

تملك اراضی و املاک اشخاص خصوصی توسط وزارت نفت و نظام حقوقی جبران خسارت آن

محمدجواد رضایی زاده*

دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

محمد ذکائی

دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (پروفسور)

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۵/۲۶ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۹/۱۲/۱۱)

چکیده

یکی از مظاهر دخالت دولت و نهادهای عمومی در زندگی اجتماعی، اختیار سلب مالکیت از اراضی و املاک اشخاص با هدف تأمین منافع عمومی است. این دخالت که بر مبنای تأمین نظم و خیر عمومی و مصالح اجتماعی انجام می‌گیرد، زمینه ایجاد مسئولیت مدنی دولت را بر پایه مبانی مشخصی، مانند اصل برابری در برابر قانون و نظریه‌های سازماندهی زیان، خدمت عمومی و همبستگی اجتماعی، فراهم می‌نماید. در این میان، وزارت نفت با توجه به وظایف مهمی که در زمینه اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی برعهده دارد، براساس قوانین مختلفی مانند لایحه قانونی نحوه خرید و تملك اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی، حوزه صلاحیت گسترده‌ای را در زمینه سلب مالکیت از اراضی و املاک برای خود فراهم کرده و قانون، مسئولیت جبران خسارت مالکان را برعهده آن‌ها گذاشته است. با این حال، در فرضی که اقدامات دولت در این حوزه مبتنی بر شرایط قانونی نبوده و یا مصداق تصرف عدوانی باشد، راهکارهای مختلفی برای طرح دعوا علیه دولت در دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی حقوقی وجود دارد که مقاله پیش‌رو به تبیین و بررسی آن‌ها می‌پردازد.

واژگان کلیدی

دولت، سلب مالکیت، مسئولیت مدنی، منافع عمومی.

مقدمه

در روزگار کنونی و با توجه به حاکمیت نظریه دولت رفاه و توسعه دخالت قدرت عمومی در بسیاری از شئون و مظاهر زندگی اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و رفاهی، اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی در جهت تأمین منافع عمومی گریزناپذیر شده و برای رسیدن به این اهداف، تملک اراضی و املاک خصوصی در بسیاری از کشورهای جهان رایج گردیده است. در ایران نیز دولت و مؤسسات عمومی برای دستیابی به اهداف پیش‌گفته، ناگزیر از تملک اراضی اشخاص خصوصی هستند و از این رو و بر مبنای احکام حکومتی و ثانویه به تملک این اراضی می‌پردازند؛ زیرا سلب مالکیت از اموال مشروع مردم صرفاً بر اساس ضرورت و در جهت تأمین منافع عمومی و تحت شرایط خاصی توسط دولت مجاز است. در همین راستا، دستگاه مجری مکلف است تمامی شرایط مقرر در قانون را رعایت کند تا از مسئولیت معاف شده و صرفاً مکلف به پرداخت ارزش عادلانه‌ای برای جبران خسارت وارده به اشخاص باشد (حسینی‌نژاد، ۱۳۷۷: ۲۱۲). به سخن دیگر، اختیار دولت در تملک اراضی و همچنین تکلیف دولت به جبران خسارات وارده به اشخاص دارای مبانی قانونی مشخصی است و به همین دلیل در اعمال اختیارات بالا باید تمام شرایط مقرر قانونی رعایت شود. باین‌حال، در پاره‌ای از موارد، دولت و مؤسسات عمومی برای اجرای طرح‌های مصوب، ضوابط و شرایط مقرر قانونی را رعایت نمی‌کنند و بدون رعایت مواردی که قانون‌گذار پیش‌بینی کرده است، اقدام به تملک املاک و اراضی اشخاص می‌نمایند و طرح‌های ملی یا منطقه‌ای خود را در املاک تصرف‌شده اجرا می‌کنند. طبیعتاً در این فرض، تحقق مسئولیت مدنی دستگاه اجراکننده طرح بر مبنای نظریه تقصیر مسلم است و ارکان مسئولیت مدنی، یعنی عمل زیان‌بار و ضرر وارد شده و رابطه میان عمل زیان‌بار و ضرر وارده، به روشنی قابل تصور است (سالاری، ۱۳۹۱: ۱۲). در این میان، وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آن با توجه به گستره طرح‌های ملی و منطقه‌ای، نقش مهمی در تملک اراضی اشخاص خصوصی دارند و مسئولیت دستگاه مجری طرح نیز بر اساس اصول و قوانین برای جبران خسارت امری شناخته شده است. پرسش اصلی نیز با توجه به نقش این نهاد در فرایند تملک به این صورت کلی قابل طرح است که نحوه جبران خسارات وارده در اثر تملک اراضی و املاک توسط دولت در نظام حقوقی ایران چگونه است؟ این مقاله در پی پاسخ به این پرسش و به شیوه‌ای توصیفی-تحلیلی، سعی در تبیین مؤلفه‌های مؤثر در این موضوع دارد و در چهار بخش کلی تنظیم شده است. در بخش‌های اول و دوم به مبانی نظری دخالت دولت در سلب مالکیت از اراضی و املاک و مبانی نظری مسئولیت مدنی دولت پرداخته می‌شود و در بخش‌های سوم و چهارم نیز موضوع مورد مطالعه در این مقاله، با تحلیل قوانین ناظر بر سلب مالکیت توسط دولت و شیوه جبران خسارات وارده توسط دولت، بررسی می‌گردد.

