

بررسی دعاوی ناشی از تصرفات و تملکات غیر قانونی املاک توسط شهرداری‌ها

فاطمه یزدان جو^۱، حمید سلیمیان ریزی^۲

۱- کارشناس ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی نراق، نراق، ایران

۲- استادیار و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی نراق، اراک، ایران

چکیده

با توجه به روند رو به رشد شهرها و گرایش به زندگی شهرنشینی، نیاز شهروندان به تأمین فضاهای عمومی، معابر و دیگر خدمات شهری افزایش می‌یابد. شهرداری، در حیطه وظایف مربوط به عمران و نوسازی، ضمن رعایت قوانین ناظر بر اجرای طرح‌های عمومی ناگزیر از تملک و تصرف در املاک اشخاص می‌باشد. متأسفانه در عمل، شاهد اقدامات غیرقانونی شهرداری‌ها در راستای اجرای طرح‌های عمومی هستیم. در این پژوهش، با بهره‌گیری از روش کتابخانه‌ای توأم با تجربیات عملی در خصوص دعاوی مربوط به تصرفات و تملکات غیرقانونی شهرداری‌ها بحث شده و نتایج حاصله دلالت بر این دارد که چنانچه شهرداری‌ها بدون اذن متصرف یا بدون مجوز قانونی، در ملک غیر تصرف کنند مرجع ذیصلاح حسب مورد رأی به خلع ید، رفع تصرف عدوانی یا مزاحمت یا ممانعت صادر می‌نماید. در مواردی شهرداری‌ها بدون رعایت تشریفات قانونی یا به قیمت کمتر ملک را تملک می‌کنند این اقدامات، مبنای ابطال تملک شهرداری قرار می‌گیرند. دیوان عدالت اداری از مراجع صالح رسیدگی به دعاوی علیه شهرداری، است. شکایات مطروحه در مرجع مزبور عبارتند از: ۱- ابطال اقدامات راجع به تصویب طرح که با ادعای مخالفت مصوبه با قوانین موضوعه یا مقررات اسلامی و یا خروج مرجع تصویب کننده از حدود اختیارات همراه است، این شکایات در هیئت عمومی مطرح و در صورت احراز صحت ادعای شاکی رأی به ابطال مصوبه صادر می‌گردد. ۲- ابطال اقدامات غیرقانونی شهرداری در عدم اجرای طرح، صدور رأی دیوان در این موارد به معنای الزام شهرداری به اجرای ق.ت.و.است. ۳- ابطال اقدامات تملک غیرتوافقی ۴- ابطال اقدامات تملکی شهرداری از حیث قانون مورد استناد ۵- ابطال اقدامات غیرقانونی شهرداری در اجرای طرح. در موارد اخیرالذکر با احراز عدم رعایت قوانین و مقررات مربوطه، اقدامات شهرداری ابطال می‌گردد.

واژگان کلیدی: حقوق مالکانه، طرح، کاربری، تملک شهرداری، تصرف شهرداری، تملک غیرقانونی شهرداری.

مقدمه

مالکیت، رابطه اعتباری بین شخص و مال است که به موجب آن، مالک، حق هرگونه انتفاع را از مال متعلق به خود دارد و از طرفی هیچکس نمی‌تواند، خدشه‌ای به این رابطه وارد نماید و بدون اذن مالک، در مال او تصرف نماید و یا از آن منتفع شود، لیکن این محدودیت، صرفاً بر روابط خصوصی اشخاص حاکم است به گونه‌ای که اصل ترجیح حقوق عمومی بر حقوق خصوصی، در واقع، بطور استثنایی ویژگی‌های مطلق و انحصاری بودن حق مالکیت را محدود می‌نماید. یکی از نهادهای عمومی که وظیفه تأمین آسایش و رفاه عموم را بر عهده دارد، شهرداری است. گسترش شهرنشینی و به تبع آن تنوع نیازهای شهری و مطالبات شهروندان در جهت ارائه بهینه خدمات شهری و از جمله احداث معابر درون شهری، فضای سبز، کتابخانه‌ها و... شهرداری‌ها را بر آن می‌دارد که به منظور پاسخگویی به نیازهای شهر و شهروندان، اقدامات لازم را به عمل آورند. بنابراین در برخی موارد شهرداری‌ها برای رفع نیازهای عمومی، چاره‌ای جز تملک املاک اشخاص ندارند. البته قانونگذار، به منظور حل تعارض فی مابین حقوق عمومی و حقوق خصوصی، پیش‌بینی‌های لازم را کرده است. مادامی که تشریفات قانونی مربوط به اجرای طرح‌های عمومی، توسط شهرداری‌ها رعایت می‌گردد، اختلاف و منازعه‌ای در میان نیست، بلکه مشکل در جایی پدید می‌آید که شهرداری‌ها با اقداماتی خودسرانه و نیز با تکیه بر قدرت عمومی، قوانین و مقررات مربوطه را نادیده گرفته و نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر اجرای طرح‌های عمومی را مخدوش می‌نمایند. می‌دانیم که ارجحیت حقوق عمومی بر حقوق خصوصی تا جایی است که موجب تضییع حقوق مالکانه اشخاص نگردد. در بعضی موارد، طرفین، برای حل اختلاف، چاره‌ای جز توسل به محاکم ذیصلاح ندارند. مراجع صالح، برای رسیدگی به این دعاوی، دادگاه‌های عمومی و مراجع خاص (به موجب قانون) هستند. در ابتدا دعاوی مطروحه در دادگاه‌های عمومی و سپس شکایات مطروحه در دیوان عدالت اداری را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱- حل اختلافات ناشی از تصرف غیرقانونی املاک توسط شهرداری‌ها

رسیدگی به اختلافات فی مابین دارندگان حقوق مالکانه و شهرداری در خصوص تصرفات غیرقانونی شهرداری‌ها در املاک متعلق به غیر در دادگاه‌های عمومی و دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار می‌گیرند.

الف) دعاوی مطروحه در دادگاه‌های عمومی

دعاوی مطروحه در دادگاه‌های عمومی عبارتند از: خلع ید، مطالبه معوض، توقف یا عدم اجرای عملیات ماده ۹ لایحه قانونی نحوه خرید، تصرف عدوانی، ممانعت از حق، مزاحمت، شکایت مربوط تصرف، شکایت تخریب و شکایت عدم اجرای قوانین.

الف (۱) خلع ید

طبق منطوق ماده ۳۰۸ ق.م. غاصب، شخصی است که به نحو عدوان بر حق غیر، استیلاء یافته، مفهوم عدوان، در اینجا به معنی عمدی بودن نیست بلکه هر نوع استیلائی بر حق غیر است بدون رضایت مالک یا صاحب حق یا بدون مجوز قانونی. مبنای دعاوی خلع ید، مواد ۳۱۱ الی ۳۲۷ ق.م. است که به تکالیف غاصب یا غاصبین در مقابل مالک، از حیث عین و منافع مال مغضوبه اختصاص یافته است. در موضوع مورد بحث، قوانین ناظر بر اجرای طرح‌های عمومی، تصرف شهرداری در املاک را فرع بر توافق با مالک و پرداخت حقوق مالکانه قرار داده است و غیر از حکم استثنایی مقرر در مواد ۸ و ۹ ل.ق.ن.خ و با رعایت شرایط مندرج در مواد مزبور در خصوص نحوه تأمین حقوق مالکانه، در سایر موارد شهرداری‌ها قبل از انجام معامله و پرداخت قیمت ملک یا حقوق مالک، مجاز به تصرف در املاک نمی‌باشند در غیر این صورت تصرفات شهرداری در مال غاصبانه بوده و قوانین مربوط به غصب در ارتباط با عین و منافع و... نسبت به شهرداری قابل اجراء خواهد بود. بنابراین، در صورتی که شهرداری، هنگام اجرای طرح‌های عمومی، اقدام به تصرف بدون مجوز (غصب) در ملک غیر نماید، مکلف به بازگرداندن ملک به مالک است، لیکن در اکثر موارد، دادگاه‌ها با توجه به اجرای طرح و به لحاظ منافع عمومی و مصالح عامه و اینکه شهرداری از استرداد ملک، متعذر است ملک را تلف شده محسوب می‌نمایند و با درخواست شهرداری، دادگاه مزبور دستور توقف اجرای حکم را صادر

می‌کند و شهرداری موظف است ظرف مدت شش ماه از تاریخ صدور دستور موقت، نسبت به پرداخت قیمت روز ملک اقدام نماید علاوه بایستی از عهده منافع مستوفات و غیرمستوفات ملک از زمان تصرف برآید، لیکن در اکثر قریب به اتفاق موارد مالکین به اخذ بهای ملک و حتی چندین برابر کمتر از آن بسنده می‌نمایند. با درخواست شهرداری، دادگاه مزبور دستور توقف اجرای حکم را صادر می‌نماید و شهرداری موظف است ظرف مدت شش ماه از تاریخ صدور دستور موقت، سبت به پرداخت قیمت روز ملک اقدام نماید. به نظر می‌رسد با توجه به مقررات حاکم بر غضب از جمله ماده ۳۱۱ ق.م تا زمانی که عین مال مغضوبه موجود باشد باید عین مال به صاحب آن بازگردد و در صورت تلف عین، حسب مورد، مثل یا قیمت مال به مالک داده شود. بنابراین با عنایت به اینکه ملک تحت تصرف غیرقانونی شهرداری، موجود است و تلف نشده، دادگاه باید حکم به خلع ید شهرداری صادر نماید زیرا مسئولیت جبران خسارات وارده به اموال عمومی بر عهده مالک نیست بلکه جبران خسارت باید توسط شخص یا اشخاصی صورت گیرد که اقدام به تصرف غیرقانونی و بدون مجوز در ملک نموده‌اند؛ البته در صورت توافق شهرداری و مالک، می‌توان با استناد به قسمت اخیر ماده ۳۱۳ ق.م به جای قلع و قمع ابنیه و تأسیسات و یا نزع اشجار به اخذ قیمت تراضی نمود.

