

بررسی انواع روش های تأمین حقوق مالکانه در اجرای طرح های عمومی شهرداری

محمد مهدی ایزدی

کارشناس فقه و مبانی حقوق اسلامی دانشگاه پیام نور واحد خرامه

چکیده

گسترش شهرنشینی امروزه، یک واقعیت مسلم است. این حقیقت، دارای این نتیجه منطقی است که شهرها به سرعت گسترش می یابند و شهرداری ها نیز باید همگام با این توسعه حرکت کرده و طرح های لازم عمرانی را به اجراء در آورند. اجرای طرح های عمومی در بسیاری از موارد با حقوق مالکانه اشخاص برخورد دارد. قوانین درصدد بر آمده اند تا تعارض حقوق عمومی و حقوق مالکانه را به بهترین شکل حل و فصل نمایند. این کوشش، به ایجاد نظامی انجامیده که شایسته است ابعاد آن مورد بررسی و واکاوی قرار گیرد. در بررسی قوانین خاص، تفوق مبانی حقوق عمومی را بیشتر ملاحظه می کنیم، لذا بحث از این مبانی مهم تر از مبانی تقدم حقوق مالکانه بر حقوق عمومی است. به طور کلی، این مبانی در حقوق ما بیشتر تفوق دارد

واژگان کلیدی: حقوق مالکانه، شهرداری ها، طرح های عمومی

مقدمه

با پیشرفت جوامع و گسترش شهرنشینی، شهرها بیش از پیش نیازمند طرح‌های عمومی و عمرانی می‌باشند و شهرداریها متولی این عمران و آبادانی خواهند بود. شهرداریها در راستای ایفای وظایف خود ناگزیر به تملک املاک و اموال می‌پردازند. دسته‌ای از این اموال، اموال اختصاصی بوده و امکان تصرف و نقل و انتقال آنها از سوی شهرداری وجود دارد و شرایط قراردادهای خصوصی و حقوق مدنی بر آنها حاکم خواهد بود البته با وجود تشریفات خاص. از سویی دیگر اموال عمومی متعلق به شهر و استفاده عموم است صرفاً اداره کردنش بر دوش شهرداری می‌باشد. در صورتی که جهت اجرای طرح‌های عمومی در شهر و حریم آن، سلب حقوق مالکانه اشخاص لازم شناخته شود، شهرداری به عنوان مجری طرح وارد عمل می‌شود و مطابق قوانین و مقررات جاری به تملیک املاک اشخاص می‌پردازد و رفع نیازهای عمومی را معطل نمی‌گذارد. لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷، قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداریها مصوب ۱۳۶۷/۸/ ۲۹، قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداریها مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۸ از جمله قوانین و مقررات موجود در خصوص تأمین حقوق مالکانه افراد و تملک املاک مورد نیاز شهرداری در طرح‌های عمومی است که در آنها شرایط احداث، تجدید بنا، افزایش بنا، تعمیر، فروش، رهن و اجاره در املاک واقع در طرح‌های عمومی شهرداری، شرایط اخذ زمین معوض، نحوه تعیین قیمت روز ملک از سوی هیأت کارشناسان رسمی و ... مقرر شده است. در حقوق اموال از قرابت دو واژه تملیک و تملک به تفصیل سخن گفته شده است. تملیک به معنای مالک کردن و تملک به معنای مالک شدن، ایجاد حق مالکیت و قبول مالکیت است. جوهره هر دو واژه ملک و ملکیت و محور هر دو مالکیت است. رابطه ملکیت را به اعتبار دارنده حق، مالکیت و به اعتبار موضوع آن مملوکیت گویند. از این جهت مالکیت عبارتست از؛ حق استعمال، بهره برداری و انتقال یک چیز به هر صورت مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد. از این رو، اطلاق حق مالکیت به این معناست که مالک در استفاده از مایملک خود آزاد است انحصار آن است که صرفاً مالک حق انتفاع و استفاده از مال خود دارد و دیگران بدون اجازه وی از چنین حقی برخوردار نیستند بنابراین مالکیت حق قابل احترامی است که باید از جانب اشخاص رعایت شود. این حق مقید به زمان نیست حتی پس از فوت مالک نیز حق مالکیت منتقل و ادامه می‌یابد. در تعالیم دینی و فقه ی رعایت حق مالکیت و حرمت آن مورد تأکید قرار گرفته است بنحوی که گفته شده است مال مسلمان مانند خون او محترم است. گذشت زمان و ضروریات زندگی اجتماعی، دایره اختیارات مالکین محدود شده است به نحوی که می‌توان گفت خصیصه اطلاق حق مالکیت بسیار مقید شده است. (امامی، ۱۳۷۲)

البته روابط اعتباری اشخاص و اشیاء در شهر یکسان نیست در کنار اموالی که متعلق به اشخاص حقیقی است اموالی نیز وجود دارد که متعلق به شهر است به عبارت دیگر نوعی مالکیت عمومی نیز وجود دارد که این مالکیت سبب می‌شود عموم شهروندان و سکنه شهر بتوانند از این نوع اموال استفاده نمایند. شهر برای دوام و بقاء خود نیازمند اینگونه اموال است. به عبارت دیگر باید اندیشید که چه عاملی باعث می‌شود شهرداری علیرغم نارضایتی مالک بتواند نسبت به تملک ماک وی اقدام نماید؟ شاید گفته شود مبنای لین امتیاز را باید در اعلام رضایت ضمنی مالکین و شهروندان جستجو کرد. اشخاصی که زندگی در شهر را می‌پذیرند قبول می‌کنند اگر زمانی شهر نیازمند املاک و اراضی آنان بود نسبت به واگذاری املاک خود به متولیان شهر اقدام نمایند. به عبارت دیگر پیش شرط زندگی شهری پذیرفتن این شرط است که مالک با ادامه زندگی شهری این را می‌پذیرد. البته به نظر می‌رسد این دیدگاه کامل نیست زیرا رضایتی که حاکی از پذیرفتن این شرط باشد احراز نمی‌گردد به نظر می‌رسد امتیاز تملک را باید در ضرورت زندگی اجتماعی و امکان دوام و قوام شهر جستجو کرد به عبارت دیگر بدون برخورداری از حق تملک قهری، شهر با بحران مواجه خواهد شد و دیری نخواهد پایید که با زوال و اضمحلال مواجه می‌گردد لازمه زندگی مطلوب شهری ایجاد چنین حقی است بهر حال در مقام تزامن حق خصوصی و عمومی حق عموم مقدم است اما این امر به معنای انکار حق خصوصی نیست می‌توان به گونه ای بین این دو پیوند برقرار کرد و بر این عقیده پا فشاری کرد که

دستگاه تملک کننده قیمت روز اموال و اراضی مورد نیاز اشخاص را پرداخت نماید. به این ترتیب علاوه بر رفع حاجتهای شهر، عدالت معاوضی نیز رعایت شده است. در فقه اسلامی مبنای حق تملک غیر ارادی شهرداری را می توان در تقسیم بندی احکام مشاهده کرد. (بهشتی، ۱۳۸۶)

بخش اول: موارد و روش های تأمین

منظور از موارد تأمین این است که بررسی گردد که در چه مواردی حقوق مالکانه اشخاص، در نتیجه اجرای طرح های عمومی توسط شهرداری، در معرض تهدید یا تحدید قرار می گیرد و اساساً قانونگذار در چه مواردی این حقوق را محترم شمرده و مجری طرح را مکلف به پرداخت تاوان نموده است. از طرفی در مواردی که به حکم قانون، شهرداری به عنوان دستگاه مجری طرح، مکلف به تأمین حقوق مالکانه می باشد، روش های پرداخت تاوان و جلب رضایت صاحب حق یا تأمین حقوق او چیست. آیا همیشه با توافق و تراضی، این حقوق تأمین می گردد یا این که تأمین این حقوق، صورتی اجباری به خود می گیرد. گفتار اول به «موارد تأمین» و گفتار دوم به «روش های تأمین» مربوط می شود. (انصاری، ۱۳۷۴)

گفتار اول: موارد تأمین

پرسش این است که در چه مواردی، در زمان اجرای طرح عمومی، باید حقوق مالکانه اشخاص تأمین شود. این سؤال از آن روی مطرح شده که در اجرای طرح های عمومی در برخی موارد، ملازمه با دخالت مستقیم شهرداری در متن حق و یا به تعبیری ملازمه با سلب این حقوق از اشخاص دارد و در بعضی از موارد، اجرای طرح، بی آن که حقوق مالکانه را مستقیماً تحت تأثیر خود قرار دهد به صورتی غیر مستقیم بر حقوق مالکانه اشخاص اثر می گذارد و برای صاحبان این حقوق محدودیت ها و مشکلاتی ایجاد می کند. از همین روی مقتضی است بحث در دو بند جداگانه پیگیری شده و مواضع قانونگذار نسبت به هر یک از این موارد، موضوع بررسی و کنکاش قرار گیرد.

ابتدا موارد منجر به محدودیت حقوق مالکانه و سپس موارد منجر به سلب حقوق مالکانه بررسی خواهد شد.

بند اول: موارد منجر به محدودیت حقوق مالکانه

واقع این است که در برخی موارد اجرای طرح توسط شهرداری در محدوده های از شهر، باعث می شود که اموال مجاور طرح با افزایش قیمت یا کاهش قیمت مواجه شود. اجرای بعضی از طرح ها، مثل ایجاد فضای سبز باعث افزایش قیمت اموال مجاور طرح می شود و اجرای برخی از طرح ها مثل ایجاد اتوبان، عملاً، کاهش قیمت و ارزش اموال مجاور این طرح را به دنبال دارد.

