

## رویکرد نظام قضایی ایران به انتقال قهری املاک و اراضی خصوصی به دستگاه‌های اجرایی

سعیده زرگر<sup>۱</sup>

اصغر عربیان<sup>۲</sup>

شهاب جعفری ندوشن<sup>۳</sup>

### چکیده

در طول تاریخ حیات بشری، یکی از چالش‌برانگیزترین مسائل مربوط به حق مالکیت بر اموال غیر منقول، انتقال قهری آن به دولت بوده است. امروزه در بیش‌تر کشورها، در راستای حمایت از حق مالکیت فردی، شرایط انتقال قهری اراضی و املاک به دولت در پرتو قوانین و مقررات نظام‌مند شده است. در نظام حقوقی ایران نیز چنین کاری به ویژه در نیم قرن اخیر صورت گرفته است. با این حال، این موضوع به دلایل مختلف، چالش‌های متعددی دارد.

به همین جهت، مقاله کنونی پس از بررسی شرایط تملک قهری املاک توسط دستگاه‌های اجرایی به بررسی این چالش‌ها از منظر نظام قضایی ایران پرداخته است. بر اساس یافته‌های این مقاله، تملک قهری از سوی دستگاه‌های اجرایی شرایط متعددی دارد که عبارتند از: وجود طرح مصوب، نیاز دستگاه اجرایی، تأمین اعتبار اجرای طرح، ضروری بودن اجرای طرح و نبود اراضی ملی و دولتی. علاوه بر این، تعیین بهای ملک، تأخیر در پرداخت بهای ملک و تأخیر در اجرای طرح، مهم‌ترین چالش‌های تملک قهری در ایران به شمار می‌آیند که بخشی از این چالش‌ها به ابهام در قوانین و خلأهای قانونی موجود در این زمینه باز می‌گردد.

**واژگان کلیدی:** انتقال قهری، بهای روز، حق مالکیت، رویه قضایی، طرح مصوب.

۱. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، saeideh.zargar67@gmail.com

۲. دانشیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، (نویسنده مسوول)، E-mail: a-arabian@srbiau.ac.ir

۳. استادیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، E-mail: shjafari@srbiau.ac.ir

## مقدمه

امروزه نظام‌های حقوقی، حق مالکیت فردی را به عنوان حقوق اولیه شهروندی شناسایی کرده‌اند و سازوکارهایی برای حمایت از آن پیش‌بینی شده است. بر مبنای چنین سازوکارهایی، هرگونه انتقال حق مالکیت به رضایت مالک مال بستگی دارد. هر چند در نظام‌های حقوقی، اصل بر انتقال ارادی حق مالکیت است، در برخی موارد، انتقال قهری حق مالکیت نیز در قوانین پذیرفته شده است. از جمله این موارد، زمانی است که دولت به دلایلی چون حفظ منافع عمومی، اموال غیر منقول متعلق به شهروندان را به طور قهری تملک می‌کند. این موضوع که امروزه در نظام حقوقی بیش‌تر کشورها پذیرفته شده است، چالش برانگیزترین فرض انتقال قهری حق مالکیت به شمار می‌آید.

در نظام حقوقی ایران نیز انتقال قهری حق مالکیت اموال غیر منقول در قوانین مختلف پذیرفته و در راستای تضمین حقوق شهروندان، ضوابط متعددی برای آن تعیین شده است. با این حال، نظام قضایی ایران به دلایلی چون ابهام قوانین موجود در این زمینه، شاهد صدور آرای متفاوت و متعارض از سوی شعب دیوان عدالت اداری و محاکم قضایی دادگستری بوده است.

با توجه به ابهام‌ها و چالش‌های موجود، مقاله کنونی به بررسی رویکرد نظام قضایی ایران به تملک قهری املاک و اراضی خصوصی از سوی دستگاه‌های اجرایی می‌پردازد. برخی آثار پژوهشی به این موضوع توجه کرده‌اند. با این حال، این اثر از دو جهت نسبت به آثار علمی پیشین دارای نوآوری است؛ نخست آن‌که بررسی‌ها نشان می‌دهد آثار علمی پیشین عمدتاً به بررسی مبانی، شرایط و ماهیت تملک قهری دستگاه‌های اجرایی پرداخته و به رویکرد نظام قضایی در این زمینه کم‌تر توجه کرده‌اند. حال آن‌که در حوزه تملک قهری از سوی دولت، دادگاه‌ها نقش مهمی دارند؛ از جمله آن‌که با تفسیر موسع از قوانین می‌توانند اختیارات دولت را برای امکان تملک اموال خصوصی افراد گسترش دهند. هم‌چنین در برخی کشورها، تملک قهری و سلب مالکیت، تنها با حکم دادگاه صورت می‌گیرد؛ به طوری که انتقال مالکیت با صدور قرار سلب مالکیت از سوی مقام قضایی ویژه تملکات انجام می‌شود و میزان غرامت مالکان نیز توسط همین مقام تعیین می‌گردد.<sup>۱</sup> دوم آن‌که در قانون

۱. کامیار، غلام‌رضا، حقوق اداری اموال، سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی، مطالعه تطبیقی (ایران و فرانسه)، تهران: مجد،

چاپ دوم، ۱۴۰۱، ص ۱۹۰.

دیوان عدالت اداری به تملک قهری توسط دستگاه‌های اجرایی به صراحت اشاره کرده<sup>۱</sup> و به این موضوع در آرای صادرشده از هیئت عمومی و شعب دیوان عدالت اداری نیز توجه شده است؛ به طوری که این آرا، مهم‌ترین منابع شکل‌دهنده رویه قضایی ایران در این زمینه‌اند.

از یک سو، قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲ دچار اصلاحات اساسی شده و از دیگر سو، در سال‌های اخیر، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، آرای وحدت رویه جدیدی در این زمینه صادر کرده که این آرا به موجب قانون جدید دیوان عدالت اداری برای قضات محاکم دادگستری و دیگر مراجع لازم‌الاتباع است.<sup>۲</sup> همین موردها، تغییرات جدیدی در نظام حقوقی حاکم بر تملک قهری ایجاد کرده که در آثار علمی پیشین به آن‌ها توجه نشده است.

بر این اساس، مقاله کنونی با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی و بر مبنای مطالعات کتاب‌خانه‌ای به بررسی شرایط و چالش‌های انتقال قهری املاک و اراضی خصوصی به دستگاه‌های اجرایی از منظر نظام قضایی ایران می‌پردازد. در این راستا، در قسمت نخست مقاله، شرایط تملک قهری املاک و اراضی از سوی دستگاه‌های اجرایی و پس از آن، چالش‌های موجود در این زمینه بررسی می‌شود.

## گفتار نخست. شرایط تملک قهری املاک و اراضی از سوی دستگاه‌های اجرایی

تملك قهری املاک و اراضی از سوی دستگاه‌های اجرایی به موجب قوانین، شرایط متعددی دارد. در نظام حقوقی ایران بر اساس «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» (یا همان لایحه قانونی مصوب ۱۳۵۸) که مهم‌ترین قانون در این زمینه است، شرایط تملک قهری عبارتند از: وجود طرح مصوب، نیاز دستگاه اجرایی، تأمین اعتبار اجرای طرح، ضروری بودن اجرای طرح و نبود اراضی ملی و دولتی که در این قسمت در مورد آن‌ها توضیح داده می‌شود.

۱. بند ۴ ماده ۱۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲).

۲. ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی ۱۴۰۲).

## بند نخست. وجود طرح مصوب

وجود طرح مصوب، نخستین شرط تملک قهری اموال غیر منقول است.<sup>۱</sup> طرح مصوب، طرحی است که با هدف مشخص پس از پیمودن مراحل قانونی به تصویب مراجع صلاحیت‌دار می‌رسد. طرح مصوب، مصادیق متعددی داشته و عمدتاً شامل طرح‌های جامع شهری، هادی و تفصیلی است. وجود طرح مصوب، مبنای اقدامات بعدی دستگاه اجرایی برای تملک قهری است؛ به طوری که تملک باید برای همان طرح و در چارچوب آن صورت گیرد و پس از تملک نمی‌توان هدف و کاربری آن را تغییر داد. بنابراین، اگر ملکی برای مقاصد حفاظت ساحلی تملک شده باشد، آن را نمی‌توان برای ایجاد تفرجگاه استفاده کرد.

