فصلنامه حقوق اداری(علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۸، بهار ۱۳۹۸

مرجع صالح در نظارت قضایی بر آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری (نقدی بر رأی شماره ٤٧٣ - ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری)

محمدجواد رضایی‌زاده[۱]؛ احسان اکبری[۲]؛ محمدمحسن روزی‌طلب[۳]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۱/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۳/۰۹

چکیده:

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر آرای کمیسیون‌ها و مراجع شبه‌قضایی در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مورد اشاره قرار گرفته و بر همین اساس و با توجه به حصری نبودن مصادیق ذکر شده در این بند باید اصل را بر قابل اعتراض بودن آرای کلّیه مراجع شبه‌قضایی در دیوان عدالت اداری دانست. با این وجود، قانون زمین شهری با ذکر عبارت «دادگاه صالح» به عنوان مرجع تجدیدنظر از آرای کمیسیون موضوع ماده ۱۲ این قانون؛ ابهامی مسبوق به سابقه را درخصوص مفهوم این عبارت ایجاد کرده است. دادنامه شماره ۴۷۳- ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام بیان مقصود، عبارت «دادگاه صالح» را به دادگاه‌های عمومی دادگستری تفسیر کرده و در این زمینه از خود سلب صلاحیت نموده است. با این حال، محتوای این رأی با توجه به ماهیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، فقدان زمینه‌های لازم برای اعمال نظارت قضایی دادگاه‌های عمومی بر آرای این کمیسیون و عدم توجه به صلاحیت ذاتی دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی تا حد زیادی قابل انتقاد است.

واژگان کلیدی: قانون، کمیسیون، نظارت، دادگاه، زمین شهری.

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
mj.rezaei@yahoo.com

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران eakbari@ut.ac.ir

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران mohsenroozitalab@ymail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

مقدمه

نظارت قضایی بر آرای صادره توسط مراجع قضاوتی از مهم‌ترین تضمینات مربوط به یک دادرسی عادلانه می‌باشد که از طریق آن، امکان بررسی مجدد آرای فوق توسط مرجع قضاوتی بالاتر فراهم می‌شود. این امر در مراجع اختصاصی اداری نیز از اهمیت بسیاری برخوردار است و در عین آنکه از مهم‌ترین ضمانت اجراهای تحقّق اصل حاکمیت قانون به شمار می‌رود؛ راهکار مهمی نیز در جهت مقابله با تجاوز مقامات عمومی از حدود صلاحیت‌ها و اختیارات خود می‌باشد. این نوع نظارت در نظام حقوقی ایران از طریق دادگاه‌های عمومی دادگستری و البته اغلب توسط دیوان عدالت اداری اعمال می‌گردد و اهداف فوق‌الذکر را محقّق می‌گرداند.

کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری به عنوان یکی از مراجع اختصاصی اداری، تنها مرجع صالح برای تشخیص نوع زمین در حریم شهرها می‌باشد و از جمله اصلی‌ترین کمیسیون‌هایی است که به حل و فصل اختلافات مطروحه درخصوص مسائل مرتبط با اراضی موات، دایر و بایر می‌پردازد و براساس ماده ۱۲ قانون زمین شهری، آرای آن نیز در دادگاه صالحه قابل اعتراض است. با توجه به مفهوم مبهم «دادگاه صالحه» در نظام حقوقی ایران که می‌تواند هم بر محاکم عمومی و هم بر دیوان عدالت اداری (که در هرحال به جهت برخورداری از صلاحیت ترافعی و صدور آرای قضایی نوعی دادگاه هستند) اطلاق شود، از دیرباز زمینه‌ساز اختلاف نظرهای بسیاری در رابطه با مرجع صالح برای نظارت بر آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری شده است. بخشی از این اختلاف‌نظرها در آرای شعب دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری نیز بروز یافته و صدور برخی آرای متعارض از سوی این شعب منجر به صدور دو رأی وحدت رویه توسط هیأت عمومی دیوان عالی کشور و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شده است که این دو رأی نیز تا حدودی با یکدیگر هماهنگی ندارند. از این رو، تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات مطروحه نسبت به آرای صادره از سوی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری دارای اهمیت روشنی می‌باشد که این امر، ضرورت تحلیل و بررسی دقیق‌تر این موضوع را در مقاله‌ای مستقل ایجاب می‌نماید. فرضیه اصلی این مقاله این است که با توجه به تطبیق نوع رسیدگی‌های کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری با الگوی حاکم بر تصمیمات قابل شکایت در دیوان عدالت اداری و انطباق نسبی ضوابط حاکم بر دعاوی این کمیسیون با ضوابط اصلی طرح دعوا در دیوان عدالت اداری، صلاحیت شعب دیوان برای نظارت قضایی بر آراء و تصمیمات کمیسیون فوق دارای مبانی و جهات موجه‌تری می‌باشد. در مقام بررسی این فرضیه،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

سازماندهی مباحث مطرح شده در این مقاله شامل سه بخش اصلی می‌باشد که در بخش اول، نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری در نظام حقوقی ایران مورد بررسی قرار گرفته و در بخش های دوم و سوم نیز به ترتیب نحوه رسیدگی به شکایت از آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری و نقد و بررسی دادنامه شماره ۴۷۳- ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراضات صورت گرفته نسبت به آرای این کمیسیون مورد بررسی و مطالعه قرار می‌گیرند.

۱. نظارت قضایی بر آراء و تصمیمات اداری در نظام حقوقی ایران

نظارت بر اعمال و تصمیمات اداره یکی از اصلی‌ترین راهکارهای موجود برای تضمین قانونمداری این اعمال و تصمیمات و همچنین صیانت از حقوق مردم در برابر نهادهای اداری می‌باشد.

امروزه صرف‌نظر از ایفای نقش نهادهای کنترل‌کننده خارج از حکومت مانند مطبوعات و تشکّل‌های صنفی، در اغلب نظام‌های حقوقی سه روش نظارت اداری، پارلمانی و قضایی برای کنترل سازمانهای اداری پیش‌بینی شده و اجرایی می‌گردد.

