

تحلیل مبانی حقوقی حاکم بر تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران

محمد مرادی

کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بروجن

چکیده

تملکات شهرداری‌ها در نظام حقوقی ایران به عنوان یکی از ابزارهای کلیدی در مدیریت شهری و تأمین نیازهای عمومی، دارای مبانی حقوقی خاصی است که به تعیین اصول و قواعد حاکم بر این فرآیند می‌پردازد. این مقاله به تحلیل مبانی حقوقی حاکم بر تملکات شهرداری‌ها در ایران می‌پردازد و به بررسی قوانین و مقررات مرتبط با این موضوع، از جمله قانون شهرداری، قانون تملک اراضی و سایر قوانین مربوطه می‌پردازد. نتایج این مقاله نشان می‌دهد که برای تحقق اهداف توسعه‌ای شهرداری‌ها، لازم است که فرآیند تملکات با شفافیت و رعایت حقوق مالکیت خصوصی انجام شود.

واژه‌های کلیدی: حقوق، تملکات، شهرداری، نظام حقوقی ایران

مقدمه

تملکات شهرداری‌ها به عنوان یکی از ارکان اصلی مدیریت شهری، نقش حیاتی در توسعه و بهبود زیرساخت‌های شهری ایفا می‌کنند. در نظام حقوقی ایران، تملکات شهرداری‌ها تحت تأثیر مجموعه‌ای از قوانین و مقررات قرار دارد که به تعیین اصول و مبانی حقوقی حاکم بر این فرآیند می‌پردازد. این مبانی حقوقی نه تنها به شهرداری‌ها اجازه می‌دهند تا در راستای تأمین نیازهای عمومی و خدمات‌رسانی به شهروندان اقدام کنند، بلکه همچنین حقوق و منافع مالکین خصوصی را نیز در نظر می‌گیرند. تحلیل مبانی حقوقی حاکم بر تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران، نیازمند بررسی دقیق قوانین و مقررات مربوطه، از جمله قانون شهرداری، قانون تملک اراضی، و سایر قوانین مرتبط با امور شهری است. این قوانین به شهرداری‌ها اجازه می‌دهند تا در موارد خاصی مانند اجرای پروژه‌های عمرانی، توسعه فضاهای عمومی و تأمین خدمات عمومی، اقدام به تملک اراضی و املاک کنند. با این حال، این فرآیند باید با رعایت اصول حقوقی و اخلاقی انجام شود تا از تضییع حقوق مالکین جلوگیری گردد. یکی از چالش‌های مهم در تملکات شهرداری، تعادل میان منافع عمومی و حقوق خصوصی است. در حالی که شهرداری‌ها موظف به تأمین نیازهای عمومی و توسعه زیرساخت‌ها هستند، باید به حقوق مالکین نیز احترام بگذارند و از روش‌های قانونی و شفاف برای تملک املاک استفاده کنند. این موضوع به ویژه در مواردی که تملک به صورت قهری و با استفاده از ابزارهای قانونی انجام می‌شود، اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. در این تحقیق، به تحلیل مبانی حقوقی حاکم بر تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران خواهیم پرداخت. امید است که این تحقیق بتواند به ارتقاء دانش حقوقی و بهبود فرآیند تملکات شهرداری‌ها در ایران کمک کند و زمینه‌ساز توسعه پایدار و عادلانه شهری باشد.

مبانی حقوقی حاکم بر تملکات شهرداری

اسلام در عین حال مالکیت خصوصی را محترم می‌شمارد با آن با واقع بینی برخورد می‌کند. به اعتدال می‌اندیشد و برقراری قسط و عدل اجتماعی را از راه‌های مختلف توصیه می‌کند و افزون طلبی و مال‌اندوزی را عامل فساد و طغیان و سرکشی میداند در نظریه سنتی، مالکیت رابطه میان شخص مالک با شیء مملوک دانسته شده است. رابطه‌ای که بالاترین حد اختیار را برای مالک نسبت به آن شیء برقرار می‌کند. برخی از حقوق‌دانان تلقی سنتی از مالکیت را از جهات گوناگون نارسا و ناقص میدانند. به نظر ایشان تلقی مالکیت به عنوان حق برشی اولاً فرض را بر مالکیت خصوصی به عنوان تنها شکل مالکیت می‌گذارد و به خصوص از تبیین مالکیت عمومی به عنوان یکی از شوق مالکیت ناتوان است. ثانیاً این طرز تلقی از مالکیت نمی‌تواند حقوق و روابط میان اشخاص نسبت به شیء مورد مالکیت را به درستی تبیین کند؛ ثالثاً تلقی سنتی هیچ دلالتی بر ویژگی ناپایدار و همیشه متغیر مفهوم مالکیت ندارد؛ در حالی که مفهوم مالکیت همواره متأثر از عوامل سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است و بسته به اهداف و انتظاراتی که هر جامعه از آن دارد از یک مکان به مکان دیگر و از یک زمان به زمان دیگر متفاوت و متغیر است.^۱

مکاتب اصالت جمع و اصالت فرد در سال‌ها و قرون گذشته در حد افراطی خود در کشورهای جهان ظهور یافتند نظام‌های اقتدار گرا و توده گرا بر پایه نادیده گرفتن حقوق و آزادی‌های فردی و حذف مالکیت خصوصی و نظام‌های آزاد منش بر مبنای آزادی نسبتاً نامحدود فرد انسان در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی معاملات کار و تلاش و مالکیت نامحدود هر کدام آثار و نتایج خود را به بار آوردند. در خلال این نظام‌های مختلف جامعه صنعتی با ویژگی‌ها و اوصاف و مقتضیات مشترک برای

