



Time and Requirements (Conditions) of Ownership Transfer in Compulsory Acquisition by the State

Mohammad Reza Darabpour¹

1. Assistant Prof, Department of Civil Engineering, Allameh Rafiee Institute of Higher Education, Qazvin, Iran. & PHD Student, Department of Criminal and Criminology Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Darabpour@gmail.com

Article Info

Article type:
Research Article

Received:

2024/09/07

Received in revised form:

2024/10/07

Accepted:

2024/10/07

Keywords:

Compulsory acquisition, grounds for ownership, public interest, property rights.

Abstract

The protection of individuals' property rights has become a vital requirement in democratic systems for maintaining social and economic stability and sovereignty. A property owner holds an exclusive, absolute, and perpetual right to benefit from and exercise ownership over their property within the bounds of the law. However, in exceptional cases, the state may acquire property through compulsory acquisition. This raises the question of how this form of involuntary contract differs from other consensual contracts, and when and how ownership is transferred. According to existing laws and practices, it is permissible for the state to acquire property through compulsory sale only by adhering to legal formalities and in accordance with approved plans aimed at public interest or the security of citizens, provided that the budget for such acquisition has been predetermined, and the market value of the land or property in question is paid within the statutory time frame. The effects of compulsory acquisition—or more precisely, compulsory sale—do not retroactively apply except under the conditions specified in the contract (unless otherwise stipulated therein). Undoubtedly, the timing of the transfer of ownership is crucial for the state, as until ownership is transferred, even at the request of the owner, the state may be obligated to pay the current value of the property, and an enforcement order may have been issued against it. Particularly in cases where there is no approved plan, no property rights or interests arise for the state as the possessor. This paper emphasizes, through a descriptive-analytical approach aimed at establishing a uniform criterion in judicial decisions, that ownership is the determinant of rights over the property, interests, and other related rights. Possession by the state, even if non-aggressive and peaceful, does not negate ownership of the property and cannot impair the ownership of interests. Furthermore, the transfer of ownership, along with all its consequences regarding lands and properties, occurs through the conclusion of a transfer contract (sale), even in the absence or failure of the owner, represented by the prosecutor or their deputy, subject to the legal conditions discussed and analyzed in this paper.

How To Site

Darabpour, MohammadReza (2024). Time and Requirements (Conditions) of Ownership Transfer in Compulsory Acquisition by the State. System. *Journal of Judgment*, 117(1), 71-85.

<http://doi.org/10.22034/judg.2024.2040547.1332>

DOI

10.22034/judg.2024.2040547.1332

Publisher

University of Tehran Press





زمان و ملزومات انتقال مالکیت در تملک قهری دولت

محمد رضا داراب پور^۱

۱. استادیار مهندسی عمران مؤسسه آموزش عالی علامه رفیعی و پژوهشگر دوره دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، رایانامه: Darabpour@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: علمی- تخصصی</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۶/۱۷</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۷/۱۶</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۱۶</p> <p>کلیدواژه: تملک قهری، اسباب تملک، منافع عمومی، حقوق مالکانه.</p>	<p>حمایت از حقوق مالکانه اشخاص برای حفظ ثبات اجتماعی- اقتصادی جامعه و حاکمیت، به یکی از ملزومات حیاتی در نظام‌های دموکراتیک تبدیل شده‌است. مالک حق انحصاری، مطلق و همیشگی برای انتفاع و انجام تصرفات مالکانه در حدود قانون را داراست، لیکن در برخی موارد استثنائی، دولت می‌تواند به تملک قهری بر ملک دیگری حق مالکانه پیدا کند. اما این سؤال مطرح است که این نوع عقد قهری چه تفاوتی با سایر عقود رضایی دارد و مالکیت، کی و چگونه انتقال می‌یابد؟ نظر به قوانین و رویه موجود، برای دولت مباح است فقط با رعایت تشریفات قانونی و در راستای طرح‌های مصوب برای منافع عمومی یا امنیت مردم که بودجه آن قبلاً تعیین شده و در ظرف مدت قانونی بهای روز اراضی یا املاک مورد طرح پرداخت شده را به بیع قهری تملک کند. آثار تملک قهری یا به عبارتی دقیق‌تر بیع قهری، به هیچ وجه، الا به شرط مذکور در قرارداد (جز در صورت شرط در قرارداد)، عطف بمسابق نمی‌شود. بی‌تردید، زمان انتقال مالکیت برای دولت بسیار پراهمیت است، زیرا تا مالکیت منتقل نشده، ولو به درخواست مالک، دولت به پرداخت ارزش روز ملکی محکوم شده و اجرائیه هم علیه آن صادره شده باشد، به‌ویژه در موارد فقدان طرح، حقوق مالکانه‌ای در عین و منافع برای متصرف دولتی به وجود نمی‌آید. در این نوشتار، در راستای تبیین معیاری واحد در تصمیمات قضایی، به روش توصیفی-تحلیلی، بر این نظر تأکید شده که مالکیت معیار تعیین حق بر عین، منافع و سایر حقوق مرتبط است. تصرف توسط دولت، ولو آنکه غیرعدوانی و مسالمت‌آمیز نیز بوده باشد، همان‌گونه که نافی مالکیت عین نیست، نمی‌تواند خللی بر مالکیت منافع وارد آورد. همچنین انتقال مالکیت با تمام‌آثار آن در اراضی و املاک با انعقاد قرارداد واگذاری (بیع)، حتی در غیاب و قصور مالک، با نمایندگی دادستان یا قائم‌مقام وی و جمع شروط قانونی مذکور در قوانین که در این نوشتار تبیین و تحلیل شده است، صورت می‌پذیرد.</p>
<p>استناد http://doi.org/10.22034/judg.2024.2040547.1332</p>	<p>داراب‌پور، محمد رضا (۱۴۰۳). زمان و ملزومات انتقال مالکیت در تملک قهری دولت، فصلنامه قضاوت، ۱۱۷(۱)، ۷۱-۸۵.</p>
<p>DOI 10.22034/judg.2024.2040547.1332</p>	
<p>ناشر انتشارات دادگستری کل استان تهران</p>	



مقدمه

قوانین مختلفی در رابطه با انواع شیوه‌های انتقال مالکیت و اسباب تملک در ایران^۱ در راستای فقه سنتی اسلامی (اندیشور، ۱۳۹۹؛ محمید، ۱۳۹۹؛ نصرتی ۱۳۹۴؛ فقیه نصیری و نیک‌نژاد، ۱۳۹۸) و قوانین سایر کشورها، وضع شده‌است. فقه سنتی مملو از بحث در شیوه انتقال مالکیت است. احادیث و روایات در این خصوص به حد تواتر رسیده‌است. آثار دیدگاه فردگرایان و جامعه‌گرایان در مورد تملک قهری اراضی و املاک مردم در ایران با توجه به قوانین خاص موضوعه چندان مقابل یکدیگر قرار نگرفته‌اند. فقه سنتی با رویه معمول و عرف و عادت دولت‌ها (صدرزاده افشار، ۱۳۵۲) جانب احترام به مالکیت را گرفته و در عین حال در همه‌جا منافع جامعه را حفظ کرده‌اند؛ یعنی اصول و مقررات فعلی حاکم در ایران به نحوی است که رعایت حقوق مردم را لازم و ضروری می‌داند^۲، اما صرف به رسمیت‌شناسی این حقوق کافی نبوده و باید بدون قانون شکنی، در مراجع قضایی و در عمل به نحو مطلوبی مراعات شود.

با توجه به قوانین داخلی، سلب مالکیت اشخاص خصوصی برای منافع عمومی، صرفاً پس از پرداخت قیمت عادلانه روز به‌اضافه خسارات مشابه، جایز است. البته مصادره بی‌جهت مطلوب و قانونی نیست. ملی کردن برای منافع عمومی در صورتی که با معیار هزینه-منفعت هماهنگ باشد، مانع چندانی بر سر راه ندارد (سرحدی و همکاران، ۱۳۹۷، ۱۳۹-۱۵۸). در سطح جهان هم بحث غرامت‌های سلب مالکیت و نحوه ارزیابی آن، امری بسیار جدی است (منتظری و همکاران، ۱۳۹۸، ۷). برای این منظور و در جهت همین مقصود، می‌توان با جامعه‌گرایان همسو بود و پذیرفت که در تملک قهری حقوق جامعه بر افراد اولویت داشته و خواهد داشت. عنوان شده است که حق تمتع و استیفاء اشخاص قابل اسقاط است، چون از نوع حق است (مثل حق فروش ملک توسط مالک)، ولی حق خرید ناشی از «حکم اباحه» است و با حق فروش متفاوت است. از دیدگاه برخی که حقوق موضوعه قدیمی را مقدس و متبع می‌شمارند، انسان می‌تواند مرجع اسقاط حق باشد نه تغییر احکام. فقط امکان دارد استفاده از مباحث را به‌طور جزئی محدود نمود (خوبیاری، ۱۳۹۸، ۷۳-۱۰۳). قابلیت اسقاط خصوصیت حق است که به علت سلطه «من له الحق» به‌صورت جزئی یا کلی قابل اسقاط است.^۳ محدودیت حق فروش و خرید در زمین‌های شهری (عیلزاده، بهشتیان، ۱۳۹۶، ۴۸۹) از نوع همین محدود نمودن احکام اباحه است. اصل احترام به مالکیت در غالب قوانین کشورهای جهان پذیرفته^۴ و بر آن تأکید شده است. نوشتار حاضر در صدد بیان این موضوع است که منافع جامعه ملازمه‌ای با

۱. قانون زمینی شهری مصوب ۱۳۶۶، قانون اراضی شهری ۱۳۶۰، آیین‌نامه اصل ۴۹ قانون اساسی.

