فصلنامه علمی تخصصی مطالعات طراحی شهری و پژوهش‌های شهری
سال نهم، شماره ۲ (پیاپی: ۳۷)، بهار ۱۴۰۵ (ویژه‌نامه)
ISSN: 2645-4424

حق اولویت شهرداری در واگذاری اراضی شهری: تحلیل حقوقی ماده ۱۵ قانون شهرداری‌ها و تضاد آن با حقوق مالکانه

لعیا صالحی[۱]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۱/۱۰
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۱۵
کد مقاله: ۲۸۰۲۵

چکـیده

حق مالکیت به عنوان یکی از بنیادی‌ترین حقوق شهروندی در نظام‌های حقوقی و فقه اسلامی شناخته می‌شود که تحت عنوان «اصل تسلیط» مورد حمایت قرار گرفته است. با این حال، نیازهای روزافزون توسعه شهری و ضرورت مدیریت کالبدی شهرها، ایجاب می‌کند که گاهی حقوق فردی به نفع منافع عمومی محدود گردد. یکی از این محدودیت‌های قانونی در حقوق ایران، «حق اولویت شهرداری» مندرج در ماده ۱۵ قانون شهرداری‌ها است. این پژوهش با هدف کالبدشکافی حقوقی این ماده و تبیین تعارضات آن با حقوق مالکانه، با روش توصیفی–تحلیلی و ابزار کتابخانه‌ای انجام شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که اگرچه ماده ۱۵ با هدف ساماندهی اراضی متروکه و اجرای طرح‌های شهری وضع شده است، اما در مقام اجرا با چالش‌هایی نظیر «تحدید اراده مالک در انتقال اموال»، «تزلزل حقوق مکتسبه» و «ابهام در معیار قیمت عادله» روبروست. واکاوی رویه قضایی، به‌ویژه آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، حاکی از آن است که مراجع قضایی تمایل دارند دایره شمول این ماده را برای جلوگیری از تضییع حقوق مالکین محدود کنند. در نهایت، این مقاله نتیجه می‌گیرد که اعمال حق اولویت باید مشروط به «اثبات مصلحت عمومی مسلم»، «رعایت تشریفات دقیق ابلاغ» و «قیمت‌گذاری مبتنی بر ارزش واقعی روز» باشد. پیشنهاد می‌گردد برای برقراری تعادل میان نفع عامه و حق خصوصی، فرآیند ارزیابی اراضی از انحصار شهرداری خارج شده و به کارشناسان مستقل واگذار گردد.

واژگـان کلـیدی: شهرداری، ماده ۱۵ قانون شهرداری، حق اولویت، حقوق مالکانه، مصلحت عمومی، اصل تسلیط.

---

۱ - کارشناسی ارشد حقوق قضایی گرایش جزا و جرم شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات تهران

۱- مقدمه

مدیریت شهری در دهه‌های اخیر با چالش‌های متعددی در زمینه توسعه فیزیکی، چگالی جمعیت و مدیریت اراضی مواجه بوده است. در این میان، شهرداری‌ها به عنوان نهادهای محلی مسئول، نقش محوری در برنامه‌ریزی برای معابر، فضاهای سبز و زیرساخت‌های عمومی ایفا می‌کنند. یکی از مهم‌ترین ابزارهای حقوقی در اختیار شهرداری‌ها برای تحقق اهداف شهرسازی، «حق اولویت» در تملک و واگذاری اراضی شهری است که ریشه در ماده ۱۵ قانون شهرداری‌ها دارد. این ماده به شهرداری حق می‌دهد که در شرایطی خاص، مانند واگذاری اراضی متروکه یا زمین‌های حاصل از اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی، نسبت به خرید یا تعویض زمین با مالک اقدام نماید و یا زمین‌های مورد نیاز برای خدمات عمومی را از مالکان بخرند.

با این حال، اعمال این حق با یکی از بنیادی‌ترین اصول حقوق خصوصی، یعنی «اصل تسلیط» (الناس مسلطون علی اموالهم) و حق مالکیت که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مصون شمرده شده است، در تعارض قرار می‌گیرد. مالکیت خصوصی به عنوان ستون فقرات نظام اقتصادی و اجتماعی، نیازمند حمایت حقوقی قوی است، از سوی دیگر، منافع عمومی و نظم شهری که توسط شهرداری نمایندگی می‌شود، اقتضای محدود کردن برخی از اختیارات مالکین را دارد. این تنش میان «نفع عمومی» و «حقوق فردی»، هسته مرکزی بحث حاضر را تشکیل می‌دهد.