در برخی کشورها مانند انگلستان، در فرآیند تصویب طرح برای شهروندان، امکان اعتراض نسبت به طرح نزد مراجع تصویب‌کننده وجود دارد.<sup>۲</sup> در ایران، در مراحل تصویب طرح‌های عمومی، عمرانی و نظامی به شهروندان اطلاع‌رسانی نمی‌شود و مالکان املاک و اراضی یا صاحبان حقوق نه تنها در مورد شیوه تصویب طرح و تعیین محتوای آن نقشی ندارند، بلکه در مرحله تصویب طرح، امکان اعتراض یا تجدیدنظر نزد مقامات اجرایی نیز در قوانین برای آنان پیش‌بینی نشده است. پس از تصویب طرح چون به موجب قوانین، اطلاع‌رسانی یا اعلام رسمی طرح مصوب به مالک و صاحبان حقوق عینی ضرورت دارد،<sup>۳</sup> آنان می‌توانند به دنبال اطلاع از مفاد طرح مصوب، اگر آن را برخلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده بدانند، بر اساس بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، ابطال آن را از دیوان عدالت اداری بخواهند. در عمل نیز تاکنون هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تمام یا بخشی از برخی طرح‌های مصوب را ابطال کرده است.<sup>۴</sup>

اطلاع‌رسانی به شهروندان در مرحله تصویب طرح، سازوکار قانونی مطلوبی است که در اصلاحات آتی قوانین باید در نظر گرفت؛ زیرا اطلاع‌رسانی در مرحله تصویب طرح ممکن است سبب بیان برخی مسائل (از جمله

۱. نک: تبصره ۲ و ۴ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۶۷).

۲. فقیه لاریجانی، فرهنگ و همکاران، «مرجع و فرآیند تملک قهری اراضی در نظام‌های حقوقی ایران و انگلستان»، فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۲۰، پاییز ۱۳۹۸، ص ۲۱۶.

۳. ماده ۸ لایحه قانونی (مصوب ۱۳۵۸).

۴. آرای شماره ۱۴۴۳، مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۴ و شماره ۵۶، مورخ ۱۳۸۰/۲/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

مشکلات عملی اجرای طرح) از سوی آنان (به ویژه مالکان دارای قدمت طولانی مالکیت) شود که از نظر مرجع تصویب‌کننده مغفول مانده باشد. این اطلاع‌رسانی می‌تواند از یک سو، طرح مصوب را به واقعیت، نزدیک‌تر و اجرای آن را آسان‌تر کند و از دیگر سو، از بسیاری دعاوی احتمالی آتی مالکان (که حتی ممکن است منجر به صدور دستور موقت شود و اجرای طرح مصوب را فوری متوقف کند)، پیش‌گیری کند.

## بند دوم. نیاز دستگاه اجرایی

به موجب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک (مصوب ۱۳۵۸)، هر گاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دستگاه‌های اجرایی به اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و دیگر حقوق مربوط به آن اراضی که متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی است، نیاز باشد، آن‌ها می‌توانند طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک کنند (ماده ۱).

همان‌طور که مشاهده می‌شود، در قسمت پایانی این ماده از نیاز «دستگاه اجرایی» سخن گفته شده است. در نظام حقوقی ایران، مصادیق دستگاه‌های اجرایی در قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی) تعیین شده است. به موجب ماده ۵ این قانون، «کلیه وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیر دولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است، از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند».

کنار هم قرار دادن مواد قانونی این دو قانون دلالت بر آن دارد که همه دستگاه‌های اجرایی (اعم از وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیر دولتی و شرکت‌های دولتی) می‌توانند در راستای نیاز خود با رعایت دیگر شرایط قانونی به تملک قهری دست بزنند. با این حال، برخی از نویسندگان با این موضوع مخالفند و کوشیده‌اند دایره شمول دستگاه‌های اجرایی یا محدوده اختیارات آن‌ها را محدود کنند. به نظر آنان، نهادهای عمومی غیر دولتی، اختیار تملک قهری را ندارند و در میان آن‌ها، شهرداری از آن جهت این اختیار را دارد که قانون این کار را به صراحت تجویز کرده است.<sup>۱</sup> برخی قضات نیز با این دیدگاه هم‌نظرند و خواستار تفسیر مضیق از دایره شمول دستگاه‌های اجرایی اند.<sup>۲</sup>

۱. فقیه لاریجانی و همکاران، پیشین، ص ۲۰۵.

۲. نک: صورت جلسه نشست قضایی دادگستری شهرستان محمودآباد، مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۳۰، قابل دسترسی در سامانه

با این حال، این دیدگاه با ظاهر مواد قانونی یادشده که به همه دستگاه‌های اجرایی از جمله نهادهای عمومی غیر دولتی امکان تملک قهری می‌دهد، در تعارض آشکار است. در واقع، قانون‌گذار در ایران، رویکردی متفاوت دارد و مصادیق اشخاص حقوقی را که می‌توانند تملک قهری کنند، توسعه داده است؛ به طوری که حتی در برخی موارد، قوانین به برخی اشخاص حقوقی که دستگاه اجرایی محسوب نمی‌شوند، امکان تملک قهری داده‌اند؛ مانند قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب (مصوب ۱۳۶۹) که ماده ۱۴ آن مقرر می‌دارد: «شرکت‌های آب و فاضلاب موضوع این قانون برای اجرای طرح‌های عمرانی خود می‌توانند از لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت و قوانین دیگری که در زمینه خرید و تملک اراضی برای اجرای برنامه‌های عمومی دولت تصویب می‌شود، استفاده کنند...». بر اساس ماده ۳ این قانون (و نیز آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری)،<sup>۱</sup> شرکت‌های آب و فاضلاب در اصل، شرکت‌های خصوصی هستند. باید گفت علاوه بر دستگاه‌های اجرایی، برخی اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نیز می‌توانند در راستای «نیاز» خود به تملک قهری دست بزنند.

به نظر می‌رسد مبنای توجیه این امتیاز برای اشخاص حقوق خصوصی، اصل خدمات‌رسانی عمومی باشد. در واقع، بر مبنای این اصل، چون خدمات‌رسانی عمومی به شهروندان نباید در هیچ زمانی متوقف شود. در این راستا، اشخاص حقوقی حقوق خصوصی که چنین خدماتی ارائه می‌دهند، می‌توانند در راستای نیاز خود به منظور خدمات‌رسانی عمومی، از این امتیاز برخوردار شوند. با این حال، گویا به صرف اتکای به این اصل و بدون تصریح قانونی نتوان این امتیاز را به دیگر اشخاص حقوقی حقوق خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی مانند شرکت توزیع برق یا شرکت مخابرات (که جزو شرکت‌های خصوصی هستند)<sup>۲</sup> تسری داد. در واقع، بر اساس اصل احترام به مالکیت خصوصی، چون تملک قهری، جنبه استثنایی دارد، در مصاف با این اصل باید به طور مضیق، تفسیر و دایره شمول آن به موارد مصرّح در قانون محدود شود. این رویکرد در بیش‌تر نظام‌های حقوقی پذیرفته

نشست‌های قضایی.

۱. آرای شماره ۱۰۷، مورخ ۱۳۷۷/۵/۲۴ و شماره ۶۳، مورخ ۱۴۰۰/۱/۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. آرای شماره ۲۴۳۶، مورخ ۱۴۰۱/۹/۲۹؛ شماره ۸۲، مورخ ۱۴۰۰/۱/۱۷ و شماره ۳۰۹۸، مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

شده است. برای مثال، در نظام حقوقی فرانسه، اصل بر آن است که اداره برای اجرای تصمیماتش نمی‌تواند به اجبار متوسل شود و این اقدام، تهدیدی علیه امنیت حقوقی شهروندان است؛ مگر در مواردی که قانون در مورد آن صراحت دارد و این موارد استثنایی باید به طور مضیق تفسیر شوند.<sup>۱</sup>

### بند سوم. ضروری بودن اجرای طرح

ضروری بودن اجرای طرح به عنوان یکی دیگر از شروط پایه‌ای تملک قهری در لایحه قانونی (مصوب ۱۳۵۸) به صراحت بیان شده است. ماده ۲ این قانون در این زمینه بیان می‌دارد: «برنامه‌های مذکور در ماده یک شامل برنامه‌هایی است که اجرای به موقع آن برای امور عمومی و امنیتی دستگاه اجرایی، لازم و ضروری باشد. ضرورت اجرای طرح باید به تأیید و تصویب بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی برسد.» در خصوص عبارت «لازم و ضروری» بودن مقرر در این ماده، دیدگاه‌های مختلفی بیان شده است. به نظر برخی قضات، صرف «تصویب طرح عمومی، عمرانی یا نظامی، دلالت بر ضرورت اجرای آن دارد».<sup>۲</sup>

با این حال، به نظر می‌رسد باید میان تصویب طرح و ضرورت اجرای آن، تفکیک قائل شد. در واقع، ممکن است طرحی در مراجع صلاحیت‌دار تصویب شده باشد، اما اجرای آن، ضروری تشخیص داده نشود. به همین جهت، این ماده قانونی، صرف تصویب طرح را برای اجرای آن کافی ندانسته، بلکه اجرای آن را به احراز و تأیید ضرورت آن از سوی بالاترین مقام دستگاه اجرایی مقید کرده که حسب مورد، ممکن است وزیر، رئیس سازمان یا مؤسسه یا شهردار باشد.<sup>۳</sup> در واقع، اگر صرف تصویب طرح بر ضرورت آن دلالت می‌کرد، به تأیید مقام دیگر نیاز نداشت.

