

ابطال حکم موات بودن اراضی و چالش‌های متعاقب آن برای محاکم قضایی

(نقد و بررسی آراء شعبه ۲۱۱ دادگاه حقوقی تهران و شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران)

سیده فرانک حسینی سروستانی^۱

چکیده:

یکی از موضوعات چالش برانگیز و مبتلا به در بحث پرونده‌های مطروحه با موضوع اراضی موات، وضعیت حقوقی اراضی است که نوعیت آنها در پی اعتراض مالک اولیه به نظر هیأت تشخیص، تغییر پیدا کرده و منتهی به ابطال سند مالکیت ثانویه به نام دولت با نمایندگی سازمان زمین شهری (اداره کل راه و شهرسازی استان) می‌شود. در چنین مواردی از سویی تصرفات ایام مالکیت دولت در اراضی با عنایت به نوعیت اراضی و سند صادر شده، مالکانه و قانونی بوده است و البته عمدتاً حاکمیتی، و از سوی دیگر با پذیرش اعتراض مالک و اثر قهقهرایی رأی صادر شده و لزوم اعاده وضع به حالت سابق، ایجاب عدالت، تأمین حقوق حقه مالک اولیه است که می‌تواند حسب مورد خلع ید و تحویل ملک مورد ترافع به مالک اولیه و یا پرداخت بهای آن و یا تحویل معوض آن باشد. در این میان برای قضاوت و تصمیم قضایی چالش‌های متفاوتی امکان رخداد دارد که رأی مورد بررسی یکی از آنهاست. از آن‌جاکه با صدور رأی تغییر نوعیت اراضی از موات به بایر و دایر و اثر قهقهرایی چنین رأیی، اساس تصرفات و انتفاع دولت از اراضی موصوف مبنای قانونی خود را از دست می‌دهد به نظر می‌رسد دادنامه صادر شده از سوی شعبه ۲۱۱ دادگاه عمومی که با اصلاح مبنای صدور به تایید شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران رسیده است، دایر بر الزام شرکت راه آهن شهری تهران (مترو) به پرداخت بهای روز ملک ضمن انتقاد به مبانی آراء صادر شده، درست و تایید شدنی باشد.

کلیدواژه‌ها: اراضی موات، مالکیت، بهای اراضی تملک شده، استیفای ناروا.

۱- گزارش پرونده و دادنامه‌های آراء شماره ۸۲۰-۲۸/۱۰/۹۰ شعبه ۲۱۱ دادگاه حقوقی تهران و ۹۱۰۲۶۶-۲۱/۰۴/۹۱ شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران

حسب سوابق پرونده آقای ر.ح. با وکالت آقای ش.ق. دادخواستی به طرفیت شرکت راه آهن شهری تهران (مترو) به خواسته الزام خواننده به پرداخت قیمت کارشناسی روز نیم ربع دانگ مشاع از شش دانگ یک قطعه زمین به پلاک ثبتی ۲۸۶۸۱ فرعی از ۲۳۹۵ اصلی بخش ده تهران تهیه و تقدیم کرده است که شعبه ۲۱۱ دادگاه عمومی حقوقی پس از رسیدگی به دعوی طرح شده با عنایت به مفاد نامه اداره ثبت اسناد و املاک کن دایر بر این که سند مساحت ملک به مقدار موضوع دعوی با ابطال رأی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری و ابطال سند مالکیت به نفع خواهان صادر شده است و از سوی دیگر به موجب نظر کارشناس بدوی از مقدار ۵۹/۱۴۷ متر مربع کل پلاک به میزان ۵۴۲۳۳ متر مربع در داخل محدوده طرح احداث راه آهن سریع السیر تهران - کرج قرار گرفته و هیأت کارشناسان سه نفره نیز نظر مزبور را تأیید کرده و این نظر از تعرض طرفین مصون باقی مانده است لذا دادگاه با احراز مالکیت رسمی خواهان و قرار گرفتن مقدار ۱۱۲۹/۸۵ متر مربع از ملک او در محدوده راه آهن شهری و با توجه به عدم اعمال و رعایت مقررات قانون نحوه خرید و تملک با استناد به مواد ۳۰۸ و ۳۱۱ قانون مدنی و ۵۱۹ قانون آیین دادرسی مدنی حکم به محکومیت خواننده دعوا به پرداخت مبلغ ۱۱/۸۶۳/۴۲۵/۰۰۰ ریال بابت بهای روز ملک و پرداخت هزینه دادرسی و حق الوکاله وکیل صادر و اعلام می‌دارد. متعاقباً با تجدیدنظرخواهی شرکت راه آهن شهری تهران و حومه (مترو) از دادنامه شماره ۸۲۰-۲۸/۱۰/۹۰ شعبه ۲۱۱ دادگاه حقوقی تهران، موضوع مورد بررسی و رسیدگی شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر قرار گرفته و در نتیجه به دلیل این که تجدیدنظر خواه ایراد و اعتراض و اشکال موثری که با یکی از جهات مذکور در ماده ۳۴۸ قانون آیین دادرسی مدنی منطبق باشد اقامه نکرده است مستند به مواد ۳۵۱ و ۳۵۸ قانون یاد شده ضمن اصلاح مواد