۲. در مورد «الناس مسلطون علی اموالهم» سخن بسیار گفته شده است. مراجعه به برخی از آنها خالی از فایده نیست:

حسینی، سید حسن و اعتدالی‌پژوه، ثریا، (۱۳۹۶)، «قاعده تسلط در فقه و تأثیر آن بر حق مالکیت در حقوق ایران»، کنفرانس ملی پژوهش‌های نوین در مدیریت، اقتصاد و علوم انسانی، کازرون؛ حسینی، سید ابراهیم، راغبی، محمدعلی، نودری فردوسی، محمد (۱۳۹۶)، «واکاوی شیوه تعارض‌زدایی میان قاعده تسلط و دیگر قواعد مربوط در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، حکومت اسلامی، سال بیست و دوم، شماره ۴ (پیاپی ۸۶)؛ عباسی مقدم، کبری، مظاهری کوهانستانی، رسول (۱۳۹۴)، «حریم اراضی برای کاربری‌های عمومی در فقه امامیه و حقوق ایران»، مطالعات فقهی و فلسفی، شماره ۲۲، صص ۲۵-۷؛ عابدی سرآسیا، علیرضا، «قاعده تسلط و نقش آن در تصحیح قراردادهای نوپیدا (با نگاهی به اندیشه‌های امام خمینی)»، پژوهشنامه متین، صص ۱۵۴-۱۲۹؛ پولادین، حجت (۱۳۹۸)، «بررسی قاعده سلطنت با رویکرد حضرت امام خمینی»، مجله گفتمان حقوقی، شماره ۳۵، صص ۹۸-۷۹.

۳. برخی اسقاط کلی حقوق را مغایر با حق تمتع می‌دانند، ولی باید توجه داشت که در اینجا منظور از اسقاط کلی اسقاط حق تملک و تصرف بر یک مال خاص است که در واقع جزئی از حقوق شخص به شمار می‌آید.

۴. ماده ۲۹ قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، اعلامیه حقوق بشر و شهروند مصوب ۱۷۹۸، اصول ۶، ۹، ۱۵ و ۱۶ منشور حقوقی مصوب ۱۷۹۱، متمم قانون اساسی ۱۲۸۵ قلمی ایران و اصول ۲۲ و ۴۷ قانون اساسی ۱۳۵۸ ایران (ر.ک امینی، ۱۳۹۶). برای نوع برخورد قوانین اساسی کشورها با مالکیت صص ۱۷۵ تا ۱۷۷. همچنین ر.ک مهرپور، حسین (۱۳۹۳)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ پنجم، تهران، نشر دادگستر، صص ۵۶-۵۵؛ مهرپور، حسین (۱۳۹۷)، نظام بین‌المللی حقوق بشر، انتشارات اطلاعات، تهران، چاپ هشتم صص ۳۸۱.

ذبح ناروای حقوق اشخاص ندارد و می‌توان آن اشخاص را در موضعی قرار داد که اگر طرح هم اجرا نمی‌شد، آنها در همان موضع قرار می‌داشتند. حقوقدانان اصرار دارند و رویه قضایی هم بر همین منوال است که غرامت و تاوان فقط بهای روز تقویم اراضی و ابنیه و تأسیسات نیست، بلکه باید همه خسارات مذکور در قانون (و خسارات مشابه مورد نظر قانون) نیز جبران شود (منتظری و همکاران، ۱۳۹۸، ۳۹-۷). برای همین منظور، برخی به واکاوی معیار جبران عادلانه در تملک املاک خصوصی جهت استفاده عمومی توسط دولت در احکام خارجی پرداخته‌اند که قابل تأمل است. به هر حال، باید شروط و لوازم مذکور در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب با اصلاحات بعدی که از این پس «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک دولت» نامیده می‌شود و همچنین قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷ رعایت گردد.^۱ در مواردی که طرح مصوب قانونی وجود ندارد یا ملغی شده باشد، تملک تنها از طریق مقرر در سایر قوانین صورت می‌پذیرد. دولت و دستگاه‌های دولتی هم مانند یک مؤسسه تجاری ملزم به رعایت این گونه قوانین هستند.

اسباب تملک در قانون مدنی احصاء شده و عدم رعایت آن قوانین جایز نیست.^۲ این موارد عبارتند از: ۱. عقود صحیح ناقله (مثل بیع، هبه، وقف، صلح، وصی تملیکی به فرض عقد بودن و قراردادهای موضوع ماده ۱۰ قانون مدنی)؛ ۲. ارث با قواعد مخصوص آن؛ ۳. احیا اراضی موات و حیات مباحات و اموال اعراض شده که با قوانین خاص بسیار محدود شده‌اند؛ ۵. اخذ خسارت (به صورت تملک مال منقول یا غیرمنقول) از طریق مراجع قانونی از باب مسئولیت مدنی یا جزایی و ۶. تملک به بیع قهری که مخصوص دولت و دستگاه‌های اجرایی آن هم صرفاً در مورد املاک و اراضی دارای طرح مصوب است و به دیگر موارد تسری ندارد.^۳ هر کدام از موارد فوق دارای شرایط و حدود و ثغور مخصوص به خود بوده و هر چند

۱. اراضی واگذار شده دارای احکام متفاوت و موضوع مقاله‌ای دیگرند. برای جلوگیری از مقابله مردم با دولت، در مورد زمین‌هایی که دولت به مردم فروخته و واگذار کرده است، ماده واحده زیر تصویب شد که فقط موارد خاصی از واگذاری‌ها را شامل می‌شود:

ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی واگذاری دولت و نهادها مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۱۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی.

در خصوص اراضی مشمول اقدامات زیر سازمان ثبت اسناد و املاک کشور موظف است چنانچه تاکنون اسناد مالکیت آنها به نام دولت صادر نشده نسبت به صدور اسناد مذکور با نمایندگی سازمان زمین شهری، سریعاً و بدون رعایت تشریفات ثبتی اقدام و در مواردی که علی‌رغم صدور سند اراضی به نام دولت اقدامات دستگاه‌های ذی‌ربط وسیله مراجع ذی‌صلاح ابطال شده یا بشود و یا نوع زمین به موجب رأی دادگاه تغییر یافته یا بیابد، اسناد صادره را به نام دولت و یا خریداران اراضی از دولت، حسب مورد، با ذکر مراتب در ستون ملاحظات دفتر املاک تنفیذ و اخبار نماید. در مواردی که امکان صدور سند به نام خریداران وجود دارد رأساً بایستی به نام خریداران اراضی از دولت سند صادر شود.

الف (اصلاحی ۱۳۹۰) - زمین‌هایی که به وسیله بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با نهادهای انقلاب اسلامی و عنوان‌های مشابه و وزارت راه و شهرسازی (سازمان‌های عمران اراضی یا سازمان زمین شهری) واگذار شده و طبق اعلام وزارت راه و شهرسازی در آن احداث بنا به عمل آمده. وزارت راه و شهرسازی مکلف است بهای منطقه‌ای زمان ابلاغ این مصوبه در خصوص اراضی غیرموات را به صاحبان حق پرداخت نماید. همچنین است در مورد زمین‌هایی که طراحی آماده‌سازی انجام و به مردم تخصیص داده شده‌است.

ب (اصلاحی ۱۳۹۰) - زمین‌هایی که وزارت راه و شهرسازی عملیات آماده‌سازی را در آنها انجام داده لکن به مردم تخصیص داده نشده‌است.