یکی از مسائل اساسی در مورد «ضرورت»، معیار تشخیص آن است. در نظام قضایی ایران، آرای صادرشده دلالت بر آن دارد که احراز ضرورت عمدتاً بر اساس معیارهای زمانی و موضوعی است. در خصوص معیار موضوعی باید گفت در برخی آرای شعب دیوان عدالت اداری، یکی از معیارهای تشخیص ضرورت، فوریت موضوع است؛ به طوری که در برخی آرا، سپری شدن مدت زمان زیاد

۱. عباسی، بیژن، «قواعد و شرایط اجرای اعمال اداری یک‌جانبه»، فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۳، بهار ۱۳۹۳، ص ۵۵.

۲. دادنامه شماره ۹۴۰۵۱۲۰۰۰۹۹۸، مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۱ شعبه دوم بدوی دیوان عدالت اداری.

۳. نظریه مشورتی شماره ۷/۴۴۷۳، مورخ ۱۳۸۹/۷/۲۶ اداره حقوقی قوه قضاییه.

از زمان تملک و انجام نشدن هرگونه اقدام در راستای طرح مصوب، مؤید ضروری نبودن طرح مصوب دانسته شده است.<sup>۱</sup>

هم‌چنین منظور از معیار موضوعی آن است که اجرای طرح برای استفاده عمومی یا نفع عمومی ضرورت داشته باشد. به عقیده برخی قضات، همین‌که به طور بالقوه امکان استفاده عموم اشخاص از طرح وجود داشته باشد، می‌توان گفت آن طرح دارای منفعت عمومی است و اجرای آن ضرورت دارد.<sup>۲</sup> با این حال، تشخیص این موضوع همواره آسان نیست. در واقع، مسئله استفاده عمومی به عنوان معیار تعیین ضرورت اجرای طرح همواره بحث برانگیز بوده است؛ زیرا دولت‌ها در برخی موارد در تملکات قهری با مطرح کردن استفاده عمومی به دنبال منافع اقتصادی خودند. حتی به باور برخی نویسندگان، تا زمانی که طرح عمومی یا عمرانی برای دولت، منفعت اقتصادی نداشته باشد، به دنبال تصویب و اجرای آن نخواهد بود. بر همین مبنا، در موارد بسیاری، اراضی خصوصی صرفاً به بهانه یک هدف عمومی، تصاحب می‌شوند، در حالی که هدف واقعی آن، اعطای منفعت عمومی نیست.<sup>۳</sup>

با توجه به دشواری تشخیص نفع عمومی (به عنوان یکی از معیارهای اصلی ضرورت)، در بیش‌تر کشورها، مصادیق و دایره شمول نفع عمومی تا حد زیادی با تفسیر دادگاه‌ها گره خورده است. برای مثال، در نظام قضایی ایالات متحده آمریکا اگر دادگاه احراز کند که در صورت تملک اراضی و اجرای طرح مورد نظر، جامعه از فواید آن بهره‌مند می‌شود و این مسئله عموماً قابل درک باشد، می‌توان گفت اجرای طرح برای نفع عمومی ضرورت دارد.<sup>۴</sup> این موضوع در نظام قضایی این کشور تاکنون در پرونده‌های متعددی مطرح شده است که مهم‌ترین آن‌ها را می‌توان پرونده «کلو علیه شهر نیو لندن»<sup>۵</sup> دانست. در این پرونده، دولت برای شهر نیولندن، طرح توسعه‌ای شهری را تصویب کرد که پیش‌بینی می‌شد بیش از ۱۰۰۰ شغل ایجاد کند، مالیات و دیگر درآمدها را افزایش دهد و شهری را که از

۱. دادنامه شماره ۹۷۰۹۹۷۹۰۲۸۰۲۸۷۷، مورخ ۱۳۹۷/۷/۱ شعبه ۱۰ دیوان عدالت اداری.

۲. دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۸۰۲۱۲۰۰۰۵۹۴، مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۱ شعبه ۲ بدوی دیوان عدالت اداری.

3. Kalbro, Thomas, "Private Compulsory Acquisition and the Public Interest Requirement", International Federation of Surveyors, Article of the Month, September 2007, pp. 2-3.

4. Sandefur, Timothy, *Cornerstone of liberty: property rights in 21st-century America*, Cato, first pub., 2006, pp. 89-90.

5. Kelo v. City of New London.

نظر اقتصادی آسیب دیده بود، احیا سازد. برای اجرای این طرح، به تملک اراضی خصوصی نیاز بود. پس از تصویب طرح، در دسامبر سال ۲۰۰۰، مالکان، این شکایت را در دادگاه عالی نیولندن مطرح کردند که تصاحب اموال آنان مغایر با شرط «استفاده عمومی» در متمم پنجم قانون اساسی است. دادگاه در خصوص این موضوع که آیا تملک قهری ناشی از اجرای این طرح بر مبنای «استفاده عمومی» با معنای مندرج در پنجمین متمم قانون اساسی آمریکا منطبق است یا خیر، چنین استدلال کرد: «در درجه نخست باید تعیین شود آیا تصاحب املاک خاص مورد بحث برای دست‌یابی به استفاده عمومی مورد نظر شهر به طور منطقی، ضروری است.» اگرچه این طرح در ظاهر برای استفاده عمومی، معتبر در نظر گرفته شده بود، اما مقام تصویب‌کننده نتوانسته بود شواهدی روشن و قانع‌کننده ارائه کند که مزایای اقتصادی این طرح به طوری که دربردارنده منافع عمومی باشد، در واقع تحقق خواهد یافت. به همین جهت، اجرای آن از سوی دادگاه، ضروری تشخیص داده نشد و در نهایت، دادگاه عالی در مورد آن، حکم منع دائمی، صادر و تصرف املاک را ممنوع اعلام کرد.<sup>۱</sup>

### بند چهارم. تأمین اعتبار اجرای طرح

امروزه در بیش‌تر کشورها بر مبنای قوانین، تملک قهری دولت در مقابل پرداخت عوض صورت می‌گیرد. برای مثال، در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا به موجب اصلحیه پنجم قانون اساسی این کشور، «مالکیت خصوصی نباید به علت استفاده عمومی اخذ شود، مگر آن‌که عوض عادلانه آن، پرداخت شود.»<sup>۲</sup> بدون تردید، پرداخت عوض برای تملک قهری، نیازمند وجود اعتبار مالی برای آن است. به همین جهت، در نظام حقوقی ایران به موجب لایحه قانونی (مصوب ۱۳۵۸) مقرر شده است: تملک اراضی در صورتی امکان‌پذیر است که «اعتبار آن قبلاً به وسیله دستگاه اجرایی یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد» (ماده ۱).

همان‌طور که در این ماده مشاهده می‌شود برای تملک قهری، تقدم تأمین اعتبار بر تملک ضرورت دارد. بنابراین، در زمان اجرای طرح، مبلغی که باید صرف خرید ملک و پرداخت به مالک شود،

1. Kelo v. City of New London, 545 U.S. 469 (Decided: June 23, 2005).

2. Fifth Amendment (Amendment V) to the United States Constitution, 1791.

لازم است وجود داشته باشد.<sup>۱</sup> چون بودجه دستگاه‌های اجرایی به طور سالانه تعیین می‌شود، معمولاً در بودجه سالانه آن دستگاه، اعتبار مربوط به تملک آن ملک پیش‌بینی می‌شود و از محل آن اعتبار، عوض ملک پرداخت می‌شود.

سؤالی که پیش می‌آید، آن است که آیا در مواردی که اجرای طرح تنها موجب ایجاد حق ارتفاق بر یک ملک می‌شود، تأمین اعتبار و پرداخت بهای آن لازم است؟ مانند زمانی که طرح مصوب، تنها به منظور عبور لوله‌های نفت، گاز یا ایجاد شبکه‌های مخابراتی یا برق تصویب شده باشد.

به نظر برخی قضات، چون لایحه قانونی (مصوب ۱۳۵۸) در مورد تملک سخن گفته و موارد یادشده موجب تملک بر املاک و اراضی نمی‌شود، در نتیجه، نیازی به پرداخت عوض نیست. علاوه بر این، با توجه به قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱، به ویژه ماده ۹ قانون یادشده که صریحاً اعلام کرده است: اراضی واقع در خارج از محدوده شهری که در مسیر راه‌های اصلی و فرعی یا خطوط مواصلاتی و برق و مجاری آب و لوله‌های گاز و نفت قرار می‌گیرد و از طرف دولت مورد استفاده واقع می‌شود، لازم نیست از این بابت وجهی به صاحبان ملک پرداخت شود؛ زیرا دولت، ملک واقع در مسیر دکل برق را تملک نمی‌کند و صرفاً به موجب قانون به دولت حق ارتفاق تفویض شده است، ولی در ماده ۱۰ همان قانون آمده است اگر تأسیسات مورد اشاره موجب از بین رفتن اعیانی یا مستحذات گردد و از این بابت، خسارتی به مالک ملک وارد شود، وزارت نیرو باید خسارت وارد شده را پرداخت کند. بنابراین، در مواردی که اقدام اداره برق منطقه‌ای در محدوده اراضی شهری نباشد و خسارتی هم به اعیان املاک وارد نکرده باشد، نباید وجهی برای استفاده از حق ارتفاق پرداخت شود.<sup>۲</sup> برخی قضات موافق با این عقیده در راستای تقویت نظر خود در آرای صادرشده نیز به برخی قوانین سابق استناد کرده و بیان داشته‌اند: «به موجب تبصره ۵ ماده ۱۳ اساس‌نامه شرکت ملی نفت ایران (مصوب ۱۳۵۶) «در مورد اراضی واقع در خارج از محدوده شهرها که برای عبور لوله‌های نفت و گاز و انواع دیگر مواد نفتی با ایجاد شبکه مخابراتی و حریم آن‌ها مورد احتیاج شرکت باشد، با توجه به مفاد تبصره ۸ این ماده، عرصه و اعیان از طرف شرکت تصرف شده و مورد استفاده قرار خواهد گرفت و فقط قیمت

۱. زرگوش، مشتاق، تملک املاک، شبه تملک‌ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۱، ص ۱۴۴.