استنادی از مواد ۳۰۸ و ۳۱۱ قانون مدنی به مواد ۲ و ۱ قانون مسئولیت مدنی دادنامه تجدیدنظرخواسته را تأیید کرده است.

۲- نقد و بررسی مبانی رأی:

آراء مورد اشاره از دو منظر قابل بررسی و تحلیل است:

الف) مبانی رأی؛ ب) نتیجه دعوا

اساس دعوا از سوی ذی‌نفع با هدف جبران مافات مالکیت وی طرح شده است آنچنان که عدالت اقتضا دارد مالکی که به دلیل اشتباه در تشخیص نوعیت، ملک وی از ید مالکانه او خارج شده است باید بتواند به نحوی جبران مافات کرده و آنچه از دست رفته است باز ستاند. در این مسیر خواهان در سه مرحله گام برداشته است.

گام اول طرح دعوی ابطال رأی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری و ابطال سند مالکیت دولت که به گونه ای که در مقدمه تبیین شد حقی است که برای معترضان به رأی کمیسیون تشخیص موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری در نظر گرفته شده است.

گام دوم تقاضای صدور سند به نام خود

گام سوم احقاق حقوق مالکانه تفویض شده که نتیجه رأی صادر شده نیز بر همین مبنا مستقر و حاصل شده است. به‌منظور تبیین همراه با تعمق در اساس موضوع، شرح مختصری در ادامه ارائه می‌شود:

۱-۲- انواع اراضی و املاک در حقوق موضوعه

در یک تقسیم‌بندی کلی مالکیت را منقسم به دو نوع عمومی و خصوصی می‌کنند که قسم اول مشتمل بر اموال دولتی، اموال نهادهای عمومی غیر دولتی و مشترکات عمومی است.^۱ اموال دولتی، عبارتند از اموالی که مالکیت دولت بر آنها به مثابه مالکیت اشخاص حقیقی

۱. سالاری، مصطفی، تحصیل و تملک اراضی توسط دولت، انتشارات نشر دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۹۳ ص ۳۷

ابطال حکم موات بودن اراضی و چالشهای ... / ۲۱۷

سیده فرانک حسینی سروسناتی

است بر مایملک خصوصی آنان. «موسسات عمومی حق مالکیتی مانند سایر اشخاص بر این اموال دارند. ولی اموال و مشترکات عمومی برای استفاده مستقیم تمام مردم آماده است و یا به حفظ مصالح عمومی اختصاص یافته و دولت از جهت ولایتی که بر عموم دارد می‌تواند آن را اداره کند؛ مانند پلها، موزه‌ها و معابر عمومی»^۱ بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت حق مالکیت سازمانها و نهادهای عمومی غیردولتی بر اموالشان نیز در صورتی که مصداق مشترکات عمومی نباشد مشابه اموال دولتی به مفهوم اخص است. یکی از جمله اموال دولتی به مفهوم اخص آن اراضی موات است که عمده محور نگاره پیش رو به آن خواهد پرداخت.

