

تاریخ ارسال: ۱۴۰۰/۳/۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۰۸

آسیب‌شناسی موقعیت شهروند در دعوای علیه شهرداری جهت

مطالبه‌ی بهای املاک تملک‌شده

آزیتا محسن‌زاده^۱

محمد جلالی^۲

چکیده

کاستی‌های موجود در قوانین مربوط به تملک و تصرف اراضی و املاک متعلق به شهروندان، موجب گردیده است که فرآیند سلب مالکیت توأم با تضییع گسترده‌ی حقوق شهروندان باشد. با نقض اصل حاکمیت قانون از سوی شهرداری و خلع ید مالکان، بدون پرداخت حقوق قانونی آن‌ها، مالکان متضرر از اجرای طرح، دعوای مطالبه‌ی بهای اراضی تملک‌شده را علیه شهرداری اقامه می‌نمایند. لیکن در جریان دادرسی موانع متعددی وجود دارد که احقاق حق مالکان را با چالش‌های جدی روبرو می‌سازد، به طوری که در نهایت مالکان غالباً از دریافت قیمت روز اراضی تملک‌شده محروم می‌شوند و بخش قابل توجهی از زیان وارده به آن‌ها بدون جبران باقی می‌ماند. از این رو، در این تحقیق ضمن شناسایی موانع دادرسی و چالش‌های وصول محکوم‌به از شهرداری، راهکارهایی را برای حمایت از شهروندان و تضمین اصل برابری همگان در پرداخت هزینه‌های عمومی پیشنهاد می‌دهیم.

کلیدواژگان: اصل برابری، تملک، شهرداری، قیمت روز، مالکیت، مطالبه‌ی بها.

۱. دانش‌آموخته‌ی دکتری حقوق عمومی دانشکده‌ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول).

azitamohsenzadeh@yahoo.com

۲. عضو هیئت علمی دانشکده‌ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی، عضو هیئت مدیره‌ی انجمن ایرانی حقوق اداری.

djalali@gmail.com

مقدمه

یکی از امتیازات قدرت عمومی جهت تأمین نیازهای عمومی، سلب مالکیت و تملک اراضی و املاک متعلق به اشخاص جهت اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی می‌باشد. امروزه ضرورت این امر، با شروط متعددی که تضمین‌کننده‌ی حقوق مالکان می‌باشد، مورد پذیرش قرار گرفته است. در حقیقت، با بروز دولت رفاه و توسعه‌ی نقش و افزایش کارکردهای دولت، اصطکاک میان مالکیت خصوصی و تأمین منافع عمومی جهت ارائه‌ی خدمات عمومی افزایش یافته است. این برخورد، به جهت اصل تقدم منافع عمومی بر منفعت خصوصی، به سود منافع عمومی تمام خواهد شد. لیکن این چالش، نقطه‌ی تلاقی قدرت عمومی و حقوق شهروندان است که نمی‌توان به راحتی قدرت عمومی را اولویت بخشید و حقوق شهروندان را قربانی کرد، لذا ضرورت دارد جبران خسارات وارده به اشخاص مورد توجه ویژه قرار گیرد تا با برقراری رابطه‌ای متوازن و متعادل، ضمن پیشبرد منافع عمومی، از حقوق اشخاص نیز حمایت نمود و با جبران خسارات وارده به آن‌ها، حافظ اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی بود.

در لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب (۱۳۵۸/۱۱/۱۷) و قانون نحوه‌ی تقویم ابنیه و املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۷۰/۰۷/۲۸) تشریفات و ضوابط تملک و تصرف اراضی متعلق به اشخاص برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی تعیین گردیده است. در پژوهش‌های متعددی، این قوانین مورد بررسی قرار گرفته و گاه مطالعه‌ی تطبیقی و تحلیل نظام حقوقی سایر کشورها نیز مورد توجه قرار گرفته است. پژوهش‌های انجام شده، در این نقطه به پایان رسیده است که مالکانی که املاک آن‌ها بدون پرداخت حقوق قانونی ایشان جهت اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی مورد تصرف و تملک واقع شده است، برای مطالبه قیمت روز املاک می‌توانند به مراجع قضایی صالح مراجعه کنند.

بنابراین در منابع موجود، فرآیند احقاق حق مالکان متضرر از اجرای طرح در مراجع قضایی برای دریافت بهای روز اراضی تملک شده اساساً مورد توجه قرار نگرفته است. حال آن‌که دادخواهی مالکانی که خانه و کاشانه‌ی خود را بدون دریافت حقوق قانونی خویش تسلیم دستگاه اجرایی نموده‌اند، آغاز

جنگی نابرابر میان دستگاه اجرایی و مالکان متضرر از اجرای طرح می‌باشد. لذا در این تحقیق قصد داریم به ارزیابی موقعیت حقوقی شهروند در دعوی مطالبه‌ی بهای اراضی تملک و تصرف شده توسط شهرداری بپردازیم و موانع احقاق حق شهروند را در جریان دادرسی و وصول محکوم‌به مورد ارزیابی قرار دهیم تا روشن سازیم شهروندانی که املاک آن‌ها بدون پرداخت حقوق قانونی، مورد دست‌اندازی شهرداری قرار گرفته است و اکنون برای حق مالکیت به تاراج رفته خود متوسل به دستگاه قضایی می‌شوند با چه معضلاتی روبرو می‌گردند. پس از شناسایی موانع و مشکلات، راهکارهایی را برای رفع چالش‌های موجود پیشنهاد خواهیم داد تا در مسیر اجرای عدالت و احقاق حق شهروندان گامی برداریم.

گفتار یکم. تضييع حقوق مالکان در فرآیند تملک و تصرف شهرداری

در این بخش موقعیت شهروندان در جریان تملک و تصرف اراضی و نحوه‌ی عملکرد شهرداری مورد بررسی قرار می‌گیرد. لذا در ابتدا کاستی‌های قوانین مربوط به سلب مالکیت را شناسایی می‌نماییم. (گفتار اول) سپس شرح می‌دهیم که چگونه شهرداری بدون رعایت تشریفات و ضوابط قانونی و با نقض آشکار اصل برابری همگان در پرداخت هزینه‌های عمومی، موجبات ورود خسارت به شهروندان و نارضایتی مالکان را فراهم می‌نماید. (گفتار دوم) در پایان نیز حق دادخواهی شهروندان متضرر و مرجع قضایی صالح برای رسیدگی به اعتراضات آن‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت (گفتار سوم).

بند یکم. عدم حمایت مؤثر از مالکان در قوانین مربوط به سلب مالکیت

به موجب اصل ۴۷ قانون اساسی، مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد، محترم است. از این رو، در قوانین عادی حمایت و پاسداری از اموال و مالکیت، همواره یکی از محورهای کلیدی بوده و در قوانین مدنی و کیفری مورد توجه ویژه‌ی قانون‌گذار قرار گرفته است. به طوری که به موجب قوانین

و مقررات متعدد امتیازها، محدودیت‌ها و مسئولیت‌های ناشی از این حق شناسایی شده و با منع تعرض به دارایی و اموال اشخاص، حق مالکیت شهروندان تضمین گردیده است. یکی از محدودیت‌های حق مالکیت، ناشی از حفظ منافع عمومی می‌باشد، به این معنا که در صورت بروز تعارض میان منافع خصوصی (اعم از حق مالکیت اشخاص) و منافع عمومی، حق تقدم با امور عمومی است تا ارائه‌ی خدمات عمومی برای پیشبرد منافع عمومی و تأمین نیازهای عمومی میسر گردد.

مقتضیات عمومی ایجاب می‌کند که دولت، آزادی عمل بیشتری داشته باشد، لذا دستگاه اداری دارای امتیازهای قدرت عمومی و یا اختیارات ناشی از حاکمیت است که متفاوت از اصول و قواعد حقوق خصوصی می‌باشد. یکی از این امتیازات، سلب مالکیت از اشخاص می‌باشد که در قانون مدنی معادلی ندارد. البته دولت فقط در شرایطی می‌تواند از این امتیازات استفاده نماید که تأمین منافع عمومی به گونه دیگر میسر نباشد. بنابراین آنجا که تأمین منافع عمومی از طریق اجرای قوانین مدنی امکان‌پذیر باشد، استفاده از این امتیازات ممنوع بوده و در صورت سلب مالکیت اشخاص، این امر به منزله‌ی سوءاستفاده از قدرت می‌باشد. لذا سلب مالکیت باید دارای حدومرز مشخص و قواعد ویژه‌ای باشد تا از تجاوز قدرت عمومی به این حق جلوگیری به عمل آید.

جان لاک معتقد است «هدف بزرگ و اصلی گردآمدن مردم در دولت‌ها و قراردادن خود تحت حکومت‌ها، حفظ و صیانت از دارایی‌هایشان است.» بنابراین حفاظت از دارایی و مالکیت از وظایف اساسی حکومت است. پس سلب مالکیت اشخاص به جهت تأمین منافع عمومی، نقض آشکار یکی از وظایف دولت است که شکل قانونی و موجه پیدا می‌کند. لذا لبه‌ی باریکی است که باید با دقت بسیار زیادی ترسیم گردد، در غیر این صورت محتمل است دولت با استفاده‌ی گسترده و غیر ضروری از این امتیاز، موجب تضییع حقوق شهروندان و تضرر آن‌ها گردد.

-
۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، چاپ ۱۳، ۱۳۸۶، ص ۸.
 ۲. کلوسکو، جورج، تاریخ فلسفه سیاسی (از ماکیاولی تا منتسکیو)، ترجمه‌ی خشایار دیهیمی، جلد سوم، چاپ دوم، تهران: نشر نی، ۱۳۹۲، ص ۲۵۸.

در جمهوری اسلامی، در لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷)^۱ امکان خریداری (اجباری) و تملک اراضی، ابنیه، مستحذات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور متعلق به شهروندان پیش‌بینی گردیده است. لیکن در این قانون به طور شایسته حقوق مالکان مورد حمایت واقع نشده است و جبران خسارات وارده به اشخاص مورد توجه کافی قرار نگرفته است. لذا تعادل میان پیشبرد منافع عمومی و حمایت از حقوق اشخاص برقرار نگردیده و دولت و نهادهای مربوطه یکه‌تاز میدان برای سلب مالکیت اشخاص گردیده‌اند.

به موجب ماده‌ی ۱ قانون فوق‌الذکر، هرگاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و... که از این پس دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند به اراضی و ابنیه‌ی متعلق به اشخاص نیاز داشته باشند و اعتبار آن قبلاً به وسیله‌ی دستگاه اجرایی یا از طرف سازمان برنامه‌بودجه تأمین شده باشد، دستگاه اجرایی می‌تواند مورد نیاز را بر طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک نماید. لازم به ذکر است برنامه‌های مذکور در ماده‌ی یک شامل برنامه‌هایی است که اجرای به موقع آن برای امور عمومی و امنیتی دستگاه اجرایی لازم و ضروری باشد. لذا ضرورت اجرای طرح باید به تأیید و تصویب بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی برسد. هم‌چنین دستگاه اجرایی موظف است برای اجرای طرح حتی‌المقدور از اراضی ملی شده یا دولتی استفاده نماید. عدم وجود این قبیل اراضی حسب مورد باید به تأیید وزارت کشاورزی و عمران روستایی یا سازمان عمران اراضی شهری در تهران و ادارات کل و شعب مربوط در استان‌ها رسیده باشد. (ماده‌ی ۲)

با اندکی مذاقه در مقررات مزبور آشکار می‌گردد که فرآیند تملک در نظام حقوقی ما نمی‌تواند تضمین‌کننده‌ی حقوق مالکان باشد. زیرا هیچ نشان‌های مبنی بر مشارکت مالکینی که از اجرای طرح متأثر می‌شوند و به ویژه مالکینی که املاک خود را از دست می‌دهند و مجبور می‌شوند ملک خود را

۱. پس از این به اختصار قانون نحوه‌ی خرید و تملک نامیده می‌شود.

تخلیه و به نهاد عمومی و دولتی تحویل دهند، وجود ندارد. لذا مالکین متضرر از اجرای طرح، بدون اینکه در فرآیندی منصفانه بتوانند به تصمیم مقام عمومی که یکی از مهم‌ترین حق‌های آن‌ها همچون حق مالکیت و حق مسکن (در مواردی که خانه‌ی فرد در طرح واقع می‌شود) و یا حق اشتغال (در مواردی که محل اشتغال و کارگاه فرد در طرح قرار می‌گیرد) را به کلی مخدوش می‌سازد، اعتراض نمایند و دلایل خود را اعلام و از دلایل مقام عمومی و مبنای تصمیم وی مطلع گردند، محکوم به ترک خانه و کاشانه‌ی خود می‌شوند. در حالی که با رعایت حق دفاع و اصل استماع و آگاهی از دلایل و مبنای تصمیم، می‌توان در فرآیند سلب مالکیت اشخاص، از تضييع حقوق و آزادی‌های شهروندان و تعدی مقامات اداری جلوگیری به عمل آورد.

از سوی دیگر، در قانون نحوه‌ی خرید و تملک و قانون نحوه‌ی تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۷۰/۰۸/۲۸)^۱ هیچ نهاد و مرجع مستقلی برای نظارت و احراز شرایط قانونی تملک، نحوه‌ی اجرای این قوانین و نظارت بر فرآیند قیمت‌گذاری و تخلیه و خلع ید مالکان پیش‌بینی نشده است. به طوری که تنها مقام و مرجع صالح برای احراز فوریت و لزوم طرح، بالاترین مقام دستگاه اجرایی^۲ می‌باشد. لذا با تصمیم بالاترین مقام اجرایی دستگاه، به راحتی حقوق مالکیت شهروندان مورد تعرض و تجاوز قرار خواهد گرفت. بنابراین حقوق مالکیت اشخاص بدون هیچ حفاظ و حافظی کاملاً در اختیار دستگاه اجرایی قرار گرفته است تا با تصمیم یک‌جانبه‌ی خود، بدون ارائه‌ی دلایل و مستندات و بدون رعایت حق مشارکت و حق دفاع و استماع مالکینی که از اجرای طرح متأثر می‌شوند به پیشبرد یک‌جانبه‌ی اهداف خود اقدام نماید. در حالی که به دلیل حساسیت موضوع و پرچالش بودن اقدام دستگاه اجرایی، پیش‌بینی نهادی مستقل و بی‌طرف برای نظارت بر اجرای قانون و رعایت حقوق مالکان امری لازم و ضروری به نظر می‌رسد.

