

تزامن عدالت و مصلحت در اجرای احكام راجع به مطالبه قيمت املاك تصرف شده از سوی شهرداری

مهدي فتاحي *

۱. وقایع پرونده

مشخصات رأی

شماره دادنامه: رأی شماره ۱۴۹

تاریخ: ۱۳۹۳/۳/۲۰

مرجع رسیدگی کننده: شعبه ۲۲۰ دادگاه حقوقی تهران

خواسته: اعتراض ثالث اجرایی به رأی محکومیت شهرداری به پرداخت قیمت
عادلانه ملک

شعبه ۲۲۰ دادگاه حقوقی تهران، در رأی شماره ۱۴۹ مورخ ۹۳/۳/۲۰ که در پی دعوی اعتراض ثالث اجرایی، مطروحه از سوی یکی از سازمان‌های تابعه شهرداری تهران، نسبت به توقیف اموال این سازمان در راستای اجرای رأی محکومیت شهرداری به پرداخت قیمت عادلانه ملک صادر شده است طرداً للباب، در خصوص استناد به قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها این گونه اظهار نظر کرده است:

«در خصوص اعتراض ثالث اجرایی مطرح شده از ناحیه س. نسبت به وجوه برداشت شده در اجرای محکومیت شهرداری، بابت پرداخت بهای ملک واقع در طرح شهرداری، موضوع اجرائیه صادره از این شعبه به شماره ۹۲۰۳۸۸ - ۹۲/۱۱/۲۸ با این توضیح که عنوان گردیده، نهادی مستقل و شخصیت حقوقی جداگانه‌ای از شهرداری دارد. دادگاه ملاحظه می‌نماید معترض ثالث، در لوائح متعدد خود که از



سربرگ شهرداری استفاده کرده، مرتب به قانون منع توقیف اموال شهرداری^۱ استناد می‌نماید که خود گویای دفاع از حقوق شهرداری می‌باشد و نهادی است کاملاً وابسته به شهرداری و گذشته از آن، شهرداری بیلان و عملکرد خود را ارائه نداده تا مشخص گردد وجوه محکومیت را قادر به پرداخت می‌باشد یا خیر. تا در بودجه سال آتی منظور گردد که (این موضوع)، بیانگر توان مالی وی می‌باشد. مضاف براینکه، «ماده واحده قانون منع توقیف اموال شهرداری» در رابطه با محکومیت‌های عادی و مراودات مالی روزمره همچون اسناد تجاری و غیره می‌باشد، نه وجوه املاک واقع در طرح شهرداری، که قانون خاص داشته و طبق قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۸ که مؤخرالتصویب نسبت به قانون منع توقیف می‌باشد، هیأت مرکب از سه نفر کارشناس اختصاصی و مرضی‌الطرفین، وفق تبصره یک آن، قیمت روز آن را برآورد و نظریه آن قطعی است و اگر به سال آتی مالی شهرداری موکول گردد منافات با فلسفه وضع قانون فوق‌الاشعار و پرداخت قیمت روز و عادلانه ملک خواهد داشت و همچنین نظر مشورتی اداره حقوقی قوه قضاییه نیز در نظر شماره ۷/۶۴۷۹-۸۹/۱۰/۲۱ مربوط به پرونده ۱۴۵۰-۶۶-۸۹ خطاب به شعبه ۲۱۳ محاکم عمومی تهران، توقیف اموال شهرداری در راستای قانون تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها منصرف از قانون منع توقیف دانسته و مشروط نمودن آن به انقضای موعد یک‌ساله وجاهت قانونی ندارد و دادگاه درنهایت با این استدلال که در اساسنامه س. مواد ۷-۸-۹ و ۲۲ قید گردیده سرمایه س. متعلق به شهرداری است و منافع و درآمد آن طبق بند الف ماده ۸ ناشی از مشاوره و... تبلیغات برای شهرداری تهران ذکر شده و اصولاً ارکان س. طبق ماده ۹ تشکیل می‌گردد. از شورای س. ... و ریاست شورا با شهرداری تهران و معاون خدمات شهری و سه نفر کارشناس به پیشنهاد شهردار تهران است و طبق اساسنامه، انحلال س. به پیشنهاد شورای فوق است که پس از انحلال کلیه اموال و دیون و دارایی‌ها و مطالبات و تعهدات به شهرداری منتقل می‌گردد که همگی گویای وابستگی و زیرمجموعه‌بودن

۱. قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴)

نهاد س. نسبت به شهرداری تهران می‌باشد. در نتیجه به استناد ماده ۱۲۵۷ قانون مدنی و در اجرای مواد ۱۴۶ و ۱۴۷ قانون اجرای احکام مدنی، اعتراض مردود اعلام می‌گردد. رأی صادره، طبق مضمون ماده ۱۴۷ که اشاره به تعیین تکلیف اعتراض تا نتیجه نهایی دارد، ظرف ۲۰ روز قابل اعتراض در محاکم تجدیدنظر استان تهران است.^۱

۲. مقدمه

اصل چهل و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان داشته است: «مالکیت شخصی، که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند». و نیز در قسمت پایانی همین اصل تصریح شده است: «مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانونی جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند».

احترام به مالکیت شهروندان و حمایت از آن، که پشتوانه و پیشینه‌ای سترگ در دین مبین اسلام دارد در قوانین عادی نیز تبلور یافته است. احترام به مالکیت،

۱. تجدیدنظرخواهی محکوم علیه، از سوی شعبه ۱۰ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، طی دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۱۰۰۹۱۷ مورخ ۱۳۹۳/۷/۲۰، با این استدلال که «با عنایت بر اینکه اعتراض ثالث اجرایی تجدیدنظرخواه به موجب لایحه مورخ ۱۷ و ۹۲/۱۲/۱۳ و در پرونده اجرایی به عمل آمده و معترض ثالث، در اجرای قسمت اخیر ماده ۱۴۶ قانون اجرای احکام مدنی اقامه دعوا نموده است، در نتیجه اعتراض وی، که بدون اقامه دعوا و تقدیم دادخواست صورت گرفته، از موارد موضوع ماده ۱۴۶ قانون مرقوم بوده و تصمیم دادگاه در راستای این ماده، قطعی بوده و قابلیت تجدیدنظرخواهی ندارد. در صورتی که معترض ثالث، در راستای ماده ۱۴۷ قانون یادشده اقامه دعوا نماید، رأی دادگاه که در پی آن دعوا صادر می‌شود، قابلیت تجدیدنظر خواهد داشت. نظریات شماره ۸۸۸۸/۷ مورخ ۸۰/۱۰/۴ و شماره ۶۱۳۴/۷ مورخ ۸۰/۱۰/۲ و شماره ۱۳۸۰/۷ مورخ ۷۶/۲/۳۰ و شماره ۲۴۰۸/۷ مورخ ۷۷/۵/۶ اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه نیز بر همین مبنا اشعار دارد که در مانحن فیه بر این اساس معمول نگردیده و رأی محکمه که در راستای ماده ۱۴۶ قانون اجرای احکام مدنی صادر شده، قطعی و غیرقابل تجدیدنظرخواهی می‌باشد»، قرار رد دعوی تجدیدنظرخواهی را صادر نموده است.

که تحت عنوان قاعده «تسلیط» در فقه مورد کنکاش و واکاوی قرار می‌گیرد، در ماده ۳۰ قانون مدنی به شکلی اثباتی و ایجابی ابراز شده است: «هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد». مؤلفه سلبی این احترام در ماده ۳۱ این قانون بیان شده است: «هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون».

