

## فهرست مطالب

۱۳	پیشگفتار
۱۷	مقدمه
۱۹	بخش اول: اراضی موات در محدوده قانونی شهرها
۱۹	فصل اول - کلیات
۱۹	مبحث اول: سابقه تاریخی
۱۹	گفتار اول: اراضی موات در قانون مدنی
۲۱	گفتار دوم: آیین نامه اجرایی قانون ثبت املاک
۲۱	الف: ماده ۴۱ آیین نامه اجرایی
۲۱	ب: تبصره الحاقی به ماده ۹ آیین نامه اجرایی
۲۳	گفتار سوم: قانون ثبت اراضی اطراف شهر تهران
۲۴	گفتار چهارم: لایحه قانونی ثبت اراضی بایر و موات اطراف شهرهای غیر از تهران
۲۵	گفتار پنجم: لایحه قانونی فروش خالصجات
۲۶	گفتار ششم: قانون راجع به اراضی دولت و شهرداریها و اوقاف و بانکها
۲۸	گفتار هفتم: قانون اصلاح قانون راجع به اراضی دولت و شهرداریها و اوقاف
۳۰	گفتار هشتم: قانون اصلاحات ارضی
۳۰	گفتار نهم: قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستأجر
۳۳	فصل دوم - ماهیت
۳۳	مبحث اول: مفهوم زمین موات
۳۳	گفتار اول: تعریف زمین موات از نظر فقها
۳۵	گفتار دوم: تعاریف قانونی زمین موات
۳۵	اول: تعریف زمین موات در قانون مدنی
۳۸	دوم: تعریف زمین موات در قانون اصلاحات ارضی

۶ کج اراضی موات (ماهیت، تشخیص و اعتراض)

- ۳۹ ..... سوم: تعریف زمین موات در قانون لغو مالکیت اراضی شهری
- ۴۱ ..... چهارم: تعریف زمین موات در قانون اراضی شهری
- ۴۱ ..... پنجم: تعریف زمین موات در قانون زمین شهری
- ۴۳ ..... فصل سوم: احیای زمین موات
- ۴۳ ..... مبحث اول: احیاء در فقه
- ۴۵ ..... گفتار اول: شروط تملک از طریق احیا
- ۴۵ ..... اول: در تصرف مسلمانی نباشد.
- ۴۵ ..... دوم: در حریم ملک آبادی نباشد.
- ۴۶ ..... سوم: محل عبادت تعیین نشده باشد.
- ۴۶ ..... چهارم: از زمین‌های اقطاع داده امام نباشد.
- ۴۶ ..... پنجم: قبلاً کسی زمین را تحجیر نکرده باشد.
- ۴۷ ..... گفتار دوم: احیا و اثر آن در نظام حقوقی ایران
- ۵۰ ..... اول: ماهیت احیا
- ۵۲ ..... دوم: قصد تملک
- ۵۲ ..... سوم: تحجیر
- ۵۵ ..... چهارم: مصادیق احیا
- ۷۲ ..... پنجم: ضرورت ارجاع به کارشناسی و توجه به نظر کارشناس
- ۷۸ ..... گفتار سوم: تشخیص اراضی موات در قانون لغو مالکیت اراضی شهری و ...
- ۷۸ ..... اول: مفاهیم
- ۱۳ ..... ۱. لغو مالکیت
- ۱۴ ..... ۲. تصرف بلاعوض دولت
- ۸۴ ..... دوم: محدودیت زمانی احیای زمین موات
- ۹۲ ..... سوم: اراضی مشمول قانون لغو مالکیت اراضی شهری
- ۹۴ ..... چهارم: تعریف زمین موات موضوع قانون لغو مالکیت اراضی شهری

## بیشگفتار ۷

- ۹۵ ..... پنجم: مهلت عمران
- ۹۷ ..... گفتار چهارم: تشخیص اراضی موات براساس قانون زمین شهری
- ۹۷ ..... اول: محدوده زمانی اجرای قانون زمین شهری
- ۹۸ ..... دوم: محدوده مکانی اجرای قانون زمین شهری
- ۹۸ ..... الف: زمین‌های مشمول قانون زمین شهری
- ۱۰۲ ..... ب: محدوده مکانی اجرای ماده ۹ قانون زمین شهری
- ۱۰۲ ..... ج: زمین‌های خارج از شمول قانون زمین شهری
- ۱۰۷ ..... ۱. اراضی خارج از حریم شهرها
- ۱۰۹ ..... ۲. اراضی دولتی و ملی
- ۱۱۳ ..... ۳. اراضی دارای اماره غیرموات
- ۱۱۴ ..... ۴. اراضی دارای گواهی عمران
- ۱۱۵ ..... ۵. اراضی قبلاً موات شناخته شده
- ۱۱۵ ..... ۶. اراضی ای که قبلاً درباره آنها در کمیسیون ماده ۱۲ رأی صادر شده.

