فصلنامه چشم انداز حسابداری و مدیریت
دوره ۹، شماره ۱۱۷، تابستان ۱۴۰۵ (جلد سوم)
www.jamv.ir
ISSN: 2645-4572

بررسی حقوق مالکانه شهرداری نسبت به املاک عمومی و اختصاصی

طاهره شمشیری
مدیریت حقوقی املاک و پیمان، شهرداری بوشهر، بوشهر، ایران.
dadtara69@gmail.com

چشم انداز حسابداری و مدیریت (دوره نهم)
شماره ۱۱۷/ تابستان ۱۴۰۵ (جلد سوم)/ صص ۶۰-۶۸

چکیده

بررسی حقوق مالکانه شهرداری نسبت به املاک عمومی و اختصاصی، از مباحث بنیادین حقوق عمومی و شهری است که با گسترش شهرنشینی و پیچیدگی مدیریت شهری اهمیت دوچندان یافته است. شهرداری به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی، در انجام وظایف خدماتی و عمرانی ناگزیر به تعامل با اموالی است که یا در زمره اموال عمومی قرار می‌گیرند یا به شهروندان تعلق دارند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که اموال در اختیار شهرداری از نظام واحدی تبعیت نمی‌کنند؛ مالکیت شهرداری بر اموال عمومی از سنخ «تملک اداری» و مبتنی بر منفعت عمومی است، نه مالکیت خصوصی مطلق، لذا قابل واگذاری آزادانه نیست. در مقابل، تملک املاک اختصاصی شهروندان برای اجرای طرح‌های عمرانی، خواه از طریق توافق و خواه به‌صورت قهری، تابع تشریفات قانونی دقیقی است که عدم رعایت آن‌ها موجب ابطال عملیات تملک در دیوان عدالت اداری می‌شود. بنابراین، شهرداری را باید «امین» و «مدیر» اموال عمومی برای شهروندان دانست و تحقق عدالت تملکی مستلزم تعادل میان منافع عمومی و حقوق فردی است.

واژگان کلیدی: حقوق مالکانه، شهرداری، املاک عمومی، املاک اختصاصی

مقدمه

بررسی حقوق مالکانه شهرداری نسبت به اموال، از جمله مباحث بنیادین در حقوق عمومی و شهری است که با گسترش شهرنشینی و پیچیدگی روزافزون مدیریت شهری، اهمیت دوچندان یافته است. شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، در راستای انجام وظایف خدماتی، عمرانی و توسعه شهری، ناگزیر به تعامل با اموالی هستند که یا در زمره اموال عمومی قرار می‌گیرند یا به شهروندان تعلق دارند. شناخت دقیق ماهیت حقوقی این اموال و مرزبندی میان آن‌ها، پیش‌نیاز هرگونه اعمال حق مالکانه از سوی شهرداری است. بر اساس آنچه در ادبیات حقوقی مطرح شده، اموال در اختیار شهرداری از نظام واحدی تبعیت نمی‌کنند؛ نظام حقوقی حاکم بر اموال عمومی شهرداری دارای قواعدی فراتر از حقوق مدنی است و مرتبه وجودی مالکیت شهرداری بر این اموال، بالاتر از مالکیت آن بر اموال اختصاصی تلقی می‌شود. (محسنی جهرمی و همکاران، ۱۴۰۱)

www.jamv.ir
ISSN: 2645-4572

در خصوص اموال عمومی، حقوقدانان بر این باورند که این اموال برای هدف ویژه ارائه خدمت عمومی و برآوردن نیازهای همگانی بهره‌برداری می‌شوند و لذا قابل استفاده انحصاری، خرید و فروش و توقیف نیستند و اماره تصرف و مرور زمان نیز در مورد آن‌ها جاری نمی‌شود. با این حال، رویه قانونی و قضایی نشان می‌دهد که در مواردی با تغییر کاربری اموال عمومی و زوال وصف عمومی، امکان خروج آن‌ها از این وضعیت و انتقال به اموال اختصاصی شهرداری وجود دارد. به موجب ماده ۱۹ قانون نوسازی و عمران شهری، هرگاه اجرای طرح‌های مصوب شهری موجب متروکه‌شدن معابر عمومی شود و آن قسمت متعلق به اوقاف یا اشخاص نباشد، ملک یادشده ملک اختصاصی شهرداری محسوب شده و فروش آن مجاز است. همچنین قانون مستثنی‌شدن شهرداری‌ها در واگذاری قسمتی از پارک‌ها و میادین و اموال عمومی، اجازه واگذاری این اموال را با رعایت مصالح عمومی و دریافت اجاره مناسب به اشخاص حقیقی و حقوقی فراهم کرده است. (موسوی، ۱۴۰۳)