۱. مبانی نظری اختیار دولت در سلب مالکیت از اراضی و املاک

یکی از مهم‌ترین مباحث مرتبط با سلب مالکیت از اراضی و املاک، مبانی و زمینه‌های نظری اختیار دولت در اعمال چنین صلاحیتی است. اهمیت این بحث در آن است که سلب مالکیت از اراضی و املاک، در تعارض با اهداف و منافع خصوصی افراد در جامعه است و با جنبه‌های مدنی حیات اجتماعی انسان، به‌ویژه اصل احترام به مالکیت خصوصی مغایرت دارد (رضایی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۰۲). برخی مبانی این اختیار را اعلام رضایت ضمنی مالکان و شهروندان نسبت به چنین اقدامی دانسته‌اند؛ به این معنا که اشخاصی که در شهر زندگی می‌کنند به طور ضمنی این واقعیت را می‌پذیرند که اگر زمانی شهر به املاک و اراضی آن‌ها نیازمند بود، نسبت به واگذاری املاک خود به متولیان شهر اقدام کنند و این امر یکی از پیش‌شرط‌های زندگی در محیط شهری است (کامیار، ۱۳۹۴: ۲۱۶).

با این حال و صرف‌نظر از مبانی پیش‌گفته، صاحب‌نظران اصلی‌ترین مبانی نظری اختیار دولت برای سلب مالکیت خصوصی را شامل موارد زیر دانسته‌اند:

۱.۱. نظم عمومی

به باور برخی، نظم عمومی اقتضا دارد دولت در مواقع لازم و در صورت وجود ضرورت به سلب مالکیت از اشخاص اقدام کند؛ زیرا در برخی شرایط، ادامه بقای زندگی اجتماعی و تأمین رفاه و آسایش عمومی، تنها در چارچوب انجام اقداماتی مانند سلب مالکیت قابل تحقق است و می‌تواند از طریق تحقق عدالت اجتماعی و اقتصادی به تأمین نظم عمومی در جامعه بینجامد (ملکوتی، ۱۳۹۶: ۴۳). البته درباره مفهوم نظم عمومی همواره اختلاف نظر وجود داشته و این مفهوم در اغلب آثار حقوقی، عرصه ارائه تعاریف گوناگون و حتی متعارض قرار گرفته است. اما در بیان کلی و به عنوان یکی از ویژگی‌های اصلی نظام اجتماعی، مفهوم نظم عمومی ناظر به آرامش و تعادلی است که لازمه ایفای نقش مناسب یک نظام حقوقی است و می‌توان گفت مفهوم پیش‌گفته در شرایط فقدان اموری که خلاف مقتضای ذات نهادهای اجتماعی عمل می‌کنند، محقق می‌گردد (امامی و همکاران، ۱۳۹۵: ۳۲).

سلب مالکیت در جهت تأمین نظم عمومی را می‌توان برای نمونه در جریان سلب مالکیت از مالکینی که به طور نامشروع مالک اموالی شده‌اند، مشاهده کرد. از این‌رو، اصل چهل و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با پیش‌بینی اختیار دولت برای اخذ اموال نامشروع از افراد، در عمل مبانی حقوقی روشنی را برای سلب مالکیت از اراضی و املاک نامشروع مشخص کرده است.

۲.۱. لزوم تأمین مصالح اجتماعی

یکی از تضادهای رایج در جامعه، تضاد میان مصالح فردی و مصالح اجتماعی است که لزوم انتخاب و ترجیح یکی از آنها را بر دیگری گریزناپذیر می‌سازد. صاحب‌نظران از دیرباز و با توجه به دلایلی مشخص، بر لزوم ترجیح مصالح اجتماعی بر مصالح فردی و شخصی افراد تأکید داشته‌اند و مبنای چنین گزینش و انتخابی را نیز غایت برتر و آثار بنیادی‌تر مصالح عمومی جامعه دانسته‌اند (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۱۱۵). به باور این گروه از صاحب‌نظران، هدف قواعد حقوقی تأمین سعادت اجتماع و ایجاد نظم در زندگی مشترک افراد است و از همین رو اگر حقوق تنها به زندگی و تأمین آزادی فرد توجه داشته باشد و نیازمندی‌های زندگی مشترک او را با دیگران در نظر نگیرد، نمی‌تواند در راستای تحقق هدف نهایی خود که تنظیم روابط اجتماعی است، گام بردارد. از این رو و برخلاف نظریه‌های طرفداران حقوق فردی، حقوق‌دانان طرفدار مصالح اجتماعی برآنند که افراد هیچ حق مطلق در برابر منافع عمومی جامعه ندارند، بلکه در مقابل، زندگی با دیگران مجموعه‌ای از تکالیف را برای آنها ایجاد می‌کند و به همین دلیل آزادی افراد عملاً چه در حوزه‌های اقتصادی و چه در حوزه‌های حقوقی، تنها در صورتی که در چارچوب تأمین منافع عمومی باشد، مورد احترام است (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۴۸۲).

براساس همین دیدگاه‌ها و با توجه به تقدم مصالح عمومی بر مصالح فردی، هر جا که مالکیت خصوصی به عنوان نماینده مصالح فردی جامعه در مقابل مصالح عمومی جامعه قرار بگیرد، قانون‌گذار از سلب مالکیت خصوصی به عنوان راهکاری برای تضمین تقدم مصالح عمومی بر مصالح فردی استفاده می‌کند (روحیان، ۱۳۸۹: ۵۵).

