به نام خداوند به داد

حقوق املاک واقع در طرح‌های شهرداری

به همراه نمونه دادخواست و آرای قضایی

چاپ چهارم

مؤلفین

شهرام بهرامی* پیام شعبانی

پژوهشگران دکترای حقوق خصوصی
وکلای پایه یک دادگستری
* کارشناس حقوقی اسبق شهرداری تهران

پژوهشکدهٔ حقوق
تهران ـ ۱۴۰۱

سرشناسه	: بهرامی، شهرام، ۱۳۵۴-
عنوان قراردادی	: ایران. قوانین و احکام .Iran. Laws, etc
عنوان و نام پدیدآور	: حقوق املاک واقع در طرح‌های شهرداری به همراه نمونه دادخواست و آرای قضایی/ مولفین شهرام بهرامی، پیام شعبانی؛ ویراستار نرگس صادقی.
مشخصات نشر	: تهران: پژوهشکده حقوقی شهر دانش، ۱۴۰۱.
مشخصات ظاهری	: ۱۶۹ص.
شابک	: ۹-۰۹۲-۴۷۵-۶۰۰-۹۷۸
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا.
یادداشت	: چاپ قبلی: موسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۹.
یادداشت	: چاپ چهارم.
یادداشت	: کتابنامه: ص. ۱۶۹-۱۷۱.
موضوع	: زمین‌داری -- مالکیت دولتی -- قوانین و مقررات -- ایران
موضوع	: Land, Nationalization of -- Law and legislation -- Iran
موضوع	: مالکیت دولتی -- ایران
موضوع	: Government ownership -- Iran
موضوع	: مالکیت شهرداری -- ایران
موضوع	: Municipal ownership -- Iran
موضوع	: مالکیت (حقوق) -- ایران
موضوع	: Property (Law) -- Iran
شناسه افزوده	: شعبانی، پیام، ۱۳۷۰ -
شناسه افزوده	: پژوهشکده حقوقی شهر دانش
رده‌بندی کنگره	: KMH۳۰۵۶
رده‌بندی دیویی	: ۳۴۲/۵۵۰۴۳۲
شماره کتابشناسی ملی	: ۹۰۳۴۱۴۸

با مراجعه به فروشگاه اینترنتی شهر دانش از مزایای خرید آنلاین و تخفیف ویژه برخوردار شوید.

www.**shahredanesh**.com

عنوان:	**حقوق املاک واقع در طرح‌های شهرداری؛ به همراه نمونه دادخواست و آرای قضایی**
تألیف:	**شهرام بهرامی ـ پیام شعبانی**
ناشر:	پژوهشکده حقوقی شهر دانش
ویراستار و صفحه‌آرا:	نرگس صادقی
طراح جلد:	نرگس صادقی
نوبت چاپ:	چهارم
تاریخ چاپ:	۱۴۰۱
شمارگان:	۵۰۰
شابک:	۹۷۸-۶۰۰-۴۷۵-۰۹۲-۹
بهاء:	۱۰۸,۰۰۰ تومان

حق چاپ محفوظ است.

تهران ـ خیابان کریمخان زند ـ خیابان سنایی ـ خیابان نهم ـ خیابان گیلان ـ پلاک ۵

کد پستی ۱۵۸۵۷۴۳۱۱۱ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵/۴۵۳۹ تلفن: ۸۸۸۱۱۵۸۱ نمابر: ۸۸۸۱۱۵۸۰

Website: http://www.sdil.ac.ir Email: publication@sdil.ac.ir

به نام خداوند جان و خرد

سخن ناشر

توسعه ادبیات حقوقی در هر کشور، نقش مهمی در پیشرفت نظام حقوقی آن کشور ایفاء می‌نماید. اندیشمندان و پژوهشگران دنیای بیکران حقوق که شیفته نظم‌اند و سرباز عدالت، آموزه‌های علمی و تجربیات عملی خویش را به جامعه حقوقی عرضه می‌دارند تا بتوانند در تثبیت و تنویر نظم اجتماعی و استقرار عدالت و اصلاح و پیشرفت کشور سهیم گردند.