۲-۲- مرجع تشخیص اراضی موات

« اراضی موات دسته‌ای از اراضی عمومی به شمار می‌آید که با توجه به نظر فقهای شیعه جزو انفال محسوب و به‌عنوان مایختص بالامام تعبیر و تحت مالکیت عمومی قرار دارد»^۲ تا پیش از انقلاب در قوانین موضوعه مدونه در این خصوص صراحتی در رابطه با تعیین کمیسیون تشخیص نوعیت اراضی موات وجود نداشت و در موارد اختلافی محاکم عمومی در خصوص نوعیت اراضی حسب مورد ابراز نظر می‌کردند. لیکن پس از انقلاب اسلامی و متعاقب تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب ۱۳۵۹، با تصویب قانون اراضی شهری در سال ۱۳۶۰ برای اولین بار طی ماده ۱۲ قانون مذکور تشخیص اراضی موات داخل محدوده شهرها بر عهده کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزراء دادگستری و مسکن و شهرسازی و شهردارمحل بر طبق آیین‌نامه اجرایی گذارده شد. سپس در سال ۱۳۶۶ با تصویب قانون زمین شهری این تشخیص بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی قرار گرفت و طی دستور العمل اجرایی

۱. کاتوزیان، ناصر، اموال و مالکیت، نشر میزان، چاپ پنجم، بهار ۱۳۸۱، جلد اول، ص ۶۵-۶۶

۲. شمس، احمد. «نظام حقوقی اراضی ملی شده»، نشر دادگستر، جلد اول، پاییز ۷۶، ص ۱۱۲

ماده مذکور که از سوی وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و اجرایی شد کمیسیون مذکور مرکب از سه نماینده وزارت مسکن و شهرسازی که به حکم وزیر مسکن و شهرسازی منصوب می‌شوند تعیین شد. همچنین تشخیص اراضی موات خارج از محدوده شهرها مطابق قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال آن مصوب ۱۳۶۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام بر عهده هیأت هفت نفره موضوع ماده ۵ لایحه قانونی نحوه واگذاری (هیأت هفت نفره واگذاری اراضی) گذاشته شد.

۳-۲- فعل و انفعالات محتمل پس از صدور رأی کمیسیون ماده ۱۲ مبنی بر موات بودن اراضی

آنچه در قوانین و مقررات مربوطه مبرهن و منعکس است لزوم تأمین اراضی مورد نیاز دولت از اراضی دولتی برای اجرای طرح و پروژه‌های عمومی و دولتی است. با توجه به این که اراضی موات پس از صدور رأی کمیسیون تشخیص در اختیار وزارت راه و شهرسازی به نمایندگی از دولت قرار می‌گیرد و اولویت استفاده از آن برای اجرای وظیفه ذاتی وزارتخانه مذکور در تأمین مسکن خواهد بود^۱ و پس از آن استفاده برای اجرای طرحهای عمومی دولتی و عمرانی. این مبنا به صراحت در تبصره ۱ ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸، ۱۱، ۱۷ درج شده است و اساساً حکم عقل و منطق در مورد نیاز دولت نیز استفاده از مایملک دولتی است مگر در صورت وجود معاذیری همچون عدم وجود اراضی مناسب طرح در محل مورد نظر، ملاحظات زیست محیطی و قس علی هذا. علی‌ای حال در چنین مواردی عموماً اراضی موات بدون طی تشریفات با انعقاد

۱. ماده ۹ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶: وزارت مسکن و شهرسازی موظف است زمینهای مورد نیاز برای امر مسکن و خدمات عمومی را ضمن استفاده از کلیه اراضی موات و دولتی در شهرهایی که به پیوست این قانون به دلیل عدم تکاپوی اراضی مذکور در این شهرها ضرورت آن حتمی است به ترتیب از زمینهای بایر و دایر شهری تأمین کند.