در مقابل، اموال اختصاصی شهروندان نیز در نقطه تلاقی با اقدامات شهرداری قرار می‌گیرند. شهرداری‌ها برای اجرای طرح‌های عمرانی و تأمین منافع عمومی، در مواردی ناگزیر به ورود به عرصه مالکیت خصوصی هستند و این ورود باید همزمان با رعایت دقیق مقررات قانونی و حفظ حقوق مالکانه افراد صورت گیرد. هرچند قوانینی مانند قانون شهرداری، قانون زمین شهری و قانون نحوه خرید و تملک اراضی، چارچوب قانونی تملک را مشخص کرده‌اند، اما چالش‌هایی مانند تأخیر در پرداخت بهای عادله، عدم رعایت تشریفات قانونی و ابهام در معیار تعیین قیمت، همچنان به‌عنوان موانع جدی در مسیر تحقق عدالت تملکی باقی مانده است. از این‌رو، بررسی تطبیقی حقوق مالکانه شهرداری نسبت به اموال عمومی از یک سو و املاک اختصاصی شهروندان از سوی دیگر، مستلزم تحلیل مبانی قانونی، رویه قضایی و چالش‌های اجرایی در این حوزه است تا بتوان به تعادلی میان منافع عمومی و حقوق فردی دست یافت (نوحه سرا و همکاران، ۱۴۰۳).

مفهوم حقوق مالکانه

مبحث مالکیت از مهم‌ترین مباحث به شمار می‌رود، زیرا بسیاری از دیدگاه‌های مکاتب اقتصادی برخاسته از دیدگاه آنان نسبت به مالکیت است. با شناخت شکل مالکیت و حدود آن، در هر نظام شهری و اقتصادی، می‌توان به دیدگاه آن نظام در رابطه با سایر مسایل شهری و اقتصادی نیز پی برد، زیرا ساختار مالکیت در جهت دادن به ساختار تولید، توزیع و مصرف نقش به سزایی دارد. مالکیت کلمه‌ای عربی و مصدر جعلی می‌باشد و در لغت به معانی مالک بودن، مالکی به کار رفته است (معین، ۱۳۸۷). در قوانین موضوعه ایران از جمله قانون مدنی از حق مالکیت تعریفی ارائه نشده است و علمای حقوق با عنایت به اوصاف و آثار مالکیت هر یک از آن تعریفی ارائه داده‌اند که به چند تعریف در ذیل اشاره می‌گردد:

مالکیت حقی است که موجب آن یک چیزی به طور مطلق و انحصاری در اختیار و اراده یک نفر واقع می‌شود و از کامل‌ترین حقوق عینی است (عدل، ۱۳۷۸). مالکیت حقی است دایمی که به موجب آن شخص می‌تواند در حدود قوانین تصرف در مالی را به خود اختصاص دهد و از تمام منافع آن استفاده نماید (کاتوزیان، ۱۳۸۰).

با عنایت به جمیع تعاریفی که از مالکیت ارائه شد نظر به این که تمامی آنها این حق برای شخص (یک فرد انسانی) محترم شناخته شده، به نوع مالکیت خصوصی یا فردی یا اختصاصی تعریف شده است ولیکن برای این که بتوانیم تعریف صحیحی از مالکیت خصوصی ارائه بدهیم باید این نوع از مالکیت را در مقایسه با نوع دیگری از مالکیت که همان مالکیت عمومی است مورد شناسایی قرار دهیم. مالکیت عمومی همان گونه که از نامش پیدا است حقی است که عموم مردم ساکن یک کشور نسبت به اموال پیدا می‌کنند. اموال عمومی برابر قانون مدنی به دو قسمت تقسیم می‌شوند (مشترکات عمومی و اموال دولتی) و هر یک مشمول مقررات خاصی در زمینه انتقال (خرید و فروش) تملک، نوع و

www.jamv.ir
ISSN: 2645-4572

چگونگی استفاده و غیره می‌باشند. قانون مدنی از اموال و مشترکات عمومی تعریف ارائه نداده است لیکن مواد ۲۳ لغایت ۲۸ که تحت عنوان اموال بدون مالک می‌باشد، باعث شده که علمای حقوق بنابر استنباط شخصی خویش هر یک تعریفی از آن ارائه دهند که در ذیل به چند تعریف اشاره خواهد شد.

اموالی که برای استفاده مستقیم تمام مردم آماده است، یا اختصاصی به حفظ مصالح عمومی داده شده و دولت تنها از جهت ولایتی که بر عموم دارد می‌تواند آن را اداره کند مانند پل‌ها، موزه‌ها و معابر عمومی» (همان، ۶۵). اموالی است که متعلق به عموم می‌باشد و طبق ماده ۲۳ ق.م استفاده از آنها برای افراد مطابق قوانین مربوط به آنها خواهد بود» (امامی، ۱۳۷۵).