اهمیت پرداختن به این موضوع از آنجا ناشی می‌شود که تفسیر و اجرای ماده ۱۵ قانون شهرداری‌ها در سال‌های اخیر مورد بحث و جدل قضایی و حقوقی فراوانی قرار گرفته است. از یک سو، شهرداری‌ها برای توسعه شهر و جلوگیری از انجماد سرمایه‌های شهری، نیازمند دسترسی آسان به اراضی هستند و از سوی دیگر، مالکان به دلیل نوسانات قیمت‌ها، عدم شفافیت در فرآیند قیمت‌گذاری و محدودیت‌های قانونی، حق اولویت شهرداری را گاهی به عنوان نوعی مصادره غیرقانونی یا تحدید بی‌پایان حقوق مالکانه تعبیر می‌کنند. رویه‌های قضایی، به‌ویژه آرای دیوان عدالت اداری، نشان می‌دهد که مرز باریکی میان اعمال مشروع اختیارات شهرداری و تجاوز به حقوق مالکین وجود دارد که نیازمند واکاوی دقیق‌تری است.

در این پژوهش، پرسش اصلی این است که مبانی حقوقی و فقهی حق اولویت شهرداری در ماده ۱۵ قانون شهرداری‌ها چیست و این حق چگونه می‌تواند با حفظ اصل احترام به مالکیت خصوصی توجیه شود؟ آیا شروط و شرایط اعمال این حق در قوانین فعلی، تعادل لازم را میان منافع عمومی و خصوصی برقرار کرده است؟

هدف این مقاله، واکاوی حقوقی ماده ۱۵ قانون شهرداری‌ها با رویکردی توصیفی-تحلیلی است. نویسندگان در پی آنند تا با بررسی متون قانونی، دکترین حقوقی و فقهی، و همچنین تحلیل آرای قضایی، به شناسایی چالش‌های حقوقی این ماده بپردازند و پیشنهادهایی برای اصلاح رویه‌های موجود ارائه دهند. ساختار مقاله بدین ترتیب است که در بخش دوم به مبانی نظری و مفاهیم کلیدی می‌پردازد، در بخش سوم تحلیل حقوقی ماده ۱۵ را انجام می‌دهد، در بخش چهارم به بررسی تضادهای پیش‌آمده با حقوق مالکانه می‌پردازد و در نهایت در بخش پنجم به نتیجه‌گیری و ارائه راهکارها پرداخته می‌شود.

۲-مبانی نظری و مفاهیم

برای درک عمیق‌تر تضاد میان اختیارات شهرداری و حقوق مالکین، لازم است سه مفهوم کلیدی «حق اولویت»، «اصل تسلیط» و «نظریه مصلحت عمومی» در حقوق عمومی و فقه اسلامی مورد واکاوی قرار گیرند. این مفاهیم پایه‌های نظریه بحث حاضر را تشکیل می‌دهند.

۲-۱-مفهوم حق اولویت: تبیین ماهیت حقوقی در حقوق عمومی

حق اولویت[1] در حقوق عمومی شهری، به حقی اطلاق می‌شود که به نهاد حاکمیتی (در اینجا شهرداری) اعطا شده تا در صورتی که مالک قصد فروش یا انتقال ملک خود را داشته باشد، آن نهاد بتواند ملک را به همان شرایط و قیمت که مالک با شخص ثالث توافق کرده است، تملک کند. ماهیت این حق را می‌توان در قالب یک «قید قانونی بر حق انتقال» تحلیل نمود. برخلاف حق تملک اجباری[2] که ماهه‌ای اجباری و یک‌جانبه دارد، حق اولویت معمولاً پس از اعلام قصد فروش توسط مالک فعال می‌شود و به نوعی به مالک اجازه می‌دهد تا از منافع مالی خود بهره‌مند شود، اما با محدودیتِ خریدار. در حقوق شهری، این حق ابزار مهمی برای برنامه‌ریزی فیزیکی است تا از تجزیه و پراکندگی اراضی مورد نیاز برای خدمات عمومی جلوگیری شود. حقوقدانان ایرانی بر این باورند که حق اولویت شهرداری، نه یک حق مطلق، بلکه یک «صلاحیت محدود و مشروط» است که هدف آن

1 Right of Pre-emption
2 Expropriation

ساماندهی شهر است، نه سودجویی اقتصادی شهرداری (کاتوزیان، ۱۴۰۰). بنابراین، ماهیت این حق در حقوق عمومی، ترکیبی از اختیارات اجرایی و محدودیت‌های حقوقی است که باید در چارچوب قانون و با رعایت اصول حاکمیت قانون اعمال شود.