## ۱۲۲ ..... فصل چهارم: تشخیص

- ۱۲۲ ..... بحث اول: مرجع تشخیص اراضی موات شهری
- ۱۲۲ ..... گفتار اول: کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون اراضی شهری
- ۱۲۳ ..... گفتار دوم: هیأت هفت نفره موضوع قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن
- ۱۲۳ ..... گفتار سوم: کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری
- ۱۲۳ ..... الف) مرجع تشخیص
- ۱۲۶ ..... ب) چگونگی تشخیص
- ۱۲۶ ..... اول) ضرورت استعلام نوعیت زمین از وزارت مسکن و شهرسازی
- ۱۲۸ ..... دوم) تکالیف مراجع درخواست کننده نظریه وزارت مسکن و شهرسازی
- ۱۲۸ ..... سوم) نحوه رسیدگی و اقدام وزارت مسکن و شهرسازی برای تشخیص نوعیت زمین
- ۱۲۸ ..... ۱. تشکیل کمیسیون

## بخش اول

### اراضی موات در محدوده قانونی شهرها

#### فصل اول - کلیات

##### مبحث اول: سابقه تاریخی

قبل از تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات در سال ۱۳۵۸، در قوانین متعددی درباره اراضی موات، نحوه تملک و نیز ثبت آنها مقرراتی وضع شده است. این موارد را می توان به شرح زیر دسته بندی نمود:

##### گفتار اول: اراضی موات در قانون مدنی

نخستین قانونی که در آن مقرراتی درباره اراضی موات وضع شده است، بی تردید قانون مدنی است. ماده ۱۴۱ قانون مدنی با تأثیرپذیری از فقه امامیه مقرر می دارد:

«تملك حاصل می شود: ۱. به احیاء اراضی موات و حیازت مباحات اشیاء مباحه ...»

در فقه اسلامی، تحجیر از روش های تقدم در احیای اراضی موات است. تحجیر از اسباب اولویت مالکیت بر زمین موات (نه سبب مالکیت) است. تحجیر به این معناست که شخصی در زمینی موات - اعم از اصاله الموات یا بالعرض - اقدام به نشانه گذاری کند تا از یک سو، اراده خود را برای احیای این زمین به دیگران نشان دهد و از دیگر سو، مانع احیای دیگران شود. از روش های شایع و بارز تحجیر، سنگ چینی، درخت کاری، دیوارکشی و ... است که به صورت ظاهر و عرف هر محل، دلالت بر اراده شخص برای احیای زمین موات می کند.

حسب ماده ۱۴۲ قانون مدنی «شروع در احیاء از قبیل سنگ چیدن اطراف زمین یا کندن چاه و غیره، تحجیر است و موجب مالکیت نمی شود، ولی برای تحجیرکننده ایجاد حق اولویت در احیاء می نماید».

## ۲۰ کجھ اراضی موات (ماهیت، تشخیص و اعتراض)

مسلماً افرادی که تا قبل از تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات، مالک اراضی موات دانسته شده‌اند، دو دسته‌اند:

اول، افرادی که با رعایت موازین قانونی، به‌ویژه قانون مدنی، که کاملاً منطبق با موازین شرعی است، اقدام به تحجیر و سپس احیای اراضی موات کرده و متعاقباً وفق موازین قانونی آن را به ثبت رسانده‌اند، و سند مالکیت گرفته‌اند، گرچه بخش زیادی از این گونه اراضی سابقه ثبتی نداشتند.

دوم، کسانی که بدون رعایت موازین شرعی و قانونی و بدون احیا، مالک اراضی موات شده‌اند. بی‌تردید، لغو مالکیت اراضی دسته دوم می‌تواند توجیه شرعی و قانونی داشته باشد، اما لغو مالکیت کسانی که با رعایت موازین قانونی مالک زمین موات شده‌اند توجیه شرعی و قانونی ندارد. بسیاری از اراضی که در اجرای این قانون، مالکیت مالکین قبل از انقلاب آنها لغو شده‌است، دارای سند مالکیت رسمی بوده‌اند. با توجه به اینکه احیا منحصر به کشت و زرع زمین نیست، بی‌تردید درخواست ثبت ملک و اخذ سند مالکیت برای آن، از نظر عرف، اقدامی برای احیای زمین محسوب می‌شود.