^۱ خدمتگزار، محسن، فلسفه مالکیت فکری، ص ۳۰۴

بشریت جنبه های منفی و مثبت خود را داشته است. سوسیالیست ها ریشه تمام مصیبت های بشر و فقر و نابرابری و بیکاری را در مفهوم مالکیت خصوصی یافتند. بر همین اساس مالکیت دولتی شکل غالب مالکیت در سرتاسر کشورهای کمونیستی شد. آنها دنیا را به سوی مالکیت عمومی فراخواندند و در مقابل هر گونه تلاش برای خصوصی سازی اقتصاد با مقاومت آنها روبرو شد. کارگزاران شرکت عمومی دست به استثمار افراد تحت سلطه خود زدند.^۱ اما امروزه پس از فروپاشی کمونیسم کشورهای با نظام اقتصاد آزاد که مبتنی بر مالکیت خصوصی و تولید سرمایه داری است دیگر آن وحشت سابق را در مورد انقلاب کارگری و سرنگونی نظام های سیاسی ندارند. در این نظام ها عدم مداخله دولت در امور اقتصادی، موجب کم رنگ شدن مقررات حمایتی و ناپایداری رابطه کار همراه با فقدان مالکیت فراگیر و عدم برنامه ریزی گسترش شهرنشینی و گسترش مالکیت های خصوصی شده است. به هر حال چالش هر دو این تئوری های جدید و به خصوص لیبرالیسم توزیع مالکیت و ثروت به طور عادلانه بین افراد جامعه است. برخورداری از حق مالکیت است که به شهروندان قدرت تأمین سایر حقوق و آزادی ها و رفاه و حداقل امکانات زندگی را فراهم می آورد از نظر عدالت اجتماعی، بر همین اساس نظام ها و مکتب های معاصر به شکل و میزان مالکیت عمومی یا خصوصی شدن آن و میزان مالکیت خصوصی و حدود تملک اموال توسط افراد جامعه به عنوان بیشترین و مهمترین مقوله توجه داشته اند پرسشهای مهمی در این زمینه متبادر به ذهن می شود از جمله آنکه اصل بر مالکیت خصوصی است یا مالکیت عمومی؟ آیا ظرف مالکیت خصوصی برای هر فرد محدود است؟ آیا مالکیت عمومی قابل انتقال به ظرف مالکیت خصوصی است؟ مالکیت عمومی چیست و چه تفاوتی با مالکیت دولت دارد؟ قضاوت نهایی و ثمره علمی این مباحث در عرصه حقوقی ظاهر می شود زیرا حدود و ثغور مالکیت را قانون مشخص می کند تعریف مالکیت عمومی و خصوصی و میزان دخالت مکاتب اقتصادی و حقوقی در امر مالکیت را باید در موازین حقوقی و قضایی جستجو کرد.^۲

مبانی حقوقی تملک در پرتو نظریه قدرت عمومی

مالکیت از منظر حقوق عمومی با ذات تمامیت خواه و اقتدار گرای این حقوق گره خورده است زیرا مفهوم حقوق عمومی با حاکمیت دولت مالزمه دارد و نمی توان قواعد آن را جدای از اقتدار عمومی دولت تصور نمود. علت جدایی قواعد حقوق عمومی از حقوق خصوصی این است که دولت و مردم در شرایط برابر قرار ندارند. هدف مردم از فعالیت هایی که می کنند سود جویی و حفظ منافع خودشان است در حالی که هدف از فعالیت های دولت حمایت از حقوق عمومی و اجرای حاکمیت است. از این منظر در صورتی که بین منافع دولت و در واقع در بحث متنازع فیه با منافع اشخاص خصوصی تعارضی داشته باشد در شرایط دولت می توان دست به استفاده و اعمال امتیازات حاکمیتی خود بزند در شدیدترین شکل آن زمانی که میان نیازهای عمومی و منافع اشخاص تعارض حاصل می شود سلب مالکیت معنا پیدا می کند. مفهوم سلب مالکیت به سبب منافع عمومی این است که دولت شهرداری ها و همچنین مؤسسات عمومی که هدفشان رفع نیازهای عمومی است بتوانند اموال غیر منقول نظیر زمین اشخاص را در قبال پرداخت بهای عادلانه به نفع نیازمندی های عمومی از قبیل توسعه و ایجاد معابر اختصاص دهند.^۳

^۱ آلون و هایدی، تافلر، به سوی تمدن جدید، ترجمه مرتضی ذوالانوار، ص ۱۱.

^۲ طاهری، ابوالقاسم، اداره امور سازمان های محلی، ج ۳، ص ۵۲.

^۳ لعلی سراب، مسعود، سلب مالکیت در حقوق عمومی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، ص ۷.

با توجه به اینکه اداره در جهت رفع نیازمندی‌های خاص می‌کوشد برای اینکه بتواند به این وظایف عمل کند در برابر اشخاص از یک موقعیت نابرابر بهره‌مند است. اداره از قدرت عمومی برخوردار است و می‌تواند در برخی فروض به این قدرت خود متوسل شود. این نهاد دارای امتیاز اخذ تصمیمات اقتدارگرا است و با دادن دستورات اجرایی اشخاص باید از آنها اطاعت کنند. در بعضی مواقع اداره می‌تواند برای اجرای دستورات و احکام قضایی از نیروی عمومی استفاده کند. استفاده از قدرت عمومی ریشه در حقوق اداری و اندیشه‌هایی که به آن مربوط اند دارد. این نظریه یعنی استفاده از قدرت عمومی در ابتدا توسط هوریو رئیس دانشکده حقوق تولوز فرانسه مطرح شد. طرفداران آن بر این باور بودند که نهادهای اداری برای فرمان دادن و ایجاد ممنوعیت‌ها از اقتدار خود استفاده می‌کنند و اداره کردن قبل از هر چیز به معنای دستور دادن است.

۱

یکی از نهادهایی که برای پیشبرد اهداف خود از در راستای تملک استفاده می‌کند شهرداری است. در واقع از حیث مبنایی پرسشی که مطرح می‌شود آن است که به چه دلیل برخی از نهادها از جمله شهرداری صلاحیت تملک زمین و املاک مردم را دارند در پاسخ می‌توان گفت آنچه این نهاد را محق در تملک می‌سازد توسل به قدرت عمومی می‌باشد. قدرت عمومی در دست نهادهایی نظیر شهرداری به مثابه ابزاری برای پیشبرد اهداف آنها بوده و بدین وسیله است که امکان تأمین نیازهای عمومی و خدمات شهری ممکن و میسر می‌گردد. اما در حین طرح این پرسش به سؤال دیگری باید پاسخ داد. سؤال دیگر آن است که ریشه این قدرت برای اعمال حاکمیت در نظام حقوقی ایران در کجاست. این مسئله به ساختار حقوقی نظام در ایران باز می‌گردد که به شرح مختصر آن خواهیم پرداخت.