ابطال حکم موات بودن اراضی و چالشهای ... / ۲۱۹

سیده فرانک حسینی سروسناری

قرارداد واگذاری به دستگاه مجری طرح واگذار می‌شود و در چنین حالتی است که چالش پیش رو امکان رخداد پیدا خواهد کرد.

۴-۲- حق اعتراض به تشخیص آراء کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

مطابق نص صریح ماده ۱۲ قانون زمین شهری آراء صادر شده از سوی کمیسیون ماده مذکور قابل اعتراض در محاکم عمومی صالح است و مهلت حق اعتراض به آن، بنا به مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام با موضوع تعیین مهلت اعتراض به نظریه وزارت مسکن و شهرسازی موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶،۶،۲۲" که در سال ۱۳۷۰ به تصویب رسید، از تاریخ اعلام سه ماه^۱ تعیین شده است.

۵-۲- برخی چالشهای ابطال آراء موات

- تعاقب ایادی پس از واگذاری از سوی دولت. به عنوان مثال برخی اراضی محل اجرای طرح مسکن مهر و چالش مالکان پس از ابطال برای طرف دعوا قرارداد منتقل الیهم در دعوی ابطال اسناد

- مشکلات دولت برای پرداخت بهای اراضی که امکان اعاده ی آنها نیست

- اختلاف در ماهیت فعل و انفعالات صورت گرفته بر اراضی در زمان استقرار مالکیت دولت و ...

۳- نقد و بررسی:

الف) توصیف رأی: آنچه می‌تواند شایسته امعان نظر باشد این حقیقت است که استفاده راه آهن از اراضی موضوع دادنامه در زمان استقرار مالکیت دولت بر اراضی مذکور و در اجرای قوانین و مقررات مربوطه، خاصه تبصره ۱ ماده ۲ لایحه قانونی نحوه خرید و

۱. موسوی، سیدعباس، تبلور اصول حقوقی در آراء محاکم عالی، انتشارات خرسندی، چاپ سوم، ۱۴۰۱ ص ۱۸۳

تملك اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت بوده است. فلذا به نحو خلاصه می‌توان گفت اقدام دولت در واگذاری اراضی به راه آهن برای اجرای طرح، اعمال مالکیت قانونی و در اجرای قوانین حاکم بوده و هیچ‌گونه عنصر غیر قانونی در زمان طی روند موصوف وجود نداشته است. هرچند ابطال نوعیت موات جنبه اثر قهقهایی داشته و کانه از روز نخست اساس استقرار مالکیت مبتنی بر اشتباه بوده است مع الوصف نمی‌توان مبنای صدور رأی بدوی را که مستند به مقررات مترتب بر غضب می‌باشد صحیح دانست.

از سوی دیگر دادگاه تجدیدنظر استان تهران ضمن تایید نتیجه، رأی صادر شده از سوی دادگاه بدوی را با اصلاح مواد استنادی به موارد ۱ و ۲ قانون مسؤولیت مدنی تایید کرده است.