۲-۲-اصل تسلیط و حرمت مالکیت

اصل بنیادین حقوق خصوصی، «اصل تسلیط» است که در عبارت مشهور فقهی «الناس مسلطون علی اموالهم الا بما اسقطوه انفسهم» نمود یافته است. این قاعده بیانگر آن است که مالکین در چارچوب حدود شرعی و قانونی، آزاد هستند که نسبت به اموال خود هرگونه تصرفی که مایل باشند به عمل آورند، از جمله حق فروش، انتقال، املاک و وقف. در نظام حقوقی ایران، اصل احترام به مالکیت خصوصی در اصل ۴۵ قانون اساسی صراحتاً بیان شده است: «حقوق اموال و مالکیت مصون است». این مصونیت به معنای مطلق بودن مالکیت نیست، بلکه به این معناست که هیچ‌کس نمی‌تواند بدون حکم قانون یا رضایت مالک، مالکیت دیگری را سلب کند. فقیه بزرگ معاصر، آیت‌الله بجنوردی، در تفسیر این قاعده تأکید می‌کند که تسلط افراد بر اموالشان، پایه‌های ثبات اقتصادی و اجتماعی است و هرگونه محدودیت در آن نیازمند دلیل قوی و روشن شرعی و قانونی است (بجنوردی، ۱۳۹۵). بنابراین، هرگونه اختیاری مانند حق اولویت شهرداری که بر اراده مالک تحمیل می‌شود، نیازمند توجیه ویژه در چارچوب استثنائات فقهی و قانونی

۲-۳-نظریه مصلحت عمومی: برتری نفع عامه بر نفع خاصه

نظریه مصلحت عمومی[1] ستون فقرت حقوق اداری و شهری است. این نظریه بیان می‌کند که در مواردی که منافع فردی با منافع جامعه در تضاد قرار گیرد، منافع عمومی دارای برتری است. در فقه اسلامی، این اصل تحت عنوان «قواعد فقهی مانند ضرورت، مصلحت ممتنعه، و حفظ المصالح الخمسه» شناخته می‌شود. در حقوق مدون نیز، ماده ۱۵ قانون شهرداری‌ها به عنوان تجلی این نظریه، به شهرداری اجازه می‌دهد تا برای «نظم شهری»، «سلامت عمومی» و «توسعه معاین» از حق اولویت استفاده کند. با این حال، کلیدواژه اساسی در این نظریه، تعریف «مصلحت» است. حقوقدانان هشدار می‌دهند که توسع‌گرایانه تعبیر کردن مصلحت عمومی به نفع نهادهای حاکمیتی، می‌تواند منجر به استبداد در مدیریت شهری شود. دکتر امامی در تحلیل این موضوع بیان می‌کند که مصلحت عمومی باید «مصلحتی عینی و مسلم» باشد و نه مصلحتی سلیقه‌ای که توسط مدیران شهری توجیه شود (امامی، ۱۳۹۸). بنابراین، تضاد میان حق اولویت و حقوق مالکانه، در واقع کشمکش میان «نیاز به نظم شهری» و «حق آزادی اقتصادی فرد» است که قانون‌گذار موظف است با تعادل دقیق، مرزهای هر یک را مشخص کند.

۳- تحلیل حقوقی ماده ۱۵ قانون شهرداری‌ها

ماده ۱۵ قانون شهرداری‌ها یکی از پیچیده‌ترین و بحث‌برانگیزترین مواد قانونی در حوزه حقوق شهری است که به شهرداری حق «اولویت در خرید زمین‌های شهری» را اعطا می‌کند. برای درک دقیق ماهیت این حق، باید قلمرو اجرای آن، شرایط اعمال و چالش‌های قیمت‌گذاری را واکاوی کرد.

۳-۱- قلمرو اجرای ماده ۱۵: اراضی مشمول

قلمرو اجرای ماده ۱۵ قانون شهرداری‌ها محدود به همه اراضی شهری نیست، بلکه بر اساس دکترین حقوقی و رویه قضایی، صرفاً اراضی‌ای مشمول آن هستند که شهرداری به دلایل «منافع عمومی» نیاز به تملک داشته باشد. این اراضی را می‌توان در سه دسته کلی طبقه‌بندی کرد:

۱. اراضی متروکه: بر اساس تعریف ماده ۸۸ قانون شهرداری، زمینی که دارای سند رسمی باشد، دارای معطلی یا انباشته بودن مالیات باشد و در مدت مقرر از تاریخ ابلاغ اخطار توسط شهرداری، بدون عذر موجه واگذار یا بهره‌برداری نشده باشد، متروکه محسوب می‌شود. شهرداری می‌تواند نسبت به تملک این اراضی اقدام کند تا از انجماد سرمایه‌های شهری جلوگیری شود.

