

بررسی وضعیت حقوقی املاک مورد تملک شهرداری و تعارضات احتمالی با حقوق مالکانه اشخاص؛ مطالعه‌ای مبتنی بر فقه و حقوق ایران

قاسم زیارتی^۱

۱- کارشناسی ارشد حقوق - گرایش حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی. (کارشناس حقوقی)

چکیده

حق مالکیت به عنوان یکی از بنیادی‌ترین حقوق شهروندی، در نظام حقوقی و فقهی ایران جایگاهی ممتاز دارد و اصل احترام به آن هم در قانون اساسی و هم در مبانی فقه امامیه به صراحت مورد تأکید قرار گرفته است. با این حال، در فرآیند توسعه شهری و اجرای طرح‌های عمرانی، شهرداری‌ها ناگزیر از تملک املاک اشخاص برای تحقق منافع عمومی هستند؛ امری که به طور ذاتی زمینه تعارض میان اقتضات اداره شهر و حقوق مالکانه افراد را فراهم می‌سازد. این مقاله با تمرکز بر وضعیت حقوقی املاک مورد تملک شهرداری و بررسی تعارضات احتمالی آن با حقوق مالکانه اشخاص، کوشیده است این موضوع را به صورت تحلیلی و مبتنی بر فقه امامیه و حقوق موضوعه ایران واکاوی کند. هدف اصلی پژوهش، تبیین ماهیت حقوقی تملک املاک توسط شهرداری، شناسایی مبانی فقهی و قانونی مشروعیت آن، و تحلیل حدود و ثغور مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارات ناشی از تملک، عقب‌نشینی و محدودیت‌های ناشی از طرح‌های شهری است. روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی بوده و با اتکاء به منابع کتابخانه‌ای، مقالات علمی معتبر و بررسی رویه‌های حقوقی و تحلیلی انجام گرفته است، به گونه‌ای که صرفاً از منابع مشخص شده استفاده شده و استنادات به صورت درون‌متنی ارائه گردیده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تملک املاک توسط شهرداری در حقوق ایران یک استثناء بر اصل مالکیت خصوصی محسوب می‌شود و مشروعیت آن منوط به تحقق منفعت عمومی، رعایت تشریفات قانونی و پرداخت غرامت عادلانه، کامل و به موقع است. از منظر فقهی، قاعده سلطنت و قاعده لاضرر اقتضاء می‌کند که هرگونه سلب یا محدودیت مالکیت، بدون جبران کامل ضررهای مادی و تبعی، مغایر با عدالت شرعی و حقوقی باشد. همچنین بررسی رویه‌ها بیانگر آن است که بخش قابل توجهی از تعارضات ناشی از ارزیابی غیرمنصفانه خسارات و تأخیر در پرداخت غرامت شکل می‌گیرد. در نتیجه، مقاله تأکید می‌کند که اصلاح رویه‌های اجرایی، شفاف‌سازی معیارهای ارزیابی بهای عادلانه و تقویت رویکرد حمایتی نسبت به حقوق مالکانه، شرط اساسی تحقق توسعه شهری عادلانه و کاهش دعاوی میان شهرداری و شهروندان است.

واژگان کلیدی: تملک شهرداری، حقوق مالکانه، منافع عمومی، جبران خسارت، فقه اسلامی

۱ حق مالکیت به عنوان یکی از اساسی‌ترین حقوق بنیادین اشخاص در جوامع مدنی شناخته می‌شود و در نظام حقوقی ایران، این حق از جایگاه رفیعی برخوردار است، به گونه‌ای که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (ماده ۴۳ و ۴۷) بر ضرورت حفظ و حمایت از آن تصریح دارد. با این حال، دولت‌ها و نهادهای عمومی، از جمله شهرداری‌ها، به منظور اجرای پروژه‌های زیربنایی و توسعه خدمات عمومی، نیازمند دسترسی به املاک خصوصی هستند که این امر مستلزم ایجاد سازوکارهای قانونی برای سلب مالکیت خصوصی در قبال جبران عادلانه است. این تعادل میان حق مطلق فردی مالکیت و نیاز مطلق جمعی به توسعه، یکی از پیچیده‌ترین معضلات حقوق عمومی معاصر را تشکیل می‌دهد و موضوع تملک املاک توسط شهرداری‌ها در قانون این مباحث قرار دارد (میرنظامی، بهادر، ۲۰۲۱). شهرداری‌ها به موجب قوانین مختلف، به ویژه قانون نحوه خرید یا تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحات بعدی آن، مأموریت دارند تا با رعایت ضوابط قانونی، اراضی لازم برای تحقق طرح‌های مصوب شهری نظیر احداث معابر، فضاهای سبز، تأسیسات عمومی و تأمین مسکن اجتماعی را فراهم آورند. این مأموریت، ماهیتی دوگانه دارد؛ از یک سو، متضمن اعمال حاکمیت و سلطه عمومی بر حقوق خصوصی است و از سوی دیگر، ملزم به رعایت دقیق اصول حقوقی و فقهی ناظر بر معاملات و حقوق عینی می‌باشد (نوروزی، جلالی، ۲۰۲۱). عدم رعایت دقیق این اصول، نه تنها موجب تضعیف اعتماد عمومی به نهادهای دولتی می‌شود، بلکه می‌تواند به بروز دعاوی طولانی‌مدت و در نهایت، اخلاف در روند اجرای پروژه‌های عمرانی منجر گردد.

ماهیت حقوقی تملک، فارغ از ماهیت قراردادی آن که مبتنی بر تراضی است، در اینجا به سمت یک عمل حقوقی یک‌طرفه و قهری متمایل می‌شود که بر پایه اقتدار عمومی استوار است، مشروط بر آنکه شرایط قانونی احراز گردد. این نوع از تملک، که اغلب با عنوان «سلب مالکیت» یا «اخذ به منفعت» یاد می‌شود، باید بر مبنای «قانون» و «ضوابط دقیق» صورت پذیرد تا از هرگونه شبهه تجاوز به حقوق اشخاص مصون بماند (سجادی کیا، شاهبازی، ۲۰۲۳). تبیین دقیق مبانی فقهی مالکیت، که در فقه امامیه بر پایه اصالة الحریة و اصل سلطنت مالک بر عین قرار دارد، اهمیت دوچندان می‌یابد، زیرا هرگونه سلب این سلطه باید دارای مجوز شرعی یا قانونی قوی باشد. مبانی فقهی بر لزوم «جبران کامل و عادلانه» خسارت تأکید دارند، اصلی که در فقه با قاعده «لاضرر و لا ضرر» و لزوم ردع ضرر وارده بر دیگری در مقابل منفعت حاصله برای جامعه پیوند می‌خورد (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳). این پژوهش تلاش می‌کند تا با کاوش در تعارضات نظری و عملی میان این دو رکن اساسی - حق مالکیت فردی و ضرورت توسعه جمعی - تحلیلی جامع و کاربردی ارائه دهد، به ویژه با در نظر گرفتن رویه‌های جاری در شهرداری‌ها و تفسیر محاکم قضایی در دعاوی مربوط به اعتراض به میزان یا کیفیت جبران خسارت (رضایی، ۲۰۲۰).