در این صورت بهای کارشناسی روز این گونه اراضی به تاریخ این مصوبه بدون در نظر گرفتن ارزش‌های ناشی از ورود زمین به محدوده بر اساس تصمیم مراجع ذی‌صلاح و اقدامات اجرائی دولت و عملیات آماده‌سازی که از زمان شروع به تملک دولت صورت گرفته به مالک پرداخت و یا معادل آن به بهای تمام شده زمین به مالک واگذار گردد.

ماده واحده - موقوفات از شمول قانون تعیین تکلیف اراضی واگذاری دولت و نهادها مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۱۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام مستثنی می‌باشد.

۲. البته تحلیل‌های فراوانی در رابطه با این مبانی شده است. در مورد تملک شهرداری‌ها ر.ک. احمدی، سید محمد صادق؛ عباسی، عباس (۱۳۹۸)، «تحلیل مبانی حقوق حاکم بر تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، شماره ۴۱، ص ۱۶۳.

۳. به شرکت‌های عام‌المنفعه آب و فاضلاب کشور اجازه داده شده است که برای منافع عام از لایحه قانونی نحوه تملک دولت، با پرداخت ارزش روز املاک مورد نیاز بهره ببرند (ماده ۱۴ قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب ۱۳۶۹).

ممکن است محدود گردد (طاهری، ۱۳۸۱، ۷۹)، ولی اصولاً هیچ مالکیتی در قالب قهری و اراده مستقل قدرت دولتی بدون رعایت کامل تشریفات انتقال داده نمی‌شود. سلب مالکیت ناروا از طریق تصرف توسط دستگاه‌های قدرتمند دولتی، مصادره و مشابه آن تبعات خاص خود را دارد. استرداد اموال مغضوب مردم هم به موجب قانون صورت می‌پذیرد و تخطی از آن جایز نیست. اموال مصادره‌ای حسب مورد باید به مالکان، که ممکن است اشخاص یا دولت باشند، مسترد شود.^۱

در این نوشتار صرفاً بحث از زمان انتقال مالکیت در تملک به بیع قهری دولت و دستگاه اجرایی یعنی مورد ششم از موارد اسباب تملک مطرح است. خرید قهری در مورد املاک و اراضی‌ای مطرح می‌شود که در مورد آنها طرح مصوب وجود داشته باشد با رعایت این پیش شرط که تا زمان انتقال قطعی تداوم داشته باشد.^۲ قبل از هر چیز باید عنوان کرد که قانون (ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک دولت) صراحت دارد که تصرف اراضی، ابنیه و تأسیسات و خلع ید مالک قبل از انجام معامله یا قبل از پرداخت قیمت ملک یا حقوق مالک مجاز نمی‌باشد. در صورت تصرف یا ادامه تصرف قبلی ید دولت و دستگاه‌های دولتی غاصبانه تلقی می‌شود و ضامن عین و منافع هستند. در طرح‌های ضروری^۳ که تصرف ملک و اجرای طرح فوری و ضروری است و همه شرایط و مقتضیات موجود و تمامی موانع نیز مفقود است، دستگاه اجرایی مکلف است ظرف سه ماه از تصرف^۴، بهای ملک را به مالک پرداخته یا حسب مورد در صندوق ثبت تودیع نماید^۵، والا (حتی در مورد وجود طرح) با توقف عملیات اجرایی تا زمان پرداخت مواجه خواهد شد.^۶ از سوی دیگر نظر به ماده واحده، قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، سازمان مربوطه موظف است پس از اعلام رسمی وجود طرح، با توجه به زمان اجرای طرح، حداکثر ظرف مدت هجده ماه نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بها یا عوض آن طبق قوانین مربوطه اقدام نمایند.

ملاحظه می‌شود که مسئله انتقال مالکیت و زمان آن از اهمیت بالایی برخوردار است، چون مالکیت، ملاک و معیار تعیین کننده حقوق افراد است و تا مالکیت اموال به موجب قانون منتقل نشده باشد، دولت نمی‌تواند حق و ادعایی به موجب تصرف صرف (قانونی یا غیرقانونی خود) داشته باشد و به مالک نیز از نظر قانونی اجرت‌المثل تعلق می‌گیرد.

بنابراین در این تحقیق در بخش اول از نحوه خرید قهری املاک و اراضی توسط دولت بحث می‌شود. سپس در بخش دوم به تحلیل زمان انتقال مالکیت در قانون مدنی و رویه قضایی پرداخته شده و در بخش سوم زمان انتقال مالکیت به موجب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک دولت مورد بحث و بررسی قرار گرفته شده است. در این بخش زمان انتقال مالکیت در

۱. خاطر نشان می‌سازد این تحقیق محدود بر موضوعات حقوقی است و در بحث کیفری ورود نمی‌کند. در موضوعات کیفری ناظر بر مصادره یا ضبط اموال توسط دولت دو فرض وجود دارد؛ فرض اول آن است که این اموال با توجه به جمع جهات به طور مشروع به دست نیامده است و مالکیتی که بتواند مورد حمایت باشد برای محکوم علیه از همان ابتدا وجود نداشته است. لذا حسب مورد این مال باید به مالک خصوصی یا با فرض نبود مالک خصوصی، به جامعه مسترد گردد. در فرض دوم، هدف مجازات مجرم از طریق ضبط یا مصادره اموال اوست که نوعی مجازات مالی به حساب می‌آید و هدف اصلی علاوه بر سزادهی، جبران خسارتی است که مجرم به جامعه وارد کرده است و اساساً بخشی از نیاز دولت برای تصرف آن مال مطرح نیست.

۲. رویه محاکم نیز بر این نظر صحه گذاشته است که اگر طرح مصوبی تا قبل از زمان انتقال قطعی منتفی شده باشد موجبات تملک از بین رفته و اساساً بیع قابل ابطال است (دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۰۲۲۰۳۰۰۲۶۸، شعبه ۳ دادگاه تجدیدنظر استان تهران).

۳. طرح‌های مورد خرید و تملک متفاوت از طرح‌های جامع، هادی و تفصیلی شهرها هستند.

۴. در زمانی که طرح ضروری مصوب برای منافع عمومی یا منفعت مردم وجود نداشته باشد، اصولاً تصرف عدوانی و استفاده از ملک غاصبانه و دارای احکام غضب است.

۵. ظاهراً اجرت‌المثل تصرف این سه ماه منظور نمی‌شود که در صورت پرداخت گویا قرارداد بیعی منعقد شده و سه ماه فرصت پرداخت اعطا شده است.

۶. ماده ۹ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک دولت.

عین معین مورد درخواست دولت یا دستگاه‌های دولتی، در دو قسمت املاک و اراضی واجد طرح مصوب و فاقد طرح یا فاقد این شرط مطالعه می‌شود. از آنجا که این املاک و اراضی عین معین هستند، بحث از مسائل مرتبط با زمان انتقال مالکیت در مورد سایر انواع مبیع‌ها سالبه به انتفای موضوع است. به هر حال، در هر دو مورد، راه‌حلی‌هایی ارائه می‌شود که در نهایت ستم ناروایی به جامعه وارد نشود و حقوق و دارایی‌های اشخاص خصوصی هم بدون ضرورت فدای جامعه نگردند، بلکه منافع آنها به نحو شایسته و متعادلی حفظ شود.

۱. نحوه خرید قهری اموال توسط دولت

تملك قهری به معنی بیع اجباری و خرید بدون جلب رضایت مالک توسط قدرت عمومی جامعه (دولت) برای طرح‌های مصوب عمومی تعریف و تبیین شده در جهت منافع عمومی و امنیتی است. ماهیت این تملك نیز محل اختلاف است. برخی در نوشته‌های خود تملك به بیع قهری را قرارداد اداری (ناشی از احتمالاً حاکمیت دولت) به شمار آورده (علی‌زاده، پارساپور، ۱۴۰۰، ۹۱-۱۳۵) و گروهی نیز بی‌جهت نامایقاع بر آن نهاده‌اند (حسینی، طباطبایی، توسلی نائینی، ۱۳۹۸، ۱۲۱-۱۴۹)، اما در این گونه تملکات، ضرورت اعطای عوض که از شاخصه‌های بارز عقود است، غیرقابل انکار می‌باشد. نیاز به قصد انشاء معامله نیز توسط مالک، از ضرورت توافق و معامله که به کرات در قوانین خاص آمده است، به دست می‌آید. در تملك به بیع قهری اموال مالکان غایب، که دسترسی به آنها ممکن نیست و نیاز به حضور مالک ندارد (گل محمدی، فلاح خاریکی، ۱۳۹۹، ۴۰۹) و نماینده جامعه، به تجویز قانون، پس از ارزیابی ملک توسط کارشناسان، به نمایندگی از افراد قُصر و غُیب (محجور و غایب) پس از پرداخت ارزش روز، توافقی را انجام و معامله و قرارداد را، شفاهی یا کتبی، منعقد می‌نماید.