البته نگفته نمایند که مالکیت دولت مانند مالکیت خصوصی اشخاص حقوق خصوصی نمی‌باشد بلکه تصویب برخی قوانین تصرفات دولت را در این اشتباه تا اندازه‌ای محدود کرده است. مثلاً تعاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اعم از خرید و فروش و اجاره و پیمانکاری و ... باید حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود مگر در موارد خاصی که در قانون پیش‌بینی گردیده است. یا مثلاً دولت در فروش اموال غیر منقول که از نفایس ملی باشد، تأسیسات و استحکامات نظامی و کارخانجات اسلحه و مهمات‌سازی، آثار و بناهای تاریخی ممنوع می‌باشد. بنابراین مالکیت خصوصی حقی است که به موجب آن شخص می‌تواند به نفع خود نسبت به اموال سلطه مالکانه داشته باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۲).

اقسام نحوه تملک املاک در شهرداری‌ها

در قانون مدنی تعریفی از مال ارائه نشده است، اما مال هر چیزی است که عناصر چهارگانه‌ای را دارا باشد: نخست، امکان اختصاص یافتن به شخص حقیقی یا حقوقی را داشته باشد؛ مطابق این ویژگی ضرورت ندارد مال مالک بالفعل داشته باشد، بلکه امکان اختصاص کفایت می‌کند. دوم، قابل نقل و انتقال باشد و مقصود امکان نقل و انتقال است. سوم، نفع داشته باشد، یعنی قابل تقویم با پول باشد. چهارم، منفعت عقلایی داشته باشد و یک هدف عقلایی را دنبال نماید. مال از لحاظ حقوقی آن چیزی است که ارزش داد و ستد دارد، یعنی مفید است و نیازی را برآورده می‌سازد، خواه آن نیاز مادی باشد خواه معنوی، و همچنین قابل اختصاص یافتن به شخص یا ملت معین می‌باشد.

مال از دیدگاه‌های گوناگون تقسیم می‌شود و یکی از این تقسیم‌ها، تقسیم اموال به عمومی (اداری) و خصوصی است. شخص حقوقی در حقوق عمومی مشخص، شخص اداری نامیده شده است، مانند دولت و شهرداری و غیره، و سایر اشخاص را شخص خصوصی می‌نامند، خواه شخص طبیعی باشد خواه شخص حقوقی مانند شرکت‌های بازرگانی. اموال شخص اداری را domaine نامند. اموال شخص اداری (عمومی) بر دو قسم است: اول، اموال عمومی، یعنی اموالی که مستقیماً در اختیار عموم برای بهره‌برداری قرار داده می‌شود، مانند پل‌ها، خطوط راه‌آهن، میدان‌های عمومی، موزه و کتابخانه‌های عمومی و پارک‌ها. دوم، اموال اختصاصی، یعنی حقوق عمومی که در این اموال مانند اشخاص خصوصی عمل می‌کنند و نسبت به آن قواعد تملک خصوصی حاکم می‌شود. (بهشتیان، ۱۳۸۶).

مصداق‌های تملک و تحدید آن

دستگاه‌های تملک کننده برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی خود به اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور و متعلق به اشخاص حقیقی و حقوقی نیاز داشته باشند. (ماده یک قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوب ۱۳۵۸)

www.jamv.ir
ISSN: 2645-4572

منظور از نیازهای دولت و شهرداریها (دستگاههای تملک کننده) در ماده ۹ قانون زمین شهری عبارت است از:
الف) تفکیک و فروش توسط وزارت مسکن و شهرسازی به افراد واجد شرایط دریافت زمین جهت مسکن و یا اجرای طرحهای ساختمانی سازی مسکونی.
ب) ایجاد تأسیسات عمومی و عمرانی و اداری و اجرای طرحهای مصوب شهری و عوض طرحهای شهری که حسب مورد به وسیله وزارتخانه ها، شهر داری ها و شرکتهای دولتی و نهادها و مؤسساتی که شمول قانون برآنها مستلزم ذکرنام است.
ج) حفاظت از میراث فرهنگی کشور؛ منظور از برنامه‌های مذکور در ماده یک لایحه قانونی تملک آن چنان برنامه هایی است که اجرای به موقع آن برای امور عمومی و امنیتی دستگاههای اجرایی لازم و ضروری است.

