

بررسی حقوقی تملک املاک خصوصی برای طرح های عمومی و دولتی

مؤلفین

دکتر مختار فتاحی

دکترای حقوق کیفری و جرم شناسی

مهندس جهانگیر رشیدی

معاونت بازنگشته پشتیبانی اداره

مسکن و شهرسازی استان کرمانشاه

انتشارات قانون یار

۱۳۹۸

میرشنامه	:	رشیدی، جهانگیر، ۱۳۳۵ -
عنوان قراردادی	:	ایران، قوانین و احکام Iran. Laws, etc
عنوان و نام پدیدآور	:	بررسی حقوقی تملک املاک خصوصی برای طرح‌های عمومی و دولتی / مؤلفین جهانگیر رشیدی، مختار فتاحی.
مشخصات نشر	:	تهران: انتشارات قانون‌یار، ۱۳۹۸.
مشخصات ظاهری	:	۱۳۸ ص.
شابک	:	۹۷۸-۶۲۲-۲۲۹-۰۸۳-۲
وضعیت فهرست‌نویسی	:	فیب
موضوع	:	حق مالکیت -- ایران
موضوع	:	Right of property -- Iran
موضوع	:	زمین‌داری -- مالکیت دولتی -- قوانین و مقررات -- ایران
موضوع	:	Land, Nationalization of -- Law and legislation -- Iran
موضوع	:	مالکیت شهرداری -- قوانین و مقررات -- ایران
موضوع	:	Municipal ownership -- Law and legislation -- Iran
موضوع	:	معاملات اموال غیرمنقول -- ایران
موضوع	:	Vendors and purchasers -- Iran
شناسه افزوده	:	فتاحی مختار، ۱۳۷۰ -
رده بندی کنگره	:	Kl 4۴۰
رده بندی دیویی	:	۳۵۰-۴
شماره کتابشناسی ملی	:	۵۹۰۶۲۳۵



بررسی حقوقی تملک املاک خصوصی برای طرح‌های عمومی و دولتی

تألیف: مهندس جهانگیر رشیدی - دکتر مختار فتاحی

ناشر: قانون یار

ناظر فنی: محسن فاضلی

نوبت چاپ: اول - ۱۳۹۸

شمارگان: ۱۱۰۰ جلد

قیمت: ۲۸۰۰۰ تومان

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۲۲۹-۰۸۳-۲

مرکز پخش: تهران، میدان انقلاب، خ منیری جاوید، پلاک ۹۲

تلفن: ۶۶۹۷۹۵۱۹

فهرست مطالب

۱۱	پیشگفتار.....
۱۷	بخش اول.....
۱۷	آشنایی با نحوه تملکات املاک در طرح های عمومی و دولتی
۱۷	فصل اول: آشنایی با مفاهیم مرتبط
۱۷	گفتار اول: تحلیل مفاهیم کلی
۱۷	بند اول: اقسام کلی اراضی
۲۰	بند دوم: مفرد مال و ملکیت
۲۶	بند سوم: مفهوم حقوۃ الکانه
۲۸	بند چهارم: مالکیت خصوصی
۲۹	بند پنجم: طرح های عمومی و دولتی
۳۰	گفتار دوم: تشریفات تملک اراضی
۳۱	بند اول: تعیین محدوده مورد تملک و اعلام به اداره ثبت
۳۲	بند دوم: اخذ نظریه کمیسیون ماده ۱۲ وزارت مسکن و شهرسازی
۳۳	بند سوم: اعلام تملک اراضی به اشخاص ذینفع
۳۵	گفتار سوم: مراجع صالح به تملک اراضی
۳۵	بند اول: تملک اراضی توسط دولت
۳۵	بند دوم: وزارتخانه ها
۳۶	بند سوم: مؤسسات دولتی
۳۶	بند چهارم: شرکتهای دولتی یا وابسته به دولت
۳۷	بند پنجم: مؤسساتی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام باشد
۳۷	بند ششم: تملک اراضی توسط شهرداری
۳۸	فصل دوم: اصل تسلط و حمایت قانونی از حق مالکیت خصوصی
۳۸	گفتار اول: جایگاه حق مالکیت خصوصی
۳۸	بند اول: بررسی حق مالکیت
۴۱	بند دوم: اصل تسلط

گفتار دوم: جایگاه حق مالکیت خصوصی در حقوق موضوعه.....	۴۳
گفتار سوم: محدودیت های وارده بر حق مالکیت خصوصی.....	۴۷
بند اول: اصل تسلیط و قاعده لاضرر.....	۴۸
بند دوم: استثنائات قانونی وارده بر اصل تسلیط ناشی از مجاورت املاک، قرارداد و اشاعه.....	۵۰
بند سوم: تحدید و سلب مالکیت در راستای حفظ منافع عمومی.....	۵۱
فصل سوم: ماهیت حقوقی تملک در حقوق ایران.....	۶۱
گفتار اول: نظریه عقد (قرارداد).....	۶۱
بند اول: مفهوم اجتماعی عقد قرارداد.....	۶۲
بند دوم: ماهیت حقوقی ملک با توافق در خصوص ثمن.....	۶۲
بند سوم: تحلیل واقف.....	۶۴
بند چهارم: نظریه ایقاع.....	۶۴
گفتار دوم: مبانی و منابع تقدم حقوق عمومی بر حقوق مالکانه.....	۶۵
بند اول: مبانی تقدم حقوق عمومی بر حقوق مالکانه.....	۶۵
بند دوم: منابع تقدم حقوق عمومی بر حقوق مالکانه.....	۶۸
گفتار سوم: چگونگی قیمت گذاری املاک و اراضی واقع در طرح های عمرانی یا عمومی.....	۷۶
بند اول: قیمت توافقی.....	۷۶
بند دوم: قیمت کارشناسی.....	۷۶
بند سوم: قیمت منطقه ای.....	۷۷
بند چهارم: قیمت روز.....	۷۷
بخش دوم.....	۷۹
حقوق مالکانه در اجرای طرح های عمومی و دولتی و روش های آن.....	۷۹
فصل اول: شرایط و آثار تملک و اعتراض به نحوه تملک.....	۸۰
گفتار اول: شرایط اساسی صحت معاملات.....	۸۱
بند اول: قصد طرفین و رضای آنها.....	۸۱
بند دوم: اهلیت طرفین.....	۸۲
بند سوم: مورد معامله.....	۸۲
گفتار دوم: شرایط راجع به اشخاص تملک کننده.....	۸۲

۸۳	گفتار سوم: شرایط جهت تحصیل
۸۶	فصل دوم: تامین توافقی دستگاه مجری طرح با اشخاص مالک
۸۷	گفتار اول: موارد توافق
۸۷	بند اول: توافق در قیمت
۸۹	بند دوم: توافق در انتقال
۹۰	بند سوم: شرایط توافق
۹۱	گفتار دوم: توافقات شهرداری با مالکان تابع قواعد عمومی قراردادها
۹۱	بند اول: قراردادی بودن توافقات و مستندات آن
۹۶	بند دوم: نظریه ی تملک بودن توافقات و مستندات آن
۹۹	گفتار سوم: آثار و نتایج تملک بودن توافقات
۱۰۰	بند اول: اقدام به جلب رقی، التک بدون وجود طرح یا پیش از تصویب آن
۱۰۱	بند دوم: تغییر طرح یا نه آن پس از جلب توافق و پرداخت قیمت به مالک
۱۰۱	بند سوم: انتقال سند توسط مالک و اجای الزام کننده
۱۰۲	فصل سوم: تامین غیر توافقی دستگاه مجری طرح با اشخاص مالک
۱۰۲	گفتار اول: مقررات موجود در تامین غیر توافقی
۱۰۵	گفتار دوم: موارد عدم توافق
۱۰۶	بند اول: عدم توافق در قیمت
۱۱۰	بند دوم: عدم توافق در واگذاری حقوق
۱۱۲	گفتار سوم: مراجع صالح در جریان اعتراض به تملک اراضی اشخاص
۱۱۲	بند اول: دیوان عدالت اداری
۱۱۳	بند دوم: محاکم دادگستری
۱۱۴	بند سوم: رسیدگی های خاص در جریان یا پس از تملک اراضی
۱۱۷	نتیجه گیری
۱۲۳	منابع و مآخذ

پیشگفتار

با توجه به پیشرفت جامعه و تسریع در اجرای طرح های عمومی و دولتی در راستای ارتقا و پیشرفت مصالح عمومی دستگاه های اجرایی در بسیاری از طرح های خود با حقوق مالکانه شخص یا اشخاصی برخورد دارند بطوریکه ادامه روند طرح منوط به کسب مالکیت اراضی و املاک و تعلق در طرح های مصوب از سوی سازمان مجری طرح است و در این شرایط حتی اگر مالک در افعال مالکیت تمایلی نداشته باشد اما از یکسو به علت اهمیت طرح های تصویبی و از سوی دیگر به دلیل وجود منفعت و مصلحت عمومی مالکیت از طریق راهکاری قانونی اخذ می گردد و میتواند با رعایت شریفات خاصی املاک اشخاص حقوق خصوصی را تملک کنند و موضوع تملک تنها شامل اموال منقول نمی گردد و برای تملک اراضی می بایست نوعیت آن را بدوا مشخص کرد چرا که اراضی موات ملک اشخاص محسوب نمی شود و ماهیت حقوقی تملک اراضی حسب موات در صورت عدم تراضی با مالک ایقاع و حتی در صورت تراضی نیز بنا به دلائلی از جمله اجبار مالک به فروش با زهم عقد تحمیلی محسوب می گردد و موضوع تملک املاک اشخاص یکی از ادبای ایجاد مالکیت برای دولت است و در صورت عدم رعایت شریفات قانونی در تشخیص نوعیت زمین و تملک اراضی غیر موات یا عدم پرداخت بها مرجع صالح به رسیدگی حسب مورد دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی دادگستری می باشد که البته برای حل و فصل این اختلافات قانونگذار در صدد برآمده تا تعارض ناشی از تلاقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی مالکانه اشخاص قوانین و مقرراتی را مشخص نماید و با توجه به مبانی فقه حکومتی و با اعتقاد به برتری حقوق عمومی بر حقوق خصوصی به این نتیجه میرسد که تملکات دستگاه های اجرایی به نوعی اعمال حاکمیت دولت است که با برخورداری از قوه ی قاهره و به نحویک جانبه صورت می گیرد و اینکه افزایش

جمعیت شهرها و توسعه محیط‌های شهری چاره‌ای جز توسعه شاهراه‌ها و زیرساخت‌های عمرانی باقی نمی‌گذارد اما مشکلات بسیاری برای توسعه طرح‌های عمرانی وجود دارد که مهم‌ترین مشکل تعیین تکلیف وضعیت حقوقی زمین‌هایی است که در محدوده این طرح‌ها قرار دارند و قوانین و مقررات مختلفی به تصویب رسیده است تا شاید این مشکل را حل کند که در ادامه به بررسی این قوانین و مقررات می‌پردازیم و اینکه املاک خصوصی مشتمل بر عرصه و اعیانی احداثی بر آن هسته‌ی اصلی اموال غیرمنقول را تشکیل می‌دهند و این املاک از دیدگاه‌های گوناگون حقوقی مورد توجه قانونگذار واقع شده‌اند و اینکه در جهت حفظ حرمت منازل خصوصی به طور خاص و مالکیت افراد به طور عام حقوق اساسی به عنوان بنیادترین شاخه حقوق عمومی و نیز حقوق بشر و آزادی برای حمایت از مالکیت اشخاص در این زمینه می‌باشد و در حقوق خصوصی املاک بربر قس است هم مباحث مربوط به حقوق اموال را به خود اختصاص داده‌اند و این چنین است که این املاک مایل تلاقی رشته‌های مختلف حقوقی می‌باشد و زمانی این تلاقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی عطف توجه مضاعفی می‌طلبد که تعارض احکام و آثار آنها نیاز به تمهید قواعدی ویژه داشته باشد و زمانی که دولت و دستگاه‌های اجرایی برای دستیابی به توسعه مجبوره استفاده از اراضی خصوصی باشد حقوق توسعه به عنوان یکی از پرتحول‌ترین رشته‌های حقوق عمومی تملک اراضی و مالکیت اشخاص حقیقی یا حقوقی را مجاز می‌شمرد و این در حالی است که حرمت مالکیت خصوصی از دیدگاه حقوق خصوصی قاعده‌ای است دایمی و تخلف ناپذیر پس در مقام جمع بین این دو حق چاره‌ای نیست جز اینکه تملک اراضی خصوصی در زمان اضطرار اجازه داده شود به شرط آنکه بهای عادلانه املاک خصوصی پرداخت گردد و در ارزیابی املاک اعم از اراضی و اعیانی فقط به آنچه مورد نیاز دستگاه اجرایی است توجه نگردد بلکه ارزیابی خسارت وارده به مالک خصوصی اعم

است از قیمت ابنیه و اراضی و خسارت ناشی از تقویت موقعیت مد نظرواقع شود و گرچه قوانین متعددی به بهای روز و قیمت عادلانه^۱ در ارزیابی املاک خصوصی تملک شده ارجاع داده اند لیکن در عمل اجرای این قوانین به نحوی است که قیمت و بهای واقعی املاک مورد ارزیابی قرار نمی گیرد و از طرفی ظلم فاحش به مالکین خصوصی که اراضی آنان در محدوده طرح عمومی و عمرانی قرار گرفته روا داشته می شود و از طرف دیگر مالکین اراضی اطراف طرح های عمرانی به ویژه طرح های توسعه معابر در داخل شهرها و طرح های احداث جاده ها و بزرگراه ها در خارج از شهرها از اجرای این طرح ها استفاده ناروا می نمایند و صرف هزینه های هنگفت توسط دولت و شهرداری ها در اجرای طرح های توسعه در مجاورت یا نزدیکی آنان موجب افزایش قیمت املاک خصوصی مزبور می گردد بدون اینکه عامل افزایش قیمت (دولت و شهرداری ها) از آن بهره براری داشته باشند که این رویه ی غلط در هر دو طرف نیاز به اصلاح دارد و قوانین شفاف و روشن در این زمینه می تواند کارساز باشد و با توجه به افزایش روزافزون جمعیت توسعه و اینکه گسترش شهرشینی پیشرفت صنعت و تکنولوژی از یک طرف و لزوم ایجاد امکانات رفاهی و ارائه خدمات به شهرنشینان از طرف دیگر تملیک یا تحصیل اراضی یکی از فعالیت ها و برنامه های جاری برخی دستگاه ها و شرکت های دولتی (مانند سازمان ها و شرکت های تابعه وزارتخانه های نفت، نیرو، راه، مخابرات، مسکن و شهرسازی، جهاد کشاورزی و...) است که بمنظور اجرای طرح های عمومی و عمرانی انجام می پذیرد، ضرورت و اهمیت دخالت دولت و سایر سازمان های ارائه دهنده خدمات عمومی از جمله

^۱ به جرأت می توان گفت، تعریف ماده ۳ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ - «بهای عادلانه اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق و خسارت وارده از طریق توافق بین دستگاه اجرایی و مالک یا مالکین و صاحبان حقوق تعیین می گردد» بهترین تعریف عمومی از قیمت عادلانه است که تاکنون توسط قانون گذار عنوان شده است.

شهرداریها روشن می‌گردد^۱ و تملک اراضی جهت اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی، یکی از پیچیده‌ترین و سخت‌ترین فعالیت‌های حقوقی است که متأسفانه در اغلب موارد بدون دقت‌های حقوقی و قانونی انجام می‌پذیرد و از آنجا که اجرای سریع طرح‌های عمومی و عمرانی برای دستگاه‌ها از اولویت و اهمیت درجه اول برخوردار است لذا عموماً از اهمیت و ارزش حقوقی و قانونی تملک غفلت نموده که نهایتاً در مواردی منجر به بروز دعاوی حقوقی می‌گردد که در بسیاری از موارد همراه با تحمل هزینه‌های بسیار سنگین می‌شود و علاوه بر این برای مالکین و سایر اشخاص حقوقی و حقوقی نیز مشکل آفرین گردیده و بعضاً اسباب نارضایتی گروهی از مردم را فراهم می‌سازد^۲ و در همین راستا با توجه به آنچه که بیان گردید باید اشاره داشت که حق مالکیت خصوصی در قوانین اساسی و عادی ازشان و منزلتی بالاتر خوردار می‌باشد و احترام به این حق در قوانین و مقررات مختلف مورد تأکید قرار گرفته و ضمانت‌های اجرایی موثری در این موارد پیش‌بینی شده است و از سوی دیگر ضرورت‌های زندگی اجتماعی قانونگذار را بر آن داشته تا به واسطه‌ی قدرت حاکم و اعمالش (قدرت عمومی) و در راستای حفظ منافع و مصالح جمعی و به منظور تسهیل امکان‌آفرینی امور جامعه در مواردی نسبت به تحدید و حتی سلب مالکیت خصوصی مباردت و رزد بنابر این اراضی و املاک مورد نیاز دولت در اجرای طرح‌ها و برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی حتی الامکان بستی از اراضی و املاک چنین امکانی میسر نمی‌گردد و از سوی دیگر ضرورت اجرای این طرح‌ها و برنامه‌ها که لازمه‌ی ارایه خدمات عمومی و ارتقا صنعت و توان اقتصادی کشور و بعضاً اداره جامعه و اعمال

^۱ حسینی، علی رضا، نقد و بررسی ماهیت حقوقی تملک اراضی توسط ارگانهای دولتی، دانشگاه آزاد واحد دامغان، ۱۳۹۱، ص ۱۲

^۲ بهشتیان، سید محسن، روش تملک اراضی تأمین حقوق مالکانه اشخاص نسبت به املاک واقع در طرح‌های عمومی

شهرداری، مجله حقوقی عدالت آراء- شماره ۶ و ۷، ۱۳۸۵

رسمی دادگستری تعیین می‌شود. همچنین در ماده ۳ ل.ق.ن.خ آمده است که: «بهای عادلانه اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق و خسارات وارده از طریق توافق بین دستگاه اجرایی و مالک یا مالکین و صاحبان حقوق تعیین می‌گردد» و موضوع کاربری اراضی و حفاظت از آن در مواجهه با طرح‌های عمومی و دولتی که تقدم حقوق عمومی بر حقوق خصوصی اشخاص را به همراه دارد در وضعیت بسیار شکننده ای قرار دارد.