در شیوه نظارت اداری، سازمانها و مقامات مرکزی بر اعمال و تصمیمات ادارات و کارکنان مادون خود نظارت دارند و این نظارت را با تکیه بر سلسله‌مراتب اداریِ موجود در سازمان انجام می‌دهند. صدور بخشنامه، تهیه گزارش اداری، رسیدگی به شکایات مردمی و تغییر، تعلیق و لغو و ابطال اعمال و تصمیمات کارکنان از جمله مهم‌ترین ابزارهای اِعمال این نوع نظارت در اداره به شمار می‌روند (امامی و دهقان، ۱۳۹۲ : ۱۵). براساس تبصره ۱ ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری: «دستگاه‌های اجرایی موظّف‌اند علاوه بر نظارت مستقیم مدیران از طریق انجام بازرسی‌های مستمر داخلی توسط بازرسان معتمد و متخصص در اجرای این ماده نظارت مستقیم نمایند. چنانچه تخلّف هر یک از کارمندان مستند به گزارش حداقل یک بازرس معتمد به تأیید مدیر مربوطه برسد، بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقامات و مدیران مجاز، می‌توانند دستور اِعمال کسر یک سوم از حقوق، مزایا و عناوین مشابه و یا انفصال از خدمات دولتی برای مدت یک ماه تا یک سال را برای فرد متخلّف صادر نمایند.» به علاوه، به موجب ماده ۹۲ همین قانون: «مدیران و سرپرستان بلافصل، مسئول نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در انجام وظایف محوله می‌باشند و در مورد عملکرد آنان باید پاسخگو باشند. در صورتی که کارمندان مزبور با اقدامات خود

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

موجب ضرر و زیان دولت گردند و یا تخلّفاتی نظیر رشوه و یا سوءاستفاده در حیطه مدیریت مسئولین مزبور مشاهده و اثبات گردد، علاوه بر برخورد با کارمندان خاطی با مدیران و سرپرستان کارمندان (حسب مورد) نیز که در کشف تخلّف یا جرایم اهمال نموده باشند؛ مطابق قوانین مربوط با آنان رفتار خواهد شد».

بند ۲۷ از مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۴ شورای عالی اداری در خصوص برنامه عملیاتی اصلاح نظام اداری نیز بر وجود برنامه نظارت و ارزیابی در دستگاه‌های اجرایی تأکید کرده و طراحی معیارها و شاخص‌های لازم برای نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی را در جهت تحقّق اهداف قانون مدیریت خدمات کشوری با اولویت معیارهای سنجش اجرای برنامه اصلاح نظام اداری توسط معاونت توسعه مدیریت رئیس‌جمهور خواستار شده است (رضایی‌زاده و اکبری، ۱۳۹۷ : ۲۰۳). نوع دوم از نظارت بر سازمان‌های اداری، نظارت پارلمانی است که در ایران از طرق مختلفی مانند تحقیق و تفحّص مجلس شورای اسلامی (موضوع اصل ۷۶ قانون اساسی)، بررسی گزارش دیوان محاسبات کشور در خصوص دستگاه‌های اداری (موضوع اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی)، حق سؤال و استیضاح وزرا (موضوع اصل ۸۹ قانون اساسی)، نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیأت دولت (موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی) و رسیدگی به شکایات مردم به کمیسیون اصل نود (موضوع اصل ۹۰ قانون اساسی) صورت می‌گیرد و می‌تواند در بسیاری از ابعاد مؤثر واقع شود.

با این حال مهم‌ترین نظارت قابل اِعمال بر اعمال و تصمیمات اداری، نظارت قضایی بر آنها می‌باشد. در ایران، نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری صرف‌نظر از نظارت سازمان بازرسی کل کشور (موضوع اصل ۱۷۴ قانون اساسی) به دو طریق صورت می‌گیرد:

نوع اول نظارتِ قضایی که در قسمت اول اصل ۱۷۰ قانون اساسی به آن تصریح شده؛ نظارتی محدود است که در قالب خودداری قضات دادگاه‌ها از اجرای مقررات دولتیِ مخالف شرع و قانون و نیز مقررات دولتیِ خارج از حدود اختیارات قوه مجریه صورت می‌پذیرد. اِعمال نظارت موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی با وجود آنکه از مصادیق مسلّم نظارت قضایی به شمار می‌رود؛ به طور مستقل آثار چندانی را به دنبال ندارد. زیرا این نظارت، نظارتی محدود بوده و محدودیت آن نیز با دخالت دیوان عدالت اداری برطرف می‌گردد (هاشمی، ۱۳۸۹: ۴۴۲)؛ البته درخصوص گستره موضوعی اِعمال این نوع نظارت، اشاره به این نکته ضروری است که با توجّه به نظریه تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۸/۲۸ شورای نگهبان که مقصود از لفظ «دولتی» را در عبارت «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی»، مقررات مصوّب قوه مجریه دانسته است، این نظارت منصرف از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

مصوبات و آیین‌نامه‌های مادونِ قانونِ سایر قوا و مقامات عمومی می‌باشد که البته این خود ایرادی بر اصل لزوم جامعیت نظارت قضایی به شمار می‌رود.

نوع دوم نظارت قضایی، نظارت عام و فراگیر دیوان عدالت اداری است که در قسمت آخر اصل ۱۷۰ و نیز اصل ۱۷۳ قانون اساسی بدان تصریح شده و در قالب رسیدگی به شکایات و تظلّمات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران آنها اِعمال می‌گردد. کیفیت اِعمال این نوع نظارت در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ به تفصیل تبیین شده است. براساس ماده ۱۰ این قانون، دیوان عدالت اداری در چارچوب محورهای زیر دارای صلاحیت می‌باشد:

«۱. رسیدگی به شکایات و تظلّمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف. تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمانها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها.

ب. تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند الف در امور راجع به وظایف آنها.

۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلّفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها، منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

۳. رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند ۱ و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است، اعم از لشکری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی».