ساختار قدرت در نظام حقوقی ایران

به نظر می‌رسد بر اساس قواعد مربوط به فقه حکومتی و اینکه از این منظر مصادیق زیادی وجود دارد که حاکم اگرچه بنا به مصلحت جامعه اقدام به اعمالی می‌نماید اما آن اعمال کاملاً جنبه یک طرفه و قاهرانه دارد میدانیم که حاکم می‌تواند اقدام به قیمت گذاری اجناس نماید و یا افراد را اجبار به فروش کالاهایشان کند یا اینکه حاکم می‌تواند مساجد یا منزلی را که در مسیر خیابان است خراب کند و پول منزل را به صاحبش رد کند... و در این موارد توافق مالک جلب نخواهد شد و رضایت او شرط تملک نیست در اینجا سوالی که با آن روبرو می‌شویم آن است که شهرداری چه نسبتی با حاکمیت دارد و آیا می‌توان این نهاد را جزئی از دستگاه حکومت دانست تا برخوردار از نیروی قاهرانه حاکم اسلامی و ولی فقیه باشد یا خیر؟

در مورد شهرداری‌ها حقوقدانان حقوق اداری معتقدند که جداسازی این نهاد از بدنه دولت به لحاظ رعایت اصل عدم تمرکز اداری به منظور اداره بهتر امور محلی است؛ لذا با این بیان جدا سازی شهرداری از دولت به معنای عدم برخورداری از قدرت حاکمیت نیست. انعکاس اصل اقتدار عمومی در مناسبات درون سازمانی دولت و اداره ظهور اصل سلسله مراتب است. روابط دولت و ماموران دولتی تابع اصل سلسله مراتب اداری و سازمانی است. آندره دو میشل و پیرلومیر در کتاب مشهور حقوق عمومی تکامل نظام سلسله مراتبی را به حکومت ناپلئون نسبت می‌دهند. به نظر این حقوق دانها امپراطور اول فنون سازماندهی نظامی را به اداره های غیر نظامی یا مدنی منتقل کرد. بدین خاطر است که در حال حاضر نیز مسئله سلسله مراتب اداری با

^۱ رضایی زاده، محمد جواد، محاکمه اداری فرانسه و صلاحیت آنها در رسیدگی به دعاوی اداری، ص ۴۲

وجود امر و نهی ضمانت اجرا و تکلیف به پاسخگویی توأمان است. سلسله مراتب با داشتن قدرت صدور فرمان و امکان مطالبه اجرای آن عجین است. اصل سلسله مراتب باید در عموم حوزه ها قابل اعمال باشد.^۱

در نظام حقوقی ایران قدرت به صورت سلسله مراتبی و متمرکز در میان سازمان‌های دولتی تقسیم شده است. در رأس نظام جمهوری اسلامی ایران ولی فقیه قرار دارد که طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی حدود وظایف و اختیارات آن تبیین و تعریف گردیده است. بنابراین قدرتی و صلاحیتی که سازمان‌های در خلال سلسله مراتب اداری وفق نظریه تفکیک نسبی قوا از رهبری دریافت می‌کنند ریشه در اقتداری دارد که در نهاد رهبری نهفته است. این موضوع پس از وقوع اسلامی در ایران در خصوص برخی از وقایع مربوط به تملک مطرح شد که می‌توان آن را به عنوان مبنایی برای تملکات شهرداری نیز محسوب کرد رهبر انقلاب امام خمینی در یک مورد چنین بیان می‌کند که «حکومت شعبه ای از ولایت مطلقه رسول الله (ص) است که یکی از احکام اولیه اسلام است و مقدم بر تمام احکام فرعیه حتی نماز و روزه و حج است».^۲

در دیدگاه حضرت امام تمام اختیاراتی که رسول اکرم و ائمه در امور حکومت و سیاست داشتند فقیه نیز آنها را دارا می‌باشد. ایشان فرق گذاشتن بین این سه را معقول نمی‌دانند و همچنین قائل است که ولایت فقیه و حکم حکومتی از احکام اولیه است تا جایی که احکام حکومتی بر سایر احکام حاکم و مقدم است.

امام خمینی (ره) معتقدند که فقهاء حافظ نظام و احکام اسلامی می‌باشد ولایتش به اعتبار نص احتجاج که از ولایت امام معصوم (ع) جعل می‌گردد همانند ولایت پیامبر (ص) و امام معصوم (ع) مطلقه و عام است. بر این اساس فقیه دارای حکومت ولایتی بر مبنای اختیاراتی است که برای صیانت از نظام و جامعه اسلامی دارد احکامی وضع می‌نماید که تحت عنوان احکام اولیه و ثانویه قرار نمی‌گیرد مثل اینکه ولی فقیه حکم نماید که افراد در سن خاصی الزاماً و اجباراً به جبهه جنگ اعزام گردند. این احکام در چارچوب احکام اولیه و ثانویه جای نمی‌گیرند و به اعتبار مقام و منصب ولایت وضع میشوند ضمن آنکه فراتر از احکام فرعیه الهی قابلیت جعل دارند و بر آنها نیز مقدم می‌باشند.^۳

بنابراین در فقه امامیه حاکم صلاحیت برای تصمیم‌گیری در عرصه اموال عمومی را دارد. این صلاحیت بعد از پیامبر در پرتو نظریه مطلق فقیه به دیگر جانشینان او یعنی رهبران اسلامی منتقل شده و از این رو قدرت در این عرصه در کنار شکل مردم سالار آن جنبه الهی داشته و حاکم را مجاز به تملک می‌کند در این راستا در دولت‌های مدرن اسلامی اختیار تفویض اختیار حتی به حاکم نیز واگذار شده و تبلور وجود قدرت عمومی در نهادهایی مانند شهرداری در ایران از این رو قابل توجیه است.