در این بحث می خواهیم بدانیم چنانچه اجرای طرح، باعث ایجاد محدودیتی برای حقوق مالکانه مترتب بر اموال مجاور و نزدیک به طرح شد، آیا این محدودیت ها مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است یا خیر و آیا راه حل و چاره ای بر جبران کاهش ارزش این حقوق اندیشیده شده یا نه. برای بررسی این موضوع، ما می توانیم دو حالت را از یکدیگر تفکیک نماییم. در حالت اول، این حقوق صرفاً در مجاورت عرفی طرح مربوطه واقع می شود که ذیلاً به بررسی هر یک از این حالات می پردازیم. (حسن زاده، بهرام، ۱۳۸۹)

الف) موارد واقع در مجاورت عرفی طرح

این حقیقت انکارپذیر نیست که در مورد اجرای پاره‌ای از طرح‌ها قیمت املاک مجاور و نزدیک به محدوده اجرای طرح و طبیعتاً قیمت و ارزش حقوق مالکانه مترتب بر این املاک با کاهش مواجه می‌شود. در شهرهای بزرگ، اجرای طرح بزرگراه‌ها که آلودگی صوتی و هوایی قابل ملاحظه‌ای در پی دارد، نمونه خوبی برای نشان دادن این حقیقت است.

با توجه به واقعیت مزبور، سؤال این است که در چنین مواردی، قانونگذار ما چه تدبیری برای جبران خسارات وارده به صاحبان حقوق مالکانه، اندیشیده است. برای پاسخ به این سؤال، باید قوانین عمومی نیز قوانین خاص راجع به اجرای طرح‌های عمومی را مورد واکاوی قرار دهیم.

۱- قوانین عمومی:

اگر قوانین مربوط به پرداخت خسارت و مسئولیت مدنی را مورد بررسی قرار دهیم، خواهیم دید که در حقوق ما اصل بر مسئولیت مبتنی بر تقصیر است، بدین معنا که چنانچه شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی، بنا به تجویز قانون، مرتکب انجام عملی شود که باعث ورود خسارتی به دیگری می‌شود، مادامی که قانون عمل زیانبار او را قانونی ندانسته، چنین شخصی مسئول پرداخت خسارت وارده نخواهد بود. در واقع، لازمه و اقتضای زندگی اجتماعی به ویژه در شهرهای بزرگ ایجاد محدودیت‌هایی در حقوق مالکانه اشخاص است و در صورتی که این محدودیت‌ها، مستند به قوانین و مقررات باشد نمی‌توان آن را به عنوان ضرر تلقی نموده و مطالبه خسارت نمود. اجرای آن دسته از طرح‌های عمومی که باعث ایجاد محدودیت‌هایی برای حقوق مالکانه اشخاص می‌گردد نیز از این قبیل است، چه این که شهرداری مبادرت به اجرای طرح‌هایی می‌نماید که توسط مراجع ذیصلاح قانونی به تصویب رسیده است و در حقیقت ایجاد کننده این محدودیت، مراجع صالح قانونی هستند، بنابراین نمی‌توان شهرداری را مقصر قلمداد نمود و به واسطه تضییقات و محدودیت‌هایی که ایجاد می‌شود از او مطالبه خسارت نمود. (صالحی، ۱۳۷۹)

۲- قوانین خاص:

با بررسی مقررات خاص راجع به اجرای طرح‌های عمومی نیز، آشکار می‌شود که قانونگذار این قبیل محدودیت‌ها را اساساً به عنوان محدودیت به حساب نیاورده و خسارات وارده از این رهگذر را قابل جبران ندانسته است. در قوانین خاص مربوطه، که در واقع دستورالعملی برای شهرداری در خصوص نحوه اجرای طرح‌های عمومی و نحوه تأمین حقوق مالکانه است، صرفاً به مواردی پرداخت شده است که حقوق مالکانه کاملاً در متن و محدوده طرح قرار می‌گیرد و صاحب حق به طور کلی، از استفاده از حق خود محروم می‌گردد، اما در ارتباط با مواردی که صاحب حق، در استفاده از حق خود دچار محدودیت‌ها و موانعی می‌شود سخنی به میان نیامده است. (همان)

ب) موارد واقع در حریم طرح

در برخی از طرح‌های عمرانی ممکن است به صورت رسمی و نه عرفی و به حکم قانون (البته در معنای عام کلمه) علاوه

بر محدوده اجرای طرح، محدوده‌ای نیز به عنوان حریم در نظر گرفته شود. این حریم برای استفاده بهتر از محدوده اجرای طرح تعیین می‌گردد. آن چه در این جا مورد بحث ما می‌باشد این است که صورت معمول تعیین حریم باعث ایجاد محدودیت‌هایی برای صاحبان حقوق مالکانه واقع در املاک قرار گرفته در حریم طرح می‌شود و لذا این سؤال را مطرح می‌سازد که شهرداری در قبال محدودیت‌های ایجاد شده چه مسئولیتی دارد.

برای پاسخ گفتن به سؤال مزبور، شایسته است ابتدا ماهیت این محدودیت، مورد بررسی قرار گرفته و سپس با توجه به ماهیت، اثر این محدودیت از حیث ایجاد یا عدم ایجاد مسئولیت برای شهرداری مورد بحث قرار گیرد.

۱- ماهیت

چیزهایی مثل شهر، شهرک، چاه و قنات، راه آهن، جاده شوسه، اماکن نظامی، اماکن تاریخی، سدها، رودخانه‌ها، چشمه‌ها و خطوط انتقال گاز و غیره، دارای حریم مصوب قانونی هستند که محدودیت‌هایی برای صاحبان حقوق مالکانه، در استفاده از حقوق خود ایجاد می‌کنند.

در خصوص ماهیت این محدودیت، بین حقوقدانان اختلاف شده است. بعضی از حقوقدانان فرانسه، این محدودیت‌های قانونی را که به نفع عمومی ایجاد می‌شود، حق ارتفاق می‌دانند؛ چه این که حق ارتفاق، حقی است که بر اموال غیرمنقول به دلیل مصلحت ملک دیگری برقرار می‌شود. از طرفی، برخی دیگر از حقوقدانان فرانسوی این محدودیت را صرفاً قید مالکیت می‌دانند و می‌گویند فرض بر این است که حق مالکیت خالی از هرگونه قیدی است، مگر این که قانون آن را مقرر کرده باشد و این قبیل محدودیت‌ها، قیود مالکیت است که مقنن آن را در نظر گرفته است.

نظریه اخیر نظر اکثریت حقوقدانان فرانسوی است

چنانچه بگوییم این محدودیت، در ماهیت یک حق ارتفاق است، باید آن را یک ارتفاق قانونی بدانیم، به این معنا که حسب ضرورت و برای تأمین منافع عمومی، قوانینی تصویب می‌شود که اختیارات صاحب حقوق مالکانه را محدود می‌سازد و چون منبع ایجاد چنین محدودیتی قانون می‌باشد، این ارتفاق یک ارتفاق قانونی است^۳. همچنین این حق ارتفاق یک حق ارتفاق منفی است.

با این حال باید دانست که اگر به واسطه وجود حریم، به طور کلی، استفاده از حقوق مالکانه ممنوع شود یا این که ممنوعیت تا حدی باشد که عرفاً به منزله محرومیت کامل صاحب حق از حق خود باشد، در این صورت، چنین حالتی را نباید صرفاً یک محدودیت پنداشت، بلکه در این صورت ما با مسأله سلب حقوق مالکانه مواجه خواهیم بود که متعاقباً در خصوص آن بحث خواهد شد. به طور مثال چنانچه برای اتوبانی، حریم مصوبی وجود داشته باشد و در حریم مصوب، هرگونه ساخت و سازی ممنوع باشد، چنین محدودیتی در محدوده شهرها، عرفاً به منزله سلب حقوق مالکانه خواهد بود، نه صرفاً یک محدودیت. (میرزایی، ۱۳۹۲)

۲- اثر

حال با توجه به ماهیت این محدودیت‌ها، باید دید چنانچه طرحی دارای حریم مصوبی باشد و حریم تعیین شده محدودیت‌هایی ایجاد کند، شهرداری در قبال محدودیت‌های به وجود آمده و نتیجتاً کاهش ارزش حقوق مالکانه چه مسئولیتی دارد. به طور مثال چنانچه در حریم طرحی که توسط شهرداری ایجاد شده، محدودیت در ساخت و ساز از حیث ارتفاق ایجاد شود و به این واسطه، ارزش املاک واقع در حریم کاهش یابد، شهرداری به عنوان مجری طرح در قبال

کاهش ارزش به وجود آمده، چه مسئولیتی خواهد داشت.

به نظر می‌رسد با توجه به توصیفی که از این محدودیت‌ها به عمل آمد، شهرداری هیچ‌گونه مسئولیتی در قبال این کاهش ارزش نداشته باشد، چه این که این محدودیت‌ها، در واقع توسط یک مرجع ذیصلاح قانونی ایجاد شده است و همان گونه که حق را قانون ایجاد می‌کند می‌تواند آن را به نفع عده‌ای دیگر یا به نفع عموم محدود سازد. در قوانین راجع به اجرای طرح‌های عمومی، نیز هیچ اشاره‌ای به محدودیت‌های ناشی از تعیین حریم برای طرح‌های اجراء شده نگردیده است و به نظر می‌رسد قانونگذار آن را به عنوان یک حق ارتفاق یا قید مالکیت محسوب داشته و هیچ گونه جبران خسارتی در این خصوص پیش بینی نکرده است.