اینکه هر عنوان حقوقی اعتباری جدید به کدام یک از قواعد یا مقررات قدیمی شباهت دارد و در کدام قالب می‌گنجد، ریشه در سنتی بودن و غیرقابل تغییر شمردن احکام شرعی دارد. البته پیدا کردن این شباهت‌ها در فهم مطالب و تقریب آنها به ذهن، نقش زیادی ایفا می‌کند. تملك به بیع قهری دولتی در ایران قراردادی توأم با امتیازات مقید حاکمیت است. احترام به رضایت مالکان و حقوق مردم باعث شده تا دادرسان و دولتمردان، تمایلی به تلقی کردن تملك اراضی و اموال غیرمنقول مردم به عنوان ایقاع نشان ندهند. به نظر می‌آید که اگر تلاش برای انعقاد قرارداد، حتی بدون رضایت در مورد عوض قراردادی، موفق نبود، ممکن بود برخی از انواع تملك‌های قهری به ایقاع شباهت پیدا کند. این موضوع هم با توجه به صراحت مذکور در قوانین خاص صادق نیست، بلکه باید قرارداد به قیمت تعیین شده توسط هیئت کارشناسی مقرر در قانون منعقد و بهای آن پرداخت یا حسب مورد به صندوق ثبت تودیع شود و سپس در صورت امتناع از امضا، حاکم (در اینجا دادستان یا معاون و جانشین وی) به نمایندگی و بجای مالک و به نمایندگی و غبطه از وی، امضا می‌کند. حاکم صرفاً ولی ممتنع یا مقصر یا غایب نیست، بلکه نماینده و حافظ منافع مالک در مقابل دستگاه‌های اجرایی نیز می‌باشد. چنین نماینده‌ای حق ندارد قبل از کارشناسی یا پرداخت عوض، معامله‌ای در مورد مال مردم منعقد کند یا سند انتقالی را امضا کند.

عنوان شد که دولت و به عبارت دقیق‌تر دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در مواردی که طرح مصوب وجود دارد، با رعایت شرایط قانونی اموال اشخاص حقیقی یا حقوقی را با رعایت تشریفات و حفظ حقوق مالک خصوصی و رعایت عدالت در تعادل عوضین تملك کنند (رضایی‌زاده، ذکائی، محمد ۱۳۹۹، ۳۱۹-۳۰۵؛ خیرالدین، کامیار، دلایی میلان، ۱۳۹۵؛ ۴۳-۲۲). شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، جز به تصریح قانون، حق این گونه تملك را نداشته و ندارند.

قابل ذکر است که هر مؤسسه‌ای که زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه بوده که به موجب قانون ایجاد شده‌اند، مؤسسه دولتی است و شرکت دولتی هم شرکتی است که قانوناً به‌عنوان دولتی تشکیل شده و یا بعداً به موجب حکم دادگاه صالح دولتی تلقی شده‌باشد. دومی در صورتی شرکت دولتی است که بیش از پنجاه درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد^۱ و قانون آنها را خصوصی تلقی نکرده باشد؛ مثل اینکه بیش از پنجاه درصد از سرمایه به شرکت‌ها وام داده شده‌باشد یا دولت در شرکت‌های دیگران سرمایه‌گذاری کرده‌باشد. شرکت‌های دولتی محتمل است با نام‌های سازمان، قرارگاه، کارگاه و یا حتی «مجموعه» به فعالیت پرداخته و اقدامات مدنی یا تجاری انجام دهند، ولی هیچ‌گاه حق تملک قهری اموال مردم (آن هم به تصرف)، به جز موارد دارای طرح مصوب لازم و ضروری، را ندارند. شرکت‌های عام‌المنفعه (مثل شرکت‌های آب و فاضلاب) نیز ممکن است به موجب قانون خاص خود به بیع قهری روی بیاورند. تصرف قبل از تملک توسط این شرکت هم به موجب قانون ضمان آور است.

۲. زمان انتقال مالکیت در قانون مدنی و رویه قضایی

هر اقدامی باید بر اساس قانون صورت پذیرد. تملک اموال اشخاص حقیقی و حقوقی توسط دولت هم از این قاعده مستثنی نیست. هیچ شخص یا دستگاه اجرایی حق ندارد، خلاف قانون عمل نماید. تملیک و تملک هم خارج از دایره قانون، حتی برای مراجع قضایی نیز جایز نیست. اسباب تملک را قانونگذار تعریف کرده است. بدون رعایت شرایط و ضوابط قانونی هیچ تملکی حاصل نمی‌شود. صرف نظر از موارد پنج‌گانه که در قانون مدنی مطرح شد، در مورد تملک دولت علاوه بر شروط عامه تکلیف و شروط صحت قرارداد رعایت شروط مذکور در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک دولت نیز الزام قانونی است. حتی در مواردی که مالک غایب است و دسترسی به وی ممکن نیست یا در دسترس می‌باشد ولی توافق و قرارداد را، علی‌رغم ضرورت اثبات شده طرح امضا نمی‌کند، باز باید قائم‌مقام یا نماینده قانونی مالک (یعنی دادستان و یا دادیار جانشین) که قانون معین کرده است توافق کرده و قرارداد انتقال را امضا کند. تملک تمامی دستگاه‌های دولتی از طریق قرارداد صورت می‌پذیرد. پس از توافق و امضای قرارداد، مالکیت در مواردی که طرح مصوب قانونی وجود دارد و پرداخت عوض به ارزش روز و یا تودیع آن به صندوق ثبت، حسب مورد، به دولت منتقل می‌شود. در مواردی که طرح مصوب وجود دارد، اگر ظرف سه ماه مذکور در لایحه فوق ثمن قراردادی پرداخت نشود، به منزله انصراف دولت از خرید است. این امر مثل حق فسخ نیست که نیاز به اعمال داشته‌باشد، بلکه انتقال مالکیت اصولاً، حتی به فرض نادرست ایقاع تلقی کردن تملک قهری، منتفی می‌شود. فرض انصراف دولت از خرید در موارد عدم پرداخت قیمت عادلانه روز، برای رعایت حق مالک است و به عنوان حقی برای دستگاه‌های دولتی به شمار نمی‌آید.

هیچ پرداختی به‌طور خودکار منجر به انتقال مالکیت نمی‌شود. پرداخت در صورتی انجام شده به شمار می‌آید که به نرخ روز و ارزش یوم‌الاداء ملک یا اراضی متنازع‌فیه صورت پذیرد. نادیده گرفتن و نفی و طرد قاعده‌ی نرخ روز و نادیده گرفتن ارزش روز مطالبات مستلزم نصوص قانونی است که وجود خارجی ندارد. رویه قضایی به صراحت تأکید دارد که در ضمان مسبوق به عقد (مسئولیت قراردادی) و ضمان مسبوق به قهر یا غیرقراردادی (مسئولیت مدنی) و کلاً تأدیه ضمانات ملاک پرداخت اصولاً بر اساس یوم‌الاداء است. اعمال قهری اعم است از اینکه به غصب باشد یا به اقدامات و اعمال حکومتی. البته

۱. رک مواد ۳ و ۴ قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶، ماده یک قانون استخدام کشوری و غیره.