۲. صورت جلسه نشست قضایی دادگستری شهرستان نور، مورخ ۱۳۸۶/۷/۵.

اعیانی از بین رفته و خسارت وارده با توافق صاحبان آن و در صورت عدم توافق به شرح بند (د) ماده ۱۲ تعیین و پرداخت می‌گردد.» بنابراین، با توجه به این ماده، مطالبه بهای قیمت زمین توسط مالک به دلیل عدم تملک ملک فاقد وجاهت قانونی است.<sup>۱</sup>

با این حال، برخی دیگر بر این عقیده‌اند که این موارد که موجب برقراری حق ارتفاق بر ملک اشخاص خصوصی می‌شود، مشمول لایحه قانونی (مصوب ۱۳۵۸) است؛ زیرا این قانون، قانون عام‌الشمول است و وزارت نفت و سازمان‌های وابسته به آن از این شمول مستثنی نیستند و قانون مؤخر مذکور آن قسمت از اساس‌نامه شرکت ملی نفت ایران را که مغایر این قانون باشد، نسخ و بلااثر کرده است.<sup>۲</sup> شورای نگهبان نیز این دیدگاه را پذیرفته و پرداخت نشدن بهای اراضی در طرح‌هایی را که بر ملک اشخاص حق ارتفاق ایجاد می‌کنند، خلاف شرع اعلام کرده است.<sup>۳</sup>

به نظر می‌رسد دیدگاه اخیر با موازین حقوقی سازگارتر باشد؛ زیرا برقرار شدن حق ارتفاق در یک ملک، علاوه بر این که اختیارات مالک در ملک را محدود می‌کند، از ارزش آن خواهد کاست. بنابراین، در این موارد، رفتار عادلانه آن است که نه بهای کامل ملک، بلکه بهای ناشی از کاهش ارزش آن به مالک پرداخت شود. به همین جهت، در این موارد نیز تأمین اعتبار و پرداخت عوض متناسب با ارزش از دست رفته ضرورت دارد.

این رویکرد که اجرای هر طرحی که موجب کاهش ارزش ملک شود، باید با پرداخت عوض همراه باشد، در نظام قضایی برخی کشورها نیز پذیرفته شده است. برای مثال، در نظام قضایی ایالات متحده آمریکا، این موضوع که در چند پرونده نسبتاً مشابه مطرح شد، دادگاه‌ها، ورود خسارت به مالک و کاهش ارزش ملک را معیار صدور حکم به پرداخت غرامت به نفع مالکان قرار دادند. از جمله این موارد، پرونده «نیک علیه شهرستان اسکات» بوده است. در این پرونده، خواهان (رز مری نیک)، مالک ۹۰ هکتار زمین زراعی در شهر اسکات پنسیلوانیا بود و در آن زندگی می‌کرد. در درون آن ملک، یک قبرستان کوچک خانوادگی وجود داشت که اجداد همسایگان نیک در آن جا دفن شده بودند.

۱. دادنامه شماره ۹۷۵ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۵ شعبه اول تشخیص دیوان عدالت اداری.

۲. صورت جلسه نشست قضایی دادگستری شهرستان رامیان، مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۰.

۳. نظریه شماره ۲۲۸۱۸/۳۰/۸۶ مورخ ۱۳۸۶/۷/۸ شورای نگهبان.

در دسامبر سال ۲۰۱۲، مصوبه‌ای به تصویب مقامات شهری رسید که مقرر می‌کرد: همه قبرستان‌های شهر (اعم از قبرستان‌های واقع در املاک عمومی یا خصوصی) در ساعات روشنایی روز، باز و در دسترس عموم باشد. این مصوبه هم‌چنین به مأموران مربوط در شهرستان اجازه می‌داد تا برای تعیین وجود و مکان یک قبرستان، وارد هر ملکی شوند. با این حال، چون «نیک»، در قبرستان را برای عموم باز نکرد، به وی اخطار داده شد که این اقدام به معنای نقض مصوبه خواهد بود. به دنبال این موضوع، «نیک» از آن جهت که این مصوبه موجب نقض حق مالکیت وی شده است، در دادگاه ایالتی طرح دعوا کرد و درخواست صدور حکم به معافیت کرد. با این حال، دادگاه از صدور حکم در مورد درخواست نیک برای معافیت امتناع کرد؛ زیرا وی نتوانسته بود اثبات کند که بر اثر این مصوبه، خسارتی به وی وارد شده یا از ارزش ملک وی کاسته شده است.<sup>۱</sup> در مقابل، در پرونده «دونالد علیه شهر تیگارد» که مالک توانسته بود کاهش ارزش ملک خود (در اثر مصوبه ایالتی) را اثبات کند، دادگاه به نفع وی صادر کرد.<sup>۲</sup>

### بند پنجم. نبود اراضی ملی و دولتی

در نظام حقوقی ایران به موجب لایحه قانونی (مصوب ۱۳۵۸)، «دستگاه اجرایی موظف است برای اجرای طرح حتی‌المقدور از اراضی ملی شده یا دولتی استفاده نماید» (تبصره ۱ ماده ۲). این شرط که برای اجرای طرح‌های مصوب در درجه نخست باید از اراضی ملی یا دولتی استفاده کرد، امروزه در نظام حقوقی برخی کشورهای دیگر نیز قابل مشاهده است. برای نمونه، در نظام حقوقی کشور قزاقستان، نبود اراضی دولتی،<sup>۳</sup> یکی از شروط تملک قهری املاک خصوصی از سوی دولت است.<sup>۴</sup>

به نظر می‌رسد وجود چنین شرطی در قوانین مبتنی بر چند دلیل باشد:

**نخست آن‌که این قاعده، موافق با اصل احترام به مالکیت خصوصی (مورد تأکید در قوانین اساسی)**

1. Knick v. Township of Scott, 588 U.S., June 20, 2019.

2. Dolan v. City of Tigard, 512 U.S. 374, 392, 1994.

3. No privately-owned land.

4. Myrzabai, Aliakbar, **Land Acquisition and Resettlement Framework, Kyzylorda to Zhezkazgan Road Rehabilitation Project**, Kazakhstan, Prepared on behalf of JSC KazAvtoZhol, first pub., June 2021, pp. 1-2.

و در راستای حمایت از آن است؛ زیرا زمانی که دولت، املاک یا اراضی مناسب برای اجرای یک طرح عمومی یا عمرانی داشته باشد، تملک اموال خصوصی، عادلانه به نظر نمی‌رسد.

**دوم** آن که تقریباً در نظام حقوقی همه کشورهایی که تملک قهری را پذیرفته‌اند، آن را به پرداخت عوض یا غرامت وابسته کرده‌اند. برای مثال، در نظام حقوقی قزاقستان، به موجب قانون اساسی این کشور، «هیچ کس را نمی‌توان از مالکیت محروم کرد، مگر این‌که به موجب حکم دادگاه مقرر شده باشد. واگذاری قهری اموال برای نیازهای دولتی مقرر در قانون به شرط غرامت معادل آن قابل اعمال است».<sup>۱</sup> بنابراین، تملک قهری اموال خصوصی برای دولت هزینه‌بر است. این هزینه‌ها علاوه بر هزینه ناشی از پرداخت غرامت عادلانه ممکن است شامل هزینه‌های جانبی دیگری نیز شود. به همین دلیل، در مواردی که دولت بتواند از طریق اراضی ملی یا دولتی، موفق به اجرای طرح شود، دیگر متحمل چنین هزینه‌هایی نخواهد شد. از این رو، در عمل، بسیاری از دولت‌ها به ویژه زمانی که برای اجرای طرح به پرداخت مبلغ هنگفتی نیاز باشد، از این شرط استقبال می‌کنند.

