

نگاهی به سیر تطور قانونی شهرهای جدید

تالیف: احمد رضا عقیقی - مدیر کل حقوقی شرکت عمران شهرهای جدید (مادر تخصصی)

با نگاهی به تاریخچه قوانین مربوط به وزارت مسکن و شهرسازی ملاحظه می شود در قانون تاسیس وزارت آبادانی و مسکن مصوب 1343 ایجاد تمرکز و هماهنگی در تهیه و اجرای طرحهای شهرسازی از جمله اهداف تاسیس آن ذکر شده و سپس با تصویب قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن در سال 1353 موادی به شرح زیر آمده و بطور مشخص به مقوله ایجاد شهر توسط وزارت مسکن و شهرسازی اشاره شده است .

ماده 7 مقرر داشته «ایجاد شهر و شهرک غیر روستائی در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها موکول به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی و تصویب شورایی عالی شهرسازی خواهد بود.» همچنین ماده 6 قانون یاد شده مقرر داشته « به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده میشود به منظور اجرای وظایف مربوط به تهیه زمین و مسکن و مصالح ساختمانی و خدمات مهندسی، همچنین شهر و شهرک شرکت یا شرکتهائی تاسیس و آنها را به طریق بازرگانی اداره نماید ... »

مقررات مذکور نشان میدهد که در کنار مقررات قانون تقسیمات کشوری که نحوه تبدیل روستا به شهر را با نصاب جمعیتی و شرایط معین و با تصویب هیأت وزیران به پیشنهاد وزارت کشور بیان نموده است قانونگذار ایجاد شهر به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی و تصویب شورایی عالی شهرسازی را نیز میسر دانسته است البته راجع به تطبیق ضوابط این نوع شهر با سایر شهرها و معیارهای قانون تقسیمات کشوری تعیین تکلیف نشده و این امر بطوریکه در ادامه اشاره خواهد شد اشکالاتی را بوجود می آورد که نیاز به چاره اندیشی دارد .

در پی ضرورت ناشی از رشد جمعیت و مهاجرتها زیاد به تهران و چند شهر بزرگ کشور هیأت وزیران در جلسه مورخ 1364/12/11 طی مصوبه شماره 108328 از جمله تصویب نمود : «بمنظور تامین زمین بیشتر و ایجاد شهرکهای اقماری و مجموعه های منفصل دستگاههای اجرایی ذریبٹ موظفند با رعایت ماده 33 آئین نامه اجرایی قانون اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران (مصوب 59/2/31) شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران و آئیننامه نحوه استفاده از اراضی و احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب 1355 حداکثر تا پایان سال 1365 نسبت به واگذاری زمینهای ملی شده و دولتی مندرج در فهرست ضمیمه شماره 1 واقع در خارج از محدوده و حریم قانونی شهرهای بزرگ به وزارت مسکن و شهرسازی اقدام نمایند. »

با توجه به فهرست مورد اشاره در مصوبه مذکور که از مناطقی مانند هشتگرد کرج، رباط کریم، آب انجیرک گلندوک، شاهین شهر- ولیعصر مبارکه و غیر آن تحت عنوان فهرست شهرهای اقماری و زمینهای مورد نیاز نام برده شده است میتوان گفت که گام عملی برای ایجاد شهرهای جدید در مناطق یاد شده با توان جمعیتی مشخص به موجب مصوبه مذکور برداشته شده و هسته اصلی در ایجاد اولین گروه شهرهای جدید در اطراف شهرهای بزرگ تهران، اراک، اصفهان ، اهواز، تبریز، شیراز و مشهد با مصوبه مذکور شکل گرفته و با مکان یابی و تحویل گرفتن اراضی ملی و دولتی در مناطق ذکر شده اقدامات لازم برای تهیه طرحهای جامع و آماده سازی و آغاز عملیات اجرایی شهرهای جدید صورت پذیرفت .

وزارت مسکن و شهرسازی در سال 1370 به استناد تبصره 5 ماده 11 و ماده 17 قانون زمین شهری مصوب 1366 و مواد 7 و 8 قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به مسکن و شهرسازی مصوب 1353 آئین نامه ایجاد و احداث شهرهای جدید را برای تصویب هیأت وزیران پیشنهاد نموده که در تاریخ 1371/5/25 به تصویب هیأت وزیران رسید.

در این آئین نامه شهر جدید به این شرح تعریف شده است :

« شهر جدید به مکانی اطلاق می شود که در محدوده آن برای اسکان و فعالیت جمعیتی بیش از پنجاه هزار (50000) نفر یا دست کم ده هزار (10000) واحد مسکونی به اضافه ساختمانها و تاسیسات مورد نیاز عمومی، اجتماعی و اقتصادی ساکنان آن در خارج از حوزه شهری و حریم استحفاظی شهرهای موجود پیش بینی شده باشد.»