تعارض اصلی در جایی نمودار می‌شود که تفسیر شهرداری از «منفعت عمومی» با ادراک مالک از «تضییع حق» او هم‌راستا نباشد. گاهی اوقات، طرح‌های مصوب شهری، اگرچه ظاهراً در راستای نفع عمومی هستند، اما در تطبیق با وضعیت خاص ملک و مالک (مانند تنها منبع درآمد بودن ملک یا موقعیت استراتژیک آن در زندگی مالک)، می‌توانند مصداق بار اضافی و غیرمتناسب تلقی شوند. علاوه بر این، موضوع «تملک قهری» و «عقب‌نشینی اجباری» در اجرای طرح‌های تفصیلی و هادی شهری، پیچیدگی‌های خاص خود را دارد؛ در این موارد، شهرداری‌ها بدون پرداخت فوری بهای کامل، صرفاً الزاماتی را بر مالک تحمیل می‌کنند که این امر غالباً مورد اعتراض قرار می‌گیرد و محل مناقشه حقوقی و فقهی است (ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی علی، ۲۰۲۲). نقش تفسیرهای اداری و رویه قضایی در تعیین حدود اختیارات شهرداری و تفسیر مفهوم «ارزش روز» و «خسارت تبعی» بسیار حیاتی است. بررسی کارکرد نهادهای واسطه‌ای مانند کمیسیون‌های ارزیابی و نقش محاکم در مقام رسیدگی به اختلافات، بخش مهمی از تحلیل وضعیت موجود را تشکیل می‌دهد. کمیسیون‌های مذکور، که وظیفه تعیین بهای عادلانه ملک را دارند، گاهی اوقات به دلیل معیارهای سفت و سخت و عدم در نظر گرفتن عوامل کیفی و روانی زیان‌دیده، نتایج غیرعادلانه‌ای به دست می‌آورند که زمینه ساز مراجعه به دادگاه است (خوبیاری، کشاورزی، ۲۰۲۱). تحلیل رویه قضایی نشان

می‌دهد که محاکم، هرچند به حمایت از حقوق مالک تمایل دارند، اما در تفسیر مصادیق «اضرار غیرقابل جبران» و تعیین میزان دقیق خسارت مازاد بر بهای ملک، با چالش‌هایی مواجه هستند که عمدتاً ناشی از ابهام در مستندات قانونی و تفاوت دیدگاه‌ها در ارزیابی منفعت از دست رفته است (رحیمی سکه روانی، ۲۰۱۵). این پژوهش با رویکردی تحلیلی، به دنبال ارائه یک دیدگاه کارشناسانه برای بهبود این تعاملات است، به ویژه برای مدیرانی در بدنه شهرداری که موظف به اجرای دقیق قوانین بوده و در عین حال باید تعارضات عملی را مدیریت کنند.

یکی از مهم‌ترین جنبه‌های حقوقی که نیازمند دقت فراوان است، بحث «مسئولیت مدنی شهرداری» در قبال تأخیر در پرداخت غرامت یا اجرای ناقص فرآیند تملک است. اگر تملک قانونی انجام شده باشد، اما شهرداری در زمان مقرر به تعهد مالی خود عمل نکند، این تأخیر موجب ورود خسارت اضافی به مالک می‌گردد که مطالبه آن نیازمند اثبات ورود ضرر و رابطه سببیت است (فرجام، شکرانی، ۲۰۱۸). در مقابل، در مواردی که شهرداری پیش از صدور حکم نهایی یا بدون طی مراحل قانونی اقدام به تصرف ملک نموده باشد، عمل تصرف، مصادق «تصرف عدوانی» یا «اعمال قدرت نامشروع» تلقی شده و مسئولیت شهرداری در قالب مسئولیت مدنی دولت و نه صرفاً مسئولیت قراردادی، شکل می‌گیرد و میزان جبران خسارت می‌تواند فراتر از بهای ملک مورد تملک باشد (آیین فر، ندا، ۲۰۲۵). بنابراین، درک دقیق حدود و ثغور صلاحیت شهرداری و مراحل شکلی تملک، سنگ بنای جلوگیری از دعاوی پیچیده و پرهزینه است.

علاوه بر تملک مستقیم، مسائل مربوط به محدودیت‌های اعمال شده بر املاک در اثر طرح‌های تفصیلی نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ از جمله الزام به عقب‌نشینی، کاهش سطح اشغال یا عدم امکان تغییر کاربری در اراضی که هنوز به طور کامل تملک نشده‌اند، اما در طرح لحاظ شده‌اند. این محدودیت‌ها، در حقیقت نوعی «سلب حق ارتفاق» یا «کاهش شدید ارزش اقتصادی» ملک بدون انتقال مالکیت است و در حقوق ایران تحت عنوان «سلب مالکیت ناقص» یا «تملك استحقاقی» مورد بحث قرار می‌گیرد (فرنام، کریمی، ۲۰۲۴). تحلیل فقهی این وضعیت بر این اصل استوار است که اگر این محدودیت‌ها به گونه‌ای باشد که عملاً مالکیت را از بین ببرد یا قابلیت انتفاع اساسی را ساقط کند، باید حکم تملک کامل بر آن بار شود و غرامت کامل پرداخت گردد، مگر آنکه مقدار محدود و قابل تحمل باشد که در این صورت نیز باید ضوابط قانونی مبنی بر کاهش سطح ساخت یا عقب‌نشینی رعایت شود. نهایتاً، وضعیت حقوقی املاک معارض با طرح‌های شهری نیازمند یک رویکرد تلفیقی است که هم منافع عمومی را لحاظ کند و هم با نگاهی حمایت‌گرایانه از حقوق مالکانه، چارچوبی شفاف و کم‌تنش ایجاد نماید. این مقدمه، زمینه ساز ورود به مباحث تخصصی‌تر در بخش‌های بعدی مقاله خواهد بود؛ مباحثی که به تشریح دقیق سازوکارهای قانونی، مبانی فقهی و چالش‌های اجرایی در فرآیند تملک و نهایتاً ارائه راهبردهای عملی برای نهاد شهرداری خواهد پرداخت تا از این طریق، هم سرعت اجرای پروژه‌ها تضمین شود و هم اصول حقوق شهروندی نقض نگردد (محمودی هرندي، ۲۰۲۱). تحلیل ماهیت حقوقی تملک برای مدیران شهرداری حیاتی است، چرا که تملک را نباید صرفاً یک اقدام اداری دانست، بلکه یک «تصرف مشروع حاکمیتی» است که باید تمامی شروط سه‌گانه قانونی را احراز کند: اولاً، وجود طرح عمومی مصوب؛ ثانیاً، ضرورت تملک برای اجرای آن طرح؛ و ثالثاً، تعیین و پرداخت بهای عادلانه ملک (رضایی، ۲۰۲۰). هرگونه خلل در این زنجیره، می‌تواند کل فرآیند را از نظر قضایی باطل سازد و شهرداری را در معرض مسئولیت‌های سنگین‌تری قرار دهد.

۲. تبیین ماهیت حقوقی املاک در تملک شهرداری

ماهیت حقوقی املاک مورد تملک شهرداری، محوری‌ترین نقطه تلاقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی در حوزه مدیریت شهری است. تملک در مفهوم کلاسیک خود، به معنای سلب مالکیت خصوصی به واسطه اقتدار دولت برای اهداف مشخص است که از

آن به عنوان «اختیار دولت در سلب مالکیت به حکم قانون» تعبیر می‌شود (سجادی کیا، شاهبازی، ۲۰۲۳). این اختیار، در نظام حقوقی ایران، ذیل اصل چهل و نهم قانون اساسی، که بر حفظ مالکیت خصوصی تأکید دارد، محدود شده است؛ مالکیت خصوصی نباید سلب شود مگر به موجب قانون و برای منافع عمومی و در قبال پرداخت غرامت عادلانه و فوری. بنابراین، تملک شهرداری یک اقدام کاملاً مقید به قانون است و هرگونه توسل به آن خارج از چارچوب مقرر، به منزله تجاوز به حقوق مالکانه تلقی شده و قابلیت ابطال دارد.

ماهیت حقوقی این عمل، یک «تصرف اداری مبتنی بر اذن قانون» است، نه یک معامله رضایی. در این فرآیند، اراده مالک به معنای انعقاد یک قرارداد خرید و فروش نقشی ندارد؛ بلکه شهرداری با اعمال صلاحیت عمومی، مالکیت را از حوزه خصوصی به حوزه عمومی منتقل می‌کند. اگرچه در بسیاری از موارد، شهرداری تلاش می‌کند تا با مذاکره و جلب رضایت مالک، مسیر تملک را به سمت «خرید و فروش» سوق دهد، اما در صورت عدم توافق، حق تملک قهری به قوت خود باقی است (صادقی نیا، ۲۰۲۳). این ماهیت قهری، تفاوت بنیادین آن را با سایر عقود معین نشان می‌دهد و ضرورت دارد که اصول حاکم بر آن، با دقت بسیار بیشتری نسبت به سایر اعمال حقوقی اداری مورد توجه قرار گیرد. بررسی دقیق مبانی فقهی این عمل نیز نشان می‌دهد که هرچند اصل بر اصالت مالکیت و حرمت تعرض به آن است، فقه اسلامی، به ویژه در مباحث مربوط به حاکمیت اسلامی، اجازه تصرف در اموال افراد را در موارد اضطرار عمومی یا منفعت کلی مشروط به جبران کامل روا دانسته است. این مبانی، که در قالب قواعدی چون «اولویت حفظ نفوس بر اموال» و لزوم «جبران مقتضیات حکم حاکم عادل» ریشه دارند، مشروعیت قانونی تملک را تقویت می‌کنند، به شرطی که حکم حاکم بر اساس موازین شرعی (عدالت و نفی ضرر) صادر شده باشد (محمودی هرنندی، ۲۰۲۱). شهرداری به نمایندگی از حکومت، این سلطه را اعمال می‌کند و باید تضمین کند که این اعمال سلطه، مصداق «اخذ به زور بدون حق» نباشد.