**سوم** آن که فرآیند تملک قهری املاک خصوصی در برخی موارد با فراز و نشیب‌هایی همراه است، به ویژه زمانی که مالکان یا صاحبان حقوق، مخالف تملک قهری بوده یا نسبت به بهای تعیین شده برای املاک و اراضی، معترض باشند. در عمل نیز مالکان خصوصی که زمین آن‌ها اجباراً تملک می‌شود، عمدتاً از غرامتی که دریافت می‌کنند و هم‌چنین از روند تملک ناراضی هستند و به مقاومت متوسل می‌شوند.<sup>۲</sup> چون در نظام حقوقی بیش‌تر کشورها، سازوکارهایی برای اعتراض نسبت به مصوبات و اقدامات سازمان‌های تملک‌کننده پیش‌بینی شده است، در عمل نیز در بسیاری موارد، به دنبال اعتراض مالکان یا صاحبان حقوق، سازمان تملک‌کننده در فرآیند تملک با چالش مواجه می‌شود؛ به طوری که در برخی موارد، این موضوع می‌تواند چندین سال به درازا انجامد و اجرای طرح را با تأخیر قابل توجهی همراه سازد.

با وجود پیش‌بینی شرط نبود اراضی ملی یا دولتی در نظام حقوقی ایران، در عمل، عمدتاً اراضی خصوصی، موضوع تملک قهری واقع می‌شوند و تاکنون از اراضی ملی یا دولتی، کم‌تر برای اجرای طرح‌های عمومی یا عمرانی استفاده شده است. به نظر می‌رسد که دلیل اصلی این موضوع آن

1. Kazakhstan Constitution, 1995 (amended in 2017), art. 26.3.

2. Myrzabai, op.cit, pp. 1-2.

است که در بیش‌تر موارد، طرح‌های عمومی، عمرانی یا نظامی باید در منطقه مشخصی به اجرا در آیند. به عبارت دیگر، در حالی که در بیش‌تر موارد، در دستیابی طرح مصوب به هدف خود، منطقه، نقش اساسی و موضوعیت دارد، در منطقه‌ای که لازم است طرح اجرا شود، هیچ اراضی ملی یا دولتی وجود ندارد تا برای طرح مصوب از آن استفاده کرد.

## گفتار دوم. چالش‌های تملک قهری املاک و اراضی از سوی دستگاه‌های اجرایی

در نظام حقوقی ایران، سازوکارهای تملک قهری در قوانین پیش‌بینی شده، اما در عمل، این اقدام با چالش‌هایی مواجه است. بررسی‌ها نشان می‌دهد تعیین بهای ملک، تأخیر در پرداخت بهای ملک و تأخیر در اجرای طرح، مهم‌ترین چالش‌های فراروی دستگاه‌های اجرایی تملک‌کننده است.

### بند نخست. تعیین بهای ملک

در نظام حقوقی ایران بر اساس لایحه قانونی (مصوب ۱۳۵۸)، «بهای عادلانه اراضی، ابنیه، مستحذات، تأسیسات و سایر حقوق و خسارات وارده از طریق توافق بین دستگاه اجرایی و مالک یا مالکین و صاحبان حقوق تعیین می‌گردد» (ماده ۳). با این حال، ممکن است در خصوص بهای ملک با مالک، توافق حاصل نشود. به همین جهت، قانون یادشده مقرر می‌دارد: «هرگاه نسبت به تعیین بهای عادلانه اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و خسارات وارده بین دستگاه اجرایی (شهرداری) و مالک توافق حاصل نشود، بهای عادلانه توسط هیئتی مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری تعیین می‌گردد. کارشناسان یک نفر از طرف دستگاه اجرایی، یک نفر از طرف مالک یا صاحب حق و نفر سوم به انتخاب طرفین و در صورت عدم توافق یا استنکاف به معرفی دادگاه صالحه محل وقوع ملک انتخاب می‌شوند.» (ماده ۴) به موجب این قانون، ملاک تعیین قیمت، «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 آن‌ها» خواهد بود (ماده ۵). همان‌طور که مشاهده می‌شود، این قانون در تعیین بهای ملک، قیمت یا بهای روز را ملاک قرار داده است. با این حال، در فرضی که دستگاه اجرایی به هر دلیل (از جمله فوریت)، ابتدا ملک را تصرف کند، این سؤال پیش می‌آید که تعیین بهای ملک باید بر اساس «بهای روز تأدیه» باشد یا «بهای روز تصرف» ملک؟

برخی صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که در این موارد، منظور از قیمت روز، قیمت روز تصرف است؛ زیرا زمانی که دستگاه اجرایی با مالک به توافق نرسیده است، از زمان تصرف، بهای ملک بر ذمه آن دستگاه مستقر می‌شود. چون در همین زمان که دستگاه اجرایی به اعمال حاکمیت و تصرف ملک دست زده است، تملک قهری با همه شرایط لازم برای آن محقق شده است. در نتیجه، بهای ملک در همین زمان باید پرداخت شود.<sup>۱</sup> با این حال، برخی قضات این دیدگاه را نپذیرفته‌اند؛ به طوری که در یکی از آرای صادرشده از شعب دیوان عالی کشور بیان شده است: «ملاک زمانی تقویم اراضی تصرف شده برای طرح‌های عمرانی، تاریخ تأدیه است و نه تاریخ تصرف ملک».<sup>۲</sup>

به نظر می‌رسد تعیین بهای ملک بر اساس زمان تأدیه به عدالت نزدیک‌تر باشد؛ زیرا اگر عوض ملک بر اساس زمان تصرف تعیین شود، ممکن است از زمان تصرف تا تأدیه بهای ملک (به دلایل متعدد)، زمان زیادی سپری شود. این موضوع در کشورهایی مانند ایران که به دلیل افزایش شدید تورم سالانه از ارزش پول به تدریج کاسته می‌شود، اثر خود را به خوبی نمایان می‌سازد؛ زیرا در حالی که در زمان پرداخت، ارزش ملک تصرفی به طور قابل توجهی بالاتر رفته است، مالک باید بهای زمان گذشته ملک خود را دریافت کند و این موضوع در نهایت به زیان مالک خواهد بود.

یکی دیگر از چالش‌های ناشی از تعیین بهای ملک که تاکنون در نظام قضایی ایران مشاهده شده، انصراف دستگاه اجرایی از اجرای طرح پس از تعیین بهای ملک از سوی کارشناسان (به دلیل گزاف دانستن قیمت کارشناسی ملک) است. به باور برخی قضات، زمانی که دستگاه اجرایی، قیمت برآوردشده از سوی کارشناس را قیمتی غیر واقعی (بسیار فراتر از قیمت متعارف بازار) می‌داند، به دلایل متعدد می‌تواند انصراف خود را از تملک اعلام یا تملک را به زمان دیگری موکول کند.

نخست آن‌که تبصره ۲ ماده ۳ لایحه قانونی (مصوب ۱۳۵۸) بیان می‌دارد: «در صورت حصول توافق، دستگاه اجرایی موظف است حداکثر ظرف سه ماه نسبت به خرید ملک و پرداخت حقوق یا خسارات اقدام و یا آن‌که انصراف خود را از خرید و تملک کتباً به مالک یا مالکین اعلام نماید. به هر حال، عدم اقدام به خرید یا اعلام انصراف در مدت مذکور به منزله انصراف است». بنابراین، با

۱. شهیدی، سپیده و رضا ایران‌مهر، «پاسخ به پرسش‌های ۴۵۷ و ۴۵۸: مصاحبه با قضات دادگستری استان تهران»، ماه‌نامه قضاوت، شماره ۷۷، مرداد و شهریور ۱۳۹۱، صص ۱۷-۱۹.

۲. دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۸۱۰۰۰۷۲، مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۹ شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور.

توجه به این تبصره که برای دستگاه اجرایی، امکان انصراف از خرید و تملک پیش‌بینی کرده است، دستگاه اجرایی می‌تواند انصراف خود را از تملک، اعلام یا آن را به زمان دیگری موکول کند.

**دوم** آن‌که بر مبنای ماده ۲ این قانون، یکی از شرایط تملک، ضرورت است که باید توسط بالاترین مقام اجرایی آن دستگاه احراز شود. گاهی ممکن است در فرآیند تملک، دستگاه اجرایی با بررسی اهم و مهم، در نهایت، ضرورت تملک را منتفی بداند.

**سوم** آن‌که در هیچ یک از قوانین و مقررات، امکان الزام دستگاه اجرایی به اجرای طرح عمرانی و تملک بدون در نظر گرفتن مقتضیات امر و اولویت‌های در نظر گرفته‌شده و تأمین اعتبار لازم پیش‌بینی نشده است. تا وقتی که ملک از سوی دستگاه اجرایی تصرف نشده و استیلا بر ملک صورت نگرفته باشد، الزام به خرید و پرداخت بهای آن وجود ندارد.

با این حال، این دیدگاه از چند جهت قابل انتقاد به نظر می‌رسد:

**نخست** آن‌که اگرچه تبصره ۲ ماده ۳ لایحه قانونی (مصوب ۱۳۵۸) برای دستگاه اجرایی امکان انصراف از خرید و تملک را پیش‌بینی کرده است، اما این تبصره در ذیل ماده ۳ قانون یادشده آمده که ناظر بر تعیین قیمت بر اساس توافق است و باید در چارچوب همین ماده، تفسیر و منحصر به مواردی شود که تعیین قیمت بر اساس توافق بوده است. این در حالی است که مسئله تعیین قیمت بر اساس نظریه کارشناسان در ماده ۴ همین قانون مقرر شده است و این ماده یا تبصره‌های آن در مورد امکان انصراف دستگاه اجرایی، چیزی بیان نداشته‌اند.