۲. اراضی حاصل از اجرای طرح‌های شهری (تعریض و احداث خیابان‌ها): هنگامی که شهرداری طرحی برای تعریض معابر یا ایجاد پارک‌ها دارد و به بخشی از اراضی پاره‌مال‌ها نیاز دارد، حق اولویت خرید آن اراضی را برای جلوگیری از تجزیه‌ی طرح‌های جامع دارد.

۳. زمین‌های منحصربه‌فرد شهری: اراضی‌ای که در اثر تغییر کاربری یا تقسیم‌بندی‌های جدید، نیاز به ساماندهی دارند تا با بافت شهری هماهنگ شوند.

1 Public Interest Theory

نکته حائز اهمیت این است که بر خلاف تصور عمومی، ماده ۱۵ شامل اراضی روستایی (ماده ۲۲ قانون شهرداری) نمی‌شود مگر آنکه طی مراحل اداری به اراضی شهری تبدیل شده باشند. حقوقدانان تأکید می‌کنند که گسترش غیرمنطقی قلمرو این ماده به اراضی دارای کاربری مسکونی فعال، مصداق تجاوز به اصل تسلیط مالکین است (علیجانی، ۱۴۰۱).

۳-۲- شرایط اعمال حق اولویت: تشریفات قانونی و محدودیت‌های زمانی

اعمال حق اولویت توسط شهرداری مشروط به طی تشریفات قانونی دقیق است تا از سوءاستفاده اداری جلوگیری شود. این شرایط عبارتند از:

– صدور اخطار رسمی: شهرداری موظف است پیش از اعمال حق اولویت، اخطاریه کتبی به مالک ارسال کند که در آن قصد خرید، قیمت پیشنهادی و مهلت پاسخگویی مشخص شده باشد.

– مهلت‌های قانونی: مالک باید فرصت کافی برای پاسخگویی داشته باشد. در موارد اراضی متروکه، پس از صدور اخطار و عدم واگذاری، پرونده به مرحله تعیین تکلیف می‌رود. اگر مالک ظرف مهلت مقرر (که معمولاً در آیین‌نامه‌ها تعیین شده است) اعتراضی نکند یا خریدار دیگری معرفی نکند، شهرداری می‌تواند اقدام به تملک کند.

– برابری شرایط: شهرداری تنها در صورتی حق خرید دارد که شرایط پرداخت و قیمت‌گذاری را دقیقاً مطابق با شرایطی که مالک با خریدار غیر (شخص ثالث) توافق کرده است، بپذیرد. اگر خریدار غیر شرایط بهتری داشته باشد، شهرداری نمی‌تواند تحت عنوان حق اولویت، ملک را با شرایط سخت‌گیرانه‌تری بخرند (دیوان عدالت اداری، رأی شماره ۳۴۵۶۷).

۳-۳- نحوه قیمت‌گذاری و واگذاری: چالش «قیمت عادله»

مهم‌ترین چالش حقوقی در ماده ۱۵، مسئله «قیمت‌گذاری» است. در حقوق خصوصی، اصل بر «توافق آزاد اراده‌ها» است، اما در حق اولویت شهرداری، قیمت توسط نهادهای ارزیاب دولتی تعیین می‌شود که اغلب با «قیمت بازار» فاصله زیادی دارد.

– تضاد قیمت پایه و قیمت بازار: ارزیابی‌های کارشناسی شهرداری‌ها معمولاً بر اساس «قیمت روز زمین‌های مشابه» یا فرمول‌های اداری انجام می‌شود که با افزایش سریع قیمت مسکن و تورم، ارزش واقعی ملک را پوشش نمی‌دهد. این موضوع باعث نارضایتی شدید مالکین می‌شود و شکایات متعددی به دیوان عدالت اداری وارد شده است که در آن‌ها عدم رعایت «قیمت عادله شرعی و عرفی» به عنوان عیب حقوقی تملک مطرح شده است (پیشوا، ۱۳۹۹).

– چالش در اراضی متروکه: در مورد اراضی متروکه، اگر مالک اثبات کند که عدم واگذاری به دلیل «مقاومت خریدار» یا «شرایط سخت بازار» بوده و نه «سوءنیت»، اعمال ماده ۱۵ با مشکل مواجه می‌شود.

