

بررسی فقهی و حقوقی دعاوی ناشی از تملک اراضی با تأکید بر اختیارات شهرداری

مریم زورمند^۱

حسین احمدی^۲

رضا عباس پور^۳

چکیده

تملك اراضی شهری در حقوق عمومی از موضوعات مهم محسوب می‌شود که در تعارض با مالکیت خصوصی اشخاص است. با این وجود، نهادهایی چون شهرداری گاهی امکان سلب مالکیت خصوصی افراد را دارند. عنصر مهمی که سبب می‌شود نهادهای دولتی بتوانند با تکیه بر آن در صورت لزوم به سلب مالکیت خصوصی دست بزنند، اولویت مصالح عمومی و جامعه نسبت به مصالح فردی اشخاص است.

بر این اساس، مبانی نظری تملک نیز به عنوان یکی از مصادیق اعمال اداری دولت، مبتنی بر نظریه خدمت عمومی است؛ چون تملک در مقام رفع تراحم میان مصالح جمعی و منافع فردی و به دلیل خدمت عمومی تحقق می‌یابد و اعمال قواعد ترجیحی حقوق اداری در تملک نیز به پشتوانه همین خدمات‌رسانی صورت می‌گیرد. دعاوی ناشی از تملک اراضی عمدتاً در دو قالب حقوقی و شبه قضایی است و مراجع رسیدگی به حل و فصل اختلافات در این زمینه به دو دسته مراجع تخصصی و مراجع عمومی تقسیم می‌شود.

پرسش اساسی این پژوهش آن است که دعاوی ناشی از تملک اراضی از سوی نهادهای دولتی از منظر فقهی و حقوقی چگونه قابل ارزیابی است؟ روش تحقیق در این مقاله از نوع توصیفی و تحلیلی است و در گردآوری منابع از روش کتاب‌خانه‌ای استفاده شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد از منظر فقهی بر اساس قاعده ید و قاعد تسلیط، مالکیت خصوصی افراد بر املاک به رسمیت شناخته شده است.

کلیدواژه‌ها: سلب مالکیت، خدمات عمومی، تملک، حقوق اداری، مراجع تخصصی، دیوان عدالت اداری.

۱. دانشجوی دکترای فقه مبانی حقوق اسلامی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران، ma290zd@gmail.com

۲. دانشیار گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران، ahmari.hosein@yahoo.com

۳. استادیار گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران، abbaspor@yahoo.com

مقدمه

دعاوی مربوط به بحث تملك اراضی و املاک شهری یکی از دعاوی پرتکرار در نظام حقوقی است. حق مالکیت به عنوان یکی از مصادیق حقوق بنیادین بشر، نهادی است برای حمایت و حفاظت از شخصیت انسانی شهروندان. این نهاد، از دست رنج شهروندان که در قالب املاک ایشان متجلی شده است، در مقابل تجاوزهای خودسرانه دیگران حمایت می‌کند. موضوع مهم در این موارد، صیانت در مقابل دست اندازی مقام‌های عمومی است؛ زیرا اقتدار ناشی از قدرت عمومی، آن‌ها را در وضعیتی نابرابر و برتر نسبت به شهروندان قرار می‌دهد و احتمال تخطی را بیش‌تر می‌کند.

زمانی که سیر امور عمومی و ضرورت عمومی که در راستای تأمین منفعت و خیر عمومی خوانده می‌شود، به اعلام تصمیم قانونی یا قضایی برای تملك املاک متعلق به شهروندان در راستای استفاده عمومی می‌انجامد، عملیات تملك صورت می‌گیرد و بحث چگونگی و میزان پرداخت به جای املاک شهروندان مطرح می‌شود. فرآیند اعمال قدرت تملك قاهرانه در نهایت به «جبران عادلانه» خواهد انجامید و این، تکلیفی است که قانون‌گذار اساسی برای حکمرانان مقرر کرده است.^۱ در کنار اصل ۲۲ قانون اساسی، اصل ۴۷ نیز از جمله اصول تضمین‌کننده حق مالکیت در قانون اساسی ایران است. شورای نگهبان تاکنون به اصل ۲۲ برای حمایت از مالکیت استناد نکرده، ولی برای تضمین حق مالکیت، هشت بار به طور خاص به اصل ۴۷ استناد کرده است. اصل سلب مالکیت تنها برای منافع عمومی در قوانین اساسی بیش‌تر کشورهای جهان آمده است.^۲

از قوانین مربوط به تملك اراضی می‌توان از قانون توسعه معابر (۱۳۲۰)، قانون نوسازی (۱۳۴۷) و اصلاحات بعدی آن، قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری، لایحه قانونی خرید اراضی مورد نیاز، لایحه قانونی نحوه خرید، قانون اراضی شهری و قانون زمین شهری نام برد. تملك در این مفهوم، جدا از تملکی است که ماده ۱۴۰ قانون مدنی به آن پرداخته است.^۳

۱. حسونند، محمد و مهدی حسونند، «واکاوی معیار جبران عادلانه در تملك املاک خصوصی جهت استفاده عمومی توسط دولت»، مجله رأی، دوره هفتم، ۱۳۹۷، ص ۱۳۱.

۲. امینی، منصور و سید صادق کاشانی، «احترام به حق مالکیت در حقوق اساسی»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، شماره ۷۹، ۱۳۹۶، ص ۱۷۳.

۳. واحدانی‌نیا، محمدامین، مسئولیت مدنی شهرداری در طرح تملك، تهران: مجد، ۱۳۹۴، ص ۵۶.

این تملک به معنای درآمدن ملکی به مالکیت دستگاه‌های دولتی یا مؤسسات عمومی است. شهرداری برای حفظ موجودیت خود و نیز تحقق تکالیفی که در قانون برای آن معین شده، ناگزیر است اهلیت تمتع داشته باشد و آن را از طریق نماینده قانونی خویش اعمال کند. «املاک» و «تملک» در شهرداری‌ها انواعی دارند که باید بررسی شوند.^۱

مفهوم «سلب مالکیت» به سبب منافع عمومی این است که اداره‌های دولتی یا شهرداری‌ها و مؤسسات ملی که هدفشان، رفع نیازمندی‌های عمومی است، بتوانند اموال غیر منقول خصوصی نظیر زمین و ساختمان را در مقابل پرداخت بهای عادلانه به نیازمندی‌های عمومی مثل توسعه و ایجاد معابر و بناهای عمومی اختصاص دهند. در حقوق ایران، قانون واحدی بر سلب مالکیت حکومت نمی‌کند و از این نظر بین قوانین سلب مالکیت و مراجع رسیدگی و تشریفات آن هماهنگی وجود ندارد. به عبارت دیگر، سازمان اداری ایران از نظر رسیدگی به دعاوی بین دولت و مؤسسات ملی و افراد هنوز ناقص است و رسیدگی به این اختلافات بیش‌تر در مراجع اداری صورت می‌گیرد.^۲

در قوانین مربوط به سلب مالکیت و تملک برای طرح‌های عمرانی و شهرسازی، خصوصیات مشترکی را در شیوه تملک شاهد هستیم. در لایحه قانونی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (۱۳۵۸/۱۱/۱۷ مصوب شورای انقلاب) که هم اکنون قابل اجراست، ضوابطی پنج‌گانه برای قانونی کردن سلب و تملک دستگاه‌های دولتی مقرر شده است: «دستگاه تملک‌کننده ابتدا بایستی دارای طرح مصوب باشد و سپس اعتبار خرید زمین موردنیاز تأمین شده و بالاترین مقام اجرایی دستگاه تملک‌کننده، نیاز به تملک را تأیید نماید و سپس با استعلام از وزارت مسکن و شهرسازی، عدم امکان تأمین زمین مناسب از اراضی موات و دولتی را در آن شهر مشخص نماید و سپس کاربری زمین مورد نظر با طرح‌های مصوب شهری منطبق باشد. رعایت ضوابط پنج‌گانه فوق برای دستگاه تملک‌کننده ضروری است و چنان‌چه ضوابط مربوط از طریق دستگاه‌های تملک‌کننده رعایت نگردد، اقدام به سلب مالکیت، غیر قانونی خواهد بود».^۳

۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، «ده فرمان حقوق عمومی: تأملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی»، فصل‌نامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره چهارم و یکم، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۰.

۲. پندار، کمال، «بررسی حقوقی مالکیت خصوصی در راستای منافع عمومی»، مجله قانون‌یار، دوره دوم، ۱۳۹۷، ص ۳۸۱.

۳. همان، ص ۳۷۵.

قوانین جاری در نظام حقوقی ایران که بر پایه آن، نظام شهرسازی به تملك املاک در فرآیند اقدامات نوسازانه شهری می‌پردازد، عبارتند از: قانون نحوه خرید و تملك اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (مصوب شورای انقلاب)، قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها (مصوب مجلس شورای اسلامی) و قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری (مصوب مجلس شورای اسلامی).^۱

پرسش اساسی این است که شهرداری تا چه حدودی می‌تواند از این اصل استفاده و قوانینی وضع و اجرا کند که ضمن رعایت اصل احترام به مالکیت، در انجام وظایفش نیز خللی به وجود نیاورد؟ آیا شهرداری می‌تواند برای وظایف خود از اصل سلب مالکیت استفاده کند؟ با توجه به این پرسش‌ها، این مقاله درصدد یافتن راه‌های عملی و در عین حال، عادلانه در مورد اصل سلب مالکیت از اموال اشخاص است تا با بهره‌گیری از منابع موجود، ارتباط یا تضاد بین حق مالکیت افراد در مایملک خویش و سلب آن برای تأمین منافع عمومی و روش‌های سلب مالکیت و مراجع مجاز انجام این کار را بررسی کند.