۱. پس از این به اختصار قانون نحوه‌ی تقویم نامیده می‌شود.

۲. مطابق نظریه‌ی شماره‌ی ۴۷۸۲/۷ مورخه ۱۳۸۶/۰۷/۲۲ اداره‌ی کل حقوقی قوه قضاییه: بالاترین مقام اجرایی در شهرداری جهت اجرای موضوع ماده‌ی ۲ لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت، شهردار است. تأمین اعتبار برای اجرای طرح نیز باید در بودجه‌ی شهرداری پیش‌بینی و مورد تصویب شورای شهر قرار گیرد.

با بررسی تطبیقی و مطالعه‌ی نظام حقوقی کشورهای دموکراتیک در خصوص نحوه‌ی تملک و تصرف املاک متعلق به شهروندان، ضعف قوانین ما بهتر عیان و آشکار می‌گردد. در این کشورها برای جلوگیری از تمرکز قدرت و در جهت صیانت از حقوق مالکانی که تحت تأثیر اجرای طرح‌ها و برنامه‌های عمومی و عمرانی قرار می‌گیرند، آیین منصفانه و ویژه‌ای جهت تصویب طرح، رسیدگی به اعتراضات، تأیید طرح و نهایتاً پرداخت غرامت به مالکین پیش‌بینی گردیده است. برای نمونه در انگلستان، وزیر مرتبط با طرح تملک، با دو شیوه به اعتراضات ذی‌نفع ان نسبت به فرآیند تملک رسیدگی می‌نماید: ۱. آیین رسیدگی مکتوب که عبارت است از تبادل لویج و مستندات معترضین و مقام تملک کننده به نحو کتبی. ۲. تشکیل جلسه‌ی رسیدگی محلی عمومی. پس از رسیدگی به اعتراضات، در صورت تأیید طرح و تملک در نهایت دیوان املاک تحت آیین استاندارد، ساده، خاص و مکتوب نسبت به تعیین غرامت صاحبان حقوق اقدام می‌نماید. در هر دو شیوه، اطلاع صاحبان حقوق نسبت به مفاد تصمیم اداری، اصول عدالت طبیعی، استماع اظهاران و دلایل طرفین، مستند و مستدل بودن تصمیم‌ها، قابلیت تجدیدنظر و اعتراض، به رسمیت شناخته شده است.^۱ در حالی که در کشور ما توازن میان اقتدار اداره و حق‌ها و آزادی‌های شهروندان وجود نداشته و تضمین‌هایی برای حفظ حقوق مالکان پیش‌بینی نگردیده است.

در ماده‌ی ۸ قانون نحوه‌ی خرید و تملک تصریح گردیده است که تصرف اراضی و ابنیه و خلع ید مالک قبل از انجام معامله و پرداخت قیمت ملک و حقوق مالک مجاز نمی‌باشد. لیکن در ادامه بر این اصل، استثنائاتی را وارد نموده است به این شرح که اگر در اثر موانعی همچون استنکاف مالک از انجام معامله، فوت مالک و... انجام معامله‌ی قطعی ممکن نگردد، برای جلوگیری از وقفه یا تأخیر در اجرای طرح، چنانچه مالک ظرف یک ماه از تاریخ اعلام دستگاه اجرایی برای انجام معامله مراجعه

۱. علی‌زاده، امیرحسین، محمدباقر پارساپور و ابراهیم عزیزی، مطالعه‌ی تطبیقی جایگاه و اصول ناظر بر عملکرد مراجع شبه قضایی در سلب مالکیت املاک اشخاص در حقوق انگلیس و ایران، فصلنامه‌ی تعالی حقوق، سال یازدهم شماره‌ی ۱، بهار ۱۳۹۹، صص ۷۱ و ۸۲.

نکند یا از انجام معامله به نحوی استتکاف نماید، مراتب برای بار دوم اعلام و پس از انقضای ۱۵ روز مهلت مجدد، ارزش تقویمی ملک طبق نظر هیئت کارشناسی به صندوق ثبت، تودیع و سپس دادستان سند انتقال را امضا و ظرف یک ماه به تخلیه و خلع ید اقدام خواهد نمود.

در ماده‌ی ۹ نیز استثنایی دیگر (و به عبارت بهتر امتیازی دیگر) برای دستگاه اجرایی پیش‌بینی گردیده است به این ترتیب که اگر 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 معامله‌ی قطعی و با تنظیم صورت مجلس وضع موجود ملک با حضور مالک (یا نماینده‌ی وی و در غیاب او، نماینده‌ی دادستان) و کارشناس رسمی نسبت به تصرف و اجرای طرح اقدام نماید لکن دستگاه اجرایی مکلف است حداکثر تا سه ماه از تاریخ تصرف نسبت به پرداخت یا تودیع قیمت عادلانه طبق مقررات این قانون اقدام نماید.

در مواد فوق‌الذکر اعطای امتیاز سلب مالکیت به دستگاه اجرایی به اوج خود رسیده است، لیکن علی‌رغم تضعیف کامل موقعیت مالکان، نهاد مستقل و متخصصی برای نظارت بر دستگاه اجرایی و احراز شرایط مقرر شده در این مواد و رعایت کلیه‌ی مواعد و الزامات مربوطه پیش‌بینی نشده است؛ لذا تضييع حقوق مالکان توسط مقامات اداری بسیار محتمل می‌گردد. در تبصره‌ی ماده‌ی ۹ آمده است مالک یا صاحب حق می‌تواند در صورت عدم پرداخت بها در مدت مذکور با مراجعه به دادگاه صالحه درخواست توقیف عملیات اجرایی را تا زمان پرداخت بها بنماید و محاکم صالحه به موضوع خارج از نوبت رسیدگی و حکم لازم صادر می‌نماید و در صورت پرداخت قیمت تعیین‌شده بلافاصله رفع توقیف عملیات اجرایی به عمل خواهد آمد. لیکن این امر کافی برای تضمین حقوق مالکان نمی‌باشد زیرا در بسیاری از موارد شهرداری بدون رعایت تشریفات ماده‌ی ۹ و بدون تنظیم صورت‌مجلس اقدام به تملک و تصرف اراضی می‌نماید از این رو امکان توقیف عملیات اجرایی برای مالکان به کلی منتفی می‌گردد.

در قوانین مربوط به سلب مالکیت، ضمانت اجرای خاص و قوی برای عدم رعایت شروط و تشریفات قانونی پیش‌بینی نگردیده است، لذا تملک و تصرف املاک اشخاص توسط دستگاه اجرایی، علی‌رغم اهمیت آن که حقوق مالکیت شهروندان را به شدت تحت تأثیر و گاه به نابودی می‌کشانند،

همچون سایر اعمال اداری، تابع مقررات عام و کلی می‌باشد. در حالی که به دلیل اهمیت موضوع، تعیین ضمانت اجراهای مؤثر اعم از ضمانت اجرای کیفری و مدنی برای ناقضان قانون، گامی مثبت و مؤثر برای جلوگیری از تعدی و تفریط مقامات مربوطه می‌باشد تا به این ترتیب دستگاه اجرایی با حساسیت بیشتر برای رعایت حقوق و آزادی‌های شهروندان اقدام نماید.

بند دوم. نقض اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی در جریان تملک

املاک

به موجب اصل «برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی» هر شهروند بر طبق معیارهای عمومی که بر همه‌ی شهروندان یکسان اعمال می‌شود، سهم خویش را از هزینه‌های عمومی پرداخت می‌نماید.^۱ رویه‌ی قضایی کشور فرانسه و برخی از اساتید برجسته‌ی حقوق، معتقد هستند که رژیم مسئولیت مدنی دولت در فرانسه بر نظریه‌ی برابری در مقابل هزینه‌های عمومی مبتنی است. این نظریه ریشه در اصل ۱۳ اعلامیه‌ی ۱۷۸۹ حقوق بشر و شهروند فرانسه دارد. به موجب این اصل «نگهداشت نیروی پلیس و هزینه‌های عمومی، نیازمند مالیات بر عموم است که باید به وسیله‌ی همه شهروندان به تساوی و مطابق توانایی آن‌ها پرداخت شود.» در نتیجه عدم جبران زیان وارده به شهروندان به معنای تحمیل هزینه‌ی زاید بر زیان دیده است. بدین معنا که شهروند زیان دیده در مقابل زیان واردشده‌ی ناشی از عمل دولت، علاوه بر مالیات، متحمل هزینه بیشتری می‌شود.^۲

۱. ویژه، محمدرضا، مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین، فصلنامه‌ی حقوق اساسی، شماره‌ی ۲، تابستان

۱۳۸۳، ص ۲۴۱.

۲. زرگوش، مشتاق، مسئولیت مدنی دولت، جلد دوم (مبانی و اصول)، چاپ اول، تهران: نشر میزان، پاییز ۱۳۸۹،

صص ۳۲۱ و ۳۲۲.

لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی خرید و تملک، دارای نواقصی است^۱ که موجب نقض اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی می‌گردد. از سال ۱۳۵۸ که این قانون تصویب گردیده است تاکنون قانون‌گذار در مقام رفع ایرادات وارده بر آن برنیاوده است، لذا همچنان دستگاه‌های اجرایی با تصمیمات یک‌جانبه و تحمیلی خود، حقوق مالکان متأثر از اجرای طرح را به شدت تحت‌الشعاع قرار می‌دهند و هزینه‌ی ارائه‌ی خدمات عمومی در نهایت بر تعدادی از مالکان که املاک آن‌ها مورد تصرف و تملک قرار می‌گیرد، تحمیل می‌گردد و اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی آشکارا نقض می‌گردد.

در پژوهشی با مطالعات میدانی در خصوص روند تملک املاک (در طرح میدان شهدای مشهد^۲ به عنوان نمونه‌ی موردی) تصویر بسیار روشنی از نحوه‌ی عملکرد شهرداری و شیوه‌ی اجرای قوانین مربوطه نشان داده شده است. مطابق نتایج این تحقیق: ۱. قیمت‌گذاری املاک واقع در طرح، بسیار پایین‌تر از بهای روز املاک و بسیار ناعادلانه بوده است. لذا از ابتدای شروع تملک نسبت به نحوه‌ی قیمت‌گذاری، اعتراضات و شکایاتی از طرف مالکان واصل شده است. کارشناسان رسمی دادگستری در جواب اعتراضات مالکان گفته‌اند: «برای ما از سوی شهرداری سقف قیمت تعیین شده است.» ۲. یک‌طرفه بودن قوانین تملک اراضی به نفع دستگاه‌های اجرایی و فقدان سازوکار دقیق برای مشارکت مالکان در طرح‌های شهری، موجب مشکلات متعددی شده است. ۳. شهرداری علاوه بر تملک اراضی قرار گرفته در سطح معبر، املاک حاشیه را تا عمق ۵۰ متر و گاه بیشتر تملک نموده است تا واحدهای تجاری و مسکونی بسازد و از محل آن، درآمد کسب کند. اقدامی که کاملاً برخلاف قانون و به منزله‌ی خروج از صلاحیت می‌باشد. ۴. مدیریت اجرایی طرح، به مالکانی که بعضاً از مسائل حقوقی کمتر آگاهی دارند یا اساساً سواد چندانی ندارند به اندازه‌ی کافی اطلاعات نمی‌دهند و حداکثر تلاش خود را می‌کنند که فقط امضای مالک را پای برگه‌ی توافقنامه‌ی فروش، بگیرند. بسیاری از افراد به گمان این‌که این موافقت‌نامه یک صورت‌جلسه‌ی ساده است، امضا می‌کنند و بعداً متوجه می‌شوند که چه

۱. در گفتار پیشین به آن اشاره نمودیم.

۲. موقعیت میدان شهدا در یک کیلومتری غرب حرم امام رضا (ع) و در تقاطع شریان‌های ارتباطی مهم شهر مشهد است. طرح حدود ۲۳/۴ هکتار مساحت دارد.