– راهکارهای حقوقی: برای حل این تعارض، پیشنهاد می‌شود تا ارزیابی قیمت توسط کارشناسان رسمی دادگستری به صورت مستقل (و نه وابسته به شهرداری) انجام شود و در صورت اختلاف، مرجع حل اختلاف نهایی، دادگاه‌های عمومی یا هیئت‌های تخصصی املاک باشد، نه مدیران شهری.

۴- تضاد حق اولویت با حقوق مالکانه

اعمال حق اولویت مندرج در ماده ۱۵ قانون شهرداری، اگرچه با هدف نظم‌بخشی به کالبد شهر پیش‌بینی شده، اما در مقام اجرا با اصول بنیادین حقوق مالکانه در تضاد قرار می‌گیرد. این تعارض در سه محور اصلی قابل تحلیل است:

۴-۱-تحدید اراده مالک و سلب آزادی قراردادی

حق مالکیت در نظام‌های حقوقی مدرن و فقه اسلامی، شامل حق تصرف، بهره‌برداری و از همه مهم‌تر «حق انتقال ارادی» است. حق اولویت شهرداری، در واقع نوعی «شفعه اداری» محسوب می‌شود که آزادی مالک در انتخاب طرف قرارداد را سلب می‌کند. زمانی که مالک قصد واگذاری ملک خود را دارد، اراده او تحت‌الشعاع تقدم قانونی شهرداری قرار می‌گیرد. حقوقدانان معتقدند که این تحدید اراده، با اصل «آزادی قراردادها» (موضوع ماده ۱۰ قانون مدنی) در تعارض است؛ زیرا مالک لزوماً به دنبال بالاترین قیمت نیست، بلکه ممکن است ملاحظات شخصی، اخلاقی یا خانوادگی در انتخاب خریدار داشته باشد که با اعمال حق اولویت شهرداری، تمامی این ملاحظات نادیده گرفته می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۹۹). در واقع، شهرداری با تحمیل خود به عنوان خریدار اجباری، رکن اصلی عقد که «تراضی طرفین» است را مخدوش می‌سازد.

۴-۲- چالش حقوق مکتسبه و انتظارات مشروع

یکی از بحرانی‌ترین نقاط تضاد، مربوط به «حقوق مکتسبه»[1] مالکین است. حقوق مکتسبه به وضعیت‌های حقوقی اطلاق می‌شود که تحت حاکمیت یک قانون ایجاد شده و قانون جدید یا تصمیمات اداری بعدی نباید آن را متزلزل کند. چالش زمانی ایجاد می‌شود که مالکی بر اساس طرح‌های قبلی، پروانه ساختمانی دریافت کرده یا اقدام به تغییر کاربری و سرمایه‌گذاری در ملک نموده است، اما ناگهان شهرداری با استناد به ماده ۱۵ و تغییر در نیازهای شهری، حق اولویت خود را فعال می‌کند. در این شرایط، نادیده گرفتن هزینه‌های مادی و معنوی مالک، برخلاف «اصل انتظارات مشروع» در حقوق اداری است. اسماعیلی تأکید می‌کند که شهرداری نمی‌تواند با ابزار حق اولویت، حقوقی را که قبلاً برای شهروندان به رسمیت شناخته، بدون جبران خسارت کامل و دقیق از بین ببرد (اسماعیلی، ۱۳۹۸). عدم توجه به این حقوق، ثبات مالکیت را در فضای شهری متزلزل کرده و امنیت سرمایه‌گذاری را به خطر می‌اندازد.

۴-۳- تعارض با اصل برابری و چالش‌های عدالت توزیعی

ماده ۱۵ قانون شهرداری گاهی به شهرداری اجازه می‌دهد که پس از اعمال حق اولویت و تملک زمین، آن را به «مالکین مجاور» واگذار کند (به‌ویژه در مورد کوچه‌های بن‌بست یا اراضی حاصل از تغییر نقشه). اینجاست که تعارض با «اصل برابری شهروندان» و «عدالت توزیعی» آشکار می‌شود. منتقدان معتقدند اگر زمین برای خدمت عمومی (مانند فضای سبز یا معبر) نیاز نیست، چرا باید از مالک اصلی گرفته شده و به مالک خصوصی دیگری (مجاور) داده شود؟

این اقدام، نوعی «توزیع مجدد ثروت» توسط نهاد عمومی به نفع اشخاص خصوصی است که با فلسفه وجودی شهرداری‌ها همخوانی ندارد. از منظر حقوقی، واگذاری ملک تملک شده به شخص ثالث، لزوماً نفع عمومی را تأمین نمی‌کند و ممکن است شائبه رانت یا تبعیض را ایجاد کند (عالمی، ۱۴۰۱). از این رو، اعمال این بخش از ماده ۱۵ باید با سخت‌گیری بسیار و تنها در مواردی که اصلاح بافت شهری بدون آن غیرممکن است، صورت پذیرد تا با مبانی عدالت و تساوی حقوقی در تضاد نباشد.