گفتار اول. مبانی فقهی پذیرش مالکیت خصوصی

نظام حقوقی ایران به ویژه قوانین پایه‌ای آن مثل قانون مدنی با وجود بهره‌گیری از تجربه‌های حقوقی برخی کشورهای اروپایی، از آغاز بر پایه فقه اسلامی بنا شده‌اند. این واقعیت پیوسته ملحوظ است که مطالعه و بررسی حقوق ایران بدون تسلط یا دست کم، آشنایی با مبانی حقوق اسلام و فقه امامیه امکان ندارد. دقت در نظام حقوقی اسلام روشن کرده است که این نظام به طور کامل، واجد شرایط و ارکان لازم یک نظام حقوقی^۲ است.^۳

۱. خیرالدین، رضا و همکاران، «تعادل بخشی بین حقوق مالکانه و منافع عمومی در اقدامات نوسازانه شهری (از تعارض منافع تا تعادل حقوق در قوانین سلب و تأمین حقوق مالکانه)»، پژوهش‌های معماری اسلامی، دوره چهارم، شماره ۴، ۱۳۹۵، ص ۲۷.

2. Legal system

۳. محقق داماد، سید مصطفی، قواعد فقه (بخش مدنی)، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۵.

بند اول. قاعده تسلیط

نقش و اهمیت حفظ اموال و مالکیت در مکتب‌های الهی و حتی نظام‌های غیر الهی به عنوان اصلی مسلم برای تنظیم روابط اجتماعی و اقتصادی افراد جامعه مشخص است، به گونه‌ای که به موجب حدیث نبوی «حرمة مال المسلم كحرمة دمه»، مال مسلمان مانند خونس محترم است. اهمیت قابل توجه قاعده تسلیط که عامل استقرار و قوام مالکیت است، موجب شده است تا مکتب‌های جدید حقوقی هم بدون استثنا و به شدت تحت تأثیر آن قرار گیرند. قسمت اعظم و عمده مقرراتی که به منظور تنظیم امور اقتصادی و تعیین حد و مرز روابط اقتصادی افراد جامعه در نظام‌های قانون‌گذاری جدید تدوین شده است، مایه اصلی خود را از این قاعده و فروع و شقوق گوناگون آن گرفته‌اند.

در قرآن مجید به طور صریح به این قاعده اشاره نشده است و آیاتی که مبین مالکیت هستند، به سه دسته تقسیم می‌شوند:

دسته اول - آیاتی که مبین مالکیت مطلق و انحصاری خداوندند. در این آیات، کلماتی مانند «ملک» و «ملکوت» و حروف اضافه مانند «ل» به کار رفته است، مانند آیه شریفه ۱۲۰ سوره مائده که در آن فرموده است: «لِلَّهِ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَمَا فِيهِنَّ...».

این گروه از آیات در مقام بیان مالکیت اصلی و ذاتی خداوند نسبت به همه عالم هستی است که مخلوق و مملوک انحصاری اویند و مالک حقیقی و مطلق هستی را منحصرأ خداوند دانسته است و بس.

دسته دوم - آیاتی که مبین مالکیت انسان هستند و در این آیات از کلماتی نظیر مال و اموال و مالک استفاده شده است. با اضافه شدن آن‌ها به اسامی و ضمایر عام و خاص، مالکیت اشیا در حدود و تصرف انسان به او نسبت داده شده است و انسان را مالک آن اشیا و اموال می‌شناسد.

دسته سوم - آیات مبین مالکیت استخلافی و نیابتی انسان که به طور صریح، انسان را خلیفه و جانشین خداوند در مالکیت اشیا تحت تصرف خود معرفی کرده است، مانند آیه ۷ سوره حدید: «آمَنُوا بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ وَأَنْفَقُوا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُسْتَخْلَفِينَ فِيهِ...». بر اساس این آیات، خداوند، مالک مطلق و انحصاری ملکوت است و مالکیت انسان نسبت به اشیا و اموال تحت تصرف خود، غیر حقیقی و غیر اصیل و در نتیجه، محدود و نیابتی است.^۱

۱. همان، ص ۱۱۵.

این قاعده در وضع مقررات خاص مربوط به اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی دولت هم اثرگذار است. از جمله این‌که باعث شده است دخل و تصرف در حقوق مالکانه اشخاص در بسیاری از موارد به پرداخت غرامت وابسته شود. درج چنین حکمی در قوانین مربوط، چیزی جز عنایت و احترام به حقوق اشخاص بر اموال خود و توجه خاص به قاعده تسلیط نیست. برای نمونه، در ماده ۳ لایحه قانونی نحوه خرید و تملك اراضی و املاک برای اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت (ل.ق.ن.خ) بیان شده است: «بهای عادلانه اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق و خسارات وارده از طریق توافق بین دستگاه اجرایی و مالک و یا مالکین و صاحبان حقوق تعیین می‌شود».

بند دوم. قاعده ضمان ید

مدلول قاعده ضمان ید، قبل از هر چیز مطابق بنای عقلاست؛ چون با مطالعه در زندگی اهل خرد درمی‌یابیم که آنان، شخصی را که مال دیگری را تصرف کند، در مقابل مالک، مسئول می‌دانند. علاوه بر آن‌که او را در زمان موجود بودن عین ملزم به رد آن دانسته است و اگر خسارت یا تلفی رخ دهد، مسئولیت مدنی را نیز متوجه وی می‌کند. سیره مستمر و رویه جاری مسلمانان هم در همه اعصار حکایت از آن دارد که این قاعده در حقوق اسلامی همواره پذیرفته شده است.^۱

قانون‌گذار در لایحه قانونی نحوه خرید و تملك اراضی و املاک برای اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت و قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها، دستگاه‌های اجرایی را به پیمودن مراحل قانونی برای امکان تصرف در ملک خصوصی وادار می‌کند. استثنائاً در برخی موارد که بسیار نادر است، تصرف در حقوق مالکانه قبل از تأمین این حقوق را مجاز می‌داند، از جمله ماده ۹ ل.ق.ن.خ که تصرف بدون تأمین حقوق مالکانه در این موارد، موقتی است و تشریفاتی سخت‌گیرانه برای حمایت از حقوق افراد دارد.

گفتار دوم. مبنای سلب مالکیت

تملك از دیدگاه حقوق عمومی، عملی اداری است که در آن، مقام صلاحیت‌دار در چارچوب قانون برای تأمین منافع عمومی نسبت به انتقال مالکیت اموال غیر منقول اشخاص به خود یا با پرداخت

۱. همان، ص ۶۲.

بها یا معوض آن اقدام می‌کند. تملک قهری زمین تنها با مجوز قانونی اتفاق می‌افتد و مرجع یا نهادی که به زمین نیاز دارد، باید ابتدائاً اقتدار قانونی برای اعتبار بخشیدن به تملک را دارا باشد. در واقع، به منظور کاهش فرصت سوء استفاده از قدرت تملک قهری، قوانین و مقررات مربوطه به صورت شفاف، اشخاص صالح برای اعمال تملک را شناسایی کنند و مورد و موضوع تملک را تعیین کنند. زمینی که به صورت قهری تملک می‌شود، تنها باید برای اهدافی استفاده شود که مرجع تملک، مجاز به انجام آن است و این شامل هر هدف فرعی یا ضمنی نیز می‌شود.^۱

توانایی دولت در اعمال حاکمیت و اقتدار، این اختیار را به او می‌دهد تا اشخاص را با وضع قوانین و اجرای آن‌ها وادار به تمکین و تبعیت از اراده خود کند؛ اقتداری که کم‌تر در رابطه اشخاص خصوصی با یکدیگر دیده می‌شود و به دولت اجازه می‌دهد تا بدون استفاده از راه‌های متداول میان اشخاص خصوصی به اهداف خود دست یابد و ملک دیگری را بدون رضایت و حتی قصد انتقال و گاه حتی بدون پرداخت بهای آن قهراً تملک کند. با این حال، از الزام دستگاه اجرایی به جبران خسارت وارد شده به مالک نمی‌توان نتیجه گرفت که عمل دولت از مصادیق اعمال حاکمیت نیست؛ چون صرف پذیرش این که اقدام دولت از مصادیق اعمال حاکمیت است، با ملزم نشدن او به جبران خسارت ملازمه ندارد.^۲

از نظر ملاحظات حقوق عمومی، بنیادین بودن حق مالکیت که در قانون اساسی ایران پیش‌بینی شده، بر اصل تجاوزناپذیری آن مهر تأیید نهاده است. شورای نگهبان در نظریه شماره ۳۰۶۰ مورخ ۱۳۶۷/۹/۲، مربوط به طرح لغو لایحه قانونی راجع به املاک وراثت اسماعیل قشقایی و سهراب بهادری قشقایی (مصوب ۱۵ آبان ۱۳۶۷ مجلس شورای اسلامی) بیان داشته است: «از این نظر که موجب نادیده گرفتن حقوق شرعی افراد است، خلاف موازین شرعی شناخته شد و از این جهت که اطلاقش، ناقض حقوق مکتسبه مشروع اشخاص است، با اصل ۴۷ قانون اساسی مغایر است».^۳

۱. فقیه لایرجانی، فرهنگ و همکاران، «مرجع و فرآیند تملک اراضی در نظام‌های حقوقی ایران و انگلستان»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال هفتم، شماره ۲۰، ۱۳۹۸، ص ۲۰۳.

۲. حسینی، یاسر و همکاران، «واکاوی ماهیت حقوقی تملک قهری املاک واقع در طرح‌های عمومی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال بیست و یکم، شماره ۶۴، ۱۳۹۸، ص ۱۲۸.