الف (۲) مطالبه معوض

در خصوص دعاوی مطالبه بهای املاک و حقوق مربوط به آن‌ها باید توجه داشت که سبب قانونی موضوع مطالبه، منحصرأ پس از تصرف ملک، توسط دستگاه اجرایی، به وجود می‌آید و می‌توان به آن استناد نمود و قبل از تصرف ملک، مالک یا مدعی حق، نمی‌تواند دستگاه مجری طرح را ناگزیر به خریداری ملک و پرداخت ارزش حق خود نماید زیرا مفاد لایحه قانونی نحوه خرید و انتخاب هیئت سه نفره کارشناسی از موارد اعمال حاکمیت و قدرت عمومی بوده و به دستگاه اجرایی، اختصاص دارد. با توجه به مقررات ناظر بر غضب در قانون مدنی و نیز قوانین مربوط به اجرای طرح‌های عمومی، معوض مورد مطالبه صاحب حق، ممکن است مثل یا قیمت باشد. به عنوان مثال در ماده واحده قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها و مواد ۳ و ۸ ل.ق.ن.خ به پرداخت قیمت و مواد ۶ و ۷ ل.ق.ن.خ به واگذاری عوض و ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها به پرداخت بهاء یا عوض اشاره شده است. خواسته دعاوی مطالبه معوض با توجه به مبنای آن متفاوت است بدین معنا که اگر مبنای دعاوی مطالبه قیمت، مسئولیت قراردادی باشد خواسته دعوا «مطالبه وجه» است و چنانچه مبنای دعوا را قاعده اتلاف و مسئولیت قهری و قانونی ناشی از اتلاف بدانیم عنوان خواسته «مطالبه قیمت مال تلف شده» یا «جبران خسارت ناشی از اتلاف» خواهد بود. با توجه به تعریف اموال مثلی در ماده ۹۵ ق.م لازم به ذکر است که املاک واقع در طرح، جزء اموال مثلی نمی‌باشند تا بدین ترتیب شهرداری مثل آن را به عنوان معوض به مالک واگذار نماید، بلکه این املاک، مال قیمی محسوب می‌گردند و شهرداری موظف به پرداخت قیمت مال است و آنچه که در مواد ۶ و ۷ ل.ق.ن.خ به عنوان «عوض یا مثل» آمده است نمی‌تواند به عنوان مثل ملک واقع در طرح تلقی نمود بلکه با توجه به صراحت مواد مزبور «عوض یا مثل» در صورت رضایت مالک یا صاحب حق، جایگزین قیمت می‌گردد. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که اگر مبنای صدور حکم از ناحیه دادگاه، اتلاف باشد و اموال تلف شده در این قبیل دعاوی را از اموال قیمی و نه مثلی بدانیم، دادگاه در صدور حکم به پرداخت قیمت، قیمت چه زمانی را باید در نظر بگیرد. قیمت زمان تلف مال یا قیمت زمان صدور حکم یا قیمت زمان پرداخت آن از سوی شهرداری؟ در مورد مال قیمی گفته شده که در صورت تلف، باید قیمت زمان تلف به صاحب مال پرداخت شود. ولی آنچه در عمل شاهد هستیم، صدور حکم از ناحیه دادگاه‌ها به پرداخت قیمت حقوق مالکانه به مأخذ روز ارزیابی توسط کارشناس می‌باشد. در صورتی که محکمه، مبادرت به صدور حکم مبنی بر الزام شهرداری به پرداخت قیمت حقوق مالکانه نماید دو فرض قابل تصور است:

فرض اول: شهرداری، دارای نقدینگی کافی برای پرداخت بهای حقوق مالکانه باشد. در این صورت، قیمت ملک از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل پرداخت می‌گردد.

فرض دوم: شهرداری فاقد نقدینگی کافی برای پرداخت بهای حقوق مالکانه باشد. در این صورت طبق قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها، وجوه و اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها اعم از اینکه در بانک‌ها و یا در تصرف شهرداری و یا نزد اشخاص ثالث و به صورت ضمانت‌نامه به نام شهرداری باشد قبل از صدور حکم قطعی قابل تأمین و توقف و برداشت نمی‌باشد. شهرداری‌ها مکلفند وجوه مربوط به محکوم‌به احکام قطعی صادره از دادگاه‌ها و یا اوراق اجرایی ثبتی یا اجرای دادگاه‌ها و مراجع قانونی دیگر را در حدود مقدورات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل و یا در صورت عدم امکان از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تأخیر تأدیه به محکوم‌لهم پرداخت نمایند، در غیر این صورت ذینفع می‌تواند برابر مقررات نسبت به استیفای طلب خود از اموال شهرداری تأمین یا توقیف یا برداشت نماید.

الف ۳) دعوای توقف یا عدم اجرای عملیات ماده ۹ لایحه قانونی نحوه خرید

ماده ۹ ل.ق.ن.خ با هدف حمایت از منافع عمومی در برابر حقوق مالکانه اشخاص، بیانگر یک حکم استثنایی و مغایر با قواعد کلی است. طبق ماده مذکور تصرف ملک اشخاص توسط دستگاه اجرایی قبل از پرداخت تاوان ملک امکانپذیر است از سوی دیگر به منظور تأمین حقوق اشخاص، دستگاه اجرایی مکلف گردیده ظرف مدت سه ماه نسبت به پرداخت بهای ملک اقدام نماید بنابراین مبنای دعوای توقف عملیات اجرایی ماده ۹ قانون یادشده در همین ماده به عنوان ضمانت اجرای عدم تأمین حقوق مالکانه از سوی دستگاه اجرایی بیان گردیده است در غیر اینصورت با درخواست مالک، عملیات اجرایی متوقف می‌شود، لازم به ذکر است، در صورتی که عملیات اجرایی قبل از مهلت سه ماهه به پایان برسد و دستگاه اجرایی بهای ملک را پرداخت نماید، صاحبان حقوق مالکانه نمی‌توانند با استناد به ماده ۹ ل.ق.ن.خ نسبت به احقاق حق خود اقدام نمایند زیرا در ماده مزبور توقف بهره‌برداری از طرح، پیش‌بینی نشده و صرفاً توقف عملیات اجرایی تصریح گردیده است. از سوی دیگر در صورتی که دستگاه اجرایی به دلیل عدم توافق با دارنده حقوق مالکانه، موفق به پرداخت بهای ملک ظرف مدت سه ماهه مذکور در قانون نگردد باید از طرق پیش‌بینی شده در مواد ۴ (در مورد شهرداری‌ها لایحه قانونی نحوه تملک شهرداری‌ها) و ۸ ل.ق.ن.خ بهای ملک را به صندوق ثبت یا دادگستری تودیع نماید.

الف ۴) دعوای تصرف عدوانی

مبنای دعوای تصرف عدوانی ماده ۱۵۸ آ.د.م و قانون جلوگیری از تصرف عدوانی و احترام به تصرفات متصرف ملک می‌باشد با توجه به تعریف تصرف عدوانی در ماده ۱۵۸ آ.د.م خروج مال از تصرف متصرف، اعم است از اینکه استیلائی مادی بر مال زائل شود یا از نظر عنصر معنوی، قصد متصرف دائر به استفاده شخصی از مال به قصد دیگری که عبارت است از استفاده از مال برای غیر مبدل گردد.^۱ لذا، چنانچه شهرداری ملکی را به منظور اجرای طرح پارک عمومی خریداری نماید و مالک را برای حفاظت از تجهیزات مربوطه برای احداث پارک به عنوان حافظ در محل مزبور بگمارد، استیلائی شخص مزبور را نمی‌توان تصرف به نفع او تلقی نمود، زیرا با فروش ملک به شهرداری، قصد فروشنده از تصرف به عنوان استفاده از مال برای خود به قصد تصرف به عنوان حفاظت و مباشرت، برای شهرداری تبدیل شده و مال تحت استیلائی خریدار قرار می‌گیرد، هر چند که عرف از روی تسامح، حافظ را متصرف بدانند، زیرا استیلائی حافظ، تصرف به نفع او نیست. طبق ماده ۱۶۱ آ.د.م، در دعوای تصرف، خواهان باید ثابت نماید که موضوع دعوی قبلاً در تصرف یا مورد استفاده او بوده و بدون رضایت او یا به غیر وسیله قانونی از تصرف او خارج شده است. بنابراین در موضوع مورد بحث، در صورتی که شهرداری قبل از توافق با دارندگان حقوق مالکانه و با توسل به مواد ۸ یا ۹ ل.ق.ن.خ اقدام به تصرف در ملک نموده باشد در واقع تصرف شهرداری حسب مورد مستند به اجازه و تشخیص بالاترین مقام اجرایی و یا قانون می‌باشد، پس تصرفات شهرداری از طریق «وسيله قانونی» صورت گرفته است زیرا «وسيله قانونی» منصرف به مواردی است که تصرف به وسیله ای انجام شده باشد که قانوناً قابل مناقشه و معارضه

نباشد و مصداق بارز آن تصرف ملک در اجرای حکم دادگاه ذیصلاح یا سایر مراجع صلاحیت‌دار مانند اجرای ثبت و... در حدود صلاحیت آنها و با توجه به مقررات قانونی است. در صورتی که متصرف سابق، با ادعای عدم رعایت شرایط مندرج در مواد قانونی مزبور و عدوانی بودن تصرف شهرداری، خواهان رفع تصرف شهرداری باشد بایستی موارد مذکور در دادگاه صالح مورد رسیدگی قرار گیرد، در این حالت، دادگاهی که به دعوی تصرف رسیدگی می‌نماید، باید صلاحیت مرجعی که دستور رفع تصرف از خواهان را صادر نموده و نیز اقدام آن در محدوده مقررات مربوط را مورد بررسی قرار دهد و چنانچه دستور رفع تصرف را مرجع یا مقام غیرصالح صادر نموده و یا صدور دستور در محدوده مقررات مربوطه نبوده تصرف به عمل آمده را، به این علت که به غیر وسیله قانونی بوده است، عدوانی تلقی و تصمیم مقتضی اتخاذ نماید.