این گونه می‌توان استدلال کرد که شهرداری‌ها حداقل در خصوص تملک املاک شهروندان برای اجرای طرح‌های عمرانی خود دارای قدرت حاکمیت اند و این امر به این دلیل است که در تئوری ولایت فقیه و فقه حکومتی ولی فقیه می‌تواند اختیارات خود را به سایرین تفویض کند و هر چه گستره حکومت وسیع تر باشد اختیارات متنوع تری به نهادها واگذار خواهد شد. با توجه به مطالب فوق ولی فقیه از طریق مصوبات شورای انقلاب اختیارات خود، راجع به تملک املاک شهروندان را به شهرداری واگذار نموده و چنانچه شهرداری مقررات شورا را در تهیه و تصویب و اجرای طرح رعایت نماید به منزله حکم حکومتی ولی فقیه است که راه چاره ای برای مالکان خصوصی باقی نمی‌گذارد و ایشان موظف به انتقال املاک خود به شهرداری خواهند بود.

^۱ گرجی ازندریانی، علی اکبر، ده فرمان حقوق عمومی تأملی درباره اصول و مفاهیم نشریه حقوق دانشکده حقوق و علوم بنیادین حقوق عمومی ص ۱۰۱

^۲ موسوی خمینی، روح الله، تحریر الوسیله، ج ۳، ص ۱۱۱.

^۳ صادق احمدی، محمد، عباسی، عباس، تحلیل مبانی حقوقی حاکم بر تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری شماره ۴۱،

با این تحلیل است که می‌توان گفت انتقال‌های توافقی املاک شهروندان به شهرداری نیز نوعی تملک یک طرفه این نهاد است. خصوصاً اینکه در ماده سه ل. ق. نخ نیز صرفاً وظیفه جلب توافق مالک در خصوص قیمت ملک مطرح شده به در اصل انتقال ملک به شهرداری در هر صورت در نظام حقوقی همه صلاحی و وظایف و تکالیف لاجرم باید در حیطه قانون انجام شود. در واقع اصل تساوی افراد در برابر قانون از مسلمات حکمرانی مطلوب و پاسخگو در دولت‌های مردمی است. پس با وجود آنکه ریشه و مبنای استفاده از قدرت عمومی و تفویض آن به شهرداری‌ها در نهاد ولایت فقیه و شخص رهبر نهفته است اما باید هر گونه اعمال اقتدار تنها در چهارچوب قانون و با رعایت حقوق شهروندان انجام گیرد.

نظریه خدمت عمومی در پرتو تملکات شهرداری

در روابط خصوصی هر کس به دنبال منافع شخصی خود می‌باشد. این منافع از نظر جامعه اصولاً مساوی است؛ یعنی جهتی برای ترجیح منفعتی بر منفعتی دیگر وجود ندارد؛ اما در حقوق عمومی و اداری که بحث تملکات شهرداری به آن مربوط می‌باشد روابط میان حکمرانان و مردم مطرح می‌شود، مأمورین دولتی برای منفعت و مصلحت عموم اقدام می‌نمایند و منفعت شخصی ندارند و نباید داشته باشند. در مقام معارضه مصالح عموم بر منافع خصوصی افرا متقدم است و این امر در ماهیت حقوق و اختلاف قواعد حقوق عمومی با حقوق خصوصی از عوامل اصلی شمرده می‌شود؛ بدین جهت است که حقوقدانان معتقدند منافع عمومی و منافع خصوصی را نمی‌توان با یک محک و ترازو سنجید.^۱

«آنچه مهم و تعیین کننده است آنکه تنها هدف خدمت عمومی نفع عمومی می‌باشد^۲». بنابراین هدف شهرداری برآوردن منفعت عمومی یا فایده‌همگانی یا در نگاهی فیلسوفانه خیر عمومی است، منفعت عمومی منفعت جامعه به منزله واحدی انتزاعی و مجزا از افراد تشکیل دهنده آن و برتر از آنها نیست وصف محتوای منفعت عمومی اگر چه سیال است اما هدف آن ثابت است. زیرا هدف نهادهای اداری برآوردن منفعت عمومی است.^۳ بر پایه این تحلیل می‌توان گفت که نفع عمومی مبنای بسیاری از رفتارها و اعمال شهرداری از جمله تملکات این نهاد می‌باشد. در نظام حقوقی ایران این نظریه در پرتو نظریه قدرت عمومی که ریشه فقهی داشته است مطرح گردیده و در برداشت اسلامی از نفع اولویت و اصالت در مقام سنجش دو نفع با نفع عمومی یا نفع مردم بوده است.

«البته باید توجه داشت که این دیدگاه نیز ممکن است با ایراداتی روبرو شود. در مقام قیاس بین نفع عمومی و نفع خصوصی گفتیم که فقهای اسلامی اصالت را به نفع عمومی میدهند اما سؤال آن است که تکلیف نفع گروههای اقلیت چیست و در مقام مقایسه آیا در هر شرایطی باید نفع عمومی بر نفع خصوصی مقدم شود؟ در پاسخ به این سؤال می‌توان گفت که این معیار نیز ممکن است مانند معیار گذشته راههای خود سری را برای دولت و نهادهای مانند شهرداری باز کند چگونه ممکن است تضمین کرد که منافع عمومی با منافع دولتی یکسان انگاشته نشود و همه حقها به نفع نهاد دارنده قدرت سپرده نشود در دولت‌های نوع کمونیستی این چالش به خصوص در مسئله تملک اموال عمومی وجود داشته است. در دیدگاه‌های اشتراکی از اقتصاد کمونیستی در نهایت همه اموال درید دولت سلطه گر قرار میگرفت و حق بر مالکیت از جنبه خصوصی فاصله گرفته و به حقی

^۱ سنجایی، کریم، حقوق اداری ایران، ج ۲، ص ۲۱

^۲ عباسی، بیژن، حقوق اداری، ج ۱ ص ۱۱۲

^۳ گرجی از ندربانی، علی اکبر، ده فرمان حقوق عمومی تأملی درباره اصول و مفاهیم، نشریه حقوق دانشکده حقوق و علوم بنیادین حقوق عمومی، ص ۲۱۴

عمومی بدل میشد^۱». بنابراین به نظر میرسد این معیار نیز نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای شهروندان در عرصه تملکات از سوی دستگاه‌های صلاحیت دار از جمله شهرداری تلقی گردد.

مبنای تملکات شهرداری (قدرت عمومی یا نفع عمومی)

توسل به قدرت عمومی و تحقق نفع عمومی اصلی ترین مبنای مطرح شده برای تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران است. نظریه قدرت عمومی در حقوق اداری برای تملکات شهرداری تئوری است که در نظام حقوقی اسلامی بین فقهاء طرح شده بود. این تئوری مبنای صلاحیت و اختیارات اداره را برای پیشبرد اهداف خود توسل به قدرت عمومی می‌داند و تحلیل‌های انجام شده برای تعیین حدود و میزان صلاحیت دولت و دستگاه های وابسته به آن را در این چارچوب تبیین و ارزیابی می‌کند. پس اگر شهرداری از صلاحیتی برای انجام اعمال حقوقی خود برخوردار است این صلاحیت ریشه در تئوری قدرت عمومی دارد. این نظریه در حقوق اداری مورد نقد قرار گرفته؛ زیرا توسل صرف به قدرت عمومی می‌تواند اداره را در مقام بالا به قدرت بدون ناظر و پاسخگو تبدیل کند در ایران با توجه به قانون مسئولیت مدنی این چالش وجود دارد که دولت و نهادهای دولتی ممکن است توسل به قدرت عمومی را وسیله برای تضییع حقوق مردم قرار دهند. پس توسل صرف به قدرت عمومی نمی‌تواند. به‌عنوان مبنایی برای تملکات شهرداری به طور تنها مطرح شود. تنها در پرتو چنین نظریه‌ای است که امکان معاف نمودن دولت از جبران زیان ناشی از اعمالی یا عمل سیاسی که در ادبیات حقوقی عمل حاکمیت نامیده می‌شود وجود دارد که البته در حقوق فرانسه امروزه این نظریه از بین رفته است. بنابراین پذیرش و رمز ماندگاری نظریه تقصیر در قلمرو مسئولیت مدنی دولت این حقیقت بود که بر خلاف اشخاص حقوق خصوصی دولت نمی‌تواند و نباید نسبت به کلیه اعمال خویش مسئول شناخته شود^۲.

هنگامی که یک نهاد برخوردار از قدرت عمومی اقدام به استفاده از قدرت خود می‌کند، این موضوع در راستای منافع عمومی مردم انجام می‌شود. در واقع می‌توان گفت قرابت و نزدیکی و در هم تنیدگی مفهومی و ساختاری بین این دو وجود دارد. نفع عمومی و قدرت عمومی در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند و وظیفه ارائه خدمت عمومی به مردم در قالب یکی از نهادهای حاکمیتی متبلور می‌شود نهاد مزبور هنگامی که استفاده از قدرت عمومی را در دستور کار خود قرار می‌دهد.

الزاماً به طور مستقیم و آنی این موضوع منجر به ارائه خدمت عمومی به شهروندان نمی‌شود این نهاد در واقع هدف اصلی و هدف غایی خود را ارائه خدمت عمومی به شهروندان قرار داده است^۳. پس به طور خلاصه می‌توان گفت که توسل به قدرت عمومی یا نفع عمومی به طور خلاصه نمی‌تواند توجیه کننده اعمال ویژه دستگاه‌هایی مانند شهرداری محسوب شود و در پرتو ترکیب این دو نظریه می‌توان این نهاد را صالح به تملک دانست.

«در روابط خصوصی هر فردی به دنبال منافع شخصی خود بوده و این منافع در نگاه جامعه اصولاً نگاهی برابر می‌باشد. یعنی هیچ یک از منافع بر دیگری ارجحیت ندارد اما حقوق عمومی و اداری نگاهی متفاوت به این نوع روابط داشته و بحث تملکات شهرداری در این حیطه می‌باشد و در اینجا روابط میان مردم و حکمرانان مطرح می‌شود مأموران دولت برای منافع و مصالح عمومی اقدام می‌کنند و نباید منفعت شخصی را در نظر بگیرند. در مقام معارضه، مصلحت عموم بر منعت خصوصی افراد تقدم دارد و این امر در ماهیت حقوق و اختلاف قواعد حقوق عمومی با حقوق خصوصی از عوامل اصلی محسوب می‌شود از این رو

^۱ بهشتیان، محسن، بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی شهرداری، ج ۲، ص ۲۵

^۲ زرگوش، مشتاق مسئولیت مدنی دولت، ج ۲، ص ۲۰۴

^۳ جامعه بزرگ، محمد، تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، ج ۵۴

باید گفت که حقوقدانان بر این باورند که منفعت های عموم مردم را نمی توان قربانی منفعت های خصوصی افراد نمود و با یک ترازو نمی توان این دو منفعت را سنجید^۱.

«مساله ای که بسیار حایز اهمیت بوده این است که مهم ترین هدف خدمت عمومی را باید نفع عموم مردم دانست»^۲. از این رو یکی از مهم ترین اهداف شهرداری برآورده نمودن منفعت عمومی یا همان فایده همگانی و در نگاهی فیلسوفانه تر خیر عمومی می باشد. بنابراین باید اذعان داشت که منفعت عمومی منفعت جامعه به عنوان واحدی انتزاعی از افراد تشکیل دهنده آن و برتر از آنها نیست. توصیف محتوای منفعت عمومی با وجود اینکه سیال است ولی هدف آن ثابت بوده، زیرا هدف نهادهای اداری برآورده کردن منفعت عمومی است^۳.

بر پایه این تحلیل باید گفت که نفع عمومی مبنای بسیاری از رفتارها و اعمال شهرداری از جمله تملکات این نهاد می باشد در نظام حقوقی ایران این نظریه در پرتو نظریه قدرت عمومی که ریشه فقهی داشته است مطرح گردیده و در برداشت اسلامی از نفع اولویت و اصالت در مقام سنجش دو نفع با نفع عمومی یا نفع مردم بوده است.

در دولت های نوع کمونیستی این چالش به خصوص در مسئله تملک اموال عمومی وجود داشته است. در دیدگاه های اشتراکی از اقتصاد کمونیستی در نهایت همه اموال در ید دولت سلطه گر قرار می گرفت و حق بر مالکیت از جنبه خصوصی فاصله گرفته و به حقی عمومی مبدل میشد.