۳.۱. خیر عمومی

یکی از مهم‌ترین مبانی سلب مالکیت خصوصی که از دیرباز تا کنون مطرح بوده، نظریه خیر عمومی است که طرح اولیه آن توسط فیلسوفان یونانی ارائه شد و بعدها با دیدگاه‌های گروسوس، حقوق‌دان بزرگ هلندی، صورت منسجم و کامل‌تری یافت. گروسوس در کتاب مشهور خود -حقوق جنگ و صلح- که در بیان بنیان‌های نظری حقوق بین‌الملل تدوین شده است، به تبیین نحوه شکل‌گیری جوامع اولیه می‌پردازد و این اعتقاد را مطرح می‌سازد که مالکیت اشخاص نسبت به اموال خود در جوامع اولیه به صورت اشتراکی و میزان برخورداری آنها از حق مالکیت مبتنی بر میزان نیاز آنها بود (گروسوس، ۱۳۹۵: ۳۴). با این حال، این روند رفته-رفته دگرگون شد و با شکل‌گیری جامعه مدنی، نخستین زمینه‌های تدوین قوانین مالکیت و همچنین واگذار شدن بخشی از اختیارات افراد در مورد اموالشان به دولت فراهم شد. امری که در نهایت توانست به تبیین مبنای پیگیری خیر عمومی به عنوان یکی از مبانی اعمال اختیار

دولت نسبت به اموال افراد بينجامد. با اين صورت بندى كلى كه مسئوليت هاى مهم دولت نسبت به سرنوشت جمعى افراد، اقتضا مى كند صلاحيت ها و اختياراتى مشخص براى اين نهاد درباره مؤلفه هاى مؤثرى مانند مالكيت خصوصى پيش بينى شود تا دولت بتواند در راستاى پيگيرى خير عمومى از طريق انجام اقداماتى مانند سلب مالكيت خصوصى اقدام كند (ميرشكارى، ۱۳۹۵: ۶۵).

۲. مبانى مسئوليت مدنى دولت در حقوق عمومى

همچنان كه اختيارات دولت درباره سلب مالكيت از اشخاص مبتنى بر مبانى نظرى مشخصى است، بنى هاى نظرى مهمى نيز در زمينه مسئوليت مدنى دولت در حقوق عمومى وجود دارد و برخى صاحب نظران در آثار خود به تبين مبناى اين مسئوليت پرداخته اند. در اين بخش، به بررسى اجمالى مبانى يادشده مى پردازيم.

۲.۱. نظريه برابرى در برابر قانون

اصل برابرى افراد در برابر قانون از جمله اصولى است كه در قوانين اساسى اغلب كشورها به آن اشاره شده است. اين اصل در عين حال در بسيارى از موازين بين المللى نيز مورد اشاره قرار گرفته است؛ براى نمونه، براساس ماده ۷ اعلاميه جهاني حقوق بشر: «همه در برابر قانون برابرند و همگان سزاوار آن هستند تا بدون هيچ تبعيضى به طور برابر در پناه قانون باشند. همه انسان ها محق به پاسدارى و حمايت در برابر هرگونه تبعيضى كه ناقض اين اعلاميه است، مى باشند. همه بايد در برابر هرگونه عمل تحريك آميزى كه منجر به چنين تبعيضاى شود، حفظ شوند». به باور برخى صاحب نظران، همين اصل در عين حال مى تواند مبناى براى طرح مسئوليت مدنى دولت باشد؛ به اين معنا كه با توجه به برابرى افراد در مقابل قانون كه هم از جهت تكاليف و هم از جهت حقوق بايد محقق شود، چنانچه دولت با اقدامات خود ضرر و زيانى را به افراد وارد سازد، بايد نسبت به جبران آن اقدام كند؛ زيرا عدم جبران اين ضرر و زيان در عمل به معنای اعمال تكليفى خاص بر زيان ديده و اعطای امتيازى مشخص به واردكننده ضرر است و اين امر با اصل برابرى تكاليف و حقوق افراد در برابر قانون منافات دارد (زرگوش، ۱۳۹۲: ۳۱۹). البته اين مبنا را براى مسئوليت مدنى دولت مى توان از جهت اصل برابرى افراد در مقابل هزينه هاى عمومى و اصل انتظارات مشروع نيز تبين كرد.

۲.۲. نظریه سازماندهی زیان

مبنای فوق برای مسئولیت مدنی دولت، اغلب در خصوص زیان‌های ناشی از سوانح رانندگی، عملیات تروریستی و حوادثی مانند ناآرامی‌های اجتماعی به کار می‌رود و مبتنی بر این دیدگاه کلی است که در بیشتر این حوادث، عامل اصلی و خاستگاه مهم، نهاد دولت است؛ زیرا دولت بر اساس اصول کلی حقوق اداری، عهده‌دار تأمین نظم عمومی در جامعه است و چنانچه حوادثی مانند حوادث پیش‌گفته، زمینه ورود ضرر و زیان را به افراد فراهم سازند، مسئولیت اصلی جبران ضرر و زیان فوق را باید متوجه دولت دانست (هداوند، ۱۳۹۴، ج ۲: ۸۷). همین امر به عنوان مبنایی برای طرح مسئولیت مدنی دولت درآمده و از جهت تبیین مبنای مسئولیت فوق دارای اهمیت است.

۳.۲. نظریه خدمت عمومی

نظریه خدمت عمومی از مهم‌ترین مبانی توجیهی حقوق اداری به‌شمار می‌رود و خدمت عمومی به طور کلی ناظر بر هر فعالیت عام‌المنفعه‌ای است که در راستای تأمین نیازهای عمومی و همگانی مردم توسط سازمان‌های اداری و نه نهادهای قضایی و سیاسی و بر مبنای قواعد حقوق عمومی و نه حقوق خصوصی انجام می‌گیرد. این نظریه در عین آنکه می‌تواند به عنوان یکی از مبانی حقوق اداری مطرح گردد، این قابلیت را نیز دارد تا بتوان الزام دولت نسبت به جبران زیان‌های مرتبط با اعمال خود را نیز بر مبنای این نظریه استنباط کرد (عباسی، ۱۳۸۹: ۴۵)؛ به این معنا که با توجه به اینکه دولت بر پایه مسئولیت خود در زمینه انجام خدمات عمومی دارای امتیازات، مصونیت‌ها و معافیت‌های مختلفی است، طبیعتاً در فرضی نیز که در اثر اقدامات دولت ضرر و زیانی حادث می‌شود، باید با همان مبنای خدمت عمومی قائل به ایجاد مسئولیت مدنی برای دولت شد؛ زیرا خدمت عمومی در ذات خود مبتنی بر تأمین منافع عمومی جامعه است و طبیعتاً در حالتی که اقدامات دولت منشأ اعمال ضرر و زیان نسبت به افراد باشد، تأمین منافع عمومی در گروی جبران این ضرر و زیان به وسیله دولت است و از این رو می‌توان نظریه خدمت عمومی را به عنوان یکی از مبانی مسئولیت مدنی دولت تلقی کرد (پیلوار، ۱۳۹۳: ۵۴).