قانون‌گذار فهیم و آگاه، هیچ‌گاه در مقام تهیه پیش‌نویس و مهیا شدن جهت وضع قانون، خود را بی‌نیاز از ادبیات و دکترین حقوقی کشور و مشورت با خبرگان نخواهد یافت و هیچ‌گاه مصوبات قبلی خویش را دائمی و مصون از نقد و اصلاح قلمداد نخواهد نمود. قضات متخصص و عدالت‌پیشه نیز نقد علمی و منصفانه آرای خود را مایه تکامل و پیشرفت می‌دانند.

دانشکده‌های حقوق که به مأموریت خطیر تربیت قضات، وکلا، مشاوران حقوقی، سردفتران، پژوهشگران و اساتید حقوق و فقه همت می‌گمارند علاوه‌بر اینکه از آموزه‌های علمی و قضایی کشور بسیار بهره می‌برند متقابلاً رسالت مهمی در غنی‌سازی ادبیات و دکترین حقوقی کشور برعهده دارند.

کشور ایران به‌ویژه در دو دهه اخیر پیشرفت قابل‌توجهی در توسعه کمّی ادبیات حقوقی کشور را شاهد بوده است. تعداد کتب و نشریات حقوقی منتشره در کشور طی بیست سال اخیر، به نسبت گذشته به‌مراتب افزایش یافته است. این دستاورد را باید به فال نیک گرفت و امیدوار بود که این پیشرفت کمّی به همین میزان با توسعه‌ای کیفی در بارور شدن دکترین حقوقی موردنیاز کشور همراه باشد و با احترام به حقوق مالکیت فکری دیگران انتشار یابد.

انتشارات پژوهشکده حقوقی شهر دانش که همواره سعی داشته است علاوه‌بر انتشار آثار حاصل از تحقیقات پژوهشکده حقوق، به‌صورتی هدفمند و با ارزیابی علمی به گزینش و چاپ و انتشار کتاب‌های حقوقی در حوزه‌ها و موضوعات موردنیاز جامعه حقوقی کشور مبادرت ورزد، زحمات جناب آقایان **شهرام بهرامی و پیام شعبانی** در تألیف کتاب **حقوق املاک واقع در طرح‌های شهرداری؛ به همراه نمونه دادخواست و آرای قضایی** را ارج نهاده، امیدوار است این کتاب مورد استقبال جامعه حقوقی کشور و مورداستفاده متولیان امر قرار گیرد.

وحید اشتیاق

فهرست اختصاری

فصل اول: مفاهیم و تعاریف **۱۵**
مبحث اوّل: حقوق مالکانه ۱۵
مبحث دوم: شهر و اراضی شهری ۲۸

فصل دوم: تملّک اراضی توسط شهرداری‌ها و نحوه ارزیابی آنها **۵۳**
مبحث اوّل: بررسی منابع و مبانی تملّک در حقوق ایران و کامن‌لا ۵۳
مبحث دوم: تشریفات و شرایط لازم برای تملّک ۶۳
مبحث سوم: ارزیابی و پرداخت بهای املاک موضوع طرح شهرداری ۶۸

فصل سوم: حقوق و مسئولیت‌های مرتبط در اجرای طرح **۸۵**
مبحث اوّل: عدمِ‌اجرای تشریفات تملّک و خسارات ناشی از طرح ۸۵
مبحث دوم: مبانی مسئولیت شهرداری در تصرّف قبل از تملّک و اجرای طرح ۸۸
مبحث سوم: حقوق مالکین در تصرّف املاک موضوع طرح، قبل از تملّک ۹۱
مبحث چهارم: مراجع صالح در طرح دعوی ۱۰۳
مبحث پنجم: اجرای احکام محکومیت‌های مالی علیه شهرداری ۱۰۸

فصل چهارم: نتیجه‌گیری **۱۱۳**

«پیوست‌ها» **۱۱۷**

«نمونه دادخواست و آرای قضایی» **۱۲۷**
واژگان ۱۵۶
فهرست تفصیلی ۱۶۵
منابع و مآخذ ۱۶۹

پیشگفتار

تعدّد منابع در موضوعی واحد، درصورتی‌که حاوی نوع نگاه متفاوت و نظرات مختلفی باشد، سبب پربار شدن مبانی نظری خواهد شد. کتاب حاضر که حاصل نظرات جدید همراه با نظرات قبلی و نیز مقایسه تطبیقی با حقوق کشورهای دیگر بر پایهٔ تجارب عملی متکی بر آرای صادره ناشی از پرونده‌های مطروحه مؤلفین می‌باشد، از آن جهت حائز اهمیت است که دکترین ارائه‌شده محدود به تئوری صرف نیست بلکه نظراتی است که در آیینهٔ رویه قضایی منعکس، قطعی و حتی اجرا شده است؛ بنابراین این امر باعث متمایز شدن این اثر گردیده و امیدواریم خوانندگان، نظرات خود را جهت کامل نمودن ابعاد مختلف موضوع ابراز نمایند[1] تا در چاپ بعدی از آنها استفاده گردد.

همچنین از راهنمایی‌های اساتید گران‌قدر، دکتر علی اسلامی‌پناه، دکتر سیّد محسن بهشتیان و دکتر سیّد قاسم زمانی سپاسگزاری می‌نماییم.

بهرامی ـ شعبانی

1. Bahrami18901@gmail.com
P.shabani0012000@gmail.com

مقدمه

زندگی شهرنشینی و تغییر استانداردهای شهرسازی که نتیجهٔ نیازهای روز است، موجب شده تا متولیان شهر در پاسخ به این نیازها، شکل و شمایل شهرها را در دست دگرگونی قرار دهند و یا حداقل درصدد تغییر برآیند، لیکن این اقدام با محدودیت‌هایی مواجه می‌شود که از مهم‌ترین آنها، مقابله با حقوق خصوصی است.

نیازهای که امروزه با به‌روزرسانی خدمات و تغییر استانداردهای زندگی شهری، سبب شده تا شهرداری‌ها که متصدی امور شهرها هستند، نسبت به این مهم اقدامات وسیعی را انجام دهند و چه‌بسا ارائه چنین خدماتی که شامل عملیات عمرانی، احداث بزرگراه‌ها، پارک‌ها، ایستگاه‌های آتش‌نشانی و ... می‌شود و مناطق جغرافیایی خاصی را نشانه می‌رود با مالکیت خصوصی اشخاص در تقابل قرار گیرد. البته قوانینی در این راستا که منافع عمومی را بر مالکیت خصوصی ترجیح داده، به‌شرط تأمین حقوق مالکانه، موردِشناسایی قرار گرفته است، لیکن بنابه دلایل و عوامل مختلف، در بسیاری از موارد قبل از تأمین حقوق مالکانه اشخاص، طرح‌های شهرداری‌ها اجرا می‌شود و سال‌ها موردِبهره‌برداری قرار می‌گیرد. این درحالی است که مالک در تاروپودهای دست‌وپاگیر خلأهای قانون و رویه قضایی متهافت گرفتار است.

اگر شهرداری مترصد اجرای خیابان یا تعریض آن باشد و در این راستا، مالکین املاک مواجه با طرح شهرداری، به هر دلیلی با دستگاه مجری طرح توافق ننماید و یا در وقوع توافق راهکارها مشخص نباشد، این توسعه صورت نخواهد پذیرفت؛ بنابراین مثل هر تمایلی علم حقوق می‌بایست راه‌حل را بیابد.

تبعیت از راه‌حل پیشنهادی علم حقوق، گذر از مسیر قانونگذاری کشور است. در کشور ما سال‌هاست قوانینی در این ارتباط تقنین یافته است، لیکن به‌نظر می‌رسد جامع نبودن آن موجب شده مجریان قانون، دستگاه‌های مرتبط، قضات، وکلاء، مالکین

و غیره ... با ابهاماتی مواجه شوند که صدور آرای متهافت از مراجع قضایی و دیوان عدالت اداری، تصمیم‌گیری‌های متفاوت از ناحیه متصدیان شهر و درنتیجه وقوع تبعیض بین مردم را به‌دنبال داشته است. بدیهی است تا زمانی که قوانین مربوطه، به‌طور کامل این مسیر ناهموار را تسطیح ننمایند، مشکلاتی در رسیدن به مقصد همواره وجود خواهد داشت، اما درحالِ‌حاضر نمی‌توان دست روی دست گذاشت تا آن هنگام فرارسد، بلکه با امکانات موجود می‌بایست بهترین مسیر را انتخاب نمود تا حتی‌الامکان بتوان ضمن ایجاد بستر مناسب برای شهرداری‌ها و توسعه شهری، حقوق اشخاص را تأمین نمود.

آنچه مهم است اینکه سالانه صدها میلیارد ریال محکومیت‌های شهرداری‌ها ناشی از دعاوی مرتبط، حاکی از اهمیت و حجم بالای مالی امر است و تأثیر طرح‌های عمرانی بر زندگی مردم، توریسم و بهبود سطح استانداردهای شهری به حدّی است که رفع موانع حقوقی و شفاف‌سازی آن می‌تواند سرعت اجرای آنها را بیشتر نماید و شهرداری‌ها به انجام طرح‌های عمرانی ترغیب خواهند شد. همچنین، انتخاب هریک از نظریه‌های موجود چنان تأثیری در نظام حقوقی حاکم بر موضوع خواهد داشت که می‌تواند چهره شهر را دگرگون سازد و یا به‌طور مثال با خلع ید از ملکی که بهای آن پرداخت نشده و به بزرگراه تبدیل شده، شاهد چه اختلالی خواهیم شد. در ضمن، ایجاد راهکار و رویه‌ای واحد می‌تواند نظام حقوقی و اداری کشور را نظم داده به‌طوری‌که با همه اشخاص جامعه به‌نحو یکسان برخورد شود که تحقق عدالت نیز از آثار آن خواهد بود. باید دید کشورهای پیشرفته اقتصادی و غربی برای رسیدن به اهداف شهرسازی و در تقابل با حقوق مالکانه اشخاص، چه راهکارهایی را انتخاب و به آنها عمل می‌کنند.

مع‌الوصف، در این کتاب علاوه‌بر پاسخ‌گویی به سؤالاتی همچون اینکه چه حقوقی برای مالک ملک واقع در طرح متصور است؟ یا ارزیابی حقوق فوق به چه نحوی است؟ چهارچوب حقوقی برای طرح دعوای مطالبه حقوق مالکانه چیست؟ مبانی دعوای مطالبه بهای ملک موضوع طرح عمرانی شهرداری چیست؟ آیا مالک استحقاق اجرت‌المثل ایام تصرف را دارد؟ آیا مالک استحقاق خسارت تأخیر تأدیه را دارد؟ درصورت مثبت بودن پاسخ چه زمانی مشمول این خسارت است؟ تشریفات رسیدگی

حاکم بر دعوای مطالبه بهای ملک تحت چه قانون یا قوانینی است؟ مرجع ذی‌صلاح برای رسیدگی به دعوای مطالبه بهای ملک کدام است؟ اجرای محکومیت‌های مالی علیه شهرداری‌ها به چه نحوی است؟ حقوق مالکانهٔ مالکین املاک واقع در طرح، هم در فرض رعایت تشریفات قانونی و هم در فرض عدمِ‌رعایت تشریفات آشنا و نیز دعوای مطالبه بهای املاک واقع در طرح‌های موردنظر شهرداری‌ها به‌عنوان یکی از راهکارهای اخذ حقوق مالکانه، موردبررسی قرار خواهد گرفت تا خلأهای موجود ازجمله اصل دعوی و خواسته، مرجع ذی‌صلاح، تشریفات دادرسی، ارزیابی حقوق مربوطه و اجرای حکم تحت مسیری معین، نظم حقوقی به خود بگیرد. البته باتوجه‌به نظری بودن مباحث حقوقی در هر بحث به آرای مرتبط استناد و اشاره می‌شود تا خوانندگان محترم از هر جهت، انعکاس آن را در رویه قضایی مشاهده کنند. همچنین تلاش شده با نگاهی به حقوق کامن‌لا به‌ویژه انگلستان و آمریکا در مواجهه با چنین مسئله‌ای، راه‌حل‌های تأمین حقوق مالکین املاکی که در طرح شهرداری‌ها واقع شده‌اند را بررسی نمود. قطعاً در این مجموعه کاستی‌هایی وجود دارد که تذکر به نگارندگان موجب امتنان و اصلاح آنها خواهد شد.

ساماندهی مطالب فوق، در چهار فصل انجام گردیده است که عبارتند از: فصل اول به مفاهیم و مبانی پرداخته است. در فصل دوم درخصوص تملّک اراضی توسط شهرداری‌ها سخن خواهیم گفت. در فصل سوم حقوق و مسئولیت‌های مرتبط در اجرای طرح را موردبررسی قرار می‌دهیم؛ و در آخرین فصل به نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد می‌پردازیم.

فصل اول:
مفاهیم و تعاریف

در این فصل وارد مباحث مربوط به مفهوم مالکیت، شهر و محدوده‌های آن و طرح‌های شهری می‌شویم تا پس از مطالعهٔ هریک از آنها بتوانیم به موضوع اصلی اشراف پیدا کنیم. اصطلاحاتی که در این فصل با آنها آشنا خواهیم شد در مباحث آتی کمک خواهند کرد تا وقتی سخن از طرح شهرداری و یا حقوق مالکانه به میان بیاید، با اطلاعات کافی به آثار اقدامات شهرداری در اجرای برنامه‌های آن دستگاه اجرایی پی ببریم. اقداماتی که منجر به استحقاق مالکین به برخورداری از حقوقی خواهد شد که شهرداری می‌بایست از عهدهٔ آن حقوق برآید.

مبحث اوّل: حقوق مالکانه

حقوق مالکانه، حقوقی است که اشخاص نسبت به اموال، اعم از مادی و غیرمادی دارند که لفظی جامع‌تر از حق مالکیت است و دارای دو ویژگی اساسی است: اول، امکان مبادله با پول را داراست به‌طوری‌که قابلیت ارزیابی را دارد و از این منظر، وجه تمایزی با حقوق غیرمالی دارد؛ دوم، تعلق آن حقوق به اشیاء است. (بهشتیان، ۱۳۹۱، ۴۰) با این توضیح که حقوق مالی که اشخاص دارا می‌باشند و موضوع بحث است، قائم به اشیاء است، اشیایی که در طرح‌های شهرداری با آنها مواجه هستیم؛ بنابراین، در اجرای طرح‌های شهرداری، اشیاء و اموالی با این طرح‌ها برخورد می‌نمایند که اشخاص به انحاء مختلف، رابطه‌ای با آنها دارند که این امر دارای مالیت و ارزش است، لذا لازم است حقوق مالکانه به‌طور اعم موردِبررسی قرار گیرد.

گفتار اوّل: مفهوم مالکیت[1] در حقوق ایران و انگلستان

دکترین در تعریف مالکیت آورده‌اند؛ مالکیت به حق استعمال و تصرفات به هرصورت از سوی مالک در ملک و مال خود بجز مواردی‌که در قانون استثناء شده باشد، تعریف شده است. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ۳۱۵۲ و ۱۱۸۵۰) البته در قوانین، مالکیت تعریف نشده است؛ لیکن از اوصافی که برای آن تعیین شده، تعاریف دیگری نیز ارائه شده است، ازجمله:

«مالکیت حقی است دائمی که به‌موجب آن، شخص می‌تواند در حدود قوانین تصرف در مالی را به خود اختصاص دهد و از تمام منافع آن استفاده کند.» (کاتوزیان، ۱۳۸۷، ۱۱۰)

اهمیت بحث مالکیت آنچنان بوده که در قانون اساسی، اصولی چند به این مهم پرداخته است؛ در اصل ۴۷، درخصوص مالکیت چنین حکایت شده است:

«مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد، محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.»

همچنین در اصل ۴۴، ضمن تقسیم‌بندی نظام اقتصادی به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی آمده است:

«مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایهٔ زیان جامعه نشود، موردحمایت جمهوری اسلامی است.»

در اصل ۴۰ نیز قاعدهٔ کلّی اعمال و اجرای حق مالکیت به این شکل بیان شده است:

«هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.»

در حقوق انگلستان مفهوم مالکیت تا پیش از سال ۱۵۸۳ ناشناخته بود و به‌جای آن از اصطلاح «حق تصرف» استفاده می‌شد. همچنان‌که تا پیش از قرن نوزدهم برای بیان معنای «مال» از واژهٔ «پروپرتی»[2] استفاده نمی‌شد و به‌جای آن واژهٔ «متصرّفات» و یا مترادف‌های آن به‌کار می‌رفت؛ اما حقوق‌دانان معاصر انگلیسی، مالکیت را چنین

1. Proprietorship
2. Property