۳. علی‌زاده، امیرحسین و محمدباقر پارساپور، «بررسی قضایی فرآیند تملک قهری توسط دستگاه‌های اجرایی در رویه قضایی

بند اول. نظریه خدمت عمومی، توجیه‌کننده تملك قهری

مبنای نظری تملك نه به عنوان یکی از مصادیق اعمال اداری دولت مبتنی بر نظریه خدمت عمومی است؛ چون تملك در مقام رفع تراحم میان مصالح جمعی و منافع فردی و به دلیل تأمین خدمت عمومی تحقق می‌یابد و اعمال قواعد ترجیحی حقوق اداری در تملك نیز به پشتوانه همین خدمت‌رسانی صورت می‌گیرد.^۱ تملك بدون توجه به اراده اشخاص انجام می‌شود، اما این امر به معنای سلب مالکیت بلاعوض مالکین نیست. طبق قوانین جاری تملك، نه تنها بهای عادلانه اراضی، ابنیه و تأسیسات املاک اشخاص باید محاسبه و به آن‌ها پرداخت شود، بلکه مراجع تملك‌کننده به پرداخت دیگر حقوق و نیز خسارت‌های وارد شده به مالکان مکلفند.^۲ برای بررسی مبنای نظری این جبران کامل خسارت مالکان باید به نظریه «برابری همگان در تأمین هزینه‌های عمومی» تمسک جست. برخی از صاحب‌نظران از این نظریه به عنوان «جبران زیان ناشی از مسئولیت بیرون از خطا و خطر» یاد کرده‌اند.^۳

بر اساس این نظریه، «تمامی شهروندان به تساوی، عهده‌دار هزینه‌هایی هستند که دولت به منظور تأمین هزینه‌های عمومی و یا استقرار نظم صرف می‌کند و بر این پایه، اگر در اثر عملکرد سازمان دولتی، زبانی به شخص یا اشخاص معین وارد آید، این برابری از هم می‌گسلد؛ زیرا در چنین فرضی، بهره‌خدمت عمومی نصیب همگان می‌گردد، در حالی که زیان آن را عده‌ای خاص تحمل می‌کنند و به این جهت، دولت به نمایندگی از عموم، خسارت زیان‌دیدگان را تا حدی که تساوی مذکور مجدداً برقرار شود، جبران می‌نماید تا همگان از ضرر زیان‌دیدگان جلوگیری به عمل آورند».^۴

بر اساس آنچه گفته شد، مطابق ماده ۳۰ ق.م. که به «اصل تسلیط» معروف شده است، هر مالک می‌تواند همه‌گونه تصرفی در مال خود بکند، هر چند اعمال او سبب ورود ضرر به دیگران باشد، ولی گاهی منافع اجتماعی اقتضا می‌کند که مالکیت فردی و سلطه مطلق مالک بر ملک خود محدود

۱. ایران و انگلیس»، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتاد و پنجم، شماره ۱۱۴، ۱۴۰۰، ص ۱۰۱.

۲. رضایی‌زاده، محمدجواد، حقوق اداری (جلد اول)، تهران: میزان، ۱۳۸۵، ص ۲۲۷.

۳. ماده ۳ و ۴ قانون نحوه خرید و تملك اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی، مصوب ۱۳۵۸.

۴. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران: توس، ۱۳۷۰، ص ۷۶۷.

۵. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری (جلد اول و دوم)، تهران: میزان، ۱۳۸۶، ص ۲۶۹.

شود. این محدودیت‌ها که در راستای تنظیم امور جامعه و حفظ نظم و بنا به مصالح عمومی است، در قوانین متعددی آمده‌اند. مهم‌ترین قانون در این خصوص، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (۱۳۵۸) است که به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده است برای اجرای برنامه‌های عمومی خویش با رعایت شرایط مقرر در قانون، مالکیت خصوصی فرد بر مالش را محدود یا سلب کنند.

این قوانین که برخاسته از وظایف ذاتی دولت است، امکان اعمال اقتدار ناشی از قدرت عمومی را فراهم می‌آورد تا مالکیت خصوصی افراد موجب هرج و مرج و زیان‌رسانی به مصالح و منافع عمومی نگردد. «دستگاه اداری دولت، وسایل و ابزارهای حقوقی ویژه‌ای در اختیار دارد تا بتواند مدیریت خدمات عمومی را تضمین کند»^۱. این وسایل و ابزار حقوقی ویژه، ناشی از اقتدار دولت و قدرت عمومی است و اصل اقتدار به عنوان عنصری که «استقلال حقوق عمومی را پایه‌گذاری می‌کند»، در روابط بین دولت و افراد خصوصی، «... امتیازاتی را سبب می‌شود که در حقوق به معنای عام کلمه ناشناخته است. دستگاه دیوانی قادر است بنا به اراده خود، دست به انجام اعمال یک‌جانبه بزند که قاعدتاً به آن، اختیار تصمیم‌گیری گویند»^۲.

بند دوم. اعمال حاکمیت مبنای تملک قهری

اعمال دولت در حقوق اداری بر اساس معیار و شیوه و ماهیت وسیله مورد استفاده دولت، به دو نوع عمل تصدی و عمل حاکمیت تقسیم شده است. با این توضیح که اگر اداره در راه رسیدن به هدف خود از طرق ویژه و اقتداری بهره برده باشد، این عمل، عمل حاکمیت شناخته می‌شود. اگر اداره از همان شیوه‌های معمول در بین دیگر اشخاص حقیقی و حقوقی بهره ببرد، این عمل، عمل تصدی قلمداد می‌گردد.^۳

دولت‌ها برای رسیدن به اهداف خود، اختیاراتی ویژه دارند تا اشخاص را با وضع قوانین و اجرای آن‌ها به تمکین و تبعیت از خود وادار کنند. رسیدن به اهداف و تحقق آثار مورد نظر دولت در راستای اعمال حاکمیت

۱. صالحی، حسین، «الزامات قانونی دولت و شهرداری در تملک اراضی و املاک»، ماه‌نامه شهرداری‌ها، شماره ۶، ۱۳۸۶، ص ۱۲.

۲. روحیان، محمدجواد، تقابل مالکیت خصوصی اشخاص با طرح‌های عمرانی شهرداری (قسمت اول)، تهران: مؤسسه حقوقی بین‌المللی برهان سعادت، ۱۳۹۱، ص ۲۷.

۳. واعظی، سید مجتبی، «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، مطالعات حقوقی شیراز، ۱۳۹۴، ص ۱۲۳.

از طریق وقایع حقوقی صورت نمی‌گیرد، بلکه با توجه به اراده دولت بر ایجاد آثار مورد نظر و یک‌جانبه بودن آن صرفاً از طریق ایقاعات قابل توجیه است. برخی نویسندگان ضمن اشاره به نقش سازنده ایقاعات در حقوق عمومی، تصمیم‌گیری‌های دادگاه‌ها و مأموران دولتی در تمییز حقوق مورد نزاع و مالیات‌ها و اداره اشخاص عمومی و تصمیم‌گیری‌های مجالس قانون‌گذاری در وضع قوانین را در زمره ایقاعات دانسته‌اند.^۱

بند سوم. اسباب و موجبات تملك

بر اساس قوانین و مقررات در خصوص سلب مالکیت توسط دولت، موجبات تملك عبارتند از:

۱. **تملك به موجب طرح مصوب:** منظور از این تملك‌ها، مواردی است که املاک خصوصی به صورت جزئی و در منطقه، خیابان یا محدوده‌ای مشخص برای استفاده در یک طرح در راستای تأمین منافع عمومی در همان محوطه یا محدوده تملك می‌شوند؛ زیرا حفظ منفعت محلی و منطقه‌ای، یکی از خصایص حقوق شهری است.

۲. **سلب مالکیت به دلیل کارهای عمرانی و شهرسازی:** با افزایش جمعیت و نیازمندی‌های عمومی، ضرورت وجود قواعد و مقررات مربوط به سلب مالکیت برای امور شهرسازی و برنامه‌ریزی و اجرای اصولی این مقررات احساس می‌شود.

مهم‌ترین مواردی که شهرداری‌ها برای اجرای آن به سلب مالکیت از اشخاص دست می‌زنند، عبارتند از:

۱. احداث بناها و ساختمان‌های مورد نیاز از قبیل میدان‌ها و ورزشگاه‌ها مطابق اصول فنی و بهداشتی؛
۲. تشریک مساعی با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی و مساجد؛
۳. جلوگیری از تأسیس اماکنی که موجب مزاحمت برای ساکنان شود یا مخالف اصول بهداشت در شهرها باشد؛

۴. احداث خیابان‌ها، کوچه‌ها و میدان‌ها و باغ‌های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین وضع شده.

۱. حسینی و همکاران، پیشین، ص ۱۴۱.

منفعت و مصلحت عمومی، یکی از دیدگاه‌های شایع در زمینه مبنای سلب مالکیت در رویه قضایی است. در دادنامه شعبه سوم دادگاه عمومی حقوقی شهرستان شهریار که به موجب دادنامه شماره ۷۲۸ مورخ ۱۳۹۳/۶/۳۰ شعبه ۲۹ دادگاه تجدید نظر استان تهران تأیید گردیده، بیان شده است: «مالکیت خصوصی افراد بر طبق قاعده تسلیط، مصون از هر گونه تعرض است و تنها مجوز تحدید این مالکیت، مصالح اجتماعی است. تأمین مصالح اجتماعی به حکومت‌ها و نهادهای عمومی اجازه می‌دهد حقوق افراد را محدود نمایند».