اشتباهی نموده‌اند. ۵. برای وادار کردن غیرمستقیم مالکانی که مقاومت بیشتری می‌نمایند، پلاک‌های مجاور، تملک و تخریب می‌شود تا عبور و مرور و ادامه‌ی سکونت یا کسب و کار برای مالکان غیرممکن گردد و آن‌ها مجبور به واگذاری ملک خود شوند.^۱

در پژوهشی دیگر با موضوع ارزیابی علل تأخیر در تملک اراضی پروژه‌های عمرانی (مطالعه‌ی موردی: دیدگاه معارضان ملکی بزرگراه‌های شهید بروجردی و آیت الله سعیدی، (شهرداری منطقه‌ی ۱۸ تهران)) مهم‌ترین نتایج تحقیق عبارت‌اند از: ۱. عدم اعتماد مالکان به مسئولین شهرداری ۲. عدم پاسخگویی مسئولین مرتبط با تملک اراضی و املاک ۳. بلاتکلیفی و سرگردانی مالکین. ۴. متأسفانه شهرداری شرایط منصفانه برای توافق را فراهم نمی‌سازد و به طرق مختلف سعی می‌کند مالکان املاک واقع در طرح را در وضعیتی قرار دهد که به خواسته‌های شهرداری به ویژه قیمت اعلامی از سوی شهرداری تن دهند که بدیهی است که این امر اساساً به تأمین عادلانه حقوق مالکانه منتهی نمی‌شود.^۲

گاهی شهرداری با نقض آشکار اصل برابری همگان در پرداخت هزینه‌های عمومی و با خروج از حدود صلاحیت و عدم رعایت تشریفات قانونی (همچون تملک و تصرف بیش از حد ضرورت و یا بدون پرداخت حقوق مالکان) اقدام به سلب مالکیت شهروندان می‌نماید. این مهم در کوتاه مدت موجب تضرر مالکان خواهد شد لیکن در بلند مدت افول مشروعیت و مقبولیت این نهاد را به دنبال خواهد داشت، به طوری که اعتماد عمومی را از دست خواهد داد. پیش‌بینی مکانیسم‌های نظارتی

۱. سعیدی رضوانی، هادی و فرشاد نوریان، بازخوانی عدالت در اجرای طرح‌های شهری کشور نمونه‌ی میدان شهدا در مشهد، فصلنامه‌ی پژوهش‌های جغرافیای انسانی، پیاپی ۶۸، تابستان ۱۳۸۸، صص ۸۵، ۹۳ و ۹۴.

۲. فیض‌پور، محمدعلی و سایرین، بررسی و رتبه‌بندی علل تأخیر در تملک اراضی پروژه‌های عمرانی مطالعه‌ی موردی: دیدگاه معارضان ملکی بزرگراه‌های شهید بروجردی و آیت الله سعیدی شهرداری تهران، فصلنامه‌ی مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، پیاپی ۲۵، تابستان ۱۳۹۴، ص ۱۳۶.

۳. بهشتیان، سیدمحسن، روش‌های تملک و تأمین حقوق مالکانه واقع در طرح‌های عمومی شهرداری، فصلنامه‌ی مطالعات حقوق خصوصی، سال ۳۹، شماره‌ی ۴، زمستان ۱۳۸۸، ص ۵۶.

پیشینی و پسینی برای بررسی تخصصی و موشکافانه نحوه‌ی تصویب و اجرای طرح و همچنین وجود مراجع مستقل و متخصص برای حل و فصل اختلافات مالکان و دستگاه اجرایی و پرداخت فوری حقوق مالکان، امری لازم و ضروری برای تضمین حق‌ها و آزادی‌های شهروندان می‌باشد.

در استان تهران، نمونه‌های بسیار زیادی یافت می‌شود که علی‌رغم تملک و تصرف اراضی متعلق به شهروندان و پس از گذشت ده‌ها سال از زمان اجرای طرح توسط شهرداری، همچنان بخشی از مالکین با وجود پیگیری‌های مستمر که گاه به بیش از سه دهه می‌رسد از نیل به حقوق خود ناکام مانده و همچنان شهرداری از پرداخت بهای اراضی تملک‌شده به آن‌ها اجتناب می‌نماید. طرح‌های احداث اتوبان امام علی، اتوبان بهشت زهرا، اتوبان ارتش و همچنین تأسیس میدان میوه و تره‌بار مرکزی (در منطقه ۱۹ تهران) دارای مالکین معترضی می‌باشد که با وجود ترک خانه و کاشانه و تسلیم اجباری آن به شهرداری در هزارتوی مراجع قضایی و دولتی در جست و جوی حقوق خود هستند. منصفانه نیست که ملک شهروند بدون رعایت حقوق مالکانه و بدون پرداخت بهای آن، تملک گردد و شهروند متضرر برای احقاق حقوق پایمال‌شده‌ی خود متوسل به فرآیندی طولانی برای رسیدگی گردد.

بند سوم. دادخواهی مالکان معترض برای مطالبه‌ی بهای روز املاک از شهرداری

بسیاری از مالکان متضرر از اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی برای احقاق حقوق خود به مرجع قضایی متوسل می‌شوند تا با دادرسی منصفانه در مرجعی مستقل و بی‌طرف، اعتراضات آن‌ها مورد رسیدگی قرار گیرد. گاه شهروندان تقاضای ابطال تصمیمات و تملکات صورت گرفته از سوی شهرداری به جهت نقض اصل حاکمیت قانون و خروج شهرداری از حدود صلاحیت قانونی را از مرجع قضایی تقاضا می‌نمایند و گاه در خصوص تخلف و نقض قانون توسط شهرداری ادعایی ندارند بلکه بهای ملک مورد تصرف و تملک شده مورد درخواست می‌باشد. مطابق رأی وحدت رویه‌ی شماره‌ی ۷۴۷ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، در صورت عدم حصول توافق میان شهرداری و مالکان، اگر مالکان اراضی تصرف و تملک شده از سوی شهرداری، بهای آن اراضی را مطالبه کنند بدون این که مدعی تخلف و نقض قانون از سوی شهرداری در اقداماتی که انجام داده است، باشند؛ مرجع صالح برای رسیدگی،

دادگاه عمومی می‌باشد.

بنابراین اگر شهروندی مدعی تخلف شهرداری بوده و ابطال تصمیمات و اقدامات غیرقانونی شهرداری را تقاضا دارد، مطابق بند الف ماده‌ی ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مرجع صالح برای رسیدگی دیوان عدالت اداری می‌باشد. آرای بسیار زیادی از سوی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال تصمیمات و اقدامات شهرداری در خصوص تملک و تصرف اراضی متعلق به اشخاص به جهت عدم رعایت قانون صادر گردیده است. برای نمونه مطابق رأی شماره‌ی ۱۴۰۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخه ۱۳۸۶/۱۱/۳۰ حکم به ابطال تملک صورت گرفته از سوی شهرداری به جهت زائد بر نیاز بودن و خروج از محدوده‌ی طرح‌های مصوب و عدم رعایت ضوابط قانونی صادر گردیده است.

در دادنامه‌ی شماره‌ی ۹۰۰۱۵۳۵ مورخه ۱۳۹۰/۰۹/۲۶ صادره از شعبه‌ی ۷ نیز آمده است: «...آنچه در مانحن فیه مورد توجه است نیاز اداره‌ی طرف شکایت به تملک است که طی لایحه‌ی جوابیه و دلایل ابرازی و بعد از حدوداً بیست سال از تاریخ تملک و ابقاء اراضی در ید مالک به اثبات نرسیده است بلکه خلاف آن به نظر می‌رسد، نیاز در زمان تملک مسلم نبوده است علی‌هذا با توجه به مراتب فوق حکم به ابطال اقدامات تملکی اداره‌ی طرف شکایت در تملک پلاک ... صادر و اعلام می‌گردد.» دیوان عدالت اداری در بسیاری از موارد به جهت عدم احراز شرایط قانونی در تصمیم مورد اعتراض، حکم به ابطال اقدامات و پذیرش شکایت شهروند نموده است. البته در صورت اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی، مراجعه به دیوان عدالت اداری عملاً برای شهروند کار ساز نخواهد بود، زیرا با اجرای طرح، اساساً امکان اعاده‌ی وضع به سابق و اعاده‌ی املاک متعلق به شهروندان به آن‌ها امکان‌پذیر نبوده و تلف اموال صورت گرفته است، لذا در چنین شرایطی شهروند چاره را در این می‌بیند که به دریافت قیمت روز اکتفا نماید.

این امر در قانون الحاق یک تبصره به ماده‌ی ۱ لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی خرید و تملک (مصوب ۱۳۸۸/۰۲/۰۲) نیز به نوعی به رسمیت شناخته شده است، در این قانون مقرر گردیده است «در مواردی که اسناد یا اقدامات دستگاه‌های اجرایی مبنی بر مالکیت قانونی (اعم از این که به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار شده یا نشده باشد) به موجب احکام لازم‌الاجرای قضایی ابطال شده یا می‌شود، دستگاه مربوطه موظف است املاک یادشده را به مالک آن مسترد نماید؛ اما چنانچه در اثر ایجاد مستحذات یا قرار گرفتن اراضی مذکور در طرح‌های مصوب، استرداد آن به تشخیص مرجع صادرکننده‌ی حکم متعذر باشد، دستگاه اجرایی ذی‌ربط می‌تواند با تأمین اعتبار لازم نسبت به تملک این قبیل املاک مطابق این قانون اقدام نماید. در صورتی که حکم دادگاه مبنی بر خلع ید یا قلع‌و‌قمع صادر شده باشد، دادگاه مزبور با درخواست دستگاه اجرایی دستور توقف اجرای حکم یادشده را صادر و دستگاه اجرایی ذی‌ربط موظف است ظرف مدت شش ماه از تاریخ صدور دستور موقت نسبت به پرداخت یا تودیع قیمت روز املاک یادشده اقدام نماید.»

متأسفانه بسیار اتفاق می‌افتد که شهرداری بدون رعایت موازین و مقررات و بدون پرداخت حقوق قانونی مالکان، به املاک اشخاص دست‌اندازی می‌کند. سپس مالکان متضرر از اجرای طرح‌ها، ضمن ترک خانه و کاشانه و تسلیم اجباری مایملک قانونی خود به شهرداری باید برای احقاق حقوق مسلم و بدیهی خود در هزارتوی دستگاه قضایی، پیگیر حقوق خود باشند. از این رو تملکات دستگاه‌های اجرایی و اقدامات خودسرانه‌ی آن‌ها از گذشته تاکنون موجب موج گسترده‌ای از اعتراض‌های مالکانی شده است که تحت تأثیر تملکات غیرقانونی قرار گرفته‌اند. در صورتی که مالکان، بهای اراضی تملک و تصرف‌شده را مطالبه نمایند (بدون این که مدعی تخلف و نقض قانون از سوی شهرداری باشند و یا این که با اجرای طرح عملاً امکان اعاده‌ی وضعیت سابق ممکن نباشد) مرجع قضایی صالح برای رسیدگی، دادگاه‌های عمومی می‌باشد. در ادامه به بررسی موانع موجود بر سر احقاق حقوق مالکان و دریافت قیمت روز املاک تصرف و تملک شده در دادگاه‌های عمومی می‌پردازیم.

گفتار دوم. موانع احقاق حق مالکان در جریان دادرسی

با نقض اصل حاکمیت قانون، مالکان متضرر برای احقاق حقوق خود، به دستگاه قضایی متوسل می‌شوند، لیکن در نیل به حقوق خود با مشکلاتی روبرو می‌شوند. در این بخش به بررسی این معضلات می‌پردازیم. در گام اول، نابرابری میان طرفین دعوا و لزوم تعدیل آن را مورد بررسی قرار می‌دهیم. (گفتار اول) سپس، رویه‌ی حاکم در محاکم مبنی بر محرومیت مالکان از برخی از حقوق قانونی خود، نقد خواهد شد. (گفتار دوم) در پایان نیز تأثیرات اطلاعاتی دادرسی بر احقاق حق مالکان بررسی می‌شود و برای رفع این موانع، راهکارهایی پیشنهاد می‌گردد (گفتار سوم).

بند یکم. نابرابری امکانات طرفین در دادرسی

برتری اداره نسبت به شهروندان در جامعه بر اساس تفاوت در کارکرد و اهداف آن، قابل توجیه است. زیرا حکومت اساساً بدون داشتن جایگاه برتر نسبت به شهروندان، نمی‌تواند وظایف خود را به انجام برساند. از این رو، نابرابری در رابطه‌ی حقوقی میان حکومت و اشخاص خصوصی، ضرورتی انکارناپذیر است، لیکن نابرابری موقعیت این دو در دعوی میان اداره و شهروندان، قابل پذیرش نبوده و در دادرسی، اصل بر برابری میان اداره و شهروند است تا به این ترتیب بی‌طرفی در جریان رسیدگی تضمین گردد.^۱

در دعوی مالکان معترض علیه شهرداری جهت مطالبه‌ی بهای اراضی تملک و تصرف‌شده، نابرابری طرفین دعوا در دادرسی مشهود می‌باشد. شهرداری به عنوان نهاد عمومی غیردولتی از امتیازها و اقتدارات ناشی از قدرت عمومی برخوردار بوده و دانش و تخصص و تجربه‌ی قابل توجهی در دعوی مطروحه در زمینه‌ی سلب مالکیت دارد. همچنین از مشاوران متعددی برخوردار است و به کلیه‌ی اسناد و مدارک مربوط به دعوا اعم از اسناد تصویب طرح و تأمین اعتبار آن و نحوه‌ی عملکرد

۱. جلالی، محمد و اسدالله یآوری، درآمدی بر حقوق اساسی، چاپ اول، تهران: میزان، ۱۳۹۹، صص ۲۲ و ۲۳.

شهرداری در تصرف و تملک املاک واقع در طرح دسترسی کامل دارد. لذا به راحتی می‌تواند جریان دادرسی و نتیجه‌ی آن را به سود خود رهنمون سازد. در حالی که مالکان معترض، از امتیازهای مزبور محروم بوده و چه بسا دانش لازم در مسائل حقوقی و توان مالی برای برخورداری از وکیل و مشاور را نیز نداشته باشند. هم‌چنین به دلیل پنهان‌کاری شهرداری و عدم شفافیت در خصوص نحوه‌ی تصویب و اجرای طرح از بسیاری از اسناد و مدارک مربوط به دعوا محروم می‌باشند. از سوی دیگر، به دلیل تملک غیرقانونی شهرداری و ترک خانه و کاشانه‌ی خود از نظر روحی و روانی نیز در شرایط مناسبی به سر نمی‌برند. لذا موضع آن‌ها در دادرسی، بسیار ضعیف و شکننده می‌باشد.