آئین نامه مذکور در 13 ماده ضوابطی از جمله نحوه تهیه و مرجع تصویب طرح های جامع شهرهای جدید توسط بخش دولتی و متقاضیان بخش خصوصی و ضوابط تغییرات طرح تفصیلی و نحوه تملک اراضی و چگونگی واگذاری آنها و مراحل تاسیس و استقرار شهرداری در شهرهای جدید و تحویل فضاهای عمومی به شهرداری و نیز نحوه جلوگیری از تخلفات ساختمانی و ضوابط احداث شهرداری توسط بخش خصوصی را وضع نمود و تهیه دستورالعملهای لازم جهت اجرای مفاد آئین نامه و همچنین ضوابط لازم درخصوص چگونگی پیش فروش زمینها اعم از مسکونی، خدمات انتفاعی و غیر انتفاعی و اداری و تعیین شرایط و اولویتهای آنها به عهده وزارت مسکن و شهرسازی محول نمود .

متعاقباً در همین راستا وزارت مسکن و شهرسازی در تاریخ 75/3/21 دستورالعمل عرضه و واگذاری زمینهای شهری در محدوده شهرهای جدید را مستند به ماده 15 اساسنامه شرکت عمران شهرهای جدید در 15 ماده و 14 تبصره تهیه و جهت اجرا ابلاغ نمود.

بموجب این دستورالعمل (ماده 1) مقرر گردیده :
«عرضه زمین به هر منظور صرفاً پس از تصویب فاز اول طرح آماده سازی(در صورت نیاز زمین عرضه شده به آماده سازی) با انتشار آگهی در اجرای این دستورالعمل و در قالب فرمهای نمونه پیوست و رعایت دستورالعملهای ابلاغی از سوی شرکت عمران شهرهای جدید مجاز است» در این دستورالعمل روشهای واگذاری زمین انفرادی و تعاونی و در قالب مشارکت بیان و ضوابط مربوط به هر کدام ارائه شده است .

با پیشرفت عملیات احداث و اسکان در برخی شهرهای جدید مسائل و مشکلاتی بویژه در ارتباط با سایر دستگاههای دولتی بروز نمود و محرز گردیده که حل و فصل این مسائل با وجود آئین نامه ایجاد و احداث شهرهای جدید مصوب هیأت وزیران میسر نبوده و ضرورت دارد برای تنظیم روابط با سایر دستگاههای اجرائی که مستند به قوانین و مقررات مورد عمل اقدام می نمایند مقررات مربوط به شهرهای جدید نیز در قالب لایحه قانونی تنظیم و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

در همین راستا لایحه قانونی لازم براساس تجارب حاصله از دوره مربوط به اجرای آئین نامه ایجاد و احداث شهرهای جدید تنظیم و از جانب وزارت مسکن و شهرسازی به دولت پیشنهاد و پس از بررسی و حک و اصلاح در کمیسیونهای دولت و تصویب هیأت وزیران به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردید و با تغییراتی عمده در کمیسیون عمران مجلس نهایتاً قانون ایجاد شهرهای جدید در تاریخ 80/10/16 به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و پس از تأیید شورای نگهبان جهت اجراء ابلاغ گردید.

آئین نامه اجرائی قانون مذکور نیز در جلسه مورخ 82/5/15 مورد تصویب هیأت وزیران قرار گرفت .
به این ترتیب پشتوانه قانونی برای شهرهای جدید تدوین و قسمت اعظم مقررات مندرج در آئین نامه قبلی به اضافه برخی احکام جدید در قالب قانون ایجاد شهرهای جدید به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. از جمله تعریف

شهر	جدید	در	ماده
-----	------	----	------

1 قانون یاد شده به این شرح بیان شده است.
«شهر جدید به نقاط جمعیتی اطلاق می گردد که در چهارچوب طرح مصوب شورایعالی شهرسازی و معماری ایران که از این پس به اختصار شورایعالی نامیده می شود در خارج از محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهرها (هرکدام که بزرگتر باشد) برای اسکان حداقل سی هزار نفر به اضافه ساختمانها و تاسیسات مورد نیاز عمومی، خدماتی، اجتماعی و اقتصادی ساکنان آن پیش بینی می شود.»

