

بررسی حقوقی شرایط تملک اراضی

در طرح های عمومی و عمرانی

(تاریخ دریافت ۱۴۰۴/۰۲/۱۷، تاریخ تصویب ۱۴۰۴/۰۳/۲۶)

امیررضا مصحفی^۱

کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد رباط کریم

حمیدرضا مصحفی

کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد رباط کریم

چکیده

دستگاه های اجرایی برای تأمین رفاه و امنیت عمومی، اقدام به تصرف اراضی بایر و دایر می کنند. این تصرفات بر اساس قوانین لایحه نحوه خرید و تملک اراضی مصوب سال ۱۳۵۸ صورت می گیرد و شامل پروژه های عمومی و عمرانی مانند ساخت بیمارستان ها و کمربندی ها است. پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی نشان می دهد که در فرآیند تملک اراضی، مشکلات و موانع متعددی وجود دارد. تملک اراضی، به ویژه در فقه اسلامی، باید بر اساس اصولی چون «لا ضرر» و «لا حرج» انجام شود و حقوق مالکین رعایت گردد. تصرف بدون رضایت مالکین ممکن است به عنوان «غصب» تلقی شود که در فقه اسلامی ممنوع است. با توجه به اهمیت اجرای سریع طرح های عمرانی، گاهی ارزش های حقوقی و قانونی تملک نادیده گرفته می شود که می تواند منجر به دعاوی حقوقی و هزینه های سنگین گردد. این وضعیت همچنین مشکلاتی برای مالکین و دیگر اشخاص به وجود می آورد و نارضایتی هایی را در پی دارد. هدف این پژوهش، بررسی شرایط و قوانین مربوط به خرید و تملک اراضی برای پروژه های عمومی و عمرانی می باشد.

واژگان کلیدی: تملک اراضی، پروژه عمومی، قوانین، طرح های عمرانی

^۱ نویسنده مسئول

مقدمه

با توسعه جوامع و رشد تکنولوژی و صنعت، حکومت‌ها جهت اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی خود به زمین بیشتری نیاز پیدا می‌کردند. حکومت‌های سابق و قبل از دوره قانون‌گذاری برای اجرای این برنامه‌ها، املاک و اراضی اشخاص خصوصی را تصرف می‌کردند و ممکن بود بابت این تصرف، وجهی هم پرداخت کنند. ولی بعد از دوره قانون‌گذاری، قانون‌گذاران با توجه به نظریه قدرت عمومی و خدمت عمومی و اقتدار دستگاه‌های اجرایی، در خصوص تملیک املاک و اراضی توسط دولت و دستگاه‌های اجرایی قوانین زیادی تصویب کردند و آن‌ها را مکلف کردند تا در صورت نیاز به اراضی اشخاص، تشریفات خاصی را رعایت کنند. (پندار، ۱۳۹۷: ۵۹) یکی از مهمترین این قوانین در ایران، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب با اصلاحات و الحاقات بعدی آن (تبصره الحاقی) است. مسأله مهم این است: مطابق این لایحه قانونی، تملیک اراضی و املاک توسط دولت و دستگاه‌های اجرایی به چه نحوی خواهد بود؟ و چه شرایط و تشریفات باید رعایت شود تا حقوق مالکان اراضی زائل نگردد.

اعمال طرح‌های عمومی و عمرانی یکی از مسئولیت‌های نهاد‌های دولتی است که قانون‌گذار برای تامین احتیاجات جامعه جهت اعمال وظایف یاد شده امتیازاتی برای نهاد‌های دولتی در نظر گرفته است که می‌توانند تحت شروط قانونی، املاک خصوصی افراد را در صورت عدم هماهنگی با آن‌ها و با پرداختن جریمه عادلانه تملک کنند. هر چند که با وسیع‌تر شدن دخالت دولت در شوون گوناگون زندگی مالکیت محدودیت‌های زیادی را متحمل شده ولی هنوز هم قاعده تسلیط تحت عنوان یک اصل از امتیاز و قابلیت زیادی برخوردار می‌باشد و تملک تحت عنوان یک استثنا بر قاعده بالا است. (امینی، کاشانی، ۱۳۹۶: ۲۶)

از این رو با فهم تملک به عنوان یک استثناء ما بایستی در تفسیر و تحلیل قوانین تملک

این را مد نظر داشته باشیم و شرایطی را که مقنن برای این منظور مقرر داشته رعایت نماییم. با عنایت به اصول قانون اساسی قوانین موضوعه، قواعد فقهی و اصول کلی حقوقی مالکیت خصوصی اشخاص بر اموالشان باید محترم شمرده شود و از طرفی اجرای طرح های عمرانی توسط موسسات و شرکت های دولتی و وابسته به دولت و شهرداری ها در پاره ای از اوقات، نیازمند تملک اراضی اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی می باشد. جمع بین منافع خصوصی و مصالح عمومی و جمعی در این تقابل چگونه باید سامان داده شود؟ تا هم نیازهای اجتماعی تامین گردد و هم حقوق اشخاص محترم شمرده شود، در صورتی که دولت ناچار به تملک اراضی باشد اختیار تملک اراضی اشخاص با چه کسی و تحت چه شرایطی صورت می پذیرد؟ مبانی شرعی اعمال حاکمیت دولت جهت تملک اراضی، بر چه منطقی استوار است؟ و آیا تمام شرکت های دولتی و موسسات وابسته به قوای حاکمه برای تملک اراضی از ملاک واحدی تبعیت می کنند؟ همچنین آیا دولت و شهرداری ها قبل از پرداخت ثمن یا خسارات وارده به املاک مجاز به تصرف اراضی می باشند یا خیر؟ در ادامه به این سوالات خواهیم پرداخت.