۲. نظام حقوقی حاکم بر رسیدگی‌های کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

در این بخش، ابتدا به تبیین جایگاه و صلاحیت‌های کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری می‌پردازیم (۲-۱) و سپس تحولات مربوط به مرجع صالح برای تجدیدنظر در آرای این کمیسیون را مورد مطالعه قرار می‌دهیم. (۲-۲)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

۲-۱. ساختار و شیوه رسیدگی کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری

تأکید بر تعیین ضابطه‌ای برای نحوه تشخیص نوعیت اراضی در نظام حقوقی ایران، دارای سابقه‌ای نسبتاً طولانی است. تا سال ۱۳۵۵ و صدور دستورالعمل نحوه اجرای ماده ۱۷ قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستأجر مصوب ۱۳۴۷، عملاً اقدامی برای تعیین ضابطه‌های فوق صورت نگرفته بود. تا اینکه در همین سال و براساس دستورالعمل یادشده، مواردی چون بازدید و معاینه محل، مطالعه سوابق ثبتی و ملاحظه عکس‌های هوایی به عنوان برخی ضوابط تشخیص این گونه اراضی مطرح شد و مبنای ارائه نظر از سوی کمیسیون‌های تشخیص اراضی قرار گرفت. (عباسی داکانی، ۱۳۸۲ : ۴۳)

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، زمین‌های موات یا رهاشده براساس اصل چهل و پنجم قانون اساسی در شمار انفال و ثروت‌های عمومی و در اختیار حکومت اسلامی قرار گرفت تا برطبق مصالح عامه نسبت به آنها اقدام نماید. همین امر ضرورت تدوین ضوابطی دقیق برای تشخیص این قبیل اراضی را بیش از پیش آشکار ساخت و زمینه تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری در سال ۱۳۵۸ را فراهم نمود. (یزدان‌پناه‌فرد،۱۳۹۱: ۱۱۰) با این حال، مهم‌ترین تلاش صورت گرفته در این رابطه، تصویب قانون جامع اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ و قوانین اراضی شهری و زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ بود که مرجع خاصی را برای تعیین نوعیت اراضی موات از غیرموات تعیین نمود. (جامه‌بزرگ، ۱۳۶۹: ۹۲) براساس ماده ۱۲ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶: «تشخیص عمران و احیاء و تأسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات به عهده وزارت مسکن و شهرسازی است. این تشخیص قابل اعتراض در دادگاه صالحه می‌باشد.

تبصره ۱. دادگاه نسبت به اعتراض، خارج از نوبت و بدون رعایت تشریفات آیین دادرسی رسیدگی کرده و حکم لازم خواهد داد. اعتراض به تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی در دادگاه مانع از اجرای مواد این قانون نمی‌گردد.

تبصره ۲. ملاک تشخیص مرجع مقرر در ماده ۱۲ در موقع معاینه محل در مورد نوع زمین‌هایی که از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ به وسیله دولت یا ارگانها و نهادها و کمیته‌ها و دفاتر خانه‌سازی احداث اعیانی یا واگذار شده بدون در نظر گرفتن اعیانی‌های مذکور خواهد بود».

مقررات مربوط به کمیسیون فوق در آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ و دستورالعمل اجراییِ آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری که توسط وزارت مسکن و شهرسازی تهیه شده؛ به تفصیل بیان گشته است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

براساس مقررات یادشده، این کمیسیون تنها مرجع صالح برای تشخیص عمران و احیاء تأسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز اراضی بایر از موات در حریم شهرها می‌باشد. کمیسیون مرکب از سه نفر از نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی است که به حکم وزیر مسکن و شهرسازی منصوب می‌شوند. محل تشکیل و دبیرخانه کمیسیون در اداره مسکن و شهرسازی محل است و کمیسیون با حضور کلّیه اعضا تشکیل و تصمیمات آن با اکثریت آراء اتخاذ می‌شود.[۱]

کمیسیون صالح به اظهارنظر و صدور نظریه نسبت به پلاک‌های ثبتی است که اولاً توسط مراجع رسمی و ذی‌صلاح جهت تشخیص و تعیین ماهیت به کمیسیون ارجاع شده، ثانیاً پلاک‌های ثبتی معرفی شده باید داخل حریم شهر باشند. کلّیه مراجعی که به نحوی از انحاء در ارتباط با زمینهای شهری اقداماتی از قبیل: نقل و انتقال، صدور مجوزهای قانونی و پروانه‌های حفر چاه یا ساختمانی یا غیره انجام می‌دهند، ملزم و موظّف هستند قبل از هرگونه اقدامی بدواً نظر وزارت مسکن و شهرسازی را درباره نوع زمین استعلام نمایند، مگر اینکه با عنایت به مقررات مربوطه نوع زمین مشخص باشد. (شمس، ۱۳۸۵ : ۱۴۱)

مرجع درخواست‌کننده تعیین نوعیت زمین باید مشخصات ثبتی زمین و دو نسخه رونوشت یا فتوکپی نقشه ثبتی و در صورت نداشتن نقشه یادشده دو نسخه کروکی دقیق زمین را که منطبق با سوابق ثبتی و وضع محل زمین باشد با انعکاس موقعیت ملک روی نقشه هوایی با مقیاس مناسب تهیه و به وزارت مسکن و شهرسازی ارسال نماید. در صورت عدم دسترسی به مدارک مالکیت و در مواردی که رأساً قصد تملک دارند، مراجع مربوطه باید آخرین استعلام ثبتی و نام آخرین مالک یا مالکین را که با حضور و امضای نماینده اداره ثبت تنظیم شده باشد؛ به کمیسیون تسلیم نمایند. دبیرخانه کمیسیون پس از وصول درخواست در صورتی که مدارک لازم پیوست باشد، تحقیق خواهد نمود که زمین در مالکیت دولت نباشد؛ زیرا اسناد اراضی موات باید ابطال و سند آن به نام دولت صادر شود و از همین رو، طرح اراضی دولتی در کمیسیون ممنوع است. (منفرد، ۱۳۸۴: ۱۴۷) به علاوه، لازم است که اطمینان حاصل گردد که قبلاً گواهی عمران موضوع قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و یا اظهارنظری از ناحیه کمیسیون ماده ۱۲ صادر نشده باشد (خانیان، ۱۳۹۳: ۱۰۸ و ۱۰۹). در صورت عدم احراز مالکیت دولت و عدم صدور گواهی عمران یا رأی کمیسیون ماده ۱۲، اقدام به تعیین وقت جهت تشکیل کمیسیون و عندالاقتضاء بازدید اعضا از محل خواهد شد.