در نظام حقوقی ایران، تملک شهرداری عمدتاً از طریق دو سازوکار اصلی صورت می‌گیرد: نخست، «خرید و فروش توافقی» که در آن شهرداری با استفاده از اختیارات قانونی، ملک را خریداری می‌کند و این یک عمل حقوقی مبتنی بر رضایت طرفین است. دوم، «تملك قهری» یا «اجرای» که در صورت عدم حصول توافق، شهرداری با رعایت تشریفات قانونی و پس از طی مراحل ارزیابی و اعلام نظر کمیسیون مربوطه، ملک را به تملک درمی‌آورد (میرنظامی، بهادر، ۲۰۲۱). تفاوت در ماهیت این دو مسیر، در میزان مداخله دولت و شدت اثرگذاری بر اراده مالک است. در مسیر دوم، اراده مالک عملاً به رسمیت شناخته نمی‌شود و معیار اصلی، انطباق با مصلحت عمومی و رعایت دقیق فرآیندهای شکلی است. چالش اصلی در این ماهیت حقوقی، تعریف دقیق «منفعت عمومی» است که مبنای سلب مالکیت قرار می‌گیرد. این مفهوم باید به اندازه‌ای روشن باشد که شهرداری نتواند تحت پوشش آن، اهداف غیرضروری یا منافع محدود گروه‌های خاص را محقق سازد. طبق قوانین، طرح‌های مورد نظر باید در چارچوب طرح‌های جامع و تفصیلی مصوب شهر باشد، اما تفسیر مصادیق و حدود این طرح‌ها، محل اختلاف فراوانی است. هرگونه ابهام در این زمینه، شهرداری را به سمت تفسیر موسع از اختیارات خود سوق می‌دهد که این تفسیر موسع، غالباً به تضییع حقوق مالک منجر می‌شود (نوروزی، جلالی، ۲۰۲۱).

مسئولیت مدنی ناشی از این عمل، برخلاف بسیاری از اقدامات اداری، یک مسئولیت سنگین است که به صرف انجام کار اداری ختم نمی‌شود، بلکه مستقیماً به سلب حق مالکیت مرتبط است. در صورتی که تملک بدون رعایت کامل تشریفات قانونی یا با ارزیابی غیرعادلانه انجام شود، عمل شهرداری مصداق «عمل حقوقی غیرصحیح یا غیرقانونی» تلقی شده و مالک حق ابطال تملک و مطالبه خسارت ناشی از تصرف غیرقانونی را خواهد داشت (آیین فر، ندا، ۲۰۲۵). این امر نشان می‌دهد که ماهیت قهری تملک، با یک سپر حمایتی برای مالک همراه است که آن هم تضمین رعایت دقیق قانون است. تحلیل وضعیت ملک در زمان

تملك نیز اهمیت دارد؛ آیا ملك کاربری مسكونی، تجاری، یا صرفاً زمین خالی است؟ هر کاربری، میزان خسارت و نحوه جبران را متفاوت می‌سازد. برای مثال، در مورد ملك تجاری، علاوه بر بهای عرصه و اعیان، زیان ناشی از قطع فعالیت اقتصادی (محل کسب و کار) نیز باید لحاظ شود، که این موضوع در تعیین «بهای عادلانه» اغلب نادیده گرفته می‌شود و نیازمند تحلیل دقیق حقوقی و رویه قضایی است (سجادی کیا، شاهبازی، ۲۰۲۳). در نهایت، باید توجه داشت که مالکیت خصوصی در ایران یک حق مطلق نیست، بلکه مقید به حدود شرعی و قانونی است؛ اما این قیدگذاری باید در جهت «حفظ نظم عمومی» باشد و نباید به بهانه‌ی نظم عمومی، اصل حقوق بنیادین را مخدوش ساخت. شهرداری‌ها باید این اصل را درونی کنند که اجرای پروژه‌های عمرانی، مقدمه‌ای برای ارتقاء زندگی شهروندان است، نه هدفی که بتواند به هر قیمتی، حقوق شهروندی دیگران را نادیده بگیرد (رضایی، ۲۰۲۰).

۳. مبانی فقهی مالکیت، سلطنت و قاعده لاضرر

ریشه‌های فقهی مالکیت و نحوه تملك قهری، بنیان اصلی توجیه یا نقد اقدامات شهرداری‌ها در سلب مالکیت خصوصی است. در فقه امامیه، اصل بنیادین بر «اصالت ملکیت» استوار است؛ یعنی هر فردی که به نحو مشروع مالک چیزی باشد، سلطه کامل و انحصاری بر آن دارد و این سلطه، حتی در برابر حاکم نیز محترم شمرده می‌شود، مگر در موارد استثنایی که مصلحت عامه به طور قاطع ایجاب کند (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳). این سلطنت، که شامل حق انتفاع، انتقال و استهلاك است، یک حق الهی-شرعی تلقی می‌شود که سلب آن نیاز به دلیل شرعی قوی دارد. مبنای فقهی جواز تملك توسط دولت، معمولاً با استناد به قاعده فقهی «حکومت حاکم بر مصالح عمومی» و در شرایط اضطرار توجیه می‌شود. این قاعده بدان معناست که حاکم شرع می‌تواند در صورت تحقق مصلحت کلیه که حفظ آن متوقف بر تصرف در ملك فرد است، آن را اعمال کند، مشروط بر آنکه این تصرف، متضمن «ضرر غیر متعارف» برای مالک نباشد. بنابراین، مبنای تملك قهری، نه سلب مالکیت به صورت مطلق، بلکه «انتقال قهری مالکیت با جبران کامل» است که در آن، هدف، حفظ تعادل میان دو مصلحت است: مصلحت توسعه شهری و مصلحت حفظ حقوق مالی افراد (محمودی هرندي، ۲۰۲۱).

در اینجا، قاعده فقهی «لاضرر و لا ضرار فی الاسلام» نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کند. این قاعده، سنگ بنای حقوق مدنی و عمومی در فقه اسلامی است و بیانگر این است که هیچ کس حق ندارد با اعمال خود، ضرری را بر دیگری وارد سازد و در صورت وقوع ضرر، مکلف به رفع آن است. تملك شهرداری، اگر به درستی و با جبران عادلانه صورت نگیرد، مصداق بارز «ضرر غیرمأذون» است؛ زیرا مالک نه تنها مال خود را از دست می‌دهد، بلکه ممکن است با تأخیر در پرداخت یا ارزیابی نادرست، متحمل خسارات معنوی و مادی فراتر از بهای ملك نیز شود (خوبیاری، کشاورزی، ۲۰۲۱). تحلیل فقهی بر این نکته تأکید دارد که «جبران» باید شامل تمام جوانب ضرر باشد. در فقه، جبران خسارت صرفاً منحصر به قیمت روز خرید و فروش نیست، بلکه باید شامل «نقصان منافع آتی» و «خسارت تبعی» ناشی از سلب آن مال نیز باشد. به عنوان مثال، اگر ملكی به منظور سرمایه‌گذاری یا کسب درآمد خریداری شده باشد، از دست رفتن آن، موجب زیان در جریان کسب و کار مالک می‌شود که این نیز باید در محاسبه غرامت لحاظ گردد، حتی اگر قانون مدنی ظاهراً صرفاً بر «بهای عادلانه ملك» تأکید داشته باشد (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳).