در این خصوص نیز چنین استنادی محل تامل و نقد به نظر می‌رسد چراکه مواد مذکور و اساساً مبنای استقرار مسؤولیت خارج از قرارداد سه رکن تقصیر رابطه سببیت فعل زیان‌بار است. ارکانی که قضیه مانحن فیه حداقل فاقد دو رکن اساسی از سه رکن مورد اشاره آن است. چنان‌که در صدر ماده ۱ قانون معنون آمده است: (هرکس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی ...) نکته‌ای که در خصوص اراضی موات و اعمال حاکمیتی دولت بر آنها مطلقاً مصداق ندارد. چرا که با تثبیت مالکیت دولت بر اراضی مذکور هرگونه تصرف دستگاه متصرف، مالکانه و در راستای اجرای ضوابط قانونی بوده است. شاید بتوان گفت چون با زوال مالکیت دولت ادامه تصرف در ملک غیر من غیر حق بوده است و از سوی دیگر نیز اعاده آن غیر ممکن خواهد بود و از سوی دیگر این امر موجب استیفا و داراشدن بلاجهت دولت می‌شود الزام به پرداخت قیمت موجب استقرار ارکان عدالت و احقاق حق مالک باشد و این یک نتیجه عقلی عرفی و قانونی است.

ب) تحلیل رأی: حق مالکیتی به دلیل اعمال حاکمیت قانون، قهراً سلب و ساقط شده و مالک مال از ملک و منافع آن محروم می‌شود. در ادامه با طی روال قانونی به تشخیصی

ابطال حکم موات بودن اراضی و چالشهای ... / ۲۲۱

سیده فرانک حسینی سروسناتی

که سر منشا این سلب مالکیت بوده است اعتراض می‌کند و در طی مراحل دادرسی و بررسیهای لازم بر حقانیت اعتراض وی صحه می‌گذارند و النهایه نوعیت واقعی تثبیت و ثبوتاً حق مالکیت وی مجدداً مستقر می‌شود. مع الوصف موقعی که در این فاصله رخ داده است موجب شده است تا امکان استیلائی تصرف مالک وجود نداشته باشد. بنابراین مالک اولیه طبق قانون برای برقراری عدالت حق دادخواهی دارد تا حتی‌الامکان بهای مادی مالکیت از دست رفته خویش را دریافت کند.

فلذا الزام متصرف به پرداخت بهای اراضی در دعاوی هم چون پرونده مورد نظر که اساساً اعاده وضع به حالت سابق به دلایلی همچون از دسترس خارج شدن ملک موضوع دعوا و یا تعذر اساسی اعاده آن به مالک ممکن نیست، بر مبنای اصل پذیرفته شده (من له الغنم فعلیه الغرم) که قاعده‌ای است مبتنی بر عقل و شرع و موازین فقهی و حقوقی، عادلانه ترین نتیجه یک رأی صحیح و تایید شدنی است.

نتیجه:

۱- اعتراض مالکان اراضی موات به تشخیص نوعیت موات و استقرار مالکیت دولت از حقوقی است که قانون‌گذار به منظور به حداقل رسانیدن اجحاف و احیانا تضییع حقوق مالکان خصوصی برای ایشان در نظر گرفته است. مبنای این حق احترام مالکیت خصوصی در شرع انور اسلام و قوانین پایه و تاثیر این امر در نظم و امنیت روانی جامعه است.

۲- هنگامی که این حق به موقع اجرا گذارده شده و دادخواهی مالک منتهی به اعاده مالکیت مالکان خصوصی می‌شود با دو حالت مواجهیم یا استرداد عین مال یا تعذر این امر. در مواقع تعذر استرداد، شایسته ترین راه برای پاس‌داشت عدالت پرداخت بهای آن به مالک است. بر همین مبنا اساس تصمیم قضات شعبه ۲۱۱ دادگاه عمومی حقوقی تهران و شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان منطبق بر موازین عقلی و شرعی و قانونی بوده است. مع الوصف مبنای استناد شعب مذکور محل نقد و نپذیرفتنی است چرا که نه ضمانت‌پذیری غاصبانه در خصوص اعمال مالکیت و حاکمیت دولت قابل اطلاق است و نه پذیرفتن مبنای مسئولیت مدنی در رابطه با استیلائی تصرف دولت.

۳- النهایه با وجود این که نتیجه رأی صحیح و تایید شدنی است، مبنای رأی قابل انتقاد و نادرست به نظر می‌رسد و اتکای قضات محترم را به مبنایی عدالت محور در پرونده‌های مشابه ضروری می‌سازد.