آن لمبتون (آن کاترین سوینفورد لمبتون - ایران شناس انگلیسی)، در کتاب مالک و زارع در ایران می‌نویسد: «برحسب اصول و نظریات اسلامی، حکومت متعلق به امام یا نایب اوست و به‌طور ضمنی چنین فرض شده‌است که حقوق و امتیازات امام در مورد مسأله زمین‌داری با سایر حقوق و امتیازات او به حکومت‌های دنیوی تفویض شده‌است. از این گذشته، چون حکومت دنیوی که جانشین امام است، نماینده مردم به شمار می‌رود هرچه به ملکیت جامعه درآید به حکومت دنیوی هم تعلق می‌گیرد. با این‌همه، حقوق مدنی این نکات را به‌طور واضح تفسیر نمی‌کند و صورت جامع کاملی از آنچه به حکومت دنیوی به‌عنوان جانشین امام یا نایب او یا به عنوان نماینده مردم تعلق می‌گیرد، به دست نمی‌دهد. ظاهراً و به‌طور ضمنی چنین مستفاد می‌شود که بعضی چیزها مانند رودخانه‌های بزرگ به ملکیت انفرادی در نمی‌آید. همچنین ملکی که متعلق به افراد معینی نیست به حکومت دنیوی تعلق می‌گیرد».

با توجه به اظهار عقیده شورای نگهبان در غیرشرعی دانستن برخی از مواد قانون مدنی، غیرشرعی اعلام نکردن مواد قانون مدنی در خصوص اراضی موات را می‌توان به معنای موافق شرع بودن این مواد دانست.

بخش اول: اراضی موات در محدوده قانونی شهرها ۲۱

## گفتار دوم: آیین‌نامه اجرایی قانون ثبت املاک

### الف: ماده ۴۱ آیین‌نامه اجرایی

در ماده ۴۱ آیین‌نامه اجرایی قانون ثبت املاک (اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۰۸) مقرر شده است: «نسبت به املاکی که مالک خاص ندارد مانند طرق و شوارع و اراضی و جبال موات و مباحه، نیزارها، بیشه‌ها، مراتع و جنگل‌ها و قبرستان‌های عمومی و بستر مسیل‌ها و آب رودخانه‌ها و نهرهای منشعب از آنها و انهار طبیعی و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیرزمینی و چشمه‌سارها از افراد درخواست ثبت پذیرفته نخواهد شد».

### ب: تبصره الحاقی به ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی

«در دوازدهم آبان ماه سال ۱۳۵۳ به دعوت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور کمیسیونی مرکب از معاون وزیر دادگستری، ریاست سازمان ثبت و معاونین وی، مدیرکل حقوقی وزارت تعاون در روستاها، مدیرکل واحد اراضی سازمان مسکن و مدیرکل حقوقی سازمان مسکن و مدیرکل امور املاک سازمان ثبت تشکیل گردید و مقرر شد تبصره‌ای به ماده ۹ آیین‌نامه قانون ثبت افزوده گردد که به موجب اظهارنامه ثبتی نسبت به اراضی موات محدوده شهرها با تعیین یک شماره پلاک اصلی از آخرین شماره هر بخش به نام سازمان زمین و خارج از محدوده شهرها به نام وزارت تعاون در امور روستایی، به نمایندگی دولت تنظیم و به جریان قانونی گذاشته شود.

در این صورت جلسه آمده است: «در تاریخ ۱۳۵۳/۰۸/۱۲ بنا به دعوت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور کمیسیونی مرکب از جناب آقای زرین نعل، معاون وزارت دادگستری و ریاست سازمان ثبت و معاونین (آقای زند، آقای نبی‌پور و دکتر جعفر لنگرودی) آقای لطفی، مدیرکل حقوقی وزارت تعاون و روستاها و آقای مصطفوی، مدیرکل واحد اراضی سازمان مسکن، آقای فریدون مؤمنی، مدیرکل حقوقی سازمان مسکن، آقای ملک، مدیرکل اداره امور املاک سازمان ثبت مناطق در دفتر کار معظم له تشکیل شد. لذا به منظور حفظ اراضی موات در سطح کشور از طرف سازمان ثبت پیشنهاد الحاق یک تبصره به شرح هلالین (برای تمامی اراضی موات واقع در محدوده ثبتی هر قطعه یا بخش که تا تاریخ تصویب این تبصره