توجه به این نکته لازم است که ایجاد محدودیت به واسطه ایجاد حریم، تا حدی به عنوان محدودیت قابل‌پذیرش است که عملاً حقوق مالکانه به طور کامل سلب نشود و لذا چنانچه در جایی، اجرای طرح باعث سلب کامل حقوق مالکانه شود نمی‌توان آن را تحت عنوان «حق ارتفاق» پنداشت و صاحبان حقوق مالکانه را به طور کلی از حق خود محروم ساخت. متأسفانه در برخی موارد، قانونگذار کوشیده با این توجیه که محدودیت ایجاد شده صرفاً یک حق ارتفاق است، چشم خود را بر واقعیات ببندد و با کمال تأسف بعضاً رویه قضایی نیز با او همراه گردیده است. به طور مثال در بند ۹ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه کشور آمده است: «اراضی واقع در خارج از محدوده شهرها که در مسیر راه‌های اصلی یا فرعی یا خطوط مواصلاتی و برق و مجاری آب و لوله‌های نفت و گاز قرار می‌گیرد با رعایت حریم مورد لزوم که از طرف هیأت تعیین خواهد شد، از طرف دولت مورد استفاده قرار می‌گیرد و از بابت این حق ارتفاق وجهی پرداخت نخواهد شد».

طبق ماده مزبور، به طور مثال چنانچه وزارت راه، اقدام به احداث بزرگراه یا جاده‌های برون شهری نماید، تصرف به عمل آمده، صرفاً یک حق ارتفاق خواهد بود و بابت این محدودیت ایجاد شده وجهی پرداخت نخواهد شد. در حالی که به خوبی روشن است که در مثال مزبور، حقوق مالکانه اشخاص سلب می‌شود و نمی‌توان به اسم حق ارتفاق این حقوق را نادیده گرفت. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۳۶۹/۹/۲۰۴ خود، این قبیل محدودیت‌ها را صرفاً یک محدودیت یا به تعبیری حق ارتفاق تلقی نکرده است و گفته: «نظر به این که ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه مصوب اسفند ماه ۱۳۵۱ هـ ش مقرر نموده، هرگاه برای اجرای طرح‌های عمومی، احتیاج به خرید اراضی اعم از دایر و بایر و اعیانی و تأسیسات متعلق به افراد یا مؤسسات خصوصی باشد به طریق زیر عمل خواهد شد و این عبارت، صریح است در این که دولت موظف است زمین‌های مورد نیاز برای طرح‌های عمرانی را خریداری نماید و لازمه خرید، پرداخت بهای مبیع است به مالک آن و بند ۹ ماده مذکور که دولت را از پرداخت بهاء معاف نموده، مخصوص به حقوق ارتفاقی املاک مجاور است و شامل املاک متصرفی نمی‌شود و دادنامه صادره از شعبه پنجم دیوان عدالت اداری مفید این معنی است و موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به موجب ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری در موارد مشابه برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوطه لازم‌الاتباع است».

با این حال، متأسفانه هیأت عمومی دیوان عدالت در نظریه خود پایدار نمانده و چند سال بعد در رأی شماره ۱۵۳-۱۳۷۴/۴/۱۷ خود، برخلاف رأی قبلی، محرومیت کامل صاحب حق را نیز یک حق ارتفاق پنداشته است! در رأی صادره آمده: «به موجب بند ۹ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ هـ ش، اراضی واقع در خارج از محدوده شهرها که در مسیر راه‌های اصلی یا فرعی و یا خطوط مواصلاتی و برق و مجاری آب و لوله‌های نفت و گاز قرار می‌گیرد، با رعایت حریم مورد لزوم که از طرف هیأت وزیران تعیین خواهد شد، از طرف دولت مورد استفاده قرار گرفته و از بابت این حق ارتفاق وجهی پرداخت نخواهد شد...، مستنبط از حکم مقرر در بند مذکور این است که مقنن این گونه تصرفات را بعنوان حقوق

ارتفاقی تلقی کرده و در قبال آن به صاحبان زمین، وجهی پرداخت نمی‌گردد. بنابراین رأی شماره ۷۵۶ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۱۱ شعبه اول تجدید نظر دیوان عدالت اداری مبنی بر فسخ دادنامه شماره ۱۹۵۴ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۳۰ و رد شکایت شاکی که متضمن این معنی می‌باشد موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت آخر ماده ۲۰ ق.د.ع.۲۱ برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع مربوطه در موارد مشابه لازم الاتباع است.» (محمدی، ۱۳۷۳)

بند دوم: موارد منجر به سلب حقوق مالکانه

اجرای طرح‌های عمومی توسط شهرداری، علاوه بر این که در مواردی حقوق مالکانه اشخاص را محدود می‌سازد، در بسیاری از موارد، ملازمه با سلب حقوق مالکانه افراد دارد. به تعبیر دیگر این که در بسیاری از حالات، اجرای طرح‌های عمومی امکان‌پذیر نخواهد بود، مگر این که حقوق مالکانه اشخاص از آنها سلب و در اختیار شهرداری به عنوان دستگاه مجری طرح گذاشته شود.

در این مجال، در صدد هستیم تا با این مورد، یعنی سلب حقوق مالکانه آشنا شده و به بررسی زوایای چنین حالتی بپردازیم. در این ارتباط، ابتدا عناوین مشابه با سلب حقوق مالکانه در جهت اجرای طرح‌های عمومی را مورد بررسی قرار می‌دهیم و سپس از مقوله سلب سخن خواهیم گفت و در این خصوص بحث خواهیم نمود که آیا در موارد سلب حقوق مالکانه قانونگذار این حقوق را قابل تأمین و به تعبیر دیگر مستحق دریافت غرامت و خسارت دانسته است یا خیر.

الف) عناوین مشابه

با بررسی قوانین و مقررات موجود در نظام حقوقی ما، با مواردی مواجه می‌شویم که حقوق مالکانه اشخاص از آنها گرفته می‌شود. این موارد از حیث ظاهر، با این مورد که شهرداری حقوق مالکانه اشخاص را جهت اجرای طرح‌های عمومی از آنها سلب می‌نماید شباهت‌هایی دارد ۱، ولی واقع این است که این موارد بامورد بحث ما، ماهیتاً متفاوت است و نباید آنها را با یکدیگر خلط نمود. در این جا دو مورد مشابه یعنی مصادره اموال و ملی کردن اموال را بررسی می‌کنیم. (نصیرزاده، ۱۳۸۰)

۱-مصادره:

مصادره اموال یکی از شیوه‌های مهم سلب مالکیت خصوصی در راه منافع اجتماعی است. در حقوق ایران، مصادره غالباً در دو معنا به کار می‌رود. اول؛ ضبط و توقیف اموال مجرمان و نیز وسایلی که در ارتباط با جرم است و دوم؛ سلب مالکیت اموالی که از طرق خلاف شرع و قانون تحصیل شده است.

مصادره به معنای اول از مباحث مربوط به حقوق جزا است که یک مجازات عینی محسوب می‌شود زیرا به همه یا قسمتی از اموال موجود در زمان ارتکاب جرم تعلق می‌گیرد و محکوم علیه موظف به پرداخت عین دارایی و اموال خود است. اما مصادره به معنای دوم به عنوان مجازات اعمال نمی‌شود و جنبه حقوقی آن بر جنبه کیفری آن می‌چربد، چون اموالی که از طریق خلاف شرع و بر خلاف مقررات قانون تحصیل شده است از نظر حقوقی، دارنده آن، مالک محسوب نمی‌شود؛ زیرا از طریق سبب قانونی، مالکیت به او منتقل نشده است.

ضبط و مصادره اموال به دو شکل صورت می‌گیرد. مصادره عمومی و مصادره خاص. مصادره عمومی آن است که

کلیه اموال موجود محکوم علیه اعم از منقول و غیرمنقول به نفع دولت ضبط شود. به طور مثال ماده ۱۴ لایحه قانونی تشدید مجازات مرتکبین جرایم مواد مخدر ۱ در این ارتباط مقرر می‌دارد: «کلیه اموال منقول و غیرمنقول اشخاصی که به علت ارتکاب جرایم مندرج در مواد ۲ و ۶ و ۷ و ۱۱ و ۱۳ این قانون تحت تعقیب قرار گیرند به دستور دادستان ضبط و پس از صدور حکم قطعی به نفع دولت مصادره خواهد شد». مصادره خاص عبارت است از حکم دادگاه براساس قانون مصادره خاص، به ضبط بخشی از دارایی مجرم که مؤثر در وقوع جرم بوده است. مصادره خاص، اصولاً یک نوع مجازات تکمیلی است که در کنار مجازات اصلی تعیین و به مورد اجرا گذاشته می‌شود.

با توجه به موارد بالا، در مورد مصادره اموال، هیچ گونه خسارتی به صاحب حقوق مالکانه پرداخت نمی‌شود و در واقع این مورد از موارد تأمین حقوق مالکانه نیست. (خامنه ای، ۱۳۷۵)

۲- ملی کردن:

ملی کردن عبارت است از یک عمل حقوقی که منحصراً توسط دولت به عنوان تبلور اراده سیاسی ملت صورت می‌گیرد و در نتیجه آن، املاک خصوصی افراد در ازای پرداخت غرامت به مالکیت دولت در می‌آید.

ملی کردن، شامل صنایع، منابع طبیعی، بانک‌ها و مؤسسات، سرمایه‌های خارجی و قراردادهای می‌شود. دولت معمولاً در دو مورد به این شیوه برای سلب مالکیت خصوصی، افراد متوسل می‌شود. اول این که هرگاه دولت تشخیص دهد فعالیت اقتصادی یا اجتماعی معینی به دلیل نارسایی نظام مالکیت خصوصی قادر نیست با مقتضیات منافع عمومی همگام و هماهنگ شود. دوم هنگامی که یک منبع ثروت یا یک مؤسسه خصوصی، از نظر حیات ملی اهمیت شایانی کسب نماید و یا ویژگی‌ها و اوصاف یک خدمات عمومی را پیدا کند تا آن جا که دولت ناچار شود و یا لازم تشخیص دهد که آن ثروت یا مؤسسه را به مالکیت جامعه درآورد.