رعایت تشریفات تملک

پس از آنکه دستگاه اجرایی مطمئن شد که شرایط لازم برای تملک املاک دارد، ملزم به اجرای تشریفاتی است که عدم اجرای هریک از آن تشریفات میتواند با شکایت ذی نفع موجبات ابطال کلیه عملیات خریداری و تملک را به حکم دیوان عدالت اداری فراهم نماید. این تشریفات عبارتند از: تقاضای تعیین تکلیف وضعیت ثبتی،

الف: اعلام قصد تملک

دستگاه مجری طرح تملک بعد از اعلام مراتب به ثبت محل و پس از اخذ نظریه کمیسیون در مورد نوع زمین مورد نیاز خود مبنی بر تملک به مالکان زمین و صاحبان سایر حقوق قانونی اعلام نماید (ماده ۲۵ آیین نامه قانون زمین شهری). بدیهی است سازمان تملک کننده در صورتی مکلف به اعلام این امر به صاحبان سایر حقوق غیر از حق مالکیت میباشد که نام دارندگان حقوق در سند مالکیت یا در پاسخ استعلام از ثبت اسناد و املاک محل به عنوان دارنده حق (اعم از استیجاری یا رهن یا حقوق زارعانه و ...) قید شده باشد. در غیر اینصورت هیچ تکلیفی به اعلام قصد تملک خود به مدعیان حق نخواهد داشت.

ب: انعقاد قرارداد

پس از آنکه دستگاه تملک کننده مقدمات لازم را فراهم کرد و اقدامات قانونی مربوطه را یکی پس از دیگری انجام داد، نوبت به یکی از مهمترین مراحل که انجام معامله و انتقال رسمی زمین و ملک موضوع تملک است میرسد. در این مرحله، با پرداخت قیمت مناسب و جلب نظر مالک تملک، جنبه یک عقد و معامله واقعی به خود گرفته و قضیه خاتمه می یابد. و یا با عدم رضایت مالک دستگاه مجری رأساً اقدام به تملک زمین بدون جلب رضایت مالک مینماید.

تملک املاک عمومی

در نظام حقوقی ایران، تحلیل «حقوق مالکانه شهرداری» نسبت به املاک عمومی، مستلزم تفکیک دقیق میان دو مفهوم «مالکیت» و «حاکمیت» است. بر اساس تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۴۵ و اصلاحات بعدی)، اراضی معابر عمومی، میدان‌ها، پیاده‌روها، خیابان‌ها، باغ‌های عمومی و گورستان‌های عمومی که مورد استفاده عموم قرار می‌گیرند، «ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری است» . با این حال، رویه قضایی دیوان عدالت اداری به‌روشنی تصریح کرده است که این املاک، از «املاک اختصاصی شهرداری» محسوب نمی‌شوند؛ بلکه ماهیت «ملک عمومی»

www.jamv.ir
ISSN: 2645-4572

دارند و صرفاً «در مالکیت عمومی شهرداری» قرار گرفته‌اند . این تمایز بنیادین، مبنای تمامی محدودیت‌های بعدی در تصرف و واگذاری این اموال است.

مبنای این تفکیک را باید در دوگانه‌ی «مالکیت اداری» در برابر «مالکیت اختصاصی» جستجو کرد. شهرداری به‌عنوان شخص حقوقی، اهلیت تمتع از حق مالکیت را داراست و می‌تواند عنوان مالک داشته باشد . اما وقتی سخن از مالکیت شهرداری بر معابر و باغ‌های عمومی به میان می‌آید، این مالکیت از سنخ «تملک اداری» است؛ یعنی شهرداری صرفاً به‌عنوان نهاد متولی اداره‌ی این اموال عمومی، اختیار تصرف و انتفاع را دارد، نه مالکیت خصوصی به معنای مدنی آن. در واقع، این اموال قابل ثبت به نام اشخاص نیستند و همین امر مؤید آن است که در مالکیت مدنی و اختصاصی درنمی‌آیند. ماده ۴۵ آیین‌نامه مالی شهرداری نیز اموال شهرداری را به دو دسته «عمومی» و «اختصاصی» تقسیم کرده و اموال عمومی را از قلمرو آزادی تصرف مالکانه خارج می‌سازد.

در همین راستا، مفهوم «حقوق مالکانه» در مورد املاک عمومی شهرداری را نباید به‌معنای آزادی واگذاری و انتقال تفسیر کرد. ماده ۴۱ آیین‌نامه قانون ثبت نیز تصریح دارد که نسبت به اموالی که مالک خاصی ندارند، مانند طرق و شوارع، درخواست ثبت از سوی افراد پذیرفته نمی‌شود . این حکم بازتاب یک اصل حقوقی است: اموال عمومی متعلق به «عموم شهروندان» هستند و شهرداری صرفاً حافظ و مدیر آنهاست. بر این اساس، شهرداری مجاز نیست املاک عمومی غیرمتروکه را بدون تأمین معوض، بدون مزایده و بدون جلب رضایت شورای شهر واگذار کند؛ چنین اقدامی برخلاف آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری و بندهای ۱۴ و ۳۰ ماده ۷۱ قانون تشکیلات شوراها تلقی می‌شود (موسوی ، ۱۴۰۳).