الف (۵) دعوی مزاحمت

در برخی موارد، اجرای طرح‌های عمومی شهرداری‌ها ممکن است موجب مزاحمت برای املاک مجاور باشد بدون اینکه شهرداری در املاک مزبور تصرف نماید مانند اجرای طرح اتوبان که باعث آلودگی صوتی یا هوا برای املاک مجاور شود و متصرفین در چنین مواردی دعوی مزاحمت را به طرفیت شهرداری اقامه نمایند. البته محاکم به این دعوی کمتر توجه می‌نمایند. مبنای دعوی مزاحمت ماده ۱۶۰ آ.د.م است و دعوی مزاحمت وقتی مسموع است که مزاحمت خواننده به صورت فعلی مثبت واقع شده باشد. ترک افعالی که خواننده بر طبق قوانین یا قرارداد یا سابقه مکلف به انجام آن است، اگرچه موجب زحمت متصرف گردد، ولی مزاحمت تلقی نمی‌شود؛ زیرا از مجموع مقررات راجع به تصرف استنباط می‌شود که دستور مرجع ذیربط، یا متضمن رفع آثاری است که از فعل خواننده به جای مانده (در تصرف عدوانی) و یا از فعلی که در استفاده متصرف از مال، اخلال می‌نماید، جلوگیری می‌کند. بنابراین اگر شهرداری، به هر دلیلی از اجرای طرح منصرف گردد، مانند اینکه طرح تجهیزات شهری را به دلیل عدم نیاز منطقه اجرا ننماید و پس از مدتی محل مزبور، مکان تجمع اشخاص شود، مجاورین نمی‌توانند تحت عنوان مزاحمت علیه شهرداری اقامه دعوا نمایند، زیرا صدور دستور مرجع رسیدگی کننده به رفع آثار مزاحمت شهرداری یا جلوگیری از فعل موجب مزاحمت توسط شهرداری قابل تصور نیست. باید توجه داشت که برای تشخیص اختلال در بهره‌برداری از ملک برای متصرف یا عدم وقوع مزاحمت، ملاک تأثیر متعارف اقدامات مزاحم است. اخلال در استفاده از ملک ممکن است به صورت عدم امکان بهره‌برداری از آن باشد و یا موجب محدودیت استفاده شود مانند اینکه کارگران شهرداری در محل اجرای طرح، مصالح مورد استفاده را به گونه‌ای تخلیه نمایند که مانع تردد اهالی شود و یا عبور و مرور آنها را با مشکل مواجه نماید.

الف (۶) دعوی ممانعت از حق

در موضوع مورد بحث ما، ممانعت از حق در دو حالت ممکن است ایجاد شود. یکی اینکه شهرداری برای اجرای طرح، مبادرت به تصرف در ملکی نماید و منجر به تضییع حقوق دارنده حق انتفاع یا حق ارتفاق شود مانند اینکه در اثر تصرف در ملک، مجرای آب را از بین ببرد و به این ترتیب شخصی که دارای حق المجری در ملک است از این حق خود محروم شود. در چنین صورتی، دارنده حق می‌تواند مبادرت به طرح دعوی ممانعت از حق نماید. دیگر اینکه، شهرداری بدون اینکه مبادرت به تصرف در ملکی نماید، موجب تضییع حق ارتفاق یا انتفاع دیگری شود. مانند اینکه اقدام به تخریب معابر مورد استفاده املاک نماید. در چنین حالتی نیز، دارندگان حقوق مالکانه املاکی که از این معابر استفاده می‌کرده‌اند می‌توانند با توجه به داشتن حق ارتفاق یعنی حق العبور در این معابر، اقدام به طرح دعوا نمایند. ماده یک ل.ق.ن.خ نیز با بکار بردن عبارت «سایر حقوق مربوط به اراضی» دلالت بر تکلیف دستگاه اجرایی به پرداخت تاوان کلیه حقوق متعلق به اراضی، ابنیه و املاک واقع در طرح، از جمله حق انتفاع، حق ارتفاق و سایر حقوق دارد. مبنای دعوی ممانعت از حق را می‌توان ماده ۱۵۹ آ.د.م دانست. گاهی شهرداری‌ها هنگام اجرای طرح موجب تضییع یا تعطیل تصرفات ارتفافی صاحبان حق می‌شوند بدین ترتیب که اگر شهرداری هنگام اجرای طرح، نهر واقع در ملک را که موضوع حق ارتفاق املاک مجاور است، تخریب نماید به گونه‌ای که از حالت نهر خارج شده و قابل استفاده نباشد و عرفاً معنای اتلاف و تضییع بر آن صدق کند، اقدامات شهرداری باعث تضییع حق

صاحب حق ارتفاق شده است؛ اما اگر عملیات شهرداری منجر به تخریب نهر نشود، مانند اینکه نهر وجود خارجی داشته باشد ولی اطرف آن را به نحوی دیوار کشی نماید که امکان استفاده از نهر برای صاحبان حق ارتفاق وجود نداشته باشد، در این صورت شهرداری موجب تعطیل حق گردیده است. در هر دو صورت صاحبان حق ارتفاق می‌توانند اقدام به طرح دعوای ممانعت از حق علیه شهرداری نمایند. لیکن در صورتی که شهرداری مسیر نهر را تغییر دهد به گونه‌ای که امکان بهره‌برداری از آن برای دارندگان حق ارتفاق وجود داشته باشد مانند اینکه با لوله کشی آب نهر در لوله‌ها جریان پیدا کند، در این حالت چون اقدامات شهرداری از جمله تصرفاتی نیست که موجب تضییع یا تعطیل حق شود بنابراین عنوان ممانعت بر آن صدق نمی‌کند.

الف (۷) شکایت تصرف عدوانی، ممانعت از حق و مزاحمت

وقوع هر جرمی، مستلزم وجود سه عنصر قانونی، مادی و معنوی است. چنانچه شهرداری قبل از تملک حقوق مالکانه اشخاص اقدام به تصرف در این حقوق نماید و عمل شهرداری حسب مورد منطبق با مواد ۶۹۰ الی ۶۹۵ ق.م.ا باشد، عنصر قانونی جرم محقق شده است. تحقق عنصر مادی جرائم مذکور مستلزم احراز مالکیت شاکی و عدوانی بودن تصرف شهرداری است به علاوه وقوع اقدامات مورد شکایت منوط به تشخیص عرف می‌باشد. عنصر معنوی جرم در حقیقت همان قصد ارتکاب عمل مجرمانه است بنابراین ممکن است شهرداری مدعی عدم سوء نیت در اعمال منتسب به خود و حمایت از منافع عمومی شود لیکن باید توجه داشت که صرف ادعای شهرداری کافی برای انتفاء عنصر معنوی جرائم مذکور نیست بلکه شهرداری باید ثابت نماید که «جهل به موضوع» داشته و با تصور اینکه حقوق مورد ادعا متعلق به شهرداری بوده اقدام به تصرف نموده است.

دادسرا در مقام رسیدگی به دعوای تصرف ممکن است یکی از تصمیمات زیر را اتخاذ نماید:

۱- رفع تصرف عدوانی ۲- رفع مزاحمت ۳- رفع ممانعت از حق ۴- رد دعوا ۵- دستور موقت
جز در مورد دستور موقت که به تصریح قانون به منظور جلوگیری از ایجاد و یا تکمیل اعیانی و یا ادامه مزاحمت و ممانعت از حق صادر می‌شود، بقیه تصمیمات دادسرا باید فقط متضمن حفظ یا اعاده یا ابقاء حالت سابق تصرف بوده و چون رسیدگی دادسرا فارغ از حقوق طرفین نسبت به مال موضوع دعوا صورت می‌گیرد. لذا اولاً: دادسرا نمی‌تواند کوچک‌ترین تغییری را در وضع تصرف سابق مورد حکم قرار دهد. ثانیاً: حکم دادسرا تا زمانی اعتبار دارد و روابط طرفین بر مبنای آن تنظیم می‌شود که در خصوص حقوق اصحاب دعوا، نسبت به مال موضوع اختلاف از طرف محاکم و مراجع ذیصلاح حکمی صادر نشده باشد به عبارت دیگر احکام دادسرا پیوسته حالت موقت داشته و از اعتباری محدود برخوردار است.^۱

الف (۸) شکایت تخریب

ماده ۶۷۷ ق.م.ا می‌گوید: «هر کس عمداً، اشیاء منقول یا غیرمنقول متعلق به دیگری را تخریب نماید، یا به هر نحو کلاً یا بعضاً تلف نماید و یا از کار اندازد به حبس از ۶ ماه تا ۳ سال محکوم خواهد شد». بنابراین چنانچه شهرداری، بدون تملک حقوق مالکانه ولو در جهت اجرای طرح، مبادرت به تخریب اراضی و اعیانی نماید که این حقوق بر آنها مترتب است، دارنده حقوق مالکانه می‌تواند مبادرت به طرح شکایت کیفری تخریب، علیه آمرین و عاملین این عمل مجرمانه نماید.