۴.۲. نظریه همبستگی اجتماعی

یکی از نظریه‌های مهم جامعه‌شناسی، نظریه همبستگی اجتماعی است که در میان جامعه‌شناسان کلاسیک، امیل دورکیم بیش از دیگران در طرح و تبیین آن ایفای نقش کرده است. وی در راستای پاسخ به پرسش مهم خود درباره مبنای اتحاد و همبستگی افراد در جامعه، نقش تعادل و هماهنگی میان ایده‌ها، باورها و ارزش‌های مشترک با محیط را بیش از

عوامل ديگر مى‌داند و بر آن است كه اين ارزش‌ها و هنجارهاى مشترك، تنها در صورت سازگارى با منافع عمومى مى‌توانند زمينه‌ايجاد همبستگى اجتماعى را در جامعه فراهم سازند (دانشورى و چاوشى، ۱۳۹۲: ۶۴). مبنای مسئولیت مدنی دولت در نظریه همبستگی اجتماعی مبتنی بر همین گزاره بنیادین است و بر این واقعیت مهم تأکید دارد که چنانچه اقدامات دولت زمینه‌ساز ورود ضرر و زیان گسترده‌ای به گروه وسیعی از افراد باشد و اقدامی نیز در جهت جبران این ضرر و زیان انجام نشود، این امر در عمل به ایجاد شکاف و فاصله‌ای میان مردم و دولت خواهد انجامید و از همین رو، ضرورت حفظ همبستگی اجتماعی از مهم‌ترین مبنای مسئولیت مدنی دولت در اجتماع است (کاتوزیان، ۱۳۶۶: ۲۳۱).

۳. قوانین مربوط به سلب مالکیت از اراضی از منظر خیر عمومی و شرایط آن

در این زمینه از دیرباز قوانین مختلفی تصویب شده است. در سال ۱۳۱۲ قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها از تصویب مجلسین گذشت که در تیرماه ۱۳۲۰ به قانون توسعه معابر تغییر یافت. آخرین قانون مصوب در این باره، قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۸ است که در زیر به طور خلاصه به شماری از این قوانین اشاره می‌شود.

۳. ۱. لایحه قانونی تملک اراضی برای اجرای برنامه‌های شهرسازی مصوب ۱۳۳۹/۴/۱۷

ماده یک این لایحه قانونی مقرر می‌داشت: «به دولت اجازه داده می‌شود در هر مورد زمین‌هایی را که برای اجرای برنامه‌های شهرسازی و خانه‌سازی لازم و ضروری تشخیص می‌دهد و همچنین محلاتی را از شهرها که به علل شهرسازی و بهداشتی باید تخریب و تجدید بنا گردد، پس از پرداخت بهای عادلانه به شرح مقرر تملک و تصرف نماید».

در این قانون، پرداخت بهای عادلانه املاک و مستغلات برای جبران خسارت مالک و صاحب حق مقرر شد و برای تعیین قیمت عادلانه، کمیسیونی مرکب از سه نفر پیش‌بینی گردید که یک نفر از طرف دولت و یک نفر از طرف مالک یا صاحب حق و نفر سوم با تراضی طرفین و در غیر این صورت به انتخاب دادستان کل در تهران و دادستان شهرستان در سایر شهرها تعیین می‌شد. رأی کمیسیون در مورد قیمت عادلانه عرصه و اعیان قطعی بود.

«در این قانون برای اولین بار به تعیین وضعیت حق کسب و پیشه در اعیان محل کسب پرداخته شد؛ بدین نحو که چنانچه اعیانی موجود در اراضی محل کسب و پیشه باشد و حق

کسب و پیشه به آن تعلق گیرد، میزان آن طبق تبصره ۲ ماده یک تعیین خواهد شد، مشروط بر اینکه محل مزبور حداقل یکسال قبل از اعلام دولت، محل کسب و پیشه بوده باشد» (میرزایی، ۱۳۹۶: ۹۲).

۲.۳. قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷

این قانون درباره توسعه و بازسازی شهرها بود و مقرراتی را در زمینه اصلاح ساختار اساسی بافت‌های مختلف شهری، تأمین نیازمندی‌های عمومی، ایجاد و توسعه پارک‌ها و فضاهای تفریحی، اصلاح و توسعه بنا و خیابان‌های ارتباطی و نوسازی محلات دربر داشت. ماده ۳۱ و ۳۳ این قانون در مورد تصرف و تملک املاک و اراضی اشخاص به‌منظور تأمین نیازمندی‌های عمومی شهر در برابر پرداخت قیمت، شرایطی را پیش‌بینی نمود و کمیسیون را برای رسیدگی به اختلافات مالکان و شهرداری درباره مساحت املاک و ارزیابی آنها پیش‌بینی کرد.