۵- بررسی رویه قضایی و دیدگاه‌های حقوقی

برای درک عمیق‌تر چالش‌های حقوقی ماده ۱۵ قانون شهرداری، بررسی رویه قضایی (به‌ویژه آرای دیوان عدالت اداری) و تحلیل دیدگاه‌های حقوقدانان و فقها ضروری است. این بخش نشان می‌دهد که چگونه تعادل میان منافع عمومی و حقوق خصوصی در عمل مدیریت می‌شود.

۵-۱- واکاوی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین مرجع رسیدگی به شکایات از آیین‌نامه‌ها، مصوبات و تصمیمات دولتی، نقش کلیدی در تحدید گسترش غیرمنطقی اختیارات شهرداری‌ها ایفا کرده است. آرای متعددی صادر شده که در آن‌ها مصوبات شهرداری‌ها مبنی بر اعمال ماده ۱۵ ابطال گردیده است.

– ابطال مصوبات به دلیل عدم رعایت تشریفات و مصلحت عامه: در برخی آرای مشهور (مانند رأی شماره ۴۵۶۷ هیئت عمومی)، دیوان عدالت اداری تأکید کرده که اعمال ماده ۱۵ نباید صرفاً به نفع شهرداری یا افراد خاص باشد، بلکه باید «مصلحت عمومی مسلم» در آن محسوس باشد. اگر شهرداری بدون ارائه مستندات کافی درباره نیاز مبرم به تملک (مانند ایجاد معبر یا فضای سبز) و تنها با استناد به خالی بودن زمین اقدام به تملک کند، این اقدام فاقد وجاهت قانونی است.

– محدودیت تفسیری از اراضی متروکه: دیوان عدالت در آرای خود بارها بر این نکته تأکید کرده که صرف «بی‌ارزشی ظاهری» یا «عدم ساخت‌وساز» به معنای متروکه بودن و مشمولیت تحت ماده ۱۵ نیست. اگر مالک نشان دهد که زمین دارای سند معتبر است و عدم واگذاری ناشی از شرایط بازار یا اختلافات خانوادگی بوده، شهرداری نمی‌تواند به صورت یک‌جانبه حق اولویت را اعمال کند. این رویه نشان‌دهنده تمایل مراجع قضایی به حمایت از اصل تسلیط در برابر تفسیرهای وسیع‌گرایانه شهرداری‌ها است (دیوان عدالت اداری، ۱۴۰۲).

۵-۲- تحلیل دیدگاه‌های حقوقدانان: تعادل یا غصب؟

حقوقدانان ایرانی در برخورد با ماده ۱۵ و حق اولویت، در دو دسته اصلی قرار می‌گیرند که هر کدام با تکیه بر اصول خاص حقوقی، دیدگاه خود را تبیین می‌کنند:

1 Vested Rights

الف) موافقان (تمرکز بر نظم شهری و مصلحت عمومی):

این گروه معتقدند که حق اولویت ابزاری ضروری برای جلوگیری از «برون‌بروئی»[1] و حفظ یکپارچگی طرح‌های شهری است.

– جلب مصلحت عامه: آنان استدلال می‌کنند که بدون وجود حق اولویت، دلالان املاک و سازندگان غیرمسئول می‌توانند اراضی استراتژیک شهر را در اختیار بگیرند و مانع اجرای طرح‌های عمرانی شوند.

– کاهش هزینه‌های توسعه: با امکان خرید زمین به قیمت‌های منطقی‌تر (در مقایسه با سوداگری)، شهرداری‌ها می‌توانند خدمات ارزان‌تری به شهروندان ارائه دهند.

– استناد به قوانین موضوعه: این دیدگاه بر این باور است که قانون‌گذار صراحتاً این حق را اعطا کرده و نقض آن به معنای نقض اصل حاکمیت قانون است. از نظر آنان، مالکیت در شهر تحت نظارت شدیدتر نسبت به روستا است و محدودیت‌های آن برای نظم اجتماعی ضروری است (احمدی، ۱۳۹۷).

ب) مخالفان (تمرکز بر غصب قانونی و تهدید مالکیت):

این گروه با نگاهی انتقادی به ماده ۱۵، آن را مصداق «غصب قانونی» یا تجاوز به حقوق مالکانه می‌دانند.

– تضاد با اصل تسلیط: آنان معتقدند که مصادره اراده مالک و تحمیل خریدار (شهرداری) به او، نقض آشکار اصل «الناس مسلطون علی اموالهم» است. به باور آنان، شهرداری نمی‌تواند بدون رضایت کامل مالک و پرداخت قیمت واقعی بازار، ملک را تصاحب کند.

– سوءاستفاده و رانت: منتقدان هشدار می‌دهند که ماده ۱۵ اغلب به بهانه «مصلحت عمومی» برای واگذاری زمین‌ها به اقوام و نزدیکان مسئولین شهری یا واگذاری به مجاوران با قیمت پایین‌تر استفاده می‌شود که مصداق بی‌عدالتی است.

– عدم جبران خسارت عادلانه: یکی از دلایل اصلی مخالفت، نحوه قیمت‌گذاری است. آنان استدلال می‌کنند که قیمت‌های اعلامی توسط شهرداری‌ها معمولاً بسیار پایین‌تر از ارزش واقعی است و این امر در عمل به معنای کسر از حق مالک و نوعی مصادره غیرقانونی است (موسوی، ۱۴۰۰).

نتیجه‌گیری این بخش نشان می‌دهد که اگرچه حقوقدانان موافق بر ضرورت این حق برای مدیریت شهر تأکید دارند، اما اکثریت قریب به اتفاق حقوقدانان و فقها بر این باورند که اعمال این حق باید با «تشریفات دقیق»، «قیمت‌گذاری عادلانه مبتنی بر بازار» و «اثبات مصلحت عمومی واقعی» همراه باشد، در غیر این صورت، مصداق تجاوز به حقوق مالکین خواهد بود.

۶- نتیجه‌گیری و پیشنهادها

بررسی‌های انجام‌شده در این پژوهش نشان می‌دهد که ماده ۱۵ قانون شهرداری‌ها، اگرچه ابزاری لازم برای مدیریت و توسعه شهری محسوب می‌شود، اما در حال حاضر با چالش‌های ساختاری و حقوقی جدی مواجه است که تعادل میان «نفع عمومی» و «حقوق مالکانه» را بر هم می‌زند. یافته‌های این مطالعه حاکی از آن است که حق اولویت شهرداری، در صورتی که بدون رعایت دقیق تشریفات قانونی و با تفسیرهای وسیع‌گرایانه اعمال شود، نه‌تنها منجر به تحقق اهداف شهرسازی نمی‌شود، بلکه به عنوان نوعی «تهدید حقوقی» به اصل تسلیط و امنیت مالکیت تلقی می‌گردد.

تحلیل حقوقی ماده ۱۵ نشان می‌دهد که قلمرو اجرای این ماده در اراضی متروکه و طرح‌های شهری نیازمند بازتعریف دقیق است. رویه دیوان عدالت اداری مؤید آن است که هرگونه توسع‌گرایی در اعمال حق اولویت، مشمول نقض حقوق مکتسبه شهروندان است. علاوه بر این، چالش اصلی در حوزه قیمت‌گذاری نهفته است؛ جایی که فرآیندهای ارزیابی دولتی توانایی بازتاب ارزش واقعی بازار را ندارند و این امر منجر به احساس بی‌عدالتی در مالکین می‌شود. بنابراین، حق اولویت شهرداری نمی‌تواند یک حق مطلق باشد، بلکه باید به عنوان یک «صلاحیت مشروط» که منوط به اثبات مصلحت عمومی مسلم و پرداخت قیمت عادله بازار است، پذیرفته شود.

۶-۱- پیشنهادات سیاستی و قانونی

به منظور رفع تعارضات موجود و ایجاد سازوکار حقوقی کارآمد، پیشنهادات زیر ارائه می‌گردد:

۱. اصلاح ماده ۱۵ قانون شهرداری‌ها: پیشنهاد می‌شود تعریف «اراضی مشمول» در این ماده بازنگری شده و محدود به اراضی‌ای شود که نیاز فوری برای خدمات عمومی (مانند معابر، فضای سبز و تأسیسات) وجود داشته باشد. واگذاری اراضی تملک‌شده به اشخاص حقیقی (مجاورین) باید با سخت‌گیری‌های قانونی بیشتری همراه شود تا از رانت‌خواری جلوگیری گردد.

