

بررسی حقوقی تصرفات غیرقانونی شهرداری در املاک شهروندان:

مبانی قانونی، فقهی و آرای دیوان عدالت اداری

چکیده

تصرف بدون مجوز شهرداری در املاک اشخاص حقیقی و حقوقی، از مصادیق بارز تضییع حقوق مالکانه و نقض اصول بنیادین حقوقی است. این اقدام نه تنها مغایر با قوانین موضوعه نظیر قانون اساسی، قانون مدنی، قانون شهرداری‌ها و آیین‌نامه‌های مالی شهرداری است، بلکه از منظر فقهی نیز در حکم غصب و استیلاي عدوانی بر مال غیر محسوب می‌شود. در این مقاله، به بررسی مبانی حقوقی و شرعی ممنوعیت تصرف غیرمجاز شهرداری‌ها، الزامات قانونی تملک املاک توسط نهادهای عمومی، و ضمانت‌اجراهای حقوقی و کیفری علیه شهرداری در صورت تصرف غیرمجاز املاک خصوصی پرداخته می‌شود. همچنین، آرای دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال تصرفات شهرداری و الزام این نهاد به رعایت تشریفات قانونی بررسی می‌گردد.

۱. مقدمه

شهرداری به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی، مطابق اصل عدم سلطه بر املاک خصوصی، حق تصرف در املاک شهروندان را ندارد، مگر آنکه این تصرف با رعایت کامل مقررات مربوط به تملک قانونی، پرداخت بهای عادلانه، جلب رضایت مالک و در موارد عدم توافق، اخذ حکم دادگاه صورت گیرد. با این حال، در رویه اجرایی برخی شهرداری‌ها مشاهده می‌شود که بدون رعایت مفاد قوانین موضوعه و بدون تأدیه حقوق مالکان، املاک اشخاص را تصرف کرده و در اجرای پروژه‌های عمرانی یا توسعه شهری مورد بهره‌برداری قرار می‌دهند.

این اقدام، ضمن مخالفت آشکار با قواعد آمره حقوقی، اصل تسلیط (قاعده «الناس مسلطون علی اموالهم») را نیز نقض نموده و از منظر حقوقی در حکم غصب و تصرف عدوانی قرار می‌گیرد. این مقاله، به بررسی مبانی قانونی، فقهی و قضایی مربوط به تصرفات غیرمجاز شهرداری پرداخته و راهکارهای حقوقی مقابله با این اقدامات را ارائه می‌دهد.

۲. مبانی قانونی منع تصرفات غیرمجاز شهرداری

الف) اصول قانون اساسی در حمایت از مالکیت خصوصی

مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هرگونه تعرض به حقوق مالکانه شهروندان بدون حکم قانون و رعایت تشریفات مقرر، فاقد وجاهت قانونی و قابل ابطال است:

۱. اصل ۲۲: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است، مگر در مواردی که قانون تجویز کند».

۲. اصل ۴۶: «هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ کس نمی تواند به عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند».

۳. اصل ۴۷: «مالکیت خصوصی که از راه مشروع باشد، محترم است و قوانین باید از آن حمایت کنند».

بنابراین، تصرف شهرداری بدون رعایت تشریفات قانونی، مغایر اصول قانون اساسی فوق بوده و فاقد اعتبار قانونی و شرعی است.

(ب) قواعد حقوق مدنی در ممنوعیت تصرفات غیرمجاز

۱. ماده ۳۰ قانون مدنی: «هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه گونه تصرف و انتفاع دارد، مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد».

۲. ماده ۳۱ قانون مدنی: «هیچ مالی را نمی توان از تصرف صاحب آن بیرون کرد، مگر به حکم قانون».

۳. ماده ۳۰۸ قانون مدنی: «غصب استیلا بر حق غیر است به نحو عدوان، اثبات ید بر مال غیر بدون مجوز قانونی در حکم غصب است».

طبق این مواد، تصرف شهرداری بدون طی مراحل قانونی، در حکم غصب و موجب ضمان حقوقی و مالی شهرداری است.

(ج) قوانین خاص در خصوص تملک اراضی توسط شهرداری ها

۱. قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (مصوب ۱۳۵۸)

- ماده ۱: تملک املاک اشخاص توسط شهرداری فقط با توافق مالک یا اخذ حکم دادگاه و پرداخت بهای عادلۀ آن مجاز است.
- ماده ۸: اگر مالک به فروش ملک رضایت ندهد، شهرداری مکلف است از طریق دادگاه نسبت به اجرای طرح اقدام کند.

۲. آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۴۶)

- ماده ۱۰۷: هرگونه هزینه‌کرد شهرداری برای املاک متعلق به غیر، مشروط به اخذ مجوز قانونی و تعیین تکلیف وضعیت مالکیت ملک است.

۳. ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰)

۴. قانون نحوه تقویم ابنه و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۷۰

- تأکید دارد که شهرداری‌ها تنها در صورت تأمین اعتبار و پرداخت بهای عادلۀ املاک، حق تملک دارند.

۳. ضمانت اجرای قانونی علیه تصرفات غیرمجاز شهرداری

الف) ضمانت اجرای حقوقی

۱. دعوی خلع ید و رفع تصرف عدوانی (مواد ۱۵۸ و ۱۶۰ قانون آیین دادرسی مدنی)

۲. مطالبه اجرت‌المثل ایام تصرف (ماده ۳۲۰ قانون مدنی)

۳. الزام به پرداخت بهای ملک و خسارت تأخیر تأدیه

ب) ضمانت اجرای کیفری

۱. ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات)

- تصرف عدوانی املاک اشخاص، جرم بوده و مرتکب به یک سال حبس محکوم می‌شود.

۲. ماده ۶۹۲ قانون مجازات اسلامی

- تصرفات غیرقانونی نهادهای عمومی، مشمول مجازات کیفری است و مسئولان ذی‌ربط قابل تعقیب کیفری خواهند بود.

۴. نظریات فقهی درباره تصرف غیرمجاز املاک

فقه اسلامی تصرف بدون رضایت مالک را حرام و در حکم غصب می‌داند:

۱. شیخ انصاری (المکاسب): «تصرف در مال غیر بدون اذن مالک از مصادیق بارز غصب بوده و موجب ضمان عینی و معاوضی است.»

۲. محقق حلی (شرایع الاسلام): «استیلا بر اموال دیگران بدون رضایت، در حکم غصب و موجب ضمان است.»

۳. امام خمینی (تحریر الوسیله): «تصرف دولت و نهادهای عمومی در املاک مردم بدون پرداخت بها، نامشروع و موجب ضمان شرعی است.»

۵. آرای دیوان عدالت اداری در ابطال تصرفات غیرمجاز شهرداری

۱. رأی شماره ۸۶/۱۷۳ دیوان عدالت اداری

- «شهرداری نمی‌تواند قبل از پرداخت بهای ملک، اقدام به تصرف یا تخریب آن نماید.»

۲. رأی شماره ۹۸/۲۵۴ دیوان عدالت اداری

- «تصرف شهرداری بدون طی فرآیند تملک، غیرقانونی بوده و مشمول ابطال است.»

این آرا نشان می‌دهد که دیوان عدالت اداری تصرفات غیرمجاز شهرداری را مغایر با حقوق مالکانه دانسته و همواره در جهت ابطال چنین تصرفاتی رأی صادر کرده است.

۶. نتیجه‌گیری

- تصرف شهرداری بدون طی مراحل تملک، در حکم غصب بوده و موجب ضمان است.
 - مالکان می‌توانند از طریق دیوان عدالت اداری، دادگاه عمومی حقوقی و مراجع کیفری، علیه شهرداری طرح دعوا کنند.
 - مطالبه اجرت‌المثل ایام تصرف، دعوای خلع ید و طرح شکایت کیفری، ابزارهای قانونی احقاق حقوق مالکان هستند
- در صورت تصرف بدون مجوز، طرح دعوای خلع ید و مطالبه اجرت‌المثل و همچنین طرح دعوی کیفری موضوع ماده ۶۹۰ قانون مجازات علیه شهرداری در مراجع قضایی توصیه می‌شود.
- شایان ذکر است برابر یک رویه غلط متأسفانه رویه قضایی در مواردی که شهرداری را به پرداخت قیمت محکوم می‌کند به اجرت‌المثل ایام تصرف توسط شهرداری با این استدلال که چون قیمت ملک را به نرخ روز به مالک پرداخت می‌نماید حکم نمی‌دهد در حالی که با توجه به تصرفات شهرداری؛ هرچند در راستای اجرای طرح‌های قانونی باشد؛ چون رعایت قوانین تملکی نشده است، همانطور که به عرض رسید غاصبانه است و در تصرفات غاصبانه، غاصب مکلف به پرداخت اجرت‌المثل ایام تصرف می‌باشد و از این حیث هیچ فرقی فی مابین غاصبی چون شهرداری و یا شخص حقیقی با توجه به عدم رعایت قوانین وجود ندارد. در اینجا حقوق شهروندان تضییع می‌شود در حالی که برابر قانون همه حقوق تساوی دارند.