تعارض اساسی زمانی رخ می‌دهد که شهرداری مبنای جبران را صرفاً ارزش منطقه‌ای و کارشناسی صرف قرار می‌دهد، در حالی که از منظر فقهی، ارزش واقعی برای مالک (القيمة السوقية الفعلية للمالك) باید مبنا قرار گیرد. این تفاوت تفسیری، محل اصلی اختلافات قضایی است. اگر شهرداری، ملك را به قیمتی کمتر از آنچه مالک حاضر بود در یک معامله عادی بپذیرد، تملك صورت گرفته، هرچند قانونی، از نظر فقهی «ناقص» و متضمن ظلم است (میرنظامی، بهادر، ۲۰۲۱). بر این اساس، اعمال حق حاکمیت

دولت برای تملک، باید محدود به اجرای طرح‌های ضروری باشد. قاعده «حفظ اصل آزادی» ایجاب می‌کند که هرگونه اعمال قدرت عمومی باید به حداقل ممکن تقلیل یابد؛ یعنی اگر بتوان با محدود کردن مالکیت (مثلاً با وضع مقررات عقب‌نشینی یا اعطای حق ارتفاق اجباری) به هدف عمومی رسید، تملک کامل و سلب مالکیت ممنوع است (ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی علی، ۲۰۲۲). این اصل، چارچوبی اخلاقی و حقوقی برای محدود کردن دامنه تملک توسط نهادهای دولتی فراهم می‌آورد.

اهمیت تفسیر فقهی در مواردی که شهرداری به اراضی متعلق به وقف یا موقوفات عامه دسترسی پیدا می‌کند، دوچندان می‌شود. در این حالت، محدودیت‌های شرعی مربوط به تولیت و منافع موقوفه، مانع از تملک ساده می‌گردد و شهرداری باید علاوه بر جبران، رعایت غبطه موقوفه را نیز به عنوان یک الزام شرعی فراهم آورد (نوروزی، جلالی، ۲۰۲۱). این موضوع نشان می‌دهد که حتی در اعمال قدرت عمومی، حدود شرعی مربوط به اموال خاص، همچنان پابرجا است. در جمع‌بندی این بخش، می‌توان نتیجه گرفت که مبانی فقهی، نه تنها بر لزوم تملک برای نفع عمومی صحه می‌گذارند، بلکه به شدت بر ضرورت رعایت عدالت مطلق در جبران خسارت و پرهیز از هرگونه ضرر غیرضروری تأکید دارند. این مبانی، ابزاری تحلیلی برای ارزیابی انطباق رویه‌های اجرایی شهرداری با موازین عدالت اسلامی فراهم می‌آورند و چارچوبی برای نقد رویه‌هایی که بر پایه تفسیر صرفاً اداری از «بهای عادلانه» بنا شده‌اند، ارائه می‌دهند (رضایی، ۲۰۲۰).

۴. تعارض منافع عمومی و حقوق مالکانه اشخاص

یکی از پایه‌های اصلی حقوق اساسی، حمایت از مالکیت خصوصی است، اما این حمایت مطلقه نیست و در مقام تعارض با منافع عمومی که توسط نهادهای دولتی نمایندگی می‌شود، این منافع عمومی از اولویت برخوردار خواهند بود، البته به شرط تحقق شرایط دقیق قانونی و فقهی که پیش‌تر ذکر شد. تعارض منافع عمومی و حقوق مالکانه در حوزه تملک شهرداری، نمود بارز این تنش قانونی است که نیاز به یک تعادل سنجیده دارد (فرجام، شکرانی، ۲۰۱۸). منافع عمومی در این حوزه عموماً شامل توسعه زیرساخت‌های شهری، ایجاد فضای سبز، احداث راه‌ها، ساماندهی بافت‌های فرسوده و تأمین خدمات عمومی است که همگی در راستای ارتقاء کیفیت زندگی جمعی تعریف می‌شوند. حق مالکانه اشخاص، از سوی دیگر، متضمن حق تصرف، انتفاع، بهره‌برداری و حق انتقال است که این حق، بخش بزرگی از استقلال اقتصادی و اجتماعی فرد را تشکیل می‌دهد. تملک، هرچند با هدف نفع عمومی صورت پذیرد، مستقیماً این استقلال را هدف قرار داده و مالک را از حق بنیادین خود محروم می‌سازد. چالش حقوقی و اخلاقی اینجاست که تا کجا می‌توان برای تحقق منافع اکثریت، حقوق اقلیت یا فرد را تضییع نمود (سجادی کیا، شاهبازی، ۲۰۲۳).

مهم‌ترین تعارض در تفسیر مرز میان «ضرورت» و «مصلحت» است. دولت، از جمله شهرداری، باید ثابت کند که تملک ملک مورد نظر نه تنها در راستای یک طرح عمومی است، بلکه اجرای آن طرح بدون تملک این ملک خاص، عملاً ناممکن یا بسیار پرهزینه خواهد بود. اگر شهرداری بتواند با روش‌های دیگری نظیر تغییر جزئی در طرح یا واگذاری حق ارتفاق محدود، به هدف خود دست یابد، اعمال تملک قهری مورد خدشه قرار خواهد گرفت (خوبیاری، کشاورزی، ۲۰۲۱). تفسیر موسع از «نفع عمومی»، که گاهی به بهانه‌هایی نظیر «بهبود چشم‌انداز شهری» یا «تراکم زدایی غیرضروری» اعمال می‌شود، مصداق تجاوز به حقوق مالکانه است که باید توسط مراجع قضایی مورد بازبینی قرار گیرد. در حوزه تعیین غرامت، این تعارض به اوج خود می‌رسد. نفع عمومی در تملک شهرداری، معمولاً در گرو پرداخت کمترین مبلغ ممکن به عنوان غرامت است تا بودجه عمومی حفظ شود. در مقابل، مالک خواهان دریافت «ارزش واقعی اقتصادی» ملک خود است که شامل ارزش فعلی زمین، ارزش بنا، هزینه‌های انتقال،

و مهم‌تر از همه، «خسارت تأخیر در انتقال منافع» می‌شود (رحیمی سکه روانی، ۲۰۱۵). این تفاوت بنیادین در تخمین ارزش، شکافی عمیق در اجرای عدالت ایجاد می‌کند.

یکی از جنبه‌های پیچیده تعارض، زمانی است که طرح توسعه شهری، تأثیرات جانبی بر املاک مجاور که هنوز تملک نشده‌اند، می‌گذارد. به عنوان مثال، احداث یک بزرگراه می‌تواند ارزش برخی املاک را به شدت افزایش دهد (که در این حالت شهرداری باید این افزایش ارزش را در محاسبه غرامت در نظر بگیرد، هرچند این رویه در ایران کمتر رایج است)، یا بالعکس، با ایجاد آلودگی صوتی یا بصری، ارزش سایر املاک را کاهش دهد؛ این کاهش ارزش، نوعی «سلب منفعت» است که جبران آن محل مناقشه حقوقی است (ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی علی، ۲۰۲۲). مسئله «تملك ناقص» که در آن شهرداری تنها بخشی از ملک را به تملک درمی‌آورد و مابقی را برای مالک غیرقابل استفاده می‌کند، نمونه بارز دیگری از تعارض است. اگر باقی‌مانده ملک به دلیل شکل هندسی نامناسب یا عدم دسترسی، عملاً ارزش اقتصادی خود را از دست بدهد، هرچند شهرداری فقط بهای بخش تملک شده را پرداخت کرده باشد، این امر ناقض قاعده «جبران کل ضرر» است و مالک حق دارد باقی‌مانده ملک را نیز با قیمت کارشناسی شده به تملک دولت درآورد یا غرامت کامل از دست دادن ملک را مطالبه کند (رضایی، ۲۰۲۰).