الف (۹) شکایت عدم اجرای قوانین و دستورات قضایی

چنانچه مأمورین شهرداری به موجب حکم صادره از مراجع ذیصلاح، محکوم به رفع تصرف از ملک شوند لیکن با سوءاستفاده از مقام، از اجرای حکم صادره امتناع نمایند بر اساس ماده ۵۷۶ ق.م.ا و ۲۸۴ آ.د.ک مستوجب مجازات خواهند بود.

ب: دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری

رسیدگی در دیوان عدالت اداری به صورت شکلی است، لذا تصمیمات آن در قالب عباراتی نظیر «ابطال» یا «تأیید» اقدامات و تصمیمات دستگاه یا مأمور مورد حکم قرار می‌گیرد.^۱ لیکن در صورتی که از تصمیم متخذ و یا رأی صادره از مرجع مزبور مجدداً شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی کننده ارجاع می‌شود. شعبه مذکور چنانچه تصمیم و یا رأی را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، مستند به قانون و مقررات مربوط، آن را نقض و پس از اخذ نظر مشاورین موضوع ماده (۷) این قانون، مبادرت به صدور رأی ماهوی می‌نماید دعاوی و درخواست‌های قابل طرح اشخاص نزد دیوان عدالت اداری در امور مربوط به تملک اراضی را به تبع صلاحیت‌های عمومی دیوان می‌توان به دو بخش کلی تقسیم نمود:

۱- اعتراض اشخاص به تصمیمات موردی و اقدامات دستگاه‌های اجرایی و یا مأمورین آن‌ها در مسائل تملک اراضی.

۲- درخواست اشخاص از دیوان برای ابطال مصوبات و آیین‌نامه‌های دولت و سایر مراجع اداری و دستگاه‌های اجرایی در امور مربوط به این موضوع به استناد مخالفت با قانون یا شرع.

شکایت اشخاص نزد دیوان در خصوص اقدامات موردی دستگاه‌های اجرایی و کارکنان آن‌ها، محدود به موارد نقض قوانین و مقررات توسط دستگاه‌های اداری در تصمیمات آن‌ها و همچنین رسیدگی به اعتراض اشخاص به رأی قطعی مراجع اداری و شبه قضایی می‌باشد. سایر اقدامات و تصمیمات دستگاه‌های اجرایی و مأمورین آنها، غیر از تعیین بهای ملک یا خسارت وارده که در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است، قابل اعتراض و رسیدگی نزد دیوان عدالت اداری می‌باشد. در واقع، کلیه اقدامات و تصمیمات دستگاه‌های اجرایی و مأمورین آن‌ها در فرآیند تحصیل اراضی از حیث رعایت یا عدم رعایت قوانین و مقررات، بجز اصل موضوع تملک و موارد استثناء شده فوق، در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.^۱

ب (۱) شکایت ابطال اقدامات راجع به تصویب طرح

طبق ماده یک ق.ت.ا.د.د.ع.ا مبنای رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مصوبات مراجع ذیصلاح برای تصویب طرح‌های عمومی شهرداری‌ها مغایرت آن‌ها با قانون یا شرع یا خروج مقام تصویب کننده از حدود اختیارات است. بنابراین در مواردی که اشخاص با ادعای مخالفت مصوبه با قوانین مربوطه، تقاضای ابطال آن را از دیوان عدالت اداری می‌نمایند، این امر در هیئت عمومی مرجع مزبور مورد بررسی قرار می‌گیرد، لیکن چنانچه ادعای مغایرت مصوبه با موازین شرعی مطرح گردد به تصریح ماده ۸۷ ق.ت.ا.د.د.ع.ا^۱ موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود و نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، لازم‌الاتباع است.^۲ رسیدگی به شکایات مربوط به مصوبات خارج از حدود اختیارات، نیز مستند به بند یک ماده ۱۲ و ماده ۱۸^۳ ق.ت.ا.د.د.ع.ا در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت

۱. بهشتیان، سید محسن، تملک اراضی توسط شهرداری‌ها، ص ۳۵۵

۱. رأی وحدت رویه شماره ۸۵۱ مورخ ۸۷/۱۲/۲۰: «شکایت اشخاص از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی در خصوص تملک اراضی و املاک آنان بر اساس لایحه قانونی نحوه تملک در صلاحیت اختصاصی شعب دیوان عدالت قرار دارد...»

۱. ماده ۸۷ - در صورتی که مصوبه‌ای به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی لازم‌الاتباع است.

۲. اصل ۴۱-ا. کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهاء شورای نگهبان است.

۳. ماده ۱۸-دادخواست باید حاوی نکات زیر باشد: الف- مشخصات شاکی ۱- نام و نام خانوادگی، نام پدر، تاریخ تولد، کد ملی، شغل، تابعیت و اقامتگاه برای اشخاص حقیقی ۲- نام، شماره ثبت، اقامتگاه اصلی و شماره تلفن تماس برای

اداری است. با توجه به ماده ۸۰ ق.ت.ا.د.د.ع.ا مبنی بر اینکه «تقاضای ابطال مصوبات باید در هیئت عمومی مطرح گردد» به نظر می‌رسد شاکی باید خواسته خود را تحت عنوان «ابطال اقدامات راجع به تصویب طرح» یا «ابطال مصوبه» مطرح نماید. رویه‌های متفاوت دیوان در خصوص طرف دعوا در شکایات مربوط به ابطال اقدامات راجع به تصویب طرح منجر به صدور رأی شماره ۱۵۸-۱۵۹ مورخ ۸۱/۵/۱۳ از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری گردید و طبق رأی مذکور در مواردی که دارندگان حقوق مالکانه، خواهان ابطال اقدامات راجع به طرح هستند باید شکایت خود را به طرفیت مرجع تصویب طرح (شورای عالی شهرسازی و معماری، کمیسیون ماده ۵ یا شورای شهر) مطرح نمایند همانگونه که می‌دانیم ابطال مصوبه، موجب بی‌اعتباری آن می‌گردد و کاشف از این است که چنین مصوبه‌ای از ابتداء وجود نیافته است و از آنجا که ابطال اثر قهرایی دارد، اثر ابطال به زمان تصویب بازمی‌گردد، بنابراین علاوه بر شاکی به کلیه اشخاصی که به نوعی مشمول مصوبه می‌گردند سرایت می‌نماید. لیکن ماده ۱۳ ق.ت.ا.د.د.ع.ا بر اساس نظریه تفسیری شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷ مورخ ۸۰/۲/۱۸ شورای نگهبان، حکم جدیدی را صادر نموده و صرفاً در خصوص مصوبات خلاف شرع یا در مواردی به منظور جلوگیری از تضییع حقوق، اثر ابطال مصوبات را به زمان تصویب مصوبه مترتب می‌نماید.^۱

ب (۲) شکایت ابطال اقدامات غیرقانونی شهرداری در اجرای طرح

همانگونه که گفته شد رسیدگی در دیوان عدالت اداری، علی‌الاصول شکلی است و مرجع مزبور عملکرد شهرداری را از حیث انطباق یا عدم انطباق با قوانین و مقررات ناظر بر اجرای طرح‌های عمومی مورد بررسی قرار می‌دهد و در صورت مغایرت اقدامات شهرداری با قوانین مربوطه، رأی به ابطال اقدامات غیرقانونی شهرداری صادر می‌نماید. بنابراین مبنای شکایت ابطال اقدامات غیرقانونی شهرداری در اجرای طرح (تصرف غیرقانونی) عدم مطابقت اقدامات شهرداری با قوانین است. دیوان عدالت اداری، پس از رسیدگی به شکایت مطروحه، باید رأی خود را مبنی بر موافقت یا عدم موافقت اقدامات شهرداری با قوانین حاکمه اعلام نماید. لیکن در مواردی، دیوان پس از رسیدگی رأی به الزام شهرداری به دادن معوض اعم از مثل یا قیمت صادر نموده و هیئت عمومی دیوان نیز در بعضی از آرای خود مانند رأی شماره ۹۳ مورخ ۸۰/۳/۲۷ با این جریان، همگام و همسو گردیده است.^۱

اشخاص حقوقی ب- مشخصات طرف شکایت ۱- نام و نام خانوادگی، سمت و نشانی دقیق محل کار مأمور دولت در صورت امکان ۲- نام کامل دستگاه‌های موضوع ماده (۱۰) این قانون پ- نام و نام خانوادگی و اقامتگاه وکیل یا قائم‌مقام و یا نماینده قانونی شاکی، در صورت تقدیم دادخواست توسط آنان ت- موضوع شکایت و خواسته ت- شرح شکایت ج- مدارک و دلایل مورد استناد چ- امضاء یا اثر انگشت شاکی یا وکیل یا قائم‌مقام و یا نماینده قانونی وی و یا امضاء و مهر شخص حقوقی ذیل دادخواست ح- مدرک اثبات کننده سمت برای اشخاص حقوقی و نمایندگان قانونی تبصره- شاکی می‌تواند علاوه بر نشانی پستی، نشانی پست الکترونیکی یا شماره تلفن همراه یا نامبر خود را به منظور ابلاغ اوراق اعلام نماید که در این صورت امر ابلاغ به یکی از طرق مزبور کافی است.

۱. نظریه تفسیری شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۸۰/۲/۱۸ شورای نگهبان: «نسبت به ابطال آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها، اصل یکصد و هفتادم به خودی خود اقتضای بیش از ابطال را ندارد، لیکن چون ابطال موارد خلاف شرع مستند به تشخیص فقهای شورای نگهبان است و از مصادیق اعمال اصل چهارم قانون اساسی می‌باشد، فلذا ابطال از زمان تصویب آنها خواهد بود».