دولت باید از اراضی دولتی و مباحات و انفال برای اجرای طرح های خود استفاده نماید. لذا استفاده اراضی اشخاص تنها زمانی مجوز قانونی و شرعی دارد که راه جایگزین وجود نداشته باشد ولی متأسفانه قوانین ما که در ادامه به آن خواهیم پرداخت، نشان دهنده این است که تمام موسسات و شرکت های دولتی و نهادهای عمومی غیر دولتی از ملاک واحدی برای تملک اراضی اشخاص تبعیت نمی کنند. زمین به دلایل مختلفی از جمله فنا ناپذیری و افزایش روز افزون ارزش معاملاتی و نیز به عنوان مهم ترین عامل تولید از دیر باز مورد توجه اشخاص و حکومت ها و دولت ها بوده است. بنابراین دولت و سازمان های اجرایی برای جلوگیری از تلفات و صدمات جانی و مالی افراد تحت شرایط و مقررات قانونی که عبارت اند از: وجود طرح مصوب، ضرورت و نیاز اجرای طرح در دستگاه اجرایی، تامین اعتبار لازم، استفاده از اراضی بایر و دایر، عدم وجود اراضی ملی و دولتی جهت اجرای طرح

و... می توانند جهت اجرای پروژه های عمومی و عمرانی اراضی و املاک اشخاص را تصرف نمایند. (موسی نژاد، ۱۳۸۶: ۸۸) اما با این اوصاف مشکلات و موانع بسیار زیادی برای اجرای پروژه عمومی و عمرانی طبق قوانین لایحه خرید و تملک اراضی وجود دارد. همچنین، تملک اراضی یکی از مباحث کلیدی در فقه اسلامی و حقوق عمومی است که در فرآیند توسعه و اجرای پروژه های عمرانی و عمومی نقش بسزایی دارد. این موضوع نه تنها به دلیل اهمیت اقتصادی و اجتماعی آن، بلکه به خاطر تأثیرات آن بر حقوق فردی و جمعی، از اهمیت ویژه ای برخوردار است.

در فقه اسلامی، تملک اراضی به عنوان یک عمل حقوقی، نیازمند رعایت اصول و قواعد مشخصی است که بر مبنای عدالت، مصلحت عمومی و رعایت حقوق مالکین شکل گرفته است. تملک می تواند به صورت اختیاری (خرید و فروش) یا اجباری (تملک به منظور عمومی) باشد و هر یک از این روش ها دارای قواعد و ملاحظات خاص خود است. (گرچی، ۱۳۹۸: ۲۱)

گفتار اول- شرایط و مقررات لازم جهت به دست آوردن جواز تملک

تملک اراضی توسط شهرداری و دولت در صورتی به عمل می آید که ملک شخص در مسیر اجرای طرح قرار گرفته باشد، منظور از طرح هم به بیان ساده، برنامه مصوب دستگاه های اجرایی و دولت به معنای عام و شهرداری ها به مفهوم اخص می باشد، هدف از این تصرف و تملک نیز برای اجرای عملیات عمرانی، نظامی و عمومی مانند: احداث پارک، احداث کمربندی، بیمارستان و حتی ساخت پادگان نظامی است، و سبب می شود که ملک اشخاص توافقاً و یا گاهی به قهر و غلبه از تصرف و مالکیت آن ها خارج شده و به ملکیت دولت در بیاید هر چند که رضایت باطنی در میان نباشد. (حسنوند، ۱۳۹۰: ۲۳)

سازمان های اجرایی و دولت هر ساله هزاران طرح عمومی و عمرانی دارند که بسیاری از این طرح ها برای رفاه و آسایش اشخاص و حتی سلامت آنان ضروری است. بسیاری از طرح های فوق هرگز به مرحله اجرا نمی رسد. از سوی دیگر رشد و تکامل تمدن بشری و زندگی

شهری و طرح های توسعه ای کشور برای حفظ منافع عمومی ضرورت دارد. از بعد دیگر احترام به مالکیت خصوصی افراد از قوانین عادی و اصول اساسی اسلام بوده است. (بشیری، ۱۳۹۷: ۴۳۸)

بنابراین، راه حل مشکلات فوق واگذاری امتیازاتی به دولت و کاستن از اختیارات و سلطه شهروندان بر اموالشان به نفع منافع و مصالح عمومی است. در این راستا قوانین لایحه نحوه خرید و تملک اراضی برای طرح های عمومی و عمرانی سال ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ به تصویب رسید. که در ادامه به شرایط این قانون خواهیم پرداخت.

بند اول-وجود طرح مصوب

بر اساس ماده یک اعلامی اولین شرط لازم جهت تملک اجباری اراضی توسط دولت و شهرداری ها وجود طرح مصوب عمومی و عمرانی و نظامی بر حسب مورد است. لذا در جهت تبیین بهتر موضوع به تعریف طرح و ضوابط و شرایط تصویب آن می پردازیم.

در قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ در خصوص مفهوم طرح های عمرانی که غالباً واجد جنبه عمومی اند، در بند ده ماده یک آمده است. منظور مجموعه ای از عملیات و خدمات مشخصی است، که بر اساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی که توسط دستگاه های اجرائی انجام می شود، طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف های برنامه عمرانی پنج ساله به صورت سرمایه گذاری ثابت شامل هزینه های غیرثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می گردد و تمام یا قسمتی از هزینه های اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تامین می شود. (رحمانی، ۱۳۹۵: ۵۸)

بر همین اساس نیز در ماده یک لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ در خصوص ویژگی های یک طرح عمومی یا عمرانی یا نظامی حسب مورد، ابتدائاً می بایست، کلیه مراحل آغاز تا خاتمه پروژه اجرایی با رعایت ضوابط ضرورت و چارچوب های دقیق اجرایی طرح مشخص گردیده باشد و این مراحل بر اساس مطالعات و بررسی کارشناسی شده در مراجع صلاحیت

دار مصوب شده و انجام اهداف طرح را امکان پذیر نماید و روش های اجرایی و برنامه زمان بندی و اعتبار لازم تعیین و تخصیص داده شده باشد و نهایتاً با طی مراحل مذکور بر اساس ماده ۲ قانون اعلامی باید به تصویب بالاترین مقام اجرائی دستگاه اجرائی رسیده باشد. (زرگوش، ۱۳۹۱: ۸۶)

در فقه اسلامی، تملک اجباری اراضی باید با رعایت اصول و قواعد خاصی انجام شود که به شرح زیر است. (محقق داماد، ۱۳۸۱: ۵۳)

اصل (لا ضرر): این اصل به معنای عدم ایجاد ضرر به دیگران در فرآیند تملک است. بنابراین، دولت باید اطمینان حاصل کند که تملک اراضی به حقوق مالکین آسیب نمی زند. اصل (لا حرج): این اصل به معنای عدم ایجاد سختی و مشقت برای مالکین در فرآیند تملک است. تملک اجباری باید به گونه ای باشد که مالکین دچار مشکل نشوند.

غصب: تصرف در ملک دیگری بدون رضایت مالک به عنوان غصب شناخته می شود و در فقه اسلامی ممنوع است. بنابراین، تملک اجباری باید با رعایت حقوق مالکین و جلب رضایت آنها انجام گیرد.

تأمین عوض: طبق فقه اسلامی، در تملک اجباری باید عوض مناسب و عادلانه ای به مالکین پرداخت شود تا حقوق آنها حفظ گردد.

این قواعد فقهی به وضوح نشان دهنده الزامات قانونی و اصولی هستند که باید در فرآیند تملک اجباری اراضی رعایت شوند و به تأمین حقوق مالکین کمک می کنند.

بند دوم- نیاز دستگاه اجرایی و ضرورت اجرای طرح

در کنار ضرورت وجود طرح مصوب بر اساس مواد (۱) و (۲) لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۱۷ که مقرر نموده است «هرگاه دستگاه های اجرایی برای رفاه عمومی و طرح ها عمرانی نیاز به اراضی داشته باشد که آن اراضی برای اشخاص حقیقی یا حقوقی باشد با تأمین مبلغ اراضی توسط دستگاه اجرایی یا سازمان برنامه و بودجه، اقدام به خرید و تملک اراضی می نمایند.» همچنین «فوریت در اجرای طرح های

ذکر شده باید لازم و ضروری باشد».

نیاز دستگاه اجرایی و ضرورت اجرای طرح هم به عنوان شرط دیگر تملک قهری و سلب مالکیت خصوصی افراد در تملک اراضی توسط دولت و شهرداری باید وجود داشته باشد. که بر اساس مقررات اعلامی شرط احراز تحقق ضرورت و نیاز اجرای این طرح در تصویب بالاترین مقام اجرائی دستگاه اجرائی اعلام شده است و با توجه به ذکر عبارت نیاز و ضرورت در ماده دو لایحه قانونی نحوی خرید و تملک اراضی، میزان تملک اراضی توسط دولت و شهرداری در اجرای طرح های عمومی و عمرانی و نظامی نباید زائد بر حد نیاز و ضرورت دستگاه اجرایی بوده و موجب تضییع و نقض اصل تسلیط حقوق مالکانه اشخاص گردد. (خلیلی، ۱۴۰۰: ۶۴)^۱

سوالی که در اینجا مطرح می گردد این است، ضمانت اجرای تملک املاک اشخاص به صرف نیاز و عدم تصویب آن در قالب طرح چیست؟ به نظر می رسد چنانچه نیاز مزبور در قالب طرح نباشد، تملک و تصرف املاک نیز تحقق پیدا نمی کند. چون تشریفات مزبور اهمیت فوق العاده ای داشته و مربوط به نظم عمومی است و لازمه ی تملک هم چنین مشخص شدن نیاز و تصویب طرح جهت رفع آن و تعیین حدود و ثغور آن می باشد. بنابراین، در صورتی که بدون وجود طرح املاک اشخاص تملک شده باشد، معامله مزبور قابل ابطال است. اهمیت شرط مذکور در آرای دیوان عدالت اداری نیز مورد تأکید قرار گرفته است. (محقق داماد، ۱۳۸۱: ۸۷)

برای مثال: اداره کل راه و شهرسازی استان تهران جهت رفع مشکلات و کاهش بار ترافیکی شهر قلعه نو (محور ری- ورامین) و جلوگیری از تلفات و صدمات جانی و مالی مردم اقدام به احداث کمربندی قلعه نو نمود. همانطور که مشخص است، فوریت در اجرای این طرح ضروری و لازم می باشد.

