف قانون‌گذار از تصویب این قانون، صیانت از اراضی کشاورزی و جلوگیری از توسعه بی‌رویه ساخت‌وساز در مناطق حاصلخیز بوده است. بنابراین، اصل بر ممنوعیت و استثنا بر تغییر کاربری است. تصویب مجوز باید بر مبنای ضرورت‌های غیرقابل اجتناب، ملاحظات زیست‌محیطی، و مصالح عمومی صورت گیرد.

۲. حدود صلاحیت کمیسیون و تفسیر دیوان عدالت اداری

۲-۱. صلاحیت انحصاری کمیسیون

در آرای متعدد (از جمله دادنامه‌های شماره ۹۳/۱۶۱۷ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۶، ۹۴/۱۶۴۸ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۸ و رأی وحدت رویه ۲۵۷ مورخ ۱۴۰۰/۷/۲۱)، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تصریح کرده است که هیچ مرجع دیگری جز کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) صلاحیت صدور مجوز تغییر کاربری را ندارد.

هرگونه مصوبه شوراهای اسلامی، بخشنامه شهرداری‌ها یا دستور اداری که متضمن اعطای مجوز یا تسهیل تغییر کاربری بدون مجوز کمیسیون باشد، مغایر قانون و باطل است.

۲-۲. تأکید بر لزوم رعایت مراحل اداری

دیوان عدالت اداری در آراء شعب نیز بر لزوم طی فرآیند اداری مقرر در آیین‌نامه اجرایی قانون تأکید دارد؛ از جمله تهیه گزارش کارشناسی جهاد کشاورزی، بازدید میدانی، طرح در کمیسیون استانی و صدور مصوبه رسمی.

۲-۳. نظارت قضایی بر تصمیمات کمیسیون

با توجه به ماهیت اداری تصمیمات کمیسیون، آرای آن قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است. شعب تجدیدنظر دیوان می‌توانند از حیث نقض قانون، تجاوز از حدود اختیارات، یا سوءاستفاده از قدرت، تصمیمات کمیسیون را ابطال کنند.

۳. رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۳-۱. ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر

در چند رأی شاخص (از جمله دادنامه‌های شماره ۴۲۶ مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۱ و ۱۱۷۴ مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۳)، هیأت عمومی مصوبات شوراهای اسلامی مبنی بر اخذ عوارض «تغییر کاربری اراضی کشاورزی» را خلاف قانون دانسته و ابطال کرده است.

استدلال دیوان: صلاحیت تغییر کاربری منحصر در اختیار کمیسیون است و شوراهای نه حق مداخله دارند و نه می‌توانند برای آن عوارض وضع کنند.

۳-۲. ابطال مصوبات دستگاه‌های اجرایی خارج از سازوکار قانونی

در پرونده‌هایی مانند «تعیین مجوز تغییر کاربری برای احداث تاسیسات گردشگری توسط اداره میراث فرهنگی یا منابع طبیعی» نیز، دیوان تأکید کرده که این مراجع صرفاً می‌توانند نظریه کارشناسی ارائه دهند و تصمیم نهایی در صلاحیت کمیسیون است.

۳-۳. حمایت از اصل حفظ کاربری

در آرای جدید (به‌ویژه پس از اصلاحیه ۱۳۹۹ قانون)، دیوان عدالت اداری اصل را بر حفظ کاربری زراعی و باغی دانسته و هرگونه استنباط موسع از استثنائات (مانند سکونت شخصی، احداث گلخانه یا دامداری کوچک) را نیازمند تصویب صریح کمیسیون دانسته است.

۴. پیامدهای اجرایی برای نهادهای ذیربط

۴-۱. برای وزارت جهاد کشاورزی و سازمان امور اراضی

- مکلف به نظارت مستمر بر اراضی زراعی خارج از محدوده شهرها هستند.
- هرگونه ساخت‌وساز غیرمجاز، مشمول قلع و قمع و اعاده وضع سابق طبق ماده (۳) قانون است.
- تصمیمات باید در قالب صورتجلسه رسمی کمیسیون صادر و به امضای اکثریت اعضا برسد.

۴-۲. برای شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر

- - صلاحیت در محدوده طرح‌های شهری محدود به محدوده قانونی شهر است؛ در خارج از محدوده، هرگونه صدور مجوز ساختمانی بدون مجوز کمیسیون غیرقانونی است.
- - تعیین عوارض برای تغییر کاربری اراضی زراعی خارج از محدوده، مغایر با اصل ۱۷۰ قانون اساسی و بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان است.

۳-۴. برای مالکان و متقاضیان تغییر کاربری

- - مالک مکلف است درخواست خود را از طریق جهاد کشاورزی شهرستان به کمیسیون استانی ارسال کند.
- - عدم اخذ مجوز به معنای تغییر کاربری غیرمجاز است و طبق ماده (۳)، منجر به قلع بنا و جزای نقدی می‌شود.
- - حتی در صورت وجود نیاز عمومی (مثلاً احداث مدرسه یا مسجد)، مجوز کمیسیون الزامی است.

یک قاضی