تحلیل رویه قضایی نشان می‌دهد که محاکم، گرچه در اصل وقوع تملک بر اساس طرح مصوب دخالت نمی‌کنند، اما در حوزه «عادلانۀ بودن غرامت» دخالت جدی دارند. دادگاه‌ها تلاش می‌کنند تا با ارجاع امر به کارشناسان رسمی، فاصله میان ارزیابی اداری شهرداری و ارزش واقعی بازار را کاهش دهند. با این حال، ناتوانی در جبران «خسارت معنوی» یا «آسیب به شهرت تجاری» در تملک‌های بزرگ، همچنان یک خلأ در فرآیند حمایت از حقوق مالکانه محسوب می‌شود (آیین‌فر، ندا، ۲۰۲۵). برای مدیریت این تعارض، لازم است که شهرداری‌ها به جای رویکرد صرفاً حقوقی و اداری، رویکردی اجتماع‌محور اتخاذ کنند. شفافیت کامل در مورد جزئیات طرح، نحوه ارزیابی و زمان‌بندی پرداخت، می‌تواند سطح انتظارات و اختلافات را کاهش دهد. نادیده گرفتن ابعاد اجتماعی و روانی تملک برای مالک، به ویژه در بافت‌های قدیمی شهری که ملک میراثی خانوادگی محسوب می‌شود، تعارض را تشدید می‌کند (میرنظامی، بهادر، ۲۰۲۱). در نهایت، در چارچوب فقهی و حقوقی ایران، حمایت از مالکیت فردی یک اصل است و تملک عمومی یک استثناء است. این استثناء باید با دقت حداکثری اعمال شود به گونه‌ای که نفع عمومی از طریق کمترین تضییع ممکن از حقوق خصوصی محقق گردد؛ در غیر این صورت، عملیات تملک به جای آنکه سبب توسعه شهری شود، خود به یک عامل تفرق و بی‌اعتمادی تبدیل خواهد شد (فرنام، کریمی، ۲۰۲۴).

۵. جایگاه تملک قهری، عقب‌نشینی و طرح‌های شهری

تملك قهری یکی از پرکاربردترین و در عین حال مناقشه‌برانگیزترین ابزارهای شهرداری‌ها برای اجرای طرح‌های توسعه شهری است. این مفهوم در حقوق ایران به معنای سلب مالکیت از اشخاص بدون نیاز به رضایت آنان و صرفاً بر اساس مصلحت عمومی تشخیص داده شده توسط مراجع ذی‌صلاح و در چارچوب قوانین مربوطه است (نوروزی، جلالی، ۲۰۲۱). جایگاه اصلی تملک قهری در قوانین، متمم وظایف قانونی شهرداری در اجرای طرح‌های مصوب، اعم از طرح جامع، تفصیلی و هادی است که در واقع نقشه راه توسعه شهر را ترسیم می‌کنند. اساس حقوقی تملک قهری، مبتنی بر اقتدار دولت در وضع مقررات مربوط به «نظم عمومی و ایمنی عمومی» است، اما اعمال این قدرت، تابع تشریفات دقیقی است که هدف آن، جلوگیری از سوءاستفاده اداری است. برای مثال، قبل از هرگونه اقدام اجرایی، باید طرح مورد نظر به تأیید مراجع قانونی رسیده باشد و ملک مورد نظر در راستای اجرای آن طرح، ضروری تشخیص داده شود (عبداللهی، ۲۰۲۵). اگر شهرداری بدون طی این مراحل یا صرفاً بر اساس یک تصمیم داخلی غیررسمی اقدام به تصرف ملک کند، این تملک فاقد مشروعیت قانونی است.

یکی از اشکال رایج تر تملک که اغلب به عنوان جایگزین تملک کامل استفاده می شود، «مقررات عقب نشینی» و «محدودیت های ساخت و ساز» است. در این موارد، شهرداری به مالکان دستور می دهد که بخشی از ملک خود را به منظور ایجاد فضای عمومی، خیابان یا تأسیسات عمرانی عقب نشینی کنند. این امر، به ویژه در نوسازی بافت های قدیمی یا تعریض معابر، بسیار رایج است (جعفری، عالی پور، ۲۰۲۲). در تحلیل حقوقی، عقب نشینی اجباری تا زمانی که موجب سلب انتفاع کلی از ملک نشود، صرفاً یک محدودیت قانونی بر حق مالکیت تلقی می شود و معمولاً همراه با غرامت مستقیم نیست، مگر آنکه منجر به عدم امکان بهره برداری اقتصادی از باقی مانده ملک گردد. با این وجود، رویکرد فقهی بر این نکته تأکید دارد که هرگونه محدودیت که ارزش اقتصادی ملک را به میزان قابل توجهی کاهش دهد، از منظر قاعده لاضرر، باید مستوجب جبران باشد. اگر عقب نشینی به نحوی باشد که ملک باقی مانده به قطعه ای غیر قابل استفاده تبدیل شود (مثلاً در حد یک کوچه باریک)، این اقدام عملاً تبدیل به سلب مالکیت شده و شهرداری موظف به پرداخت بهای کامل است (یزدانیان، حبیبیان، ۲۰۱۱). ابهام در تعیین این حد نصاب، یعنی چه مقدار کاهش ارزش، توجیه کننده تملک کامل است، یکی از چالش های اصلی در اجرای طرح های شهری است.

تحلیل رویه قضایی در زمینه طرح های شهری نشان می دهد که محاکم تلاش می کنند میان «محدودیت های مربوط به کاربری اراضی» که معمولاً در طرح های تفصیلی پیش بینی شده و قابل پیش بینی برای مالک هستند، و «تصرفات ناگهانی ناشی از پروژه های جدید»، تفاوت قائل شوند (فرجام، شکرانی، ۲۰۱۸). در مورد طرح های مصوب و جالافتاده، انتظار می رود مالک با ضوابط مربوطه سازگار شود، اما در مورد پروژه هایی که به صورت ناگهانی و خارج از پیش بینی های اولیه اعمال می شوند، فشار بیشتری برای جبران کامل و سریع بر شهرداری وارد می شود. بسیاری از تعارضات حقوقی ناشی از این است که شهرداری ها پیش از تملک نهایی، با استفاده از محدودیت های پیش آینده در طرح های آتی، اجازه ساخت و ساز یا تغییر کاربری به مالکان نمی دهند و این امر باعث رکود سرمایه گذاری و کاهش ارزش بالفعل ملک می شود (صالحی مازندرانی، بافهم، ۲۰۲۰). این اقدام، هرچند به طور مستقیم ملک را تملک نکرده است، اما موجب حبس سرمایه و زیان اقتصادی مالک گردیده و می تواند به عنوان یک «تصرف اداری مضر» تحت پیگرد قرار گیرد. از منظر مدیریتی برای شهرداری، تملک قهری یک ابزار نهایی است. استفاده بیش از حد از این ابزار، منجر به افزایش پرونده های قضایی و تأخیر در تخصیص بودجه می شود. رویکرد کارشناسانه حکم می کند که شهرداری ها باید ابتدا تمامی گزینه های غیرقهری، از جمله تهاتر املاک دولتی با املاک خصوصی یا مشارکت در ساخت را به صورت جدی مورد بررسی قرار دهند تا از بار حقوقی و مالی تملک قهری بکاهند (یوسفی صادقلو، فرشیدفر، ۲۰۲۱). در نهایت، وضعیت حقوقی تملک قهری در طرح های شهری باید مبتنی بر اصل «تناسب» باشد؛ یعنی ابزار سلب مالکیت باید متناسب با هدف مورد نظر باشد. هدف کوچک تر نباید با ابزار بزرگ تری (تملك کامل) محقق شود، اگر با ابزار کوچک تری (محدودیت های کمتر) قابل دستیابی باشد. این اصل تناسب، کلید اصلی دفاع از حقوق مالکان در برابر اختیارات اجرایی گسترده شهرداری ها است (قدرتی، صباغ، ۲۰۱۴).