۳.۳. قانون برنامه و بودجه کشور مصوب سال ۱۳۵۱

در ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱، شرایطی برای تملک اراضی و تأسیسات متعلق به افراد یا مؤسسات خصوصی تصویب و دولت مجاز شد اراضی خصوصی را اعم از عرصه و اعیان تملک کند و قیمت عادلانه آن را بپردازد. تعیین قیمت با توافق مالک و دستگاه مجری طرح انجام می‌شد و در صورت بروز اختلاف بین آنها، هیأت خاصی برای تعیین قیمت پیش‌بینی شده بود که رأی هیأت مذکور در تعیین قیمت عادلانه قطعی و لازم‌الاجرا بود (بند ۱ ماده ۵۰).

در تعریف قیمت عادلانه آمده بود: «مالک تعیین قیمت عادلانه عبارت است از بهای عادلانه اراضی و ابنیه و تأسیسات مشابه واقع در حوزه عملیات طرح عمرانی بدون در نظر گرفتن تأثیر امر مربوط در قیمت آنها» (بند ۳ ماده ۵۰) که این تعریف دقیقاً همان تعریفی است که در لایحه قانونی نحوه تملک و خرید اراضی ... مصوب سال ۱۳۵۸ آمده است.

در بند ۹ ماده ۵۰ قانون مذکور، حق ارتفاقی برای تعدادی از وزارتخانه‌ها پیش‌بینی گردید که در اراضی متعلق به اشخاص دارا بودند و بابت این حق ارتفاق وجهی به مالکان پرداخت نمی‌کردند. این حق بعد از پیروزی انقلاب اسلامی محل اختلاف گردید و محاکم قضایی و دیوان عدالت اداری نظریه‌های مختلفی ارائه کردند و درنهایت این مقرر به موجب نظریه شورای نگهبان غیرشرعی اعلام شد. وزارت نفت نیز از جمله وزارتخانه‌های مشمول بند ۹

ماده ۵۰ بود که برای اجرای طرح‌های انتقال نفت و گاز در اراضی خارج از محدوده قانونی شهرها دارای حق ارتفاق بود و بابت تصرف اراضی مذکور وجهی پرداخت نمی‌کرد.^۱ این معافیت بعد از پیروزی انقلاب اسلامی نیز تا مدت‌ها مورد استفاده وزارتخانه‌ها قرار داشت و دیوان عدالت اداری نیز در رأی وحدت رویه هیأت عمومی از این معافیت دفاع کرد (دادنامه شماره ۶۰ هیأت عمومی امنای دیوان عدالت اداری مورخ ۷۴/۴/۱۷). همچنین دیوان عدالت اداری در رأی دیگری استفاده از این حق ارتفاق را منوط به پرداخت قیمت روز آن به متصرفین اعلام کرد (دادنامه شماره ۱۱۴ مورخ ۷۲/۶/۲۰ و دادنامه شماره ۲۰۴ مورخ ۹۶/۹/۱۳).

با توجه به اختلاف نظر مراجع قانونی و قضایی در مورد اعتبار بند ۹ مذکور، ریاست محترم مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۸۵/۱۱/۳۱ نظر شورای نگهبان را درباره شرعی بودن یا نبودن مصوبه استعلام کرد. شورای نگهبان در جلسه مورخ ۸۶/۷/۴ موضوع را مورد بررسی قرار داد و با اعلام خلاف شرع بودن مصوبه قانونی مذکور بر لزوم پرداخت حقوق مالکان یا ذوی‌الحقوق شرعی اراضی مذکور تأکید کرد (ملکوتی، ۱۳۹۶: ۱۲۵).

تلاش وزارت راه و ترابری وقت برای تغییر نظر شورای نگهبان موفقیت‌آمیز نبود و شورای نگهبان در نظریه مورخ ۹۰/۴/۸ بر صحت نظریه قبلی خود پای فشرد و بند ۹ مذکور را غیرشرعی اعلام کرد و هم‌اکنون مراجع قانونی دولتی نمی‌توانند از حق ارتفاق مذکور استفاده کنند.

۳.۴. لایحه قانونی نحوه خرید و تملك اراضى و املاك برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب
در این لایحه قانونی، شرایط تملك اراضی و املاك و نحوه تعیین و پرداخت خسارت مالک و صاحب حق و چگونگی انتقال ملک به دستگاه مجری طرح به تفصیل بیان شده است و بعد از تصویب این لایحه قانونی، کلیه قوانین مغایر با آن ملغی‌الاثراً شده است و کلیه نهادهای دولتی ایران و مؤسسات عمومی و شهرداری‌ها مکلف شده‌اند برای اجرای طرح‌های خود به این قانون متمسک شوند.

۱. بند ۹ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱: «اراضی واقع در خارج از محدوده شهرها که در سرراه‌های اصلی یا فرعی و یا خطوط مواصلاتی و برق و مجاری آب و لوله‌های گاز و نفت قرار می‌گیرد، با رعایت حریم مورد لزوم که از طرف هیأت وزیران تعیین خواهد شد، از طرف دولت مورد استفاده قرار می‌گیرد و از بابت این حق ارتفاق وجهی پرداخت نخواهد شد. ملاک تشخیص محدوده شهر، نقشه مصوب انجمن شهر هر محل خواهد بود که قبل از شروع مراحل طرح عمرانی مورد عمل شهرداری می‌باشد».

۳.۴.۱. شرایط و آیین تملک

در لایحه قانونی نحوه تملک، قانون‌گذار شرایطی را برای خرید و تملک اراضی و املاک پیش‌بینی کرده و رعایت آن شرایط و تشریفات تملک ضروری است که عبارت‌اند از:

۱. وجود طرح مصوب: دستگاه مجری طرح برای شروع به تملک اراضی و املاک باید طرح تصویب‌شده در مراجع قانونی را ارائه نماید؛ مثلاً در برنامه ۵ ساله توسعه، طرح انتقال گاز از بوشهر به اصفهان پیش‌بینی و تصویب شده باشد.