از منظر نظری، این ساختار دوگانه ریشه در تمایز میان «عمل حاکمیتی» و «عمل تصدی‌گری» شهرداری دارد. ادبیات حقوق شهری، به‌ویژه در سنت حقوقی کامن‌لا، به‌طور گسترده به ابهامات و تعارضات این تفکیک پرداخته است . در حقوق ایران نیز می‌توان ردپای این دوگانه را در رویه‌ی قضایی مشاهده کرد: شهرداری در مقام اداره‌ی معابر و باغ‌های عمومی، نقشی شبه‌حاکمیتی ایفا می‌کند و در مقام تملک اراضی برای احداث تأسیسات اختصاصی خود، رفتاری شبیه یک شخص حقوقی خصوصی دارد. با این حال، حتی در تصرفات اختصاصی نیز شهرداری به‌سبب منافع عمومی حاکم بر فعالیت خود، ناگزیر به رعایت تشریفات خاص قانونی است و آزادی عمل یک مالک خصوصی را ندارد. (نوحه سرا ، ۱۴۰۳).

در نهایت، رویه دیوان عدالت اداری با تأکید بر تبصره ۶ ماده ۹۶، مصوبات کمیسیون ماده ۵ و سایر مراجع را نیز در صورتی که منجر به واگذاری املاک عمومی غیرمتروکه بدون رعایت شرایط قانونی شود، خارج از حدود اختیارات قانونی دانسته و باطل کرده است. این رویکرد قضایی، تأییدی است بر اینکه «حقوق مالکانه شهرداری» بر املاک عمومی، ماهیتی مشروط، اداری و مبتنی بر منفعت عمومی دارد و نه یک حق مالکیت خصوصی مطلق. بنابراین، شهرداری را باید «امین» و «مدیر» اموال عمومی برای شهروندان دانست، نه مالک مطلق آن؛ و هرگونه واگذاری، حتی با مصوبه کمیسیون‌های قانونی، در صورتی که ناقض حقوق عمومی شهروندان باشد، قابل ابطال است.

تملک املاک خصوصی

شهرداری‌ها برای اجرای طرح‌های عام‌المنفعه خود مکلف هستند از قوانینی تبعیت نمایند که از جمله بر اساس ماده ۳ لایحه قانونی «نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۲ شهرداری مکلف می‌باشد توافق مالکان عرصه و اعیانی مشمول طرح را تحصیل نماید. در این صورت با پرداخت مبلغ توافق شده به مالک، ملک تحویل شهرداری داده می‌شود و در فرض عدم توافق، بر اساس تبصره‌ی یک

www.jamv.ir
ISSN: 2645-4572

ماده واحده‌ی قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها» که در تاریخ ۱۳۷۰/۰۸/۲۸ به تصویب رسیده است، قیمت عرصه و اعیان ملک، از سوی هیأت سه نفره که متشکل از از کارشناسان رسمی دادگستری است، تعیین می‌شود. سپس شهرداری از طریق تبصره ۲ ماده ۴ قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک، جهت انجام طرح عمومی، عمرانی و نظامی دولت، اقدام می‌کند. بر همین اساس، شهرداری از طریق ابلاغ کتبی، انتشار آگهی و اطلاع‌رسانی در محله، مالک را برای اجرایی کردن و انعقاد قرارداد دعوت می‌کند (ذیل ماده‌ی ۸) و به مدت یک ماه از تاریخ درج اعلامیه طرف مقابل می‌بایست برای انجام معامله مراجعه نماید. با گذشت یک ماه در صورت عدم مراجعه مالک، برای دومین مرتبه، فرصت پانزده روزه به مالک داده می‌شود تا برای معامله اعلام حضور نماید؛ پس از آن شهرداری می‌تواند از طریق اعمال مقررات ماده ۸ قانون نحوه خرید و تملک، ملک مذکور را به تملک خود درآورد. این امر یعنی؛ تملک اراضی و املاک شهروندان یکی از فعالیت‌ها و برنامه‌های جاری شهرداری است که به منظور اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی شهرداری یکی از پیچیده‌ترین و سخت‌ترین فعالیت‌های حقوقی است که تطبیق آن با احکام فقه امامیه بسیار مهم می‌باشد، از آنجایی که گاهی اجرای سریع طرح‌های عمومی و عمرانی برای شهرداری از اولویت و اهمیت برخوردار است لذا عموماً از اهمیت و ارزش قانونی و تملک و احکام فقهی جاری غفلت نموده و بعضاً اسباب نارضایتی مالکان شهروند فراهم می‌گردد و این مخالف با سلطنت افراد بر اموالشان است که در فقه شیعه آورده شده است. (علیزاده وهمکاران، ۱۳۹۶).