بنابراین به نظر میرسد این معیار نیز نمی تواند پاسخگوی نیازهای شهروندان در عرصه تملکات از سوی دستگاه های صلاحیت دار از جمله شهرداری تلقی گردد.

با توجه به مطالب گفته شده توسل به قدرت عمومی و تحقق نفع عمومی اصلی ترین مبنای مطرح شده برای تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران بودند نظریه قدرت عمومی در حقوق اداری برای تملکات شهرداری تئوری ای است که در نظام حقوقی اسلامی طرح شده بود. این تئوری مبنای صلاحیت و اختیارات اداره را برای پیشبرد اهداف خود توسل به قدرت عمومی میداند و تحلیل های انجام شده برای تعیین حدود و میزان صلاحیت دولت و دستگاه های وابسته به آن را در این چارچوب تبیین و ارزیابی می کند پس اگر شهرداری از صلاحیتی برای انجام اعمال حقوقی خود برخوردار است این صلاحیت ریشه در تئوری قدرت عمومی دارد. این نظریه در حقوق اداری مورد نقد قرار گرفته زیرا توسل صرف به قدرت عمومی می تواند اداره را در مقام بالا دستی به قدرت بدون ناظر و پاسخگو تبدیل کند.

«این مساله در خصوص شهرداری ها برای اولین بار در شورای دولتی فرانسه و در جریان بلانکو مطرح شد و مورد بررسی قرار گرفت بلانکو همان کودکی بود که بر اثر برخورد با واگن متعلق به دولت مجروح شده بود. پدر او با استناد نمودن به قانون مدنی فرانسه از کارگران و دولت درخواست خسارت نمود و آنها را مسئول این اتفاق دانست. این مساله اختلافات زیادی را بین دادگاه های عمومی و اداری فرانسه ایجاد نمود تا در آخر رای مشترک دیوان و شورای دولتی فرانسه مبنی بر مسئولیت مدنی دولت به دلیل انجام مسئولیت های کارکنانشان بدون مشخص کردن این مساله که مسئولیت انجام شده از امور حاکمیت است یا تصدی صادر شد و اساس و پایه نظریه خدمت عمومی قرار گرفت و حقوق اداری نوینی را در فرانسه را به وجود آورد»^۴.

^۱ سنجایی، کریم، حقوق اداری ایران، ج ۴ ص ۲۱

^۲ عباسی، بیژن، حقوق اداری، تهران، نشر دادگستر، ج ۳، ص ۱۵۲

^۳ گرجی از تدریان، ی علی اکبر، مبانی حقوق عمومی، ج ۳ ص ۲۱۴

^۴ انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری از لحاظ نظری عملی و تطبیقی، ج ۱، ص ۷۶

با توجه به قدرتی که دولت و نهادهای دولتی در ایران دارند ممکن است حقوق شهروندان تضییع گردد زیرا این نهادها به قدرت عمومی متوسل میشوند بنابراین توسل به قدرت عمومی نمی تواند صرفاً مبنایی برای تملکات شهرداری محسوب شود زیرا در راستای این نظریه امکان معاف شدن دولت از جبران ضرر ناشی شده از عمل حاکمیت یا عمل سیاسی وجود دارد که این نظریه در حقوق فرانسه از بین رفته و منسوخ شده است.

از این رو باید گفت که رمز پایداری و پذیرش نظریه تقصیر در حیطه قلمرو مسئولیت مدنی دولت این است که بر خلاف اشخاص حقوق خصوصی دولت نمی تواند نسبت به تمامی اعمال خود مسئول شناخته شود.^۱

زمانی که یکی از نهادهای دارای قدرت عمومی از قدرت خود استفاده می کنند، این مساله در راستای منفعت عمومی مردم انجام شده و در واقع باید گفت که نزدیکی و قرابت مفهومی و ساختاری بین این دو به چشم می خورد منفعت عمومی و قدرت عمومی در کنار هم و در راستای یکدیگر قرار گرفته و وظیفه ارائه نمودن خدمت عمومی به شهروندان در قالب یکی از نهادهای حاکمیتی تجلی می یابد.

زمانی که نهاد مزبور به استفاده از قدرت عمومی اقدام می کند لزوماً و به طور مستقیم و آنی این موضوع منجر به ارائه خدمت عمومی به مردم نمی شود. در واقع هدف نهایی و غایی خود را ارائه خدمت عمومی به کلیه شهروندان قرار می دهد بنابراین باید گفت که متوسل شدن به قدرت عمومی یا همان نفع عمومی نمی تواند توجیه کننده اعمال ویژه دستگاه هایی مانند شهرداری محسوب شود و در پرتو ترکیب این دو نظریه می توان این نهاد را صالح به تملک دانست.^۲

اثر نظریه قدرت عمومی و خدمت عمومی بر تملکات شهرداری

پس از تحلیل و ارزیابی دو تئوری گفته شده در این بخش از نوشته به تحلیل و تبیین آثار نظریه قدرت عمومی و نظریه خدمت عمومی اشاره خواهیم داشت.

- اثر انتخاب نظریه قدرت عمومی

انتخاب کردن نظریه قدرت عمومی به عنوان مبنای تملکات شهرداری دارای اثرات و پیامدهایی می باشد که این آثار بیش از هر چیزی به حقوق شهری و حقوق شهروندان مرتبط می باشد. در حقیقت بعد از انتخاب یک مبنا برای روابط بین شهروندان و شهرداری و موضوع تملک مسایلی رخ می دهد که در علم حقوق به عنوان آثار به آن توجه می شود. نظریه قدرت عمومی از نظر ماهیت قدرت بی چون و چرایی بوده که یک نهاد را مجاز می کند تا از صلاحیت های خویش بهره ببرد. این نظریه برای پیشبرد اهداف دستگاه های وابسته به دولت از جمله شهرداری ها آنها را مجاز به استفاده از قدرت عمومی میداند.