بند سوم-تأمین اعتبار لازم جهت تملک اراضی

شرایط بعدی جهت تملک قهری اراضی و املاک توسط دولت و سازمان اجرایی بر اساس بخش انتهایی ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی تأمین اعتبار مالی لازم توسط دستگاه اجرایی و یا تعیین ردیف اعتبار مالی توسط سازمان برنامه و بودجه جهت اجرای طرح اعلامی است. در پروژه کمربندی قلعه نو مبالغ اراضی کشاورزی تصرف شده توسط کارشناسان رسمی دادگستری در امور کشاورزی تعیین و توسط فرمانداری ویژه شهرستان ری تأمین اعتبار گردید و در صندوق ثبت اسناد و املاک کشور واریز گردیده شد. (حجتی اشرفی، ۱۳۹۱: ۸۹)

مسائل مربوط به تعیین قیمت ملک در تملک اراضی توسط دولت و شهرداری مهم ترین اصل در معاملات بین اشخاص توافق می باشد. بنابراین، اگر بین مالک و دولت و شهرداری توافقی در خصوص قیمت پرداختی حاصل شود بر مبنای توافق صورت گرفته عمل می شود، اما اگر در این خصوص بین آن ها توافقی حاصل نشده باشد، سوال این است که معیار قیمت پرداختی به مالک چیست؟ بر اساس ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت «مالک تعیین قیمت عبارت است از بهای عادلانه روز تقویم اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و خسارات مشابه واقع در حوزه عملیات طرح بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح در قیمت آن ها»، همچنین براساس ماده واحده قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری ه امصوب ۱۳۷۰ «در کلیه قوانین و مقرراتی که شهرداری ها مجاز به تملک ابنیه، املاک و اراضی قانونی مردم می باشند، در صورت عدم توافق بین دولت 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 دادگستری و مورد وثوق که یک نفر به انتخاب دولت 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 الاجرا است، در صورت عدم توافق در انتخاب کارشناس سوم،

دادگاه صالح محل وقوع ملک، اقدام به معرفی کارشناس خواهد نمود»

با توجه به مقررات لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب، آیا بهای ملکی که در طرح یکی از مراجع دولتی یا شهرداری قرار گرفته است، با توجه به قیمت روز و با در نظر گرفتن اینکه ملک در طرح است تعیین می‌شود یا خیر؟ در پاسخ به نظریه اداره کل حقوقی و تدوین قوانین، شماره ۷/۵۵۳- مورخ ۱۳۸۱/۱/۲ استناد می‌کنیم، بهای ملک باید با توجه به وضعیت کاربری موجود یا مشابه آن بنا به مورد، به قیمت عادلانه روز یا در مورد نیاز شهرداری ها، به قیمت روز تعیین و پرداخت شود، نه با لحاظ تاثیر طرح مورد نظر، این نظریه در واقع عقیده کسانی را که قیمت عادلانه روز را همان قیمت روز می‌دانند رد می‌کند و طبق این نظریه برای املاک مورد نیاز سازمان های اجرایی و شهرداری ها قیمت روز بدون لحاظ تاثیر طرح مورد نظر و برای بقیه موارد قیمت عادلانه روز بدون لحاظ تاثیر طرح مورد نظر می باشد (خلیلی، ۱۴۰۰: ۲۹)

بند چهارم-عدم وجود اراضی ملی و دولتی جهت اجرای طرح

در تبصره (۱) ماده (۲) لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی به عدم وجود اراضی ملی و دولتی جهت اجرای طرح در جهت بقا و احترام به حقوق مالکیت اشخاص به عنوان شرط ضروری دیگر تملک اراضی توسط دولت و شهرداری ها تاکید شده است. در این تبصره مقرر گردیده است «دستگاه اجرائی موظف است برای اجرای طرح حتی المقدور از اراضی ملی شده یا دولتی استفاده نماید، عدم وجود این قبیل اراضی حسب مورد باید به تایید وزارت جهاد کشاورزی و عمران روستایی در حال حاضر وزارت جهاد کشاورزی یا سازمان زمین شهری یا سازمان عمران اراضی شهری در تهران و اداره کل و شعب مربوط در استان ها رسیده باشد» لازم به ذکر است، در ماده ۱۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی مصوب ۱۳۵۸ به عدم وجود اراضی ملی و دولتی و در راستای تسهیل روند اجرای این لایحه، قانون گذار دستگاه های اجرایی دولتی را نیز در صورت احراز ضرورت واگذاری

املاک در هیات دولت موظف به واگذاری و دراختیار قراردادن املاک خود به صورت بلاعوض جهت اجرای طرح مصوب نموده اند. (موسوی، ۱۴۰۲: ۱۲۰)

نکته حائز اهمیت اینکه، دولت و دستگاه های اجرایی برای اجرای پروژه های عمومی و عمرانی باید ابتدا از اراضی بایر و سپس اراضی دایر استفاده کنند.