---

۱. ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

اعضای کمیسیون پس از تطبیق مدارک با محل و معاینه وضع ظاهری محل و عنداللزوم تحقیق از مطلعین و معتمدین مبادرت به صدور نظریه خواهند کرد.[۱] به علاوه، کمیسیون یک نسخه نقشه امضاء شده را به انضمام نظریه خود حداکثر ظرف یک ماه به مرجع درخواست‌کننده ارسال می‌کند و نسخه دیگر نقشه با یک نسخه از نظریه یادشده در کمیسیون بایگانی می‌شود. نظریه کمیسیون که جهت یک زمین یا ملک صادر شده، برای موارد و مراجعات بعدی معتبر بوده و اخذ نظریه مجدد ضروری نمی‌باشد (میرزایی، ۱۳۹۳: ۱۲۵). تصمیمات در برگ‌های مخصوص که حاوی مشخصات زمین موردنظر و مستندات و توجیه رأی و محل امضای اعضای کمیسیون و تاریخ صدور و ابلاغ رأی می‌باشد، درج می‌گردد. آرای صادره باید عاری از هرگونه قلم خوردگی و لاک‌گرفتگی باشد و مشخصات دقیق پلاک اعم از مالک، شماره پلاک و مساحت و... در نظریه قید گردد (زندی، ۱۳۹۱: ۴-۱)؛ همچنین رأی صادره می‌بایست مستدل و متکی به شواهد و مدارک صادر گردد و مقدمه رأی با نتیجه آن مغایرت و تضادی نداشته باشد و تعیین نوع دایر به صورت باغ، مزروعی آبی و یا مزروعی دیم مزروعی مشتمل بر تعدادی درخت، ساختمان و کارگاه ضروری است و پس از صدور نظریه پرونده مستقیماً به دبیرخانه کمیسیون ارجاع می‌گردد.[۲] ابلاغ رأی صرفاً پس از بررسی از طریق دبیرخانه کمیسیون صورت می‌گیرد و در مواردی که نیاز به طرح قسمت مشخصی از یک پلاک دارای وضعیت ثبتی مشاع در کمیسیون باشد، اولاً می‌بایست قسمت مذکور مفروزالرعیه بوده و با کروکی امضاء شده خود آن مشخص گردد و مساحت دقیق نیز روی کروکی پیاده گردد. ثانیاً هنگام صدور رأی دو نکته زیر در متن رأی ذکر گردد:

الف. نظریه کمیسیون روی قسمتی که صادر می‌شود، قابل تسری به قسمت‌های دیگر ملک نخواهد بود.

ب. نظریه مذکور صرفاً از جهت تعیین نوع زمین ارائه شده و مدرکی برای تثبیت مالکیت متقاضی روی ملک موردنظر نخواهد بود.[۳]

۲-۲. مرجع نظارت بر آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

امکان تجدیدنظرخواهی از آرای مراجع قضاوتی از جمله مهم‌ترین اصول دادرسی منصفانه و از شاخص‌ترین ابزارهایی است که افراد می‌توانند از طریق آن در جهت پیگیری ایرادات

---

۱. ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری

۲. ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری

۳. ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

شکلی و ماهوی خود به آرای مراجع فوق اقدام نمایند. (رستمی و همکاران،۱۳۸۸: ۳۹) در رابطه با نظریات صادره توسط کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری نیز ذینفع می‌تواند ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ رأی کمیسیون به دادگاه محل وقوع ملک مراجعه نموده و با تقدیم درخواست تقاضای نقض نظریه کمیسیون ماده ۱۲ را بنماید. پس از دریافت درخواست فوق، دادگاه به صورت خارج از نوبت به موضوع رسیدگی کرده و حکم لازم را صادر خواهد نمود.[۱] رویه فوق که مشخص‌کننده تکلیف دادگاه صالح نسبت به رسیدگی به آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری می‌باشد، مبتنی بر سوابقی است که در قوانین پیشین نسبت به تجدیدنظر از آرای کمیسیون‌های تشخیص اراضی دایر، بایر و موات وجود داشت و درحقیقت بر مبنای رویه قانونی پیشین، تدوین و اجرایی شده است.

کمیسیون اداری پنج نفری موضوع ماده واحده لایحه قانونی راجع به تعیین هیأت پنج نفری جهت انجام وظایف سازمان‌های عمران اراضی شهری در استانها مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب و کمیسیون ماده ۱۲ قانون اراضی شهری، از مهم‌ترین اسلاف کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری به شمار می‌روند و در دوران پیش از تشکیل کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، اختلاف در تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به شکایت از آرای آنها منجر به ورود دیوان عالی کشور در موضوع و صدور رأی وحدت رویه درخصوص آن شده بود. در پرونده موضوع تعارض، دو رأی محور تعارض بودند و به موجب دادنامه شماره ۳۱۷-۱۳۶۳/۴/۱۳ شعبه سوم دیوان عالی کشور، آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون اراضی شهری به عنوان مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی تشخیص نوعیت اراضی، قابل تجدیدنظر در شعب دیوان عدالت اداری معرفی شده بود و براساس دادنامه فوق اعلام شده بود که «با ملاحظه محتویات پرونده و با توجه به قانون اراضی شهری مصوب فروردین ماه سال ۱۳۶۰ همان طور که از طرف دادگاه اظهارنظر گردیده؛ رسیدگی به دعوی مطروحه در صلاحیت کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون مذکور می‌باشد. فلذا با تشخیص صلاحیت کمیسیون یادشده بر طبق ماده ۲۶ قانون اصلاح پاره‌ای از قوانین دادگستری پرونده جهت رسیدگی به مرجع مزبور فرستاده می‌شود.» در مقابل، شعبه ششم دیوان عالی کشور با معرفی دادگاه عمومی به عنوان مرجع صالح جهت رسیدگی به آرای کمیسیون‌های تشخیص نوعیت اراضی، مسیری خلاف جهت شعبه سوم دیوان را می‌پیماید. زیرا براساس رأی شعبه ششم دیوان عالی کشور، دادگاه عمومی مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراضات وارده نسبت به

---

۱. ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

کمیسیون‌های تشخیص‌دهنده اراضی بایر و دایر و موات می‌باشد. براساس رأی فوق اعلام شده است که : «با التفات به صلاحیت عام دادگاههای دادگستری در رسیدگی به تظلّمات و با توجه به قانون لغو مالکیت اراضی شهری موات و ذیل ماده ۱۲ قانون اراضی شهری قرار عدم صلاحیت شعبه دوم دادگاه عمومی شهرستان خوی به اعتبار صلاحیت کمیسیون مندرج در آن مخدوش است و لذا با فسخ آن مقرر می‌دارد پرونده جهت رسیدگی در ماهیت امر به دادگاه مرقوم اعاده گردد».