یکی از نویسندگان در تعریف ملی کردن می‌گوید، که ملی کردن عبارت است از انتقال دایم اموال و دارایی‌های خصوصی به مالکیت عمومی، که در تعقیب بعضی از اهداف سیاسی و اقتصادی و در ازای پرداخت غرامت صورت می‌گیرد. ۱. با ملی کردن، دولت جانشین مالک اصلی می‌شود و اداره مؤسسه را به دست می‌گیرد و تمام تعهدات مالک اولیه به دولت منتقل می‌شود. فقط در موارد انقلابات یا بحران شدید است که دولت ممکن است، بسیاری از مؤسسات خصوصی متعلق به سرمایه‌داران داخلی و یا خارجی را ملی کند و از پرداخت دیون و خسارت مؤسسات ملی شده خودداری کند.

از جمله قوانینی که به مسأله ملی کردن پرداخت کرده است می‌توانیم به ماده یک لایحه قانونی ملی کردن جنگل‌ها ۳ اشاره کنیم. در این ماده آمده است: «از تاریخ تصویب این تصویب نامه قانونی، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور، جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است ولو این که قبل از این تاریخ، افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند». طبق ماده یک قانون آب و نحوه ملی شدن آن ۴ نیز، منابع آبی، ثروت مالی و متعلق به عموم محسوب شده است.

چنانچه اموالی به موجب حکم قانون، ملی اعلام شود به صورت معمول، خسارتی به صاحبان این اموال پرداخت نمی‌شود. با این وجود در برخی موارد، به صورت استثناء، پرداخت خسارت بنا به ملاحظات پیش بینی شده است. به

طور مثال ماده ۳ قانون مربوط به جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی مقرر داشته است: «چنانچه با وضع قانون خاصی از صاحب سرمایه‌ای سلب مالکیت شود، دولت جبران عادلانه خسارت وارده را تضمین می‌کند....»

در حقوق فرانسه برای ملی کردن، قانون واحدی وجود ندارد و در هر مورد باید به موجب قانون خاصی بنگاهی را ملی کرد و قوانین مذکور نیز معمولاً چه در مورد تملک و چه در مورد ارزیابی املاک، تصمیمات مختلفی اتخاذ کرده‌اند و حتی گاه ممکن است ملک، ارزیابی نشده و بهای آن پرداخت نشود و اگر هم پرداخت شود عادلانه نباشد. (میرزایی، ۱۳۹۲)

(ب) سلب در اجرای طرح

قوانین راجع به اجرای طرح‌های عمومی توسط دولت و شهرداریها، به نحوی تنظیم و طراحی شده است که در صورت نیاز به ملکی که در محدوده اجرای طرح قرار گرفته، در نهایت ملک و حقوق مالکانه اشخاص بر آن به دستگاه مجری طرح انتقال می‌یابد. از این روی، یعنی از آن جایی که مقاومت در برابر انتقال این حقوق به دستگاه اجرایی امکان پذیر نیست، لذا به این قبیل انتقالات، عنوان سلب حقوق مالکانه نیز اطلاق شده است.

حال با توجه به مطلب بالا، در ادامه این سؤال مطرح می‌شود که آیا در سلب حقوق مالکانه برای اجرای طرح توسط شهرداری، این حقوق از سوی دستگاه مجری طرح تأمین می‌شود یا خیر. به تعبیر دیگر این که آیا در چنین حالتی خسارت و غرامتی به صاحبان حقوق مالکانه پرداخت می‌گردد یا نه.

در پاسخ به پرسش بالا، این فرض را می‌توان مطرح کرد که با توجه به مقررات جاری در مورد سلب حقوق مالکانه جهت اجرای طرح توسط شهرداری، اصولاً شهرداری مکلف به پرداخت تاوان و خسارات وارده به این حقوق می‌باشد. با این وجود در مواردی استثنائاً، هر چند حقوق مالکانه از صاحب آن سلب می‌شود ولی غرامتی پرداخت نمی‌گردد. در ادامه، ابتدا به برخی از استثنائات که در آنها سلب حقوق به صورت رایگان انجام می‌شود تحت عنوان سلب رایگان اشاره کرده و سپس اصل حاکم بر موارد سلب حقوق جهت اجرای طرح یعنی پرداخت معوض و خسارت را تحت عنوان سلب معوض بررسی می‌کنیم.

۱- سلب رایگان:

در برخی از قوانین به صورت استثناء می‌بینیم که مقنن، سلب حقوق مالکانه جهت اجرای طرح را به صورت رایگان و بدون پرداخت هرگونه معوضی پیش بینی کرده است. به طور مثال، می‌توان به بند ۹ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه کشور که قبلاً نیز به آن اشاره کردیم توجه نمود. همان طور که دیدیم در این ماده گفته شده: «راضی واقع در خارج از محدوده شهرها که در مسیر راه‌های اصلی یا فرعی یا خطوط مواصلاتی و برق و مجاری آب و لوله‌های نفت و گاز قرار می‌گیرد با رعایت حریم مورد لزوم که از طرف هیأت وزیران تعیین خواهد شد از طرف دولت مورد استفاده قرار می‌گیرد و از بابت این حق ارتفاق، وجهی پرداخت نخواهد شد». در این ماده، اجازه داده شده است که سلب حقوق مالکانه به صورت رایگان و بدون پرداخت هرگونه غرامت صورت گیرد..

همچنین می‌توان به ماده ۱۱ ل.ق.ن.خ که به نوعی سلب حقوق مالکانه به صورت رایگان را پیش‌بینی کرده اشاره داشت. در این ماده آمده: «هرگاه برای اجرای طرح، دستگاه اجرایی احتیاج به اراضی دایر یا بایر، ابنیه یا تأسیسات متعلق به سایر وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت و همچنین شهرداریها، بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و

سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است داشته باشد، واگذاری حق استفاده به موجب موافقت وزیر یا رئیس مؤسسه یا شرکت که ملک را در اختیار دارد ممکن خواهد بود. این واگذاری به صورت بلاعوض می‌باشد و در صورتی که مسئولین مربوط به توافق نرسند، طبق نظر نخست وزیر عمل خواهد شد»

همچنین در این خصوص می‌توان به ماده ۱۰۱ ق.ش اشاره داشت. در این ماده آمده است: «... معابر و شوارع عمومی که در اثر تفکیک اراضی احداث می‌شود، متعلق به شهرداری است و شهرداری در قبال آن به هیچ عنوان وجهی به صاحب آن پرداخت نخواهد کرد». در این ماده سلب حقوق مالکانه از شخص به نفع عموم، به صورت رایگان صورت می‌گیرد (لنگرودی، ۱۳۷۵)

موارد مذکور در بالا مربوط به سلب کلیه حقوق مالکانه واقع در یک ملک به صورت رایگان و به نفع دستگاه مجری طرح بود. اما مواردی نیز در قوانین ما وجود دارند که سلب، مربوط به تمامی حقوق مالکانه نیست، بلکه قسم یا قسمتی از حقوق مالکانه بدون پرداخت هرگونه غرامتی به نفع دستگاه اجرایی سلب می‌شود. به طور مثال در ماده ۱۸ قانون سازمان آب و برق آمده است: «وزارت آب و برق و مؤسسات و شرکت‌های تابعه آن مجاز می‌باشند در صورت لزوم، در معابر عمومی شهرها و حریم اماکن و مستغلات و املاک، به نصب تأسیسات

انتقال و توزیع نیروی برق اقدام کنند و نیز می‌توانند از دیوارهای مستغلات و اماکن خصوصی که مشرف به معابر عمومی می‌باشند و زمین‌های زراعتی تا آنجایی که تصرف، موجب خرابی و سلب استفاده متعارف از املاک مردم نشود ... مجاناً استفاده کنند...»

یا اینکه در تبصره ۲ ماده واحده قانون تأسیس شرکت راه آهن شهری تهران و حومه ۱ آمده است که: «شرکت می‌تواند به منظور اجرای طرح راه آهن شهری تهران و حومه و تأمین نیازمندیهای خود از زیر اراضی و املاک محدوده قانون شهری و حومه بدون هیچگونه پرداختی استفاده نماید...». همین موضوع در تبصره ۱ ماده یک لایحه قانونی اصلاح قانون تأسیس شرکت راه آهن شهری تهران و حومه مجدداً تکرار شده است. در موارد فوق‌الذکر ملاحظه می‌شود که سلب حقوق مالکانه هرچند به صورت جزئی می‌باشد، بدون پرداخت هرگونه غرامت و تاوانی می‌باشد

۲- سلب معوض:

گفتیم که اصل و قاعده این است که حقوق مالکانه باید با پرداخت عوض سلب و به دستگاه مجری طرح منتقل گردد. این اصل به راحتی از قوانین ما چه قوانین عام و چه مقررات خاص راجع به اجرای طرح‌های عمومی قابل استنباط و استخراج است. ماده ۳۱ ق.م می‌گوید: «هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون». در قوانین راجع به اجرای طرح‌های عمومی، اصولاً بیرون کردن حقوق مالکانه از ید صاحب آن یا به تعبیری سلب مالکیت، صرفاً با دادن معوض و تاوان آن امکان پذیر است و همان طور که اشاره شد، سلب مالکیت به صورت رایگان برای اجرای طرح‌های عمومی، امری کاملاً استثنایی و نادر می‌باشد (النادر کالمعدوم)، که فقط در موارد منصوص قانونی ممکن می‌باشد

بنابراین می‌توان گفت چنانچه اجرای طرح‌های عمومی ملازمه با سلب حقوق مالکانه داشته باشد، تأمین و جبران این حقوق، در نظام حقوقی ایران، امری مسلم و انکارناپذیر است. در حقیقت اگر بنابر آنچه گذشت، در مورد تأمین حقوق مالکانه در مواقعی که اجرای طرح، محدودیت‌هایی به حقوق مالکانه تحمیل می‌کند تردید و تشکیک وجود دارد، ولی در مورد سلب حقوق مالکانه برای اجرای طرح‌های عمومی، کوچک‌ترین شکی دایر بر تأمین این حقوق و دادن تاوان به صاحب آن وجود ندارد. بنابراین در موارد سلب حقوق مالکانه، چون اصل بر دادن معوض است در موارد شبهه باید به این اصل

رجوع نمود. به طور مثال در مورد املاک واقع در طرح تعریض، با توجه به اصل مزبور باید گفت، مالکان املاک واقع در طرح تعریض نیز مستحق دریافت غرامت قسمتی از ملک خود هستند که در طرح تعریض و توسعه معابر قرار می‌گیرد. به تعبیر دیگر اینکه بر خلاف تصور برخی، شهرداری موظف است نسبت به اینگونه املاک نیز به هر طریق ممکن، رضایت صاحب حق را کسب نماید. لازم به توضیح است که عقب نشینی املاک که در نتیجه اجرای طرح تعریض به مالکان اینگونه املاک تحمیل می‌شود به منزله اجرای حکم ماده ۱۰۱ ق.ش محسوب نمی‌گردد.