بند پنجم- اعلام قصد دولت و سازمان اجرایی مبنی بر تملک اراضی و املاک به مالکان

شرایط بعدی جهت تملک قهری املاک افراد در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک، اعلام قصد تملک دولت و دستگاه های اجرایی به مالک یا دارندگان حقوق قانونی ملک مورد تملک است. که بر اساس تبصره (۲) ماده (۴) لایحه قانونی نحوه خرید و تملک مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ به دو شیوه به مالک یا دارندگان حقوق قانونی انجام می پذیرد. (قانون تملک اراضی برای برنامه های عمومی مصوب ۱۳۸۵)

۱- ارسال اظهارنامه رسمی یا نامه اداری

۲- انتشار در جراید یا آگهی در محل

در پروژه احداث کمربندی قلعه نو، اداره راه و شهرسازی استان تهران برای تصرف اراضی دایر در دو نوبت اقدام به انتشار آگهی نمود (گزارش سالانه پروژه های عمرانی و تملک اراضی وزارت راه و شهرسازی، سال ۱۴۰۳)

بنابراین، طبق ماده ۸ قانون نحوه خرید و تملک اراضی، اگر مالکان از انجام معامله یا توافقات با دستگاه های اجرایی خودداری کنند. یا مجهول مکان باشند یا فوت کرده باشند یا ... برای جلوگیری از وقفه یا تاخیر در اجرای پروژه ها به شرح زیر اقدام می گردد

«اگر مالک طی ۱ ماه از تاریخ انتشار آگهی در روزنامه کثیرالانتشار از معرفی کارشناس رسمی خودداری کند یک اخطار ۱۵ روزه به او ابلاغ می شود و اگر باز هم کارشناس رسمی معرفی نکند. دادگاه خودش جای مالک کارشناس رسمی دادگستری (به طور قرعه) معرفی می کند. بعد از کارشناسی اراضی مالک مبالغ اراضی صاحبان در صندوق ثبت اسناد و

املاک به شماره ای حسابی که برای آن مالکان است واریز می گردد. و دیگر آن اراضی اسنادش بنام دستگاه اجرایی صادر می شود.»

بند شش-انطباق کاربری زمین مورد نیاز با طرح مصوب

یکی دیگر از شرایط لازم جهت تملک و تصرف املاک اشخاص این است، کاربری زمین یا ملک مورد نظر برای اجرای طرح های دولتی منطبق با طرح مصوب باشد. مطابق بند و ماده ۱۱ آیین نامه ی اجرایی قانون زمین شهری مصوب ۱۳۷۱/۳/۲۴ و تبصره ۸۴ قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه و ماده ۶ آیین نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۷۴، «دستگاه های اجرایی در صورتی مجاز به تملک و تصرف املاک می باشند که ملک مورد نظر جهت اجرای طرح با کاربری آن منطبق باشد و دستگاه اجرایی به هیچ وجه مجاز به استفاده از اراضی غیر از کاربری تعیین شده نیست.» (رضایی زاده: ۱۳۸۵: ۳۰) بنابراین، هر گاه کاربری زمین در طرح مصوب شهری مثلا: مسکونی با فضای سبز اعلام شده باشد و مثلا: اداره مخابرات جهت تأسیسات عمومی خود قصد تملک زمینی را داشته باشد مجاز به تملک نخواهد بود. اما چنانچه اجرای طرح در محل خاصی ضروری بوده به نحوی که تغییر محل اجرای آن غیر ممکن یا مشکل باشد، با پیشنهاد دستگاه اجرایی مراجع ذی ربط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یا کمیسیون موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ اقدام به تغییر کاربری زمین و انطباق آن با طرح مورد نیاز می نماید. مطابق ماده ۱۴ قانون زمین شهری، تغییر کاربری اراضی بلاشکال است. در صورت عدم رعایت این بند معامله ی مزبور قابل ابطال و ملک نیز قابل اعاده به مالک می باشد. نکته قابل توجه این است که در طرح های جامع و هادی شهرها، کاربری تمام اراضی موجود مشخص می گردد ولی به هر حال در برخی موارد، تغییر کاربری اراضی با توجه به شرایط موجود ضروری است. زیرا، تنها ارمغان رشد روزافزون جمعیت و مهاجرت های روستایی وسعت یافتن شهرهای کشور بوده و این توسعه محقق نمی گردد مگر به بهای تبدیل اراضی کشاورزی و باغ های حواشی شهرها به مناطق مسکونی. شرط منطبق

بودن کاربری زمین مورد نیاز با طرح مصوب در آرای دیوان عدالت اداری نیز مورد عنایت قرار گرفته است. (صاحب‌دل، ۱۳۸۵: ۴۳)

بند هفتم- رعایت مواد قانونی

به علت عدم رعایت مفاد لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک از سوی برخی از دستگاه امکانات های اجرایی و از آنجایی که زمان اجرای دقیق طرح های مصوب دستگاه های اجرایی به لحاظ عدم مالی و توان اجرایی مشخص نبود مالکان اراضی و املاکی که ملک آن ها با طرح های مصوب شهری تداخل داشت در بالاتکلیفی به سر می بردند و اختیار اعمال حقوق مالکانه خود را اعم از فروش، احداث بنا نداشتند. نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرحی تحت عنوان "قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها" را ارائه کردند که در تاریخ ۱۳۶۷/۸/۲۹ به تصویب رسید. طبق این قانون، تمامی وزارت خانه ها، سازمان ها، نهادها، شرکت های دولتی و شهرداری ها ملزم به موارد ذیل هستند:

۱. **اجرای طرح های عمومی یا عمرانی:** این طرح ها باید با تأیید وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی و با رعایت ضوابط مربوطه تصویب و اعلام شوند.
۲. **مکان طرح ها:** این طرح ها باید در اراضی و املاک شرعی و قانونی اشخاص، چه حقیقی و چه حقوقی، واقع شده و در محدوده شهرها و شهرک ها و حریم های حفاظتی آن ها قرار داشته باشند.
۳. **مدت زمان اقدام:** پس از اعلام رأی وجود طرح، حداکثر ظرف مدت هجده ماه باید نسبت به انجام معامله قطعی، انتقال اسناد رسمی و پرداخت بها یا عوض آن اقدام شود.

در مورد صلاحیت مرجع رسیدگی، اگر مالک اراضی تصرف شده توسط دولت یا شهرداری خواهان دریافت قیمت ملک باشد، دادگاه حقوقی به موضوع رسیدگی می کند. اما اگر مالک به دلیل عدم رعایت تشریفات قانونی درخواست ابطال تملک را داشته باشد، دیوان عدالت

اداری صالح به رسیدگی خواهد بود. (آیین نامه اجرایی قانون تملک اراضی مصوب ۱۳۸۶)

گفتار دوم- ملک موضوع تملک اراضی توسط دولت و شهرداری از دیدگاه حقوق اسلامی

تملك اراضی یکی از مسائل مهم در حقوق عمومی و حقوق اسلامی است که به دلیل اهمیت آن در تأمین نیازهای عمومی و توسعه زیر ساخت ها، نیاز به بررسی دقیق دارد. در این راستا، تملك اراضی توسط دولت و شهرداری ها موضوعی است که باید از منظر حقوق اسلامی تحلیل شود. (میر شفیعی، ۱۴۰۰: ۶۳)

بند اول- مفهوم تملك در حقوق اسلامی

تملك در حقوق اسلامی به معنای کسب مالکیت و حق تصرف بر اموال است. این مفهوم بر اساس اصول شرعی و فقهی تعریف می شود و شامل موارد زیر است. (محقق داماد، ۱۳۸۱: ۴۳)

۱- مالکیت مشروع: مالکیت باید از طریق روش های مشروع مانند خرید، هدیه، ارث و... به دست آید.

۲- حقوق و تکالیف مالک: مالک باید حقوق دیگران را رعایت کند و از تصرف در اموال دیگران بدون اجازه پرهیز کند.

ملک موضوع تصرف ویژگی خاصی ندارد، زیرا ممکن است، مربوط به شخص حقیقی یا حقوقی باشد- دارای ابنیه باشد یا نباشد- مشاع یا مفروز باشد- کاربری مسکونی داشته یا مزروعی باشد - دارای حق کسب و پیشه باشد یا نباشد.

در تملك اراضی توسط دولت و شهرداری ممکن است علی رغم تصویب طرح و قرار گرفتن ملک در طرح، دستگاه صاحب طرح برای تصرف و تملك، اقدامی ننماید. این تعلیق حقوق مالکانه مشکلاتی را برای مالکین ایجاد می نماید. لذا برای کم کاری دستگاه صاحب طرح، قانون گذار در قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها مصوب ۱۳۶۷ با اصلاحات سال ۱۳۸۰ مقرر داشت: «کلیه وزارتخانه ها، مؤسسات، سازمان ها، نهاد

ها، شرکت های دولتی یا وابسته به دولت و شهرداری ها و مؤسساتی که شمول قانون بر آن ها مستلزم ذکر نام باشد، مکلف می باشند در طرح های عمومی یا عمرانی که ضرورت اجراء آن ها توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرائی با رعایت ضوابط مربوطه تصویب و اعلان شده باشد و در اراضی و املاک شرعی و قانونی اشخاص اعم از (حقیقی و حقوقی) قرار داشته و در داخل محدوده شهرها و شهرک ها و حریم استحفاظی آن ها باشد، پس از اعلام رسمی وجود طرح، حداکثر ظرف مدت هجده ماه نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بهاء یا عوض آن طبق قوانین مربوطه اقدام نمایند» در صورتی که اجرای طرح و تملک املاک واقع در آن به موجب برنامه زمان بندی مصوب به حداقل ۵ سال بعد موکول شده باشد، مالکین املاک واقع در طرح از کلیه حقوق مالکانه مانند احداث یا تجدید بنا یا افزایش بنا و تعمیر و فروش و اجاره و رهن و غیره برخوردارند و در صورتی که کمتر از ۵ سال باشد مالک هنگام اخذ پروانه تعهد می نماید هر گاه زمان اجرای طرح قبل از پنج سال شروع شود حق مطالبه هزینه احداث و تجدید بنا را ندارد. (میر شفیع، ۱۴۰۰: ۷۰)

گفتار سوم-چالش ها و مسائل

تملك اراضی می تواند با چالش ها و مسائل متعددی مواجه شود که به آن ها خواهیم پرداخت.