منابع:

۱. قانون مسؤولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹.
۲. قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات بعدی.
۳. لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸.
۴. کاتوزیان، ناصر، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، چاپ جهل و یکم، انتشارات میزان، ۱۳۹۳.
۵. کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی، اموال و مالکیت، تهران، میزان، ۱۳۹۲، چاپ سی و نهم.
۶. کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی، الزامهای خارج از قرارداد (مسؤولیت مدنی)، تهران، گنج دانش، ۱۴۰۰.
۷. کاتوزیان، ناصر، اموال و مالکیت، نشر میزان، چاپ پنجم، بهار ۱۳۸۱، جلد اول.
۸. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، حقوق اموال، تهران، گنج دانش، ۱۳۸۰.
۹. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، محشی قانون مدنی، چاپ چهارم، انتشارات گنج دانش، ۱۳۹۱.
۱۰. موسوی، سید عباس، تبلور اصول حقوقی در آراء محاکم عالی، انتشارات خرسندی، چاپ سوم، ۱۴۰۱.
۱۱. موسوی، سید عباس، فهرست الفبایی عناوین حقوقی و کیفری، انتشارات دادگستر، چاپ دوازدهم، ۱۴۰۱.
۱۲. سالاری، مصطفی، تحصیل و تملک اراضی توسط دولت، انتشارات نشر دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۹۳.
۱۳. شمس، احمد. «نظام حقوقی اراضی ملی شده»، نشر دادگستر، جلد اول، پاییز ۷۶، ص ۱۱۲.
۱۴. کامیار، غلامرضا، شهر در پرتو رویه قضایی، مجمع علمی فرهنگی مجد، چاپ اول، ۱۳۹۵.
۱۵. شهری، غلام رضا، حقوق ثبت اسناد و املاک، تهران، جهاد دانشگاهی علامه، ۱۳۸۱، چاپ دهم.

Annulment of a Judgment Concerning Unused Lands and Subsequent Challenges for Judicial Courts

(Critique and review of Judgments No. 820-1/18/2012 Branch 211 of Tehran Civil Court and No. 910266 dated 7/11/2012 Branch 12 of Appellate Court of Tehran Province)

Seyede Faranak Hoseini Sarvestani¹

Abstract:

One of the challenging and prevalent issues in the discussion of cases concerning unused lands concerns their legal status whose use situation has changed following an original owner's objection to a decision of the Discretion Board, leading to the annulment of the legal title of secondary ownership, i.e., the government, represented by the Urban Land Organization (provincial Department of Roads and Urban Development). In such cases, on the one hand, taking into account the type of the land use and its legal deed, the occupation of the government's occupation of the land in question is proprietary and legal, and of course mainly of a sovereign type, and on the other hand, acceptance of the owner's objection and the retroactive effect of the issued decision, the necessity to restore the property in question to its original condition and administration of justice requires the securing of the rights of the original owner, which can be implemented by the eviction and delivery of the disputed property to the original owner, or payment of its price, or delivery of its equivalent. Meanwhile, different challenges may arise concerning adjudication and judicial decision, of which the judgment under examination is one. One of which is the judgment under examination. Upon making a decision to change the land use from unused land to a land that is currently and continuously exploited or a land that has a history of farming or construction and the retroactive effect of such a decision, the basis of the government's possession and its use of the land loses its legal basis. Therefore, it seems that the judgment rendered by Branch 211 of the General Civil Court which is taking into account modifications made concerning its basis, approved by Branch 12 of the Appellate Court of Tehran Province, obliging the Tehran City Railway Company (Metro) to pay the current market price of a property is correct and acceptable, despite the fact abovementioned judgments are open to criticism.

KeyWords: *unused lands, ownership, price of lands acquired by expropriation, wrongful gain.*

1. PhD student of private law at Tehran University. Email: Hoseini_fa@ut.ac.ir