۲. تأمین اعتبار اجرای طرح: اعتبار اجرای طرح‌ها در قانون سالانه برنامه و بودجه مصوب می‌شود که پس از طی مراحل قانونی و تخصیص اعتبار توسط سازمان برنامه و بودجه، دستگاه مجری طرح می‌تواند نسبت به تملک اراضی و پرداخت قیمت اقدام کند.

۳. ضرورت اجرای طرح: تملک اراضی و املاک صرفاً برای امور عمومی و امنیتی به جهت خیر عمومی جایز است و این ضرورت باید توسط بالاترین مقام دستگاه اجرایی احراز و اعلام شود.

۴. فقدان اراضی ملی و دولتی در محدوده اجرای طرح: در صورتی که در محل اجرای طرح، دولت صاحب ملک و املاک باشد، دستگاه مجری طرح مکلف است ابتدائاً از آن اراضی برای اجرای طرح استفاده کند و با وجود اراضی دولتی، تملک اراضی خصوصی جایز نیست.
۵. دعوت از مالک یا مالکین برای توافق در قیمت عادلانه: دستگاه مجری طرح مکلف است از طریق اداره ثبت اسناد و املاک، مالکین اراضی واقع در طرح را شناسایی کرده و از آن‌ها برای توافق در قیمت و واگذاری املاک دعوت به عمل آورد و در مورد تعیین قیمت عادلانه، قانون ابتدا توافق بین مالک و دستگاه مجری طرح را پیش‌بینی کرده است و در صورت عدم توافق، هیأت کارشناسی متشکل از کارشناسان رسمی دادگستری که سه نفر می‌باشند و توسط مالک و دستگاه دولتی تعیین می‌شوند، نسبت به برآورد خسارت مالک اقدام می‌نماید.

۶. انتقال مالکیت ملک به دولت پس از پرداخت قیمت عادلانه: پس از تعیین قیمت عادلانه، دستگاه مجری طرح مکلف است ظرف سه ماه نسبت به پرداخت قیمت به مالک اقدام کند و مالک نیز ملک را به سازمان عمومی و دولتی منتقل نماید. در صورتی که دستگاه ظرف سه ماه قیمت را پرداخت نکند، توافق بی‌اعتبار خواهد بود.

۴. مسئولیت مدنی دستگاه مجری طرح در برابر مالکان اراضی و املاک

چنانچه دستگاه مجری طرح تمام تشریفات قانونی را برای تملک رعایت کند، مسئولیت مدنی او، پرداخت قیمت عادلانه به مالک یا تودیع آن در صندوق سپرده اداره ثبت خواهد بود و پس از پرداخت و تودیع مبلغ پرداخت‌شده و نیز در مواردی پرداخت‌های ارفاقی، از مسئولیت

مدنى مبراً خواهد بود، اما در صورت عدم رعایت تشریفات قانونی یا تصرف عدوانی اراضی برای اجرای طرح، مسئولیت مدنی دولت محرز بوده و ذی حق می تواند به مراجع صالح قضایی برای احقاق حقوق مراجعه کند که در ادامه، موارد آن بررسی خواهد شد.

۴.۱. مسئولیت مدنی ناشی از نقض قانون

چنانچه دستگاه مجری طرح در جریان سلب مالکیت، قانون را نقض کند و شرایط مقرر در قوانین مربوط به تملک اراضی و املاک را برای اجرای طرح های عمومی و عمرانی رعایت نکند، در این صورت مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن براساس مبانی کلی قانون مسئولیت مدنی قابل بررسی خواهد بود؛ زیرا هرچند بر مبنای ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دولت تحت شرایطی از مسئولیت معاف اعلام شده است، اما این مسئولیت در صورت عدم رعایت شرایط مقرر در قانون، محقق بوده و مسئولیت مدنی دولت براساس مبانی اصلی نظریه تقصیر قابل تحقق است. با این حال، برخی از استادان حقوق اعتقاد دارند که در حقوق عمومی ورود زیان همواره ناشی از نقض قانون نیست، بلکه در مواردی این زیان به تجویز صریح قانون بوده و یا از الزامات اجرای قانون در شرایط خاصی همچون جنگ است و در نتیجه، تجویز ضمنی قانون گذار می باشد (شمس، ۱۳۹۵: ۳۴۱).

در حال، این نقض قانون در مقام اعمال حاکمیت رخ داده و رسیدگی به آن در صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهد بود. در این میان، بعضی از صاحب نظران اعتقاد دارند که دیوان عدالت اداری، فاقد صلاحیت رسیدگی به شکایاتی است که به حقوق مالکانه و شهرداری بازمی گردد؛ زیرا این شکایات، مبتنی بر نقض توافق اولیه ای بوده که میان شهرداری و شاکیان وجود داشته و تملک توافقی را باید از مصادیق اعمال تصدی دانست که اختلافات راجع به آن قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست و برخی از آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مؤید این دیدگاه است (امامی و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۱۱).

در مقابل، رسیدگی به شکایات مربوط به تملک قهری و غیرتوافقی، قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری است؛ زیرا در تأمین غیرتوافقی حقوق مالکانه، شهرداری اعمال حاکمیت می کند و با استفاده از امتیاز و اختیاری که قانون برای این نهاد و در جهت تأمین منافع عمومی پیش بینی کرده، حقوق مورد نظر خود را قهراً و با نوعی اجبار تملک می کند.