۱. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۹۳ مورخ ۸۰/۳/۲۷: «... ثانیاً، با عنایت به وقوع ملک اعضای شرکت تعاونی کارکنان سازمان آب قم در طرح مصوب فضای سبز و محل استقرار کارگاه‌های غیر مزاحم شهری و اظهارات نماینده شهرداری قم به شرح منعکس در صورت‌مجلس مورخ ۷۶/۳/۵ در پرونده کلاسه ۷۱۹/۷۴/۱ شعبه اول بدوی دیوان مبنی بر واگذاری زمین معوض به تعدادی از اعضاء شرکت تعاونی مذکور و مقررات قانون تعیین وضعیت املاک

ب ۳) شکایت ابطال اقدامات غیرقانونی شهرداری در عدم اجرای طرح

طبق قسمت اخیر ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک، شهرداری مکلف است حداکثر ظرف مدت ۱۸ ماه پس از اعلام رسمی وجود طرح، نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بهاء یا عوض آن طبق قوانین مربوطه اقدام نماید. در حالی که به طور معمول، نه تنها شهرداری‌ها ظرف مهلت مزبور اقدام به تملک ملک نمی‌نمایند بلکه در اکثر موارد حتی با سپری شدن سنوات طولانی، طرح مربوطه اجراء نمی‌گردد. لذا شاکیان مبنای شکایت خود را عدم تملک ملک توسط شهرداری ظرف ۱۸ ماه قرار می‌دهند و با هدف تعیین تکلیف و رفع سرگردانی مبادرت به طرح شکایت در دیوان عدالت اداری می‌نمایند. در مورد شکایت ابطال اقدامات غیرقانونی شهرداری در عدم اجرای طرح دیوان می‌تواند رأی به ورود شکایت شاکا بدهد و صدور چنین رأیی، به صورت ضمنی به این معناست که شهرداری مکلف به اجرای ق.ت.و است. البته در برخی موارد دیده شده که دیوان، این الزام و تکلیف را به صورت صریح نیز در رأی خود آورده و اعلام داشته که شهرداری مکلف است نسبت به اجرای ق.ت.و اقدام کند. در هر صورت، صدور رأی از سوی دیوان به پرداخت و تحویل معوض به دارنده حقوق مالکانه، صحیح نیست، چرا که صدور چنین رأیی، نه مبنای قانونی دارد و نه شأن دیوان اقتضای صدور چنین رأیی را دارد.

۲- حل اختلافات ناشی از تملک غیرقانونی املاک توسط شهرداری‌ها

رسیدگی به دعاوی مربوط به تملک غیرقانونی املاک توسط شهرداری‌ها در مواردی در صلاحیت دادگاه‌های عمومی و در برخی موارد نیز دیوان عدالت اداری، صالح به رسیدگی است.

الف) دعاوی مطروحه در دادگاه‌های عمومی

در برخی موارد صاحبان حقوق مالکانه با علم به وقوع ملک در طرح و در نهایت اجبار به انتقال و تملیک ملک به شهرداری، ترجیح می‌دهند دعاوی مطالبه بهای ملک، جبران خسارت و مطالبه خسارت تأخیر تأدیه را جایگزین دعاوی ابطال عملیات تملکی شهرداری نمایند و بدین ترتیب در محاکم عمومی احقاق حق نمایند.

الف ۱) مطالبه بهای ملک

نکته حائز اهمیت در خصوص این دعوی این است که بدانیم منظور از بهای ملک، بهای عادلانه است یا قیمت روز ملک و اساساً شهرداری باید کدام قیمت را به مالک پرداخت نماید. بر اساس ماده ۳ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، بهای عادلانه اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق و خسارات وارده از طریق توافق بین «دستگاه اجرایی» و مالک یا مالکین و صاحبان حقوق تعیین می‌گردد.^۱ طبق تبصره یک ماده مزبور در صورت توافق در مورد بهای عادلانه هرگاه مبلغ مورد معامله یا خسارت هریک از مالکین بیش از یک میلیون ریال نباشد «دستگاه اجرایی» می‌تواند رأساً نسبت به خرید ملک و پرداخت خسارات 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 شورای شهر برسد. 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. از طرفی بر اساس قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری، 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. قیمت روز توسط هیأتی مرکب از سه نفر کارشناس رسمی و مورد وثوق که یک نفر به انتخاب شهرداری و یک نفر به انتخاب مالک یا صاحب حق و نفر سوم به انتخاب طرفین

واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷ دادنامه‌های صادره مشعر بر ورود شکایت شاکیان و الزام شهرداری قم به پرداخت بهای زمین و یا معوض آن صحیح و منطبق با قانون تشخیص داده می‌شود.»

۱. ماده ۳ ل.ق.ن.خ

تعیین خواهد شد، رأی اکثریت هیأت مزبور قطعی و لازم‌الاجرا است. رویه قضایی نیز روش واحد و راه حل قاطعانه‌ای را در این خصوص ارائه نکرده است از جمله هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۱۴ مورخ ۷۲/۶/۲۰، مقرر می‌دارد: «مجریان طرح و دستگاه‌های اجرایی، باید حقوق صاحبان اراضی مشمول طرح را بر اساس مقررات کارشناسی و بر مبنای بهای روز تأدیه نمایند». در مواردی نیز، در نظریه-های مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه به بهای عادلانه و قیمت روز اشاره شده است. طبق نظریه شماره ۷/۵۵۳ مورخ ۸۱/۱/۲: «بهای ملک باید با توجه به وضعیت کاربری موجود یا مشابه آن بنا به مورد، به قیمت عادلانه روز یا در مورد نیاز شهرداری‌ها به قیمت روز، تعیین و پرداخت شود نه با لحاظ تأثیر طرح مورد نظر». پس از چندی اداره کل حقوقی قوه قضائیه، به موجب نظریه شماره ۷/۲۴۸۹ مورخ ۸۸/۴/۲۴، در خصوص بهای عادلانه و قیمت روز می‌گوید: «دعوی مطالبه قیمت روز ملک موضوع طرح تملک، قبل از تعیین ارزش و اظهار نظر کارشناس، قابل استماع است و شهرداری مکلف است، قیمت عادلانه مورد تملک شهرداری را حسب توافق طرفین یا جلب نظر کارشناس پرداخت نماید. از این رو چنانچه شهرداری، مفاد ماده واحده ق.ت.ا.ش مصوب ۱۳۷۰ را اجراء نکرده باشد و مالک با مراجعه به دادگاه بهای اراضی مورد تصرف شهرداری (پس از تصرف) را مطالبه کند، دادگاه حسب مقررات آ.د.م عمل خواهد نمود». شهرداری‌ها معمولاً هنگام مواجهه با صدور رأی به پرداخت خسارت صاحبان حقوق مالکانه به انحای مختلف و از جمله استناد به قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها، از اجرای رأی امتناع می‌نمایند. طبق قانون مزبور، وجوه و اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها اعم از اینکه در تصرف شهرداری و یا نزد اشخاص ثالث و به صورت ضمانت‌نامه به نام شهرداری باشد قبل از صدور حکم قطعی، قابل تأمین و توقیف و برداشت نمی‌باشد سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که، چنانچه حکم قطعی دائر بر محکومیت شهرداری به پرداخت خسارت املاک واقع در طرح صادر و به شهرداری ابلاغ گردد، آیا صرف اعلام شهرداری مبنی بر عدم وجود بودجه کافی جهت پرداخت تاوان ملک، برای دادگاه کفایت می‌کند یا دادگاه باید نسبت به صحت و سقم ادعای شهرداری بررسی نماید؟ در پاسخ می‌توان گفت، با توجه به سیاق ماده واحده راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول شهرداری‌ها، صرف ادعای شهرداری مبنی بر عدم کفایت بودجه برای پرداخت خسارت ملک برای دادگاه کافی است و نیازی به تحقیق و تفحص در خصوص صحت و سقم ادعای شهرداری توسط دادگاه نمی‌باشد. لیکن با عنایت به تبصره ۳ ماده واحده مزبور، اگر بعداً ثابت شود که شهرداری علی‌رغم کفایت بودجه از پرداخت دین خود استنکاف نموده است، می‌توان شهردار را به مدت یک سال از خدمت منفصل نمود.^۱ ممکن است شهرداری، برای جبران خسارت صاحبان حقوق مالکانه، زمین را به عنوان معوض املاک تملک شده اختصاص دهد. در این موارد باید توجه داشت که، اولاً: «عوض» به عنوان یکی از وسایل تأمین حقوق مالکانه در قانون پیش‌بینی گردیده و هدف، جبران خسارت وارد بر صاحبان حقوق مالکانه است. بنابراین همچنان که در پرداخت‌های نقدی، باید بین وجه نقد و ارزش ملک، توازن وجود داشته باشد به گونه‌ای که ضرری متوجه مالک یا صاحب حق نگردد، در واگذاری معوض نیز باید بین معوض و ارزش ملک، موازنه برقرار گردد، زیرا بین وجه نقد و واگذاری معوض از حیث تأمین حقوق مالکانه، تفاوتی وجود ندارد. ثانیاً: مواد ۶ و ۷ ل.ق.ن.خ، نه تنها دلالت بر لزوم واگذاری اراضی با هر کیفیت یا کمیتی به مالکین ندارند بلکه واگذاری معوض را موکول به رضایت مالک یا صاحب حق نموده‌اند. بنابراین چنانچه معوض، به لحاظ کمیت یا کیفیت در مرتبه‌ای پایین‌تر از ملک و در نتیجه دارای ارزش کمتر از آن باشد، در صورت عدم رضایت مالک یا صاحب حق، فرض تحمیل پذیرش معوض بر آن‌ها منتفی است. اعطای تراکم، نیز یکی از وسایلی است که شهرداری‌ها برای تأمین حقوق مالکانه اشخاص به کار می‌برند. البته در صورتی که شهرداری یا مالک قصد مصالحه و محاسبه میزان مساحت واقع در طرح با تراکم اعطایی شهرداری را داشته باشند، باید در این خصوص صورت جلسه ای تنظیم و به موجب آن بهای تراکم و همچنین بهای مترائز واقع در طرح، تهاتر شود و اقدام شهرداری در تهاتر مترائز کسر شده از زمین با اعطای تراکم باید به

۱. همچنین ر.ک به نظریه مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه به شماره ۷/۵۴۶۴ مورخ ۷۷/۷/۲۳

صورت توافقی باشد و تهاثر قهری پذیرفته نیست. یکی دیگر از روش‌های معمول در شهرداری‌ها برای جبران خسارت صاحبان حقوق مالکانه تغییر کاربری املاک است. با توجه به اینکه مراجع صالح تعیین و تغییر کاربری در قانون مشخص گردیده و مراجع مزبور تحت شرایط خاص و با رعایت کلیه ضوابط فنی و شهرسازی در صورت نیاز شهر مبادرت به تغییر کاربری املاک می‌نمایند این اقدام شهرداری‌ها غیرقانونی است.