۶. مسئولیت مدنی و جبران خسارت

موضوع مسئولیت مدنی شهرداری در فرآیند تملک، از حساس ترین محورهای حقوقی این حوزه است و مستقیماً با مفهوم «جبران خسارت» گره خورده است. هنگامی که شهرداری از طریق تملک قانونی اقدام به سلب مالکیت می کند، مسئولیت اصلی آن، پرداخت بهای عادلانه ملک در موعد مقرر است. عدم تحقق این تعهد مالی در زمان تعیین شده، موجب ایجاد مسئولیت مدنی اضافی برای شهرداری می شود که ماهیتی فراتر از التزام اصلی دارد (فرجام، شکرانی، ۲۰۱۸). مسئولیت مدنی شهرداری در این زمینه دو شاخه اصلی دارد: نخست، مسئولیت ناشی از تأخیر در پرداخت غرامت؛ و دوم، مسئولیت ناشی از اقدامات خارج از

تشریفات قانونی یا اقدامات مضر به ملک. در حالت نخست، اگر شهرداری ملک را طبق قانون تملک کند اما به دلیل نقص بودجه یا تعلل اداری، در موعد مقرر بهای ملک را نپردازد، این تأخیر خود موجب ورود ضرر به مالک می‌شود. این ضرر شامل کاهش قدرت خرید پول به دلیل تورم، از دست رفتن فرصت‌های سرمایه‌گذاری و در مواردی، ورود خسارت معنوی ناشی از بتکلیفی مالی است (آیین‌فر، ندا، ۲۰۲۵).

از منظر حقوق ایران، جبران خسارت در این وضعیت باید شامل ارزش روز ملک در زمان صدور حکم قطعی و همچنین خسارت تأخیر تأدیه (وجه التزام قانونی) باشد. با این حال، رویه قضایی در تعیین میزان خسارت ناشی از تورم در املاک، که اغلب بسیار بیشتر از نرخ رسمی است، دچار نوسان است و این امر برای کارشناسان شهرداری که موظف به مدیریت هزینه‌ها هستند، چالش‌برانگیز است (سجادی کیا، شهاب‌زهی، ۲۰۲۳). در صورتی که تملک توسط شهرداری بدون طی مراحل قانونی و صرفاً با اعمال زور یا توسل به اقدامات غیررسمی صورت پذیرد، مسئولیت شهرداری از دایره مسئولیت قراردادی یا ناشی از اجرای صحیح قانون خارج شده و تحت عنوان «مسئولیت دولت در قبال اعمال تصرف عدوانی» قرار می‌گیرد. در این حالت، مالک نه تنها حق مطالبه قیمت ملک را دارد، بلکه حق دارد اجرت‌المثل ایام تصرف و خسارات ناشی از توقف فعالیت اقتصادی یا تغییر کاربری ملک را نیز مطالبه نماید (عبداللهی، ۲۰۲۵). این نوع مسئولیت، شدیدترین نوع مسئولیت برای نهاد عمومی است و می‌تواند منجر به ابطال کل عملیات تملک شود.

تحلیل فقهی بر این مسئولیت، مبتنی بر لزوم «ردع ضرر» است. اگر تصرف شهرداری موجب ورود ضرر به سرمایه مالک شده باشد، جبران باید شامل تمامی خسارات وارده باشد. قاعده «الْغُرْمُ بِالْغُنْمِ» نیز در اینجا مطرح می‌شود؛ یعنی سودی که شهرداری از تصرف ملک (مثلاً تکمیل پروژه عمرانی و بهره‌برداری از آن) کسب کرده، باید مستقیماً به مالک منتقل شود، به خصوص اگر تصرف غیرقانونی بوده باشد (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳). این دیدگاه، شهرداری را ملزم به احتیاط مضاعف در رعایت تشریفات قانونی می‌کند، زیرا عدم رعایت تشریفات، می‌تواند به معنای کسب سود نامشروع از سرمایه غیر تلقی شود. چالش مدیریتی دیگری که در جبران خسارت وجود دارد، مربوط به املاکی است که دارای چندین مالک مشاعی یا حق ارتفاق هستند. شهرداری موظف است به تمامی ذی‌نفعان غرامت بپردازد، اما فرآیندهای حقوقی تقسیم غرامت میان شرکا می‌تواند روند پرداخت را به شدت کند کرده و این کندی، به ضرر تمامی مالکان خواهد بود (یوسفی صادقلو، فرشیدفر، ۲۰۲۱). این امر، نیاز به مدیریت پیشگیرانه دعاوی و تعیین تکلیف حقوق تمامی ذی‌نفعان در مرحله ارزیابی اولیه را دوچندان می‌کند. جبران خسارت در مواردی که تملک برای «عقب‌نشینی» انجام می‌شود، باید شامل جبران کاهش ارزش ملک باقی‌مانده باشد. اگر شهرداری تنها قیمت زمین گرفته شده را بپردازد و خسارت ناشی از کاهش ارزش باقیمانده ملک را نادیده بگیرد، این اقدام مصداق «جبران ناقص» است و زمینه طرح دعاوی حقوقی برای مطالبه مابه‌التفاوت را فراهم می‌آورد (نوروزی، جلالی، ۲۰۲۱). در نهایت، کارشناسان حقوقی شهرداری باید با درک دقیق از دکترین مسئولیت مدنی دولت، تضمین کنند که تمامی فرآیندهای تملک، مستند به مجوز قانونی بوده و ارزیابی خسارت، شامل کلیه ضررهای مستقیم، غیرمستقیم و تبعی باشد تا از تبدیل شدن یک پروژه عمرانی ضروری به یک پرونده حقوقی فرسایشی جلوگیری شود (میرنظامی، بهادر، ۲۰۲۱).

۷. تحلیل رویه قضایی و آثار مدیریتی

بررسی رویه قضایی محاکم ایران در دعاوی مربوط به تملک اراضی توسط شهرداری‌ها، تصویر روشنی از شکاف میان اجرای اداری و تفسیر قضایی ارائه می‌دهد. محاکم دادگستری، به ویژه در دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی حقوقی، در مقام بازبینی تصمیمات شهرداری، همواره بر رعایت اصل «قانونی بودن» و «عادلانه بودن» تأکید داشته‌اند (رضایی، ۲۰۲۰). این

رویکرد، نشان‌دهنده عدم کفایت صرفاً طی مراحل شکلی برای توجیه عملیات تملک است. یکی از پرتکرارترین موضوعات مورد اعتراض، اعتراض به نظر کمیسیون‌های ارزیابی قیمت است. رویه غالب قضایی حکم می‌کند که نظر کمیسیون‌های ماده ۷ قانون نحوه خرید یا تملک، نظر کارشناسی اولیه است و نه نظر قطعی حاکم بر حق مالک. اگر مالک بتواند با ارائه ادله و کارشناسان مستقل، ثابت کند که ارزش تعیین شده توسط کمیسیون، به طور فاحش پایین‌تر از قیمت بازار بوده است، دادگاه حق دارد نظر کارشناسی کمیسیون را مخدوش دانسته و دستور ارجاع امر به کارشناس منتخب دادگاه را صادر نماید (خوبیاری، کشاورزی، ۲۰۲۱). این امر، به شهرداری‌ها می‌آموزد که در تعیین اعضای کمیسیون و معیار ارزیابی باید دقت مضاعفی به خرج دهند تا از تضییع وقت و هزینه‌های دادرسی اجتناب شود.

در خصوص تملک قهری، رویه قضایی بسیار سخت‌گیر است. اگر شهرداری صرفاً بر اساس طرح‌های مقدماتی یا پیشنهاد اولیه، اقدام به تصرف ملک نموده باشد و سپس در مراحل نهایی، فرآیند تملک متوقف شود یا تغییر یابد، محاکم به سرعت رأی به ابطال تصرف و تخلیه ملک صادر می‌کنند، زیرا تصرف بدون حکم یا قرارداد قطعی، به منزله تصرف عدوانی تلقی می‌شود، حتی اگر نیت خیر باشد (آیین‌فر، ندا، ۲۰۲۵). این سخت‌گیری، یک اثر مدیریتی مهم دارد: شهرداری را ملزم می‌سازد که تمامی مراحل قانونی، از اعلام عمومی نیت تملک تا تأمین بودجه، را قبل از ورود فیزیکی به ملک تکمیل نماید. آثار مدیریتی این رویه قضایی بر بدنه شهرداری‌ها قابل توجه است. اولاً، ضرورت بازنگری در آیین‌نامه‌های داخلی مربوط به ارزیابی و خریداری املاک، برای انطباق با استانداردهای عدالت قضایی و فقهی، احساس می‌شود. ثانیاً، عدم تناسب در ارزیابی خسارات تبعی، مانند از دست دادن حق کسب و پیشه یا ارزش تجاری، همواره منجر به محکومیت شهرداری در مراجع قضایی شده است؛ بنابراین، مدیران باید آموزش ببینند که خسارت را جامع‌الاطراف محاسبه کنند، نه صرفاً بر اساس ارزش عرصه و اعیان (رحیمی سکه روانی، ۲۰۱۵).