با عنایت به نابرابری طرفین دعوا، ضرورت دارد با پیش‌بینی سازوکارهایی، اصل برابری امکانات اصحاب دعوا در این‌گونه از دعوای تضمین گردد تا رسیدگی منصفانه محقق شود. جهت تعدیل نابرابری اصحاب دعوا، تضمین دسترسی مالکان معترض به اسناد و مدارک مربوط به دعوا و هم‌چنین نقش فعال دادرس مستقل و بی‌طرف برای تحقق عدالت و جلوگیری از تضییع حقوق شهروندان اهمیت زیادی دارد که در دو بند ذیل به بررسی آن می‌پردازیم.

۱. تضمین دسترسی مالکان به اسناد و مدارک

دسترسی به ادله و مدارک مربوط به دعوا از لوازم رسیدگی منصفانه می‌باشد که امکان مشارکت مؤثر و فعال شهروندان را در دادرسی فراهم می‌نماید. محتمل است به دلیل پنهان‌کاری‌های مقامات اداری، شهروندان به ادله و مدارک لازم برای اثبات حقانیت خود دسترسی نداشته باشند و نتوانند مشارکت مؤثری در دادرسی داشته باشد که در نهایت احقاق حق آن‌ها دشوار می‌گردد. در ایالات متحده‌ی آمریکا، قوانین و مقررات مختلفی، نهادهای اداری را ملزم به افشای اطلاعات نموده است. افشای اطلاعات به ویژه در زمانی که اداره، یک طرف دعوا است، بسیار اهمیت دارد و شاکه، حق دارد به هر سند و مدرک مرتبط با دعوا دسترسی داشته باشد. در انگلستان اداره‌ی طرف شکایت، موظف به افشای اطلاعات می‌باشد. لذا نهادهای اداری نمی‌توانند به طور مجمل به گزارش‌های

1 Pinto, Andrew and Nitti Simmonds, *Disclosure Issues in Administrative Proceedings*, Pinto Wray James LLP, 2000: 7.

2Pierce, Richard, Sidney Shapiro, and Paul Verkuil, *Administrative law and Process*, Fourth Edition, New York: Foundation press, 2004: 410,411,432.

غیررسمی استناد کنند بلکه ملزم به افشای دقیق و کامل کلیه مدارک و اسناد می‌باشند.^۱ در دعوای مطالبه‌ی بها علیه شهرداری نیز ضرورت دارد مالکان متضرر به اسناد و مدارک مربوط به تصویب و نحوه‌ی اجرای طرح و تملک اراضی، دسترسی داشته باشند، در غیر این صورت، شهرداری با پنهان‌کاری و کوتاه نمودن دست شهروندان از اسناد و مدارک، حقوق و آزادی‌های اشخاص را تضییع خواهد نمود.

به موجب ماده‌ی ۲۱۲ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، هرگاه سند یا اطلاعاتی که مربوط به موضوع دعوا است نزد ادارات دولتی، بانک‌ها، شهرداری‌ها و... موجود باشد و دادگاه آن را مؤثر در موضوع تشخیص دهد، به درخواست یکی از اصحاب دعوا، دستور ارسال رونوشت از آن سند را صادر می‌نماید. اداره یا سازمان مربوط مکلف است فوری دستور دادگاه را انجام دهد. ادارات دولتی و شهرداری‌ها و... در صورتی که خود نیز طرف دعوا باشند، ملزم به رعایت مفاد این ماده خواهند بود. (تبصره‌ی ۲) بنابراین دادرس باید از این امکان قانونی بهره‌جسته و هر سندی را که می‌تواند کاشف از واقع و روشن نمودن نحوه‌ی اقدامات شهرداری در فرآیند تصرف و تملک اراضی و اجرای طرح باشد، از مراجع ذی‌ربط تقاضا نماید تا به این ترتیب با روشن شدن زوایای پنهان دعوا، امکان احقاق حق و اجرای عدالت میسر گردد.

عدم شفافیت و عدم ارائه‌ی اسناد و مدارک از سوی شهرداری موجب کتمان واقع و گمراهی قاضی از مسیر اصلی دادرسی خواهد شد. لذا شایسته است در صورت استنکاف مقام مربوطه از ارائه‌ی اسناد و مدارک، مجازات اداری مقرر در این ماده (انفصال موقت از خدمات دولتی از شش ماه تا یک سال) در مورد وی، اعمال گردد. همچنین مطابق مواد ۲۰۹ و ۲۱۰ قانون مزبور، در صورت عدم ارائه‌ی اسناد و مدارک، دادگاه می‌تواند این استنکاف را از قرائن مثبت‌تلقی نماید. مواد فوق‌الذکر در دسترسی مالکان معترض به اسناد و مدارک مورد نیاز برای اثبات حقانیت خود اهمیت بسیار زیادی دارد، لذا ضرورت دارد به طور مؤثری مورد توجه دادرسان قرار گیرد.

1Maurici, James, "Disclosure in Judicial Review", *Judicial Review*, vol. 14, 2009: 2.

از سوی دیگر، با اجرای «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (مصوب ۱۳۸۸/۰۵/۳۱) هر ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را خواهد داشت. این قانون در دعوای اداره و شهروند از جمله دعوای مالکان متضرر علیه شهرداری برای مطالبه‌ی بها، بسیار کارگشا و مؤثر خواهد بود. از این رو، اجرای این قانون می‌تواند تضمین‌کننده‌ی دسترسی اشخاص به اسناد و مدارک لازم برای اثبات تعدی مقامات اداری از حدود صلاحیت قانونی خویش و نقض اصل حاکمیت قانون باشد. ضرورت دارد، استثنائات دسترسی به اسناد و مدارک که در فصل چهارم این قانون با عبارات کلی هم چون امنیت و آسایش عمومی، حریم خصوصی و ... پیش‌بینی شده است، به صورت مضیق و محدود تفسیر گردد تا این فصل از قانون، دستاویزی برای محرومیت شهروندان از دسترسی به اطلاعات نگردد.

۲. ضرورت نقش فعال دادرسی مستقل و بی‌طرف

تحول نظام‌های حقوقی در جوامع پیشرفته به سمت توسعه‌ی اختیارات قضات بوده است تا به این ترتیب با مشارکت فعال و مؤثر دادرسان، زمینه‌ی صدور احکام واقعی و تحقق عدالت در جامعه فراهم گردد.^۱ قاضی به عنوان مدافع منافع عمومی، از اختیارات تحقیقی قابل توجهی برخوردار می‌باشد و ضرورت دارد با اقدامات مقتضی به جمع‌آوری ادله و ارزیابی صحت ادعای اصحاب دعوا بپردازد و در جهت کشف حقیقت و اجرای عدالت گام بردارد. در اصل ۲۲ از اصول آیین دادرسی مدنی فراملی نیز نقش فعال دادرسی به رسمیت شناخته شده است، به طوری که مقرر گردیده است که دادرسی می‌تواند دستور ارائه‌ی دلیلی را بدهد که هیچ یک از اصحاب دعوا قبلاً به آن استناد

۱. آذربایجانی، علی‌رضا، مبانی ارزیابی ادله در آیین دادرسی مدنی، ایران و فراملی، فصلنامه‌ی حقوق، مجله‌ی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره‌ی ۳۹، شماره‌ی ۳، پاییز ۱۳۸۸، صص ۱-۳؛ کریمی، عباس، ابراهیم تقی زاده، و رحیم مختاری، اصول حاکم بر ارزیابی قضایی شرایط عمومی ادله اثبات مدنی، دو فصلنامه‌ی علمی-پژوهشی دانش حقوق مدنی، شماره‌ی ۲، ۱۳۹۱، ص ۳۲.

۲. صدرزاده افشار، سیدمحسن، ادله‌ی اثبات دعوی در حقوق ایران، چاپ اول، تهران: مرکز نشر دانشگاه، ۱۳۶۹.

نکرده‌اند.^۱ در ماده‌ی ۱۹۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی نیز پیش‌بینی شده است که در کلیه‌ی امور حقوقی، دادگاه‌ها علاوه بر رسیدگی به دلایل طرفین دعوا، هرگونه تحقیق یا اقدامی را که برای کشف حقیقت لازم باشد، انجام خواهند داد.

جهت جبران نابرابری طرفین در دعوی مالکان متضرر علیه شهرداری برای مطالبه‌ی بهای روز املاک و اراضی تصرف و تملک شده، نقش فعال دادرسی و استفاده از امکان قانونی مقرر شده در ماده‌ی ۱۹۹ قانون آیین دادرسی مدنی بسیار مهم و مؤثر برای دادرسی منصفانه می‌باشد. دادرسی برای تحقق قضاوت عادلانه ضرورت دارد با مشارکت مؤثر در دادرسی به کشف واقع اهتمام ورزد و در خصوص حقانیت مالکین و نحوه اجرای قانون از سوی شهرداری تحقیقات لازم و مقتضی را به عمل آورد. انفعال دادرسی در این‌گونه دعاوی در نهایت موجب انحراف دادرسی و تضییع حقوق و آزادی‌های اشخاص به دلیل نابرابری امکانات طرفین و برخورداری شهرداری از امتیازهای ناشی از قدرت عمومی خواهد شد.

شایان ذکر است ماده‌ی فوق‌الذکر، به منزله‌ی تحصیل دلیل نیست، بلکه دادرسی با بی‌طرفی کامل، اقدامات مقتضی را انجام می‌دهد تا به حقیقت امر دست یابد. آدر مواد ۲۴۸ و ۲۵۷ قانون آیین دادرسی مدنی نیز این امکان برای دادرسی پیش‌بینی شده است که رأی ساق و بدون درخواست قبلی طرفین دعوا دستور مقتضی جهت معاینه‌ی محل، تحقیق محلی و کارشناسی صادر نماید. البته برای رعایت حقوق اصحاب دعوا ضرورت دارد موضوع قرار و وقت اجرای آن به طرفین ابلاغ شود تا آن‌ها فرصت دفاع داشته باشند. لذا ظرفیت قانونی برای مشارکت فعال و مؤثر دادرسی در دادگاه‌های عمومی، وجود دارد و برای تحقق دادرسی منصفانه و نیل به اجرای عدالت و تضمین اصل حاکمیت قانون، استفاده از این ظرفیت‌های قانونی اهمیت قابل توجهی دارد.

۱. غمامی، مجید و حسن محسنی، اصول آیین دادرسی مدنی فراملی، چاپ اول، بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۸۶، ص ۱۴۶.

۲. نهرینی، فریدون، آیین اثبات و دادرسی، مجموعه مقالات حقوقی، چاپ اول، گنج دانش، ۱۳۹۱، ص ۷۰.

تصمیمات شهرداری که منجر به تصرف و تملک املاک اشخاص بدون پرداخت بهای آن‌ها می‌شود، از مصادیق آشکار نقض اصل حاکمیت قانون و خروج از صلاحیت قانونی است. از این رو، شهرداری در جریان رسیدگی با طرح ایرادات مختلف به دعوای سعی در کتمان و انکار نقض اصل حاکمیت قانون از سوی شهرداری دارد و طی لوایح متعددی بر اجرای قوانین و مقررات توسط شهرداری و عدم حقانیت مالکین اصرار می‌نماید. لذا دادرس مستقل و بی‌طرف با نقش فعال و مؤثر خود بایستی در جهت کشف واقع گام بردارد تا مقامات شهرداری از ضعف موقعیت مالکان و عدم دسترسی آن‌ها به بسیاری از اسناد و مدارک مربوط به دعوای سوءاستفاده نمایند و با پنهان‌کاری و کارشکنی و اعمال نفوذ، تخطی خود از اجرای قوانین و مقررات مربوط به تملک را به حاشیه نرانند. در غیر این صورت، امکان موفقیت شهروند در اثبات حقانیت خود برای مطالبه‌ی بهای روز اراضی تملک و تصرف‌شده به حداقل می‌رسد و خساراتی که به شهروند وارد شده است، بدون جبران باقی می‌ماند.

بند دوم. محرومیت مالکان از اجرت‌المثل ایام تصرف در آرای محاکم

به موجب ماده‌ی ۸ لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی خرید و تملک، تصرف اراضی و خلع ید مالک قبل از پرداخت حقوق قانونی مالک مجاز نمی‌باشد. در شرایط استثنایی همچون استنکاف مالک از انجام معامله، مجهول بودن مالک و... دستگاه اجرایی مکلف به واریز بهای ملک به صندوق ثبت قبل از تصرف می‌باشد. در صورت فوریت نیز با رعایت ماده‌ی ۹ حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ تصرف، بایستی حقوق قانونی مالک پرداخت شود. لیکن متأسفانه بسیار اتفاق می‌افتد که شهرداری بدون رعایت مواد فوق‌الذکر، اقدام به تصرف و تملک اراضی متعلق به شهروندان می‌نماید، به طوری که پس از گذشت سال‌ها از تاریخ تملک و تصرف و اجرای طرح، همچنان برخی از مالکان، بهای اراضی و املاک خود را که مورد تصرف و تملک قرار گرفته است، دریافت ننموده‌اند و شهرداری از پرداخت و یا تودیع به حساب صندوق ثبت استنکاف نموده است.

مطابق اصل حاکمیت قانون و منع خروج از حدود صلاحیت قانونی، اعمال و اقدامات اداری که بدون رعایت ضوابط و تشریفات قانونی صورت می‌گیرد، باطل بوده و موجب مسئولیت اداری، مدنی

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۰۱

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

و گاه کیفری برای مقام اداری خواهد شد. تصرف و تملک اراضی و خلع ید مالکان نیز، صرفاً در صورتی صحیح و مجاز است که با رعایت کلیه تشریفات و ضوابط قانونی باشد. بنابراین، تملک و تصرف اراضی بدون رعایت قانون و بدون پرداخت حقوق قانونی مالکان، اقدامی غیرقانونی و باطل بوده و موجب ضمان برای دستگاه اجرایی خواهد شد، به طوری که مقامات اداری که به تصرف و تملک املاک بدون رعایت قانون اقدام می‌نمایند، علاوه بر مسئولیت اداری مشمول احکام غصب در قانون مدنی و هتک حرمت منازل و املاک غیر در قانون مجازات اسلامی (مواد ۶۹۰-۶۹۶) می‌گردند. در غیر این صورت، حقوق و آزادی‌های شهروندان، قربانی اقدامات خودسرانه‌ی مقامات اداری شده و نقض اصل حاکمیت قانون به امری رایج در کشور بدل می‌گردد.