## ۲۲ کج اراضی موات (ماهیت، تشخیص و اعتراض)

درخواست ثبت نشده در صورتی که اراضی مزبور مشتمل بر اراضی شهری و غیرشهری باشد دو شماره اصلی، یک شماره جهت اراضی محدوده شهری آن منطقه یا بخش، و یک شماره اصلی برای اراضی خارج از محدوده شهری آن منطقه یا بخش و الا یک شماره منظور می‌شود. و نیز برای اراضی بایر واقع در محدوده ثبتی هر قطعه یا بخش که تاکنون درخواست ثبت نشده حسب مورد یک تا دو شماره اصلی منظور خواهد شد و در هر مورد در موقع تحدید حدود برای هر قطعه شش دانگ یک شماره فرعی منظور و برای آخرین قطعه شش دانگ شماره اصلی منظور خواهد شد) در دستور و تبادل نظر واقع شد و تبصره مورد توافق کمیسیون قرار گرفت».

درباره این تبصره الحاقی به ماده ۹ آیین‌نامه اجرای قانون ثبت اسناد و املاک چند نکته مهم است:

۱. این مصوبه به‌موجب نامه شماره ۱۰/۱۳۳۴۹ مورخ ۱۳۵۴/۱۲/۰۷ با امضای رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به ادارات کل ثبت اسناد و املاک کشور برای اجرا ابلاغ شد. در نتیجه اجرای این تبصره، اظهارنامه‌های ثبتی نسبت به میلیاردها متر مربع از اراضی سراسر کشور به‌عنوان زمین موات به نام دولت تنظیم شد. این اظهارنامه‌ها به اظهارنامه‌های ۵۴ معروف شده‌اند.

۲. رئیس سازمان ثبت در این ابلاغیه تصریح کرده‌است که «اینجانب تبصره مذکور را از طرف مقام وزارت دادگستری تصویب و امضاء نموده ...» و شاید به همین دلیل این تبصره الحاقی را در هیچ یک از مجموعه قوانین ثبتی نمی‌توان یافت و حتی در روزنامه رسمی نیز چاپ نشده‌است (کبریتی، ۱۳۸۸: ۴۵)، چراکه تهیه و تنظیم آیین‌نامه اجرایی قانون ثبت و در نتیجه اصلاح و الحاق هر متنی به آن، حسب قانون ثبت اسناد و املاک به وزارت دادگستری محول شده بود، اما این تبصره را ریاست سازمان ثبت به نمایندگی از وزیر دادگستری به‌عنوان معاون وزیر دادگستری تصویب کرد، بی‌آنکه مستندی برای این تجویز اختیار ارائه شده باشد. گرچه به نظر می‌رسد این اختیارات خاص، به عبارتی قانون‌گذارانه، اساساً قابل تفویض به دیگری نباشد و از اختصاصات مقام وزارت باشد.

۳. در این تبصره الحاقی، درحالی برای کیفیت ثبت اراضی موات تصمیم گرفته شد که هیچ مرجع و آیینی برای تشخیص زمین‌های موات و نیز امکان و نحوه اعتراض به چنین زمین‌هایی

## بخش اول: اراضی موات در محدوده قانونی شهرها ۲۳

تعیین نشد. لذا اراضی موات اگرچه در قانون مدنی به نحوی مجمل تعریف شده است، اما مشخص نیست که مصادیق این تعریف مقرر در قانون مدنی چگونه باید تشخیص داده شود و اگر شهروندی به این تشخیص اعتراض داشت چگونه باید به آن اعتراض نماید.