پس از ابطال عملیات دولت در دیوان عدالت اداری، مالک یا صاحب حق برای الزام دولت به جبران خسارت به محکمه حقوقی مراجعه می کند و دعوای ابطال سند مالکیت دولت و خلع ید و قلع و قمع بنا را مطرح می سازد؛ زیرا با توجه به اینکه با اجرای طرح تملک، دولت ملکی را تصرف و تصاحب کرده و سند مالکیت به نام دولت صادر شده است، مالک ناچار است

ابتدا برای اعاده مالکیت خود، سند مالکیت دولت را ابطال کند و از این رو، باید در دادگاه حقوقی دعوای ابطال سند را مطرح نماید و سپس با اعاده مالکیت خود، خلع ید دستگاه دولتی متصرف و قلع و قمع بنای احداثی را درخواست کند (میرزایی، ۱۳۹۶: ۲۶۱).

۲.۴. مسئولیت مدنی ناشی از تصرف عدوانی

چنانچه دستگاه اجرایی بدون توجه به حق مالکیت افراد، به تصرف غیرقانونی املاک و اراضی آن‌ها اقدام نماید، ذی‌نفع می‌تواند نسبت به خلع ید و قلع و قمع بنای احداثی توسط دستگاه اجرایی دادخواهی کند و در این‌گونه موارد، دادگاه مقید به رعایت مقررات لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوب شورای انقلاب اسلامی نیست. از این رو، اقدام دستگاه اجرایی در این فرض از مصادیق تصرف عدوانی است و براساس نظریه اداره حقوقی قوه قضاییه، شکایات و دعوای علیه شهرداری یا شهردار و پرسنل و مأمورین شهرداری تحت عنوان تخریب یا تصرف عدوانی و یا مطالبه خسارات ناشی از تخریب یا تجاوز، در دادگاه‌های عمومی قابل رسیدگی است و تشخیص و ثبوت تخلف یا عدم تخلف از قوانین توسط قاضی رسیدگی‌کننده به پرونده انجام خواهد شد و مراجعه ابتدایی به دیوان عدالت اداری ضرورتی ندارد. در این حالت، دعوای قابل طرح توسط زیان‌دیده عبارت‌اند از:

الف) دعوای خلع ید و قلع و قمع بنا

این دعوا مستلزم آن است که زیان‌دیده، مالکیت خود را ثابت کند و از همین رو، مالک با تقدیم دادخواست به دادگاه حقوقی محل وقوع ملک و با پرداخت هزینه دادرسی به قیمت منطقه‌ای می‌تواند از محکمه درخواست کند ملک او به حالت سابق اعاده شود. با توجه به اینکه در این حالت سند ملک هم به نام مالک است، با استعلام ثبتی از اداره ثبت اسناد و املاک و با رسیدگی به دلایل طرفین، نهایتاً موضوع به کارشناسی ارجاع می‌شود تا کارشناس تعیین‌شده با بررسی سوابق ملک، نوعیت آن را مشخص کرده و میزان حدود ثبتی ملک را معین کند. پس از اعلام نظریه کارشناسی و مطابقت آن با اوضاع و احوال، دادگاه حکم خلع ید و قلع و قمع بنا را صادر خواهد کرد (کاتوزیان، ۱۳۷۸، ج ۲: ۴۵).

ب) دعوای مطالبه قیمت روز ملک تصرف‌شده

با توجه به مشکلاتی که در مرحله اجرای حکم خلع ید وجود دارد، مالکان و صاحبان حقوق که ملکشان از طرف دولت و شهرداری به صورت عدوانی تصرف و در آن‌ها طرحی اجرا شده است، می‌توانند به طرح دعوای مطالبه قیمت اقدام کنند. البته رویه برخی از محاکم در آغاز با طرح دعوای مطالبه قیمت، موافق نبود؛ برای نمونه، در رأی یکی از محاکم آمده است:

«درخصوص خواست خواهان به طرفيت شهردارى منطقه ۹ تهران مبنى بر محكوميت خوانده به پرداخت بهاي ملك مورد تصرف كه متعلق به خواهان مى باشد، با توجه به متن دادخواست خواهان كه به استناد قانون نحوه تقويم مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۸ تنظيم شده و اينكه خواهان هيچ دليل و مدركى كه حاكى از مذاكرات با شهردارى و توافق يا عدم توافق نسبت به ملك متنازع فيه باشد به دادگاه ارائه نكرده است؛ لذا با توجه به اينكه قانون مذكور و تفسيرهاى مربوط به آن صرفاً در حد تعيين هيات كارشناسى، دادگاه را مجاز به رسيدگى دانسته است و آن هم از طرف شهردارى و نه شخص ديگر، النهايه دادگاه خواسته خواهان را وارد تشخيص نداده و قرار عدم استماع دعوى صادر و اعلام مى كند» (بهشتيان، ۱۳۸۶: ۳۰۰).^۱

در رأى ديگرى نيز آمده است: «... نظر به اينكه به موجب مقررات قانون نحوه تقويم اراضى مورد نياز شهردارى، قيمت املاك و اراضى مورد تملك دولت بايد توسط هياتى مركب از سه نفر از كارشناسان رسمى دادگستري و مورد وثوق كه يك نفر به انتخاب شهردارى و يك نفر به انتخاب مالك و نفر سوم به انتخاب طرفين و در صورت عدم توافق آنها، از طرف دادگاه انتخاب گردد، تعيين شود؛ بنا بر اين، دعوى خواهان به كيفيت مطروحه قابل استناد نبوده و قرار رد آن را صادر و اعلام مى دارد».

ج) دعوای الزام به تحویل معوض

به طور كلي، با توجه به اينكه ملك، مثلى محسوب مى شود و قيمى نيست، طرح اين دعوا مبنای موجهى ندارد. اما اگر چنين دعوایی طرح شود و حكم به الزام دولت يا شهردارى به تحويل زمين معوض صادر گردد، بهتر است در زمان اجراء حكم، قيمت آن زمين به محكوم له پرداخت گردد. مالكي كه ملك او به صورت عدوانى تصرف شده، مى تواند اجرت المثل ايام تصرف را نيز از خوانده مطالبه كند؛ زيرا براساس قانون مدنى و قانون مسئوليت مدنى، هر كس ملك ديگرى را عدواناً تصرف نمايد، مكلف است ضمن رد عين ملك، اجرت المثل منافع ايام تصرف شده را نيز به مالك پرداخت كند.