۱- مخالفت مالکین: ممکن است مالکین با تملك اراضی خود مخالف باشند و این موضوع می تواند به اختلافات حقوقی و اجتماعی منجر شود. در پروژه احداث کمربندی قلعه نو، مالکین اراضی مخالف این امر بودن، علی رغم واریز مبلغ اراضی که توسط کارشناسان رسمی کشاورزی منتخب دادگاه بخش قلعه نو، تعیین گردید و در حساب مالکین اراضی در صندوق ثبت واریز شد. اما علیه اداره راه و شهرسازی استان تهران در محاکم قضایی اقدام به طرح دعوی نمودند. این امر سبب متوقف شدن پروژه به طور موقت گردید. (پایگاه اطلاعاتی وزارت راه و شهرسازی استان تهران)

۲- تأثیر بر معیشت مردم: تملک اراضی می تواند تأثیرات منفی بر معیشت مردم و زندگی روزمره آن ها داشته باشد.

۳- عدم شفافیت: در برخی موارد، عدم شفافیت در فرآیند تملک می تواند باعث بی اعتمادی مردم به نهادهای دولتی و شهرداری ها شود.

گفتار چهارم- شرایط تملک فوری

گاهی طی فرآیند تملک مبنی بر مذاکره با مالک و مسبوق بر آن ابلاغ مراتب به او زمان بر است در حالی که نیاز دستگاه صاحب طرح فوریت دارد، لذا مقرراتی وضع شده تا ضمن رعایت حقوق مالک، دستگاه مورد نظر سریع تر و آسان تر ملک واقع در طرح را تملک و تصرف نماید. (حبیب نژاد، ۱۳۹۸: ۷۵) ماده ۹ از لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، شرایط عمومی تملک اراضی توسط دولت و شهرداری در این باره مقرر داشته است «در صورتی که فوریت اجرای طرح با ذکر دلائل موجه به تشخیص وزیر دستگاه اجرائی ضرورت داشته باشد به نحوی که عدم تسریع در انجام طرح موجب ضرر و زیان جبران ناپذیری گردد، دستگاه اجرایی می تواند قبل از انجام معامله قطعی و با تنظیم صورت مجلس 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 نماید. لیکن دستگاه اجرایی مکلف است حداکثر تا سه ماه از تاریخ تصرف نسبت به پرداخت یا تودیع قیمت عادلانه طبق مقررات این قانون اقدام نماید»

همچنین در تبصره ماده ۹ قانون نحوه خرید و تملک اراضی مصوب ۱۳۵۸ مقرر گردیده «مالک یا صاحب حق می تواند در صورت عدم پرداخت بها در مدت مذکور با مراجعه به دادگاه صالح درخواست توقیف عملیات اجرایی را تا زمان پرداخت بها بنماید، و محاکم صالح به موضوع خارج از نوبت رسیدگی و حکم لازم صادر می نماید و در صورت پرداخت قیمت تعیین شده بلافاصله رفع توقیف عملیات اجرایی به عمل خواهد آمد»

نتیجه گیری

با توجه به افزایش جمعیت، توسعه شهرنشینی و پیشرفت صنعت و فن آوری و لزوم ایجاد امکانات رفاهی و ارائه خدمات بهتر به شهروندان، اهمیت دخالت دولت و سایر سازمان های ارائه دهنده خدمات عمومی روشن می گردد. برای اجرای طرح های عمومی و عمرانی، اداره راه و شهرسازی و شهرداری ها در برخی موارد نیاز به اراضی و املاکی دارند که در مالکیت اشخاص خصوصی است و مانند سایر اشخاص حقیقی و حقوقی دیگر، بایستی دولت نیز با آن ها به توافق رسیده و معامله نماید. البته قانون گذار به منظور تسهیل انجام وظایف دولت، تسهیلات و امتیازاتی برای آن در نظر گرفته و با ایجاد نهاد حقوقی تملک مقرر کرده، نهادهای عمومی و دولتی در صورت رعایت شرایط قانونی خاصی که در این پژوهش به آن پرداخته شد می توانند اراضی و املاک مورد نیاز خود را در صورت عدم رضایت مالکین، با پرداخت قیمت عادلانه تصرف نمایند و طبق ماده ۸ قانون نحوه خرید و تملک اراضی، مراجع قضایی از جانب مالکان اراضی به قید قرعه کارشناس جهت تعیین قیمت اراضی معین می کنند. اما نکته حائز اهمیت این است، بعد از اعلام نظر کارشناسان رسمی دادگستری و پرداخت قیمت توسط دستگاه های اجرایی، مالکان اراضی نسبت به قیمت تعیین شده اعتراض و اقامه دعوی علیه دستگاه های اجرایی می نمایند که این امر سبب افزایش حجم دعوی در مراجع قضایی شده است. بنابراین، با توجه به اینکه در قوانین لایحه نحوه خرید و تملک اراضی مصوب ۱۳۵۸ در خصوص اعتراض به قیمت تعیین شده توسط کارشناسان رسمی دادگستری صبحتی نشده است باید مراجع قضایی دادخواست اعتراض نسبت ارزیابی قیمت اراضی را وارد ندانسته و آن را رد نمایند. به عبارت دیگر در صورتی که سازمان های اجرایی و شهرداری ها براساس قوانین و مقررات اقدام ننمایند و یا اینکه حق مالک را پرداخت نکنند، مالک می تواند پیگیری و احقاق حق نماید. در غیر این صورت منطق حقوق خصوصی به صورت کامل بر روابط دولت و افراد خصوصی حاکم می شود، و هر کس خواهد توانست با پافشاری بر قیمت دلخواه خویش در ازای واگذاری اراضی خود اجرای