انعقاد قرارداد و تراضی طرفین نیز شرط انتقال مالکیت است. به حکم آیه «یا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ إِلا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ»، توافق شرط انتقال مالکیت است. یعنی بدون تراضی مالکیت منتقل نمی‌شود، هر چند مطالبه ارزش و بهای املاک و اراضی شده باشد و یا در مورد پرداخت ارزش روز حکم قطعی نیز صادر شده باشد. به عبارت دیگر، تملک در مواردی که طرح مصوب دارد، باید بر اساس لایحه قانونی نحوه تملک و خرید دولت انجام شود و عدم رعایت آن موجب عدم انتقال مالکیت است. آراء دیوان عالی کشور نشان می‌دهد که تنظیم اسناد انتقال مالکیت مستلزم پرداخت قیمت روز اراضی است، تا تملک صحیحاً ممکن گردد.^۱ یعنی بدون پرداخت، تملک حاصل نمی‌شود، هر چند ایجاب واقع شده و آمادگی تملیک توسط مالک نیز وجود داشته‌باشد و دولت هم نیاز به تملک را اعلام یا حتی تصویب کرده‌باشد. پس نباید حدیث «الناس مسلطون علی اموالهم»، قاعده فقهی «الحق لمن سبق»،^۲ «السابقون السابقون» و «الحق القديم لا يبطله شیء» یا «حق القديم علی قدمه و الحق القديم لا تضییعه شیء»^۳ را در شرع نادیده گرفت. مالکیت کماکان برای مالک قبلی باقی می‌ماند و تملیک صدق پیدا نمی‌کند تا زمانی که عقد بیع به تراضی واقع و حقوق مالک نیز پرداخته شود. تملک زمانی امکان وقوع می‌یابد که بهای روز آن پرداخت شده‌باشد؛ حتی در اقدامات حکومتی - هر چند عقوبت ناشی از غصب با ضمان ناشی از اعمال حکومتی متمایز است - اهداف قانونی و حاکمیتی نیز در سلب حقوق مالکیت مؤثر نمی‌باشد و از باب اشتغال یقینی مستلزم فراغ یقینی است، یعنی در تملک دولتی تا همه شروط قانونی جمع نشود و ثمن یا عوض تأدیه نگردد، مالکیتی منتقل نمی‌شود. قواعد و مقررات به‌ویژه رویه قضایی تأکید دارند که عدم اقدام یا عدم مطالبه مالک هم انتقال‌دهنده مالکیت نیست چون به فرض وجوب پرداخت یا ضرورت جبران مافات، تأدیه ارزش روز ملک نیازی به اراده و فعل صاحب املاک و مطالبه وی ندارد. راه تودیع ارزش روز توسط مقامات قانونی، حسب ماده ۲۷۳ قانون مدنی و لایحه قانونی نحوه خرید و تملک (ماده ۸) باز است. حتی در موردی که تردید حاصل می‌شود که آیا انتقال مالکیت شده یا خیر، تردید در وقوع عقد و قرارداد است که در فقه و قانون اصل عدم است. اگر قراردادی صحیحاً منعقد و پرداخت صورت گرفته‌باشد و تردید در انتقال مالکیت رخ دهد، در قانون مدنی، برخلاف فقه خاصه، اصل بر صحت است. مالکیت منافع، اعم از مستوفات و غیرمستوفات، متعلق به مالک است. به عبارت دیگر، معیار مطالبه منافع مستوفات و غیرمستوفات و اجرت‌المثل زمان انتقال مالکیت است. عین و منافع همیشه همراه با مالکیت است و از آن جدا نمی‌شود. پس اینکه گفته می‌شود، اجرت‌المثل برای زمین‌های متصرفی دولت پرداخت نمی‌شود، نادیده گرفتن معیار مالکیت و ضایع کردن اصول شرعی است که در این اصول اختلافی نیست. اینکه تصرف، بالاخص تصرف غاصبانه یا شبه‌غاصبانه بتواند منافع ملک و اجرت‌المثل وی را زایل کند، از بدعت‌های بی‌دلیل و منطوق بوده و فاقد وجاهت قانونی است.

۳. زمان انتقال مالکیت در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک

عنوان شد که مالکیت معیار مطالبه استرداد عین یا پرداخت منافع یا اجرت‌المثل زمان تصرف است. از این رو، زمان انتقال مالکیت از اهمیت بالایی برخوردار است. به موجب مقررات قانونی، زمان انتقال مالکیت در عین معین مطمح نظر دولت، بسته به موارد آن متفاوت است.

۱. برای نمونه: شماره دادنامه قطعی: ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۸۱۰۰۰۷۲؛ تاریخ دادنامه قطعی: ۱۳۹۳/۵/۲۹ گروه رأی: حقوقی؛ آراء منتخب پرونده: شعبه دیوان عالی کشور.

۲. برای مطالعه بیشتر ر.ک القواعد المصطفوی، ص ۱۲، شریف کاشانی (۱۴۰۴)، تسهیل المسالک، ص ۳۶ و همو (۱۳۹۸)، مستقصی المدارک، ص ۲۷۱.

۳. برای مطالعه بیشتر ر.ک مکارم شیرازی، ۱۴۲۵ق، القواعد الفقهیه، ج ۲، ص ۱۳۷.

۳-۱. موارد وجود طرح مصوب قانونی در زمان حضور یا غیاب مالک

هرگاه طرحی ضروری و تصویب شده‌ای برای منافع عمومی یا مقاصد امنیتی وجود داشته و مالک یا نماینده قانونی یا قائم‌مقام وی نیز حضور داشته باشند، مالکیت بر اساس لایحه قانونی نحوه خرید و تملک دولت منتقل خواهد شد. شرایط و تشریفات این قانون برای خرید و تملک باید رعایت شود. یعنی مالکیت بعد از تأمین اعتبار و پس از توافق به بهای عادلانه روز اراضی با مالک و سپس انعقاد قرارداد و پرداخت بهای عادلانه ملک، به دستگاه اجرایی منتقل می‌شود. هرگاه مالکیت اسناد دولتی باطل شود، عین ملک باید به مالک برگردانده شود (تبصره ماده یک لایحه نحوه خرید و تملک دولت). با ابطال سند دولت، مالکیت کمافی السابق متعلق به شخص مالک است. شرط لازم و صحت تملک، تأمین اعتبار و پرداخت برای ملک مورد خرید یا تملک است (همین تبصره). طرفین (دولت و مالک) باید توافق بر روی بهای عادلانه اراضی نمایند (ماده ۳ لایحه). بعد از حصول توافق باید ظرف ۳ ماه نسبت به خرید ملک و پرداخت حقوق با خسارات یا انصراف از خرید و تملک کتباً به مالک اعلام شود. عدم اقدام به خرید علی‌رغم توافق بر بهای ملک، به منزله انصراف است (تبصره ۲ ماده ۳ لایحه)، یعنی قرارداد منتفی است و مالکیتی نیز منتقل نمی‌شود. از آنجایی که دستگاه اجرایی می‌تواند وجوه مورد مطالبه مالک یا مورد حکم قطعی و بهای روز را به مراجع قانونی (ماده ۲۷۳ قانون مدنی و ماده ۸ همان لایحه) تودیع کند، چنانچه اقدامی در جهت تودیع انجام ندهد، فرض انصراف از طرف دولت قطعی است. این فرض برای رعایت حقوق مالک است و به عنوان حق انحصاری دولت به شمار نمی‌آید.

توافق بر بهای ملک به سه صورت ممکن است،

- حالت اول: توافق با تراضی بین مالک و دستگاه اجرایی برای تعیین بهای عادلانه روز (ماده ۳ لایحه)؛
- حالت دوم: تعیین بهای عادلانه روز ملک بر اساس نظر هیئت سه نفره کارشناسی، که کارشناسان هیئت توسط طرفین یا دادگاه تعیین می‌شوند. کارشناسان با توجه به جمیع شرایط قیمت عادلانه روز را معین می‌کنند.
- حالت سوم: ایجاب مالک و قبول دستگاه دولتی که بهای ملک با حکم دادگاه تعیین می‌شود در این صورت نیز بهای عادلانه روز مبلغی است که از طریق کارشناس، با احتساب اعتبار ۶ ماهه نظر کارشناسی، به دست می‌آید. رأی قطعی صادره در مورد پرداخت ارزش بهای روز صرفاً یک ایجاب (نه حتی یک توافق) برای مطالبه بهای عادلانه است و لاغیر.

دولت را نمی‌توان مجبور به خرید اموال تصرفی خود نمود؛ چون در هر لحظه ممکن است، دولت از تصرف خود منصرف شده و رفع اثر کرده و ملک را به مالک تحویل دهد و موجبات مطالبه بهای روز ملک منتفی شود.

در حالت دوم، ممکن است انتخاب کارشناس مورد توافق طرفین قرار نگرفته و یا یکی از طرفین از تعیین کارشناس اختصاصی خود استنکاف ورزد. حکم صادره توسط دادگاه نه توافق است نه قرارداد، بلکه صرفاً تعیین بهای عادلانه روز ملک در همان زمان کارشناسی است که دولت یا دستگاه اجرایی را هدایت می‌کند که مخیر است یا ملک را فوراً تحویل مالک دهد و یا ظرف سه ماه نسبت به خرید (تبصره ۲ ماده ۳ همین لایحه) اقدام کند والا منصرف از خرید به شمار می‌رود. تأکید بر این نکته ضروری است که در موارد نبود طرح هم همین حق قبول یا رد حکم دادگاه برای دولت و دستگاه‌های دولتی وجود دارد. یعنی هیچ‌گاه احکام صادره از دادگاه‌ها در مورد پرداخت قیمت روز، حکم اباحه خرید را به حکم وجوب خرید تبدیل نمی‌کند.

تعیین بها به هر سه روش فوق، صرفاً ایجابی جهت تعیین بهای عادلانه روز است که در دستگاه اجرایی باید در صورت عدم استرداد ملک و خرید آن را بپردازد تا مالکیت منتقل شود. عدم پرداخت ظرف سه ماه در موارد نبود طرح مصوب و عدم انعقاد قرارداد در مدت قانونی مانع انتقال مالکیت می‌شود. در مواقعی که طرحی وجود ندارد، مطالبه ارزش روز از دولت یا دستگاه دولتی بدین معنی است که دستگاه تصرف کننده مخیر است تا ملک یا قیمت آن را بدهد و یا از آن رفع تصرف کند. صدور حکم به پرداخت بهای روز ملک به درخواست مالکان، حق دستگاه‌های دولتی در رفع تصرف و رد مطالبه ارزش روز ملک توسط مالک را به هیچ وجه منتفی نمی‌کند و هیچ‌گاه حکم اباحه خرید را به حکم وجوب خرید مبدل نمی‌کند.

ملاک تعیین قیمت بهای عادلانه روز بدون در نظر گرفتن طرح است (ماده ۵ لایحه). معوض می‌تواند با رعایت تشریفات، از اراضی دولتی یا مشابه ملی باشد. تا این عوض به مالک داده نشود، مالکیت وی بر زمین و املاک خودش به قوت خود باقی است، مگر اینکه خلاف آن به تراضی در قرارداد شرط شده باشد. در موارد وجود طرح نه تنها مالکیت ملک به دولت منتقل نمی‌شود، بلکه به موجب ماده ۸ تصرف چنین املاکی ممنوع است مگر اینکه معامله (قرارداد انتقال) صورت پذیرد و قیمت ملک و یا حقوق مالک پرداخت شده باشد. به هر روی، با امضای سند انتقال که پس از تودیع بهای ملک قابلیت تحقق دارد، مالکیت منتقل می‌شود. سند مالکیت جدید بر اساس همین سند انتقال، توسط اداره ثبت صادر می‌شود. در موارد فوری که دلایل موجه وجود دارد وزیر دستگاه اجرایی هم ضرورت آن را تأیید می‌کند و علاوه بر آن، عدم تسریع در اجرای پروژه هم موجب ضرر و زیان جبران ناپذیر باشد، تصرف قبل از انجام معامله به موجب ماده ۹ جایز است، ولی ناقل مالکیت نیست مگر پس از قرارداد بهای ملک حداکثر سه ماه پس از تصرف پرداخت یا تودیع شود.

در موردی که حکم خلع ید و یا قلع و قمع (تبصره ماده یک) اموال مورد تصرف دولت صادر شده باشد، دستور توقف عملیات اجرایی صادر می‌شود. مدت این دستور توقف شش ماه است. در مواردی که ساخت و ساز قبلاً صورت گرفته و ساخت و سازی ادامه ندارد یا مواردی که مالک تمایل به اجرای حکم قطعی که بهای عادلانه روز را مورد حکم قرار داده است، ندارد، توقف عملیات اجرایی بی‌معنی و ناممکن است. این عدم امکان هم به هیچ وجه موجب انتقال مالکیت به دولت نمی‌شود. از نظر عملی (نه موضع قانون) توقف اقدامات دولت از استفاده از املاک تصرفی مردم (به دلیل قدرت‌های فراقانونی نانوشته برخی دستگاه‌های اجرائی که نیازمند تحقیق و بحثی مجزاس) را نیز نمی‌توان از دادگاه مطالبه کرد، ولی هیچ‌گاه منع قانونی نداشته و ندارد.

در مورد تصرفات قبل از تصویب این قانون (قبل از ۱۳۵۸)، باید مقدمات انجام معامله قطعی به موجب ماده ۱۰ فراهم آید و با معامله قطعی مالکیت منتقل می‌شود که مهلت آن پنج‌ساله بوده است. ملاک ضرورت پرداخت یا عدم پرداخت منافع مستوفات و غیرمستوفات نیز نفس انتقال یا عدم انتقال مالکیت است، چون منافع تابع ملکیت است. اجرت‌المثل هم در راستای منافع است و تابع زمان انتقال مالکیت است. پس از انتقال مالکیت و اخذ بهای ملک، نمی‌توان ادعای اجرت‌المثل کرد، چون مالکیتی برای مالک قبلی وجود ندارد که بتواند مدعی اجرت‌المثل آن شود، لیکن تا زمانی که مالکیت منتقل نشده است، مطالبه منافع و اجرت‌المثل از متصرف هیچ مانع قانونی ندارد. هرگاه مالکیت منتقل شد، از آن زمان نیز منافع به دولت یا دستگاه اجرایی منتقل می‌شود. منافع و اجرت‌المثل قبل از آن کماکان به قوت خود باقی و قابل مطالبه است. بر همین مبنا، دولت یا دستگاه‌های اجرائی تلاش می‌نمایند، در بنچاق دفترخانه یا به موجب قراردادی مستقل مطالبه این حق را ضمن شرط ضمن عقد، از مالکین سلب نمایند.

۳-۲. موارد نبود طرح مصوب قانونی و مطالبه بهای ملک متصرفی از طریق دادگاه

در مواقع نبود طرح، نقل و انتقال مالکیت بر اساس قوانین عادی است. هر گاه طرحی وجود نداشته باشد ولی ملک در دست دولت یا دستگاه‌های اجرایی دولت باشد، مالک می‌تواند توسط دادگاه، ارزش ملک را برای توافق با دولت تعیین کند که این اقدام وی به منزله ایجاب وی برای دریافت بهای عادلانه روز است. این ایجاب که مالک معمول می‌دارد، توافق یا قرارداد نیست و تملیک و تملک هم به وسیله آن رخ نمی‌دهد. چون دولت فقط به موجب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک می‌تواند تملک کند و در خارج از آن حق تملک اموال مردم را ندارد. در این مورد هم حکم دادگاه در مورد پرداخت ارزش بهای روز، ولو قطعی، قرارداد نیست تا ناقل مالکیت باشد، زیرا نه تنها لایحه قانونی نحوه خرید و تملک دولت حاکم نیست، بلکه ملک مربوطه هم به موجب این لایحه به تملک دولت در نیامده است. صدور حکم به پرداخت بهای روز، به دستگاه دولتی که اموال را تصرف کرده است دو اختیار می‌دهد: یا دستگاه دولتی زمین و ملک متصرفی را به مالک تحویل دهد که حکم دادگاه به این طریق منتفی می‌شود و یا ارزش روز ملک را پرداخت کند. البته صرف وجود این اختیار نیز ناقل مالکیت نیست و تنها اختیاری برای دستگاه دولتی است. دادگاه هم حق ندارد، در صورتی که دستگاه دولتی تمایلی بر خرید ندارد یا تأمین مالی برای آن نشده و یا پولی هم برای پرداخت ندارد، دولت را مجبور به پرداخت کند. به عبارت دیگر، تملک قهری بدون رضایت مالک، تنها با وجود یک طرح مصوب ضروری که تأمین بودجه شده، ممکن است، اما تملیک قهری در امری که ضرورتی مسلم و مصوب ندارد، فاقد وجاهت قانونی و شرعی است.

دولت هم یک شخص حقوقی است و می‌تواند مانند دیگران خرید و فروش کند. این خرید و فروش تابع قوانین عادی است. حتی اگر جوهری مطالبه و اجرائیه نیز صادر شود و وجوه مورد حکم نیز از دولت اخذ گردد، ولی وقوع عقد بین فروشنده و دولت محل اختلاف باشد اصل بر عدم وقوع عقد است. هر گاه وقوع عقد یا انتقال مالکیت محل اختلاف باشد، دولت باید مانند اشخاص عادی، الزام خواننده را به تنظیم سند از دادگاه تقاضا نماید. پس از اثبات وقوع عقد، مالکیت به دولت منتقل می‌شود. چنانچه قرارداد موضوع ماده ۱۰ قانون مدنی یا عقد بیع شفاهی ثابت شود، حداکثر می‌توان از زمان قرارداد یا عقد، (با حفظ اختیارات قانونی و قراردادی) مالکیت را منتقل شده به شمار آورد، ولی قبل از آن انتقال از دیدگاه شرعی و قانونی رخ نداده است.

در مواردی که طرح مصوبی وجود ندارد و تملک قهری و اجباری نیست، مالک ملزم نیست، وجه مورد مطالبه (بهای و ارزش اراضی یا املاک) یا محکوم‌به را وصول کند، چون اگر حتی قرارداد بیع هم منعقد نماید، می‌تواند در همان لحظه خیار مجلس خود را اعمال کند. اگر چنین شخصی را تهدید یا اکراه یا مجبور نمایند، به خاطر عدم رضا یا عدم قصد معامله حسب مورد غیرنافذ یا باطل خواهد بود. در صورت عدم تنفیذ باز هم مالکیت، نه به اخبار و نه به کاشفیت، منتقل نمی‌شود.

در مواردی که دولت یا دستگاه‌های دولتی به موجب قانون نحوه خرید و تملک دولت، اراضی و املاک را تملک می‌کند، آن قانون بجای قانون عادی حاکم است و دیگر خیار مجلس و تأخیر ثمن سالبه به انتفای موضوع است. یعنی تنها راه حلی که دولت می‌تواند مال دیگران را برای طرح‌های تصویب شده امنیتی یا منافع عمومی تملک کند، اعمال شرایط لایحه قانونی نحوه خرید و تملک است که در برخی قوانین دیگر نیز به آن ارجاع داده شده است. حتی صدور حکم بر پرداخت بهای عادلانه روز، اگر بدون توافق و انعقاد قرارداد کتبی یا شفاهی هم رخ دهد، فی‌نفسه انتقال‌دهنده مالکیت نیست و اگر پرداخت صورت نپذیرد، به طریق اولی ناقل آن نخواهد بود.

مختصر اینکه در مواقعی که طرحی وجود ندارد، انتقال مالکیت منوط به انعقاد قرارداد یا تراضی و توافق مالک است. بدون وجود اسباب تملک هیچ‌گاه مالکیت منتقل نمی‌شود و تا مالکیت منتقل نشده باشد، عین و تمام منافع و اجرت‌المثل ناشی از تصرف ثالث، متعلق به مالک است. متصرف قبل از انتقال مالکیت ضامن منافع و اجرت‌المثل و خسارات نیز می‌باشد. در مواردی که دستگاه دولتی برای برخی مقاصد و منافع - در مقام تصدی‌گری امور تجاری و نه مصالح حکومتی - خواستار اراضی و اموال خصوصی مردم شده است، اجبار به انتقال مالکیت تحت هیچ شرایطی قانوناً ممکن نیست و در صورت تصرف، اصل بر استرداد اموال مردم است. البته منعی برای مطالبه ارزش بهای ملک و اراضی و ابنیه و امثال آن، در هر دو مورد فوق، برای مالک وجود ندارد. چنانچه مالکان، به‌عنوان خواهان، به‌ویژه در مورد امور تصدی‌گری دولتی، برای این امر حکم قطعی پرداخت ارزش ملک نیز گرفته باشند، این امر نه تنها ناقل مالکیت نیست، بلکه دولت را هم از این باب ذی‌حق نمی‌نماید. حتی اگر پس از حکم قطعی مالک با دولت توافق برای انعقاد قرارداد بیع یا واگذاری کند ولی ظرف مدت قانونی از توافق منجر به انعقاد معامله نشده باشد، نه تنها به موجب تبصره دو ماده سه لایحه قانونی نحوه خرید و تملک دولت مالکیت از مالک به دولت منتقل نمی‌شود، بلکه به منزله انصراف دولت از خرید برای حفظ حقوق مالک نیز به شمار می‌آید.

یادآور می‌گردد که هرچند ارزش نظر کارشناسی فقط برای شش ماه است، ولی یکی از معیارهای مهم کارشناسی برای تعیین قیمت، توسط هیئت کارشناسی، قرار دادن مالک در موقعیتی است که مالکان مشابه آن اراضی و املاک در روز تعیین پرداخت قیمت عادلانه روز قرار دارند. این اقدام به عدالت نزدیک‌تر است. آیات و احادیث وارده در شرع مقدس و قواعد لاضرر و منع اکل مال به باطل و ممنوعیت دارا شدن غیرعادلانه و طرد استفاده بلاجهت، در کنار سایر قوانین و مقررات خاص نیز از این حقوق قانونی حمایت می‌کنند. نهایت اینکه اسقاط حق ممکن است، لیکن تغییر حکم اباحه به وجوب ناممکن و تملک قهری با وجود شرایط و فقدان موانع رواست، اما تملیک قهری، حتی به هبه، در موارد غیرضروری عقلاً و شرعاً محال و نارواست.

به هر روی، هرگونه تصرف دولت یا دستگاه اجرایی بدون احراز شرایط و سپس اذن و اجازه یا توافق مالک، تصرفی غیرقانونی و غیرشرعی بوده و مستوجب مسئولیت مدنی و حتی کیفری است. ممکن است تسلط‌جویی و اعمال قدرت غیرقانونی صاحبان قدرت، موجب تأخیر در احقاق حق شود، ولی قانون هیچ‌گاه اقدامات ناروای آنان را برنمی‌تابد.

نتیجه

زمان انتقال مالکیت اعیان و اراضی که عین معین هستند، در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک دولت، از زمان مذکور در قانون مدنی و فقه فاصله قابل توجهی نگرفته است. هرچند قانون مذکور نوآوری تقنینی نبوده و به نحوی بازنویسی توأم با اصلاح ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ است و با امعان نظر بر این واقعیت که بخش اعظم مصوبات شورای انقلاب برگرفته از لوایح در حال بررسی و تصویب در مجلس شورای ملی سابق بوده، ولی به جهت تغییرات بنیادین دیدگاه‌ها و ایدئولوژی‌ها در آن دوران دستخوش تغییرات زیادی شد، لیکن استقراء در مواد و مقررات قانونی نشان می‌دهد که در مصوبه ۱۳۵۸ شورای انقلاب، علی‌رغم وجود ضرورت‌ها و تنش‌های انقلابی آن زمان، نه تنها تسامح و عدول از اصول و مبانی شرعی و فقهی و قانونی انتقال مالکیت و اصل جهانی پرداخت بها یا غرامت عادلانه^۱ در صورت سلب مالکیت رخ نداده، بلکه با استفاده از تعبیری مانند خرید، معامله، تملک و ضرورت توافق و تراضی تا حد امکان و انعقاد عقد بیع و

واگذاری ولو با امضای دادستان، به‌عنوان نماینده قانونی مالک غایب یا قاصر و به‌ویژه پرداخت‌های قبل از تملک با دقت برگزیده شده تا تعابیر نادرستی - مثل ایقاع و تسامح - از این لایحه رایج نشود.

در فقه اهل‌البیت (ع) و در قوانین و مقررات عام و خاص ایران، انتقال مالکیت در عین معین، در زمان انعقاد قرارداد است که عوض آن پرداخت شده‌باشد. معیار مطالبه منافع مستوفات و غیرمستوفات و اجرت‌المثل ایام تصرف نیز زمان انتقال مالکیت است. منافع و سایر حقوق مرتبط قبل از انتقال مالکیت متعلق به مالک قبلی و بعد از آن متعلق به مالک جدید است، لیکن مالکیت حاصله از تملک دولتی به بیع قهری، به‌عنوان یک استثناء و نه اصل، محدود شده و محدود آن نیز وفق قوانین و مقررات کاملاً روشن شده است. در موارد استثناء باید به قدر متیقن اکتفا شود و فرارفتن از آن جایز نیست. اگر در وقوع بیع یا انتقال مالکیت در این استثناء تردیدی حاصل شد، همانند فقه اهل‌البیت (ع) اصل بر عدم وقوع عقد و عدم انتقال مالکیت است. اسقاط حق از دیدگاه شرعی ممکن است، لیکن تبدیل حکم اباحه خرید به وجوب یا حرمت خرید جایز نیست. پس اجبار دولت به خرید، به‌ویژه در مواردی که طرح مصوب وجود نداشته و بودجه‌ای برای آن منظور نشده، قانوناً ممکن نیست، ولو اینکه با دادخواست مالکان برای پرداخت بهای روز ملک متصرفی، حکم قانونی و اجرائیه هم صادر شده باشد.

در موقع تملک به بیع قهری مرتبط با طرح‌های امنیتی یا منافع مردم، حقوق قابل مطالبه محدود به حقوق مالکان رسمی نخواهد شد، بلکه به صراحت قانون هر شخصی که در ملک حقی داشته‌باشد، حقوق وی نیز محفوظ خواهد ماند. پس حقوق صاحبان سرقفلی و حق کسب و پیشه، دارندگان حق ریشه و زراعت، موقوف‌علیهم، حقوق ارتفاقی و غیره در کنار حقوق مالک محفوظ بوده و از دستگاه اجرایی حسب مورد قابل مطالبه خواهد بود. مالکیت این حقوق و منافع هم با انعقاد قرارداد و پرداخت حقوق به صاحبان حق منتقل می‌شود.