الف) مطالبه خسارت تأخیر تأدیه

به موجب قوانین مربوط به اجرای طرح‌های عمومی شهرداری، قیمت روز ملک، به عنوان ما به ازای ملک واقع در طرح، پرداخت می‌گردد، لیکن با توجه به اینکه در برخی موارد بین شهرداری و مالک در قالب قرارداد بیع، توافق حاصل می‌شود و مالک در قبال دریافت بهای ملک، آن را به شهرداری منتقل می‌نماید در واقع قیمت ملک، دینی است که بر ذمه شهرداری قرار می‌گیرد. بنابراین با توجه به ماده ۵۲۲ آ.د.م در صورت تعیین موعد پرداخت بهای ملک به موجب قرارداد و مطالبه مالک و عدم پرداخت وجه مزبور از جانب شهرداری، مطالبه پرداخت خسارت تأخیر تأدیه به لحاظ تنزل ارزش پول از جانب مالک، قابل پذیرش است. همچنین آنچه که در قانون راجع به منع توقیف اموال شهرداری‌ها تحت عنوان عدم امکان مطالبه خسارت تأخیر تأدیه آمده است، صرفاً برای مدت یک سال مهلت قانونی است و فلسفه قانون مذکور جلوگیری از اختلال در امور جاری شهرداری است و از آنجا که مقررات ماده ۵۲۲ آ.د.م، عام است و شامل همه اشخاص حقوقی و حقیقی و دولت می‌شود و همچنین، اصل بر تساوی اشخاص، در برابر قانون است، مالک می‌تواند دعوی مطالبه خسارت تأخیر تأدیه را مطرح نماید.^۱

ب) دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری

دارنده حقوق مالکانه ممکن است نسبت به طرح شهرداری، اعتراضی نداشته باشد بلکه با طرح دعوی در دیوان عدالت اداری، خواهان ابطال اقدامات تملکی توافقی یا غیرتوافقی شهرداری از حیث روش تأمین حقوق مالکانه یا از حیث قانون مورد استناد باشد. به عبارت دیگر، صاحب حقوق مالکانه، اصل طرح شهرداری را پذیرفته و صرفاً نسبت به نحوه تملک شهرداری، معترض است.

ب) ابطال اقدامات تملک غیر توافقی

با عنایت به اینکه تملک غیرتوافقی یا قهری املاک توسط شهرداری‌ها بر اساس مقررات ل.ق.ن.خ انجام می‌شود، قرارداد و توافقی بین شهرداری و مالک وجود ندارد و بالطبع اختلاف حاصله ناشی از مفاد قرارداد نمی‌باشد بلکه در چنین مواردی شکایات مطروحه معمولاً در ارتباط با نقض قوانین مربوطه بوده و رسیدگی به این شکایات در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.

ب) ابطال اقدامات تملکی از حیث قانون مورد استناد

به غیر از موارد تملک توافقی در سایر موارد (تملك غیرتوافقی) شهرداری‌ها به استناد لایحه قانونی نحوه خرید و نیز در مواردی مستند به تبصره ۶ ماده ۹ ق.ز.ش اقدام به تملک املاک می‌نمایند. بنابراین در بعضی موارد شاکی مدعی عدم اجرای صحیح قانون مورد استناد شهرداری برای تملک ملک گردیده و بدین لحاظ درخواست ابطال اقدامات تملکی شهرداری را مطرح می‌نماید.

۱- عدم رعایت مقررات لایحه قانونی نحوه خرید

طبق ل.ق.ن.خ شرایط قانونی تملک ملک، عبارتند از: تأمین اعتبار، وجود طرح مصوب و تصویب ضرورت اجرای طرح توسط بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی. بنابراین در صورتی که شهرداری اقدام به تملک حقوق مالکانه ملکی نماید که فاقد شرایط قانونی مذکور باشد، صاحب حقوق مالکانه می‌تواند با طرح دعوی در دیوان عدالت اداری، ابطال عملیات تملکی را درخواست نماید. البته باید توجه داشت، دیوان عدالت اداری، صرفاً در حد ابطال عملیات تملکی شهرداری، صالح به رسیدگی است و در صورتی که پس از تملک ملک،

۱. البته برخی با این توجیه که بهای ملک صرفاً مابه ازای ملک واقع در طرح شهرداری است و دین تلقی نمی‌شود خلاف این نظر را دارند.

سند مالکیت به نام شهرداری صادر شده باشد، دیوان صلاحیت ابطال سند مالکیت شهرداری را ندارد. در شرایطی که شهرداری علیرغم صدور رأی مبنی بر ابطال عملیات تملک از دیوان عدالت اداری، از بی‌اثر نمودن سند مربوطه امتناع نماید، مستلزم طرح دعوی حقوقی در محاکم عمومی است.^۱

۲- عدم رعایت قوانین خاص

از جمله قوانینی که به شهرداری‌ها اجازه تملک حقوق مالکانه را با رعایت شرایط مقرر می‌داد، تبصره ۶ ماده ۹ ق.ز.ش بود و با توجه به این که تبصره مزبور مربوط به محدوده زمانی خاصی بود^۲ در حال حاضر فاقد قابلیت اجرایی است. لیکن دعاوی متعددی در دیوان عدالت اداری در ارتباط با تملکاتی که به استناد تبصره ۶ ماده ۹ ق.ز.ش صورت گرفته مطرح رسیدگی است.

در خصوص ماده ۹ ق.ز.ش، ذکر چند نکته ضروری است:

۱- طبق قسمت اخیر ماده ۵ ق.ز.ش، زمین‌های دایر مشمول این قانون، صرفاً اراضی کشاورزی یا آیش^۳ اعم از محصور یا غیرمحصور می‌باشد. بنابراین، چنانچه مالک در ملک خود اقدام به غرس اشجار و آن را تبدیل به باغ^۴ نموده و یا احداث اعیانی کرده باشد که به رسمیت شناخته شده و تثبیت گردیده‌اند، شهرداری نمی‌تواند به استناد ماده ۹ ق.ز.ش ملک مزبور را تملک نماید.^۱

۱. اداره حقوقی ریاست جمهوری، طی نظریه شماره ۳۷۲۵/۴۰۵ مورخ ۷۶/۸/۸ اعلام داشته است که: «... رأی وحدت رویه شماره ۵۰۴ مورخ ۱۳۳۹/۱۱/۳۰ دیوان عالی کشور، صرفاً ناظر بر این است که رسیدگی به دعوی ابطال سند مالکیت و انتقال ملک به دولت در محاکم عمومی، باید مسبوق به رأی دیوان عدالت در ابطال تصمیم و اقدام سازمان زمین شهری باشد و هیچ گونه دلالتی بر این که برای ابطال سند در هر مورد باید اقامه دعوی شود، ندارد. کمالینکه اصولاً ادای حقوق ذینفع که اهلیت تمتع و استیفاء دارد، در هر مورد، مستلزم اقامه دعوی توسط وی و صدور حکم قضایی نیست و همین که حقانیت وی در خصوص موضوع احراز شد، ادای آن مجاز و بلکه لازم است و دادخواهی، طریقی است که، ذینفع می‌تواند در صورت لزوم با توسل به قوای حاکمه، طرف را مجبور به ادای حق و انجام تکلیف نماید.»

۲. تبصره ۱۱ ماده ۹ ق.ز.ش: «این ماده و تبصره‌های آن با استفاده از اجازه مورخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ حضرت امام خمینی مدظله‌العالی که در آن مجلس شورای اسلامی را صاحب صلاحیت برای تشخیص موارد ضرورت دانسته‌اند صرفاً در شهرهای مندرج در پیوست این قانون و تبصره‌های ۷ و ۸ آن در کلیه شهرها و شهرک‌های سراسر کشور برای مدت ۵ سال از تاریخ تصویب قابل اجراء است و پس از مهلت مذکور در شهرهای یاد شده نیز مانند سایر شهرهای کشور سایر مواد قانون قابل اجراء خواهد بود.»

۱. ماده ۵ - اراضی دایر زمین‌هایی است که آن را احیا و آباد نموده‌اند و در حال حاضر دایر و مورد بهره‌برداری مالک است زمین‌های دایر مشمول این قانون صرفاً اراضی کشاورزی یا آیش اعم از محصور یا غیر محصور می‌باشد.