یکی از مواردی که اجرای اصل یادشده با چالش مواجه می‌شود هنگامی است که اراضی و املاک شهروندان به‌منظور اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی، مورد نیاز و احتیاج دستگاه‌های اجرایی مانند شهرداری‌هاست. در این موارد با توجه به رجحان و اولویت منافع عمومی و مصالح ملی بر نفع شخصی، مالکیت اشخاص دستخوش محدودیت شده و قانونگذار با رعایت تشریفات و شرایطی، به شهرداری‌ها اجازه می‌دهد که اموال شهروندان را بدون رضایت آنها تملک و تصرف نمایند. با این حال، پاس‌داشت مالکیت، مقتضی آن است که از مالک، جبران خسارت عادلانه^۱ شود.

در قوانین حاکم بر سلب مالکیت اشخاص و تملک قهری اموال که مهم‌ترین آنها لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (مصوب ۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی) و قانون نحوه تقویم ابنیه و املاک اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها (مصوب ۷۰/۸/۲۸) می‌باشند، راهکارهای مختلفی در راستای ارزیابی حقوق و منافع اشخاص پیش‌بینی شده است.

بنابراین قانونگذار در راستای حفظ مصلحت عمومی، به شهرداری‌ها این اختیار را داده است که حقوق اشخاص را تملک و تصرف نماید البته با توجه بدین امر که خسارت منصفانه‌ای به مالک در قالب پرداخت قیمت روز صورت گیرد. با این حال، در مواردی که فرآیند تعیین حقوق مالکانه و پرداخت قیمت املاک از سوی مراجع قضایی به اتمام می‌رسد و رأی قطعی صادر می‌گردد، شهرداری‌ها در مرحله اجرای حکم، با استناد به قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول

متعلق به شهرداری‌ها تقاضای استمهال می‌کنند تا براساس مفاد این قانون، «در حد مقدورات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل و یا در صورت عدم امکان از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تأخیر تأدیه به محکوم‌لهم پرداخت نمایند».

عرصه فوق، محل التزام مصلحت و عدالت است؛ عدالت، مقتضی آن است که قیمت روز حقوق مالک که در رأی تبلور یافته، پرداخت شود اما مصلحت عمومی که مایه و پایه سلب مالکیت و نیز قانون یادشده است اقتضاء دارد که اجرای رأی، سبب اختلال در بودجه عمومی و روند خدمات شهرداری به شهروندان نگردد.

مسئله‌ای که در این کشاکش، قابل کنکاش است تبیین قلمرو ماده واحده پیش‌گفته و تعیین نسبت و ربط آن با قوانین ناظر بر پرداخت قیمت عادلانه املاک و ابنیه‌ای است که توسط شهرداری تصرف و تملک شده است. فلذا در این مقاله ضمن بررسی ابعاد و حدود و ثغور ماده واحده یادشده، به این سؤال اساسی پرداخته می‌شود که: آیا مفاد ماده واحده، معطوف به احکام راجع به پرداخت قیمت عادلانه است یا خیر؟ با توجه به اینکه مبانی وضع ماده واحده و فلسفه پرداخت قیمت عادلانه در پاسخ‌گویی به این پرسش، سهم اساسی دارد، تدقیق در این موارد نیز در نوشتار حاضر مورد اهتمام است.

با توجه به اینکه در قوانین ناظر بر سلب مالکیت برای اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی، راهکارها و شیوه‌های مختلفی در راستای تقویم و ارزیابی حقوق اشخاص پیش‌بینی شده است. از آنجا که موارد مزبور در بررسی موضوع این مقاله و پاسخ به پرسش‌ها بسیار اثرگذار می‌باشد، لذا ابتدا بدین موضوعات پرداخته می‌شود و در ادامه، مطلب اصلی مطرح‌نظر (شمول یا عدم شمول ماده واحده قانون منع توقیف^۱ بر احکام راجع به پرداخت قیمت روز املاک) تحلیل می‌گردد.

۱. در اینجا و از این پس، مقصود از ماده واحده منع توقیف، قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها می‌باشد (مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴).

۳. شیوه‌های ارزیابی حقوق مالکانه

۱.۳. توافق دستگاه اجرایی و صاحب‌حق:

براساس ماده ۳ لایحه قانونی،^۱ «بهای عادلانه اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق و خسارات وارده از طریق توافق بین (دستگاه اجرایی) و مالک یا مالکین و صاحبان حقوق تعیین می‌گردد». تقویم مذکور معمولاً از طریق تعیین ارزش ریالی حقوق با ارجاع موضوع به کارشناس رسمی دادگستری معین می‌شود؛ اما شهرداری می‌تواند در صورت موافقت مالک، ملک دیگری را به او واگذار کرده یا با معرفی ملک از سوی صاحب‌حق، هزینه‌های پروانه ساختمان یا تراکم را به عنوان بدل حقوق مزبور قرار دهد.

در این فرض، تکلیف قانونی شهرداری در پرداخت قیمت عادلانه حقوق به تعهد قراردادی تبدیل می‌شود (تبدیل تعهد از جهت تبدیل سبب تعهد و در برخی موارد از جهت تبدیل موضوع).^۲ بنابراین، اختلافات احتمالی باید در چارچوب توافق طرفین ارزیابی و بررسی گردد.

موضوع توافق در بیشتر موارد، پرداخت غرامت نقدی است اما ممکن است شهرداری متعهد شود ملکی را به صاحب‌حق منتقل کند یا امتیازاتی از قبیل تراکم مازاد، پروانه ساختمان و غیره را به مالک واگذار نماید^۳ و یا حتی از روش ترکیبی (پول و مثل) استفاده گردد.^۴

۱. مقصود از لایحه قانونی در این مقاله، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت است (مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷).

۲. تبدیل تعهد در موارد ذیل حاصل می‌شود: ۱ - وقتی که متعهد و متعهدله به تبدیل تعهد اصلی به تعهد جدیدی که قائم‌قام آن می‌شود به سببی از اسباب، تراضی نمایند. در این صورت متعهد نسبت به تعهد اصلی بری می‌شود؛ ۲ - وقتی که شخص ثالث با رضایت متعهدله قبول کند که دین متعهد را ادا نماید؛ ۳ - وقتی که متعهدله مافی‌الذمه متعهد را به کسی دیگر منتقل نماید. برای اطلاع بیشتر درخصوص تبدیل تعهد به اعتبار تبدیل سبب دین و موضوع تعهد، نک: ناصر کاتوزیان، **نظریه عمومی تعهدات** (تهران: نشر میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۵)، صص ۳۱۴ - ۳۱۸؛ محمدجعفر جعفری‌لنگرودی، **دائرة المعارف حقوق مدنی و تجارت** (تهران: گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۸۸) صص ۶۰۸.

۳. غلامرضا کامیار، **سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی** (تهران: انتشارات مجد، چاپ اول، ۱۳۹۴)، صص ۱۵۲.

۴. مشتاق زرگوش، **تملك املاک، شبه‌تملك‌ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت** (تهران: نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۹۱)، صص ۲۰۶.