مطابق ماده‌ی ۳۱ قانون مدنی، هیچ مالی را از تصرف صاحب آن، نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون. لذا کلیه‌ی نهادهای دولتی و عمومی از جمله شهرداری از هر گونه تعرض و تجاوز به حقوق مالکان ممنوع می‌باشند، مگر در مواردی که کلیه‌ی تشریفات و ضوابط قانون را رعایت نموده باشند. در ماده‌ی ۳۰۸ قانون مدنی نیز مقرر شده است، اثبات ید بر مال غیر بدون مجوز در حکم غصب بوده و احکام غصب جاری می‌گردد، به این ترتیب که غاصب باید مال را عیناً به صاحب آن رد نماید و اگر عین، تلف شده باشد باید مثل یا قیمت آن را بدهد. (ماده‌ی ۳۱۱) در خصوص منافع ایام غصب نیز، غاصب، ضامن بوده حتی اگر استیفای منفعت نکرده باشد. (ماده‌ی ۳۲۰) لذا مالکانی که بدون پرداخت حقوق قانونی آن‌ها و بدون رعایت قوانین مربوطه، املاکشان مورد تصرف و تملک شهرداری قرار گرفته است (و به عبارت دقیق‌تر غصب گردیده) به دلیل تصرف و تملک غیرقانونی شهرداری (غاصب)، مطابق قانون مدنی و اصول مسلم حقوقی همچون اصل لاضرر، علاوه بر بهای روز املاک تملک شده، محق برای دریافت اجرت‌المثل ایام تصرف نیز می‌باشند تا به این ترتیب منافی که به جهت اقدام غیرقانونی شهرداری (غاصب) سال‌ها از آن محروم گردیده‌اند، جبران گردد.

در برخی از آرای صادره از محاکم عمومی، حقانیت مالکینی که بدون رعایت قانون، املاکشان مورد تصرف و تملک شهرداری قرار گرفته است برای دریافت اجرت‌المثل ایام تصرف، به درستی به

رسمیت شناخته شده است. برای نمونه شعبه‌ی ۶ دادگاه حقوقی تهران، طی دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۱۳۷-۹۲۰ مورخه ۱۳۹۲/۱۱/۰۲ اعلام نموده است: «بر اساس صدر ماده‌ی ۸ لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی خرید و تملک ... دستگاه‌های اجرایی قبل از تملک و پرداخت قیمت عادله‌ی روز املاک واقع در طرح، مجاز به تصرف املاک واقع در طرح نمی‌باشند و نظر به این‌که قانون‌گذار ... تشریفات و نحوه‌ی تملک املاک واقع در طرح را به صراحت بیان نموده لیکن در پرونده‌ی تحت نظر شهرداری (خواننده) بدون رعایت مقررات قانونی یادشده مبادرت به اجرای طرح و تصرف ملک خواهان نموده است و از طرفی در هیچ یک از مقررات قانونی ناظر به نحوه‌ی تملک، صرف وقوع ملک در طرح، مجوز تصرف قبل از پرداخت قیمت و تملیک را به دستگاه مجری طرح اعطا ننموده، علی‌هذا با توجه به مراتب فوق و احراز مالکیت خواهان ... و تصرفات خواننده از سال ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۲/۰۲/۰۱ در ملک متعلق به خواهان ... مستحق مطالبه‌ی اجرت‌المثل ایام تصرف ... می‌باشد.» رأی مزبور در شعبه‌ی ۱ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، به موجب دادنامه‌ی شماره‌ی ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۰۱۰۰۵۳۰ مورخه ۱۳۹۳/۰۴/۲۴ با این استدلال که در مانحن فیه جوازی برای تصرفات شهرداری قبل از تملک وجود ندارد و برحسب قاعده‌ی فقهی من له الغنم فعلیه الغرم و ماده‌ی ۳۲۰ قانون مدنی، تأیید گردیده است.^۱

شعبه‌ی ۱۱۹ دادگاه عمومی تهران نیز به موجب دادنامه‌ی شماره‌ی ۶۲۱ مورخه ۱۳۹۳/۰۵/۱۴ اعلام نموده است: «... مالکیت رسمی خواهان محرز بوده ... تصرف شهرداری در ملک خواهان برابر مقررات مربوط صورت نگرفته تا موجب سلب مالکیت خواهان شود ... بنابراین دادگاه دعوی خواهان را ثابت تشخیص داده و مستند به مواد ۳۰۸ و ۳۱۱ و ۳۲۰ قانون مدنی حکم به محکومیت خواننده (شهرداری منطقه‌ی ۱۳) ... بابت بهای ملک خواهان به نرخ روز و مبلغ ... بابت اجرت‌المثل ایام تصرف ملک خواهان از تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۹ لغایت ۱۳۹۳/۰۵/۱۳ ... اعلام می‌دارد.» متأسفانه رأی مزبور، توسط شعبه‌ی ۳ دادگاه تجدیدنظر استان تهران طی دادنامه‌ی شماره‌ی ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۰۳۰۱۳۳۶

۱. فتاحی، مهدی، دعوای مطالبه‌ی اجرت‌المثل ایام تصرف املاک تصرف‌شده از سوی دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی، فصلنامه‌ی رأی، مطالعات آرای قضایی شماره‌ی ۱۳، زمستان ۱۳۹۴، صص ۵۴ و ۵۵.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۰۳

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

مورخه ۱۳۹۳/۱۰/۲۳ نقض گردید، با این استدلال که «... تصرفات شهرداری در اجرای مقررات قانونی بوده و بر اساس مقررات قانونی مالک صرفاً استحقاق دریافت قیمت روز ملک را دارد.»^۱ به این ترتیب مالک از دریافت حق قانونی و مسلم خود در خصوص اجرت‌المثل ایام تصرف غیرقانونی شهرداری، محروم گردیده و رأی صادره به موجب استدلالی مغایر با قوانین و اصول مسلم حقوقی موجب تضییع حق مالک متضرر از اجرای طرح گردیده است.

در دادنامه‌ی شماره‌ی ۹۶۷ - ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ صادره از شعبه‌ی ۱۷۷ دادگاه عمومی تهران به درستی حق مالک برای دریافت اجرت‌المثل ایام تصرف با این استدلال شناسایی شده است که «... اگر تصرفات دستگاه مربوطه مستند به طرح مصوب نباشد از مصادیق غاصبانه محسوب می‌شود ... با امعان نظر به این که دستگاه اجرایی، شهرداری، در اجرای طرح مصوب بدون ملاحظه‌ی مقررات یادشده اراضی تحت تملک خواهان را ... تصرف نموده است لذا مالک مستحق دریافت قیمت عادلانه روز می‌باشد ... و حکم بر محکومیت خواننده به پرداخت ... ریال به عنوان اجرت‌المثل ایام تصرفات خواننده از تاریخ ۱۳۸۶/۰۸/۰۷ لغایت صدور حکم در حق خواهان ... اعلام می‌نماید.» لیکن این بار نیز با تجدیدنظرخواهی شهرداری، شعبه‌ی ۱۳ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، در دادنامه‌ی مورخه ۱۳۹۲/۰۴/۲۳ به شماره‌ی ۹۲۰۹۹۷۰۲۲۱۳۰۰۵۱۴ اعلام نموده است: «... در خصوص حکم محکومیت به پرداخت اجرت‌المثل، تجدیدنظرخواهی وارد و اعتراض محمول بر صحت می‌باشد زیرا اقدام شهرداری در تصرف قطعات مورد نزاع فاقد عنوان غاصبانه می‌باشد و تصرف با مجوز حاصل از قوانین موضوعه می‌باشد» لذا حقانیت مالک برای دریافت اجرت‌المثل ایام تصرف ناشی از اقدامات

۱. فتاحی، مهدی، *دعوی مطالبه‌ی اجرت‌المثل ایام تصرف املاک تصرف‌شده از سوی دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی*، فصلنامه‌ی رأی، مطالعات آرای قضایی شماره‌ی ۱۳، زمستان ۱۳۹۴، صص ۳۸ و ۳۹.

۲. زینالی، توحید، *دعوی مطالبه بهای اراضی تصرفی شهرداری در رویه دادگاه‌ها*، چاپ اول، چراغ دانش، ۱۳۹۹، صص ۲۱۸-۲۲۳.

غیرقانونی شهرداری مورد پذیرش واقع نشده و مالک از بخشی از حقوق قانونی خود محروم گشته و زیان وارده به وی جهت اجرای طرح عمومی به طور قانونی جبران نگردیده است.

با بررسی آرای صادره از محاکم عمومی آشکار می‌گردد که در دادنامه‌های بسیار زیادی، خواسته‌ی مالکان در خصوص اجرت‌المثل ایام تصرف، رد گردیده است و به نظر می‌رسد صدور چنین آرای به رویه‌ای در محاکم بدل گردیده است. ضرورت دارد برای جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص و جبران خسارات وارده به آن‌ها این رویه اصلاح گردد. لازم به ذکر است اگر شهرداری با رعایت قانون نحوه‌ی خرید و تملک و قانون نحوه‌ی تقویم، اقدام به تملک و تصرف اراضی متعلق به اشخاص نماید، موضوع اجرت‌المثل، اساساً مطرح نمی‌گردد زیرا با پرداخت حقوق قانونی مالکان مطابق قوانین مزبور، تصرف شهرداری، قانونی و صحیح بوده و دیگر موجبی برای دریافت اجرت‌المثل برای مالکین وجود ندارد. اجرت‌المثل ایام تصرف هنگامی مطرح می‌گردد که شهرداری بدون رعایت ضوابط قانونی و بدون پرداخت حقوق قانونی مالکان، اقدام به تملک و تصرف اراضی متعلق به شهروندان نماید. در چنین شرایطی طبق اصل لاضرر و قواعد عام حقوق مدنی و ضمان قهری، به جهت تصرف غیرقانونی بایستی اجرت‌المثل ایام تصرف به مالک پرداخت گردد.

پرداخت قیمت روز املاک تملک و تصرف‌شده، نافی حق مالکان برای دریافت اجرت‌المثل ایام تصرف غیرقانونی شهرداری نمی‌باشد. لذا به جهت نقض اصل حاکمیت قانون از سوی شهرداری و تصرف و تملک غیرقانونی املاک، برای جبران خسارات وارده به مالکان علاوه بر پرداخت بهای روز، الزام به پرداخت اجرت‌المثل ایام تصرف امری منطقی و قانونی می‌باشد. به این ترتیب ضمانت اجرایی برای تخطی شهرداری از اجرای قانون وجود خواهد داشت تا در صورت خروج شهرداری از حدود صلاحیت قانونی خود، علاوه بر قیمت روز به پرداخت اجرت‌المثل ایام تصرف مطابق قواعد و اصول حقوقی نیز محکوم گردد و به این ترتیب زیان وارده به مالکان به صورت منصفانه‌ای جبران گردد.

پرداخت خسارت به مالکان در تملک اجباری در حقوق انگلستان، بر اساس اصل تعادل است. طبق اصل تعادل، فردی که مال خصوصی از وی گرفته می‌شود، بعد از تملک اجباری نباید از نظر

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۰۵

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

مالی در شرایط بدتر یا بهتر از قبل باشد. لذا قیمت پرداخت شده توسط مقامات اجرایی علاوه بر ارزش زمین، شامل مبلغ مربوط به تأثیرات مضر، آسیب زدن و اختلال نیز می‌باشد. از این رو، در حقوق انگلستان در زمینه‌ی تملک دو اصل مبنای تعیین غرامت می‌باشد: اصل برابری و اصل غرامت کامل. مطابق اصل برابری، وضعیت اقتصادی مالک باید به پیش از تملک برگردد، به نحوی که با پرداخت غرامت، وضعیت مالک بهتر یا بدتر نسبت به پیش از تملک نگردد. مطابق اصل پرداخت غرامت کامل، مالک و صاحبان حقوق، مستحق دریافت همه‌ی غرامات وارده بر ملک می‌باشند، به طوری که هیچ زبانی بدون غرامت نباشد. لازم به ذکر است برای جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، تعیین غرامت بر مبنای قیمت روز خرید و فروش در بازار صورت خواهد گرفت.^۲

به موجب آزایی که اجرت‌المثل ایام تصرف به مالکان متضرر از اقدامات غیرقانونی شهرداری پرداخت نمی‌گردد، بخشی از خسارات وارده به مالکان اساساً جبران نمی‌شود، لذا در اجرای طرح‌های عمومی، اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی نقض و حقوق مسلم و قانونی بخشی از مالکان تضییع می‌گردد. لذا این آرا با نقض صریح اصول و قواعد حقوقی و قوانین و مقررات متعدد که پیش از این به آن‌ها اشاره نمودیم، ضمن تطهیر تصرف غیرقانونی شهرداری، مالکان را از حق قانونی و مشروع دریافت اجرت‌المثل ایام تصرف غیرقانونی محروم می‌نمایند و به این ترتیب موجب تضرر مالکان می‌شوند و نقض اصل حاکمیت قانون را نیز توسعه و مشروعیت می‌بخشند. لذا ضرورت دارد قضات محترم با رعایت قانون و مسلمات حقوقی و با هدف تضمین اصل حاکمیت قانون، رویه‌ای را که کاملاً برخلاف قانون بوده و منجر به تضییع حقوق مالکان گردیده است، اصلاح نمایند و با اجرای صحیح و دقیق قانون، پاسدار حق‌ها و آزادی‌های شهروندان باشند.