۲. اراضی آیش: زمین دایری است که به صورت متناوب طبق عرف محل برای دوره معینی بدون کشت بماند.

۳. رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۷۶۲ مورخ ۸۴/۱۲/۷: «به موجب ماده ۵ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ زمین‌های دایر مشمول این قانون صرفاً اراضی کشاورزی یا آیش اعم از محصور یا غیر محصور بوده و باغ‌ها از شمول آن قانون مستثنی گردیده‌اند و نتیجتاً تملک آنها در اجرای قانون فوق‌الذکر جواز قانونی ندارد. نظر به مراتب مزبور و عنایت به اینکه سیاق عبارات قانون تعیین تکلیف اراضی واگذاری دولت و نهادهای مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۱۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام مفید شمول مقررات این قانون به اراضی واگذار شده به مردم به منظور تدارک مسکن مسکونی بوده است و تملک باغ متعلق به اشخاص به منظور احداث بنای اداری منصرف از حکم مقرر در قانون اخیرالذکر می‌باشد. بنابراین دادنامه شماره ۹۴ مورخ ۱۳۷۷/۲/۲ شعبه دوم تجدیدنظر دیوان مشعر بر تأیید دادنامه بدوی مبنی بر ابطال اقدامات اداره کل تعاون اصفهان از جهت تملک باغ شاکیان موافق اصول و موازین قانونی

- ۲- با توجه به ماده ۹ ق.ز.ش، تأمین اراضی مورد نیاز طرح‌های عمومی شهرداری‌ها از وظایف وزارت مسکن و شهرسازی (وقت) بود. بنابراین شهرداری‌ها نمی‌توانستند رأساً نسبت به تأمین زمین‌های مشمول ق.ز.ش، برای اجرای طرح‌های عمومی خود اقدام نمایند.
- ۳- وزارت مسکن و شهرسازی وقت، حسب مورد برای امر مسکن یا خدمات عمومی، باید ابتدا از کلیه اراضی موات و دولتی، استفاده کند و در صورت عدم تکاپوی اراضی مذکور به ترتیب از زمین‌های بایر و دایر شهری تأمین نماید. لذا، در صورت کفایت زمین‌های موات و دولتی برای اجرای طرح‌های عمومی شهرداری، تملک اراضی بایر و دایر، غیرقانونی است.
- ۴- ضرورت تملک حتمی اراضی دایر و بایر مورد نیاز اجرای طرح‌های عمومی باید توسط وزارت مسکن و شهرسازی وقت احراز گردد.
- ۵- صرفاً اراضی واقع در شهرهای پیوست ق.ز.ش، مشمول ماده ۹ قانون مزبور می‌گردند.^۲
- ۶- طبق تبصره ۲ ماده ۹ ق.ز.ش، تملک اراضی بایر و دایر شهری موضوع این قانون تا متراژ ۱۰۰۰ مترمربع فاقد وجهت قانونی است به عبارتی متراژ مازاد بر ۱۰۰۰ مترمربع را می‌توان به استناد قانون زمین شهری و با رعایت سایر شرایط قانونی تملک نمود.^۱

تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت اخیر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع ذیربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

۱. رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۱۵-۱۱۴-۱۱۳ مورخ ۷۳/۱۰/۳: «چون به شرح قرارداد رسمی مورخ ۱۳۳۹/۶/۲۴ مرحوم مهدی بحری مجاز به غرس اشجار و احداث ساختمان در یک قطعه زمین جزء پلاک ثبتی شماره ۲ اصلی واقع در نوشهر بوده و مالکیت وی در اعیانی زمین مذکور مورد تصدیق قرار گرفته و تثبیت شده و با اجرای قرارداد فوق‌الذکر زمین بصورت باغ در آمده است تمسک شهرداری به ماده ۹ قانون زمین شهری مصوب ۶۶/۶/۲۲ به منظور تملک پلاک مزبور با عنایت به قسمت آخر ماده ۵ قانون فوق‌الذکر که مقرر داشته است «...اراضی دایر مشمول این قانون صرفاً اراضی کشاورزی یا آیش اعم از محصور یا غیرمحصور می‌باشد.» وجهت قانونی ندارد و دادنامه شماره ۱۴۶۴-۱۴۶۳ مورخ ۷۱/۱۰/۵ شعبه چهارم دیوان در حدی که متضمن این معنی می‌باشد موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی با استناد قسمت آخر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

۲. رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۲۰۷ مورخ ۸۹/۶/۱: «ولاً: تعارض در آراء شعب سوم و پنجم دیوان عدالت اداری احراز گردید. ثانیاً: نظر به اینکه ماده ۹ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲، در شهرهایی اجرا می‌شود که نامشان در فهرست پیوست قانون درج شده باشد و شهر آبادیه در آن فهرست قرار ندارد، اقدامات تملکی در اجرای ماده قانونی صدرالذکر و تبصره ۶ ذیل آن در شهر مذکور فاقد وجهت قانونی است، لذا رأی شعبه سوم دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۵۱۲ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۶، در حدی که متضمن مطلب فوق می‌باشد صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌گردد. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع می‌باشد.»

۱. رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۰۲ مورخ ۷۵/۶/۳: «مستفاد از تبصره ۲ ماده ۹ قانون زمین شهری مصوب ۶۶/۶/۲۲ این است که تملک اراضی دایر و بایر شهری تا میزان هزارمترمربع با قیمت منطقی جواز قانونی ندارد، بنابراین رأی شماره ۱۴۴/۷۱ شعبه هفدهم و رأی شماره دادنامه ۱۴ مورخ ۱۳۷۱/۲/۱۶ هیأت تجدیدنظر دیوان (که در مقام تأیید رأی شماره ۴۸۴-۷۰/۸/۱۸ شعبه دوم صادر شده است) که مبین این معنی می‌باشد موافق اصول و مقررات قانونی تشخیص و مستنداً به ذیل ماده ۲ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوطه لازم‌الاتباع است.»

۷- در صورت استنکاف یا عدم مراجعه و یا عدم دسترسی به مالک یا نا مشخص بودن نشانی مالک پس از اعلان وزارت مسکن و شهرسازی و در صورت وجود تعارض ثبتی و در وثیقه بودن ملک یا هر گونه اشکالات حقوقی یا ثبتی دیگر که مانع از انجام معامله دولت گردد، دولت یا شهرداری‌ها با سپردن بهای زمین مورد تملک به صندوق ثبت محل زمین را تملک و حسب مورد وزارت مسکن و شهرسازی یا شهرداری به قائم مقامی مالک سند انتقال را امضا می‌نمایند و در موقع مراجعه مالک پس از ارائه مفاسد حساب‌های لازم و رفع هر گونه اشکال، بهای آن قابل پرداخت می‌باشد و یا در صورت امکان زمین معوض واگذار می‌گردد.^۲ وزارت مسکن و شهرسازی به موجب بخشنامه ۱۴۹۰۸-۵۰۰/۱ مورخ ۶۸/۵/۲۳، اختیارات خود را به شرح مندرج در تبصره ۶ ماده ۹ ق.ز.ش به دولت و شهرداری‌ها تفویض کرده بود، لیکن بخشنامه مذکور به موجب دادنامه شماره ۱۴۱ مورخ ۷۰/۱۱/۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری^۱ ابطال گردیده است، بنابراین می‌توان گفت تملک املاک موضوع این قانون توسط شهرداری‌ها و به استناد بخشنامه فوق‌الذکر، غیرقانونی است.

۸- طبق تبصره ۸ ماده ۹ ق.ز.ش انتقال اراضی مورد نیاز دولت یا شهرداری‌ها، قبل از تصویب طرح و نیز پس از تصویب طرح و قبل از اعلام مراتب به ادارات ثبت، صحیح است و صرفاً زمین‌هایی که تصویب طرح در خصوص آنها به ادارات ثبت، اعلام گردیده قابل انتقال نمی‌باشند مگر به دولت و شهرداری‌ها.

۹- ماده ۹ و تبصره‌های آن با استفاده از اجازه مورخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ حضرت امام خمینی مدظله العالی که در آن مجلس شورای اسلامی را صاحب صلاحیت برای تشخیص موارد ضرورت دانسته‌اند، صرفاً در شهرهای مندرج در پیوست این قانون و تبصره‌های ۷ و ۸ آن در کلیه شهرها و شهرک‌های سراسر کشور برای مدت ۵ سال از تاریخ تصویب قابل اجرا است و پس از مهلت مذکور در شهرهای یاد شده نیز مانند سایر شهرهای کشور سایر مواد قانون قابل اجرا خواهد بود. بنابراین استناد به تبصره ۶ ماده ۹ ق.ز.ش و استفاده از این روش برای تملک املاک اشخاص، مقید به مهلت مقرر در قانون بوده و اسناد مالکیتی که پس از مهلت مزبور تنظیم گردیده‌اند به لحاظ عدم رعایت شرایط قانونی، ابطال شدند.^۱ در مواردی شهرداری‌ها با بیان این

۲. رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۲۶۲-۲۶۱ مورخ ۷۹/۹/۶: «همانطور که در رأی شماره ۱۴۱ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، استدلال و تبیین شده، حکم مقرر در تبصره ۶ ماده ۹ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ مفید حصر تفویض اختیار مذکور در آن تبصره به وزارت مسکن و شهرسازی با عنایت به وظایف و مسئولیت‌های خاص آن وزارتخانه است، بنابراین اعمال حق و اختیار مذکور توسط سایر دستگاه‌های اجرایی و جاهت قانونی ندارد و دادنامه شماره ۱۸۰ مورخ ۱۳۷۸/۲/۲۸ شعبه هفتم در پرونده کلاسه ۱۴۳۰/۷۷ که متضمن این معنی است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت آخر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

۱. رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری به شماره ۱۴۱ مورخ ۷۰/۱۱/۱: «اختیارات قانونی مقرر در تبصره ۶ ماده ۹ قانون زمین شهری مصوب ۶۶/۶/۲۲ برای وزارت مسکن و شهرسازی بر اساس صلاحیت و موقعیت و شخصیت وزارتخانه مرقوم تصویب و قائم به شخصیت حقوقی آن وزارت بوده و هر نوع تفویض و واگذاری آن مستلزم تصویب قانونگذار است. بنابراین بخشنامه شماره ۱۴۹۰۸-ل/۱۴۹۰۸-۱/۵ مورخ ۶۸/۵/۲۳ وزارت مسکن و شهرسازی بر خلاف قانون تشخیص و ابطال می‌گردد.»