**دوم** آن‌که هم‌چنان‌که برخی از نویسندگان بیان داشته‌اند: تملک قهری در صورت حصول شرایط آن برای دولت، جنبه تکلیفی دارد. در واقع، تملک قهری بر اساس تکلیف دولت جهت حصول منافع اجتماع و حفظ ضروریات جامعه و جلوگیری از ایجاد اختلال در نظم عمومی توجیه می‌شود و دستگاه اجرایی به موجب الزام قانونی و به مثابه یک تکلیف، نسبت به تملک املاک اقدام می‌کند. بنابراین، تملک قهری ملک، حکم قانون‌گذار تلقی می‌شود و با اراده دستگاه اجرایی و تحقق شرایط قانونی محقق می‌گردد. در نتیجه، امکان انصراف از آن وجود ندارد.<sup>۱</sup>

۱. حسینی، سید یاسر و همکاران، «واکاوی ماهیت حقوقی تملک قهری املاک واقع در طرح‌های عمومی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال بیست و یکم، شماره ۶۴، پاییز ۱۳۹۸، ص ۱۳۰.

**سوم** آن‌که انصراف از تملک قهری در فرض تعیین قیمت توسط کارشناسان به معنای نادیده گرفتن نظریه کارشناسی است. در واقع، انصراف یا موکول کردن تملک به زمان نامعلوم دیگر به معنی آن است که دستگاه اجرایی در عین حال که تعیین قیمت را از هیئت کارشناسان درخواست می‌کند، ملتزم به قیمت هیئت کارشناسان نباشد. این در حالی است که به موجب ماده ۴ لایحه قانونی (مصوب ۱۳۵۸)، نظر هیئت، قطعی و لازم‌الاجراست و طرفین، ملتزم به قبول و تمکین از مفاد آن و قیمت ارزیابی شده هستند. دیوان عدالت اداری نیز این نظر را پذیرفته و انصراف از تملک یا موکول کردن تملک به زمان دیگر را «متضمن عدم پذیرش نظریه هیئت سه نفره کارشناسان رسمی دادگستری» و مغایر با قانون دانسته است.<sup>۱</sup>

### **بند دوم. تأخیر در پرداخت بهای ملک**

در بیش‌تر نظام‌های حقوقی، اصل بر آن است که پرداخت بهای ملک باید مقدّم بر تملک آن ملک باشد. در نظام حقوقی ایران نیز به موجب لایحه قانونی (مصوب ۱۳۵۸)، «تصرف اراضی، ابنیه و تأسیسات و خلع ید مالک قبل از انجام معامله و پرداخت قیمت ملک یا حقوق مالک مجاز نمی‌باشد...» (ماده ۸). حتی در مواردی که به دلایلی چون: استنکاف مالک از انجام معامله، اختلافات مالکیت، مجهول بودن مالک، رهن یا بازداشت بودن ملک و فوت مالک، انجام معامله قطعی ممکن نگردد (به موجب ماده ۸ این قانون)، پیش از تملک، دستگاه اجرایی، مکلف به تودیع بهای ملک (تعیین شده توسط هیئت کارشناسی)، به صندوق ثبت محل خواهد بود و پس از آن (با امضای دادستان یا نماینده وی) نسبت به تخلیه و خلع ید اقدام خواهد شد.

با این حال، این اصل در ایران همانند بسیاری از کشورها، استثنایی هم دارد تا ابتدا دستگاه اجرایی آن ملک را تملک کند و سپس بهای آن را بپردازد. این موضوع در لایحه قانونی (مصوب ۱۳۵۸) چنین بیان شده است: «در صورتی که فوریت اجرای طرح با ذکر دلایل موجه به تشخیص وزیر دستگاه اجرایی ضرورت داشته باشد، به نحوی که عدم تسریع در انجام طرح موجب ضرر و زیان جبران‌ناپذیری گردد، دستگاه اجرایی می‌تواند قبل از انجام معامله قطعی و با تنظیم صورت‌مجلس وضع موجود ملک با حضور مالک یا نماینده وی و در غیاب او و نماینده دادستان و کارشناس رسمی نسبت به تصرف و

۱. دادنامه شماره ۲۵۵۰، مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

اجرای طرح اقدام نماید، لکن دستگاه اجرایی مکلف است حداکثر تا سه ماه از تاریخ تصرف نسبت به پرداخت یا تودیع قیمت عادلانه طبق مقررات این قانون اقدام نماید» (ماده ۹). ضمانت اجرای پرداخت نشدن به موقع بهای ملک آن است که مالک یا صاحب حق می‌تواند با مراجعه به دادگاه صالحه، درخواست توقیف عملیات اجرایی را تا زمان پرداخت بهای ملک کند (تبصره ماده ۹).

قانون در این فرض، دستگاه اجرایی را به پرداخت بهای ملک، حداکثر ظرف مدت سه ماه مکلف ساخته و برای نقض آن هم ضمانت اجرا تعیین کرده، اما در برخی موارد، دستگاه‌های اجرایی تملک‌کننده از این تکلیف قانونی (پرداخت به موقع بهای ملک) به دلایل مختلف از جمله تأمین نشدن اعتبار مالی سر باز زده؛ به طوری که این تأخیر موجب طرح دعاوی در مراجع قضایی شده است. برای مثال، در یکی از پرونده‌های مطرح نزد مراجع قضایی، مالک در دادخواست تقدیمی بیان داشت: «با وجود آن‌که بیش از هشت ماه از زمان تملک از سوی دستگاه اجرایی سپری شده است و ارزش ملک از زمان تصرف تا به امروز رشد قابل توجهی داشته است، اما تاکنون در خصوص پرداخت بهای آن اقدام نشده است و بر این اساس، توقیف عملیات اجرایی و نیز پرداخت مابه‌التفاوت بهای ملک خود را درخواست نمود». در این پرونده، دادگاه ضمن صدور دستور توقیف عملیات اجرایی، در رأی صادره به موجب تبصره ماده ۱۹ قانون کارشناسان رسمی دادگستری (مصوب ۱۳۸۱) که مدت اعتبار نظریه کارشناسی را حداکثر شش ماه می‌داند، کارشناسی سابق را فاقد اعتبار دانست و با استناد به ماده ۵۲۲ قانون آیین دادرسی مدنی (مصوب ۱۳۷۹) و ماده ۲۲۸ قانون مدنی به پرداخت مابه‌التفاوت قیمت ملک تملک‌شده بر اساس نظریه کارشناسی جدید حکم داد.<sup>۱</sup>

در خصوص تأخیر در پرداخت بهای ملک، یکی دیگر از مسائل چالش‌برانگیز که در سال‌های گذشته به دلیل اختلاف نظر میان قضات، منجر به صدور رأی وحدت رویه از سوی دیوان عالی کشور شده است، مرجع صلاحیت‌دار برای رسیدگی به دعاوی تأخیر در پرداخت بهای ملک و خسارت ناشی از آن است. همانا تأخیر در پرداخت بهای ملک، صرف نظر از این‌که ضمانت اجرای مقرر در تبصره ماده ۹ لایحه قانونی (مصوب ۱۳۵۸) را به دنبال دارد، می‌تواند مصداق تخلف دستگاه اجرایی تملک‌کننده از قوانین نیز باشد و از این نظر، رسیدگی به آن در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار گیرد.

۱. دادنامه شماره ۹۱۰۲۳۴۳۱۶۴۵۰۳۴۶، مورخ ۹۱/۱/۱۷ شعبه ۳ دادگاه عمومی حقوقی همدان.

در خصوص این موضوع، دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷ بیان داشته است: «در مواردی که مالکان اراضی تصرف و تملک شده از سوی شهرداری، ضمن مطالبه بهای اراضی، مدعی تخلف و نقض قانون از سوی شهرداری و ورود خسارت به خود باشند، به عنوان مقدمه صدور حکم به جبران خسارت، بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲)، ابتدا باید در دیوان عدالت اداری طرح دعوا نمایند تا پس از احراز وجود تقصیر و تخلف و ورود خسارت، دادگاه، میزان خسارت را تشخیص دهد و حکم به جبران آن صادر نماید، اما در مواردی که مالکان اراضی تصرف و تملک شده از سوی شهرداری، تنها بهای آن اراضی را مطالبه می‌کنند، بدون این که مدعی تخلف و نقض قانون از سوی شهرداری در اقداماتی که انجام داده باشند، دعوی موضوعاً از شمول مقررات بندهای ۱ و ۲ و تبصره ۱ بند ۳ ماده ۱۰ قانون یادشده خارج است و دادگاه باید به دعوی رسیدگی و حکم مقتضی صادر نمایند»<sup>۱</sup>.

با این حال، به نظر می‌رسد با توجه به اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) در سال ۱۴۰۲، قسمت نخست رأی وحدت رویه یادشده، نسخ ضمنی شده باشد و قابل استناد نباشد؛ زیرا در حال حاضر به موجب تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی ۱۴۰۲)، «رسیدگی به دعاوی مطالبه خسارت در صلاحیت دادگاه عمومی است، لیکن در مواردی که مطالبه خسارت ناشی از تخلف در اجرای وظایف قانونی و اختصاصی یا ترک فعل از انجام وظایف مذکور از سوی واحدهای دولتی یا دستگاه‌های مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده و مأموران واحدها و دستگاه‌های یادشده باشد، موضوع در دیوان عدالت اداری مطرح و شعبه دیوان ضمن رسیدگی به احراز وقوع تخلف نسبت به اصل مطالبه خسارت و تعیین خسارت وارده، اقدام و حکم مقتضی صادر می‌نماید».

همان طور که مشاهده می‌شود، این تبصره، دعوای مطالبه خسارت ناشی از تخلف را از غیر آن تفکیک کرده است. در صدر تبصره که بیان شده است: «رسیدگی به دعاوی مطالبه خسارت در صلاحیت دادگاه عمومی است»، موافق با قسمت دوم رأی وحدت رویه یادشده و ناظر بر مواردی است که دستگاه اجرایی بدون آن که مرتکب تخلف شده باشد، اقداماتش موجب ورود خسارت

۱. رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷، مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.

شود. در مواردی که تخلفی صورت گرفته باشد (برخلاف آن چه قسمت نخست رأی وحدت رویه مقرر داشته است)، دیگر نباید پس از طرح دعوا در دیوان و احراز تخلف از سوی شعب دیوان، برای تشخیص میزان خسارت و صدور حکم به آن به دادگاه مراجعه شود، بلکه صلاحیت رسیدگی به مورد اخیر نیز به دیوان واگذار شده است.

در مواردی که دستگاه اجرایی، ظرف مهلت مقرر قانونی، بهای اراضی را نپردازد، از تکلیف قانونی خود (به شرح مندرج در ماده ۹ لایحه قانونی مصوب ۱۳۵۸) امتناع کرده است. پس تخلف و نقض قانون از سوی آن مفروض است. در واقع، زمانی که مالک پس از سپری شدن مدت سه ماه مقرر در ماده یادشده، بهای ملک را مطالبه می‌کند و دستگاه اجرایی، آن را پرداخت نمی‌کند، اصل بر آن است که دستگاه اجرایی مرتکب تخلف شده است، مگر آن‌که پرداخت نشدن به وی منتسب نباشد. به همین جهت، رسیدگی به دعاوی ناشی از این تبصره را باید عمدتاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانست.

### **بند سوم. تأخیر در اجرای طرح**

یکی دیگر از چالش‌های تملک قهری که در برخی پرونده‌ها مشاهده شده، تأخیر در اجرای طرح است. گاهی با آن‌که تملک قهری با حصول همه شرایط انجام شده است، اما دستگاه اجرایی تملک‌کننده بدون آن‌که به طور صریح یا ضمنی، انصراف خود را از طرح اعلام دارد، پس از سپری شدن مدت زمان قابل توجهی برای اجرای آن طرح هیچ کاری نمی‌کند. آن‌گاه این سؤال پیش می‌آید که آیا مالک می‌تواند ابطال طرح مصوب را از دیوان عدالت اداری درخواست کند؟

برخی قضات در این خصوص بر این باورند که اگر مدت زمان قابل توجهی از تملک قهری سپری شود، اما طرح مصوب به اجرا در نیاید، می‌توان ابطال طرح را از دیوان عدالت اداری درخواست کرد؛ زیرا تأخیر در اجرای طرح بر منتفی شدن شروط نیاز دستگاه اجرایی و ضرورت طرح دلالت دارد. در نتیجه، به دلیل انتفای شرایط تملک قهری می‌توان ابطال آن را درخواست کرد.<sup>۱</sup>

در مقابل، برخی دیگر از قضات، تأخیر در اجرای طرح را به کلی از موجبات ابطال ندانسته‌اند. در

۱. صورت جلسه نشست قضایی دادگستری شهرستان شیراز، مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲.

این خصوص، یکی از آرای شعب دیوان عدالت اداری بیان داشته است: «عدم اجرای طرح در زمان و مهلت قانونی موجب ابطال طرح نمی‌شود و فقط مالک را در استفاده از حقوق مالکانه مجاز می‌سازد».<sup>۱</sup> هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز همین نظر را پذیرفته و مقرر داشته است: «در صورت عدم اجرای طرح در مهلت مقرر پنج ساله، موجبی برای ابطال طرح مصوب وجود ندارد».<sup>۲</sup> همان طور که مشاهده می‌شود، در این آرا، اجرا نشدن طرح به هر دلیلی که باشد، نمی‌تواند موجبی برای ابطال آن باشد.

با این حال، آرای یادشده قابل انتقاد است و به نظر می‌رسد نتوان برای همه موارد تأخیر در اجرای طرح مصوب، یک حکم کلی بیان داشت، بلکه با توجه به دلیل تأخیر میان دو فرض باید قائل به تفکیک شد؛ بدین معنی که در برخی موارد، دلیل تأخیر در اجرای طرح، منتفی شدن آن (از جمله به دلیل امکان ناپذیری اجرای آن) است. در مقابل، در برخی موارد دیگر، اجرای طرح (بدون آن که به طور کلی، منتفی شده باشد)، ممکن است به دلایلی چون پیدایش برخی امور غیر منتظره، به طور موقت (حتی به مدت چند سال) میسر نگردد یا آن که اجرای آن در اولویت‌های بعدی دستگاه اجرایی قرار گیرد. به نظر می‌رسد در فرض نخست بتوان درخواست ابطال طرح را مطرح کرد، اما در فرض دوم، طرح قابل ابطال نباشد.

در برخی آرای دیوان عدالت اداری نیز به چنین تفکیکی توجه شده است. برای مثال، یکی از آرای صادرشده از شعب دیوان چنین مقرر می‌دارد: «نظر به این که بیش از ۱۰ سال از تملک پلاک مورد ادعای شاکی می‌گذرد، بر حسب اعلام خواننده، به دلایل معقول و با توجه به معذوریت‌های قانونی، امکان اجرای طرح وجود ندارد. نظر به عدم احراز فوریت و ضرورت اجرای طرح...، حکم به بطلان اقدامات خواننده صادر می‌گردد».<sup>۳</sup> در واقع، در این مورد، شعبه به دلیل امکان ناپذیری اجرای طرح یا به تعبیر دیگر، منتفی شدن آن، با توجیه نداشتن ضرورت به ابطال آن حکم داده است. این رویکرد از برخی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز قابل استنباط است. این مرجع در یکی از آرای خود بیان داشته است: «نظر به این که در اجرای لایحه قانونی نحوه خرید و

۱. دادنامه شماره ۱۶۲۴، مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۳ شعبه ۱۱ دیوان عدالت اداری.

۲. دادنامه شماره ۱۰۲، مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۳. دادنامه شماره ۱۲۲۸، مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۰۶ شعبه ۱۹ دیوان عدالت اداری.

تملك اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸، اراضی شکات پرونده‌های موضوع تعارض، توسط خود آنان به سازمان آب و فاضلاب استان تهران تمليک شده است، بدین معنا که تملك ناشی از اعمال حاکمیت نبوده است تا در اثر عدم ضرورت اجرای طرح، موجبات ابطال تملك فراهم شود، بنابراین، رأی شعبه یازدهم در دادنامه شماره ۱۴۳۲ مورخ ۱۳۸۷/۹/۱۴ مبنی بر رد شکایت شاکی در این حد، صحیح و موافق قانون است.<sup>۱</sup>

همان طور که مشاهده می‌شود، به موجب این رأی، اگر ملک موضوع طرح از سوی مالکان در قالب انجام معامله به دستگاه اجرایی «تمليک» شده باشد؛ یعنی مورد از موارد «تملك ناشی از اعمال حاکمیت» یا همان تملك قهری نباشد، امکان ابطال طرح مصوب (به دلیل ضرورت نداشتن یا منتفی شدن ضرورت آن) وجود ندارد. مفهوم مخالف استدلال مندرج در رأی آن است که اگر تملك قهری باشد، «در اثر عدم ضرورت اجرای طرح» که دلالت بر منتفی بودن طرح دارد، می‌توان آن را ابطال کرد.

## نتیجه‌گیری

یکی از شایع‌ترین موارد انتقال قهری اموال، انتقال املاک و اراضی اشخاص خصوصی به دولت یا همان تملك قهری املاک و اراضی از سوی دولت است. با این‌که سازوکارهای قانونی این موضوع در قوانین ایران پیش‌بینی شده، اما این نوع انتقال قهری همواره چالش‌برانگیز بوده است. یافته‌های این مقاله که به بررسی شرایط و چالش‌های تملك قهری دستگاه‌های اجرایی پرداخته است، دلالت بر این دارد که صرف نظر از به‌روز نبودن و ابهام در قوانین مرتبط با تملکات قهری دستگاه‌های اجرایی، در مقایسه با نظام‌های حقوقی خارجی، خلأهای قانونی نیز در این زمینه وجود دارد.

نخستین خلأ قانونی موجود در این زمینه را باید نبود سازوکار قانونی مشخص در مورد اطلاع‌رسانی به شهروندان (اعم از مالکان، صاحبان حقوق و مجاورین املاک و اراضی موضوع تملك) در فرآیند تصویب طرح دانست. در برخی کشورها به موجب قوانین، به شهروندان پیش از تصویب طرح در مورد مفاد آن اطلاع‌رسانی می‌شود و امکان اظهار نظر یا اعتراض به طرح تدوین شده وجود دارد، ولی در نظام حقوقی ایران چنین سازوکاری وجود ندارد. وجود چنین سازوکاری علاوه بر آن‌که طرح

۱. دادنامه شماره ۵۷۳، مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

مصوب را به واقعیت نزدیک‌تر و اجرای آن را آسان‌تر می‌سازد، می‌تواند از بسیاری از دعاوی احتمالی آتی مالکان و صاحبان حقوق بر املاک و ارضی پیش‌گیری کند. به همین جهت، ضرورت دارد به این موضوع در اصلاحات آتی قوانین توجه صورت گیرد.

یکی دیگر از خلأهای قانونی، مربوط به زمانی است که طرح مصوب، منتفی شده باشد. منتفی شدن طرح موجب از بین رفتن مبنای اصلی تملک می‌شود و وجود ملک در اختیار دستگاه اجرایی دیگر وجاهتی ندارد. در صورت انتفای طرح پس از تملک، دستگاه اجرایی نمی‌تواند رأساً از طرح مصوب بازگردد و آن را به مالک برگرداند (از آن جهت که از نظر قانونی، تملیک قهری برای دستگاه اجرایی در قوانین پیش‌بینی نشده است). از این رو، پیشنهاد می‌شود در اصلاحات آتی لایحه قانونی (مصوب ۱۳۵۸)، در این موارد، دستگاه اجرایی، مکلف به ابلاغ منتفی شدن طرح به مالک شود تا مالک در صورت تمایل، نسبت به استرداد بهای داده شده و پس گرفتن ملک خود اقدام کند.

## فهرست منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب

۱. زرگوش، مشتاق، تملک املاک، شبه تملک‌ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۱.
۲. کامیار، غلام‌رضا، حقوق اداری اموال، سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی، مطالعه تطبیقی (ایران و فرانسه)، تهران: مجد، چاپ دوم، ۱۴۰۱.

#### ب) مقاله

۱. حسینی، سید یاسر و همکاران، «واکاوی ماهیت حقوقی تملک قهری املاک واقع در طرح‌های عمومی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال بیست و یکم، شماره ۶۴، پاییز ۱۳۹۸.
۲. عباسی، بیژن، «قواعد و شرایط اجرای اعمال اداری یک‌جانبه»، فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۳، بهار ۱۳۹۳.
۳. فقیه لاریجانی، فرهنگ و همکاران، «مرجع و فرآیند تملک قهری اراضی در نظام‌های حقوقی ایران و انگلستان»، فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۲۰، پاییز ۱۳۹۸.

#### ج) آرای قضایی

۱. رأی شماره ۱۰۲، مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۲. رأی شماره ۵۷۳، مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳. رأی شماره ۶۳، مورخ ۱۴۰۰/۱/۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴. رأی شماره ۸۲، مورخ ۱۴۰۰/۱/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۵. رأی شماره ۹۱۳۶۷-۱۳۶۴۵-۲۳۴۳۱۶۴۵-۹۱۰۲۳۴۳۱۶۴۵، مورخ ۹۱/۱/۱۷ شعبه ۳ دادگاه عمومی حقوقی همدان.
۶. رأی شماره ۹۴۵۹۴-۱۲۰۰۰۵۹۴-۹۱۰۹۹۸۰۲۱۲۰۰۰۵۹۴، مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۱ شعبه دوم بدوی دیوان عدالت اداری.

۷. رأی شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۸۱۰۰۰۷۲، مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۹ شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور.
۸. رأی شماره ۹۷۰۹۹۷۹۰۲۸۰۲۸۷۷، مورخ ۱۳۹۷/۷/۱ شعبه ۱۰ دیوان عدالت اداری.
۹. رأی شماره ۹۷۵، مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۵ صادره از شعبه اول تشخیص دیوان عدالت اداری.
۱۰. رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷، مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.
۱۱. رأی شماره ۱۰۷، مورخ ۱۳۷۷/۵/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۲. رأی شماره ۱۲۳۸، مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۶ شعبه ۱۹ دیوان عدالت اداری.
۱۳. رأی شماره ۱۴۴۳، مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۴. رأی شماره ۱۶۲۴، مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۳ شعبه ۱۱ دیوان عدالت اداری.
۱۵. رأی شماره ۲۴۳۶، مورخ ۱۴۰۱/۹/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۶. رأی شماره ۲۵۵۰، مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۷. رأی شماره ۳۰۹۸، مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۸. رأی شماره ۵۶، مورخ ۱۳۸۰/۲/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

#### د) دیگر منابع

۱. سامانه ملی آرای قضایی: [www.ara.jri.ac.ir](http://www.ara.jri.ac.ir).
۲. سامانه نشست‌های قضایی قضات: [www.neshast.org](http://www.neshast.org).
۳. شهیدی، سپیده و رضا ایران‌مهر، «پاسخ به پرسش‌های ۴۵۷ و ۴۵۸؛ مصاحبه با قضات دادگستری استان تهران»، ماه‌نامه قضاوت، شماره ۷۷، مرداد و شهریور ۱۳۹۱.
۴. نظریه شماره ۲۲۸۱۸/۳۰/۸۶، مورخ ۱۳۸۶/۷/۸ شورای نگهبان.
۵. نظریه مشورتی شماره ۷/۴۴۷۳، مورخ ۱۳۸۹/۷/۲۶ اداره کل حقوقی قوه قضاییه.

## ۲. Latin Source

### A) Book

1. Myrzabai, Aliakbar, Land Acquisition and Resettlement Framework, Kyzylorda to Zhezkazgan Road Rehabilitation Project, Kazakhstan, Prepared on behalf of JSC KazAvtoZhol, first pub., June ۲۰۲۱, pp. ۲-۱.
۲. Sandefur, Timothy, Cornerstone of liberty: property rights in ۲۱st- century America, Cato, first pub., ۲۰۰۶, pp. ۹۰-۸۹.

### B) Article

1. Kalbro, Thomas, "Private Compulsory Acquisition and the Public Interest Requirement", International Federation of Surveyors, Article of the Month, September ۲۰۰۷, pp. ۳-۲.

### C) Verdict

1. Dolan v. City of Tigard, ۵۱۲ U.S. ۱۹۹۴, ۳۹۲, ۳۷۴.
۲. Kelo v. City of New London, ۵۴۵ U.S. ۴۶۹ (Decided: June ۲۰۰۵, ۲۳).
۳. Knick v. Township of Scott, ۵۸۸ U.S., June ۲۰۱۹, ۲۰.

### D) Rule

1. Fifth Amendment (Amendment V) to the United States Constitution, ۱۷۹۱.
۲. Kazakhstan Constitution, ۱۹۹۵ (amended in ۲۰۱۷).

## The approach of Iran's judicial system to the forced transfer of private properties and lands to executive organization

Saeideh Zargar<sup>1</sup>

Asghar Arabian<sup>2</sup>

Shahab Jafari Nadushan<sup>3</sup>

### Abstract

Throughout the history of human life, one of the most challenging issues related to the ownership of immovable property has been its forced transfer to the government. For protecting the right of individual property, nowadays, in most countries, forced transfer of lands and properties conditions to the government have been systematized in the light of laws and regulations. In Iran's legal system, this issue has been regulated in laws. However, this issue has many challenges for various reasons. For this reason, this article, after examining the conditions of forced property acquisition by the executive organizations, has examined these challenges from the perspective of the Iranian judicial system and its findings indicate forced acquisition by the executive organizations has several conditions, which include: the approved plan, the need of the executive organization, securing the plan's implementation financial credit, the plan's implementation necessity, and the absence of national and state lands. In addition, the property price determination, the delay in property price payment and the delay in the implementation of the project are the most important challenges of forced acquisition in Iran, and part of these challenges are due to the ambiguity in the laws and legal loopholes in this field.

**Keywords:** forced transfer, daily price, property right, judicial procedure, approved plan

---

1. PhD student in Private Law, Faculty of Law, Theology and Political Science, Science and Research Unit, Islamic Azad University, Tehran, Iran, saeideh.zargar67@gmail.com

2. Associate Prof., Department of Private Law, Faculty of Law, Theology and Political Science, Science and Research Unit, Islamic Azad University, Tehran, Iran (corresponding author). a-arabian@srbiau.ac.ir

3. Assistant Prof., Department of Private Law, Faculty of Law, Theology and Political Science, Science and Research Unit, Islamic Azad University, Tehran, Iran. shjafari@srbiau.ac.ir