۴. در نامه ابلاغ تبصره الحاقی موضوع بحث خطاب به مدیران کل ثبت کشور آمده است: «... به منظور حفظ و صیانت اراضی موات و بایر بلامالک و مصون ماندن آن از تجاوز اشخاص که قانوناً در مالکیت دولت می باشد لازم است با توجه به این دستورالعمل در اجرای مفهوم مقررات قانون ثبت اراضی موات و تبصره الحاقی مذکور نسبت به تنظیم اظهارنامه و قبول درخواست ثبت اراضی مزبور با تعیین یک شماره پلاک اصلی از آخرین شماره پلاک اصلی هر بخش (که اظهارنامه اراضی محدوده شهرها را سازمان زمین و خارج از محدوده شهرها را نماینده وزرات تعاون و امور روستاها به نمایندگی دولت شاهنشاهی ایران در مرکز امضاء و درخواست ثبت خواهند نمود) برطبق حدود ماده ۹ قانون ثبت از هر بخش ثبتی طبق نمونه اظهارنامه ضمیمه پس از تکمیل مشخصات هر بخش یکجا اقدام و شخصاً اظهارنامه را امضاء نموده و با ثبت هر اظهارنامه در دفتر ثبت اظهارنامه (موضوع بخشنامه ...) نسبت به صدور آگهی های نوبتی و تحدیدی (در صورتی که تحدید حدود طبق ماده ۱۵ قانون ثبت میسر نباشد) برطبق مقررات قانون ثبت اقدام گردد و آمار جامعی از این قبیل درخواست ثبتها را مستقیماً نزد اینجانب بفرستید. البته توجه دارید که تعیین شماره پلاک فرعی برای هر یک از قطعات اراضی موات و بایر بلامالک که در اجرای این دستور تقاضای ثبت آن از هر بخش ثبتی یکجا پذیرفته اید و انتقال آن از طرف دولت موقوف به معاینه محل و تطبیق آن با مجاورین و گواهی عدم تعارض با مجاورین و تعیین مساحت هر قطعه می باشد» (همان: ۴۷).

### گفتار سوم: قانون ثبت اراضی اطراف شهر تهران

لایحه قانونی ثبت اراضی اطراف شهر تهران مصوب کمیسیون های مشترک مجلس از نخستین نصوص قانونی درباره اراضی موات است که پس از تصویب قانون مدنی با اختیارات حاصل از مصوبه ۲۰ مرداد ۱۳۳۱، دکتر مصدق با اختیارات قانون گذاری تفویضی<sup>(۱)</sup> به ایشان تصویب کرد.

به موجب ماده ۱ این لایحه «از تاریخ ۱۳۳۱/۰۵/۲۸ قبول تقاضای ثبت نسبت به اراضی

۳۰ کج اراضی موات (ماهیت، تشخیص و اعتراض)

### گفتار هشتم: قانون اصلاحات ارضی

لایحه قانونی اصلاحات ارضی در سال ۱۳۳۸ تقدیم مجلس شد و در تاریخ ۱۳۳۹/۰۲/۲۶ به تصویب مجلس رسید. لایحه دولت با توجه به نواقص موجود، به هیأت دولت اعاده شد. دولت لایحه را اصلاح و دوباره به مجلس تقدیم کرد. لایحه اصلاحی در تاریخ ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ با عنوان قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی به تصویب رسید.

بموجب ماده ۶ قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی «زمین‌هایی که بنا به مقررات این قانون تقسیم و واگذار می‌شود عبارت است از:

الف- زمین‌های دهاتی که در اجرای مواد ۲ و ۳ این قانون مزاد بر حد نصاب باقی می‌ماند اعم از اینکه از طرف مالک یا مالکین نسبت به آن تقاضای ثبت شده یا نشده باشد.

ب- زمین‌های موات

پ- زمین‌های بایر

حسب ماده ۱۳ قانون مذکور «سازمان اصلاحات ارضی بعد از تعیین املاک مورد تقسیم، تصمیم خود و بهای تعیین‌شده املاک را به مالکین ذی‌نفع به نشانی‌ها که در اظهارنامه ذکر شده اطلاع می‌دهد و نسخه‌ای از تصمیم خود را به وسیله روزنامه‌های محلی و الصاق در نقاطی که لازم باشد نشر می‌دهد. مالکین مزبور چنانچه اعتراضی نسبت به املاک مورد تقسیم یا قیمت داشته باشند می‌توانند حداکثر ظرف ده روز از تاریخ آگهی اعتراض خود را به ادارات کشاورزی محل تسلیم نمایند...».

### گفتار نهم: قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستأجر

در نظام تقنینی ایران، ماده ۱۷ قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستأجر اولین مستندی است که مجوز تشخیص اراضی موات را به دولت می‌دهد. این قانون در ۱۳۴۷/۰۹/۲۴ و در اجرای مرحله سوم مقررات اصلاحات ارضی تصویب شد. براساس این ماده «تشخیص اراضی موات خارج از محدوده شهرها طبق تعریف بند ۹ ماده اول قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۳۹/۲/۲۶ با وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی است. تشخیص و تصدی اراضی موات واقع در محدوده شهرها (طبق مصوبه وزارت کشور در مورد حدود هر شهر) و همچنین تا شعاع سی کیلومتر خارج از محدوده مذکور با وزارت آبادانی و