در تبصره این ماده آمده است «موضوع ماده 1 صرفاً برای احداث شهرهای جدید بوده و نافی قوانین و مقررات مربوط به تقسیمات کشوری نمی باشد.»
ملاحظه می شود در این تبصره قانونگذار ضمن توجه به اینکه ایجاد شهر جدید به ترتیب فوق الذکر با مقررات مربوط به تقسیمات کشوری برای ایجاد شهر مطابقت ندارد لیکن راجع به نحوه انطباق ضوابط حاکم بر این دو نوع شهر در مراحل بعدی احداث شهر جدید حکمی خاصی بیان نداشته و این سکوت قانون در عمل برای شهرهای جدید مشکلاتی را ایجاد نموده است . یکی از این مشکلات آنست که در ماده 5 آئین نامه اجرائی قانون راهکاری به این شرح برای آن ارائه شده است. «در مواردی که بنا به وضعیت خاص اراضی مکان یابی شده برای ایجاد شهر جدید در محدوده بیش از یک بخش یا واحدهای تقسیماتی بزرگتر قرار گرفته باشد، شورایعالی با کسب نظر از وزارت کشور در هنگام تصویب طرح مکان یابی تعیین می نماید که شهر جدید جزو محدوده کدام بخش یا شهرستان محسوب شود و متعاقب آن، وزارت کشور نیز به منظور اصلاح حدود بخش یا شهرستان مربوط با طی مراحل قانونی آن اقدام می نماید.»

با توجه به اینکه این روال در مورد چندین شهر جدید که در محدوده بیش از یک بخش یا شهرستان قرار گرفته اند طی نشده عملاً مشکلاتی از دو گانگی یا چند گانگی حوزه عمل و صلاحیت دستگاههای اداری و قضائی در یک شهر جدید اتفاق افتاده است و شهرهای جدید با آن دست به گریبان می باشند.
در قانون ایجاد شهرهای جدید در زمینه تملک اراضی و املاک حکم خاصی وضع نگردیده و تنها

در تبصره ماده 2 قانون چنین آمده است :

«پس از تصویب مکان احداث شهر جدید، وزارت مسکن و شهرسازی می تواند حسب مورد برابر قوانین و مقررات جاری نسبت به تملک اراضی و املاک مورد نیاز اقدام نماید و متقاضی غیردولتی نیز می تواند نسبت به خریداری اراضی و املاک مورد نیاز طبق مقررات جاری اقدام نماید.»

ملاحظه می شود در تبصره فوق خرید و تملک به قوانین و مقررات جاری احاله شده است از اهم این قوانین و مقررات میتوان قانون زمین شهری مصوب سال 1366 و آئین نامه اجرائی آن و همچنین قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب 1358 شورای انقلاب اسلامی را نام برد.

اهم مواد قانون زمین شهری که در شهرهای جدید مورد عمل می باشد یکی ماده 10 قانون یاد شده است که مقرر میدارد:

«از تاریخ تصویب قانون اراضی شهری مصوب 1360 کلیه زمینهای متعلق به وزارتخانه ها و نیروهای مسلح و موسسات دولتی و بانکها و سازمانهای وابسته به دولت و موسساتی که شمول حکم مستلزم ذکر نام است و کلیه بنیادها و نهادهای انقلابی در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار می گیرد.»

چون نمایندگی دولت (وزارت مسکن و شهرسازی) در محدوده شهرهای جدید به موجب بند 8 ماده 3 اساسنامه شرکت عمران شهرهای جدید (مادر تخصصی) مصوب سال 1382 هیأت وزیران به عهده شهرهای جدید قرار گرفته است اسناد مالکیت اراضی مشمول ماده 10 با نمایندگی شرکت عمران شهرهای جدید اخذ می گردد.

دیگر از مواد مورد عمل از قانون زمین شهری ماده 12 قانون یاد شده در زمینه تشخیص نوعیت اراضی شامل موات، بایر یا دایر و نوع زمین دایر و نیز تاسیسات متناسب آن می باشد که توسط نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی که بطور خاص برای هر شهر جدید با ابلاغ وزیر مسکن و شهرسازی تعیین و منصوب می شوند صورت می گیرد. غیر ملی و غیردولتی بودن اراضی بر طرح در کمیسیون شرط است به این دلیل که اساساً اراضی ملی و دولتی نمی تواند در کمیسیونها ماده 12 مطرح گردد.

همچنین اجرای حکم مواد 6 و 7 قانون زمین شهری درخصوص اراضی موات شهری که به تشخیص کمیسیونهای موضوع ماده 12 قانون مذکور موات تشخیص داده شوند و اخذ اسناد مالکیت آن به نام دولت با نمایندگی شرکت عمران شهرهای جدید و تبعاً واگذاری حقوق قانونی دارندگان این اراضی برابر ماده 7 قانون یاد شده توسط شرکتها می پذیرد.

شایان ذکر است خرید و تملک اراضی غیرموات و غیردولتی و غیر ملی و هرگونه املاک و حقوق متعلقه به آن که مورد نیاز طرحهای شهر جدید باشد در قالب مقررات قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوب 1358 شورای انقلاب اسلامی و با قیمت کارشناسی صورت می پذیرد.