نتیجه

اختيار دولت و نهادهاى عمومى براى سلب مالکيت از اراضى و املاك اشخاص مبتنى بر مباني نظري مشخصى است كه از مهم ترين آنها مى توان به تأمين نظم و خير عمومى و تحقق مصالح اجتماعى اشاره كرد. با اين حال، اين اختيار كاملاً مطلق و بي ضابطه نيست و از همين رو بايد محدود به ضوابط قانونى گردد. بنا بر اين، اصولى مانند برابري افراد در مقابل قانون و

۱. دادنامه شماره ۱۳۳۱ مورخ ۱۳۷۵/۹/۶ شعبه ۱۸۵ دادگاه عمومى سابق تهران.

نظریه‌هایی مانند سازماندهی زیان، خدمت عمومی و همبستگی اجتماعی اقتضا دارند که زیان‌های ناشی از سلب مالکیت‌های خارج از ضوابط قانونی به نحوی جبران شوند و با توجه به اینکه دولت صلاحیت‌های مهمی در زمینه اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی داشته و بر پایه همین صلاحیت‌ها نیز اقدام به سلب مالکیت از اراضی و املاک می‌کند، ضرورت بررسی موضوع در خصوص دولت و نهادهای وابسته به آن‌ها بیش‌ازپیش احساس می‌شود. اختیارات دولت در زمینه سلب مالکیت از اراضی و املاک در لایحه قانونی ثبت اراضی موات شهر تهران مصوب ۱۳۳۴، قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵، قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ و قوانین مربوط به تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی تبیین شده و بر مبنای همین موازین قانونی، در فرضی که اقدامات دولت در این حوزه مبتنی بر شرایط قانونی نبوده و یا مصداق تصرف عدوانی باشد، راهکارهای مختلفی برای طرح دعوی خلع ید و قلع و قمع بنا، دعوی مطالبه قیمت روز ملک تصرف شده و دعوی الزام به تحویل معوض علیه شهرداری در دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی حقوقی وجود دارد.

منابع

۱. امامی، محمد؛ واعظی، سیدمجتبی؛ سلیمانی، مهستی (۱۳۹۱). *ضوابط دعوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری*. تهران، نشر میزان.
۲. بهشتیان، سیدمحسن (۱۳۸۶). *بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی شهرداری*. بی‌جا، انتشارات طرح نوین اندیشه.
۳. پیلوار، رحیم (۱۳۹۳). «ضرورت دفاع از اموال خصوصی در برابر اخذ آن از سوی دولت برای نفع عمومی». *نشریه مطالعات حقوق تطبیقی*، دوره ۵، شماره ۱، ص ۳۷-۵۵.
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸). *حقوق ثبت املاک*. جلد اول، چاپ سوم، تهران، کتابخانه گنج دانش.
۵. حسینی‌نژاد، حسینعلی (۱۳۷۷). *مسئولیت مدنی*. تهران، انتشارات مجد.
۶. دانشوری، حسین؛ جاوشی، محمدصادق (۱۳۹۲). *جایگاه اراضی مشمول اصلاحات ارضی در نظام حقوقی ایران*. تهران، نشر دادگستر.
۷. رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۹۱). *حقوق برنامه‌ریزی شهری*. تهران، انتشارات مجد. ۸. زرگوش، مشتاق (۱۳۹۲). *مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن*. تهران، نشر جنگل.
۹. _____ (۱۳۸۹). *مسئولیت مدنی دولت*. جلد ۱ و ۲، تهران، نشر میزان.
۱۰. سلاری، مصطفی (۱۳۹۱). *تحصیل و تملک اراضی توسط دولت*. تهران، نشر دادگستر.
۱۱. شمس، عبدالله (۱۳۹۵). *اجرای احکام مدنی*. جلد ۱ و ۲، چاپ دوم، تهران، نشر دراک.
۱۲. عباسی، بیژن (۱۳۸۹). *حقوق اداری*. تهران، نشر دادگستر.
۱۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۸). *الزام‌های خارج از قرارداد*. جلد ۲، چاپ دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۴. _____ (۱۳۶۶). *حقوق مدنی، عقود معین*. تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۵. کامیار، غلامرضا (۱۳۹۴). *حقوق شهری و شهرسازی*. چاپ هفتم، تهران، انتشارات مجد.
۱۶. گروسوس، هوگو (۱۳۹۵). *حقوق جنگ و صلح*. ترجمه حسین پیران، تهران، انتشارات شهردانش.

۱۷. محمدى، اميد (۱۳۹۵). *تهديد حقوق مالكانه در طرح‌هاى عمومى و عمرانى*. تهران، انتشارات جنگل.
۱۸. ملكوتى، رسول (۱۳۹۶). *مسئوليت مدنى دولت*. تهران، انتشارات مجد.
۱۹. ميرزاى، عليرضا (۱۳۹۶). *تملك اراضى توسط دولت و شهردارى*. چاپ چهارم، تهران، انتشارات بهنامى.
۲۰. ميرشكارى، عباس (۱۳۹۵). *اصول اروپايى حقوق مسئوليت مدنى*. تهران، شركت سهامى انتشار.
۲۱. هداوند، مهدى (۱۳۹۴). *حقوق ادارى تطبيقى*. جلد ۱ و ۲، چاپ پنجم، تهران، انتشارات سمت.