



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۸۷

شماره چاپ:

۹۳۲

تاریخ چاپ:

۱۳۸۸/۹/۲۳

نام دفتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۰۰۴۱

تاریخ انتشار:

۱۳۸۸/۱۰/۱۴

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح تبصره ماده (۱۸) قانون نوسازی و عمران شهری

مصوب ۱۳۴۷ و اصلاحات بعدی»

مقدمه

قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ به شهرداری‌ها اجازه داده است که در راستای اجرای طرح‌های مصوب شهری نسبت به تملک «اراضی و اماکن و مستحدثات مشمول طرح مصوب» با پرداخت بهای آن (که براساس مقررات این قانون و آیین‌نامه‌های مربوط تعیین می‌شود) اقدام کند. براساس تبصره اصلاحی ماده (۱۸) این قانون، در صورتی که شهرداری در اجرای طرح مصوب، نسبت به تملک بخشی از یک ملک اقدام کند به نحوی که در قسمت باقی‌مانده امکان صدور پروانه ساختمانی وجود نداشته باشد در صورت درخواست مالک، شهرداری مکلف است قسمت باقی‌مانده ملک را هم به بهای قطعی شده خریداری کند. طراحان طرح فوق‌الذکر، این الزام شهرداری به خرید باقی‌مانده ملک تملک شده را «نوعی هدر دادن منابع شهرداری و زورگویی به شهرداری» دانسته و لذا پیشنهاد کرده‌اند برای رفع این مشکل، شهرداری مجاز باشد (با استفاده از تسهیلات ماده (۲۴) همان قانون) قسمت باقی‌مانده ملک را همراه با پلاک مجاور تملک و تجمیع کند و در نهایت برای اینکه حقی از مالک پلاک مجاور تضییع نشود، پیشنهاد شده است حق تقدم خرید آن پلاک تجمیع شده در صورت اقدام شهرداری به فروش، به مالک ملک مجاور داده شود.

در ادامه، ابتدا تبصره کنونی ماده (۱۸) که در سال ۱۳۵۸ از سوی شورای انقلاب مورد اصلاح قرار گرفته است، مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس به نقد و بررسی طرح پیشنهادی پرداخته می‌شود.

بررسی تبصره کنونی ماده (۱۸)

براساس تبصره اصلاحی ماده (۱۸) این قانون (مصوب ۱۳۵۸/۷/۱۱ شورای انقلاب) «در صورتی که صدور پروانه ساختمانی اعم از مسکونی، تجاری و غیره بر اثر اجرای طرح در باقی‌مانده ملک از نظر مقررات شهرسازی برای شهرداری مقدور نباشد و مالک پیشنهاد فروش آن را به شهرداری کند شهرداری مکلف است باقی‌مانده ملک را به بهای قطعی شده خریداری و تصرف کند که در این صورت دیگر مطالبه و دریافت حق مرغوبیت موضوعاً منتفی است».

مالکیت خصوصی از منظر فقه اسلام و حقوق ایران (از جمله اصل چهل‌وهفتم قانون اساسی) به رسمیت شناخته و محترم شمرده شده است و لذا تحدید مالکیت خصوصی و تملک اراضی خصوصی اولاً باید محدود به ضرورت‌های مسلم باشد و در قوانین به‌طور حصری ذکر گردد، ثانیاً قوانین مجوز تملک اراضی خصوصی به‌نحو مضیق تفسیر شوند، ثالثاً در موارد تملک نیز خسارات ناشی از آن به‌نحو منصفانه جبران شود.

تبصره اصلاحی ماده (۱۸) قانون نوسازی و عمران شهری در راستای جبران منصفانه خسارات ناشی از تملک اراضی خصوصی به‌وسیله شهرداری‌ها مقرر شده است. توضیح آنکه وقتی شهرداری در اجرای طرح‌های مصوب شهری نسبت به تملک بخشی از ملک خصوصی اقدام می‌کند به‌نحوی که مقدار باقی‌مانده آن ملک از قابلیت انتفاع خارج می‌باشد به‌منزله تلف حکمی کل ملک است و لذا اصول حقوقی اقتضای آن را دارد که شهرداری نسبت به جبران قیمت کل ملک (البته با قیوداتی که در این تبصره آمده است) اقدام کند. لذا آنچه در تبصره اصلاحی ماده (۱۸) آمده است هم با اصول حقوق خصوصی سازگار است و هم منافع عمومی را تأمین می‌کند.

بدیهی است شهرداری نیز می‌تواند پس از تملک قسمت باقی‌مانده و پرداخت بهای آن به مالک، با فروش آن قسمت باقی‌مانده به مالک یا مالکین مجاور (طبق قاعده مطرح در ماده (۱۹) همان قانون) نسبت به جبران تمام یا حداقل بخشی از هزینه‌های پرداختی خود اقدام کند.

بررسی پیشنهاد اصلاح تبصره ماده (۱۸)

براساس طرح پیشنهادی، تبصره ماده (۱۸) به این صورت اصلاح خواهد شد:

«در صورتی که صدور پروانه ساختمانی اعم از مسکونی، تجاری و غیره بر اثر اجرای طرح به باقی‌مانده یک یا چند ملک مجاور از نظر مقررات شهرسازی برای شهرداری مقدور نباشد، شهرداری می‌تواند با استفاده از تسهیلات ماده (۲۴) همین قانون نسبت به تملک باقی‌مانده و تجمیع آنها در صورت تعدد اقدام نماید و هرگاه شهرداری قصد فروش آن را داشته باشد مالکین مجاور در خرید آن حق تقدم خواهند داشت. در صورتی که مالک مجاور قصد تملک باقی‌مانده را داشته باشد، تعیین قیمت به صورت توافقی و یا به وسیله یک و یا سه نفر کارشناس رسمی مرضی‌الطرفین و با پیگیری شهرداری انجام خواهد شد.»

درخصوص این پیشنهاد نکات زیر قابل طرح است:

۱. براساس مقدمه توجیهی، این طرح بر آن است جهت جلوگیری از ضرر احتمالی شهرداری در پرداخت بهای قسمت باقی‌مانده املاک تملک شده، به شهرداری اجازه دهد نسبت به تملک ملک مجاور و تجمیع آن با این قسمت باقی‌مانده اقدام کند. لکن عبارتی که در متن طرح آمده است این مقصود را به طور مجمل بیان کرده است: «شهرداری می‌تواند ... نسبت به تملک باقی‌مانده و تجمیع آنها در صورت تعدد اقدام نماید ...». ظاهر این عبارت ظهور در این دارد که اگر شهرداری بخش‌هایی از چند ملک مجاور را در اجرای طرح‌های خود تملک کرد و مقدارهای باقی‌مانده از این املاک مجاور هیچ‌یک قابلیت صدور مجوز مستقل نداشته باشد، شهرداری می‌تواند نسبت به تجمیع این بخش‌های باقی‌مانده اقدام کند.

این معنا از متن سابق نیز قابل استفاده است و اگر مقصود این باشد به نظر می‌رسد نیازی به مصوبه جدید نیست و اگر منظور همان چیزی است که در مقدمه توجیهی آمده است، می‌بایست به طور شفاف مورد تصریح قرار گیرد. به نظر می‌رسد مقصود طراحان همان است که در مقدمه توجیهی مورد تصریح قرار گرفته لکن شاید علت بیان متن طرح به نحو اجمال آن است که تصویب طرح با مقاومت کمتری مواجه شود و همچنین مشمول ایرادات شورای نگهبان قرار نگیرد.

۲. همچنان‌که گفته شد قوانین مجوز تملک املاک خصوصی از سوی دولت یا شهرداری‌ها باید به نحو مضیق تفسیر شود و موارد آن محدود به ضرورت‌های مسلم باشد. آیا جلوگیری از ضرر مالی احتمالی و شاید اندک شهرداری می‌تواند مجوزی برای تملک ملک مجاور آن باشد؟ آیا واقعاً یک مصلحت ملزمه‌ای در این خصوص وجود دارد؟ به نظر می‌رسد این مصلحت صرفاً در حدود اجرای طرح وجود دارد و نه بیش از آن. لذا به خاطر مصلحت مالی شهرداری نمی‌توان اجازه تملک اراضی مردم را به شهرداری داد.

۳. این طرح با قانون اساسی از جمله (اصول بیست و دوم و چهل و هفتم آن) منافات دارد و از این جهت که بدون وجود مصلحت ملزمه، اجازه تملک اراضی خصوصی را داده است خلاف شرع است و به احتمال زیاد با ایراد شورای نگهبان مواجه خواهد شد.

۴. ماده (۲۴) قانون نوسازی و عمران شهری نیز طبق اصول حقوقی پیش‌گفته باید به نحو مضیق تفسیر شده و صرفاً در حدود طرح‌های مصوب و مجوزهای وزارت کشور اجرا شود والا توسعه دامنه اجرایی آن قطعاً با ایرادات شرعی و قانون اساسی مطرح در بند «۳» مواجه خواهد بود.

نتیجه‌گیری

با عنایت به مطالب پیش‌گفته به نظر می‌رسد تبصره کنونی ماده (۱۸) قانون نوسازی و عمران شهری هم با اصول حقوقی سازگار است و هم منافع عمومی را تأمین می‌کند، لذا به این تبصره ایراد جدی وارد نیست و اصلاح آن ضرورت ندارد، مضافاً اینکه طرح پیشنهادی با ایراد جدی مواجه است و علاوه بر تعرض به حقوق اشخاص با ایرادات شرعی قانون اساسی مواجه است و لذا عدم تصویب این طرح مورد پیشنهاد است.