۱. رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۴۱۵ مورخ ۸۲/۱۰/۲۱: «به صراحت تبصره ۱۱ ماده ۹ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ مهلت اجرای ماده ۹ این قانون و تبصره‌های آن پنج سال از تاریخ تصویب قانون تعیین گردیده است. بنابراین تملک اراضی اشخاص به استناد ماده و تبصره‌های فوق‌الذکر پس از انقضاء مهلت مذکور محمل قانونی نداشته است و دادنامه‌های شماره ۱۱۳۷ مورخ ۱۳۷۸/۹/۲ و ۹۱۷ مورخ ۱۳۷۵/۱۰/۱ شعب هفتم و سیزدهم بدوی دیوان که متضمن این معنی می‌باشد صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود.»

مطلب که تشریفات مربوط به انتقال سند در مهلت قانونی انجام شده و صرفاً تنظیم سند پس از انقضای مهلت صورت گرفته در صدد دفاع از عملکرد خود برمی‌آیند لیکن این استدلال صحیح به نظر نمی‌رسد، زیرا تاریخ امضای سند، حتی اگر توسط قائم مقام مالک صورت گیرد، در واقع تاریخ انتقال حقوق مالکانه بوده و قبل از این تاریخ موجبی برای انتقال حقوق مالکانه به شهرداری وجود ندارد و مادامی که سند انتقال امضاء نشده باشد، نقل و انتقال حقوق مالکانه به منتقل‌آلیه قابل تصور نیست. مضافاً اینکه طبق رأی وحدت رویه شماره ۲۰۴ مورخ ۷۲/۱۱/۳۰ تملک زمین از طرف شهرداری به اعتبار دو قانون محمل قانونی ندارد بدین توضیح که شهرداری نمی‌تواند انتشار آگهی و اقدامات دیگر را بر اساس قانون اراضی شهری مصوب ۶۰/۱۲/۲۷ و تنظیم سند انتقال و ابطال اسناد مالکیت مالک و تصرف زمین را به استناد قانون زمین شهری مصوب ۶۶/۶/۲۲ به لحاظ انقضای مهلت اجرایی قانون قبلی انجام دهد زیرا هر یک از قوانین مذکور برای تملک زمین‌های موضوع این قوانین ضوابط جداگانه‌ای دارند. بنابراین هرگونه اقدام مغایر با مقررات مندرج در قانون یاد شده، می‌تواند مبنای شکایت اشخاص در دیوان عدالت اداری و به تبع آن صدور رأی مبنی بر ابطال اقدامات غیرقانونی شهرداری در جهت تملک املاک، قرار گیرد. با توجه به مطالب گفته شده، هر گاه شرایط قانونی تملک اراضی مشمول قانون زمین شهری (موارد نه گانه فوق‌الذکر) رعایت نگردد، تملک ملک، غیرقانونی است و دیوان عدالت اداری آرای متعددی مبنی بر ابطال عملیات تملک غیرقانونی املاک توسط شهرداری‌ها صادر نموده است.

در چنین مواردی، که اسناد یا اقدامات دستگاه‌های اجرایی مبنی بر مالکیت قانونی (اعم از اینکه به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار شده یا نشده باشد) به موجب احکام لازم‌الاجرای قضایی ابطال گردیده یا می‌گردد، دستگاه مربوطه موظف است املاک یاد شده را به مالک آن مسترد نماید، لیکن چنانچه در اثر ایجاد مستحدمات یا قرار گرفتن اراضی مذکور در طرح‌های مصوب، استرداد آن به تشخیص مرجع صادر کننده حکم متعذر باشد، محکمه می‌تواند با درخواست دستگاه اجرایی، دستور توقیف اجرای حکم مزبور را صادر و دستگاه اجرایی ذیربط موظف است ظرف مدت ۶ ماه از تاریخ صدور دستور موقت نسبت به پرداخت یا تودیع قیمت روز املاک یاد شده اقدام نماید.

نتیجه‌گیری

با توجه به مطالب گفته شده، مهم‌ترین عامل تملک و تصرف غیرقانونی املاک توسط شهرداری‌ها و به دنبال آن طرح دعاوی صاحبان حقوق مالکانه علیه شهرداری، عدم رعایت قوانین و مقررات ناظر بر اجرای طرح‌های عمومی، است که منتج به بهم‌ریختگی نظم حاکم بر حقوق مالکانه اشخاص در تقابل با اجرای طرح‌های عمومی شهرداری می‌گردد. همانگونه که گفته شد، اجرای طرح‌های عمومی شهرداری‌ها، مشروط به رعایت شرایط قانونی است، بنابراین، زمانی که شهرداری بدون وجود طرح مصوب یا تأمین اعتبار یا عدم احراز ضرورت و فوریت اجرای طرح و به طور کلی بی‌توجهی به قوانین و مقررات مربوطه اقدام به تجهیز اراضی یا غرس اشجار و یا هرگونه تصرفی در املاک اشخاص می‌نماید، در واقع با تصرف غیرقانونی شهرداری

۲. رأی هیئت عمومی به شماره ۲۰۴ مورخ ۷۲/۱۱/۳۰: «تملك زمین از طرف سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها به اعتبار دو قانون محمل قانونی ندارد چه انتشار آگهی و اقدامات دیگر براساس قانون اراضی شهری مصوب ۶۰/۱۲/۲۷ و تنظیم سند انتقال و ابطال اسناد مالکیت مالک و تصرف زمین به استناد قانون زمین شهری مصوب ۶۶/۶/۲۲ مجلس شورای اسلامی به لحاظ انقضای مهلت اجرایی قانون قبلی صورت گرفته در حالی که هریک از قوانین مذکور برای تملک اراضی مردم شرایط و ضوابط خاص وضع نموده است. از طرف دیگر ماده ۲۳ آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری برای تملک زمین‌های بایر و دایر رعایت ضوابط مقرر در شقوق چهارگانه این ماده را ضروری اعلام و در بند یک همین ماده آمده است، دستگاه تملک کننده دارای طرح مصوب باشد بنابراین رأی شعبه چهارم که با در نظر گرفتن قانون واحد و لزوم رعایت طرح مصوب صادر گردیده منطبق با اصول و موازین قانونی است.» همچنین به آرای وحدت رویه شماره ۴۴۶ مورخ ۸۱/۱۲/۴ و ۴۴۷ مورخ ۸۲/۱۰/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مراجعه شود.

مواجه هستیم. اما در بعضی موارد، این اقدامات غیرقانونی، محدود به تصرف در املاک نگردیده بلکه به دنبال آن و یا حتی قبل از تصرف در املاک، سند مالکیت به نام شهرداری انتقال می‌یابد. بنابراین صاحبان حقوق مالکانه به منظور مطالبه حقوق خود و نیز جبران خساراتی که به جهت عدم رعایت این حقوق متحمل گردیده‌اند مبادرت به طرح دعوا علیه شهرداری می‌نمایند. مبنای این دعوی حسب مورد، لزوم احترام به مالکیت مشروع مالکین و حمایت از حقوق متصرفین می‌باشد. بدیهی است قدرت فائده شهرداری در راستای اجرای طرح‌های خود مادامی که حقوق مالکانه اشخاص، تأمین نگردیده، نمی‌تواند چنین انتقال مالکیتی را موجه و قانونی نماید.

گفتنی است، اقدامات غیرقانونی شهرداری‌ها در تمام موارد، به ضرر اشخاص نیست بلکه در مواردی نیز با تصرف یا تملک املاک بدون وجود طرح مصوب و نیز مجوزهای لازم جهت تملک چنین املاکی، موجب ورود ضرر به شهرداری است، زیرا در این موارد، شهرداری به عنوان دستگاه مجری طرح شناخته نشده و مکلف به تملک ملک نمی‌باشد، بنابراین در هر دو صورت، (اعم از اینکه شهرداری و یا اشخاص متضرر گردند) تصرفات و تملکات غیرقانونی شهرداری در املاک، صاحبان حقوق مالکانه را ناگزیر از توسل به محاکم و اعمال راه‌حل‌های قانونی می‌نماید و بدین ترتیب شاهد طرح دعاوی فراوان به طرفیت شهرداری‌ها هستیم.

فهرست منابع:

الف: کتب

۱. بهشتیان، سیدمحسن، تملک اراضی توسط شهرداری‌ها، چاپ سوم، تهران، مجد، ۱۳۹۴.
۲. طیرانیان، غلامرضا، دعاوی تصرف، چاپ چهارم، تهران، گنج دانش، ۱۳۹۲.

ب: قوانین

۱. ایرانی ارتباطی، بابک، مجموعه قوانین و مقررات شهرداری‌ها در آئینه حقوق ایران، چاپ اول، تهران، بهنامی، ۱۳۹۵.
۲. قربانی، فرج اله، آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، چاپ ششم، تهران، فردوسی، ۱۳۹۲.