با ملاحظه این آرای متعارض، هیأت عمومی دیوان عالی کشور اقدام به صدور رأی وحدت رویه شماره ۴۷ به تاریخ ۱۳۶۳/۱۰/۱۷ می‌نماید. براساس رأی فوق: »راجع به مرجعیت عام دادگستری در اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر شده که مرجع رسمی تظلّمات و شکایات دادگستری است و در مورد صلاحیت دادگاه‌ها در رسیدگی به دعاوی مدنی ماده یک قانون آیین دادرسی مدنی مصرح است به اینکه رسیدگی به کلّیه دعاوی مدنی راجع به دادگاه‌های دادگستری است، مگر در مواردی که قانون مرجع دیگری معین کرده است و اما موضوع بحث در پرونده‌های مطروحه تشخیص مرجع رسیدگی نسبت به اعتراض و شکایت از تصمیم کمیسیون اداری پنج نفری موضوع ماده واحده لایحه قانونی راجع به تعیین هیأت پنج نفری جهت انجام وظایف سازمان‌های عمران اراضی شهری در استان‌ها مصوب بهمن ماه ۱۳۵۸ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران به عنوان نقض قوانین بوده که این نحوه شکایت از انواع دعاوی و امور ترافعی محسوب نمی‌شود تا نیاز به رسیدگی و حل و فصل در مراجع قضایی دادگستری داشته باشد. بلکه از جمله مواردی است که رسیدگی و اظهارنظر نسبت به آن بر طبق ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در حدود صلاحیت آن دیوان تعیین شده است. فلذا این گونه شکایات باید به آن مرجع تسلیم گردد. این رأی برابر قانون مربوط به وحدت رویه قضایی مصوب تیرماه ۱۳۲۸ برای شعب دیوان عالی کشور و برای دادگاه‌ها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است».

پس از صدور رأی وحدت رویه فوق، دیوان عدالت اداری در موارد بسیاری خود را برای رسیدگی به شکایات مطروحه نسبت به کمیسیون‌های تشخیص نوعیت اراضی صالح تشخیص داده است. برای نمونه، در پرونده‌های کلاسه ۱۸۸۹/۸۴/۷ و ۱۰/۸۵ که به طرفیت سازمان زمین شهری استان تهران به دیوان عدالت اداری تقدیم شده و شاکی با اعتراض نسبت به صدور رأی شماره ۴۰۵۱/۱ک۷۲ توسط کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری خواستار نقض آن شده؛ شعبه هفتم دیوان عدالت اداری با صالح دانستن خود در رسیدگی به پرونده، حکم به ورود شکایت صادر و اعلام نموده است. از سوی دیگر، در برخی موارد نیز

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

رویه متفاوتی از سوی شعب دیوان در این موضوع اتّخاذ شده است. برای مثال، در پرونده کلاسه ۱۴۲۳/۸۸/۷، دادخواستی به طرفیت اداره کل مسکن و شهرسازی تهران به دیوان عدالت اداری تقدیم شده و با اعلام عدم صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری در صدور رأی شماره ۱۲۹۴ک۸۲ مورخ ۱۳۸۸/۶/۳۱ نقض رأی مذکور مورد تقاضا قرار گرفته است که شعبه هفتم دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۰۳۱ مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۵ و به شرح زیر مبادرت به صدور رأی نموده است :

«تشخیص صحت و سقم اظهارنظر کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری از هر حیث قابل رسیدگی در محاکم دادگستری است. رأی مورد شکایت از کمیسیون ماده ۱۲ که مطابق ادعای شاکی و در دادخواست تقدیمی و در مدارک ابرازی شاکی درخصوص اراضی خارج از محدوده شهری صادر گردیده است، به فرض صحت ادعا از مصادیق ماده ۱۳ قانون دیوان نبوده، قرار رد شکایت صادر و اعلام می‌گردد...».

در مقام حل این تعارض، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ضمن احراز تعارض در آرای فوق و در مقام تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به آرای صادره از کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، مبادرت به صدور رأی وحدت رویه شماره ۴۷۳ در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ نموده و اعلام کرده است که «نظر به اینکه به موجب ماده ۱۲ قانون زمین شهری، رسیدگی به اعتراضات نسبت به تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی در تعیین نوع زمین اعم از دایر و بایر برعهده دادگاه صالحه محول گردیده است و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب رأی وحدت رویه شماره ۲۲۲ مورخ ۱۳۸۲/۶/۱۶ واژه محکمه را به دادگاه‌های ذیصلاح دادگستری تعبیر کرده، لذا رأی شعبه هفتم دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۰۳۱ مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۵ در حد عدم پذیرش صلاحیت دیوان در رسیدگی به اعتراض نسبت به تصمیمات کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری صحیح و موافق مقررات اعلام می‌گردد. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذی‌ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است».

۳. نقد و بررسی دادنامه شماره ۴۷۳- ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

در این بخش، به تبیین بحث از منظر ماهیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، فقدان ضوابط لازم برای اعمال نظارت قضایی توسط دادگاه‌های عمومی دادگستری بر آرای این کمیسیون و تبیین صحیح مفهوم دادگاه صالحه می‌پردازیم :

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

۱-۳. ماهیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

مراجع قضاوتی به عنوان کلّیه مراجعی که به موجب قانون تشکیل شده و به دعاوی و جرایم و امور رسیدگی نموده و اقدام به صدور رأی می‌نمایند؛ در تقسیمی مشهور به دو نوعِ قضایی و اداری تقسیم می‌شوند. (شمس، ۱۳۸۶: ۱۲) در رابطه با مبنای سازمانی یا ماهویِ مورد عمل برای انجام تقسیم فوق، دیدگاه‌های مختلفی مطرح شده است؛ ولی در مجموع به نظر می‌رسد که ضابطه اصلی در این خصوص، ضابطه یا معیار سازمانی است که منجر به تمایز این دو شکل از مراجع قضاوتی برمبنای وابستگی یا عدم وابستگی سازمانی به قوه قضائیه و به تعبیر دقیق‌تر دادگستری شده است. (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۵۶) بر این اساس، گروهی از مراجع قضاوتی در ایران، امروزه با عنوان مراجع اختصاصی اداری شناخته می‌شوند که در تعریفی کلّی عبارتند از: » آن دسته از مراجع قضاوتی که خارج از ساختار دادگستری قرار داشته و به موجب قانون ایجاد شده و دارای صلاحیت ترافعی و اختصاصی برای رسیدگی به موضوعات خاصی می‌باشند که نوعاً دارای جنبه سازمانی و شغلی و صنفی هستند.» (هداوند و آقایی‌طوق، ۱۳۹۱: ۳۱) تأملی در ساختار و صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری بیانگر این واقعیت است که ویژگی‌های مقرر برای مراجع اختصاصی اداری، با ساختار و صلاحیت این کمیسیون منطبق می‌باشد. زیرا این کمیسیون خارج از ساختار دادگستری قرار دارد و براساس قانون زمین شهری، مرجعی وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی (وقت) اعلام شده است. همچنین کمیسیون فوق به موجب قانون ایجاد شده و دارای صلاحیت اختصاصی برای رسیدگی به موضوعی خاص (تشخیص نوعیت اراضی) می‌باشد. تنها نقطه ابهام در رابطه با انطباق ویژگیهای فوق با ساختار و صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری را باید صلاحیت تشخیصی این کمیسیون و غیرترافعی بودن ماهیت آن دانست. با این حال، صلاحیت تشخیصی نیز در برخی موارد برای مراجع اختصاصی اداری پذیرفته شده که از مهم‌ترین نمونه‌های آن می‌توان به کمیسیون‌های پزشکی موضوع ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی و کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران اشاره کرد (رفیعی و عبداللهیان، ۱۳۹۶: ۴۳). براساس بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری از قبیل هیأت‌های رسیدگی به تخلّفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما و کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها، در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار دارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

بنابراین، صرف‌نظر از حکم مقرر در قانون و یا رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری باید این موضوع مورد توجه قرار بگیرد که کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری دارای اغلب ویژگی‌های مراجع اختصاصی اداری بوده و نظارت قضایی بر آرای آن نیز باید به شعب دیوان عدالت اداری محول گردد.

۲-۳. فقدان ضابطه لازم برای اعمال نظارت قضایی محاکم عمومی

در رابطه با مبنای اصلی ورود محاکم عمومی در بحث نظارت بر آرای مراجع قضاوتی دیدگاه‌های مختلفی مطرح شده است. زمینه طرح این دیدگاه‌ها، به ویژه پس از صدور برخی آرای متعارض توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و درخصوص صلاحیت یا عدم صلاحیت شعب این دیوان برای نظارت بر تصمیمات تعدادی از مراجع قضاوتی فراهم شد و تأملی جدی‌تر در مورد این موضوع را ضروری ساخت. از مهم‌ترین مصادیق آرای فوق که توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شده، می‌توان به دادنامه شماره ۱۷۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ درخصوص عدم صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری برای نظارت قضایی نسبت به آرای هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور[۱] و دادنامه شماره ۵۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۴/۵ در رابطه با صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری برای نظارت قضایی بر آرای صادره توسط کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی[۲] اشاره کرد. مبنای اختلاف‌نظر

---

۱. دادنامه ۱۷۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «سیاق عبارات ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور و حدود صلاحیت و اختیارات هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر مستقر در آن در باب رسیدگی به تخلّفات مالی و تعیین مجازات‌های اداری در موارد منصوص و قابلیت اعتراض نسبت به آرای هیأتهای مستشاری توسط محکوم‌علیه یا دادستان در محکمه تجدیدنظر مذکور در تبصره آن ماده به عضویت حاکم شرع به انتخاب ریاست قوه قضائیه و دو نفر از مستشاران به عنوان کارشناس و نتیجتاً ماهیت و طبیعت مراجع فوق‌الذکر و نوع وظایف و مسئولیتهای آنها مفید انصراف تصمیمات و آرای قطعی مراجع مذکور از مصادیق تصمیمات و آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری مقرر در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری است و با این کیفیت دادنامه‌های شماره ۲۱۱۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۶ شعبه دوم، شماره ۳۰۴۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۷ شعبه چهارم، شماره ۱۲۱۱ مورخ ۱۳۸۰/۷/۱۲ شعبه ششم، شماره ۱۱۲۷ مورخ ۱۳۸۰/۷/۱۷ شعبه هفدهم، شماره ۲۹۸۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۳ شعبه بیستم که نتیجتاً متضمن صدور قرار رد اعتراض شاکی به لحاظ عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به این قبیل اعتراضات است، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت دوم ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذیربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

۱. دادنامه ۵۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۴/۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «با عنایت به اینکه مطابق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأتهای رسیدگی به تخلّفات اداری و کمیسیونهایی مانند کمیسیونهای مالیاتی، هیأت حل اختلاف

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

درخصوص این موضوعات، حضور عضو قاضی در برخی مراجع اختصاصی اداری است که منجر به ایجاد اختلافاتی درخصوص صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری برای نظارت قضایی نسبت به آرای مراجع فوق شده است. با این حال، برمبنای دادنامه شماره ۱۷۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، حضور عضوِ دارای شأن قضایی در هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات مبنای عدم امکان اعمال نظارت قضایی بر این هیأت قرار گرفته و در دادنامه شماره ۵۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۴/۵ این هیأت، حضور عضو قاضی در کمیسیون رسیدگی به آب‌های زیرزمینی مانع از تأیید صلاحیت شعب دیوان برای نظارت قضایی بر آرای این کمیسیون نشده است. در این رابطه اشاره به این موضوع ضروری است که حضور یا عدم حضور عضو قاضی در مراجع قضاوتی تأثیری در ماهیت قضایی یا غیرقضایی آنها ندارد و آنچه در این خصوص تعیین‌کننده می‌باشد، میزان اثرگذاری اعضای قاضی یا غیرقاضی عضو در مراجع قضاوتی است. به این معنا که ممکن است یک مرجع از مصادیق مراجع اختصاصی اداری باشد؛ ولی صدور رأی در آن مرجع براساس تصمیم یک عضو قضایی صورت بگیرد که در این وضعیت طبیعتاً تفویض امکان اعمال نظارت قضایی به دادگاه عمومی در رابطه با نظارت بر آرای مراجع فوق، دارای مبنای موجه و مشخصی خواهد بود. برای نمونه، هیأت‌های تعیین تکلیف اراضی اختلافی (موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع) از لحاظ ساختاری و اجرایی در شمار مراجع اختصاصی اداری قرار دارند؛ ولی با وجود عضویت مدیر جهاد کشاورزی، رئیس اداره منابع طبیعی، نماینده امور اراضی و قاضی دادگستری در این هیأت، عملاً این قاضی عضو هیأت است که با استماع و دریافت نظرات کارشناسی اعضای هیأت و مطلعین محلی غیررسمی رأی خود را مبنی بر ملّی بودن یا مستثنیات بودن عرصه مورد اختلاف صادر می‌نماید. با این همه، در کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، عضو قاضی حضور ندارد تا بتوان با تکیه بر صدور مستقیم رأی توسط او قائل به لزوم نظارت محاکم عمومی بر آرای این کمیسیون شد و نکته حائز اهمیت این است که حتی در دوره حاکمیت کمیسیون

کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها از جمله صلاحیتها و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری احصاء شده است و شعبه هشتم دیوان عدالت اداری در رأی شماره۹۳۰۹۹۷۰۹۰۰۸۰۰۷۲ ـ ۱۳۹۳/۲/۶ با احراز صلاحیت خود به موضوع خواسته رسیدگی کرده است، رأی مذکور در حد صلاحیت شعبه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به خواسته صحیح و موافق مقررات تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

ماده ۱۲ قانون اراضی شهری نیز که با حضور نماینده وزارت دادگستری، وزارت مسکن و شهرسازی و شهردار محل تشکیل می‌شد؛ تصمیمات با اکثریت آرای اتّخاذ می‌گشت و نماینده دادگستری در اتّخاذ تصمیمات کمیسیون فوق محوریت نداشت. بنابراین، سوابق تاریخی نیز مؤید عدم تأثیرگذاری مستقیم عضو قاضی در مراجع تشخیصِ نوعیت اراضی در نظام حقوقی ایران می‌باشد.

۳-۳. نقد و بررسی مفهوم دادگاه و محکمه صالحه

واقعیت این است که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از دیرباز در آرای مختلفی که در موضوعات متفاوت صادر نموده؛ در جهت تضییق صلاحیت خود گام برداشته است. برای نمونه علاوه بر رأی مورد بحث در این مقاله، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای وحدت رویه شماره ۲۲۲ مورخ ۱۳۹۱/۴/۲۶ و شماره ۷۵ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۵ نیز با تفسیر عبارت «دادگاه صالح» و «محکمه صالحه» به دادگاه‌های دادگستری، در رابطه با برخی موضوعات مورد نزاع از خود سلب صلاحیت نموده است. به موجب رأی وحدت رویه شماره ۷۵- ۱۳۸۵/۱۱/۱۵ اعلام شده است که «واژگان (دادگاه صالح) همان طور که در دادنامه شماره ۵۳۷ مورخ ۱۳۶۹/۸/۱ هیأت عمومی دیوان عالی کشور و همچنین دادنامه‌های ۲۵ـ۲۴ـ۲۳ مورخ ۱۳۷۰/۳/۷ و شماره ۷۲ مورخ ۱۳۸۵/۲/۱۷ هیأت عمومی دیوان تصریح شده، مفید و مفهم دادگاه ذی‌صلاح دادگستری است و اطلاق الفاظ مذکور در اصطلاح حقوقی و اداری به دیوان عدالت اداری، موافق مراد و مقصود و حکم صریح مقنن نیست».

همان طور که در متن دادنامه فوق نیز مشاهده می‌شود، دیوان عالی کشور هم در موارد حل اختلاف در صلاحیت، میان دادگاه‌های عمومی و دیوان عدالت اداری، نوعاً مقصود از عبارات «محکمه صالحه» و «دادگاه صالح» را دادگاههای عمومی تلقّی می‌کند. (قطبی، ۱۳۹۴: ۲۲) برای مثال، براساس رأی وحدت رویه شماره ۲۲۲- ۱۳۸۶/۶/۱۶ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراضات مطروحه نسبت به جریمه‌های تعیین شده توسط وزارت کار (موضوع تبصره ۷ قانون بودجه ۱۳۸۰) دادگاه صالحه می‌باشد که مقصود از آن دادگاه‌های عمومی است. به علاوه، براساس رأی وحدت رویه شماره ۹۹۷- ۱۳۸۶/۸/۱۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، منظور از دادگاه صالح که مرجع نظارت بر آرای شورای نظارت بر مدارس غیرانتفاعی می‌باشد؛ دادگاه عمومی است. (نجابت‌خواه، ۱۳۹۲: ۴۶۷)

در این میان، هرچند برخی حقوقدانان معتقدند که درخصوص تشخیص موضوعات داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری، مرجع نهایی خود دیوان است (سوادکوهی،۱۳۸۱: ۱۲)؛ ولی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

دشواری مسأله این است که همانگونه که اشاره شد، دیوان عدالت اداری نیز خود در مسأله تضییق حدود صلاحیتش با دیوان عالی کشور همراه و همداستان شده است. با این حال، از جهت حقوقی محدود نمودن صلاحیت فوق به هیچ وجه موجه و منطقی نمی‌باشد. زیرا اولاً دیوان عدالت اداری نیز با توجه به ماهیت ترافعی عملکرد خود یک دادگاه تلقّی می‌شود و به همین دلیل برای نمونه رئیس دیوان عدالت اداری مانند رئیس قوه قضائیه اعمال‌کننده برخی شئون قضاییِ مرتبط با دیوان و از جمله اعمال حکم مقرر در ماده ۷۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در رابطه با تشخیص خلاف بیّن شرع یا قانون بودنِ آرای قطعی شعب دیوان می‌باشد. از سوی دیگر، با توجه به اینکه کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری در اخذ تصمیم و صدور آرای خود براساس مقررات موظّف به رعایت تشریفات شکلی می‌باشد، می‌توان نتیجه گرفت که در صورت عدم رعایت ضوابط مؤثر در شکل‌گیری تصمیم اداری؛ رسیدگی به اعتراضات مطروحه نسبت به تصمیمات این کمیسیون ذاتاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهد بود. بنابراین، با توجه به صلاحیت ذاتی شعب دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به آرای صادره توسط مراجع شبه قضایی و با عنایت به اینکه جهات نقض آرای مراجع فوق اغلب شکلی می‌باشند، باید قائل به صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در زمینه نظارت قضایی بر این آراء بود. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۵۱) در عین حال، برخی حقوقدانان معتقدند که اغلب ضوابط مربوط به دعاوی اداری بر دعاوی مطروحه در کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری قابل انطباق می‌باشد (مزارعی،۱۳۹۲: ۵۸) و باید توجه داشت که هرچند آرای صادره از سوی کمیسیون یادشده در شمار اعمال اداری قرار نمی‌گیرند؛ ولی با این وجود با تطبیق ضوابط مربوط به ماهیت وسیله، هدف و خطا بر نوع اعمال صلاحیت کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، جنبه اداری و عمومی این دعاوی را می‌توان قوی‌تر دانست. (امامی و دیگران،۱۳۹۱ : ۴۵)

آنچه می‌تواند به عنوان دلیل مؤید این دیدگاه مطرح شود، بخشی از رأی وحدت رویه شماره ۴۷- ۱۳۶۳/۱۰/۱۷ هیأت عمومی دیوان عالی کشور است که در مباحث پیشین به آن اشاره شد. براساس بخشی از این رأی، نحوه شکایت از آرای کمیسیون‌های مسئول در تشخیص اراضی که کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری نیز از جمله مهم‌ترین مصادیق آن به شمار می‌رود، «از انواع دعاوی و امور ترافعی محسوب نمی‌شود تا نیاز به رسیدگی و حل و فصل در مراجع قضایی دادگستری داشته باشد». مبنای این دیدگاه: ماهیت اعلامی و تشخیصی آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری است که صرفاً به اعلام نظر خود درخصوص نوع اراضی مورد اختلاف اقدام می‌نماید و در مقابلِ درخواست تعیین نوعیت زمین

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

از سوی مراجع ذی‌صلاح به ایفای این تکلیف مبادرت می‌کند. بنابراین، کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، با وجود آنکه از مراجع اختصاصی اداری به شمار می‌رود و واجد اغلب ویژگی‌های این مراجع می‌باشد، ولی از جهت غیرترافعی بودن رسیدگی‌ها، فاقد یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های مراجع اختصاصی اداری می‌باشد. (رستمی و همکاران؛ ۱۳۸۸: ۶۰)

صرف‌نظر از ملاحظات فوق، مشکلات فنیِ نظارت دادگاه‌های عمومی بر تصمیمات کمیسیون‌ها و مراجع شبه‌قضایی نیز از دیگر چالش‌های سلب صلاحیت دیوان عدالت اداری از خود نسبت به این پرونده‌ها به شمار می‌رود. زیرا واقعیت این است که امروزه با توجه به توسعه مفاهیم حقوق عمومی و پیچیدگی روزافزون این رشته که به دنبال گشایش حوزه‌های جدید و متنوع در آن ایجاد شده؛ قضات محاکم عمومی که در اغلب پرونده‌های مطروحه با موازین حقوق مدنی و کیفری روبرو هستند؛ نمی‌توانند همانند قضات دیوان عدالت اداری جنبه‌های تخصصی و فنیِ پرونده‌های مربوط به مراجع شبه‌قضایی را مورد رسیدگی قرار دهند. (محمودی،۱۳۹۳: ۳۸)

نتیجه‌گیری

امروزه با توجه به اهمیت بسیار زیاد حل و فصل دعاوی مربوط به اراضی موات، بایر و دایر؛ کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری دارای نقش مهمی در تشخیص و اعلام نوع اراضی و مآلاً کاهش منازعات مطروحه در این حوزه می‌باشد. با این همه به نظر می‌رسد که تعیین دادگاه عمومی به عنوان مرجع صالح برای نظارت بر آرای صادره از سوی کمیسیون فوق تا حد زیادی مانع از ایفای نقش مؤثر این کمیسیون خواهد بود.

با توجه به ماهیت دعاوی مورد رسیدگی در کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری و با عنایت به اعلامی و غیرترافعی بودن آرای این کمیسیون؛ مصلحت عمومی ایجاب می‌کند تا با تعیین دیوان عدالت اداری و تصریح به صلاحیت آن در رسیدگی به شکایات مطروحه نسبت به آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری که در حقیقت تلاشی در جهت توسعه صلاحیت‌های مقرر در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ می‌باشد؛ گام مهمی در جهت توسعه صلاحیت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری و کاهش حجم پرونده‌های متنوع و اغلب غیرمرتبط در دادگاه‌های عمومی برداشته شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]

فهرست منابع

- آقایی‌طوق، مسلم (۱۳۸۶)؛ «مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت، مطالعه تطبیقی کشورهای فرانسه، انگلستان و آمریکا»، پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، سال اول، شماره ۱
- امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۹۳)؛ حقوق اداری، جلد اول، تهران: نشر میزان.
- امامی، محمد؛ واعظی، مجتبی و سلیمانی، مهستی (۱۳۹۱)؛ ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر میزان.
- جامه‌بزرگ، محمد (۱۳۶۹)؛ تملک اراضی توسط دولت و شهرداریها، شرکت انتشاراتی مسلم.
- خانیان، علی اصغر (۱۳۹۳)؛ «آیین رسیدگی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری»، فصلنامه قضاوت، شماره ۸۰.
- رستمی، ولی، آقایی‌طوق، مسلم و لطفی، حسن (۱۳۸۸)؛ دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- زندی، محمدرضا (۱۳۹۱)؛ آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، مجله قضاوت، شماره ۷۶.
- سوادکوهی، سام (۱۳۸۱)؛ «مرجع نهایی حل اختلاف در صلاحیت، دیوان عالی کشور یا دیوان عدالت اداری؟»، نشریه دادرسی، شماره ۳۲
- شمس، احمد (۱۳۸۵)؛ نظام حقوقی اراضی ملّی شده، تهران: نشر دادگستر.
- صدرالحفاظی، نصرالله (۱۳۷۲)؛ نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر شهریار.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)؛ حقوق اداری، تهران: سمت.
- عباسی داکانی، خسرو (۱۳۸۲)؛ «پیرامون قانون زمین شهری»، مجله کانون سردفتران و دفتریاران، شماره ۴۳.
- قطبی، میلاد (۱۳۹۴)؛ جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- محمودی، جواد (۱۳۹۳)؛ بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، تهران: نشر جنگل.
- مزارعی، غلامحسن (۱۳۹۲)؛ جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان، تهران: انتشارات خرسندی.
- نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۹۲)؛ «معیارهای تعیین صلاحیت دیوان عدالت اداری با تکیه بر آرای دیوان عالی کشور»، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، تهران: انتشارات مجد.
- واعظی، مجتبی (۱۳۸۸)؛ «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، مجله مطالعات حقوقی، شماره ۱.
- هاشمی، محمد (۱۳۸۹)؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: نشر میزان.

یزدان‌پناه‌فرد، غلامرضا (۱۳۹۱)؛ ضوابط قانونی تشخیص اراضی موات، بایر و دایر، تهران: انتشارات کوشا مهر.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.81]