۱- توافق در انتقال

بر اساس قانون شهرداری‌ها، از وظایف شهرداری احداث راه‌ها، شوارع و پارک‌های عمومی می‌باشد. در اکثر موارد، لازمه انجام این وظایف دست یافتن شهرداری به املاک، اراضی یا حقوق مردم نسبت به اعیان و ابنیه‌ای می‌باشد که در مسیر اجرای طرح واقع شده است. مطابق قوانین حاکم، شهرداری ابتدا باید با کسب رضایت مالک، ملک را تملک نماید؛ در صورت عدم حصول توافق، شهرداری مطابق ماده‌ی ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ ملک موردنظر را در اختیار می‌گیرد و تملک می‌نماید. بر اساس لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک، از شرایط اصلی و ضروری تملک قهری، وجود طرح مصوب می‌باشد. کاربری‌های اراضی در این طرح‌ها مشخص می‌باشد و این کاربری‌ها هستند که حق تملک قهری را برای دستگاه‌های اجرایی ایجاد می‌نماید. ضرورت اجرای طرح باید حتماً مورد تأیید و تصویب بالاترین مقام اجرایی رسیده باشد (ماده ۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی). (میرشفیعی و همکاران، ۱۴۰۰).

۲- تأمین غیر توافقی

تأمین غیرتوافقی را گاه تأمین قهری یا اجباری نیز نامیده‌اند؛ زیرا اجرای طرح‌های عمومی را نمی‌توان به دلیل عدم رضایت مالک به انتقال ملک خود به شهرداری متوقف کرد. معامله بدون توافق در شرایطی محقق می‌شود که نخست، با وجود اصل قانونی توافق، مالک یا صاحبان حق با دستگاه تملک‌کننده به توافق نرسند یا از مراجعه به دستگاه اجرایی برای توافق خودداری کنند؛ در این حالت پرسش این است که آیا بر اساس قانون حق انتخاب کارشناس برای تعیین قیمت خواهند داشت یا خیر. هرگاه آنان از پذیرش کارشناس نیز امتناع ورزند، معامله بدون توافق تلقی می‌شود. دوم، در برخی قوانین و مقررات اساساً سخنی از توافق مطرح نشده و تعیین قیمت توسط هیئت‌های قانونی انجام می‌گیرد. ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید بیان می‌کند که تصرف اراضی، ابنیه و تأسیسات و خلع ید مالک پیش از انجام توافق و قرارداد و پرداخت قیمت ملک با حقوق مالک پذیرفتنی نیست و تنها در صورتی امکان‌پذیر است که موانعی مانند استنکاف مالک از

www.jamv.ir
ISSN: 2645-4572

انجام معامله، اختلاف مالکیت، مجهول بودن مالک، رهن یا بازداشت ملک، فوت مالک و غیره انجام معامله قطعی را ممکن نسازد. (میرشفیعی و همکاران، ۱۴۰۰).

با توجه به این موارد و ماده یادشده، شرایطی باید مورد توجه قرار گیرد: قصد تملک به یکی از روش‌های ذکر شده در تبصره ۲ ماده ۴ قانون اخیر از طریق ابلاغ کتبی، انتشار در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار یا آگهی در محل، به اطلاع صاحب حق برسد؛ صاحبان حق با وجود نیت تملک در زمان تعیین‌شده یا پیش از صدور سندی به نام دولت یا دستگاه دولتی مراجعه نکنند؛ در حالتی که با مراجعه نهاد دولتی مشکلاتی برای ملک وجود داشته باشد، از جمله اعتراض به ثبت، صدور سند معارض یا اشتباه در حدود با نام مالک، یا ابهامات حقوقی درباره ملک، تنظیم سند رسمی امکان‌پذیر نیست و از این جهت نمی‌توان به صدور سند امیدوار بود؛ قیمت ملک مورد تملک باید در صندوق ثبت محل تودیع شود؛ و اداره ثبت محل موظف است بر مبنای اسناد توافقی میان طرفین، از طرف دادستان آن محل یا نماینده حوزه قضایی آن محل، مدارک مربوط به مالکیت از جمله مقدار، میزان و مساحت املاک و تأسیسات را به نام دستگاه مربوطه دولتی صادر کند.