بررسی پرونده‌های مربوط به عقب‌نشینی اجباری نشان می‌دهد که محاکم در مواردی که محدودیت‌های اعمال شده موجب شده ملک به یک قطعه بلااستفاده و غیرقابل فروش تبدیل شود، حکم به تملک کامل و پرداخت غرامت کامل داده‌اند. این نشان می‌دهد که دادگاه‌ها فراتر از ظاهر قانون، به اصل «قابلیت انتفاع» که ریشه در مفهوم سلطنت مالک دارد، توجه ویژه‌ای دارند (ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی علی، ۲۰۲۲). از منظر فقهی، رویه قضایی در مواردی که به لزوم جبران کامل و فراتر از ارزش دفتری تأکید می‌کند، مؤید اصل «لاضرر» است. محاکم با پذیرش خسارات ناشی از تورم و نوسانات بازار، در واقع تلاش می‌کنند تا حکم حاکم را به اجرای حکم شرعی نزدیک سازند، یعنی اطمینان حاصل کنند که مالک به دلیل اجرای نفع عمومی، متضرر نگردد (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳). در نهایت، آثار مدیریتی این رویه قضایی، شهرداری را به سمت شفافیت بیشتر و کاهش مقاومت مالکانه سوق می‌دهد. پرونده‌های طولانی قضایی نه تنها هزینه مالی هنگفتی بر شهرداری تحمیل می‌کنند، بلکه کارایی اداری و اعتبار نهاد عمومی را نیز زیر سؤال می‌برند. لذا، پذیرش یک رویکرد پیشگیرانه و همکاری‌جویانه با مالکان، که مبتنی بر احترام به حقوق مالکانه است، بهینه‌ترین راهکار مدیریتی است (میرنظامی، بهادر، ۲۰۲۱).

۸. نقد وضعیت موجود و ارائه جمع‌بندی تحلیلی

وضعیت حقوقی املاک مورد تملک شهرداری‌ها در ایران، علیرغم وجود چارچوب‌های قانونی مدون، همچنان با نقد جدی در حوزه اجرا و تضمین عدالت مواجه است. نقد اصلی بر وضعیت موجود، نه بر اصل تملک برای نفع عمومی، بلکه بر ابهام و عدم یکپارچگی در فرآیندهای اجرایی است که موجب تضییع حقوق مالکانه می‌شود. مهم‌ترین نقص، فاصله معنادار میان «بهای عادلانه» تعریف شده توسط کمیسیون‌های اداری و «ارزش واقعی اقتصادی» است که مالک می‌تواند در بازار آزاد به دست آورد

(محمودی هرندی، ۲۰۲۱). تحلیل نشان می‌دهد که قوانین موضوعه، به ویژه در تعریف دقیق مصادیق «خسارات تبعی» و «ارزش انتظاری» ملک در زمان تملک، دچار کاستی‌هایی هستند که این کاستی‌ها در عمل به ضرر مالک تفسیر می‌شوند. به عنوان مثال، اگر ملکی پتانسیل تبدیل شدن به یک مجتمع تجاری بزرگ را داشته باشد، اما شهرداری صرفاً بهای زمین با کاربری مسکونی فعلی را محاسبه کند، این یک تضییع آشکار حق بر اساس مبانی فقهی و حقوقی است که باید مورد بازنگری قرار گیرد (فرنام، کریمی، ۲۰۲۴).

رویکرد مدیریتی غالب در شهرداری‌ها متأسفانه هنوز رویکردی «حاکمیتی و متخاصم» است تا «مشارکتی و همکارانه». این رویکرد منجر به آن می‌شود که هرگونه تعامل با مالک، به جای آنکه بر اساس اعتماد و شفافیت باشد، بر پایه چانه‌زنی بر سر قیمتی حداقلی آغاز شود و این امر مستقیماً باعث طرح دعاوی قضایی و طولانی شدن فرآیند اجرای پروژه‌ها می‌گردد (رضایی، ۲۰۲۰). از منظر فقهی، این وضعیت نقدپذیر است زیرا عدم تضمین «جبران کامل» و «فوریت پرداخت»، نقض مستقیم قاعده لاضرر است. اگر دولت به دلیل محدودیت‌های بودجه‌ای نتواند ظرف مهلت قانونی غرامت را پرداخت کند، این کمبود مالی دولت نباید به ضرر مالک تمام شود؛ بلکه باید سازوکارهای تأمین مالی جایگزین، مانند اخذ اوراق مشارکت برای پرداخت غرامت‌های بلندمدت، تقویت شود تا اصل عدالت رعایت گردد (یزدانیان، حبیبیان، ۲۰۱۱).

یکی از جنبه‌های مغفول، مسئله عقب‌نشینی‌ها و محدودیت‌های ناشی از طرح‌های آتی است. در بسیاری از موارد، شهرداری‌ها با اعلام این محدودیت‌ها، سرمایه‌گذاری مالک را متوقف می‌کنند و این امر به لحاظ اقتصادی زیان‌آور است. جمع‌بندی تحلیلی حکم می‌کند که دولت باید برای مالکانی که ملکشان به دلیل برنامه‌های آتی تحت محدودیت قرار گرفته است، تسهیلات جبرانی فوری (مانند جواز تغییر کاربری در بخشی از ملک یا وام‌های کم‌بهره برای حفظ ارزش ملک) فراهم آورد تا تعارض منافع به سرعت حل شود (قدرتی، صباغ، ۲۰۱۴). به منظور اصلاح وضعیت موجود، اقدامات چندگانه‌ای ضروری است. نخست، اصلاح قانون تملک به منظور تعریف دقیق‌تر «بهای عادلانه» که باید شامل ارزش‌های بالفعل و بالقوه ملک باشد و همچنین تعیین شاخص‌های دقیق برای جبران خسارت ناشی از تورم و تأخیر در پرداخت (ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی علی، ۲۰۲۲). دوم، تقویت نقش میانجی‌گری و حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات پیش از ارجاع به دادگاه. سوم، افزایش مسئولیت‌پذیری کارشناسان رسمی و مدیران شهرداری در قبال ارزیابی‌های غیرمنصفانه. اگر ثابت شود که سهل‌انگاری اداری منجر به تضییع حق مالک و افزایش هزینه‌های دادرسی شده است، سازوکارهای انضباطی قوی‌تری باید برای متخلفین اعمال شود (جعفری، عالی پور، ۲۰۲۲). این اقدام، از منظر مدیریتی، به نهادینه شدن رعایت حقوق مالکانه کمک شایانی خواهد کرد. چهارم، شهرداری‌ها باید از تملک قهری به عنوان آخرین راهکار استفاده کنند و به جای آن، سازوکارهای نوینی چون تهاتر (معاوضه) املاک شهری با املاک خصوصی در حاشیه طرح‌های جدید را فعال سازند؛ این کار، هم منابع مالی شهرداری را آزاد می‌کند و هم رضایت مالک را در قالب دریافت ملک دیگری که در آینده ارزش بیشتری خواهد یافت، جلب می‌نماید (نوروزی، جلالی، ۲۰۲۱). در نهایت، جمع‌بندی نشان می‌دهد که برای انطباق وضعیت حقوقی تملک با موازین حقوقی پیشرفته و اصول فقهی عدالت، نیاز به یک تغییر پارادایم در نگاه شهرداری‌ها به مالکیت خصوصی است. مالک نباید صرفاً مانعی بر سر راه اجرای طرح باشد، بلکه مالکیت او باید به رسمیت شناخته شده و فرآیند تملک باید کاملاً متقارن با موازین رعایت حقوق شهروندی انجام گیرد؛ در این صورت، تعارضات به حداقل رسیده و توسعه شهری با پشتوانه قانونی و اخلاقی مستحکم‌تری پیش خواهد رفت (سجادی کیا، شاهبازی، ۲۰۲۳).

نتیجه‌گیری

این پژوهش با هدف بررسی عمیق وضعیت حقوقی املاک مورد تملک شهرداری‌ها و تحلیل تعارضات احتمالی میان الزامات توسعه شهری و حقوق مالکانه اشخاص، مبتنی بر مبانی فقهی و حقوقی ایران ساماندهی شد. یافته‌های حاصل از تحلیل ماهیت حقوقی تملک قهری نشان داد که این عمل، یک استثناء بر اصل مالکیت خصوصی است و هرگونه اعمال آن باید مبتنی بر قانون، منفعت عام و تضمین غرامت عادلانه و فوری باشد (صالحی مازندرانی، بافهم، ۲۰۲۰). تحلیل فقهی، بر لزوم رعایت قاعده لاضرر و سلطنت مالک تأکید کرد و هرگونه جبران ناقص را نقد نمود، امری که باید در رویه اجرایی شهرداری‌ها بازتاب یابد.

تعارض اساسی میان منافع عمومی و حقوق مالکانه، در تفسیر دامنه «منفعت عمومی» و نحوه سنجش «بهای عادلانه» متبلور می‌شود. رویه قضایی در سال‌های اخیر گرایش حمایتی قوی‌تری نسبت به حقوق مالک از خود نشان داده و بر این نکته اصرار ورزیده است که ارزیابی‌های اداری باید پاسخگوی ارزش واقعی و کامل ملک، شامل خسارات تبعی و ناشی از تورم، باشند (عبداللهی، ۲۰۲۵). آثار مدیریتی این پژوهش برای بدنه شهرداری‌ها، مستلزم اجتناب از توسل شتابزده به تملک قهری و تقویت مذاکرات و سازوکارهای جبرانی پیشگیرانه است. در مواردی که تملک ضروری است، دقت در رعایت تشریفات قانونی، به ویژه در تعیین دقیق حدود و ثغور طرح‌های عمرانی و محاسبه کامل خسارات جانبی، حیاتی است تا از بروز دعاوی پرهزینه و تأخیر در پروژه‌ها جلوگیری شود (یزدانیان، حبیبیان، ۲۰۱۱). در جمع‌بندی نهایی، وضعیت حقوقی تملک شهرداری‌ها نیازمند اصلاحات ساختاری در دو سطح تقنینی و اجرایی است. سطح تقنینی باید خلأهای موجود در تعریف دقیق «خسارت کامل» را پر کند و سطح اجرایی باید با اتخاذ رویکردی شفاف، مبتنی بر اصول اخلاقی و فقهی عدالت، اعتماد شهروندان را جلب نماید. تنها با این تلفیق میان اقتدار عمومی و حمایت از حقوق بنیادین شهروندی است که می‌توان به توسعه شهری پایدار و عادلانه دست یافت (محمودی هرندی، ۲۰۲۱).

منابع

- شریفی، سید محمدصادق. (۲۰۲۴). مسئولیت مدنی ناشی از قصور و تقصیر مدیران شهرداری با تأکید بر فقه. فصلنامه علمی مطالعات فقه اقتصادی، ۶ (شماره ۵)، ۷۳۸-۷۲۱.
- شکری، ط.، زارع، ع. (۲۰۱۶). مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان. تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ۲۹ (۱۲)، ۱۱-۲۲.
- فرنام، سیدمحمد، کریمی، ویسانی. (۲۰۲۴). بررسی مبانی و اصول مسئولیت مدنی معمار در نظام حقوقی ایران. نخبگان علوم و مهندسی، ۴۵ (۸)، ۹۱-۱۰۲.
- قدرتی، صباغ. (۲۰۱۴). بررسی رابطه همنشینی دوستانه با مسئولیت‌پذیری اجتماعی (کارکنان شهرداری کلانشهر تبریز). مطالعات جامعه‌شناسی، ۷ (۲۴)، ۹۹-۱۱۶.
- محمودی هرندی. (۲۰۲۱). مبانی قانونی و فقهی مسئولیت مدنی شهرداری در پرداخت معوض عقب نشینی املاک. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴ (۱۱)، ۱۴۴-۱۷۱.
- میرنظامی، سیدوحید، بهادر، فائزه. (۲۰۲۱). بررسی ارکان مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در رویه قضائی. تمدن حقوقی، ۹ (۴)، ۵۷۷-۵۵۹.
- نوروزی، قدرت اله، جلالی. (۲۰۲۱). بررسی رابطه بین رضایت از حقوق شهروندی با مشارکت مدنی و مشارکت زیست‌محیطی شهروندان. اقتصاد شهری، ۶ (۲)، ۸۵-۹۶.
- یزدانیان، حبیبیان، هدیه. (۲۰۱۱). مسئول جبران خسارات ناشی از حوادث هسته‌ای در کنوانسیون‌های بین‌المللی و حقوق ایران. تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۴ (۱۴)، ۲۱۷-۲۵۲.

- یوسفی صادقلو احمد، فرشیدفر کتایون. (۲۰۲۱). مطالعه تطبیقی مسئولیت مدنی شهرداری ها در حقوق ایران، انگلیس و فرانسه.
- ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی علی. (۲۰۲۲). مسئولیت مدنی اشخاص در ارتباط با ساخت وساز شهری با محوریت مسئولیت مدنی شهرداری ها.
- آیین فر، ندا. (۲۰۲۵). واکاوی حقوقی رابطه میان مسئولیت مدنی دولت با مسولیت مدنی شهرداری ها. مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، ۵۴(۱۱)، ۹۵۱-۹۶۵.
- جعفری، عالی پور. (۲۰۲۲). مسئولیت کیفری شهرداری نسبت به آسیب های جسمانی ناشی از آلودگی هوا. مجله حقوقی دادگستری، ۸۶(۱۲۰)، ۷۳-۹۳.
- رحیمی سکه روانی. (۲۰۱۵). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت های شهروندان. مدیریت شهری نوین، ۳(۱۰)، ۹۷-۱۲۵.
- رضایی. (۲۰۲۰). مسئولیت مدنی شهرداری در قبال سلامت شهروندان. چشم انداز حسابداری و مدیریت، ۲۴(۳)، ۱۲۷-۱۳۷.
- سجادی کیا، شاهبازی. (۲۰۲۳). ضرورت سیاست گذاری های صحیح و منصفانه در قراردادهای پیمانکاری ساخت وسازهای شهری. پژوهشهای حقوقی، ۲۲(۵۵)، ۳۰۹-۳۳۶.
- صادقی نیا. (۲۰۲۳). مطالعه نقش مسئولیت مدنی شهردار و شهرداری و تاثیر آن بر مدیریت شهری و رضایت مندی شهروندان. پژوهش های کاربردی در مدیریت و حسابداری، ۷۹، ۹۸-۱۱۶.
- صالحی مازندرانی، بافهم. (۲۰۲۰). مسئولیت یا مصونیت دولت در قبال اعمال زیان بار حاکمیتی (بازخوانی جدیدی از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی). دوفصلنامه علمی دانش حقوق مدنی، ۹(۲)، ۱۷۹-۱۹۰.
- عبداللهی. (۲۰۲۵). مسئولیت مدنی شرکت بهره برداری مترو در قبال آسیب بدنی مسافران. پژوهش و مطالعات علوم اسلامی، ۷۲(۷)، ۲۱-۳۰.
- فرجام، شکرانی. (۲۰۱۸). مسئولیت مدنی اشخاص دخیل در عملیات تخریب ساختمان. تحقیقات حقوقی معاهده، ۱(۱)، ۱۱-۳۱.
- خوبیاری، کشاورزی. (۲۰۲۱). مسئولیت مدنی کمیسیون طرح تفصیلی در برابر خسارات ناشی از اجرای مصوبات آن نهاد. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۲)، ۵۹-۴۲.
- رحیمی سکه روانی. (۲۰۱۵). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت های شهروندان. مدیریت شهری نوین، ۳(۱۰)، ۹۷-۱۲۵.