1 Urban Sprawl

۲. ساماندهی فرآیند قیمت‌گذاری: تعیین قیمت زمین‌های موضوع ماده ۱۵ نباید انحصاراً در اختیار کارشناسان شهرداری باشد. پیشنهاد می‌شود کمیته‌های سه‌جانبه متشکل از کارشناسان رسمی دادگستری، نمایندگان مالکین و نمایندگان شهرداری تشکیل شود تا قیمت‌ها مبتنی بر «ارزش واقعی بازار» تعیین گردد.

۳. تقویت نظارت قضایی پیشینی: ایجاد امکان شکایت از مصوبات شهرداری مبنی بر اعمال حق اولویت در مراجع قضایی عمومی یا دیوان عدالت اداری پیش از اجرای نهایی تملک، می‌تواند از تبدیل شدن تصمیمات اداری به حقوق مکتسبه غیرقانونی جلوگیری کند.

۴. شفافیت در تعریف مصلحت عمومی: شهرداری‌ها موظف شوند پیش از اعمال حق اولویت، مستندات فنی و شهری مربوط به نیاز به تملک زمین را منتشر کنند تا شفافیت فرآیند افزایش یابد و از سلیقه‌ای عمل کردن مدیران جلوگیری شود.

در نهایت، حقوق شهری باید به گونه‌ای توسعه یابد که در آن، «نظم شهر» به بهای «نابودی حقوق مالکین» خریداری نشود، بلکه از طریق تعامل سازنده، شفافیت و عدالت در توزیع منافع، تعادلی پایدار میان جامعه و فرد برقرار گردد.

منابع

۱) احمدی، علی. (۱۳۹۷). حقوق شهری و شهرسازی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲) اسماعیلی، محسن. (۱۳۹۸). نظریه حقوق مکتسبه در حقوق عمومی ایران. تهران: انتشارات سروش.
۳) امامی، سیدسعید. (۱۳۹۸). حقوق مدنی: مالکیت. تهران: انتشارات غیاثی.
۴) بجنوردی، سیدمحمدحسین. (۱۳۹۵). شرح لمعهٔ الده. قم: انتشارات جامعه مدرسین.
۵) پیشوا، محمدجواد. (۱۳۹۹). نظامنامه‌های ثبتی و حقوق املاک. تهران: نشر میزان.
۶) جعفری آملی، حسین. (۱۳۹۸). مبانی حقوق مالکیت. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۷) حبیبا، سعید. (۱۴۰۰). حقوق املاک و اراضی: با رویکرد به حقوق شهرسازی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۸) دیوان عدالت اداری. (۱۳۹۹). مجموعه آرای هیئت عمومی در امور اراضی و ابنیه. تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۹) دیوان عدالت اداری. (۱۴۰۰). رأی هیئت عمومی در خصوص واگذاری اراضی موضوع ماده ۱۵ قانون شهرداری. تهران: انتشارات دیوان عدالت اداری.
۱۰) دیوان عدالت اداری. (۱۴۰۲). مجموعه آرای وحدت رویه و هیئت عمومی در امور شهری. تهران: قوه قضائیه.
۱۱) عالمی، رضا. (۱۴۰۱). عدالت توزیعی در حقوق شهری و رویه قضایی دیوان عدالت اداری. مشهد: نشر آگاه.
۱۲) علیجانی، جواد. (۱۴۰۱). حقوق شهرداری‌ها: نظرات و آرای قضایی. تهران: انتشارات حقوقی دادگستر.
۱۳) قانون اصلاح قانون شهرداری‌ها. (۱۳۷۶). ماده ۱۵ و ۸۸. روزنامه رسمی کشور، شماره ۱۵۸۸۲.۵.
۱۴) کاتوزیان، ناصر. (۱۳۹۹). دوره مقدماتی حقوق مدنی: اموال و مالکیت. تهران: نشر میزان.
۱۵) کاتوزیان، ناصر. (۱۴۰۰). حقوق مدنی: حقوق ثبت. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۶) مجلس شورای اسلامی. (۱۳۷۶). قانون اصلاح قانون شهرداری‌ها. روزنامه رسمی کشور، شماره ۱۵۸۸۲.۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۰). اصل ۴۵. تهران: نهاد شورای نگهبان.
۱۷) مجلس شورای اسلامی. (۱۳۷۶). قانون اصلاح قانون شهرداری‌ها. روزنامه رسمی کشور.
۱۸) مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۵). آیین‌نامه اجرایی قانون شهرداری‌ها. تهران: وزارت کشور.
۱۹) موسوی، سیدجلال. (۱۴۰۰). نقد و بررسی حقوقی اختیارات شهرداری‌ها در تملک اراضی. تهران: نشر اطلاعات.