ماده ۹ لایحه قانونی نحوه خرید نیز مقرر می‌نماید که در صورتی که فوریت اجرای طرح با ذکر دلایل موجه به تشخیص وزیر دستگاه اجرایی لازم باشد، به نحوی که عدم تسریع در انجام طرح موجب ضرر و زیان جبران‌ناپذیری شود، دستگاه اجرایی می‌تواند پیش از انجام معامله قطعی و با تنظیم صورت‌مجلس وضع موجود ملک با حضور مالک یا نماینده وی و در غیاب او و نماینده دادستان و کارشناس رسمی، نسبت به تصرف و اجرای طرح اقدام کند؛ لکن دستگاه اجرایی مکلف است حداکثر تا سه ماه از تاریخ تصرف، نسبت به پرداخت با تودیع قیمت عادله طبق مقررات این قانون اقدام کند. طبق ماده فوق، دستگاه اجرایی در صورتی می‌تواند پیش از انجام معامله قطعی ملک را تصرف و نسبت به اجرای طرح اقدام کند که شرایط ذیل را دارا باشد: فوریت اجرای طرح ضروری باشد؛ دلایل فوریت اجرای طرح بایستی موجه باشد و تشخیص این امر بر عهده وزیر دستگاه اجرایی با بالاترین مقام دستگاه تملک‌کننده است؛ در صورت فوریت اجرای طرح ضروری است که عدم تسریع در انجام طرح موجب ضرر و زیان جبران‌ناپذیر شود؛ وضع موجود ملک بایستی با حضور مالک یا نماینده وی و در غیاب او نماینده دادستان و کارشناس رسمی صورت‌مجلس شود؛ دستگاه اجرایی موظف است ظرف سه ماه از تاریخ تصرف، بهای ملک را تودیع کند؛ و در صورتی که بهای ملک در ظرف مهلت مقرر پرداخت نشود، مالک یا صاحب حق می‌تواند به دادگاه عمومی محل مراجعه و درخواست توقیف عملیات اجرایی را کند؛ محاکم صالح موظف هستند به ادعای مالک یا صاحب حق خارج از نوبت رسیدگی نمایند؛ و رفع توقیف عملیات اجرایی منوط به پرداخت قیمت تعیین‌شده است. (میرشفیعی و همکاران، ۱۴۰۰).

نتیجه گیری

بررسی حقوق مالکانه شهرداری نشان می‌دهد که این نهاد عمومی غیردولتی، بر اساس تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری، مالک املاک عمومی مانند معابر، میدان‌ها و پارک‌ها محسوب می‌شود؛ اما این مالکیت از سنخ «تملک اداری» است، نه مالکیت خصوصی مدنی. به بیان دیگر، شهرداری صرفاً «امین» و «مدیر» این اموال برای شهروندان است و حق واگذاری آزادانه آن‌ها را ندارد. ماده ۴۵ آیین‌نامه مالی شهرداری نیز اموال را به دو دسته عمومی و اختصاصی تقسیم کرده و اموال عمومی را از قلمرو آزادی تصرف مالکانه خارج ساخته است. بنابراین، هرگونه واگذاری املاک عمومی غیرمتروکه بدون تأمین معوض، مزایده و جلب رضایت شورای شهر، خارج از حدود اختیارات قانونی و قابل ابطال در دیوان عدالت اداری است.

www.jamv.ir
ISSN: 2645-4572

در مقابل، اموال اختصاصی شهروندان نیز در نقطه تلاقی با اقدامات شهرداری قرار می‌گیرند. شهرداری برای اجرای طرح‌های عمرانی، ابتدا مکلف به تحصیل توافق مالک است و در صورت عدم توافق، مطابق ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی، اقدام به تملک قهری می‌کند. این تملک مشروط به وجود طرح مصوب، رعایت تشریفات قانونی، تودیع قیمت عادله در صندوق ثبت و صدور سند به نام دستگاه اجرایی است. ماده ۹ همین قانون نیز در موارد فوریت، تصرف پیش از معامله قطعی را مجاز دانسته، اما پرداخت بهای عادله ظرف سه ماه را الزامی کرده است.

با این حال، چالش‌هایی مانند تأخیر در پرداخت بهای عادله، عدم رعایت تشریفات قانونی و ابهام در معیار تعیین قیمت، همچنان به‌عنوان موانع جدی در مسیر تحقق عدالت تملکی باقی مانده است. رویه قضایی دیوان عدالت اداری نیز مصوبات کمیسیون ماده ۵ و سایر مراجع را در صورت واگذاری املاک عمومی بدون رعایت شرایط قانونی، باطل کرده است. این رویکرد تأییدی است بر اینکه حقوق مالکانه شهرداری بر املاک عمومی، ماهیتی مشروط، اداری و مبتنی بر منفعت عمومی دارد.

در مجموع، تعادل میان منافع عمومی و حقوق فردی ایجاب می‌کند که شهرداری در مقام اداره اموال عمومی، نقش شبه‌حاکمیتی ایفا کند و در مقام تملک املاک خصوصی، رفتاری شبیه یک شخص حقوقی خصوصی داشته باشد؛ اما در هر دو حالت، به‌سبب منافع عمومی حاکم بر فعالیت خود، ناگزیر به رعایت تشریفات خاص قانونی است و آزادی عمل یک مالک خصوصی را ندارد. بنابراین، شناخت دقیق ماهیت حقوقی اموال و مرزبندی میان آن‌ها، پیش‌نیاز هرگونه اعمال حق مالکانه از سوی شهرداری است.

پیشنهادات

۱. تدوین دستورالعمل واحد تملک: تهیه و ابلاغ دستورالعمل جامع و شفاف برای تشریفات تملک املاک خصوصی و عمومی، با ذکر دقیق مهلت‌ها، مراجع صالح و معیارهای تعیین قیمت عادله، به‌منظور کاهش اختلافات و جلوگیری از ابطال اقدامات در دیوان عدالت اداری.

۲. ایجاد سامانه الکترونیک تملک: راه‌اندازی سامانه‌ای برای ثبت، پیگیری و اطلاع‌رسانی مراحل تملک، از اعلام قصد تملک تا تودیع قیمت و صدور سند، به‌نحوی که مالکان بتوانند وضعیت ملک خود را به‌صورت برخط مشاهده کنند و از تأخیرهای غیرضروری جلوگیری شود.

۳. آموزش تخصصی کارکنان شهرداری: برگزاری دوره‌های آموزشی مستمر برای کارشناسان حقوقی و اجرایی شهرداری در زمینه قوانین تملک، رویه قضایی دیوان عدالت اداری و احکام فقهی مربوط به سلطنت افراد بر اموال، به‌منظور ارتقای کیفیت اقدامات و کاهش نارضایتی شهروندان.

۴. تقویت سازوکار جبران خسارت: پیش‌بینی سازوکار مالی و اداری مناسب برای پرداخت به‌موقع بهای عادله و جبران خسارات ناشی از تأخیر، از جمله تخصیص بودجه اختصاصی و ایجاد صندوق ذخیره تملک در شهرداری‌ها، تا از طرح دعاوی متعدد علیه شهرداری و تحمیل هزینه‌های اضافی جلوگیری شود.

منابع

- ✓ امامی، حسن، (۱۳۷۵)، حقوق مدنی، جلد اول، تهران: انتشارات کتابفروشی اسلامیه.
- ✓ بهشتیان، سید محسن، (۱۳۸۶)، روش تملک اراضی و تأمین حقوق مالکانه اشخاص نسبت به املاک واقع در طرح‌های عمومی شهرداری، مجله حقوقی عدالت آراء، (۶ و ۷)، ص ۹۸.

www.jamv.ir
ISSN: 2645-4572

- ✓ جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۸۲)، ترمینولوژی حقوق (چاپ سیزدهم)، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- ✓ عدل، مصطفی، (۱۳۷۸)، حقوق مدنی، قزوین: نشر طه.
- ✓ علیزاده، مهدی، بهشتیان، سید محسن، (۱۳۹۶)، بررسی محدودیت‌های حقوق مالکانه در قانون شهرداری‌ها، مدیریت شهری، شماره ۴۹، صص ۴۸۹-۴۹۷.
- ✓ کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۰)، اموال و مالکیت، تهران: نشر دادگستر.
- ✓ محسنی جهرمی، محسن، خیری مظفری، مرتضی، (۱۴۰۱)، نظم حقوقی حاکم بر اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، همایش ملی مطالعات بنیادین فقهی، حقوقی؛ نظریه‌ها، رویکردها، چالش‌ها، مشهد.
- ✓ معین، محمد، (۱۳۸۷)، فرهنگ فارسی (لغت‌نامه)، تهران: چاپخانه سپهر.
- ✓ موسوی، فرشته‌سادات، (۱۴۰۳)، واکاوی ابعاد حقوقی و موانع قانونی در تملک اراضی و املاک شهری توسط نهادهای شهرداری، نهمین همایش بین‌المللی فقه و حقوق، وکالت و علوم اجتماعی، همدان.
- ✓ میرشفیعی، منصوره‌السادات، امام، سید محمدرضا، بهرامی خوشکار، محمد، (۱۴۰۰)، تملک شهرداری در املاک خصوصی واقع‌شده در طرح‌های عمرانی از نگاه فقه امامیه، مطالعات فقه اقتصادی، دوره ۳، شماره ۴، صص ۱۹-۳۵.
- ✓ نوحه‌سرا، محمدمهدی، دهقانی، علیرضا، (۱۴۰۳)، مبانی حقوقی حاکم بر تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران، نهمین همایش بین‌المللی فقه و حقوق، وکالت و علوم اجتماعی، همدان.