از دیگر ملزومات مالکیت این است که چنانچه در کنار این حقوق، یعنی مطالبه بهای روز مورد معامله که با عمل حقوقی خریداری و تملک صورت می‌پذیرد، خسارتی هم به مالکان وارد شده‌باشد، این خسارت نیز باید جبران شود. پس اگر زمین تجاری یا مسکونی تبدیل به خیابان شود، قیمت زمین با همان کاربری قبلی که املاک مالک داشته است، محاسبه می‌شود تا ضرر ناروایی وارد نگردد. پس هرگاه اقدامات دستگاه اجرایی سبب شود که در ملاحظات شهرداری‌ها کاربری تجاری و مسکونی به باغ یا فضای سبز تبدیل شود، برای خرید آن املاک قیمت با کاربری تجاری و مسکونی ملاک است. البته احراز فعل زیانبار، ضرر وارده و رابطه‌ی سببیت بین فعل ارتكابی توسط دستگاه اجرائی و زیان وارده ضروری است. اگر عوامل مختلفی در تغییر کاربری مؤثر بوده‌باشند، اجتماع اسباب در ورود ضرر پیش می‌آید که وفق قواعد و مقررات مسئولیت مدنی، باید ضرر و زیان‌ها تقسیم گردند. این ضرر و زیان غیر از اجرت‌المثل برای استیفای مشروع یا نامشروع از منافع مستوفات و غیرمستوفاتی است که قبل از خرید یا تملک به بیع قهری ملک و پیش از انتقال مالکیت علیه متصرف وجود داشته و برای مالک یا صاحب حق محفوظ است. ملاک و معیار تعیین حق بر عین، منافع و اجرت‌المثل و سایر حقوق، داشتن مالکیت یا تحصیل مالکیت از طرق قانونی با رعایت شرایط آن است و تصرف نه ایجاد حق بر منافع ملک می‌کند و نه از اسباب تملک به شمار می‌رود.

منابع

الف) منابع فارسی

۱. احمدی، سید محمدصادق؛ عباسی، عباس، (۱۳۹۸)، تحلیل مبانی حقوقی حاکم بر تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران، تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، شماره ۴۱، صص ۱۸۴-۱۶۳.
۲. امینی، منصور؛ کاشانی، سید صادق، (۱۳۹۶)، احترام به حق مالکیت در حقوق اساسی، تحقیقات حقوقی، شماره ۷۹، صص ۱۹۳-۱۷۱.
۳. اندیشور، غلام علی (۱۳۹۹)، «سلب یا تحدید مالکیت خصوصی برای تأمین منافع عمومی از دیدگاه فقه اسلامی و حقوق افغانستان»، دانشگاه مذاهب اسلامی، پایان نامه کارشناسی ارشد.
۴. پولادین، حجت، (۱۳۹۸)، بررسی قاعده سلطنت با رویکرد حضرت امام خمینی، گفتمان حقوقی، شماره ۳۵، صص ۷۹-۹۸.
۵. توسلی نائینی، منوچهر؛ نصوحیان، رضا؛ (۱۳۹۶)، تقابل مقررات شهری و قوانین سرمایه گذاری در زمینه حمایت از مالکیت؛ چالشی در راستای جذب سرمایه گذاری خارجی در ایران، مدیریت شهری، شماره ۴۷، صص ۹۴-۷۵.
۶. حسونند، محمد؛ حسونند مهدی، (۱۳۹۷)، واکاوی معیار جبران عادلانه در تملک املاک خصوصی جهت استفاده عمومی توسط دولت، شماره ۲۳، صص ۱۲۹-۱۴۶.
۷. حسینی، سید ابراهیم؛ راغبی، محمدعلی؛ نوذری فردوسی، محمد، (۱۳۹۶)، واکاوی شیوه تعارض زدایی میان قاعده تسلیط و دیگر قواعد مربوط در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حکومت اسلامی، شماره ۴ (پیاپی ۸۶)، صص ۱۲۹-۱۵۶.
۸. حسینی، سیدحسن و اعتدالی پژوه، ثریا، (۱۳۹۶)، قاعده تسلیط در فقه و تأثیر آن بر حق مالکیت در حقوق ایران، کنفرانس ملی پژوهش‌های نوین در مدیریت، اقتصاد و علوم انسانی، کازرون؛
۹. حسینی، سید یاسر؛ طباطبایی، سیدمحمدصادق؛ توسلی نائینی، منوچهر. (۱۳۹۸). واکاوی ماهیت حقوقی تملک قهری املاک واقع در طرح‌های عمومی. پژوهش حقوق عمومی (پژوهش حقوق) (حقوق و سیاست)، شماره ۲۱ (۶۴)، صص ۱۲۱-۱۴۹.
۱۰. خوباری، حامد، (۱۳۹۸)، سلب «حق» و تحدید «حکم اباحه» در نظام حقوقی ایران، دو فصلنامه مطالعات فقه اسلامی و مبانی حقوق، سال ۱۳، شماره ۴۰، صص ۱۰۳-۷۳.
۱۱. خیرالدین، رضا، کامیار، غلامرضا؛ دلایی میلان، ابراهیم؛ (۱۳۹۵)، 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) فصلنامه پژوهش‌های معماری اسلامی، شماره ۱۳، سال چهارم، صص ۴۳-۲۲.
۱۲. داراب‌پور، مهربان، (۱۳۹۴)، حقوق اموال و مالکیت، انتشارات جنگل جاویدان.
۱۳. دلیر، علی (۱۳۹۴)، «بررسی فقهی و حقوقی تملک اموال خصوصی توسط دولت» دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، پایان نامه کارشناسی ارشد؛
۱۴. رضایی زاده، محمد جواد؛ ذکائی، محمد (۱۳۹۹)، تملک اراضی و املاک اشخاص خصوصی توسط وزارت نفت و نظام حقوقی جبران خسارت آن، مطالعات حقوق انرژی، دوره ۶، شماره ۲، صص ۳۱۹-۳۰۵.
۱۵. سرحدی، زهرا؛ غمامی، سید محمد مهدی؛ حبیب زاده، توکل (۱۳۹۷)، حدود مالکیت خصوصی و عمومی در ایران: نگاهی جامعه شناختی، پژوهش‌های اجتماعی، شماره ۴۱، صص ۱۳۹-۱۵۸.
۱۶. صدرزاده افشار، (۱۳۵۲)، سلب مالکیت به سبب منافع عمومی در حقوق فرانسه، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، صص ۵۴-۸۳.
۱۷. طاهری، محمد سلمان، (۱۳۸۱)، محدودیت‌های حقوق مالکانه اشخاص در قوانین و مقررات شهرداری‌ها، شماره ۲، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی، صص ۹۷-۷۹.
۱۸. عابدی سرآسیا، علیرضا، (۱۳۹۶)، قاعده تسلیط و نقش آن در تصحیح قراردادهای نوپیدا (با نگاهی به اندیشه‌های امام خمینی)، پژوهش نامه متین، صص ۱۲۹-۱۵۴.
۱۹. عباسی مقدم، کبری، مظاهری کوهانستانی، رسول، (۱۳۹۴)، حریم اراضی برای کاربری‌های عمومی در فقه امامیه و حقوق ایران، مطالعات فقهی و فلسفی، شماره ۲۲، صص ۷-۲۵.
۲۰. علی زاده، امیر حسین؛ پارساپور، محمدباقر؛ عزیزی، ابراهیم؛ (۱۳۹۹)، مطالعه تطبیقی جایگاه و اصول ناظر بر عملکرد مراجع شبه قضایی در سلب مالکیت املاک اشخاص در حقوق انگلیس و ایران، تعالی حقوق، شماره ۷، صص ۱۱۲-۷۱.
۲۱. علی زاده، امیر حسین؛ پارساپور، محمدباقر (۱۴۰۰)، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۳، شماره ۸، صص ۹۱-۱۳۵.

۲۲. عزیزاده، مهدی؛ بهشتیان، سید محسن؛ (۱۳۹۶)، بررسی محدودیت‌های حقوق مالکانه در قانون شهرداری‌ها، مدیریت شهری، شماره ۴۹، صص ۴۸۹-۴۹۵.
۲۳. گل محمدی، بابک؛ فلاح خاریکی، مهدی؛ (۱۳۹۹)، تحدید مالکیت خصوصی بر پایه منافع عمومی در حقوق و رویه قضایی ایران، پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی، سال ۱۱، ویژه نامه، تابستان، صص ۴۳۳-۴۰۹.
۲۴. منتظری، مهدی؛ صفایی، سیدحسین؛ قاسمی حامد، عباس؛ امینی، منصور (۱۳۹۸)، انواع غرامت‌های سلب مالکیت و قواعد ارزیابی آن در حقوق ایران و انگلیس، حقوق اسلامی، سال ۱۶، شماره ۶۱، صص ۳۹-۷.
۲۵. مهرپور، حسین، (۱۳۹۳)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ ۵، تهران، نشر دادگستر.
۲۶. مهرپور، حسین، (۱۳۹۷)، نظام بین‌المللی حقوق بشر، انتشارات اطلاعات، تهران، چاپ هشتم.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی