

حقوق اشخاص در شبه تملکات دولتی در پرتو رویه قضایی

علی صالحی

حقوق حرفه ای-حقوق ثبتی، فارغ التحصیل مرکز آموزش علمی-کاربردی دفتر آموزش و پژوهش استانداری هرمزگان
مسئول دفتر حراست

چکیده

با توجه به اینکه اساسی ترین نکته در حقوق خصوصی حفظ حقوق شهروندان بوده در مواردی این حقوق توسط دولت و سازمان های دولتی محدود می شود. در این خصوص نحوه جبران خسارت در شبه تملکات دولتی، دیدگاه شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری در دعاوی مطرح شده، نحوه انتقال ملک محدود شده توسط شهروندان و حقوق اشخاص در شبه تملکات دولتی در پرتو رویه قضایی است. متغیرهای تحقیق نیز در مورد حقوقی که شهروندان در برابر شبه تملکات سازمان های دولتی بوده که خود شامل موارد متفاوتی است. منظور از تحقیق نیز بررسی این نکته است که اشخاص در برابر این اقدامات دولت چه حقوقی دارند.

واژه های کلیدی: ۱- شبه تملک ۲- رویه قضایی ۳- حقوق اشخاص ۴- سازمانهای دولتی ۵- جبران خسارت

مقدمه

در معنای کلی شبه تملک، اشاره به وضعیتی است که عین یک ملک تملک نمی شود بلکه این منافع و بهره آن ملک است که از جانب دولت، بهره برداری می شود. به طور نمونه ملکی مطابق قانون حفظ آثار ملی جزو آثار تاریخی ثبت می شود و محدودیت هایی بر مالکیت کامل شهروندان وارد می شود. (حسن زاده، بهرام، ۱۳۹۰، حقوق تحلیلی اراضی و املاک) از مفهوم شبه تملک می توان برای حالتی استفاده کرد که اقدام دولت، مانع بهره برداری می شود. همچنین از این مفهوم می توان برای حالتی استفاده کرد که اقدام دولت، مانع بهره برداری مالک از همه یا بخشی از منافع ملک خود می شود. (امینی، سید کاظم، سالاری، مصطفی، ۱۳۹۱، مستند سازی اموال و املاک)، علت نامیدن این وضعیت به شبه تملک آن است که اقدامات صورت گرفته دولت به تملک ملک، نمی انجامد (مانند تملک املاک توسط شهرداری جهت ایجاد فضای سبز) ولی این اقدام به صورت مستقیم یا غیرمستقیم، مانع استیلا کامل مالک بر ملک بر ملک خود شده و یا او را از وضعیت بهره مندی کامل از منافع ملک خود خارج ساخته و همین مهم است که ارزش ملک او را تحت تاثیر قرار داده است. بنابراین اقدامات دولت، عملاً و البته در مقیاس محدودتر، همان تاثیراتی را دارند که تملک ملک به دنبال دارد و در عین حال که ملک هم به تملک دولت در نمی آید. از قوانینی که در خصوص شبه تملک ها وجود دارد می توان به قانون راجع به حفظ آثار ملی، قانون هواپیمایی کشوری، قانون سازمان برق ایران، قانون تاسیس شرکت مخابرات ایران، قانون تاسیس شرکت راه آهن شهری تهران و حومه اشاره کرد. (بهشتیان، سید محسن، ۱۳۸۷، بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح های عمومی شهرداری) در این قوانین دولت می تواند حقوق اشخاص را با مفاهیمی همانند خدمت عمومی و اقتدار دولتی توجیه نماید. البته فرض بر این است که اقدامات دولت، آسیبی به عین مال وارد نمی سازد. یعنی علی رغم استفاده ای که دولت از ملک دارد، عین ملک دچار آسیب نمی شود. البته از نظر رویه قضایی نیز شهروندان از این اقدامات در مراجع صالح و در دیوان عدالت اداری می توانند شکایت کنند که در این خصوص آرای زیادی از دیوان عدالت اداری صادر شده است و در یکی از نظریات شورای نگهبان این اقدامات دولت و سازمان های دولتی مخالف شرع و اصل مالکیت و تسلیط محسوب شده و در جاهایی نیز دولت مکلف به جبران خسارت شده است. (باختر، سید احمد و زارعی، قاسم، ۱۳۷۷، تشخیص منابع ملی و نحوه اعتراض به آن) حال نقطه مجهول در این موارد حدود مسئولیت دولت در جبران خسارت به شهروندان است. و اینکه در صورت انتقال این املاک به اشخاص ثالث، آیا حقوق آنها نیز محدود خواهد شد و در نهایت چه قواعدی بر موضوع حاکم خواهد بود.

توضیحات:

علت نامیدن این وضعیت به شبه تملک آن است که اقدامات صورت گرفته دولت به تملک ملک، نمی انجامد (مانند تملک املاک توسط شهرداری جهت ایجاد فضای سبز) ولی این اقدام به صورت مستقیم یا غیرمستقیم، مانع استیلا کامل مالک بر ملک بر ملک خود شده و یا او را از وضعیت بهره مندی کامل از منافع ملک خود خارج ساخته و همین مهم است که ارزش ملک او را تحت تاثیر قرار داده است. (بشیری، عباس و براتی، علی اکبر و پور رحیم، مریم، شرایط فنی و ضوابط قانونی انواع حریم در حقوق کاربردی ایران) بنابراین اقدامات دولت، عملاً و البته در مقیاس محدودتر، همان تاثیراتی را دارند که تملک ملک به دنبال دارد و در عین حال که ملک هم به تملک دولت در نمی آید. از قوانینی که در خصوص شبه تملک ها وجود دارد می توان به قانون راجع به حفظ آثار ملی، قانون هواپیمایی کشوری، قانون سازمان برق ایران، قانون تاسیس شرکت مخابرات ایران، قانون تاسیس شرکت راه آهن شهری تهران و حومه اشاره کرد. طریقه شکایت از اقدامات دولت در زمینه محدود کردن اقدامات مالک در ملک خود، دولت در حقیقت تا اندازه ای اقدامات مالک در ملک را محدود می کند، عمده کارهای تحقیقی ای که وجود دارند درباره تملکات بوده که مفهومی کامل متفاوت از شبه تملک است. بیشترین دعاوی از حیث موضوع مشتمل بر موارد زیر می باشد: تملک اراضی اشخاص از سوی واحدهای دولتی، شهرداری ها و مؤسسات وابسته به دولت، تملک و تخریب بناهایی که در طرح های دولتی و شهرداری ها واقع می شوند، مطالبه اراضی و املاک معوض که اغلب علیه شهرداری ها مطرح می گردد، دریافت بهای اراضی و املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها. اشخاصی که ادعای تملک اراضی و ابنیه یا ادعای مطالبه اراضی و املاک معوض و بهای این املاک را دارند، ابتدا باید استحقاق خود را برای دریافت خسارت یا معوض،

در دیوان عدالت اداری ثابت کنند و پس از صدور رأی در مورد استحقاق یا عدم استحقاق، محاکم دادگستری می توانند به اظهار نظر بپردازند در این قوانین دولت می تواند حقوق اشخاص را با مفاهیمی همانند خدمت عمومی و اقتدار دولتی توجیه نماید. البته فرض بر این است که اقدامات دولت، آسیبی به عین مال وارد نمی سازد. یعنی علی رغم استفاده ای که دولت از ملک دارد، عین ملک دچار آسیب نمی شود. البته از نظر رویه قضایی نیز شهروندان از این اقدامات در مراجع صالح و در دیوان عدالت اداری می توانند شکایت کنند که در این خصوص آرای زیادی از دیوان عدالت اداری صادر شده است و در یکی از نظریات شورای نگهبان این اقدامات دولت و سازمان های دولتی مخالف شرع و اصل مالکیت و تسلیط محسوب شده و در جاهایی نیز دولت مکلف به جبران خسارت شده است. از مفهوم شبه تملک می توان برای حالتی استفاده کرد که اقدام دولت، مانع بهره برداری می شود. همچنین از این مفهوم می توان برای حالتی استفاده کرد که اقدام دولت، مانع بهره برداری مالک از همه یا بخشی از منافع ملک خود می شود. رویه قضایی در راستای اصول حقوقی و قوانین جاری در دعاوی خصوصی میان اشخاص که بطور مستقیم یا غیر مستقیم مبتنی بر ادعای مالکیت است (از قبیل دعاوی خلع ید، تحویل مبیع، مطالبه اجرت المثل استیفاء منافع و ...) همواره و بدرستی در باره تحقق اسباب قانونی مالکیت ادعایی و اطراف آن (مانند وجود یکی از عقود ناقله، شرایط صحت معامله، سمت و نقش مدعی در معامله و ...) اقدام به بررسی و مطالبه دلیل از مدعی می نماید. بدیهی است در دعوی مالکیت دولت نیز شرایط و ارکان قانونی تملک بطور دقیق با همان ترتیبات و اوصافی که در قانون آمده است باید احراز و اثبات شود. معهداً به دلایل مختلف (از قبیل پیچیدگی حوزه حقوق عمومی و عدم اشراف کافی برخی قضات بر اصول و مقررات این حوزه، اعتماد به اعلامات و اقدامات دستگاههای دولتی، تصور اینکه زیر ذره بین بردن ادعای دولت و احراز عدم انطباق دقیق آن با قانون و در نتیجه حکم بر بی حقی دولت ممکن است موجب تضییع حقوق بیت المال شود، هماهنگی های دستگاههای عمومی و دولتی با دستگاه قضایی در سطوح عالی و کلان به شکل های مختلف از جمله برگزاری جلسات و همایش ها و سمینارها که بعضاً سعی در جهت دهی به رویه قضایی در پرونده های مرتبط با دستگاه مربوطه می نماید). امینی، سید کاظم، مستند سازی اموال و املاک، انتشارات مدیریت) شبه تملک، اشاره به وضعیتی است که عین یک ملک تملک نمی شود بلکه این منافع و بهره آن ملک است که از جانب دولت، بهره برداری می شود. به طور نمونه ملکی مطابق قانون حفظ آثار ملی جزو آثار تاریخی ثبت می شود و محدودیت هایی بر مالکیت کامل شهروندان وارد می شود. تملک وزارت مسکن و شهرسازی ناشی از جواز مقنن مذکور در ماده ۱۰ مستلزم اجرا و رعایت کامل دو دسته از شرایط قانونی است. (حسن زاده، بهرام، ۱۳۹۰، حقوق تحلیلی اراضی و املاک) دسته نخست شرایط و تشریفات مربوط به تحقق مالکیت دستگاههای دولتی و بنیادها و نهادهای انقلابی و دسته دوم شرایط مربوط به انتقال مالکیت این دستگاهها و نهادها به وزارتخانه مذکور است. تردید و خدشه در مالکیت این وزارتخانه گاه به دلیل عدم رعایت مقررات و تشریفات دسته نخست و گاه مربوط به عدم اجرای مقررات دسته دوم است. اما دیده شده است در پاره ای موارد عدم اجرای مقررات مربوط به هر دو دسته ادعای تحقق مالکیت برای وزارت مسکن و شهرسازی را با ایرادات و تردیدهای اساسی مواجه نموده است. تحقق مالکیت ایادی قبلی هرچند برای تحقق مالکیت ایادی لاحق شرط لازم است ولی کافی نیست. در هر دو حوزه حقوق عمومی و حقوق خصوصی هر مدعی جدید باید تحقق شرایط قانونی برای مالکیت مورد ادعای خود را اثبات و مستندات آن را ارائه نماید. (بهشتیان، سید محسن، ۱۳۸۷، بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح های عمومی شهرداری) بدیهی است رابطه میان دو دسته تشریفات در تحقق مالکیت نهایی وزارت مسکن و شهرسازی در اجرای ماده ۱۰ رابطه ای طولی است به این معنا که اگر اجرای قوانین و مقررات مربوط به دسته نخست مخدوش یا ناقص باشد سخن گفتن از درستی یا نادرستی تملک صورت گرفته در اجرای مقررات دسته دوم امری عبث و بیهوده خواهد بود. زیرا معنای آن بطلان اساس مالکیت دستگاه ناقل است. چنانچه اراده مقنن آن بود که صرفاً زمین هایی مشمول حکم قرار گیرد که در زمان تصویب این قانون مشمول وصف «راضی شهری» بوده است به این موضوع تصریح می نمود همانطور که مقنن سابقاً در ماده ۴ قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۵۴ چنین کرده است. قانون مزبور کلیه اراضی ساحلی دریای عمان و خلیج فارس و دریاچه رضاییه که در تاریخ تصویب این قانون به نام اشخاص در دفتر املاک به ثبت نرسیده باشد را متعلق به دولت دانسته است (جامه بزرگ، محمد، ۱۳۶۹، تملک اراضی توسط دولت و

شهرداریها) معهدا بند الف تبصره یک ذیل ماده مزبور تصریح نموده است « اراضی واقع در محدوده قانونی شهرها در تاریخ تصویب این قانون از شمول ماده مزبور مستثنی است». با این وصف معلوم است که آن دسته از اراضی که در اثر توسعه محدوده قانونی شهرها در طرح های مصوب جامع آتی وارد محدوده خواهند شد مشمول چنین استثنایی نخواهد شد. (کامیار، غلامرضا، ۱۳۸۹، حقوق شهری و شهرسازی)

نتیجه گیری :

در حقوق اشخاص در شبه تملکات شامل اعمال مالکیت مطابق اصل تسلیط، امکان انتقال ملک، تعمیر ملک، اجاره، رهن بوده که لازم است این اقدامات مطابق نظارت دولت صورت گیرد. شورای نگهبان در نظریات خود از حقوق اشخاص حمایت کرده و در نظرات خود بارها غیرشرعی بودن اقدامات دولتی اشاره داشته است. در صورتی که حقوق اشخاص مورد تضییع قرار گرفته و اقدامات صورت گرفته در ملک اشخاص مخالف شرع یا قانون یا خارج از حدود اختیارات بوده، دیوان عدالت اداری رای به نفع اشخاص صادر کرده است.

تقدیر و تشکر:

این تحقیق با حمایت مالی و علمی سازمان بنادر و دریانوردی انجام گرفت.

منابع:

۱. بهشتیان، سید محسن، ۱۳۸۷، بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح های عمومی شهرداری، تهران، طرح نوین اندیشه .
 ۲. جامه بزرگ، محمد، ۱۳۶۹، تملک اراضی توسط دولت و شهرداریها، تهران، انتشارات برزین مهر.
 ۳. حسن زاده، بهرام، ۱۳۹۰، حقوق تحلیلی اراضی و املاک، تهران، انتشارات جنگل، چاپ دوم.
 ۴. کامیار، غلامرضا، ۱۳۸۹، حقوق شهری و شهرسازی، تهران، انتشارات مجد، چاپ چهارم.
 ۵. میرزایی، علیرضا، ۱۳۹۲، تملک اراضی توسط دولت و شهرداری ها، تهران، انتشارات بهنامی، چاپ سوم.
 ۶. امینی، سید کاظم، مستند سازی اموال و املاک، انتشارات مدیریت، چاپ اول، ۱۳۸۶
 ۷. باختر، سید احمد، دادگاه ویژه اصل ۴۹ قانون اساسی (در قوانین و مقررات موضوعه)، انتشارات نوای عدالت-خط سوم، چاپ اول، ۱۳۸۵
 ۸. باختر، سید احمد و زارعی، قاسم، تشخیص منابع ملی و نحوه اعتراض به آن، نشر فیض، چاپ اول، بهار ۱۳۷۷
- بشیری، عباس و براتی، علی اکبر و پور رحیم، مریم، شرایط فنی و ضوابط قانونی انواع حریم در حقوق کاربردی ایران،