همچنین باید گفت در چنین مواردی، ماده ۴۵ اصلاحی آیین‌نامه قانون ثبت املاک نیز، دلالتی بر سلب رایگان ندارد. ۲. ضمناً لازم به ذکر است حتی اگر سلب حقوق مالکانه به صورت جزئی باشد یا این که به نوعی دخالت در قرار یا فضای محاذی ملکی صورت پذیرد صاحب حق مستحق دریافت غرامت است. ماده ۳۸ ق.م در تأیید این موضوع قابل استفاده است. این ماده می‌گوید: «مالکیت زمین مستلزم مالکیت فضای محاذی آن است تا هر کجا بالا رود و همچنین است نسبت به زیر زمین، بالجمله مالک حق همه گونه تصرف در هوا و فراز گرفتن دارد مگر آنچه را که قانون استثناء کرده باشد.

در حقوق کشورهای دیگر نیز تا جایی که نگارنده تحقیق نموده وضع به همین منوال است. به طور مثال در ماده ۸۰۵ ق.م مصر آمده است که: «محروم کردن احدی از مالکیت بر ملک، مگر در موارد مقرر قانونی و به شکلی که قانون مشخص کرده و این طریقه همانا پرداخت معادل آنست، مجاز نیست». در ماده ۷۲۲ ق.م مصر و ماده ۸۱۴ ق.م لیبی و نیز ماده ۱۰۵۰ ق.م عراق نیز همین معنا مذکور است. از مواد یاد شده این طور استفاده می‌شود که برای سلب مالکیت از شخص، ولو در جهت منافع عمومی، لازم است که اولاً، قانون به صراحت سلب مالکیت را اجازه داده باشد. ثانیاً، روشی که قانون برای تملک ملک برگزیده اجرا شود و ثالثاً، در مقابل سلب مالکیت، به مالک معادل و معوض داده شود.

بنابراین، به عنوان نتیجه می‌توان گفت دستگاه‌های اداری و شهرداریها مجاز به تعدی به حقوق مالکانه اشخاص و سلب این حقوق از آنها نیستند، مگر این که قانون چنین اجازه‌ای داده باشد. اگر این دستگاه‌ها بدون رعایت شرایط قانونی، بر ملک کسی مسلط شوند عمل آنها غیرقانونی است و در این حال باید معوض داده شود و بلکه ملک به صاحب آن تا زمانی که از طریق قانونی، ازاله حقوق مالکانه نشده است برگردد. (همان)

گفتار دوم: روش های تأمین

در صورتی که برای اجرای طرحی، سلب حقوق مالکانه اشخاص لازم باشد، در این صورت با این سؤال مواجه خواهیم بود که با فرض لزوم تأمین حقوق مالکانه، که البته به عنوان یک اصل در حقوق ما پذیرفته شده است، روش یا روش‌های سلب این حقوق و انتقال آنها به دستگاه مجری طرح، یعنی شهرداری چیست.

فرض اول می‌تواند این باشد که دستگاه مجری طرح، یعنی شهرداری نیز، همانند سایر کسانی که متقاضی انتقال حقوق مالکانه شخص به خود می‌باشند با صاحب حق وارد مذاکره شده و از طریق گفتگو و با توافق و تراضی، این حقوق به او منتقل گردد. مع هذا این امکان وجود دارد که شهرداری نتواند با مذاکره و گفتگو، رضایت دارنده حق را به انتقال حق خود به شهرداری جلب نماید؛ از طرفی اجرای طرح نیز برای تأمین منافع عمومی و یا دفع ضررهای موجود، ضروری است. در چنین حالتی، فرض دومی مطرح می‌شود. در این فرض شهرداری با استفاده از اهرم‌های قانونی موجود و با توسل به روش‌های تعیین شده قانونی، بر مسندی بالاتر می‌نشیند و با استفاده از قدرت بدست آمده از قانون، این حقوق را از

صاحب آن سلب و به خود انتقال می دهد.

در این گفتار در پی بررسی این موضوع هستیم که در حقوق ایران چه روش هایی برای تأمین حقوق مالکانه واقع در محدوده اجرای طرح های عمومی وجود دارد. آیا فروض یاد شده در قوانین ما پیش بینی شده است یا خیر. به طور کلی در این گفتار برآنیم تا با نظم حاکم بر حقوق مالکانه راجع به این موضوع آشنا شویم. ابتدا از تأمین توافقی و سپس از تأمین غیرتوافقی سخن خواهیم گفت.

بند اول: تأمین توافقی

تأمین توافقی یعنی اینکه طرفین، که همانا شهرداری و صاحب حقوق مالکانه مورد نظر است با تراضی، نسبت به تملیک و تملک حقوق مالکانه اقدام نمایند. اولین طریق انتقال حقوق مالکانه در مورد بحث ما، می تواند بهره مندی از عقود مالک باشد که با ایجاب و قبول طرفین محقق می گردد. صاحبان حقوق مالکانه می توانند با استفاده از عقود بیع، اجاره، صلح و سایر عقود معین یا غیرمعین، حقوق مالکانه خود را اعم از حق مالکیت، حق انتفاع، حق ارتفاق، حق زارعانه و ... به شهرداری به عنوان دستگاه مجری طرح انتقال دهند.

از توجه به مواد ل.ق.ن.خ این نتیجه بدست می آید که تأمین توافقی حقوق مالکانه، اولی و ارجح بر استفاده از طرق دیگر است. لذا چنانچه زمینه و بستر توافق مهیا باشد شهرداری باید برای تأمین حقوق مالکانه از این طریق استفاده کند. در ماده واحده ل.ق.ن.ت.ش نیز، سیاق عبارت قانونگذار، مفید این معناست که شهرداری باید در انجام توافق و تراضی با صاحبان حقوق مالکانه، مساعی لازم را به کار گیرد. مقنن در این قانون آورده: «در کلیه قوانین و مقرراتی که شهرداریها مجاز به تملک ابنیه، املاک و اراضی قانونی مردم می باشند در صورت عدم توافق بین شهرداری و مالک، قیمت ابنیه، املاک و اراضی بایستی به قیمت روز تقویم و پرداخت شود...».

با این وجود، متأسفانه شهرداریها، شرایط لازم برای توافق را فراهم نمی سازند و به طرق مختلف سعی می کنند که صاحبان حقوق مالکانه را در وضعیتی قرار دهند که آنها مجبور شوند به خواسته های شهرداری، به ویژه قیمت تعیین شده از طرف شهرداری، تن در دهند و چنانچه شهرداری با مقاومتی در این خصوص مواجه شود، سعی می کند تا با استفاده از اهرم های قانونی که معمولاً به تأمین عادلانه حقوق مالکانه نمی انجامد متوسل شود. در برخی از کشورها مثل کشور هلند، شهرداری، هنگامی که می خواهد زمینی را خریداری کند، مبلغی را پیشنهاد می کند که مالک با آن موافقت می کند. این پیشنهاد ممکن است حتی دو برابر ارزش واقعی ملک باشد. علاوه بر این، غرامت دیگری نیز بابت مخارج، عایدی از دست رفته و غیره نیز پرداخت می شود.

به هر صورت قوانین ما، طریقه توافقی تأمین حقوق مالکانه را قبل از به کار بستن طریقه غیرتوافقی، توصیه می نماید. حتی شاید بتوان گفت چنانچه شهرداری، برای تملک حقوق مالکانه، طریقه توافقی را محک نزند، اقدام شهرداری در استفاده مستقیم از طرق غیرتوافقی با اشکال قانونی مواجه باشد.

وقتی سخن از توافق می کنیم، این توافق می تواند ناظر به دو مرحله مجزا از یکدیگر باشد. گاهی در قیمت حقوق مورد نظر، توافق می گردد اما در انتقال آن توافقی صورت نمی پذیرد، بنابراین توافق در قیمت و توافق در انتقال این حقوق، در دو قسمت جداگانه قابل بحث می باشند. از طرفی، وقتی صحبت از توافق است توافق به این معنا نیست که دستگاه اجرایی از هر حیث آزادی عمل در توافق داشته باشد. رعایت ضوابط و شرایطی ضروری است که شایسته است مورد بحث قرار گیرند.

متعاقبا. موارد توافق و شرایط توافق را بررسی می کنیم.

الف) موارد توافق

با توجه به قوانین خاص راجع به اجرای طرح های عمرانی توسط شهرداری، می توان گفت که مقنن، توافق در قیمت حقوق مالکانه و توافق در انتقال، این حقوق را، به صورت دو امر مستقل در نظر گرفته و در خصوص هر یک از این دو مقوله، مقرراتی وضع نموده است. ما نیز این دو مورد را جداگانه بررسی می نماییم.

۱- توافق در قیمت:

از مقررات مربوطه این طور استنباط می شود که شهرداری و صاحب حقوق مالکانه می توانند در خصوص قیمت و ارزش حقوق واقع در طرح شهرداری، با یکدیگر توافق و تراضی نمایند. دارندگان حقوق مالکانه، به صورت معمول برای توافق در قیمت دارای محدودیتی نمی باشند اما در ارتباط با شهرداری این سؤال مطرح می شود که آیا شهرداری تواندهی رأساً نسبت به تعیین قیمت و توافق با صاحب حق اقدام نماید، یا این که در این خصوص محدودیت هایی وجود دارد.

در پاسخ به سؤال فوق الذکر می توان گفت، اصولاً شهرداری برای توافق در خصوص قیمت حقوق مالکانه واقع در طرح دارای اختیار است. در ماده واحده ق.ن.ت.ش گفته شده که در صورت عدم توافق بین شهرداری و مالک در خصوص قیمت، قیمت توسط هیأتی از کارشناسان رسمی دادگستری تعیین می شود. همچنین در ماده ۳ ل.ق.ن.خ آمده است که: «بهای عادلانه اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق و خسارات وارده از طریق توافق بین دستگاه اجرایی و مالک یا مالکین و صاحبان حقوق تعیین می گردد.»

برخی در تأیید مطلب بالا گفته اند، بهای عادلانه اراضی، ابنیه و ... لزوماً از طریق توافق بین دستگاه اجرایی و مالک یا مالکان و صاحبان حقوق تعیین می شود و این موضوع را به عنوان یک اصل دانسته و عدم رعایت آن را استثنایی دانسته اند (ذکایی، ۱۳۸۰).

هرچند به شرح بالا، شهرداری در تعیین قیمت و توافق با دارنده حق، اصولاً آزاد است، اما محدودیت هایی نیز برای توافق در قیمت وجود دارد. به طور مثال در تبصره ۱ ماده ۳ ل.ق.ن.خ آمده است که: «در صورت توافق در مورد بهای عادلانه، هرگاه مبلغ مورد معامله یا خسارت هر یک از مالکین بیش از یک میلیون ریال نباشد، دستگاه اجرایی می تواند رأساً نسبت به خرید ملک و پرداخت خسارت اقدام نماید و هرگاه مبلغ مورد معامله یا خسارت هر یک از مالکین، بیش از یک میلیون ریال باشد، بهای خرید ملک یا میزان خسارت و انجام معامله باید به تصویب هیأت مقرر در ماده ۷۱ قانون محاسبات عمومی و در مورد شهرداریها به تصویب انجمن شهر برسد». ملاحظه می شود که در تبصره مزبور، مقنن توافق تا مبلغ معینی را در حدود صلاحیت شهرداری دانسته است و چنانچه مبلغ توافق شده، بیش از رقم مشخص شده در تبصره مزبور باشد، تصویب شورای شهر نیز ضروری است؛ ولی به هر صورت آنچه مسلم است این است که تعیین قیمت می تواند از طریق توافق با مالک تعیین شود و نیازی به رعایت تشریفات خاصی یا استعلام از مراجع خاصی یا کسب نظریه کارشناس رسمی دادگستری نیست.

ناگفته نماند چنانچه در خصوص قیمت، میان شهرداری و شخص دارنده حق، توافقی گردد، طبق قانون، این توافق

صرفاً تا مدت مشخص دارای اعتبار است و بعد از گذشت این مدت، توافق انجام شده منتفی شده محسوب خواهد شد. تبصره ۲ ماده ۳ ل.ق.ن.خ مقرر داشته: «در صورت حصول توافق، دستگاه اجرایی موظف است حداکثر ظرف سه ماه، نسبت به خرید ملک و پرداخت حقوق یا خسارات اقدام و یا آن که انصراف خود را از خرید و تملک کتبا به مالک یا مالکین اعلام نماید. به هر حال، عدم اقدام به خرید یا اعلام انصراف در مدت مذکور به منزله انصراف است».

-توافق در انتقال:

ماده ۸ ل.ق.ن.خ، بیانگر نحوه عمل دستگاه اجرایی در مواردی است که صاحب حقوق مالکانه از انتقال حقوق خود به دستگاه اجرایی استنکاف نموده یا این که به دلایلی امکان و توانایی انتقال حقوق خود را ندارد. (قربانی، ۱۳۷۳)

همان‌طور که سابقاً دیدیم، قانونگذار در ماده ۳ قانون یاد شده، در مورد تعیین قیمت، صراحتاً اصل را بر توافق و تراضی قرار داده است. در ماده ۸ قانون مورد بحث نیز، هر چند به این اصل تصریح نشده است ولی می‌توان گفت قانونگذار، نقل و انتقال یا به تعبیری تملیک و تملک حقوق مالکانه را ابتداءً به ساکن، مبتنی بر توافق دانسته و توافق دستگاه اجرایی و صاحب حق را بدون لزوم دخالت مراجع دیگری، امکان پذیر دانسته است.

لذا بنابر اصل فوق‌الذکر، ایجاب و قبول معامله از سوی شهرداری و صاحب حق، بعمل آمده و در قانون مرجع دیگری در بدو امر، جهت جاری نمودن صیغه عقد در نظر گرفته نشده است. مع هذا چنانچه با وصف تعیین توافقی قیمت، صاحب حق، از انتقال حق خود به دستگاه اجرایی خودداری نماید، انتقال حق به صورت غیرتوافقی انجام خواهد شد که موضوع مباحث آتی است.

ناگفته نماند که شهرداری در انجام معامله برای انتقال حقوق مالکانه، الزامی به تبعیت از آیین‌نامه معاملات شهرداری نیز ندارد. در آیین‌نامه معاملات، اصولاً رعایت تشریفات مناقصه یا مزایده ضروری است ۱. در مورد اجرای طرح‌های عمومی، اجرای این آیین‌نامه منتفی است، چه این که شهرداری مجبور است طرح را در محدوده تعیین شده اجراء کند و لذا موضوع خرید ارزان‌تر با اجرای تشریفات مناقصه، معنا ندارد.

نکته دیگری که قابل توجه است، اینکه نقل و انتقالات حقوق مالکانه در این قبیل موارد، یعنی در مواردی که انتقال با توجه به ضرورت اجرای طرح صورت می‌گیرد و اگر چنین نبود، شاید صاحب حقوق مالکانه، اقدام به واگذاری حقوق خود نمی‌نمود، معاف از پرداخت مالیات نقل و انتقالات املاک نمی‌باشد (ب) شرایط توافق

هرچند شهرداری، در زمان اجرای طرح، اصولاً در انجام توافق با صاحبان حقوق مالکانه دارای اختیار و صلاحیت است، با این حال باید دانست که روی آوردن به اجرای طرح و توافق با صاحبان حقوق مالکانه واقع در محدوده اجرای طرح، منوط به فراهم بودن شرایطی می‌باشد که ذیلاً به بررسی آنها می‌پردازیم.

۱- وجود اعتبار:

لزوم وجود اعتبار، به عنوان یکی از شرایط روی آوردن به اجرای طرح توسط دستگاه اجرایی به حدی بوده که مقنن در اولین ماده ل.ق.ن.خ به آن اشاره نموده است. در این ماده شرط استفاده دستگاه اجرایی از مقررات این قانون، تأمین اعتبار

لازم برای تأمین حقوق مالکانه می‌باشد.

شرط فوق‌الذکر از این جهت دارای اهمیت فوق‌العاده ای است که در صورت عدم وجود اعتبار، حقوق مالکانه اشخاص تأمین نخواهد شد و از آن جایی که مقنن در موارد سلب حقوق مالکانه، اصولاً پرداخت غرامت و تاوان را پیش‌بینی کرده است و برای حقوق مالکانه اشخاص احترام خاصی قایل شده است، هرگونه اقدام دستگاه اجرایی برای سلب حقوق مالکانه، قبل از تأمین اعتبار لازم را غیر قابل قبول پنداشته است.

۲- وجود مجوزهای لازم:

برای این که شهرداری بتواند با دارنده حق مالکانه توافقی ترتیب دهد، علاوه بر لزوم وجود اعتبار، باید مجوزها و مصوبات خاصی نیز وجود داشته باشد.

یکی از این مجوزها، لزوم وجود طرح مصوب است. در خصوص معنای طرح در بخش اول سخن گفته شد. در این جا بر این نکته تأکید می‌کنیم که طرح مربوطه باید به تأیید مقام ذیصلاح رسیده باشد. بدیهی است طرح‌های مربوطه باید در کاربریهای قابل انطباق و توسط دستگاه ذیربط اجراء شوند

یکی دیگر از مجوزهای لازم برای انجام توافق با صاحب حقوق مالکانه، مجوز و مصوبه مذکور در تبصره ۱ ماده ۳ ل.ق.ن.خ است که قبلاً به آن اشاره شد بند دوم: تأمین غیرتوافقی تأمین غیرتوافقی را به تأمین قهری یا اجباری نیز تعبیر کرده‌اند. در واقع هنگامی که سخن از تملک حقوق مالکانه توسط شهرداری جهت اجرای طرح گفته می‌شود، به صورت معمول، این معنا به ذهن متبادر می‌شود. قبلاً نیز اشاره کردیم چنانچه اجرای طرح، ملازمه با سلب حقوق مالکانه داشته باشد، معنای نزدیک‌تر به ذهن از سلب، همانا سلب غیرتوافقی یا قهری است.

واقعیت این است که اجرای طرح‌های عمومی را نمی‌توان به دلیل عدم رضایت دارنده حقوق مالکانه به انتقال حق خود به شهرداری، معطل گذاشت. بر این اساس با توجه به استدلالات و توجیهاتی که در بخش اول این نوشتار آمد، قانونگذار ضمن تأکید بر اصل توافق و تراضی میان شهرداری و صاحبان حقوق مالکانه، بنا به ضرورت و از باب قاعده لاضرر، سلب اجباری و قهری حقوق مالکانه و انتقال آن به شهرداری را پیش‌بینی نموده است که ما در این جا از آن به عنوان تأمین غیرتوافقی یاد می‌کنیم. (رضویان، ۱۳۸۰)

تملك قهری نه تنها در قانون کشور ما، بلکه در بسیاری از کشورها پذیرفته شده است. به طور مثال در کشور هلند، چنانچه شهرداری برای تکمیل یک طرح نیاز به زمینی داشته باشد و مالک آن زمین، از فروش آن به شهرداری خودداری کند، شهرداری می‌تواند اقداماتی جهت تصرف زمین انجام دهد. در آمریکا چنانچه صاحب زمین واقع در طرح، علاقه‌ای به انجام معامله و واگذاری زمین از خود نشان ندهد دولت می‌تواند از حق خود برای تصرف اراضی مورد نیاز مصارف عمومی، استفاده کند. این حق نظیر آن چیزی است که در انگلستان به آن خرید اجباری می‌گویند با این تفاوت که در انگلستان، تشخیص این که آیا زمین برای کاربری عمومی مناسب است یا نه، مستلزم بررسی آن از طرف قوه مقننه است در حالی که در آمریکا چنین امری از اختیارات قوه قضائیه است. در تمامی سطوح دولتی آمریکا یعنی فدرال، ایالت و شهر می‌توان از این حق استفاده کرد.

اینک صرف نظر از مبانی مقررات موجود در خصوص تأمین غیرتوافقی، در صدد هستیم تا مقررات موجود در خصوص تأمین

غیرتوافقی حقوق مالکانه را مورد بررسی قرار دهیم. آنچه در بدو امر به نظر می‌رسد این است که در تأمین غیرتوافقی، قاعده‌ای وجود دارد که به صورت معمول در تأمین غیرتوافقی از این قاعده پیروی می‌شود. در کنار این قاعده، با مواردی مواجه می‌شویم که چهره‌ای استثنایی دارند و در موارد خاصی از آنها پیروی می‌شود. ابتداء قاعده و سپس استثنائات را بررسی می‌کنیم.

الف) قاعده

آنچه از مجموع مقررات جاری حاکم بر نحوه اجرای طرح‌های عمومی توسط شهرداری استحصال و استنباط می‌شود این است که راه حلی برای تأمین غیرتوافقی حقوق مالکانه به عنوان اصل و قاعده وجود دارد که شهرداری برای تأمین غیرتوافقی این حقوق، اصولاً باید از آن پیروی کند. این اصل مستنبط از مواد ۴ و ۸ ل.ق.ن.خ است. (شهیدی، ۱۳۷۷)

در مواد یاد شده، دو موضوع مورد حکم قرار گرفته است؛ با این توضیح که در یک ماده، به مسأله عدم توافق شهرداری و صاحب حقوق مالکانه در تعیین قیمت پرداخته شده و راه حل قضیه نیز ارائه شده است و در ماده دیگری به موضوع عدم توافق در واگذاری حقوق مالکانه اشاره شده است و در خصوص نحوه حل و فصل این مشکل ارائه طریق گردیده است. لذا شایسته است این دو موضوع به صورت جداگانه مورد بحث قرار گیرند.

۱- عدم توافق در قیمت:

وقتی می‌گوییم عدم توافق در قیمت، مراد و منظور ما این است که بدلیل اختلاف نظر بین دارنده حق و شهرداری یا به هر دلیل دیگری، مثل مجهول بودن مالک یا اختلاف در مالکیت و ... در خصوص قیمت و ارزش حقوق مالکانه واقع در طرح، توافقی صورت نپذیرد. در چنین حالتی ما با تعیین قیمت به صورت غیر توافقی و از روی قهر و اجبار مواجه هستیم.

ماده ۴ ل.ق.ن.خ مقرر داشته است که: «هرگاه نسبت به تعیین بهای عادلانه اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و خسارات وارده بین دستگاه اجرایی و مالک توافق حاصل نشود، بهای عادلانه توسط هیأتی مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری تعیین می‌گردد. کارشناسان یک نفر از طرف دستگاه اجرایی، یک نفر از طرف مالک یا صاحب حق و نفر سوم به انتخاب طرفین و در صورت عدم توافق یا استنکاف به معرفی دادگاه صالحه محل وقوع ملک انتخاب می‌شوند. رأی اکثریت هیأت مزبور قطعی و لازم الاجراست ...». در تبصره ۲ همین ماده نیز راه حل موصوف به موارد دیگری نیز که توافق در قیمت ممکن نیست تسری داده شده و گفته شده: «هرگاه مالک یا مالکین، کارشناس خود را حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ اعلام دستگاه اجرایی که به یکی از صور ابلاغ کتبی، انتشار در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار یا آگهی در محل به اطلاع عموم می‌رسد، تعیین ننماید و یا به علت مجهول بودن مالک عدم تکمیل تشریفات ثبتی، عدم حضور سند مالکیت، اختلاف در مالکیت، فوق مالک و موانعی از این قبیل امکان انتخاب کارشناس میسر نباشد دادگاه صالحه محل وقوع ملک، حداکثر ظرف ۱۵ روز از تاریخ مراجعه دستگاه اجرایی به دادگاه، نسبت به تعیین کارشناس اقدام می‌نماید». همچنین ماده واحده ق.ن.ت.ش در بیان راه حل عدم توافق در تعیین قیمت بیان داشته: «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.

تبصره ۱: قیمت روز توسط هیأتی 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 می باشد تعیین خواهد شد. رأی اکثریت هیأت مزبور قطعی و لازم الاجراست.

تبصره ۲: در صورت عدم توافق در انتخاب کارشناس سوم، دادگاه صالح محل وقوع ملک، اقدام به معرفی کارشناسی خواهد نمود...» و در تبصره ۴ این ماده واحده نیز عینا مراتب مذکور در تبصره ۲ ماده ۴ ل.ق.ن.خ تکرار شده است.

طبق مواد فوق الذکر و تبصره های آن چنانچه به هر دلیلی در قیمت حق مورد نظر توافقی حاصل نشود از آن جایی که اجرای طرح را نمی توان معطل گذارد، نوبت به تعیین قیمت به صورت غیر توافقی می رسد. در چنین حالتی قانون این امکان را پیش بینی نموده است که طرفین بتوانند موضوع را از طریق تعیین کارشناسان منتخب و مرضی الطرفین فیصله دهند. بنابراین چنانچه به دلیل عدم توافق در قیمت یا به دلایل دیگری همچون اختلاف در مالکیت و ... تعیین قیمت به کارشناسان رسمی دادگستری محول شد، کارشناسان منتخب به جای طرفین اقدام به تعیین قیمت می نمایند که طبق قسمت اخیر ماده مزبور، رأی اکثریت ایشان برای طرفین قطعی و لازم الاتباع می باشد.

در خصوص تعیین قیمت توسط کارشناسان، این سؤال مطرح شده است که آیا در چنین صورتی، اجرای تبصره ۱ ماده ۳ ل.ق.ن.خ نیز الزامی است یا خیر؟ در پاسخ می توان گفت تبصره مزبور ناظر بر موردی است که طبق ماده ۳ قانون یاد شده، قیمت با توافق تعیین می شود و در چنین حالتی قانونگذار برای رفع هرگونه شبهه ای به موجب تبصره مورد بحث نظارت مرجع بالاتری را برقرار نموده است. البته برخی به این نظر انتقاد کرده اند و گفته اند حسب بند ۱۴ ماده ۷۱ ق.ت.ش، کلیه معاملات شهرداری باید به تصویب شورای اسلامی شهر برسد و این بند آخرین اراده قانونگذار در خصوص موضوع می باشد.

البته این نظر صحیح نیست چرا که بند یاد شده، منصرف از معاملات مربوط به انتقال حقوق مالکانه به شهرداری در راستای اجرای طرح های عمومی است و این قبیل معاملات دارای احکام خاص خود می باشد.

باید توجه داشت که طبق مواد فوق الاشاره و تبصره های آن، در صورتی که شهرداری و صاحب حقوق مالکانه در تعیین کارشناس جهت ارزیابی حقوق مربوطه نیز، توافق نمایند، انتخاب کارشناس بنابر قاعده الحاکم ولی الممتنع، توسط دادگاه صورت خواهد پذیرفت.

به هر صورت، در تعیین قیمت به صورت غیرتوافقی با توجه به ماده واحده ق.ن.ت.ش که نسبت به ل.ق.ن.خ مؤخر محسوب می شود، بایستی ارزیابی حقوق مالکانه براساس «قیمت روز» صورت پذیرد.

۲-عدم توافق در واگذاری حقوق:

عدم توافق در واگذاری حقوق ممکن است در چند حالت روی دهد. یک حالت این است که دارنده حق علیرغم انتخاب کارشناس طبق مباحث قبلی و تعیین قیمت، از واگذاری حق خود به شهرداری خودداری می نماید. فرض دیگر این است که صاحب حقوق مالکانه، نه مبادرت به تعیین کارشناس جهت ارزیابی می کند و نه رضایتی به واگذاری حقوق خود دارد و بالاخره یک حالت نیز این است که به دلایلی همچون اختلاف در مالکیت و ... شخص توانایی و امکان تعیین کارشناس یا واگذاری حقوق خود را ندارد.

در موارد فوق الذکر، آن چه روی می دهد عدم انتقال حقوق به شهرداری، جهت ایجاد امکان اجرای طرح است. بنابراین

مقنن برای رفع این مشکل چاره اندیشی نموده و به صورت یک اصل کلی در ماده ۸ ل.ق.ن.خ بیان داشته است: «... چنانچه مالک ظرف یک ماه از تاریخ اعلام دستگاه اجرایی به یکی از انحاء مقرر در تبصره ۲ ماده ۴، برای انجام معامله مراجعه نکند یا از انجام معامله به نحوی استنکاف نماید، مراتب برای بار دوم اعلام و پس از انقضا ۱۵ روز مهلت مجدد، ارزش تقویمی ملک که طبق نظر هیأت کارشناسی مندرج در ماده ۴ یا تبصره ۲ آن تعیین شده است، به میزان و مساحت مورد تملک، به صندوق ثبت محل تودیع و دادستان محل یا نماینده وی سند انتقال را امضاء و ظرف یک ماه به تخلیه و خلع ید اقدام خواهد نمود و بهای ملک یا حقوق یا خسارت به میزان مالکیتی که در مراجع ذیربط احراز می گردد، از سوی اداره ثبت به ذیحق پرداخت و اسناد قبلی مالک حسب مورد، اصلاح یا ابطال و مازاد سپرده، طبق مقررات مربوط به صندوق دولت مسترد می شود. اداره ثبت محل موظف است براساس سند انتقال امضاء شده وسیله دادستان یا نماینده وی، سند مالکیت جدیدی به میزان و مساحت اراضی، ابنیه و تأسیسات مورد تملک به نام دستگاه اجرایی صادر و تسلیم نماید».

از ماده یاد شده مطالب و نتایجی به دست می آید. شایان ذکر است مقنن در این ماده مقدمه لازم برای واگذاری غیرتوافقی حقوق مالکانه به شهرداری را اعلام موضوع به مالک دانسته است؛ به این معنا که شهرداری، مکلف است بدو به صاحب حقوق مالکانه اطلاع دهد که حقوق او در محدوده اجرای طرح قرار گرفته است و از او بخواهد که جهت توافق در واگذاری به شهرداری مراجعه کند. بنابراین قبل از اجرای تشریفات یاد شده امکان تملک اجباری این حقوق وجود ندارد.

در پایان این قسمت لازم به ذکر است که واگذاری غیر توافقی در غالب کشورها پذیرفته شده است و به عنوان یک بدعت ضروری برای حفظ منافع اجتماعی در قوانین آنها درج شده است. به طور مثال در حقوق مصر مراحل و تشریفات تملک قهری حقوق مالکانه به این ترتیب است اولاً... بیان و اعلام رسمی طرح از طریق نشر آن در روزنامه ها و ذکر املاکی که در طرح قرار می گیرند و دعوت از مالکین، جهت حضور در موعد معین. ثانياً انتقال ملک در مقابل دادن عوض عادلانه و در صورتی که امکان توافق نباشد وجه ملک در صندوق ثبت تودیع و بیع انجام می شود. (محقق داماد، ۱۳۸۵)

نتیجه گیری

تصور ما و عموم این است که شهرداری در راستای اجرای طرح های خود دارای قدرت فائده است و به راحتی می تواند حقوق اشخاص را سلب و به نفع عموم مصادره کند. این تصور، دلایل مختلفی دارد. از جمله دلایل وجود چنین تصویری، واقعیات قانون ما به ویژه وقایع گذشته است که در مجموع مبتنی بر حمایت از حاکمیت چنین دستگاهی بوده است. علت دیگر چنین فرضی، عملکرد و اقدامات بعضا غیر قانونی شهرداری ها بوده است، به این معنا که در برخی از موارد شهرداری بدون رعایت قوانین و مقررات در صدد اجرای طرح برآمده است و در این راه، حقوق خصوصی را مورد تعرض قرار داده و برخلاف قوانین، بدون پرداخت هرگونه تاوانی حقوق آنها را سلب و مصادره نموده است. به هر صورت در این تحقیق با توجه به مطالب ارائه شده تملک املاک اشخاصی توسط دولت و شهرداریها هرچند که باعث ایجاد محدودیت و در مواردی منجر به سلب مالکیت اشخاص می گردد ولی با توجه به اینکه جهت اجرای طرحهای عمومی، عمرانی و ... می باشد، امری لازم و اجتناب ناپذیر می نماید تملک امری استثنایی بود از این رو دایره آن نیز محدود به اموال غیر منقول ذاتی و تبعی و حقوقی ناشی از آن است.



تملك املاك در حال حاضر بر اساس لايحه قانونی نحوه خريد و ... مصوب ۵۸/۷/۱۷ قانون تعيين وضعيت املاك ... مصوب ۶۷/۸/۲۹ ، قانون تقويم ابنیه ، املاك و ... ۷۰/۹/۶ قانون حفظ آثار تاريخی و باستانی ... مصوب ۴۷ (البته موادی از قانون مزبور نسخ شده است) قانون معادن مصوب ۶۱ ، تبصره ۸۴ لايحه برنامه دوم توسعه اقتصادی ... و آئين نامه اجرائی آن مصوب ۷۴ قانون زمین شهری (به جز ماده ۹ که مدت اعتبار آن منقضی شده است) و قوانين پراکنده ديگر صورت می گیرد. تملك املاك اشخاص در صورتی که توسط وزارتخانه ها ، مؤسسات و شرکتهای دولتی ، نهادهای و مؤسساتی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است و همچنين شهرداریها و بر اساس ماده ۲۳ قانون معادن چنانچه توسط اشخاص حقوقی خصوصی صورت گیرد ، دارای اعتبار و نفوذ حقوقی است . رعایت و احترام به حقوق افراد جامعه ایجاب می کند که دولت به عنوان نماینده مردم و حافظ حقوق عمومی تمهیدات لازم را در این خصوص تدارک ببیند . زیرا رعایت حقوق انسانی اشخاص و از جمله حق مالکیت از اهمیت اساسی برخوردار است.

اگر دارنده حقوق مالکانه و شهرداری در خصوص قیمت یا انتقال حقوق مالکانه به شهرداری به توافق نرسند، مقنن راهکاری را در قوانین مربوطه پیش بینی کرده که از آن، به عنوان روش غیر توافقی یاد کردیم. روش مقرر در قوانین ما، هرچند نسبت به قوانین گذشته، دارای برتری ها و امتیازاتی است ولی این روش، تضمین لازم و کاملی برای حفاظت و حمایت از حقوق مالکانه نیست. در روش موجود، ابتکار عمل در دست کارشناسان قرار می گیرد بدون آن که نظارت قضایی لازم بر روند تملك حقوق مالکانه وجود داشته باشد. کارشناس صرفا به قیمت و ارزش حقوق مالکانه توجه دارد و در خصوص سایر جنبه های این جریان، نه تخصصی دارد و نه امکان و قدرت بررسی و بازرسی را دارد.

منابع:

۱. امامی، سید حسن (۱۳۷۲)، حقوق مدنی، ج چهارم، چاپ دوازدهم، تهران، اسلامیه
۲. انصاری، شیخ مرتضی (۱۳۷۴)، کتاب المکاسب، ج دوم، چاپ سوم، قم، دهقانی (اسماعیلیان)
۳. بهشتی، ۱۳۸۶) بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح های عمومی شهرداری، چاپ اول، تهران، طرح نوین اندیشه
۴. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، (۱۳۷۵)، دانشنامه حقوقی، ج چهارم، چاپ چهارم، تهران، امیرکبیر
۵. حسن زاده، بهرام، (۱۳۸۹) حقوق تحلیلی اراضی و املاك، انتشارات بهمنی
۶. خامنه ای، سید محمد، (۱۳۷۵)، مالکیت عمومی، انتشارات علمی و فرهنگی،
۷. ذکائی، مرجان، محدوده یا محدودیت، ماهنامه شهرداری ها، شماره ۲۶، سال سوم، ۱۳۸۰، ۵۵.
۸. رضویان، محمد تقی، (۱۳۸۱)، مدیریت عمران شهری، چاپ اول، تهران، پیوند نو
۹. شهیدی، مهدی، ۱۳۷۷، حقوق تعهدات، ج ۲، انتشارات دانشگاه تهران
۱۰. صالحی، حسن، الزامات قانونی دولت و شهرداری در تملك اراضی و املاك، ماهنامه شهرداری ها، شماره ۶۴، سال ششم، ۱۳۸۳، ۵۶. مشاور حقوقی، ماهنامه شهرداری ها، شماره ۴۱، سال دوم، ۱۳۷۹
۱۱. قربانی، فرج الله، مجموعه آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور، ۱۳۷۳
۱۲. محقق داماد، سید مصطفی: (۱۳۸۰)، قواعد فقه، بخش مدنی، چاپ هشتم، تهران، مرکز نشر علوم اسلامی
۱۳. میرزایی، علیرضا، تملك اراضی توسط دولت و شهرداری ها، ۱۳۹۲، چاپ سوم، انتشارات بهنامی
۱۴. محمدی ابوالحسن، ۱۳۷۳. قواعد فقه، چاپ اول، تهران، یلدا

۱۵. نصیرزاده، سعید، ۱۳۸۰ مجموعه آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری، چاپ اول، انتشارات سکه

Examination of various methods of providing property rights in the
implementation of public municipal projects

Muhammad Mehdi Izadi

Expert in jurisprudence and the foundations of Islamic
law at the University of Sajan Nur Kharama unit

Abstract - ۱-۱

The spread of urbanization today is a certain fact. This fact has the logical conclusion that cities are expanding rapidly, and municipalities need to move along with this development and implement the necessary construction plans. The implementation of public plans in many cases deals with the rights of the owners of individuals. Laws have sought to resolve the conflict between public rights and property rights in the best way possible. This effort has led to the creation of an order that deserves to be examined and explored. In the study of specific laws, we consider the superiority of the foundations of public rights more, so the discussion of these foundations is more important than the foundations of the precedence of property rights over public rights. In general, these foundations are more superior to our rights.

Keywords: property rights, municipalities, public plans - ۱-۲