از سوی دیگر در صورتی که یک دستگاه توان استفاده از قدرت عمومی را داشته باشد می تواند اهداف خود را پیش ببرد. در این موضوع باید مبحث تملکات شهرداری را مد نظر قرار داد. در حقیقت پیش فرض این است که شهرداری به علت دارا بودن قدرت عمومی مجاز به تملک است. سوالی که در اینجا پیش می آید این است که استفاده از قدرت اثری بر مالکیت به عنوان یک حق خصوصی دارد؟ همانطور که می دانیم و بدان اشاره شد مالکیت بر زمین هم ضامن حقی عمومی و هم حقی خصوصی است.

^۱ زرگوش، مشتاق مسئولیت مدنی دولت، ج ۳، ص ۲۰۴

^۲ انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری از لحاظ نظری عملی و تطبیقی، ج ۱، ص ۵۳

اگر به مالکیت به گونه ای نگاه شود که جنبه حق خصوصی داشته باشد در این صورت تملکات شهرداری هر چند که در راستای قدرت عمومی انجام می شود اما باید به محدودیت ها و الزامات حقوق خصوصی افراد توجه نموده و احترام بگذارد. حقوق انسان ها نسبت به مایملک خود از جمله حقوقی است که در زمره حقوق بشر بوده و باید در برابر قدرت دولت دارای مصونیت باشد. بنابراین تکیه بر قدرت عمومی به صورت کاملاً مطلق اغراق آمیز بوده و قدرت عمومی باید دارای صفاتی باشد تا دولت بتواند با تکیه بر آن اهداف خویش را پیش ببرد. در غیر این صورت اثر اعمال مطلق قدرت عمومی این است که شهرداری به طور عام محق در هرگونه تملک است و قدرت عمومی می تواند حتی به عنوان بهانه ای برای نقض حقوق شهروندی در قلمرو مالکیت قرار گیرد.^۱

«حقیقت این است که دولت و دستگاه های اداری دولتی به شکل های مختلف به اعمال اقتدار می پردازند. این اعمال اقتدار می تواند به صورت یک جانبه با دو جانبه صورت بگیرد. در هر حالت این مساله به موضوع مهمی مبدل شده و نمی توان بدون وجود رکن اقتدار اهداف سازمانی را محقق نمود. بنابراین از این جهت است که گفته می شود قدرت باید مشروع و حقانی باشد و نباید جنبه های سوء استفاده از آن فراهم گردد در عرصه تملک نیز این موضوع واجد اهمیت است؛ زیرا اعمال خودسرانه و بدون نظارت نتیجه ای جز نقض حق مالکیت خصوصی و ضایع گردیدن حقوق عمومی شهروندان در پی نخواهد داشت. از سوی دیگر نباید این مساله را فراموش کرد که نظم دهنده روابط مردم و شهرداری حقوق عمومی است نه قواعد حقوق خصوصی».^۲

«بنابراین علت تفکیک قواعد حقوق عمومی از حقوق خصوصی این است که دولت و مردم در شرایط برابر و مساوی قرار ندارند. هدف مردم از اموری که انجام می دهند دستیابی به سود و حفظ منفعت های شخصی خودشان است؛ در حالیکه باید گفت هدف دولت از اموری که انجام می دهد حمایت از حقوق عمومی و اجرای حاکمیت است پس اعمال اقتدار از سوی دولت یعنی قدرت مشروع و حقانی شده و پاسخگو بدون ایراد است؛ اما اعمال یکجانبه و توسل صرف به نظریه قدرت عمومی در صورتیکه موجب سوء استفاده از قدرت شود اثری جز تضییع حقوق شهروندی نخواهد داشت. در چنین مواردی در پرتو قدرت عمومی همه تفسیرها از قانون و رویه توسط مقامات عمومی و اداری شهرداری انجام می شود که نتیجه ای جز استبداد و یکجانبه گرایی نخواهد داشت».^۳

– اثر انتخاب نظریه خدمت عمومی

در خصوص تملک شهرداری در حقوق ایران این سوال مطرح بوده که اگر مبنای تملکات شهرداری ها خدمت عمومی باشد چه اثراتی به همراه دارد باید گفت که خدمت عمومی هم مانند نظریه پیشین نوعی استبداد به همراه دارد و اعمال صرف آن از لحاظ توجه به حقوق شهروندی قابل قبول نمی باشد. رأی مشهور بلانکو در کشور فرانسه که در رابطه با شهرداری بود موضوع مربوط به تملک نمی شد نمونه مشخصی بود که انجام خدمات عمومی را نیازمند اعمال صلاحیت وسیع از سوی شهرداری و نهادهای وابسته به آن می کرد.

^۱ احمدی، سید محمد صادق، عباسی، عباس، تحلیل مبانی حقوقی حاکم بر تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، شماره ۴۱، ص ۱۷۷

^۲ حیاتی، علی عباس، مقدمه علم حقوق، ج ۴، ص ۸۷

^۳ احمدی، سید محمد صادق، عباسی، عباس، تحلیل مبانی حقوقی حاکم بر تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، شماره ۴۱، ص ۱۵۲

از این رو باید گفت تاثیر این نظریه در رابطه بین شهرداری و شهروندان منجر به ایجاد سو استفاده از حق توسط این نهاد می شود اگر شهرداری را به دلیل نفع عمومی نهادی محق در امر تملک بدانیم چالشهای زیادی ایجاد می شود که به ابهام و نسبیت مفهوم خدمت عمومی مربوط می شود. از این رو خدمت عمومی خدمتی بوده که متضمن نفع عمومی برای جامعه است. حال چالش در مفهوم واژگان بیش از پیش نمود پیدا می کند بدین صورت که نفع عمومی را چگونه می توان تبیین و تفسیر کرد؟ آیا نفع مقامات دولتی و دولت امکان اختلاط با مفهوم نفع عمومی را ندارند و تکلیف منافع شهروندان در این بین چه می شود؟ در جواب باید بیان کرد که برای پیشگیری از سوء استفاده باید تعریف و تبیین دقیقی برای این واژگان وجود داشته باشد. نظریه خدمت عمومی چنانچه خدمت عمومی را خدمت به گروه های اغلب مردم قرار دهد قابل توجیه و منطقی خواهد بود اما در شرایطی که نفع گروه های اقلیت نیز مدنظر قرار گیرد.

در این خصوص می توان مثالی را مطرح نمود. در صورتیکه احداث یک جاده ضامن کم شدن هزینه های حمل و نقل باشد در انتقال شهروندان از منطقه ای به منطقه دیگر باعث صرفه جویی در زمان گردد ترافیک شهری کم شده از آلودگی بیشتر محیط زیست جلوگیری کند و مواردی از این دست در چنین شرایطی اگر وجود یک خانه به یک شهروند در این مسیر مانع طرح عملیاتی شهرداری شود تکلیف چه خواهد بود؟ بدون پیش فرض در مورد فردی که خانه اش در مسیر طرح شهرداری قرار گرفته است امروزه قضاوت عمومی آن است که اقدام به تخریب ملک به لحاظ اینکه با منافع اکثریت عددی شهروندان تعارض دارد مجاز می باشد. در این شرایط در یک طرف منفعت افراد و در طرف دیگر منفعت تعدادی از شهروندان قرار دارد که این دو منافع با یکدیگر برابر نیستند و قطعاً یکی بر دیگری برتری داشته و دارای قدرت بیشتری می باشد بنابراین باید گفت با تخریب نمودن خانه شهروندی منفعت شخص یا اشخاصی ممکن است به خطر بیفتد و حقوق آنها ضایع گردد برای نمونه باید گفت که خانه ای که متعلق به ۳۰ نفر سالمند بوده و توسط خیریه و امور مردمی اداره می شود دیگر توانی برای تغییر مکان و احداث بنای جدید ندارند.^۱

بنابراین در یک سو منفعت تعداد کثیری از افراد قرار دارد که با احداث نمودن جاده از آن بهره می برند و هزینه های زمانی و اقتصادی کمی بر آنها تحمیل می گردد و از طرف دیگر منافع گروه اقلیت مورد توجه می باشد. در این شرایط باید به این مساله توجه شود که ترجیح منافع عده کثیر بر عده قلیل دیگر وجود نداشته باشد دلیل این مساله این است که منفعت عموم را نمی توان منافع عددی و اکثریتی افراد محسوب کرد و باید آن را تابع محاسبات هندسی دانست.

در نهایت می توان گفت که از این رو از لحاظ مبنایی دو نظریه قدرت عمومی و خدمت عمومی توجیه گر اعمال شهرداری ها میباشند. نظریه قدرت عمومی می تواند در مواقعی ناقض حقوق شهروندان باشد؛ اما نظریه خدمات عمومی می تواند تضمین گر حقوق مردم تلقی شود. امروزه نظریه قدرت عمومی به لحاظ نقدهای وارد بر آن کمتر مورد توجه بوده و متروک شده و به جای آن نظریه خدمت عمومی به عنوان مبنای تملکات شهرداری مطرح شده است. تحلیل هر یک از مبنای مذکور در حقوق ایران نیز واجد اهمیت است زیرا قدرت عمومی نهادینه شده در شهرداری ریشه در مبنایی قدرت در فقه امامیه دارد. در مجموع نمی توان مبنایی واحدی را برای تملکات شهرداری در ایران معرفی کرد؛ از این رو برای جلوگیری از سوء استفاده، قدرت عمومی باید وسیلهای برای انجام خدمات عمومی تلقی گردد به واقع قدرت عمومی ابزار و خدمت عمومی هدفی است که شهرداری باید برای انجام اعمال خود مد نظر داشته باشد.

^۱ احمدی، سید محمد صادق، عباسی، عباس، تحلیل مبنایی حقوقی حاکم بر تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، شماره

منابع و مأخذ

۱. آل‌وین و هایدی، تافلر، به سوی تمدن جدید ترجمه مرتضی، ذوالانوار، نشر معیار اندیشه، تهران، ۱۳۸۵.
۲. احمدی میانجی، میرزا علی، مالکیت خصوصی در اسلام، چاپ اول، انتشارات دادگستر، تهران، ۱۳۸۴.
۳. احمدی، سید محمد صادق، عباسی، عباسی، تحلیل مبانی حقوقی حاکم بر تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، شماره ۴۱، ۱۳۹۸.
۴. انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری، چاپ دوم، نشر میزان، تهران، ۱۳۷۴.
۵. بهشتیان، محسن، تملک اراضی توسط شهرداری‌ها بررسی نظری و کاربردی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی شهرداری، چاپ سوم، انتشارات مجد، تهران، ۱۳۹۴.
۶. حیاتی، علی عباس، مقدمه علم حقوق، چاپ دوم، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۷.
۷. خدمتگزار، محسن، فلسفه مالکیت فکری، چاپ اول، نشر میزان، تهران، ۱۳۹۰.
۸. رضایی زاده، محمد جواد، حقوق برنامه ریزی شهری مداخله قدرت عمومی در شهرسازی، چاپ دوم، انتشارات مجد، تهران، ۱۳۹۱.
۹. زرگوش، مشتاق، مسئولیت مدنی دولت، چاپ دوم، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۹.
۱۰. سنجابی، کریم، حقوق اداری ایران، چاپ دوم، نشر هدایت، تهران، ۱۳۷۷.
۱۱. صادق احمدی، محمد، عباسی، عباس، تحلیل مبانی حقوقی حاکم بر تملکات شهرداری در نظام حقوقی ایران، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، شماره ۴۱، ۱۳۹۸.
۱۲. طاهری، ابوالقاسم، اداره امور سازمان‌های محلی، چاپ چهاردهم، انتشارات دانشگاه پیام نور، تهران، ۱۳۹۱.
۱۳. عباسی، بیژن، حقوق اداری، چاپ دوم، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۹۰.
۱۴. گرجی، ابوالقاسم، مالکیت عمومی، چاپ اول، بنیاد پژوهش‌های اسلامی آستان قدس رضوی، مشهد، ۱۳۶۷.
۱۵. لعلی سراب، مسعود، سلب مالکیت در حقوق عمومی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، حقوق عمومی، دانشگاه تهران، ۱۳۸۰.
۱۶. موسوی خمینی، سید روح الله، صحیفه نور، چاپ اول، مرکز مدارک و فرهنگ انقلاب اسلامی، تهران، ۱۳۶۹.