مسئله سلب مالکیت به منظور حفظ منافع عمومی در متن نهایی قانون اساسی مسکوت گذارده و موجب ابهام در این زمینه شده است. حتی برخی از پژوهشگران خارجی در حوزه حقوق اساسی تطبیقی چنین تصور کرده‌اند که در قانون اساسی ایران، امکان سلب مالکیت بدون پرداخت غرامت وجود دارد که تفسیری نادرست است.^۱

شعبه هشتم دیوان عدالت در رأی شماره ۹۳۵ مورخ ۱۳۹۳/۹/۱۸ به این موضوع اشاره دارد: «دستگاه‌های اجرایی مورد نظر قانون‌گذار در صورتی که در اجرای طرح‌های مصوب موجب سلب مالکیت یا مانع استفاده متعارف از املاک اشخاص، ولو در جهت منافع عمومی شوند، لازم است با اجازه قانون‌گذار و با رعایت تشریفات قانونی در مقابل پرداخت قیمت یا خسارت وارده باشد».^۲

گفتار سوم. دعاوی ناشی از تملک اراضی و نحوه شکایت از شهرداری

دعای ناشی از تملک اراضی و نحوه جبران خسارت به این صورت‌ها قابل اقامه است:

بند اول. دعاوی حقوقی

مقررات ماده ۱ قانون نحوه خرید و تملک اراضی با در نظر گرفتن شرایطی، خرید و تملک اراضی مورد نیاز دستگاه اجرایی از جمله شهرداری‌ها را مجاز دانسته است. به موجب این ماده:

۱. دستگاه اجرایی در فرضی دارای حق خرید و تملک اراضی متعلق به مردم است که دارای

۱. امینی و کاشانی، پیشین، ص ۱۹۰.

۲. علی‌زاده و پارساپور، پیشین، ص ۱۰۵.

برنامه‌هایی باشد که اجرای آن برای امور عمومی و امنیتی دستگاه ضروری باشد؛

۲. این ضرورت به تأیید و تصویب بالاترین مقام دستگاه اجرایی رسیده باشد؛

۳. بودجه آن نیز قبلاً تأمین شده باشد؛

۴. به موجب ذیل ماده ۱ قانون یادشده، اقدام به خرید و تملك وفق مقررات مندرج در این لایحه قانونی صورت گیرد.

با دقت در این ماده و مقایسه آن با قواعد عام قراردادها، تفاوت این نهاد حقوقی با دیگر نهادهای مشابه آشکار می‌شود. در بیع یا سایر عقود معوض که قواعد حقوق مدنی حاکم است، خریدار هنگام خرید می‌تواند بیع نسبی را انجام دهد، در حالی که حسب ظاهر ماده ۱ این قانون، شهرداری باید پیش از اقدام به خرید، اعتبار آن را تأمین کرده باشد.^۱

در دعوی تصرف عدوانی در این زمین‌ها، یکی از ارکان حتمی و شرایط صحت رأی جزایی، احراز ملی یا غیر ملی بودن زمین است. در صورت غیر ملی بودن زمین، دادگاه، هرگز رأی در محکومیت متهم صادر نمی‌کند. اگر موضوع ملی بودن زمین در آن دعاوی بررسی شد و کارشناس با تعیین دادگاه، به غیر ملی بودن زمین نظر داد، اداره منابع طبیعی باید از همه روش‌های دفاعی خود استفاده کند. اگر به هر دلیل، دادگاه، ملی بودن را مردود دانست و زمین را مستثنای قانونی تلقی کرد، دیگر نمی‌توان این بخش از دعوی جزایی و حکم دادگاه را نادیده گرفت؛ چون مطابق با قاعده اعتبار امر مختوم جزایی در دعوی مدنی، تمام عناصر و ارکان دعوی و رأی جزایی که با صحت آن ملازمه دارند، در رابطه طرفین دارای همان اعتبار است و در دعوی دیگری، با هر عنوان یا هر مرجع، قابل طرح و اظهار نظر مخالف نخواهد بود. اضافه بر آن، دادگاه، نفس اظهار نظرهای کارشناسی را نیز می‌پذیرد^۲ و به بازبینی کارشناسانه موضوع نیازی نمی‌بیند.

از طرفی، ورود دادگاه مدنی در دعوی حاضر لازم است؛ چون اداره‌های منابع طبیعی تنها با رأی دادگاه مدنی، مستثنیات را می‌پذیرند و بدون این رأی، هر چند در رأی جزایی به مستثنیات اشاره

۱. طباطبایی، سید محمدصادق و احسان صافیان اصفهانی، «ماهیت توافق شهرداری با مالک ملک در راستای اجرای طرح عمرانی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۱۳۹۱، ۷۸، ص ۴۹.

۲. صدرزاده، افشار، سلب مالکیت به سبب منافع عمومی، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۷۴، ص ۷۶.

شده باشد، وضع خواهان به درستی روشن نخواهد شد و ممکن است در اعتبار امر مختوم جزایی مناقشه شود. با رأی فعلی، ابهامی باقی نمی‌ماند و از این رو، دعوای فعلی خواهان، تکراری نخواهد بود تا برخلاف یکی از مبانی اعتبار امر مختوم (جلوگیری از تکرار دعوی) رفتار شده باشد.

با توجه به نظر کارشناسی موجود در دعوای جزایی، از مجموع مساحت ۳۲۶۵۸۱ متر مربع، مساحت ۲۷۹۸۳۴ متر مربع زراعی و مستثنیات قانونی و مساحت ۴۶۷۴۷ متر مربع از زمره اراضی ملی است و نیز از مجموع ۶۷۳۳۳۷ متر مربع، مساحت ۶۱۰۴۵۳ متر مربع از اراضی زراعی و مستثنیات قانونی و مساحت ۶۲۸۸۴ متر مربع از اراضی ملی شمرده می‌شود. این محدوده‌ها به موجب نقشه پیوست که جزء لاینفک رأی است، معین شده است و در زمان اجرا با تعیین نقاط U.T.M برای بخش‌های مستثنی، این بخش‌ها اجرا می‌شود. دادگاه با مستندات قانونی به ویژه تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (۱۳۸۹)، «حکم بر اعلام غیر ملی بودن این بخش‌ها، مجموعاً به مساحت ۸۹۰۲۸۷ متر مربع (احراز مالکیت به معنای احیای زمین و نه این که این رأی به معنای قبول مالکیت برای پذیرش اسناد خواهان در محاکم و ترتب آثاری مانند قبول دعوای خلع ید یا اجرت‌المثل و مانند آن محسوب شود) و حکم بر بطلان دعوای خواهان نسبت به مازاد بر آن صادر و اعلام می‌دارد و نسبت به خسارات دادرسی، به این جهت که موجب مسئولیت محقق نمی‌باشد و اداره خواننده در مقام اعمال حاکمیت به تشخیص زمین اقدام نموده است، حکم بر بی‌حقی خواهان صادر می‌دارد».

بند دوم. تملک قهری به استناد تبصره ۶ ماده صد قانون شهرداری

مقررات خاص حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی شهرداری که زاینده مراجع خاصی نیز هستند، اوصافی دارند که از جمله آن‌ها می‌توان به تغییرپذیری سریع‌تر آن‌ها نسبت به مقررات عمومی اشاره کرد. در این میان، شورای عالی شهرسازی و معماری، مهم‌ترین مرجع وضع‌کننده این مقررات به شمار می‌رود. این کمیسیون باید برای تهیه و تصویب طرح‌های تفصیلی در چارچوب طرح جامع شهر اقدام کند و علاوه بر آن، از حدود قوانین مربوط خارج نشود.^۱

۱. گواهی، زهرا و مریم ثقفی، «مبانی فقهی-حقوقی سلب مالکیت توسط دولت»، مجله اقتصاد و بانک‌داری اسلامی، دوره پنجم، شماره ۱۵، ۱۳۹۵، ص ۳۷.

از جمله مهم‌ترین چالش‌های موجود، مجاز بودن یا نبودن جهت استفاده از زمین‌هایی است که در محدوده طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی قرار می‌گیرند. قرار گرفتن این املاک در مسیر طرح‌های شهرداری ممکن است باعث خدشه وارد شدن به کارکردهای شهرداری گردد یا خدمات‌رسانی به شهروندان را مختل کند. بر همین اساس، هم از نظر قانونی و هم از نظر توجه به مصالح اجتماعی و خدمات‌رسانی عمومی به شهروندان، حل و فصل میزان دخالت نهادهایی مانند شهرداری در املاک و اموال خصوصی، یکی از موضوعات اساسی در فقه و حقوق است.^۱

وفق ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملك اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت در جمهوری اسلامی ایران، «وزارت خانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، هم‌چنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام باشد» و در این قانون، «دستگاه اجرایی» نامیده شده‌اند، اختیار تملك دارند. مطابق ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶)، دستگاه اجرایی تعریف شده است و طبق آن، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی نیز دستگاه اجرایی محسوب شده است که مطابق با ماده ۳ همان قانون، مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

با توجه به ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملك اراضی و املاک، دستگاه‌های اجرایی که اختیار اجرای طرح و تملك به استناد این لایحه قانونی را دارند، به صورت حصری شمرده شده‌اند و شامل مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی نمی‌شوند. البته شهرداری‌ها به طور جداگانه تصریح شده‌اند و یکی از مهم‌ترین نهادهای تملك‌کننده در ایران به شمار می‌آیند.

می‌توان نتیجه گرفت که در زمان تصویب لایحه قانونی، شهرداری‌ها، ماهیتی دولتی داشته‌اند، اما در قوانین بعدی تملك یعنی قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها (۱۳۶۷)

۱. میرشفیعی، منصوره‌سادات و همکاران، «احکام تکلیفی تصرف املاک خصوصی در طرح‌های عمرانی شهرداری از منظر فقه اسلام»، مجله حقوق پزشکی، ویژه‌نامه نوآوری حقوقی، ۱۴۰۰، ص ۷۸۰.

و قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها (۱۳۷۰) نیز به طور صریح، اختیار شهرداری‌ها در تملک به طور ضمنی، اجرا و استناد به لایحه قانونی نحوه خرید و تملک (۱۳۸۵) تنفیذ شده است. در همین زمینه، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۷۶/۷ مورخ ۱۳۸۴/۱/۱۷ اعلام کرده است: «مقررات لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، مصوب ۱۳۵۸ در مورد شهرداری‌ها نیز قابل اعمال است»^۱.

تبصره شش ماده ۱۰۰، یکی از موضوعات بحث‌برانگیز در قانون شهرداری و صدور پروانه‌های ساختمانی برای شهروندان است که به استناد آن، «در مورد تجاوز به معابر شهر، مالکان وظیفه دارند هنگام نوسازی بر اساس پروانه ساختمان و طرح‌های مصوب، رعایت بره‌های اصلاحی را بنمایند. در صورتی که بر خلاف پروانه و یا بدون پروانه، تجاوزی در این مورد انجام گیرد، شهرداری مکلف می‌باشد از ادامه عملیات جلوگیری و پرونده امر را به کمیسیون ارسال نماید».

آن‌چه از ظاهر ماده استنباط می‌شود، از تجاوز به معابر شهر حکایت دارد، اما قطعاً منظور قانون‌گذار این نیست که شهروند هنگام ساخت‌وساز و احداث بنای جدید، وضع موجود را تصرف کند و شهرداری به وی اجازه دهد در زمان احداث بنای جدید که شاید بیست یا سی سال بعد اتفاق می‌افتد، قسمت تجاوزشده را آزادسازی کند. پس چگونه می‌توان این عبارت را تفسیر کرد؟

ممکن است منظور قانون‌گذار این باشد که وقتی طرح جامع یا تفصیلی، عرض‌گذری را مشخص می‌کند، ساختمان‌ها و اراضی محصور در سطح شهر وجود دارند که بر اساس طرح‌های موصوف، قسمتی از معبر، داخل پلاک قرار می‌گیرد و در اصطلاح عامیانه، این پلاک‌ها «عقب‌نشینی» دارند. در این وضعیت، مالکان هنگام نوسازی باید عرض‌گذر و اصلاح اسناد مالکیت را رعایت کنند.

نکته مهم این است که آیا شهرداری باید غرامت اراضی را که به سبب عقب‌نشینی از ید مالک خارج می‌شود و با اصلاح سند مالکیت و به استناد تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری به مالکیت آن اداره درمی‌آید، بپردازد یا خیر؟ اولویت و ضرورت طرح و تأمین اعتبار، دو شاخص مهم در امر تملک است. هنگامی که شهروندان در نقاط گوناگون شهر دست به احداث بنا می‌زنند، برای شروع، تنها باید

۱. لعلی سهراب، مسعود و همکاران، «تأملی بر مراجع صلاحیت‌دار و آیین شکلی سلب مالکیت اراضی در حقوق ایران و فرانسه»، مجله پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۹، ۱۴۰۰، ص ۱۷۵.

پروانه ساختمان را از شهرداری بگیرند و هماهنگی‌های لازم را در مورد نوع کاربری و تعداد طبقات انجام دهند. این بستر برای بسیاری از آنان فراهم است تا در کوچه پس‌کوچه‌های شهر، پروانه ساختمانی دریافت کنند. افرادی که قصد ساخت‌وساز بدون پروانه را دارند، عرض معابر را رعایت نمی‌کنند و بنای غیر مجاز احداث می‌کنند. در این شرایط، ضرورت و اولویت قابل احراز نیست تا شهرداری در بودجه سالانه خود، اعتبار لازم را پیش‌بینی کند و در قالب طرح تملک و خرید اراضی شهروندان با عنایت به قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها، اقدام مقتضی را در دستور کار خود قرار دهد؛ چون اساساً شهرداری در بسیاری از کوچه‌ها و خیابان‌های شهر، اولویتی را پیش‌بینی نمی‌کند.

فرض کنید شهروندی در انتهای یک کوچه شش متری قصد احداث بنا دارد و مکلف به رعایت عقب‌نشینی به مساحت ده متر است. شهرداری چه راهکاری دارد تا پیش‌بینی کند چنین شهروندی در سال جاری قصد احداث بنا دارد تا غرامت وی برای رعایت عرض گذر را در بودجه تأمین اعتبار کند و بپردازد؟ حتی مالک پلاکی در تقاطع خیابان ۳۰ متری و ۴۵ متری نیز نمی‌تواند برابر اصول و مقررات جاری، مشمول پرداخت غرامت شود. پلاک مورد نظر بر اساس تبصره ۶ ماده ۱۰۰ اگر صد یا حتی دویست متر مربع از پلاک خود را نیز از دست دهد، مشمول پرداخت غرامت نیست.

در عمل، شهرداری به صورت قهری، مالک اراضی تعریض شده می‌شود و اگر شهروندی هنگام گرفتن پایان کار یا پس از رأی کمیسیون ماده صد از رعایت عرض گذر و اصلاح سند مالکیت خودداری یا استنکاف کند، شهرداری هم پایان کار صادر نمی‌کند. به این ترتیب، مالکیت شهرداری به صورت قهری حاصل می‌شود. در حال حاضر، برای حفظ حقوق شهروندان نیز راهکارهایی در دستور کار هر شهرداری قرار دارد. برای نمونه، در چنین پلاک‌هایی، تراکم بر اساس مساحت قبل از تعریض محاسبه می‌شود یا ۵ تا ۱۰ درصد کل پلاک به سبب عقب‌نشینی از ید مالک خارج می‌گردد. شهرداری، ۵ تا ۱۰ درصد سطح اشغال (حسب مورد در هر شهرداری متفاوت است) را به متقاضی صدور پروانه اعطا می‌کند.

نکته دیگری که شهرداری‌ها در راستای تبصره ۶ ماده ۱۰۰ با آن روبه‌رویند، ادعای اداره اوقاف و امور خیریه هر شهر در قبال عقب‌نشینی مستأجر اراضی موقوفه هنگام صدور پروانه برای دریافت پذیره و

انعقاد قرارداد اجاره اراضی واقع در بستر خیابان است. شهرداری به پرداخت پذیره تن در نمی‌دهد و تنها تنظیم اجاره‌نامه برای اراضی واقع در بستر خیابان را می‌پذیرد، اما شهروند که هر دو اداره را دولتی تلقی می‌کند، قسمتی از زمین را به شهرداری واگذار می‌کند و دقیقاً برای همان میزان زمین در قالب پذیره به اداره اوقاف، وجه نقد می‌پردازد که منطقی به نظر نمی‌رسد. مناسب‌تر آن بود که اداره اوقاف نیز با توجه به نوسازی مکان و ارزش افزوده حاصل از تعریض کوچه با خیابان جنب موقوفه، تحقق این امر را تسهیل کند.

اگر شهرداری بخواهد پذیره را پرداخت کند یا قیمت اراضی حاصل از رعایت تبصره شش ماده صد را در دستور کار خود قرار دهد، چه خواهد شد؟ در نظر بگیرید در طول یک سال، یک هزار پروانه ساختمانی در شهری صادر شود. در این مثال، ممکن است تنها پانصد قطعه با الزام رعایت عرض گذر به میزان ۱۰ تا ۱۰۰ متر مربع روبه‌رو شوند و در نقاط گوناگون شهر آن هم به صورت پراکنده، مکلف شوند آن را اجرا کنند. اگر میانگین قیمت کارشناسی را سه میلیون ریال در نظر بگیرید، با این فرض که میانگین مساحت تعریض شده، پنجاه متر مربع باشد، غرامت مجموع پانصد پلاک، عددی معادل حاصل ضرب پانصد پلاک در پنجاه متر مربع در سه میلیون ریال خواهد بود که به عدد هنگفت و قابل توجه هفتاد و پنج میلیارد ریال خواهد رسید.

می‌پذیرید که با توجه به افزایش قیمت خیره‌کننده اراضی شهری هم عدد کارشناسی در مثال یادشده چشم‌گیر نیست و هم به طور قطع، تعداد پلاک‌هایی که مشمول رعایت بره‌های اصلاحی می‌شوند، به مراتب، بیش از مثال پیش‌گفته خواهد بود. پس شهرداری چگونه خواهد توانست با بودجه‌ای محدود و سرفصل‌های مشخص هم تأمین اعتبار کند و هم تمامی معابر شهری را دارای ضرورت و اولویت اجرای طرح بشمارد؟

بی‌تردید، یکی از روش‌های تملک قهری در شهرداری‌ها با صدور پروانه ساختمان محقق می‌شود.^۱ هر چند آغاز آن با درخواست مالک یا قائم مقام قانونی وی خواهد بود، اما رعایت بره‌های اصلاحی بر وی تکلیف می‌شود و چاره‌ای جز تبعیت ندارد. در این مورد می‌توان به دادنامه شماره ۳۷۵۰۳۰۰۰۹۰۹۹۷۰۹۲۰

۱. زرگوش، مشتاق، حقوق اداری تملک، شبه‌تملک‌ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت (جلد اول)، تهران: میزان، ۱۳۹۱، ص ۱۹۸.

مورخ ۹۲۱/۲/۱۶ صادرشده از شعبه سی دیوان عدالت اداری مبنی بر رد خواسته شهروند در مقابل شهرداری آمل اشاره کرد که به سبب رعایت بره‌های اصلاحی، خواهان را مستحق دریافت غرامت تشخیص نداد و دعاوی مشاژ^۱ الیه را رد کرد.

بند سوم. رویه قضایی دیوان عدالت اداری

در فرض انتفای طرح مصوب مبنای تملك و نیز در صورت اعتراض نسبت به چنین تملكاتی و یا تملكات غیر توافقی، دیوان عدالت اداری، مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراض مالک نسبت به تملك شهرداری است؛ زیرا در این فروض، شهرداری در مقام اعمال حاکمیت است.^۱

در نظام حقوقی ایران، فرآیند سلب مالکیت از یک مرحله اداری تشکیل می‌شود، به گونه‌ای که اختیارات دستگاه‌های اجرایی، وسیع و نقش دادگستری محدود است و قاضی سلب مالکیت در نظام قضایی ایران ناشناخته است.

رویه قضایی دیوان در دو بخش رویه هیئت عمومی و رویه شعب دیوان قابل بررسی است.

الف. رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با توجه به مقررات به کار رفته در ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها (۱۳۶۷) با اصلاحات بعدی و روی دادن برخی موضوعات، تعدادی رأی وحدت رویه صادر کرده است که بررسی می‌کنیم.

بر اساس دادنامه شماره ۱۲۲۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در مقام ابطال مصوبه سیصد و دهمین جلسه شورای اسلامی شهر سبزوار صادر شده است: «با توجه به این که در قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۶۷، در خصوص اجرای طرح‌های هادی و عمرانی تعیین تکلیف شده است و در خصوص این که چنان چه طرح اجرا نشود، از صاحبان املاک واقع در مسیر طرح، مبلغی اخذ شود، حکمی بیان نشود، بنابراین، مصوبه معترض عنه که در آن مقرر گردیده ۱۰ درصد از ارزش املاک به علت حذف طرح، اخذ شود، مغایر قانون است و ابطال می‌گردد.» در این دادنامه، هیئت عمومی دیوان با دفاع از حقوق مالی شهروندان، مصوبه

۱. طباطبایی و صافیان اصفهانی، پیشین، ص ۵۶.

معتزض عنه را که فراتر از چارچوب قانونی صادر شده، ابطال کرده است.

در دادنامه شماره ۲۷۰ و ۲۷۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۷۹/۹/۲۰ که در مقام ابطال مصوبه جلسه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران صادر شده، هیئت عمومی تصریح کرده است: «تحدید دایره اعمال حقوق مالکانه اشخاص و کاهش قلمروی آن بدون تمسک به حکم قانون‌گذار جواز قانونی ندارد. بنابراین، مصوبه معتزض عنه که استفاده از حقوق مالکانه اشخاص را در اجرای قانون تعیین تکلیف املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، مقید و محدود به ۱۵۰ متر مربع کرده است، خلاف قانون و خارج از حدود صلاحیت شورای عالی است و ابطال می‌گردد.» در این دادنامه نیز هیئت عمومی با در نظر گرفتن مطلق و عام بودن حقوق مالکانه، تحدید آن و مقید کردن به ۱۵۰ متر را خلاف مَر قانون دانسته است.

هم‌چنین بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۶۷۷ مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۶، «در صورت اجرای طرح در کم‌تر از ۵ سال بازه زمانی مصرح در قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، اگر شهرداری، پروانه ساخت با تراکم مازاد بر پایه صادر کرده باشد، به پرداخت بهای بنای احداثی در تراکم مازاد مکلف است.»

هیئت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۱۹۷ مورخ ۱۳۸۴/۴/۳ که در مقام تعارض آرای صادرشده میان شعب دیوان صادر گردیده، اظهار داشته است: «قانون‌گذار با عنایت به اعتبار اصل تسلیط و حرمت مالکیت مشروع و این‌که محرومیت اشخاص از اعمال حقوق مالکانه به مدت نامعلوم و نامحدود به بهانه وجود طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، مصوب مراجع و مقامات مختلف و در اشکال گوناگون، علی‌الاطلاق مغایر اصول فوق‌الذکر و ناقض حق اعمال مالکیت و آثار مترتب بر آن است و هم‌چنین اجبار مالک به استفاده از زمین خود یا احداث بنای متناسب با طرح‌های مصوب دولتی و شهرداری، نافذ اراده آزاد اشخاص در کیفیت اعمال انحصاری حقوق مالکانه متناسب با نیازمندی‌های آنان با رعایت ضوابط مربوط می‌باشد، با وضع قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری، مصوب ۱۳۶۷، واحدهای دولتی و شهرداری‌های ذی‌ربط را مکلف کرده است که نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال سند رسمی و پرداخت بها یا عوض ملک واقع در طرح و اجرای طرح مصوب در مهلت مقرر در قانون اقدام نمایند و با انقضای مدت مزبور به شرح تبصره یک ماده

واحد قانون مذکور در صورت عدم اجرای طرح‌های مصوب فوق‌الذکر در مهلت قانونی، حق اعمال انحصاری حقوق مالکانه را برای مالکین به رسمیت شناخته است. بنابراین، دادنامه شماره ۱۱۳۴ مورخ ۲۴/۸/۱۳۷۷ شعبه هفدهم که عدم اجرای طرح دولتی مبتنی بر طرح هادی را در مهلت قانونی در ملک شاکي، موجب حق اعمال حقوق مالکانه دانسته و شهرداری را ملزم به صدور پروانه احداث بنا در ملک مزبور نموده است، صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۵ برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذی‌ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.^۱ در این دادنامه نیز هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تحدید حقوق مالکانه اشخاص را در فرجه قانونی مجاز دانسته است و در فرض اجرا نشدن طرح، اشخاص از همه حقوق مالکانه برخوردارند.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۲۱۳۶ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۴ که در مقام ابطال بند ۸ صفحه ۶۴ طرح تفصیلی شهر رباط کریم صادر شده، چنین آورده است: «بند ۸ طرح تفصیلی شهر رباط کریم از این جهت که در آن تکلیف شده چنانچه عقب‌نشینی املاک واقع در خارج از بافت فرسوده تا ۲۰ درصد از کل ملک باشد، باید به صورت رایگان به شهرداری واگذار شود، مغایر قانون نحوه خرید و تملك اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت، مصوب سال ۱۳۵۸ و قانون نحوه تقویم ابنیه و املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۷۰ و ماده ۲۰ قانون نوسازی و عمران شهری، مصوب ۱۳۴۷ با اصلاحات بعدی است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود».

توجیه‌های اصل جبران خسارت در برابر سلب مالکیت قانونی بر مبنای مختلفی از جمله فرضیه‌های رایج در نظام مالکیت خصوصی بر حق مکتسب استوار است. به این معنی که اقدامات مربوط به سلب مالکیت نباید موجب از بین رفتن حقی شود که مالکان به واسطه مالکیتشان تحصیل کرده‌اند؛ چون سلب مالکیت موجب انتقال مالکیت است، نه زایل‌کننده حق مکتسبی که مالک داشته است. به این ترتیب، تنها با جبران خسارت می‌توان چنین حقی را پاس داشت.^۱

۱. حبیب‌نژاد، سید احمد و همکاران، «اصول حاکم بر جبران خسارت در تملك قانونی املاک از سوی دولت و شهرداری‌ها»، مجله فقه و حقوق اسلامی، سال دوم، شماره ۱۸، ۱۳۹۸، ص ۳۰.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه دیگری به شماره ۲۵۵۰ مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۳ با موضوع ابطال بند ۷-۱ و گام ۹ از شیوه‌نامه تملک املاک توسط شهرداری شهر اراک اظهار داشته است: «بر اساس ماده واحده قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها، مصوب سال ۱۳۷۰: «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» و به موجب تبصره ۱ همین ماده واحده: «قیمت روز توسط هیئتی مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری و مورد وثوق که یک نفر به انتخاب شهرداری و یک نفر به انتخاب مالک یا صاحب حق و نفر سوم به انتخاب طرفین می‌باشد، تعیین خواهد شد. رأی اکثریت هیئت مزبور قطعی و لازم‌الاجراست.» بنا به مراتب فوق، بند ۷-۱ و گام ۹ از شیوه‌نامه تملک املاک توسط شهرداری اراک (موضوع نامه شماره ۵۲۶/۹۸/ش - ۱۳۹۸/۳/۱۹ رئیس شورای اسلامی کلان‌شهر اراک) که متضمن عدم پذیرش نظریه هیئت سه نفره کارشناسان رسمی دادگستری است، مغایر با موازین قانونی مذکور بوده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.» بنابراین، واگذاری قیمت به مقامات شهرداری و سلب پذیرش از هیئت سه نفره کارشناسان رسمی دادگستری، مغایر با قانون دانسته شده است.

ب. رویه قضایی شعب دیوان عدالت اداری

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر اساس دادنامه شماره ۶۲۳ مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۰ صادرشده از شعبه ۳۳ بدوی دیوان عدالت اداری، با درک صحیح از حق مالکیت و نیز قاعده تسلیط، چنین رأی صادر کرده است: «نظر به این که مقتضای اعمال انحای حقوق مالکانه با توجه به اصل تسلیط، مبین حق و اختیار و اراده مالک در نحوه استفاده از زمین و ملک خود همانند املاک مشابه مجاور فاقد طرح با رعایت ضوابط قانونی مربوط است و نیز قانون‌گذار به منظور رفع بلا تکلیفی مالکین اراضی و املاک واقع در طرح‌های عمومی و عمرانی و تأکید بر اعتبار مالکیت مشروع و قانونی اشخاص و اصل تسلیط به شرح منصوصات متعدد قانونی، دستگاه تملک‌کننده را مکلف به خرید و تملک نموده، در صورت استنکاف از اقبایع، مالک کماکان برخوردار از حقوق مالکانه بوده و امتناع شهرداری از صدور پروانه احداث بنا که به حکم بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری در زمره وظایف و تکالیف آن مؤسسه

قلمداد شده است، و جاهت قانونی ندارد و لذا بنا به جهات فوق با استناد به رأی وحدت رویه شماره ۲۳۸-۱۳۷۸/۴/۲۲ و ۴۳۷ و ۴۳۸ و ۱۳۸۶/۶/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و ماده واحده و تبصره‌های ۱ و ۲ ذیل آن از قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۹ با اصلاحیه سال ۱۳۸۰، حکم به الزام شهرداری به صدور پروانه احداث بنا با کاربری مصوب صادر و اعلام می‌گردد.» بر این اساس، اگر ملک شخصی در طرح دولتی قرار گیرد و شهرداری، بهای ملک را نپردازد، اشخاص از همه حقوق مالکانه برخوردار خواهند بود و به عبارت بهتر، تعلل شهرداری نمی‌تواند حقوق اشخاص را محدود سازد.

شعبه ۲۲ بدوی دیوان عدالت اداری به موجب رأی شماره ۱۰۸۲ مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۲ چنین تصمیم گرفته است: «نظر به این که قانون‌گذار به منظور رفع بلا تکلیفی مالکین اراضی و املاک واقع در طرح‌های عمومی و عمرانی و تأکید بر اعتبار مالکیت مشروع و قانونی اشخاص و بلا تکلیف نگذاشتن ملک و مالک و حاکمیت قاعده «لا ضرر و لا اضرار فی الاسلام»، به استناد مراتب مذکور، دستگاه تملک‌کننده را مکلف به خرید و تملک و یا ارائه معوض نموده و در صورت استنکاف و یا عدم نیاز مالک یا مالکین کماکان برخوردار از حقوق مالکانه بوده و امتناع شهرداری از صدور پروانه ساختمانی که به حکم بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها در زمره وظایف و تکالیف شهرداری مقرر شده است، و جاهت قانونی ندارد و از آن جا که شاکی دارای سند مالکیت و مطابق ماده ۲۲ قانون ثبت اسناد و املاک کشور مالکیت وی بر ملک مورد ادعا دارای اعتبار و محرز است و این که ملک موصوف، مطابق سند، یک قطعه زمین است که مطابق اصل اولیه با کاربری مسکونی است، مگر حسب مصوبه کمیسیون ماده ۵ قانون تأمین جاری نهم، سازه تغییر کاربری داده شود و حسب طرح بازنگری در سال ۱۳۷۲ با کاربری آموزشی لحاظ شده است و آموزش و پرورش در مدت پنج سال مقرر در قانون اصلاح ماده واحده فوق‌الذکر، طرح مصوب را اجرا ننموده و دلیل و مستندی بر پرداخت بها و یا معوض به مالکین ارائه نکرده است. بنا به جهات فوق‌الاشعار و به استناد مواد ۱۰ و ۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و منطبق با آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره‌های ۱۳۸۶/۴/۳-۱۹۷، ۴۳۸ و ۱۳۸۶/۶/۲۵-۴۳۷، ۱۳۸۰/۵/۱۴، ۱۳۸۷/۲/۲۵-۴۷، ۱۳۸۶/۴/۲۳-۲۳۸، ۸۸-۱۳۹۲/۲/۹، حکم به ورود شکایت و الزام شهرداری به صدور پروانه ساختمانی با رعایت ضوابط و مقررات قانونی همانند مجاورین صادر و اعلام می‌نماید.»

بند چهارم. فرآیند و تشریفات تملک

الف. وجود طرح مصوب

در یک طرح اعم از عمرانی یا عمومی یا نظامی حسب مورد باید همه مراحل از شروع تا پایان مشخص و معین شده باشد. هم‌چنین این مراحل باید بر اساس مطالعات و کارهای کارشناسی برنامه‌ریزی شده باشد و با توجه به هدفی که در اجرای طرح دنبال می‌شود، توجیه‌پذیر باشد. افزون بر این، مدت‌ش، مشخص و اعتبار آن نیز باید تعیین شده و به تصویب بالاترین مقام اجرایی رسیده باشد.

ب. تأمین اعتبار

یکی از لوازم اساسی تصویب طرح، پیش‌بینی منابع مالی مورد نیاز برای اجرای طرح است. در بخش پایانی ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (۱۳۵۸) آمده است: «برای اجرای طرح باید اعتبار آن قبلاً به وسیله دستگاه اجرایی یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد.» در این صورت، دستگاه اجرایی می‌تواند خریداری و تملک کند.

ج. اطلاع‌رسانی از وجود طرح

تبصره ۲ ماده ۴، تبصره ۳ ماده ۵ و ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (۱۳۵۸) و نیز تبصره ۴ قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها (۱۳۷۰) به لزوم اعلام دستگاه اجرایی اشاره کرده‌اند.

باید توجه داشت که در ایران، اعلام رسمی وجود طرح فقط دو ثمره قانونی دارد:

اول آن‌که تکلیف قانونی برای مالک ایجاد می‌کند که در فرآیند تملک با دستگاه تملک‌کننده همکاری و تعامل داشته باشد و سرانجام به انجام معامله و انتقال رسمی ملک اقدام کند. به هر حال، اقدام نکردن مالک موجب توقف عملیات تملک نمی‌شود.

دوم این‌که این تکلیف را برای دستگاه مجری طرح ایجاد می‌کند که با رعایت قواعد مقرر در قوانین، به تملک و پرداخت غرامت اقدام کند.

د. تشخیص ضرورت اجرای طرح

تشخیص این امر از سوی بالاترین مقام دستگاه اجرایی صورت می‌گیرد. ماده ۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تملك اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (۱۳۵۸) مقرر می‌دارد: «برنامه‌های مذکور در ماده ۱ شامل برنامه‌هایی است که اجرای آن برای امور عمومی و امنیتی دستگاه اجرایی لازم و ضروری باشد. ضرورت اجرای طرح باید به تأیید و تصویب بالاترین مقام دستگاه اجرایی برسد.» هم‌چنین مطابق ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک، «کلیه وزارت خانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌ها مکلف می‌باشند در طرح‌های عمومی و عمرانی که ضرورت اجرای آن‌ها توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی با رعایت ضوابط مربوطه تصویب و اعلان شده باشد، طبق قوانین مربوطه اقدام نمایند.» مطابق قوانین یادشده، صرف وجود طرح نمی‌تواند توجیه‌کننده تملك باشد، بلکه می‌بایست ضرورت اجرای طرح نیز به تصویب وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی رسیده باشد.^۱

نتیجه‌گیری

بر اساس قواعد فقهی تسلیط و قاعده ید، مالکیت خصوصی افراد به رسمیت شناخته شده است، اما این حق، استثنائاتی نظیر مصلحت و خیر عمومی دارد. بر این اساس، اگر مصلحت و خیر عمومی اقتضا کند، مالکیت خصوصی محدود می‌شود. در قوانین ایران، معیار سلب و تحدید مالکیت پیش‌بینی نشده است و نظام حقوقی مدوئی در این خصوص وجود ندارد. به ویژه بعد از انقلاب اسلامی، قوانینی پراکنده تصویب شده است که با هم تعارض دارند و سازمان‌های متولی اجرای این قوانین و مقررات، عملکردهای متفاوت دارند. شهرداری با استفاده از حق حاکمیتی که از سوی ملت به او تفویض می‌گردد، برای تأمین منافع عمومی، کاری انجام می‌دهد که از نظر مصالح همگانی ضرورت دارد. حفظ منابع طبیعی و ثروت‌های عمومی و جلوگیری از تخریب و نابودی ذخایر جنگلی، میبین این ضرورت است. عمل حاکمیت در ملی کردن اموال، عمل تشریفاتی است یا به تعبیر دیگر، برای آگاهی تمامی اشخاصی که ممکن است در نتیجه انجام آن متضرر گردند، با تشریفات همراه است.

۱. فقیه لاریجانی و همکاران، پیشین، صص ۲۱۸، ۲۲۰.

با توجه به آن چه گفته شد، در مورد شیوه مقررات‌گذاری و اجرای طرح‌های عمومی می‌توان این گونه برداشت کرد که سنگینی دیدگاه قانون‌گذار بیش‌تر به نفع حقوق عمومی است تا حقوق مالکانه افراد که با توجه به تقدم منافع عمومی و تأمین رفاه اجتماعی بر اقلیت اشخاص، چندان دور از ذهن نیست. با توجه به هدف این مطالعه، نگاهی دقیق‌تر به جایگاه حقوقی این دسته از افراد، لازم و در خور توجه است. به عبارت دیگر، چون توجه به حقوق مالکانه اشخاص و تأکید قوانین اسلامی بر آن بدیهی است، نگارنده، ضعف‌هایی را در خصوص تدوین مقررات پیش‌بینی شده برای حل اختلاف میان دستگاه اجرایی و شخص یا اشخاص مالک برمی‌شمارد، به طوری که در مورد روش غیر توافقی که به وفور شاهد آن هستیم، قانون‌گذار به صورت کامل به حقوق مالکانه اشخاص نپرداخته است و انعطاف کمی دارد. به عبارت دیگر، تمامی راه‌های مورد نظر در قالب قیمت‌گذاری و امور مالی خلاصه شده است.

باید گفت که سطح رعایت اصول دادرسی منصفانه در کمیسیون‌های حل اختلاف با اهداف و چشم‌اندازهای نظام حقوقی کشور متناسب نیست. از این رو، کمیسیون‌ها در مقام یک نهاد اداری اختصاصی که در سالیان دور تأسیس و تشکیل گردیده است و فرآیند و آیین رسیدگی آن امروزه پاسخ‌گوی اهمیت موضوعات مطرح در آن نیست. لازم است برای اصلاح و بازنگری در قوانین و مقررات خود با توجه به اصول دادرسی منصفانه و ایجاد عدالت اداری و تضمین حقوق شهروندان در مقابل دستگاه عمومی اقدام کرد تا از این رهگذر، حقوق و دارایی‌های عمومی جامعه نیز به عنوان یک ثروت ملی حفظ گردد.

لازم است رسیدگی در دادگاه‌های اداری، رایگان و بدون پرداخت هزینه دادرسی باشد. این موضوع از چند وجه تحلیل شدنی است:

اول - اصل بر رایگان بودن خدمات عمومی است. بنابراین، برقراری هر استثنایی بر خلاف اصل، نیازمند تصویب آن از سوی مراجع صلاحیت‌دار قانون‌گذاری است.

دوم - دادگاه‌های اداری اصولاً به تعارض میان منافع عمومی و منافع خصوصی رسیدگی می‌کنند. این تعارض نه ناشی از ذی‌حق نبودن اشخاص حقوق خصوصی، بلکه ناشی از الزام در اعمال قدرت عمومی در تفوق منافع عمومی بر منافع خصوصی است.

سوم - رسیدگی اداری، تکمیل فرآیند سازمانی اداره در رسیدگی به وظایف و تکلیف به پاسخ‌گویی در مقابل اشخاص ذی‌نفع است. به دیگر سخن، شأن رسیدگی دادگاه‌های اداری اختصاصی بر خلاف محاکم قضایی، خدمتی مستقل نیست تا نیازمند پرداخت هزینه‌ای مستقل باشد. این در حالی است که مطابق ماده ۱۲ آیین‌نامه اصلاحی آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده واحده قانون جنگل‌ها و مراتع کشور (۱۳۷۳)، معترض، مکلف است به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های رسیدگی به اعتراضات، معادل ۵ درصد ارزش معاملاتی (قیمت منطقه‌ای) اراضی اعتراض‌شده را بر اساس محاسبه اداره منابع طبیعی به حساب معرفی‌شده از سوی اداره منابع طبیعی استان واریز کند.

پیشنهاد می‌شود بر روند غیر تشریفاتی بودن کمیسیون‌های رسیدگی به حل اختلاف تأکید صورت گیرد. الزام به تقدیم اعتراض در فرم‌های مخصوص، غیر تشریفاتی بودن دادرسی را در کمیسیون ماده واحده نقض می‌کند که از جمله مراجع اداری اختصاصی است. در حالی که ضمانت اجرایی برای ارائه نکرده اعتراض در فرم‌های مخصوص در این قانون به صراحت بیان نشده است. می‌توان استنباط کرد تقدیم نکردن اعتراض در فرم‌های مخصوص اصولاً هیچ تکلیفی را برای کمیسیون ماده واحده در رسیدگی ایجاد نمی‌کند. به دیگر سخن، تکلیف این مرجع در رسیدگی به اطلاق وصف اعتراضیه بر مبنای مفهوم و منطوق مقررات و آیین‌نامه اجرایی بر اعتراض اشخاص ذی‌نفع وابسته است.

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، **حقوق اداری ایران**، تهران: توس، ۱۳۷۰.
۲. رضایی‌زاده، محمدجواد، **حقوق اداری (جلد اول)**، تهران: میزان، ۱۳۸۵.
۳. روحیان، محمدجواد، **تقابل مالکیت خصوصی اشخاص با طرح‌های عمرانی شهرداری (قسمت اول)**، تهران: مؤسسه حقوقی بین‌المللی برهان سعادت، ۱۳۹۱.
۴. زرگوش، مشتاق، **حقوق اداری تملک، شبه‌تملک‌ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت (جلد اول)**، تهران: میزان، ۱۳۹۱.
۵. صدرزاده، افشار، **سلب مالکیت به سبب منافع عمومی**، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۷۴.
۶. محقق داماد، سید مصطفی، **قواعد فقه (بخش مدنی)**، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۳۸۱.
۷. موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری (جلد اول و دوم)**، تهران: میزان، ۱۳۸۶.
۸. واحدانی‌نیا، محمدامین، **مسئولیت مدنی شهرداری در طرح تملک**، تهران: مجد، ۱۳۹۴.

۲. مقاله

۱. امینی، منصور و سید صادق کاشانی، «احترام به حق مالکیت در حقوق اساسی»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، شماره ۷۹، ۱۳۹۶.
۲. پندار، کمال، «بررسی حقوقی مالکیت خصوصی در راستای منافع عمومی»، مجله قانون‌یار، دوره دوم، ۱۳۹۷.
۳. حبیب‌نژاد، سید احمد و همکاران، «اصول حاکم بر جبران خسارت در تملک قانونی املاک از سوی دولت و شهرداری‌ها»، مجله فقه و حقوق اسلامی، سال دوم، شماره ۱۸، ۱۳۹۸.
۴. حسنونند، محمد و مهدی حسنونند، «واکاوی معیار جبران عادلانه در تملک املاک خصوصی جهت استفاده عمومی توسط دولت»، مجله رأی، دوره هفتم، ۱۳۹۷.

۵. حسینی، یاسر و همکاران، «واکاوی ماهیت حقوقی تملك قهری املاک واقع در طرح‌های عمومی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال بیست و یکم، شماره ۶۴، ۱۳۹۸.
۶. خیرالدین، رضا و همکاران، «تعادل بخشی بین حقوق مالکانه و منافع عمومی در اقدامات نوسازانه شهری (از تعارض منافع تا تعادل حقوق در قوانین سلب و تأمین حقوق مالکانه)»، پژوهش‌های معماری اسلامی، دوره چهارم، شماره ۴، ۱۳۹۵.
۷. صالحی، حسین، «الزامات قانونی دولت و شهرداری در تملك اراضی و املاک»، ماه‌نامه شهرداری‌ها، شماره ۶، ۱۳۸۶.
۸. طباطبایی، سید محمدصادق و احسان صافیان اصفهانی، «ماهیت توافق شهرداری با مالک ملک در راستای اجرای طرح عمرانی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۸، ۱۳۹۱.
۹. علی‌زاده، امیرحسین و محمدباقر پارساپور، «بررسی قضایی فرآیند تملك قهری توسط دستگاه‌های اجرایی در رویه قضایی ایران و انگلیس»، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتاد و پنجم، شماره ۱۱۴، ۱۴۰۰.
۱۰. فقیه لاریجانی، فرهنگ و همکاران، «مرجع و فرآیند تملك اراضی در نظام‌های حقوقی ایران و انگلستان»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال هفتم، شماره ۲۰، ۱۳۹۸.
۱۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، «ده فرمان حقوق عمومی: تأملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی»، فصل‌نامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره چهل و یکم، شماره ۲، ۱۳۹۰.
۱۲. گواهی، زهرا و مریم ثقفی، «مبانی فقهی-حقوقی سلب مالکیت توسط دولت»، مجله اقتصاد و بانک‌داری اسلامی، دوره پنجم، شماره ۱۵، ۱۳۹۵.
۱۳. لعلی سهراب، مسعود و همکاران، «تأملی بر مراجع صلاحیت‌دار و آیین شکلی سلب مالکیت اراضی در حقوق ایران و فرانسه»، مجله پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۹، ۱۴۰۰.
۱۴. میرشفیعی، منصوره‌سادات و همکاران، «احکام تکلیفی تصرف املاک خصوصی در طرح‌های عمرانی شهرداری از منظر فقه اسلام»، مجله حقوق پزشکی، ویژه‌نامه نوآوری حقوقی، ۱۴۰۰.
۱۵. واعظی، سید مجتبی، «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، مطالعات حقوقی شیراز، ۱۳۹۴.

Jurisprudence and legal examination of claims arising from land acquisition with emphasis on the authority of the municipality

Maryam Zoormand¹

Hossein Ahmari²

Reza Abbaspoor³

Abstract

The acquisition of urban land in public law is one of the important issues raised in public law, which is in conflict with the private ownership of individuals. However, institutions such as the municipality sometimes have the possibility of expropriating private property. An important element that makes government institutions able to rely on it to take away private property if necessary is the priority of the public and society's interests over the individual interests of individuals. Based on this, the theoretical foundations of ownership, as one of the examples of administrative actions of the government, is based on the theory of public service, because ownership is realized in the position of eliminating the conflict between collective interests and individual interests, and because of public service, and the application of the preferential rules of administrative law. In possession, this service is also provided on the basis of this. Lawsuits arising from land acquisition are mainly legal, and the authorities for resolving disputes in this field are divided into two categories: specialized authorities and general authorities. The basic question that this research seeks to answer is how can claims arising from the acquisition of land by government institutions be evaluated from a jurisprudential and legal point of view? The research method in this article is descriptive-analytical and the library method was used to collect the sources. The results of this study indicate that from a jurisprudential point of view, private ownership of real estate has been recognized based on the rule of Yad and Qa'id Taslat.

Keywords: expropriation, public services, administrative contract, specialized authorities, administrative court of justice.

1. Ph.D. student of fundamentals of Islamic law, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran, ma290zd@gmail.com

2. Associate Professor, Department of Fiqh and Fundamentals of Islamic Law, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran, ahmari.hosein@yahoo.com

3. Assistant Professor, Department of Fiqh and Fundamentals of Islamic Law, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran, abbaspor@yahoo.com