طرح های مزبور را معطل گذاشته و در نتیجه هزینه های اجرای طرح ها را به طور سرسام آوری افزایش دهد. همچنین، تملک اراضی توسط دولت و شهرداری ها از دیدگاه حقوق اسلامی باید با رعایت اصول عدالت، مصلحت عمومی و حقوق مالکیت انجام شود. این موضوع نیازمند تدوین قوانین و مقرراتی است که بتواند تعادل بین منافع عمومی و حقوق فردی را برقرار کند. توجه به نظرات و حقوق مالکین می تواند به بهبود فرآیند تملک و افزایش اعتماد عمومی نسبت به نهادهای دولتی و شهرداری ها کمک کند. بنابراین، برای بهبود فرآیند تملک اراضی و رعایت حقوق مالکین، می توان راهکارهای زیر را پیشنهاد داد:

۱- تدوین قوانین و مقررات شفاف و عادلانه در زمینه تملک اراضی که حقوق مالکین را محترم بشمارد.

۲- ایجاد نهاد های مستقل برای نظارت بر فرآیند تملک و رسیدگی به شکایات مالکین.

۳- آموزش و اطلاع رسانی به مردم درباره حقوق و تکالیف خود در زمینه تملک اراضی.

منابع و مآخذ

-قرآن کریم

- رضایی زاده، محمدجواد، (۱۳۸۵) «حقوق اداری (جلد اول)»، تهران: میزان.
- روحیان، محمدجواد، (۱۳۹۱) «تقابل مالکیت خصوصی اشخاص با طرر ههای عمرانی شهرداری»، تهران: مؤسسه حقوقی بینالمللی برهان سعادت.
- زرگوش، مشتاق، (۱۳۹۱) «حقوق اداری تملک و سلب مالکیت از سرمایه ها توسط دولت (جلد اول)، تهران: میزان.
- صدرزاده، افشار، (۱۳۷۴) «سلب مالکیت به سبب منافع عمومی»، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- محقق داماد، سید مصطفی، (۱۳۸۱) «قواعد فقه (بخش مدنی)»، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.
- موسی زاده، رضا، (۱۳۸۶) «حقوق اداری (جلد اول و دوم)، تهران: میزان.
- امینی، منصور و سید صادق کاشانی، (۱۳۹۶) «احترام به حق مالکیت در حقوق اساسی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۷۹.
- پندار، کمال، (۱۳۹۷) «بررسی حقوقی مالکیت خصوصی در راستای منافع عمومی»، مجله قانونیار، دوره دوم.
- حبیب نژاد، سید احمد و همکاران، (۱۳۹۸) «اصول حا کم بر جبران خسارت در تملک قانونی از سوی دولت و شهرداری ها»، مجله فقه و حقوق اسامی، سال دوم، شماره ۱۸.
- حسنوند، محمد و مهدی حسنوند، (۱۳۹۰) «واکاوی معیار جبران عادلانه در تملک اماکن خصوصی جهت استفاده عمومی توسط دولت»، مجله رأی، دوره هفتم

- گرجی ازندریانی، علی اکبر ، (۱۳۹۰) « ده فرمان حقوق عمومی: تأملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره چهل و یکم، شماره ۲.
- میرشفیعی، منصوره سادات و همکاران، (۱۴۰۰) « احکام تکلیفی تصرف اماک خصوصی در طرح های عمرانی شهرداری از منظر فقه اسلام»، مجله حقوق پزشکی، و پژوهشنامه نوآوری حقوقی
- آیین نامه اجرایی قانون تملک اراضی ۱۳۸۶
- بشیری، عباس، (۱۳۹۷). تملک املاک، اراضی، مستحذات دولتی و شهرداری ها، ناشر: جنگل، جاودانه، تهران.
- حجتی اشرفی، غلامرضا، (۱۳۹۱). مجموعه کامل قوانین و مقررات اراضی، کتابخانه گنج دانش، چاپ چهاردهم، تهران.
- خلیلی، علی، (۱۳۹۶). قوانین و مقررات مربوط به تملک اراضی، فصلنامه حقوق عمومی، شماره ۱۲.
- رحمانی، محمد، (۱۳۹۵). مجموعه قوانین و مقررات مربوط به تملک اراضی توسط دولت و شهرداری ها. انتشارات خط سوم، چاپ سوم، تهران.
- صاحبدل، محسن، (۱۳۸۵). رژیم حقوقی حاکم بر تغییر کاربری املاک، پایان نامه دوره کارشناسی ارشد، رشته حقوق خصوصی، دانشگاه قم.
- میرزایی، علیرضا، (۱۴۰۳). قوانین و مقررات اراضی در نظم حقوقی کنونی، ناشر: بهنامی، چاپ پنجم، تهران.
- موسوی، مهدی، (۱۳۹۳). حقوق مالکیت و تملک در پروژه های عمرانی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- مجموعه قوانین و مقررات لایحه نحوه خرید و تملک اراضی مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷

- مجموعه قوانین تملک اراضی برای اجرای برنامه های عمومی ۱۳۸۵
- وزارت راه و شهرسازی (۱۴۰۳) گزارش سالانه پروژه های عمرانی و تملک اراضی.