۲.۲. تعیین قیمت ملک از طریق فرآیند کارشناسی

طبق ماده ۴ لایحه قانونی، «هرگاه نسبت به تعیین بهای عادلانه اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و خسارات وارده بین دستگاه اجرایی و مالک توافق حاصل نشود، بهای عادلانه توسط هیأتی مرکب از سه کارشناس رسمی دادگستری تعیین می‌گردد. کارشناسان، یک نفر از طرف دستگاه اجرایی، یک نفر از طرف مالک یا صاحب‌حق و نفر سوم به انتخاب طرفین و در صورت عدم توافق یا استنکاف به معرفی دادگاه صالحه محل وقوع ملک انتخاب می‌شوند. رأی اکثریت هیأت مزبور، قطعی و لازم‌الاجراست».

در تبصره ۲ این ماده آمده است: «هرگاه مالک یا مالکین، کارشناس خود را حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ اعلام دستگاه اجرایی که به یکی از صور ابلاغ کتبی انتشار در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار یا آگهی در محل به اطلاع عموم می‌رسد، تعیین ننماید و یا به علت مجهول بودن مالک، عدم تکمیل تشریفات ثبتی، عدم صدور سند مالکیت، فوت مالک و موانعی از این قبیل امکان انتخاب کارشناس میسر نباشد، دادگاه صالحه محل وقوع ملک حداکثر ظرف ۱۵ روز از تاریخ مراجعه دستگاه اجرایی به دادگاه نسبت به تعیین کارشناس اقدام می‌نماید. هیأت کارشناسی، مکلف است حداکثر ظرف یک‌ماه نظر خود را اعلام نماید».

باتوجه به تأکید قسمت پایانی ماده ۴ لایحه قانونی، بر قطعی و لازم‌الاجرا بودن نظریه هیأت کارشناسی و با وحدت ملاک از تبصره ۲ ماده ۳ این لایحه، قیمت ارزیابی شده باید حداکثر ظرف سه ماه پرداخت شود.

۲.۳. احقاق حق از طریق دادگستری و ماهیت حقوقی غرامت

موضوع اساسی در فرآیند تملک قهری املاک و اراضی آن است که تملک و تصرف، فرع بر تعیین قیمت عادلانه و پرداخت آن می‌باشد و به نظر می‌رسد پرداخت تاوان، یکی از ارکان مشروعیت تصرف اموال است. این نکته در ماده ۸ لایحه قانونی مذکور مورد تصریح و تأکید قرار گرفته است: «تصرف اراضی، ابنیه و تأسیسات و

خلع ید مالک قبل از انجام معامله و پرداخت قیمت ملک یا حقوق مالک مجاز نمی‌باشد...^۱

با این حال، هرگاه در اثر موانعی از قبیل استنکاف مالک از انجام معامله، اختلافات مالکیت، مجهول بودن مالک، رهن یا بازداشت ملک، فوت مالک و غیره انجام معامله قطعی ممکن نگردد، دو فرض قابل تصور است:

(۱) عدم تسریع در انجام طرح، موجب ضرر و زیان جبران‌ناپذیری نمی‌گردد.

(۲) عدم تسریع در انجام طرح، موجب ضرر و زیان جبران‌ناپذیری می‌گردد.

شیوه عملی در حالت اول، بدین‌گونه است که اگر مالک، ظرف یک ماه از تاریخ اعلام دستگاه اجرایی به یکی از انحاء مقرر در تبصره ۲ ماده ۴ لایحه قانونی، برای انجام معامله مراجعه نکند یا از انجام معامله به‌نحوی استنکاف نماید مراتب برای بار دوم، اعلام و پس از انقضاء ۱۵ روز مهلت مجدد، ارزش تقویمی ملک که طبق نظر هیئت کارشناسی مندرج در ماده ۴ یا تبصره ۲ تعیین شده است به میزان و مساحت مورد تملک، به صندوق ثبت محل تودیع و دادستان محل یا نماینده وی سند انتقال را امضاء و ظرف یک‌ماه به تخلیه و خلع ید اقدام خواهد نمود و بهای ملک یا حقوق یا خسارات به میزان مالکیتی که در مراجع ذی‌ربط منظور می‌گردد، از سوی اداره ثبت به ذی‌حق، پرداخت و اسناد قبلی مالک حسب مورد اصلاح یا ابطال و مازاد سپرده، طبق مقررات مربوط به صندوق دولت مسترد می‌شود. اداره ثبت محل، موظف است براساس سند انتقال امضاء شده به‌وسیله دادستان یا نماینده وی، سند مالکیت جدیدی به میزان و مساحت اراضی ائبیه و تأسیسات مورد تملک، به نام دستگاه اجرایی صادر و تسلیم نماید.^۲

در این فرض نیز پرداخت غرامت، قبل از تملک و تصرف ملک صورت می‌پذیرد با این تفاوت که تاوان به مالک پرداخت نمی‌شود، بلکه در صندوق اداره ثبت اسناد و

۱. در حقوق فرانسه نیز تصرف املاک قبل از پرداخت خسارت یا تودیع آن، به استناد ماده ۱۷ اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه و قوانین دیگر مجاز نمی‌دانند. غلامرضا کامیار، پیشین، ص ۱۳۵؛ لومازوریه، حقوق سلب مالکیت، مترجمان: علی‌اکبر گرچی، فرزانه حجازی و محمدامین یوسفی (در دست چاپ و انتشار)، ص ۱۲۱.

۲. ماده ۸ لایحه قانونی.

املاک تودیع می‌گردد. فلذا در این حالت نیز اصل پرداخت غرامت قبل از تصرف ملک یا زمین، حاکمیت داشته، بی‌آنکه مورد اخیر، استثنای بر قاعده تلقی شود. در فرض دوم، یعنی در صورتی که فوریت اجرای طرح با ذکر دلایل موجه به تشخیص وزیر دستگاه اجرایی ضرورت داشته باشد، به نحوی که عدم تسریع در انجام طرح، موجب ضرر و زیان جبران‌ناپذیری گردد، دستگاه اجرایی می‌تواند قبل از انجام معامله قطعی و با تنظیم صورت‌مجلس وضع موجود ملک، با حضور مالک یا نماینده وی، نماینده دادستان و کارشناس رسمی، نسبت به تصرف و اجرای طرح اقدام نماید اما دستگاه اجرایی مکلف است حداکثر تا سه ماه از تاریخ تصرف، نسبت به پرداخت یا تودیع قیمت عادلانه طبق مقررات این قانون اقدام نماید.^۱

مالک یا صاحب‌حق می‌تواند در صورت عدم پرداخت بهاء در مدت مذکور، با مراجعه به دادگاه صالحه، توقیف عملیات اجرایی را تا زمان پرداخت بها درخواست نماید. محاکم صالحه به موضوع خارج از نوبت، رسیدگی و حکم لازم را صادر می‌نمایند و در صورت پرداخت قیمت تعیین‌شده، بلافاصله رفع توقیف عملیات اجرایی عملی خواهد شد.

فلذا فرض اخیر، تنها موردی است که تصرف زمین قبل از پرداخت غرامت صورت می‌پذیرد. با این حال، تملک ملک و انتقال زمین منوط به پرداخت غرامت می‌باشد، زیرا در این ماده، صرفاً تصرف قبل از پرداخت قیمت، مجاز تلقی شده است بی‌آنکه به انجام معامله و تنظیم سند رسمی انتقال اشاره‌ای شده باشد، لذا با توجه به ماهیت خاص ماده پیش‌گفته، فقط تصرف قبل از پرداخت غرامت مجاز است.

بنابراین، قانونگذار اصل را بر پرداخت قیمت عادلانه حقوق اشخاص قبل از تصرف و تملک املاک و اراضی قرار داده و تنها در موارد استثنائی از اصل یادشده عدول کرده است. البته در این موارد نیز در راستای حفظ حقوق اشخاص، پیش‌بینی‌های لازم را به‌عمل آورده است.

۴. عدم پرداخت غرامت و اقامه دعوا از سوی شهروندان

اما در موارد متعدد، دستگاه‌های اجرایی بدون رعایت تشریفات قانونی یادشده، عملاً مبادرت به تصرف اراضی و املاک اشخاص می‌نمایند و شهروندان برای دادخواهی و احقاق حق راهی جز مراجعه به مراجع قضایی ندارند.

دعوی متعارفی که به این منظور در محاکم دادگستری طرح می‌گردد، دعوی مطالبه قیمت عادلانه اراضی و املاک است که پس از اجرای تشریفات قانونی و ارجاع موضوع به کارشناس رسمی دادگستری برای ارزیابی حقوق ادعایی، نهایتاً و پس از گذر از مراحل دادرسی، منتج به صدور حکم محکومیت دستگاه اجرایی به پرداخت قیمت روز حقوق می‌شود.

نتیجه آنکه، حقوقی که می‌بایست قبل از تصرف و تملک املاک به صاحبان آنها پرداخت می‌شد، پس از طی فرآیند طولانی دادرسی و پس از صرف هزینه‌های دادرسی و پرداخت حق الوکاله وکیل و حق الزحمه کارشناسی، در رأی دادگاه تبلور یافته و قیمت‌گذاری می‌گردد، اما انجام این مهم و تحصیل حکم نیز، مالک و اینک محکوم‌له را به مقصود نمی‌رساند؛ زیرا پس از درخواست صدور اجراییه و اجرای تشریفات، شهرداری به عذر دیگری متوسل می‌شود. با وجود اینکه قانون اجرای احکام مدنی، از حیث چگونگی و زمان اجرای حکم هیچ تفاوتی میان اشخاص محکوم‌علیه - اعم از شخص حقیقی و یا حقوقی خصوصی با شخص حقوقی حقوق عمومی - قائل نشده است؛ ولیکن شهرداری با استناد به ماده واحده قانون راجع به منع توقیف که مقرر می‌دارد: «وجوه و اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها، اعم از اینکه در تصرف شهرداری و یا نزد اشخاص ثالث و به صورت ضمانت‌نامه به نام شهرداری باشد، قبل از صدور حکم قطعی قابل تأمین، توقیف و برداشت نمی‌باشد. شهرداری‌ها مکلفاند وجوه مربوط به محکوم‌به احکام قطعی صادره از دادگاه‌ها و یا اوراق اجرایی ثبتی یا اجرای دادگاه‌ها و مراجع قانونی دیگر را در حدود مقدورات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل و یا در صورت عدم امکان، از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تأخیر تأدیه به محکوم‌لهم پرداخت نمایند؛ در غیر این صورت، ذی‌نفع می‌تواند برابر مقررات،

نسبت به استیفاء طلب خود از اموال شهرداری تأمین یا توقیف یا برداشت نماید»، خواستار توقف اجرای رأی به علت عدم توان مالی پرداخت محکوم‌به، گردد. با توجه به اینکه درخواست شهرداری و اجابت آن از سوی دادگاه، در فرآیند اجرای احکام صورت می‌پذیرد و اجرای آن (احکام) با دستور اداری مرجع قضایی متوقف می‌شود. ولی موضوع فوق، در آراء منعکس نشده و مشخص نیست که رویه دادگاه‌ها در این باره، بر چه نهجی استوار است؛ اما می‌توان از نظرات اداره کل حقوقی قوه قضاییه که غالباً در پاسخ به پرسش‌های مراجع قضایی صادر می‌گردد از این روند اطلاع حاصل نمود. در نظریه شماره ۱۳۸۹/۵/۲۶-۷/۳۰۸۳ اداره کل حقوقی آمده است: «با توجه به صراحت ماده واحده قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴، چنانچه در بودجه سال مورد عمل (سال صدور حکم قطعی) وجه محکوم‌به پیش‌بینی نشده باشد، شهرداری تا انقضای سال بعد نیز، فرصت دارد که وجه محکوم‌به را پرداخت نماید. در غیر این صورت، ابتدای سال سوم، محکوم‌له می‌تواند برای وصول طلب خود هر نوع اقدامی را انجام دهد و از اموال شهرداری، طلب خود را تأمین و توقیف نماید»^۱.

۱. اداره حقوقی قوه قضاییه در نظرات دیگری نیز بر این موضوع تصریح کرده است. برای مثال، در نظریه شماره ۷/۱۷۲۲ - ۱۳۸۲/۳/۵ ح.ق. با توجه به قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴، شهرداری‌ها مکلفند در صورت داشتن اعتبار، دیون خود را در سال مورد عمل پرداخت نمایند و یا در صورت عدم امکان، از بودجه سال بعد دیون مذکور را پرداخت کنند و منظور از سال مورد عمل، سالی است که در آن اجراییه به شهرداری ابلاغ شده باشد و لذا چنانچه اجراییه در سال ۸۱ به شهرداری ابلاغ شده باشد در صورتی که شهرداری در همان سال امکان پرداخت وجه لازم‌الاجرا را داشته باشد، باید آن را بپردازد و گرنه تا آخر سال ۸۲ شهرداری برای پرداخت وجه اجراییه فرصت خواهد داشت.

نظریه شماره ۷/۷۱۴۵ - ۱۳۸۹/۱۱/۱۸ ح.ق. اولاً با توجه به صراحت ماده واحده قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۶۱ چنانچه در بودجه سال مورد عمل (سال صدور حکم قطعی) وجه محکوم‌به پیش‌بینی نشده باشد شهرداری تا انقضای سال بعد نیز فرصت دارد که وجه محکوم‌به را پرداخت نماید. در غیر این صورت در ابتدای سال سوم، محکوم‌له می‌تواند برای وصول طلب خود هر نوع اقدامی را انجام دهد و از اموال شهرداری طلب خود را تأمین و توقیف نماید؛ ثانیاً حق تعقیب کیفری شهرداری نافی اقدام دادگاه جهت اخذ محکوم‌به به نفع محکوم‌له نمی‌باشد، مگر اینکه مرجع قانونی صالح، دستور قانونی بر عدم پرداخت موقت محکوم‌به را صادر نماید.

بنابراین اگر برای نمونه، رأی محکومیت شهرداری به پرداخت قیمت عادلانه ملکی، در فروردین ۱۳۹۵ صادر شده باشد، شهرداری می‌تواند تا پایان سال ۱۳۹۶ از پرداخت محکومیه، بدون احتساب خسارت تأخیر تأدیه خودداری نماید.

آیا دادگاه می‌تواند درخصوص توانایی پرداخت محکومیه از سوی شهرداری ورود کرده و موضوع را بررسی کند؟ پاسخ اداره یادشده به شرح زیر است: «با توجه به قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴، توقیف اموال و وجوه شهرداری به صرف ابلاغ اجرائیه و گذشت ده روز از تاریخ ابلاغ، مخالف صریح قانون است، زیرا اگر شهرداری به وظیفه قانونی خود عمل کرده باشد و مثلاً دستور داده باشد که در بودجه سال آینده منظور شود، موردی برای توقیف اموال شهرداری نیست و واحد اجرا می‌تواند برای اطلاع از عملکرد شهرداری، نتیجه و گزارش اقدامات انجام‌شده را از شهرداری بخواهد تا در جریان امر قرار گیرد. اگرچه ممکن است موجودی حساب شهرداری، تکافوی پرداخت محکومیه را بنماید. اما چون در نص قانون مذکور آمده است که شهرداری‌ها مکلفاند وجوه مربوط به محکومیه احکام قطعی را در حدود مقررات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل و در صورت عدم امکان از بودجه سال آتی پرداخت نمایند. احراز مقدور بودن یا نبودن پرداخت از حیث مالی با توجه به اینکه حسب ماده ۶۵ از قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ هر شهرداری دارای بودجه‌ای است که پس از تصویب، قابل اجرا است و ماده ۷۹ همان قانون حاکمیت پرداخت‌های شهرداری در حدود بودجه مصوب با اسناد و رعایت مقررات آیین‌نامه مالی خواهد بود و اینکه شهرداری‌ها هم برنامه‌ها و تعهدات مالی سالانه به‌خصوص

← نظریه شماره ۷/۲۹۲۶ - ۱۳۸۹/۵/۱۷.ح.ق.: با توجه به ماده واحده قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴ پس از صدور حکم قطعی و ابلاغ آن، دایر بر محکومیت شهرداری‌ها به پرداخت وجوه، شهرداری‌ها مکلفند در حدود مقررات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل و یا در صورت عدم امکان از بودجه سال آتی خود بپردازند. بنابراین چنانچه شهرداری امکان مالی نداشته باشد باید در سال بعد آن را پرداخت کند و در صورتی که در طول سال بعد نیز نسبت به پرداخت آن اقدام نکند، محکوم‌له (ذی‌نفع) می‌تواند بعد از انقضای سال نسبت به استیفای طلب خود از اموال شهرداری تأمین یا توقیف نماید.

خود را دارند. اختیار مندرج در قانون منع توقیف اموال شهرداری‌ها امتیازی است که قانون به شهرداری‌ها داده است.^۱

درخصوص اینکه آیا ماده واحده پیش‌گفته و نظرات مشورتی یادشده بر محکوم‌به‌های ناظر بر محکومیت شهرداری به پرداخت قیمت عادلانه اراضی و املاک نیز حاکم می‌باشند یا خیر، اختلاف نظر وجود دارد. گرچه اطلاق قانون و نظرات مشورتی، پاسخ مثبت را القاء می‌نماید، اما به نظر می‌رسد دیدگاه رقیب، از قوت فراوانی برخوردار است و با عدالت بیشتری، سازگاری دارد.

۵. نقد و بررسی رأی دادگاه

در رأی یادشده چند استدلال در راستای اثبات این ادعا که ماده‌واحد قانون منع توقیف، بر آراء مربوط به محکومیت شهرداری به پرداخت قیمت عادلانه حاکمیت ندارد مطرح شده است:

۱.۵. عدم ارائه صورت‌های مالی مثبت عدم توانایی مالی شهرداری:

دادگاه در این باره بیان داشته است: «شهرداری بیلان و عملکرد خود را ارائه نداده تا مشخص گردد وجوه محکومیت را قادر به پرداخت می‌باشد یا خیر تا در بودجه سال آتی منظور گردد که (این امر) بیانگر توان مالی وی می‌باشد...». به عبارت دیگر، شمول قانون مذکور بر محکومیت‌های ناظر به پرداخت قیمت عادلانه، منوط و مشروط به آن است که شهرداری با ارائه بیلان مالی خود اثبات کند که توانایی پرداخت مالی محکوم‌به را ندارد، لذا به صرف اعلام عدم توانایی پرداخت آن نمی‌تواند اجرای حکم را متوقف نماید. همچنین عدم انجام تکلیف یادشده مبنی بر ارائه صورت‌های مالی به معنای توانایی مالی شهرداری در پرداخت محکوم‌به است. درخصوص استدلال پیش‌گفته دو نکته قابل ذکر می‌باشد:

یک. پیش‌فرض این استدلال، آن است که قانون مزبور در باب محکومیت‌های ناظر بر پرداخت قیمت عادلانه املاک هم، جاری و ساری است؛ زیرا هنگامی که دادگاه در

راستای رد ادعای شهرداری (عدم اجرای حکم صادره)، استدلال می‌کند که شهرداری گزارش عملکرد مالی خویش مبنی بر عدم امکان پرداخت محکوم‌به و لحاظ این موضوع در بودجه سال آتی را ارائه نکرده است، به‌طور ضمنی به معنای پذیرش حاکمیت قانون در مواردی از این دست می‌باشد.

دو. دادگاه با وجود پذیرش حاکمیت مقررات ماده واحده قانون پیش‌گفته درخصوص این‌گونه احکام، بررسی صحت و سقم موضوع و احراز واقع را در صلاحیت خود دانسته، باب واکاوی واقعیت ادعا را باز داشته است. بنابراین، برخلاف نظریه شماره ۷/۵۴۵۱ - ۱۳۸۴/۸/۱ ا.ح.ق.، به صرف اعلام و ادعای شهرداری نباید اکتفاء شود و لازم است بررسی لازم در راستای احراز واقع انجام پذیرد. راهکار اجرایی چنین امری، ارجاع موضوع به کارشناس رسمی ذی‌صلاح است.

۲.۵. انصراف ماده واحده قانون منع توقیف از احکام ناظر به پرداخت قیمت عادلانه:

دادگاه در راستای اثبات این مدعا سه دلیل ارائه کرده است:

یک. به نظر دادگاه «ماده واحده قانون منع توقیف اموال شهرداری در رابطه با محکومیت‌های عادی و مراودات مالی روزمره همچون اسناد تجاری و غیره می‌باشد، نه وجوه املاک واقع در طرح شهرداری»؛

دو. وجود قانون خاص در این حوزه: به‌زعم دادگاه «طبق قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۸، که مؤخرالتصویب نسبت به قانون منع توقیف می‌باشد، هیئت مرکب از سه نفر کارشناس اختصاصی و مرضی‌الطرفین، وفق تبصره یک آن، قیمت روز آن را برآورد و نظریه آن قطعی است و اگر به سال آتی مالی شهرداری موکول گردد، منافات با فلسفه وضع قانون فوق‌الاشعار و پرداخت قیمت روز و عادلانه ملک خواهد داشت»؛

سه. استناد به نظریه مشورتی نیز در نظریه شماره ۷/۶۴۷۹ - ۸۹/۱۰/۲۱ اداره حقوق قوه قضاییه: «توقیف اموال شهرداری در راستای قانون تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها، منصرف از قانون منع توقیف (بوده) و مشروط نمودن آن به انقضای موعد یک‌ساله و جاهت قانونی ندارد».

در خصوص مدعیات و مستندات یادشده نکاتی چند شایان ذکر است: **اولاً**، استدلال قسمت اول و دوم دادنامه با یکدیگر متعارضند: همان‌گونه که پیش‌تر گفته آمد، رأی دادگاه در بخش آغازین، بر این محور استوار است که قانون مزبور، بر محکومیت‌هایی از این دست حاکم است و در صورت اثبات مراتب عدم توانایی مالی و نیز عدم کفایت بودجه شهرداری و احراز آنها از سوی دادگاه، اجرای رأی دادگاه موقتاً متوقف می‌شود. با این حال، محور استدلال در قسمت دوم دادنامه، مبتنی بر این بنیان است که قانون یادشده، منصرف از احکام راجع به محکومیت شهرداری به پرداخت بهای عادلانه می‌باشد. روشن است که این دو استدلال با هم تعارض دارند. با توجه به اینکه اثبات ادعا باید با توسل به دلایلی صورت گیرد که انسجام لازم را داشته و با هم سازگار باشند، رأی صادره از این حیث درخور انتقاد است؛ **ثانیاً**، انتقاد وارد بر این قسمت از دادنامه (حاکمیت مفاد ماده واحده بر محکومیت‌های عادی و مراودات مالی روزمره حاکم)، آن است که دلیل یا قرینه‌ای که اثبات نماید مفاد ماده واحده، منصرف به محکومیت‌های عادی و مراودات روزمره است، طرح و ارائه نشده است؛ وانگهی مشخص نیست مفهوم محکومیت‌های عادی و روزمره چیست و محکومیت‌های غیرعادی کدام‌اند و معیار تفکیک از چه روست؟ **ثالثاً**، استناد دادگاه به قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها نیز صحیح به نظر نمی‌رسد و از «فلسفه وضع قانون فوق‌الاشعار» نمی‌توان در راستای اثبات مقصود استفاده کرد؛ زیرا قانون فوق، همان‌گونه که از نام آن پیداست، ناظر بر نحوه قیمت‌گذاری حقوق اشخاص از طریق فرآیند کارشناسی است و فاقد هرگونه مقرره ماهوی‌ای در باب ماهیت غرامت عادلانه و نحوه پرداخت آن می‌باشد. شاهد صدق مدعا، گذشته از عنوان قانون و محتوای تبصره‌های این ماده واحده که بر چگونگی انتخاب کارشناس رسمی دادگستری متمرکز است، مفاد تبصره ۷ آن می‌باشد که بیان می‌دارد: «از تاریخ تصویب و لازم‌الاجرا شدن این قانون ماده ۴ و آن قسمت از ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۱۷ شورای انقلاب اسلامی که مربوط به نحوه تعیین قیمت

عادلۀ الزامی می‌باشد، در مورد شهرداری‌ها لغو می‌گردد». کوتاه سخن آنکه، در قانون یادشده، مقررهای که بتوان از آن فلسفه یا مبنایی برای اثبات نتیجه مورد نظر یافت، وجود ندارد. با این حال، اگر مقصود و منظور دادگاه توجه به مفاد ماده ۱ ماده واحده باشد که مقرر می‌دارد «در صورت عدم توافق بین شهرداری و مالک، قیمت ابنیه، املاک و اراضی بایستی به **قیمت روز** تقویم و پرداخت شود»، می‌توان به استناد تصریح ماده و نه مبنا یا فلسفه، آن مدعا را اثبات کرد؛ **رابعاً**، استناد به نظرات اداره حقوقی قوه قضاییه، گرچه موضوعی معمول و مرسوم در آراء است، اما قانوناً نمی‌تواند به عنوان مستند قانونی رأی ذکر شود؛ زیرا براساس اصل ۱۶۷ قانون اساسی، «قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید و نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه، از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد». بنابراین، استناد نظریه اداره یادشده، فاقد وجهت قانونی است. استفاده از استدلال مندرج در این نظرات نیز باید پس از ارزیابی و احراز صحت آن از سوی دادگاه در رأی انعکاس یابد. به عبارت دیگر، نفس این نظرات - همان‌گونه که از نام آن برمی‌آید - مشورتی بوده، فاقد جایگاه قانونی در هرم نظام حقوقی ماست.

۶. عدم حاکمیت ماده واحده منع توقیف بر محکوم‌به راجع به پرداخت قیمت عادلانه

با این حال و قطع نظر از ایرادات وارد بر دلایل و استدلال دادگاه در رأی پیش‌گفته، به نظر می‌رسد رأی در قسمت مربوط به موضوع این مقاله به لحاظ نتیجه، قابل قبول است و می‌توان دلایل ذیل را در راستای تقویت این موضع حقوقی و تحکیم مدعا ارائه کرد.

۱.۶. براساس نص ماده ۱ لایحه قانونی «هرگاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، شهرداری‌ها و غیره، به اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به

اراضی مذکور متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند و اعتبار آن قبلاً به وسیله دستگاه اجرایی یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد، دستگاه اجرایی می‌تواند مورد نیاز را مستقیماً یا به‌وسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بداند بر طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک نماید». طبق ماده مزبور، شرط جواز تملک، تأمین اعتبار مالی لازم به‌منظور پرداخت حقوق اشخاص ذی‌نفع است. بنابراین، آیا دستگاه اجرایی تکلیف قانونی یادشده را انجام داده، اعتبار لازم را تأمین نموده است یا خیر؟ در صورت اول، شهرداری در فرض توافق با مالک یا ارزیابی حقوق او از طریق فرآیند کارشناسی و تودیع قیمت عادلانه ملک در صندوق ثبت، مشکلی بروز نمی‌کند.

مشکل هنگامی حادث می‌شود که شهرداری بدون تأمین اعتبار یا طی فرآیندهای قانونی مربوط به ارزیابی و پرداخت حقوق ذی‌نفعان، اقدام به تصرف اموال می‌نماید. در این حالت که مالک با مراجعه به مراجع قضایی درصدد احقاق حق خویش است، توسل به عذر قانونی مندرج در ماده واحده قانون منع توقیف، موجه نیست، چه آنکه حسب این قانون «شهرداری‌ها مکلفند وجوه مربوط به محکوم‌به احکام قطعی صادره از دادگاه‌ها... را در حدود مقدرات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل و یا در صورت عدم امکان از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تأخیر تأدیه به محکوم‌لهم پرداخت نمایند». بنابراین و با توجه به اینکه قانونگذار در ماده ۱ لایحه قانونی، به تأمین اعتبار مالی اجرای طرح عمومی یا عمرانی قبل از اجرای طرح تصریح نموده است، شهرداری نمی‌تواند به عذر عدم تأمین اعتبار در بودجه، خواستار توقف اجرای حکم گردد. همچنین مفاد تبصره ماده واحده فوق که مقرر کرده است «چنانچه ثابت شود که شهرداری با داشتن امکانات لازم از پرداخت دین استنکاف نموده است، شهردار به مدت یک سال از خدمت منفصل خواهد شد»، نیز مؤید این استنباط است؛ زیرا مفهوم مخالف تبصره، مفید آن است که اگر شهرداری امکانات مالی لازم برای پرداخت دین را داشته باشد، باید نسبت به ایفای آن اقدام نماید. فلذا با عنایت به ضرورت تأمین اعتبار و پیش‌بینی بودجه قبل از اجرای طرح عمومی و عمرانی و مفروض

بودن این تعهد قانونی، قطعاً شهرداری نمی‌تواند مدعی عدم تأمین اعتبار لازم باشد؛ چراکه در این وضعیت، ادعای شهرداری متضمن تناقض‌گویی و ممنوع است.

۲.۶. همچنین، همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، در ماده ۸ لایحه قانونی تصریح شده است: «تصرف اراضی، ابنیه و تأسیسات و خلع ید مالک قبل از انجام معامله و پرداخت قیمت ملک یا حقوق مالک مجاز نمی‌باشد...» و تنها در شرایط استثنائی و خاصی، از این قاعده تخطی شده و در آنها نیز راهکارهای لازم برای تقویم و پرداخت یا تودیع غرامت پیش‌بینی شده است. بنابراین با توجه به تصریح ماده ۹ لایحه قانونی بر پرداخت غرامت، پیش از تصرف و ضرورت پرداخت یا تودیع خسارت در ظرف مدت سه ماه در موارد خاص که تصرف پیش از پرداخت غرامت روا دانسته شده است و با عنایت به تعیین ضمانت‌اجرای عدم انجام تکلیف فوق در تبصره این ماده، مبنی بر اینکه «مالک یا صاحب‌حق می‌تواند در صورت عدم پرداخت بها در مدت مذکور با مراجعه به دادگاه صالحه، درخواست توقیف عملیات اجرایی را تا زمان پرداخت بها را بنماید و محاکم صالحه به موضوع خارج از نوبت، رسیدگی و حکم لازم صادر می‌نماید و در صورت پرداخت قیمت تعیین شده، بلافاصله رفع توقیف عملیات اجرایی به عمل خواهد آمد». همچنین در صورت قائل شدن به اینکه شهرداری در چنین مواردی بتواند حتی پس از صدور حکم قطعی از زیر بار پرداخت غرامت بگریزد، با نصوص و ظواهر پیش‌گفته تعارض دارد و لذا به نظر می‌رسد ماده واحده راجع به توقیف اموال ناظر به موارد پرداخت قیمت عادلانه نیست.

۳.۶. در ماده ۵ لایحه قانونی در خصوص معیار ارزیابی حقوق و تعیین غرامت عادلانه آمده است: «ملاک تعیین قیمت عبارت است از بهای عادلانه روز تقویم اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و خسارات مشابه واقع در حوزه عملیات طرح، بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح در قیمت آنها». در قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها نیز ذکر شده که «در کلیه قوانین و مقرراتی که شهرداری‌ها مجاز به تملک ابنیه، املاک و اراضی قانونی مردم می‌باشند. در صورت عدم توافق بین شهرداری و مالک، قیمت ابنیه، املاک و اراضی بایستی به قیمت روز تقویم و پرداخت شود». هدف قانونگذار آن است که مالک در وضعیتی قرار گیرد که بتواند با دریافت تاوان از خود رفع ضرر کرده و بتواند ملکی مشابه ملک

خویش را خریداری نماید؛ درحالی که اگر بنا باشد قیمت عادلانه با تأخیر قابل توجهی پرداخت شود، برخلاف مفاد ماده یادشده است و محلّ حقوق شهروندان خواهد شد.^۱ فلذا از این جهت نیز مفاد ماده واحده، منصرف از پرداخت غرامت عادلانه است. به بیان دیگر، در صورتی که حکم صادره که متضمن تعیین غرامت عادلانه و بهای روز املاک است با تأخیر اجرا شود، محکوم‌به در این حالت، قطعاً مشتمل بر بهای روز نخواهد بود.^۲

۴.۶. به نظر می‌رسد ظاهر ماده واحده نیز که بیان می‌دارد «شهرداری‌ها مکلفند وجوه مربوط به محکوم‌به احکام قطعی صادره از دادگاه‌ها و یا اوراق اجرایی ثبتي یا اجرای دادگاه‌ها و مراجع قانونی دیگر را در حدود مقدورات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل و یا در صورت عدم امکان، از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تأخیر تأدیه به محکوم‌لهم پرداخت نمایند»، منصرف به موارد پیش‌بینی نشده است، زیرا حسب آنچه سابقاً گفته شد، اعتبار مالی مربوط به پرداخت قیمت عادلانه باید قبل از اقدام به اجرای طرح عمرانی و تصرف و تملک املاک و اراضی فراهم شده باشد، لذا ظاهر ماده ناظر به غیر از این موارد است. همچنین می‌توان ماده را ناظر به مواردی دانست که پرداخت محکوم‌به، مربوط به مواردی نیست که معادل آن قبلاً در اختیار شهرداری قرار گرفته باشد.

۵.۶. اصل فوریت پرداخت غرامت: در ملی کردن اموال که ناظر بر سلب مالکیت از فعالیت‌ها و اموال اتباع خارجی یا شهروندان آن کشور می‌باشد، سه ویژگی برای غرامت در نظر گرفته شده است. پس مشروعیت ملی کردن منوط و مشروط به سه خصیصه پرداخت فوری^۳، مؤثر^۴ و کافی^۵

۱. مشتاق زرگوش، پیشین، ص. ۲۱۲.

۲. تبصره ماده ۱۹ قانون کانون کارشناسان رسمی دادگستری که مقرر داشته «در مواردی که انجام معاملات، مستلزم تعیین قیمت عادلانه روز از طرف کارشناس رسمی است نظریه اعلام‌شده حداکثر تا شش ماه از تاریخ صدور معتبر خواهد بود»، نیز در این راستا قابل ارزیابی می‌باشد، چه آنکه تبصره یادشده، بر این مبنا استوار است که قیمت روز املاک، پس از گذشت مدت مزبور تغییر یافته، لذا نظریه کارشناسی بازتاب‌دهنده این قیمت نیست. بلکه باید مجدداً مراحل کارشناسی اعمال گردد.

3. PROMPT
4. EFFECTIVE
5. ADEQUATE

غرامت است.^۱ در حقوق داخلی که معطوف به سلب مالکیت از مال خاصی است، نه چنین اصلی به صراحت ذکر شده و نه چنین شرطی در قوانین حاکم بر نحوه تملک اراضی و املاک قید گردیده است. با این حال و با توجه به مدلول مواد ۱، ۵، ۸ و ۹ لایحه قانونی و ماده ۱ نحوه تقویم می‌توان این شرط را استخراج و استنباط کرد. بنابراین، پرداخت غرامت باید فوری (در یک زمان معقول و متعارف) صورت گیرد، لذا توقف اجرای حکم که از اطلاق ماده واحده برداشت می‌شود، در تعارض با شرط یادشده قرار گرفته و به نظر می‌رسد، ظاهر موارد پیش گفته که ناظر بر پرداخت فوری خسارت است، بر اطلاق ماده واحده حکومت می‌کند.

۶.۶. اصل فوریت اجرای حکم و استثنائی بودن ماهیت ماده واحده

قانون راجع به توقف اجرای حکم: ماده ۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مقرر نموده است که «هیچ مقام رسمی یا سازمان یا اداره دولتی نمی‌تواند حکم دادگاه را تغییر دهد و یا از اجرای آن جلوگیری کند، مگر دادگاهی که حکم را صادر نموده و یا مرجع بالاتر، آن هم در مواردی که قانون معین نموده است». بنا به تصریح ماده ۳۴ قانون اجرای احکام مدنی نیز «همین که اجراییه به محکوم‌علیه ابلاغ شد، محکوم‌علیه مکلف است ظرف ده روز مفاد آن را به‌موقع به اجرا بگذارد یا ترتیبی برای پرداخت محکوم‌به بدهد و یا مالی معرفی کند که اجرای حکم و استیفاء محکوم‌به از آن میسر باشد». اداره کل حقوقی قوه قضاییه نیز در نظریه شماره ۷/۳۷۵۸-۲۱/۵/۱۳۸۵/۵ چنین اعلام نظر کرده است: «اصل بر اجرای فوری احکام قطعی دادگاه‌هاست و تأخیر در اجراء یا عدم اجراء حکم، امری استثنایی است که محتاج مجوز قانونی است...» (روزنامه رسمی شماره ۱۸۶۰۰ مورخ ۱۵/۱۰/۸۷).^۲ بنابراین، ماهیت قوانینی هم‌چون قانون راجع به منع

۱. محمدعلی موحد، ملی کردن و غرامت (تهران: نشر کارنامه، چاپ دوم، ۱۳۹۳)، ص ۳۳.

۲. استثنائی بودن قانون مزبور در دیگر نظریات این اداره نیز آمده است: «نظریه شماره ۷/۲۰۸۴ - ۱۳۸۹/۴/۶ ح.ق.؛ قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱ تنها در مورد اموال شهرداری‌ها قابل اعمال است و با توجه به اینکه عدم توقیف اموال محکوم‌علیه یا محدودیت آن، امری استثنایی است و در تفسیر مقررات مذکور باید به قدر متیقن اکتفا

توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴ با اصلاحات بعدی که مستلزم توقف اجرای حکم با وجود انجام تشریفات قانونی است، استثنائی و خلاف اصل به‌شمار رفته و براساس اصول حاکم بر تفسیر قوانین باید در حدود نص تفسیر شده و از تسری آن به موارد مشکوک خودداری گردد. نتیجه آنکه، با عنایت به طبع استثنایی قانون مزبور و خلاف اصل بودن آن، این قانون باید تنها نسبت به موارد یقینی حکومت داشته باشد و موارد مشکوک از جمله اجرای آن نسبت به آراء راجع به غرامت عادلانه، داخل در قلمرو قانون قرار نمی‌گیرد.

۷.۶. جلوگیری از سوءاستفاده: در صورتی که این تفسیر پذیرفته شود که شهرداری می‌تواند پس از صدور این‌گونه احکام، توقف اجرای آنها را تا تأمین بودجه، در چارچوب مقررات ماده واحده یادشده، درخواست نماید، شهرداری‌ها ترغیب خواهند شد که احکام مندرج در لایحه قانونی و ماده واحده نحوه تقویم را که متضمن پرداخت فوری و پیش از تصرف املاک می‌باشد، رعایت نکنند؛ زیرا در این حالت می‌توانند از امتیاز مذکور بهره برده و محکوم‌به را با تأخیر قابل توجه و بدون پرداخت خسارت تأخیر تأدیه بپردازند.

۸.۶. توجه به اوضاع و احوال زمان تصویب قانون: قانون مزبور در سال ۶۱ و در اوان پیروزی انقلاب اسلامی و در سال‌های آغازین جنگ تحمیلی و با عنایت به معضلات مالی و مشکلات بودجه‌ای آن سال‌ها تصویب شده است تا از مخاطرات احتمالی ناشی از اجرای محکوم‌به‌هایی که ممکن است باعث کسری اعتبارات و اخلال در روند امور و اجرای وظایف شهرداری شود جلوگیری نماید. بنابراین و با توجه به رفع ضروریات و محدودیت‌های یادشده و هرچند قانون مذکور

← شود، لذا تسری مقررات قانون یادشده به سایر مؤسساتی که وظیفه شهرداری‌ها را انجام می‌دهند یا سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها از جمله میوه و تره‌بار و جاهت قانونی ندارد.»

«نظریه شماره ۷/۳۰۸۳ - ۱۳۸۹/۵/۲۶ ح.ق.: قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱ تنها در مورد اموال شهرداری‌ها قابل اعمال است و با توجه به اینکه عدم توقیف اموال محکوم‌علیه یا محدودیت آن، امری استثنایی است و در تفسیر مقررات مذکور باید به قدر متیقن اکتفا شود، لذا تسری مقررات قانون یادشده به سایر مؤسساتی که وظیفه شهرداری‌ها را انجام می‌دهند یا سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها و جاهت قانونی ندارد.»

صریحاً یا ضمناً نسخ نشده است، اما می‌تواند از مبنای برای استحکام این موضع که در اجرای آن باید به‌قدر متیقن اکتفاء نمود استفاده کرد.

نتیجه

در صورتی که صاحبان حقوق و مالکان املاک و اراضی تصرف و تملک‌شده از سوی شهرداری‌ها، غرامت عادلانه حقوق خویش را دریافت نکنند، راهی جز دادخواهی و مراجعه به محاکم دادگستری در پیش‌رو ندارند. روشن است که در این دست از دعاوی^۱، هدف خواهان صرفاً تحصیل حکم محکومیت شهرداری به پرداخت تاوان نیست؛ بلکه آن را به‌سان مقدمه‌ای می‌انگارد تا با اجرای رأی، مقصود (دریافت مبلغ تعیین‌شده از سوی دادگاه) حاصل آید.

به‌موجب قانون راجعه به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها که مبنای آن رعایت مصالح مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها و عدم خدشه در امور مربوط به حسن اجرای وظایف و مسئولیت‌های این سازمان است این نهاد عمومی غیردولتی، مجاز شده است تحت شرایطی، توقف اجرای احکام تا تأمین اعتبار لازم در بودجه سال آتی را درخواست نماید.

ظاهر قانون و اطلاق آن، شامل احکام راجعه به مطالبه غرامت نیز می‌شود، اما در این صورت، مصلحت مبنای وضع این قانون در تراحم با عدالت ناظر بر پرداخت فوری و کامل غرامت که در راستای پاس‌داشت اصل احترام به مالکیت و جبران خسارت از مالک، در قوانین حاکم بر تملک قهری املاک پیش‌بینی شده است، قرار گرفته و به نظر می‌رسد، عدالت بر مصلحت حکومت یافته و راه‌حل برون‌رفت از این تراحم، تفسیر قانون به‌گونه‌ای است که موضوع آن منصرف از این دست احکام بوده و شامل موارد پیش‌بینی‌نشده شود.

گذشته از مبنای عدالت‌محور رویکرد یادشده، اصول دیگری از جمله فوریت اجرای احکام، تأمین امنیت قضایی عادلانه و صیانت از اعتبار احکام^۲ و استثنایی و

۱. در برخی دعاوی، مقصود نهایی خواهان با تحصیل حکم فراهم می‌آید. این‌گونه احکام مانند دعوی اعلام بطلان قرارداد که متضمن تأیید یا احراز واقعه‌ای یا عمل حقوقی است، «احکام اعلامی» نامیده می‌شوند.

۲. بدیهی است که توقف اجرای حکمی که به‌درستی صادر و به مرحله اجرا رسیده، به اعتبار آن، خدشه وارد می‌آورد.

خلاف قاعده بودن قانون پيش گفته، نيز اين رهيافت را تاييد و تقويت مي کنند. بنا بر اين به نظر مي رسد که قانون راجع به منع توقيف اموال منقول و غير منقول متعلق به شهرداري ها شامل احكام راجع به پرداخت غرامت عادلانه نمي شود.



پژوهشگاه علوم انساني و مطالعات فرهنگي
پرتال جامع علوم انساني

فهرست منابع

۱. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، دائرةالمعارف حقوق مدنی و تجارت (تهران: گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۸۸).
۲. زرگوش، مشتاق، تملک املاک، شبه تملک‌ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت (تهران: نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۹۱).
۳. کاتوزیان، ناصر، نظریه عمومی تعهدات (تهران: نشر میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۵).
۴. کامیار، غلامرضا، سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی (تهران: انتشارات مجد، چاپ اول، ۱۳۹۴).
۵. لومازوریه، حقوق سلب مالکیت، مترجمان: علی اکبر گرجی، فرزانه حجازی و محمدمین یوسفی (در دست انتشار).
۶. موحد، محمدعلی، ملی کردن و غرامت (تهران: نشر کارنامه، چاپ دوم، ۱۳۹۳).