۱. ادیب، حسین و سایرین، تحدید مالکیت خصوصی در اجرای طرح‌های عمومی و جبران خسارات ناشی از آن در نظام حقوقی ایران و انگلستان، فصلنامه‌ی پژوهش حقوق خصوصی، پیاپی ۳۳، زمستان ۱۳۹۹، ص ۱۹.

۲. پارساپور، محمدباقر و سایرین، بررسی تطبیقی جبران غرامت تملک املاک اشخاص خصوصی از سوی نهادهای عمومی در حقوق انگلستان و ایران با تأکید بر رویه قضایی، مجله‌ی حقوق خصوصی، پیاپی ۳۷، پاییز و زمستان ۱۳۹۹، ص ۳۸۱.

بند سوم. اطاله‌ی دادرسی و کاهش ارزش بهای روز تعیین شده

تحلیل اقتصادی دادرسی و ارزیابی آن از نظر زمان و هزینه (اعم از مادی و معنوی) مفهوم نوینی از عدالت را ارائه می‌نماید که «عدالت کارا» نامیده می‌شود. کارا بودن دادرسی یعنی دادرسی از نظر زمان و هزینه، معقول و متعارف باشد. سرعت و دقت هر دو برای اجرای عدالت لازم است و باید میان آن‌ها تعادل و سازش ایجاد کرد. اگر ارزش به دست آمده از دادرسی برای خواهان با هزینه‌هایی که متحمل شده است، هم‌خوانی نداشته باشد، رأی صادره، کارا تلقی نمی‌شود.^۱

تأخیر زیاد در دادرسی حتی اجرای بهترین قوانین را غیرممکن و آن‌ها را به کلماتی بی‌جان بدل می‌کند. از سوی دیگر، فرآیند رسیدگی به دعوی هرچه طولانی‌تر باشد بر مقدار هزینه‌های زیان‌دیده خواهد افزود. از این رو در دعوای مطالبه‌ی بهای املاک تملک و تصرف‌شده، مدت و سرعت رسیدگی برای مالکان معترض که بدون دریافت حقوق قانونی خود، املاک خویش را از دست داده‌اند، دارای اهمیت زیادی است. لذا ضرورت دارد در مدت معقولی رسیدگی صورت گیرد و خسارات وارده به آن‌ها جبران گردد تا در کوتاه‌ترین زمان به حقوق قانونی خود نائل شوند. بدیهی است هر گونه اطاله در رسیدگی موجب نارضایتی عمومی و بی‌اعتمادی مردم به قوه‌ی قضاییه و حاکمیت خواهد شد.

در قوانین برای رسیدگی به دعوای مطالبه‌ی بهای مالکان متضرر از اقدامات غیرقانونی شهرداری، دادرسی ویژه و یا فوری و خارج از نوبت پیش‌بینی نشده است. لذا همچون سایر دعوای مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. امروزه اطاله‌ی رسیدگی در نظام حقوقی ما، به دلایل متعدد از جمله تراکم بسیار زیاد پرونده‌ها، عدم حمایت مؤثر از نهاد داوری، عدم استفاده کافی از امکانات و تکنولوژی روز و ... موجب گردیده است که جریان برخی از رسیدگی‌ها سال‌ها به طول انجامد. بنابراین مراجعه به دادگاه آغاز

۱. محسنی، حسن، *اداره‌ی جریان دادرسی مدنی بر پایه‌ی همکاری و در چارچوب اصول دادرسی*، چاپ سوم، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۳، صص ۲۶۷ و ۲۶۸.
۲. زارعی، محمدحسین، *گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن*، چاپ اول، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۴، ص ۱۷۰.
۳. زرگوش، مسئولیت مدنی دولت، پیشین، ص ۵۸۳.

راهی طولانی و پرفراز و نشیب برای مالکان متضرری است که خانه و کاشانه‌ی آن‌ها بدون رعایت قانون و پرداخت حقوق قانونی ایشان مورد تصرف و تملک غیرقانونی شهرداری قرار گرفته است. از این رو، ضرورت دارد که با پیش‌بینی دادرسی فوری و خارج از نوبت برای این‌گونه از دعاوی، در جهت تضمین حق دادخواهی مالکان متضرر گام برداشت.

فرآیند طولانی رسیدگی، موجب کاهش ارزش بهای روز تعیین‌شده برای اراضی متعلق به مالکان معترض خواهد شد. بنابراین اطلاع‌رسانی رسیدگی موجب تضرر بیش از پیش مالکان از اقدامات غیرقانونی شهرداری می‌گردد و بر زیان وارده به آن‌ها می‌افزاید، به طوری که بهای پرداختی به آن‌ها خسارات وارده را اساساً جبران نخواهد کرد و بخش قابل توجهی از زیان وارده بدون جبران باقی می‌ماند و حقوق مالکان به طور نامنصفانه و غیرقانونی تضییع می‌گردد. در ادامه راهکارهایی را برای حل این معضل پیشنهاد می‌نماییم تا از تضییع حقوق قانونی و مسلم مالکان جلوگیری نموده و در راه اجرای صحیح و دقیق قانون و تحقق عدالت گام برداریم.

۱. لزوم ارزیابی قیمت روز در زمان اجرای حکم

زمان ارزیابی زیان، می‌تواند زمان ورود زیان، زمان اقامه‌ی دعوی، زمان صدور حکم نهایی (قطعی) و یا زمان اجرای حکم باشد. هر چه این زمان به زمان پرداخت قطعی غرامت، نزدیک‌تر باشد می‌توان به تمایل آن نظام حقوقی به هویت جبرانی غرامت باور داشت. در دعاوی مطالبه‌ی بهای املاک تصرف و تملک‌شده، با توجه به روند صعودی قیمت املاک در کشور، زمان ارزیابی بهای روز اراضی دارای اهمیت بسیار زیادی می‌باشد. غالباً در اوایل دادرسی، قیمت روز املاک ارزیابی می‌گردد و پس از طی تشریفات و مراحل دادرسی که گاه سال‌ها به طول می‌انجامد قیمت ارزیابی‌شده در سالیان گذشته به مالکین پرداخت می‌گردد که اساساً با قیمت روز بسیار فاصله دارد، زیرا سال‌ها از زمان ارزیابی‌شده سپری شده است.

مطابق قانون نحوه‌ی تقویم، شهرداری ملزم به پرداخت بهای روز املاک تملک‌شده می‌باشد، لذا ضرورت دارد، در زمان اجرای حکم، قیمت روز املاک تملک و تصرف‌شده مورد ارزیابی قرار گیرد و سپس به مالکان پرداخت شود. ارزیابی قیمت روز در زمان اقامه‌ی دعوا و به طور کلی پیش از زمان اجرای حکم، موجب تضرر مالکان می‌گردد زیرا آن‌ها به دلیل گرفتاری در هزارتوی فرآیند رسیدگی و دادرسی، سال‌ها پس از اقامه‌ی دعوا و قطعیت حکم محتمل است به حقوق قانونی خود نائل شوند. از این رو، به دلیل روند افزایشی قیمت املاک و اراضی در کشور، بهای پرداختی به مالکانی که املاک خود را از دست داده‌اند، زیان وارده به ایشان را جبران نخواهد کرد و بخش قابل توجهی از ضررهای مالکان بدون جبران باقی می‌ماند و آشکارا اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی نقض می‌گردد. به موجب تبصره‌ی ماده‌ی ۱۹ قانون کانون کارشناسان رسمی دادگستری «در مواردی که انجام معاملات مستلزم تعیین قیمت عادلانه‌ی روز از طرف کارشناس رسمی است، نظریه‌ی اعلام‌شده حداکثر تا شش ماه از تاریخ صدور معتبر خواهد بود.» قانون‌گذار در این ماده، صراحتاً اعتبار نظریه‌ی کارشناسان جهت تعیین بهای روز را تا شش ماه اعلام نموده است، زیرا غالباً پس از گذشت شش ماه، قیمت روز، تغییرات قابل توجهی خواهد داشت. در خصوص املاک و اراضی با توجه به وضعیت اقتصادی کشور، غالباً این تغییرات محسوس‌تر و ملموس‌تر می‌باشد. لذا تحمیل قیمت ارزیابی شده در زمان اقامه‌ی دعوا که گاه ممکن است فاصله‌ی چندین ساله با زمان اجرای حکم داشته باشد، اساساً قیمت روز نبوده و مغایرت صریح با قانون نحوه‌ی تقویم دارد که بر پرداخت قیمت روز به مالکان متضرر از اجرای طرح‌ها تأکید می‌نماید.

با عنایت به تصریح قانون نحوه‌ی تقویم به پرداخت بهای روز املاک تملک و تصرف‌شده توسط شهرداری شایسته است قضاات منصف و مستقل برای احقاق حقوق مالکان متضرر و اجرای صحیح و دقیق قانون، پس از احراز حقانیت مالکان و لزوم پرداخت بهای روز، فرآیند ارزیابی بهای روز را به اجرای احکام محول نمایند تا پس از قطعیت رأی تحت نظارت دادگاه، قیمت روز املاک تصرف و تملک شده توسط کارشناسان ارزیابی و فوراً به مالکین پرداخت گردد تا به این ترتیب، زیان وارده به مالکان جبران گردد و گذشت زمان و اطاله‌ی رسیدگی موجب تضرر مالکانی نگردد که املاکشان قربانی اقدامات غیر قانونی شهرداری قرار گرفته است.

به جهت نابرابری امکانات مالکان و شهرداری در دعوی مزبور محتمل است شهرداری به دلیل اقتدارات و امتیازات خود بر کارشناسان جهت ارزیابی بهای روز اراضی، تأثیرات قابل توجهی داشته باشد. به طوری که اکثر کارشناسان برای جلب رضایت شهرداری، ملاحظاتی را هنگام ارزیابی قیمت روز مدنظر قرار می‌دهند که اساساً برخلاف حقوق قانونی مالکان می‌باشد، به همین دلیل است که غالباً قیمت اعلامی از سوی کارشناسان بسیار پایین‌تر از قیمت روز اراضی و املاک تصرف و تملک شده می‌باشد. اطلاعاتی رسیدگی و عدم ارزیابی قیمت روز در زمان اجرای حکم، موجب می‌گردد مالکان متحمل زبانی چند برابر گردند و هرگز قیمت روز اراضی مورد تملک و تصرف شده به آن‌ها پرداخت نشود.

۲. ضرورت رد فوری دعوی اعسار شهرداری

در جریان دعوی مطالبه‌ی بهای املاک و اراضی مورد تصرف و تملک واقع شده توسط شهرداری، در صورت صدور رأی بدوی به نفع خواهان و الزام شهرداری به پرداخت بهای روز املاک تصرف شده، غالباً شهرداری ضمن تجدیدنظرخواهی از دادنامه‌ی صادره، ادعای اعسار از هزینه‌ی دادرسی را نیز مطرح می‌نماید. طرح دعوی اعسار از سوی شهرداری مستلزم تعیین وقت توسط دادگاه بدوی و سایر تشریفات رسیدگی می‌باشد که این امر موجب اطاله‌ی بیش از پیش رسیدگی خواهد شد. به طوری که رسیدگی به دعوی اعسار شهرداری غالباً چندین ماه در دادگاه بدوی به طول می‌انجامد و در صورت رد دعوا، غالباً شهرداری اقدام به اعتراض و تجدیدنظرخواهی می‌نماید که این امر نیز چندین ماه را به خود اختصاص خواهد داد. لذا طرح این دعوا موجب معطل ماندن دعوی اصلی (مطالبه‌ی بهای اراضی تملک شده) می‌گردد که زیان این امر به مالکان متضرر تحمیل خواهد شد.

اعسار نهادی استثنایی می‌باشد که برای حمایت از اشخاص حقیقی توسط قانون‌گذار پیش‌بینی گردیده است و از شخص حقیقی صرفاً قابل پذیرش است. اشخاص حقوقی حق طرح دعوی اعسار را

ندارند. از عبارات به کار گرفته‌شده در فصل دوم قانون آیین دادرسی مدنی (مواد ۵۰۴-۵۱۴) این استنباط قابل برداشت است. عباراتی همچون معسر «کسی» است که به واسطه‌ی عدم کفایت دارایی و یا عدم دسترسی به مال خود به طور موقت قادر به تأدیه‌ی هزینه‌ی دادرسی نیست. در ماده‌ی ۵۰۶ نیز آمده است در شهادت‌نامه باید «شغل و وسیله امرار معاش» مدعی اعسار تصریح گردد. همچنین در ماده‌ی ۵۱۰ وضعیت قانونی «فوت معسر» پیش‌بینی شده است. کلیه‌ی عبارات مزبور دلالت بر این دارد که ادعای اعسار از اشخاص حقیقی صرفاً قابل پذیرش می‌باشد.

ممکن است برخی بر این باور باشند که پذیرش ادعای اعسار از شهرداری منطبق با قوانین و قواعد حقوقی می‌باشد. زیرا خواهان دعوای اعسار الزاماً نباید شخص حقیقی باشد. زیرا مواد ۵۰۴ و ۵۱۰ در مقام بیان شرایط خواهان اعسار نبوده است و صرفاً حکمی برای زمان فوت معسر مقرر نموده است. در مورد عبارت «کسی» نیز شامل همه اشخاص حقیقی و حقوقی است و نمی‌تواند دلیلی بر ممنوعیت شهرداری از اقامه‌ی این دعوا باشد.^۲ در پاسخ به این برداشت، علاوه بر مطالب پیشین می‌توان به آخرین اراده‌ی قانون‌گذار در ماده‌ی ۱۵ قانون نحوه‌ی اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۹۴ اشاره نمود که صراحتاً اعلام نموده اعسار از اشخاص حقوقی قابل پذیرش نیست.

مهم‌تر آن‌که شهرداری، نهاد عمومی غیردولتی است که با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه‌ی سالانه‌ی آن، از محل منابع غیردولتی تأمین خواهد شد. در تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱ قانون شهرداری صراحتاً آمده است چنانچه پس از تشکیل شهرداری معلوم شود عوارض وصولی تکافوی هزینه شهرداری را نمی‌نماید و با در نظر گرفتن وضع اقتصادی و مالی محل برای اداره‌ی امور شهرداری، درآمد جدیدی نمی‌توان تهیه نمود، وزارت کشور مجاز است شهرداری این قبیل نقاط را منحل نماید. بنابراین ادعای اعسار از سوی شهرداری در تعارض صریح با قانون شهرداری و سایر قوانین و مقررات می‌باشد و اساساً قابل پذیرش نمی‌باشد. در صورت عدم کفایت

۱. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی دوره‌ی پیشرفته، جلد یک، چاپ نهم، انتشارات دراک، ۱۳۸۶، ص

۱۷۰.

۲. صافیان اصفهانی، احسان، بررسی دعوای شهرداری دایر بر اعسار از پرداخت هزینه‌ی دادرسی، فصلنامه‌ی

تعالی حقوق، دوره‌ی جدید، شماره‌ی ۶، بهار ۱۳۹۳، ص ۳۹.

دارایی شهرداری مطابق مقررات فوق‌الذکر بایستی اقدام و در صورت لزوم شهرداری منحل گردد. لذا اجرای مقررات اعسار که جنبه‌ی استثنایی و خاص دارد، قابل تسری به شهرداری نمی‌باشد.

بسیاری از آرای صادره از محاکم به درستی حکم به عدم پذیرش ادعای اعسار از سوی شهرداری صادر نموده‌اند. برای نمونه در دادنامه‌ی شماره‌ی ۹۷۰۹۹۷۰۲۷۹۱۰۰۲۲۸ مورخه ۱۳۹۷/۰۳/۲۹ صادره از شعبه‌ی ۵۳ دادگاه عمومی حقوقی (مجتمع قضایی کارکنان دولت تهران) در پرونده کلاسه‌ی ۹۷۰۲۱۸ در خصوص دادخواست اعسار شهرداری تهران از پرداخت هزینه‌ی دادرسی مرحله‌ی تجدیدنظر اعلام شده است: «... با مذاقه در ماده‌ی ۵۰۴ قانون آیین دادرسی مدنی از نهادها و سازمان‌های دولتی و عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها دعوی اعسار از پرداخت هزینه‌ی دادرسی پذیرفته نیست؛ زیرا اولاً منظور ماده‌ی مذکور اشخاص حقیقی می‌باشد نه اشخاص حقوقی و چنانچه منظور قانون‌گذار همه‌ی اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی بود از لفظ «اشخاص» استفاده می‌کرد نه از لفظ «کسی». ثانیاً شهرداری از بودجه‌ی کافی برخوردار است. موضوع عدم کفایت دارایی یا عدم دسترسی به مال منتفی است. ثالثاً وفق ماده‌ی ۱۵ قانون نحوه‌ی اجرای محکومیت‌های مالی دادخواست اعسار از اشخاص حقوقی قابل پذیرش نیست، از همین رو دادگاه خواسته را وارد نمی‌داند قرار رد دادخواست صادر می‌نماید.» با تجدیدنظرخواهی شهرداری از دادنامه‌ی مزبور، شعبه‌ی ۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران طی دادنامه‌ی شماره‌ی ۹۷۰۹۹۷۰۲۲۰۸۰۰۸۱۴ مورخه ۱۳۹۷/۰۷/۱۷ در پرونده کلاسه‌ی ۹۷۰۹۹۸۰۲۷۹۱۰۰۲۱۴ رأی بدوی را با این استدلال که «درآمد و بودجه شهرداری اقتضای اعسار ندارد و ادعای اعسار موجه و مستدل نمی‌باشد» تأیید نموده است.

در «قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها» مقرر گردیده است که در صورت عدم امکان پرداخت محکوم‌به شهرداری برای مدتی با رعایت شرایطی از پرداخت دین معاف می‌شود. لذا این قانون نیز مؤید عدم اجرای قواعد اعسار در مورد شهرداری می‌باشد. زیرا قانون‌گذار شهرداری را در صورت عدم امکان پرداخت محکوم‌به مشمول مقررات خاصی نموده است.

هم‌چنین در خصوص پرداخت هزینه‌ی دادرسی، معافیت خاصی برای شهرداری در این قانون پیش‌بینی نشده است، لذا شهرداری مکلف به پرداخت هزینه‌ی دادرسی بوده و طرح دعوای اعسار برخلاف قانون و مقتضای نهاد عمومی غیردولتی می‌باشد.

لازم به ذکر است در غالب موارد با رد دعوای اعسار شهرداری، هزینه‌ی تجدیدنظرخواهی فوراً از سوی شهرداری پرداخت می‌گردد. لذا شایسته است قضات منصف و مجری عدالت در جهت اجرای قانون و احقاق حقوق مالکان متضرر از اقدامات غیرقانونی شهرداری، دعوای اعسار شهرداری از هزینه‌ی دادرسی را به صورت فوری و خارج از نوبت رد نمایند. به این ترتیب ضمن جلوگیری از اطاله‌ی رسیدگی در دعوای مطالبه‌ی بهای اراضی تملک و تصرف‌شده، رویه‌ای را ایجاد می‌نمایند که چنین پرونده‌هایی که خواسته‌های آن‌ها کاملاً غیرقانونی است موجب افزایش تراکم پرونده‌ها و اتلاف وقت دستگاه قضایی نشود. به این ترتیب با دقت و سرعت بیشتری دعوای زیان دیدگان از اقدامات دستگاه‌های اجرایی مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت.

گفتار سوم. ضرورت حمایت از مالکان جهت وصول محکوم‌به

فرآیند اجرای حکم و وصول محکوم‌به برای شهروند همراه با موانعی است (گفتار اول) که ضرورت دارد با راهکارهایی این موانع مرتفع گردد. عدم پذیرش استناد شهرداری به قانون منع توقیف اموال متعلق به شهرداری می‌تواند موجب تسریع احقاق حقوق مالکان گردد (گفتار دوم). هم‌چنین شناسایی مسئولیت کیفی برای شهردار در صورت عدم وصول محکوم‌به گامی مؤثر برای جلوگیری از تضییع حقوق شهروندان می‌باشد (گفتار سوم).

بند یکم. موانع وصول محکوم‌به از شهرداری

مشکلات عدیده‌ای برای اجرای آرای صادره علیه شهرداری وجود دارد. شهرداری دارای اقتدارات و امتیازهای عمومی متعددی است، لذا این نابرابری میان طرفین دعوای در مرحله‌ی اجرای حکم آشکارتر می‌گردد. شهرداری با ده‌ها سازمان و مؤسسه زیرمجموعه‌ی خود، به راحتی می‌تواند از اجرای

احکام دادگستری شانه خالی نماید و با پنهان نمودن دارایی‌های خود در تشکیلات تحت مدیریت خود (همچون بانک شهر) محکوم‌له را از شناسایی، توقیف و در نهایت وصول محکوم‌به ناکام بگذارد. گاهی شهرداری با وضع مقررات متعدد، مصونیت‌هایی برای خود ایجاد می‌نماید که کاملاً در تعارض با قوانین و مقررات بوده و اساساً تضييع کننده حقوق اشخاص می‌باشد. برای نمونه مطابق قانون اجرای احکام مدنی، محکوم‌له می‌تواند تقاضای استعلام از بانک مرکزی برای شناسایی و سپس توقیف حساب‌های متعلق به محکوم‌علیه را درخواست نماید. واحد اجرای احکام نیز مکلف به صدور دستور استعلام و سپس توقیف حساب‌های متعلق به محکوم‌علیه می‌باشد. لیکن شهرداری تهران، تدبیری به سود خود اتخاذ نموده است که شعب ویژه‌ی رسیدگی‌کننده به دعاوی اشخاص علیه شهرداری (که در مجتمع کارکنان دولت مستقر می‌باشد) از توقیف حساب‌های بانکی شهرداری به نفع محکوم‌له خودداری می‌نمایند و صرفاً اجرای احکام، نامه‌ای به یکی از شعب که شهرداری معرفی نموده است (شعبه‌ی مهر ملی) صادر می‌نماید تا محکوم‌به از آن حساب پرداخت گردد. لازم به ذکر است که این حساب نیز به دلیل موجودی ناکافی و تعداد کثیر دادخواهانی که علیه شهرداری موفق به اخذ حکم گردیده‌اند، اساساً پاسخگو برای وصول محکوم‌به نمی‌باشد. آشکار است که محدودیت مزبور، کاملاً در تعارض با قانون اجرای احکام مدنی و مقررات مربوطه می‌باشد و امتیازی که به شهرداری داده شده است، موجب تضييع حقوق محکوم‌له و عدم امکان وصول محکوم‌به گردیده است. ضرورت دارد برای تضمین حق دادخواهی شهروندان و احقاق حقوق زیان دیدگان از اقدامات غیرقانونی شهرداری، نه تنها از اختصاص هر گونه امتیاز و مصونیتی برای شهرداری خودداری نمود؛ بلکه به جهت برخورداری شهرداری از اقتدارات عمومی و امتیازهای متعدد، حمایت‌های ویژه‌ای از شهروندان به عمل آورد و وصول محکوم‌به را برای آن‌ها تضمین و تسهیل نمود. هر گونه مانع‌تراشی برای مالکان جهت وصول محکوم‌به به منزله‌ی حمایت از اقدامات غیرقانونی شهرداری و نقض گسترده‌ی حق‌ها و آزادی‌های شهروندان می‌باشد. تعلل و تأخیر در اجرای احکام صادره در دعوی مطالبه‌ی بهای اراضی تصرف‌شده، موجب تحمیل زبانی مضاعف به مالکان متضرر از اجرای طرح

می‌شود، به طوری که در نهایت آن‌ها از دریافت بهای روز املاک تملک شده محروم خواهند شد و مبلغ پرداختی به ایشان به جهت کاهش فاحش ارزش بهای تعیین‌شده، صرفاً بخش اندکی از زیان وارده به آن‌ها را جبران خواهد نمود و بخش قابل توجهی از خسارات وارده بدون جبران باقی می‌ماند که این امر کاملاً برخلاف عدالت و قوانین مربوطه و در تعارض با اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی می‌باشد.

بند دوم. عدم شمول قانون منع توقیف اموال متعلق به شهرداری

قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها و اصلاحیه‌ی مورخه ۱۳۸۹/۰۶/۱۷ به دستاویزی برای شهرداری جهت معطل گذاشتن اجرای احکام صادره بدل شده است. به طوری که پس از قطعیت رأی مبنی بر الزام شهرداری به پرداخت حقوق قانونی مالکان و صدور اجراییه، شهرداری با استناد به قانون مزبور از اجرای فوری و سریع دادنامه و توقیف اموال متعلق به شهرداری جلوگیری به عمل می‌آورد. متأسفانه این اقدام غیرقانونی شهرداری، مورد پذیرش محاکم قرار گرفته است. در حالی که این قانون منصرف از دعوای مطالبه بهای اراضی مورد تملک و تصرف واقع‌شده توسط شهرداری می‌باشد. در نظریه‌ی اداره‌ی حقوقی قوه‌ی قضاییه به شماره‌ی ۱۹۰۳/۹۹/۷ مورخه ۱۳۹۹/۱۲/۲۷ به صورت مستدل و مستند عدم شمول قانون فوق‌الذکر در دعوای مالکان متضرر از اجرای طرح‌های عمومی به شرح ذیل اعلام شده است:

«همان‌گونه که در نظریه‌ی مشورتی شماره‌ی ۷/۷۶۵۰ مورخه ۱۳۸۶/۱۱/۱۶ و بند ۲ نظریه‌ی مشورتی شماره‌ی ۷/۹۸/۹۲۳ مورخه ۱۳۹۸/۰۶/۱۶ اداره‌ی کل حقوقی قوه‌ی قضاییه آمده است، اجرای رأی و وصول محکوم‌به موصوف (بهای ملک) منصرف از قانون نحوه‌ی پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ و در مورد شهرداری‌ها قانون منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری مصوب ۱۳۶۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی است و استیفای محکوم‌به منوط به انقضای مواعد مذکور در مقررات موصوف نیست؛ زیرا اولاً، مطابق لایحه‌ی قانونی صدرالذکر (لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب با اصلاحات بعدی) دولت یا شهرداری مکلف به

تأمین بودجه‌ی بهای ملک پیش از تصرف و تملک است و در موارد فوریت اجرای طرح حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ تصرف باید بهای ملک پرداخت شود؛ ثانیاً، فلسفه‌ی اعطای مهلت به دولت و شهرداری در پرداخت محکوم‌به عدم قابلیت پیش‌بینی مبلغ محکوم‌به پیش از قطعیت آن در ردیف بودجه و جدول بدهی‌ها و تأمین اعتبار آن است؛ حال آن‌که در فرض مسئله، با توجه به تکلیف دولت و شهرداری در تأمین اعتبار بودجه‌ی مورد نظر جهت خرید ملک و افزون بر آن تملک و تصرف ملک، فلسفه و مبنای مذکور منتفی است.»

همان‌گونه که در نظریه‌ی مشورتی به درستی اعلام شده است، قانون منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری، شامل موضوعاتی می‌گردد که امکان پیش‌بینی آن‌ها در بودجه ممکن نبوده است، مانند ورود خسارت ناگهانی و غیرمترقبه از سوی شهرداری به اشخاص ثالث که با احراز ارکان مسئولیت مدنی، جبران زیان وارده به شهرداری تحمیل می‌گردد. لذا به دلیل عدم امکان پیش‌بینی این امر در بودجه، امتیاز منع توقیف اموال برای مدت معینی برای شهرداری در نظر گرفته شده است. منصفانه و منطقی نمی‌باشد که شهرداری با نقض قانون نحوه‌ی خرید و تملک و بدون تأمین اعتبار لازم، اقدام به تملک و تصرف اراضی متعلق به اشخاص نماید و علی‌رغم نقض اصل حاکمیت قانون و تجاوز آشکار به حقوق شهروندان، از امتیاز منع توقیف اموال نیز برخوردار گردد. لازم به ذکر است در صورت برخورداری شهرداری از این امتیاز، پرداخت مبلغ محکوم‌به پس از گذشت یک سال از تاریخ صدور اجراییه، با تورم موجود در کشور که قیمت اراضی با سرعت بالایی رو به افزایش می‌باشد، آشکار است که شهروند هرگز قیمت روز اراضی را دریافت نخواهد کرد و یکی از اصول مسلم حقوق اداری، برابری همگان در برابر هزینه‌های عمومی آشکارا نقض و پایمال خواهد شد.

بند سوم. مسئولیت کیفری شهردار در صورت استنکاف از اجرای حکم قضایی

در ماده‌ی ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی مقرر گردیده است چنانچه هر یک از صاحب‌منصبان و مستخدمین و «مأمورین دولتی و شهرداری‌ها» در هر رتبه و مقامی که باشند از مقام خود سوءاستفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا «اجرای احکام» یا «وامر مقامات قضائی» یا هر گونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد جلوگیری نماید به انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد. بنابراین در صورت استنکاف شهرداری از اجرای احکام قضایی و عدم توفیق مالکان متضرر در اخذ محکوم‌به شهردار به دلیل ارتکاب جرم، به مجازات مقرر شده در این ماده محکوم می‌گردد تا به این ترتیب تحقق اصل حاکمیت قانون و جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص به طور مؤثری تضمین گردد و اجرای احکام قضایی و وصول محکوم‌به برای مالکان متضرر، مورد توجه شهردار و سایر مقامات اداری قرار گیرد و زمینه برای پرداخت حقوق قانونی مالکان مطابق احکام صادره مهیا شود.

از سوی دیگر، مطابق ماده‌ی ۳۴ قانون اجرای احکام مدنی، هرگاه ظرف سه سال معلوم شود که محکوم‌علیه قادر به اجرای حکم و پرداخت محکوم‌به بوده لیکن برای فرار از آن، اموال خود را معرفی نکرده یا صورت خلاف واقع از دارایی خود داده به نحوی که اجرای تمام یا قسمتی از مفاد اجراییه متعسر گردیده باشد، به حبس جنحه‌ای از شصت و یک روز تا شش ماه محکوم خواهد شد. هم‌چنین به موجب تبصره‌ی قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها «چنانچه ثابت شود که شهرداری با داشتن امکانات لازم از پرداخت دین خود استنکاف نموده است «شهردار» به مدت یک سال از خدمت منفصل خواهد شد.»

بنابراین برای تضمین احقاق حق مالکان و وصول محکوم به ضرورت دارد هرگونه کارشکنی و کوتاهی در اجرای حکم قضایی، موجب مسئولیت شخصی برای شهردار به عنوان عالی‌ترین مقام دستگاه اجرایی گردد. لذا مطابق مواد قانونی فوق‌الذکر با شکایت کیفری مالکان متضرری که موفق به اخذ محکوم‌به نگردیده‌اند، شهردار مربوطه دارای مسئولیت کیفری بوده و در مراجع قضایی پاسخگوی عدم اجرای احکام صادره می‌باشد و در صورت قصور در اجرای احکام قضایی مطابق قوانین

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۱۷

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

فوق‌الذکر به مجازات مقرر شده محکوم می‌شود. به این ترتیب اقدامات غیرقانونی شهردار و سایر مقامات شهرداری جهت جلوگیری از اجرای احکام قضایی، به طور جدی رسیدگی و مجازات قانونی در مورد آنها اعمال می‌شود تا شهردار و کلیه مقامات اداری ملزم به رعایت اصل حاکمیت قانون و صیانت از حقوق شهروندان شوند.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

نتیجه‌گیری

یکی از محدودیت‌های حق مالکیت اشخاص، برتری و تقدم منافع عمومی بر آن است، البته مشروط به این‌که خسارات وارده به مالکان جبران گردد. لذا جلوگیری از تضییع حقوق مالکان و تضمین اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی در فرآیند سلب مالکیت و اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی اهمیت زیادی دارد. به موجب اصل ۲۲ قانون اساسی، حیثیت، جان، حقوق و مسکن اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز نماید. بدیهی است این تجویز بایستی با رعایت کلیه حقوق و آزادی‌های شهروندان صورت گیرد، در غیر این صورت دولت قانونی مستبدی حاکم خواهد شد که به جهت تجاوز به حقوق اشخاص، مانع تحقق اصل حاکمیت قانون به معنای ماهوی و برقراری دموکراسی خواهد شد.

در قوانین برای جبران خسارات مالکینی که از اجرای طرح متضرر می‌گردند، ضوابطی پیش‌بینی گردیده است، لیکن این ضوابط کافی نبوده و اساساً تضمین‌کننده حقوق شهروندانی که حق مالکیت آن‌ها مورد تعرض قرار می‌گیرد، نمی‌باشد. کاستی‌های قوانین مزبور، زمینه را برای اقدامات غیرقانونی شهرداری و دست‌اندازی به املاک شهروندان بدون پرداخت حقوق قانونی و جبران خسارات مالکان، فراخ کرده است. لذا ضرورت اصلاح این قوانین و پیش‌بینی تضامین بیشتر برای رعایت حقوق مالکان، آشکار بوده و بایستی قانون‌گذار در جهت حمایت از حقوق شهروندان گام بردارد.

جهت تسهیل و تضمین احقاق حق مالکان، لزوم پیش‌بینی دادرسی ویژه و فوری و خارج از نوبت برای احقاق حق مالکان خسارت‌دیده اهمیت زیادی دارد. در غیر این صورت، همان‌گونه که در شرایط موجود شاهد آن هستیم مالکان متضرر از اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی غالباً در دریافت بهای روز اراضی تملک و تصرف‌شده موفق نمی‌باشند. آنچه که به مالکان معترض پرداخت می‌گردد با قیمت روز اراضی تملک‌شده اختلاف بسیار فاحشی دارد، از این رو اساساً جبران‌کننده‌ی زیان‌های وارده به آن‌ها نبوده و بخش اعظمی از زیان مالکان بدون جبران باقی می‌ماند. بنابراین در کشور ما هزینه‌ی اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی در نهایت به گروهی از مالکینی که املاک آن‌ها در طرح‌ها واقع شده تحمیل می‌گردد و آشکارا اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی نقض می‌شود.

بدیهی است هر چه میزان فساد در دستگاه قضایی و شهرداری بیشتر باشد، بخش اندکی از خسارات وارده به اشخاص جبران خواهد شد، لذا تزییع حقوق شهروندان و دست‌اندازی به املاک آن‌ها به امری رایج در جامعه بدل می‌گردد که به جهت عدم حمایت قوهی قضاییه از شهروندان این روند تداوم خواهد داشت. حال آن‌که وجود قوهی قضاییه‌ی مستقل با قضاتی بی‌طرف که تضمین اصل حاکمیت قانون و حمایت از حقوق شهروندان را سرلوحه‌ی تصمیمات خود قرار داده‌اند، می‌تواند شهرداری را ملزم به احقاق حقوق پایمال‌شده مالکان متضرر از اجرای طرح‌ها و جبران خسارات وارده به آن‌ها به صورت فوری و مؤثر نماید و به تجاوزات شهرداری و تزییع حقوق شهروندان پایان بخشد.



فهرست منابع

منابع فارسی

الف. کتب

۱. جلالی، محمد و اسدالله یاور، *درآمدی بر حقوق اساسی*، چاپ اول، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۹.
۲. زارعی، محمدحسین، *گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن حاکمیت قانون و دمکراسی*، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۴.
۳. زینالی، توحید، *دعوای مطالبه‌ی بهای اراضی تصرفی شهرداری در رویه‌ی دادگاه-ها*، چاپ اول، تهران: چراغ دانش، ۱۳۹۹.
۴. زرگوش، مشتاق، *مسئولیت مدنی دولت*، جلد دوم (مبانی و اصول)، چاپ اول، تهران: نشر میزان، پاییز ۱۳۸۹.
۵. شمس، عبدالله، *آیین دادرسی مدنی دوره‌ی پیشرفته*، جلد یک، چاپ نهم، تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۶.
۶. صدرزاده افشار، سید محسن، *ادله‌ی اثبات دعوی در حقوق ایران*، چاپ اول، تهران: مرکز نشر دانشگاه، ۱۳۶۹.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، چاپ سیزدهم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۶.
۸. غمامی، مجید و حسن محسنی، *اصول آیین دادرسی مدنی فراملی*، چاپ اول، تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۸۶.
۹. کلوسکو، جورج، *تاریخ فلسفه‌ی سیاسی (از ماکیاولی تا منتسکیو)*، ترجمه‌ی خشایار دیهیمی، جلد سوم، چاپ دوم، تهران: نشر نی، ۱۳۹۲.

۱۰. محسنی، حسن، *اداره‌ی جریان دادرسی مدنی بر پایه‌ی همکاری و در چارچوب اصول دادرسی*، چاپ سوم، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۳.
۱۱. نهرینی، فریدون، *آیین اثبات و دادرسی*، مجموعه مقالات حقوقی، چاپ اول، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۱.

ب. مقاله‌ها

۱۲. آذربایجانی، علی‌رضا، *مبانی ارزیابی ادله در آیین دادرسی مدنی ایران و فراملی*، فصلنامه‌ی حقوق، مجله‌ی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره‌ی ۳۹، شماره‌ی ۳، پاییز ۱۳۸۸.
۱۳. ادیب، حسین و سایرین، *تحدید مالکیت خصوصی در اجرای طرح‌های عمومی و جبران خسارات ناشی از آن در نظام حقوقی ایران و انگلستان*، فصلنامه‌ی پژوهش حقوق خصوصی، پیاپی ۳۳، زمستان ۱۳۹۹.
۱۴. بهشتیان، سید محسن، *روش‌های تملک و تأمین حقوق مالکانه واقع در طرح‌های عمومی شهرداری*، فصلنامه‌ی مطالعات حقوق خصوصی، سال ۳۹، شماره‌ی ۴، زمستان ۱۳۸۸.
۱۵. پارساپور، محمدباقر و سایرین، *بررسی تطبیقی جبران غرامت تملک املاک اشخاص خصوصی از سوی نهادهای عمومی در حقوق انگلستان و ایران با تأکید بر رویه‌ی قضایی*، مجله‌ی حقوق خصوصی، پیاپی ۳۷، پاییز و زمستان ۱۳۹۹.
۱۶. سعیدی رضوانی، هادی و فرشاد نوریان، *بازخوانی عدالت در اجرای طرح‌های شهری کشور نمونه‌ی میدان شهدا در مشهد*، فصلنامه‌ی پژوهش‌های جغرافیای انسانی، پیاپی ۶۸، تابستان ۱۳۸۸.

۱۷. صافیان اصفهانی، احسان، بررسی دعوای شهرداری دائر بر اعسار از پرداخت هزینه‌ی دادرسی، فصلنامه‌ی تعالی حقوق، دوره‌ی جدید، شماره ۶، بهار ۱۳۹۳.
۱۸. علی‌زاده، امیرحسین، محمدباقر پارساپور و ابراهیم عزیزی، مطالعه‌ی تطبیقی جایگاه و اصول ناظر بر عملکرد مراجع شبه قضایی در سلب مالکیت املاک اشخاص در حقوق انگلیس و ایران، فصلنامه‌ی تعالی حقوق، سال یازدهم شماره‌ی ۱، بهار ۱۳۹۹.
۱۹. فتاحی، مهدی، دعوای مطالبه‌ی اجرت‌المثل ایام تصرف املاک تصرف‌شده از سوی دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی، فصلنامه‌ی رأی، مطالعات آرای قضایی شماره‌ی ۱۳، زمستان ۱۳۹۴.
۲۰. فیض‌پور، محمدعلی و سایرین، بررسی و رتبه‌بندی علل تأخیر در تملک اراضی پروژه‌های عمرانی مطالعه‌ی موردی: دیدگاه معارضان ملکی بزرگراه‌های شهید بروجردی و آیت‌الله سعیدی شهرداری تهران، فصلنامه‌ی مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، پیاپی ۲۵، تابستان ۱۳۹۴.
۲۱. کریمی، عباس، ابراهیم تقی‌زاده و رحیم مختاری، اصول حاکم بر ارزیابی قضایی شرایط عمومی ادله‌ی اثبات مدنی، دو فصلنامه‌ی علمی-پژوهشی دانش حقوق مدنی، شماره‌ی ۲، ۱۳۹۱.
۲۲. معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری، دوفصلنامه‌ی رویه‌ی قضایی شعب دیوان عدالت اداری، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه‌ی قضاییه، شماره‌ی ۱، پاییز و زمستان ۱۳۹۳.
۲۳. ویژه، محمدرضا، مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین، فصلنامه‌ی حقوق اساسی، شماره‌ی ۲، تابستان ۱۳۸۳.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۲۳

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

1. Maurici, James, “Disclosure in Judicial Review”, *Judicial Review*, vol. 14, 2009.
2. Pierce, Richard, Sidney Shapiro, and Paul Verkuil, *Administrative law and Process*, Fourth Edition, New York: Foundation press, 2004.
3. Pinto, Andrew and Nitti Simmonds, *Disclosure Issues in Administrative Proceedings*, Pinto Wray James LLP, 2000.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی