

دیوان عدالت اداری و حمایت از حقوق مکتسبه شهروندان در حوزه شهرسازی: سیاست توازن میان منافع خصوصی و خیر عمومی

نجمه آئینه حیدری (نویسنده مسئول)

دانشجوی دکتری حقوق بین‌المللی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

najme.ayeeneheidri@yahoo.com

محمدرضا ویژه

دانشیار، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

mrezavijeh@atu.ac.ir

چکیده

یکی از مفاهیم نوین در حوزه حقوق اداری، حق مکتسب می باشد، که رسالت اصلی آن، تضمین امنیت حقوقی و صیانت از اعتماد شهروندان در برابر تصمیمات مقامات اداری است. اهمیت این مفهوم در حوزه حقوق شهرسازی دوچندان است؛ چرا که توسعه روزافزون شهرها، اصلاح ضوابط ساخت‌وساز، مداخلات گسترده نهادهای عمومی زمینه بروز تعارض میان منافع عمومی و حقوق مکتسب اشخاص را فراهم می کند. در چنین وضعی، شناسایی دقیق حدود این حق، نقشی اساسی در پیشگیری از تضییع حقوق فردی و تضمین عدالت دارد. دیوان عدالت اداری بعنوان مرجع عام رسیدگی به دعاوی اداری در سال‌های اخیر آرای متعددی در زمینه اختلافات شهرسازی صادر کرده است. این آرا نشان می دهد که دیوان در مواجهه با دعاوی مربوط به حقوق مکتسب، تلاش دارد میان حمایت از حقوق اشخاص و حفظ مصالح عمومی نوعی توازن برقرار کند. مقاله حاضر با رویکردی تحلیلی - توصیفی و با بررسی آرای مرتبط صادره به واکاوی نحوه شناسایی و حمایت از این حق در قلمرو حقوق شهری می پردازد. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که رویکرد دیوان در اصل، حمایتی و در جهت پاسداشت حقوق مکتسب شهروندان است؛ با این حال، این حمایت مطلق نیست و در مواردی که اعمال این حق با منافع عمومی یا ضرورت‌های توسعه شهر در تعارض قرار گیرد، دیوان غالباً با اتخاذ تفسیری مضیق، دامنه حمایت از آن را محدود می کند. بنابراین، تبیین معیارهای تشخیص حق مکتسب و تعیین نسبت آن با منافع عمومی، از مهم‌ترین چالش‌های حقوق شهری در رویه قضایی دیوان محسوب می شود.

واژگان کلیدی

دیوان عدالت اداری، رویه قضایی، حقوق مکتسب، حقوق شهری، منفعت عمومی.

مقدمه

در دنیای امروز، اصول کلی حقوق، بویژه در قلمرو حقوق عمومی بعنوان مبانی پایدار و جهت دهنده به نظام حقوقی شناخته می شوند. مبانی‌ای که نه تنها در شکل گیری قواعد حقوقی نقشی فعال ایفا می نمایند بلکه در موارد سکوت یا ابهام قانون نیز می توانند مسیر تفسیر و اعمال قواعد را مشخص کنند (گرجی ازندریانی، ۱۳۸۹: ص ۹۳). در این میان اصل احترام به حقوق مکتسب از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. «این اصل را باید در فضا و زمینه احترام به «اصول دولت قانونمدار» و «حقوق بنیادین تضمین شده توسط قوانین اساسی» و منافع شکل گرفته شهروندان تحلیل نمود» (هداوند، ۱۳۹۷: ص ۱۵۴) و در معنای عام حقوقی حقوق مکتسب به حقوقی گفته می‌شود که شهروندان بر پایه قوانین، مصوبات و تصمیمات معتبر بدست آورده‌اند و اصل بر آن است که این حقوق بدون مجوز قانونی صریح مورد تعرض یا زوال قرار نگیرد (ارفع نیا و روحانی، ۱۳۹۳: ص ۲). بر همین مبنا حقوق ناشی از قوه قانونگذار را نمی‌توان بوسیله تصمیمات اداری محدود یا نقض کرد مگر آنکه خود قانونگذار صراحتاً چنین تصمیمی را اعطا نموده باشد، بنا به منشأ قانونی خود از طریق سایر نهادهای حاکمیتی قابل توسعه یا تحدید نیست و تنها قانونگذار است که می‌تواند حقوق اعطایی خود را گسترش دهد، محدود یا اساساً لغو کند (یزدانی و توسلی نائینی، ۱۳۹۷: ص ۷۱ و هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ص ۱۵۳).

در حوزه شهرسازی، مسئله حقوق مکتسب اهمیت زیادی می‌یابد، چرا که شهر بسان موجودی پویا، دائماً در حال تغییر و تحول است و ایجاد نظم در آن نیازمند وضع هنجارهایی است که هم با اهداف عمومی سازگار باشد و هم از منافع و حقوق شهروندان حمایت کند (کامیار، ۱۴۰۲: ص ۱۹). بدیهی است استقرار نظامی کارآمد در حوزه حقوق شهرسازی مستلزم تدوین و اجرای مجموعه‌ای هماهنگ از الزامات ضوابطی است که توانایی سامان دادن به طرح‌های شهری مبتنی بر الزامات اجتماعی و معیارهای حقوق عمومی و خصوصی را داشته باشد. «این خط‌مشی‌ها، بی‌شک باید بتوانند خواست‌های مختلف، متنوع و متحول شهروندان را که نوعاً نماینده نقطه نظرات متفاوت، منشعب و پراکنده هستند، تأمین نمایند و این خواست‌ها و انتظارات از یک طرف مربوط می‌شوند به تأمین منافع عمومی به عبارتی بهبود وضعیت عمومی شهر و ایجاد محیطی سالم، مرفه و قابل زیست و از طرف دیگر مربوط می‌شود به تأمین منافع خصوصی اشخاص در ارتباط با برنامه‌های عمومی و طرح‌های شهری، منافع آن دسته از مالکین خصوصی که املاک آنها از اجرای مقررات و ضوابط شهری متأثر شده و حقوق مالکانه آنها در مقام اجرا و اعمال در مواجهه و تزاخم با منافع عمومی قرار می‌گیرد، مالکینی که اغلب آنها دارای ایده‌ها و تصمیمات خاصی برای بهترین وجه استفاده از املاکشان هستند و نحوه استفاده مطلوب و مورد نظر آنها در معارضه با اهدافی قرار می‌گیرد که جامعه و هیأت حاکمه آن در اجرای طرح‌های شهری و برنامه ریزی عمومی نظر دارد» (ترک، ۱۳۷۶: ص ۲). همین تعارض در عمل موجب بروز آرای متفاوت و گاه متعارض در رویه دیوان عدالت اداری درباره حقوق مکتسب شهروندان در حوزه شهرسازی شده است. بر این اساس، راقم این سطور در این مقاله در پی پاسخ به این سوال است که دیوان عدالت اداری بعنوان ناظر قضایی حقوق و منافع شهروندان در مواجهه با تعارض میان منافع عمومی شهرسازی و حقوق مکتسب اشخاص، چه رویکردی اتخاذ نموده است و این رویکرد تا چه اندازه میان سیاست‌های انبساطی و انقباضی در حمایت از حقوق مکتسب در نوسان و چرخش بوده است. همچنین با بررسی رویه قضایی دیوان و تحلیل مفهومی آرای صادره از آن مرجع، چارچوبی روشن از نحوه مواجهه این مرجع با حقوق مکتسب در حوزه شهرسازی ارائه دهد.

۱- چستی حقوق مکتسب و مبانی آن

از دیرباز نسبت به تعریف «حقوق مکتسب» میان دکتترین و حقوقدانان اختلاف نظر و کشمکش وجود داشته است به همین دلیل تعاریف گوناگونی از آن ارائه شده است، در واقع «حقوق مکتسب به حقوقی گفته می‌شود که در اثر رویه‌های اداری و در طول یک زمان معقول و به گونه‌ای قانونی و مشروع برای شهروندان شکل گرفته و ثابت یافته است. این حق امروزه در قالب اصل احترام به حقوق مکتسب در رشته‌های مختلف حقوقی به ویژه در حقوق مدنی، کار، حقوق سندیکایی، حقوق مالکیت فکری، حقوق اداری و استخدامی اهمیت بسزایی دارد؛ چرا که در این گرایش‌های حقوقی میتوان از حقوق اشخاصی صحبت نمود که در بستر زمان و قوانین و مقررات ممکن است در معرض تغییر و تحول قرار گیرند. بنابراین همواره حقوق مکتسبه‌ای وجود دارند که تحت تاثیر دائمی

قوانین و مقررات و سیاست‌ها قرار می‌گیرند. رعایت و احترام به این اصل از جمله موضوعات مبتلا به و مناقشه برانگیز در حقوق اداری و موضوعات مربوط به شهروند و اداره است» (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹؛ صص ۱۵۴-۱۵۳). اصل احترام به حقوق مکتسبه را می‌توان یکی از جلوه‌های اصل امنیت حقوقی دانست. همچنین برخی از نویسندگان حقوق عمومی مبنای احترام به این اصل را در دو اصل «اعمال حقوق و آزادیهای بنیادین» و «حمایت از حقوق ناشی از قراردادها» جست‌وجو کرده‌اند (ویژه، ۱۳۹۰؛ ص ۳۳۶). در واقع، کارکرد اصلی آن برای ایجاد ثبات، اعتماد و امنیت در روابط حقوقی میان افراد جامعه است. چرا که اگر هر مقام اداری با هر تصمیم جدید و قانونگذار با قانون جدید بتواند آثار روابط گذشته را بدون ضابطه بر هم زند، اشخاص دیگر نمی‌توانند بر پایداربودن وضعیت حقوقی خود در آینده اعتماد کنند. از این رو، حفظ استقرار حقوقی ایجاب می‌کند که وقایع و روابطی که در زمان حکومت قانون سابق ایجاد شده‌اند، اصولاً تابع همان قانون قبلی باقی بمانند. «این کار علاوه بر آن که با انصاف و منطق مطابقت ندارد با اعتبار قانون و تصمیمات اداری نیز در تضاد است به علاوه افراد اغلب براساس تصمیم‌های اداری که برای آنها حقوقی پدید آورده است برنامه ریزی کرده و از لحاظ مالی به آن اتکا می‌نمایند بنابراین عطف به ماسبق کردن آنها باعث عدم اطمینان اداری، تباہ شدن انتظارات مشروع و زیان مالی می‌شود» (فلاح زاده، ۱۳۹۴؛ ص ۱۲۷)

برای تحقق حق مکتسب، وجود چند شرط لازم و ضروری است نخست اینکه وضعیت، عمل یا واقعه حقوقی باید در زمان حکومت قانون قدیم آغاز شده و به انجام رسیده باشد و آثار آن در زمان اجرای قانون جدید ظهور کرده باشد دوم اینکه قانون گذشته در زمان خود اجرایی گردیده است سوم اینکه قانون جدید موجب سلب، تحدید و یا تغییر حقوق ناشی از قانون پیشین شود (ویژه و حجتی، ۱۴۰۰؛ ص ۲۸۶) که در میان اصول مورد استناد در حقوق اداری، «اصل انتظار مشروع» نیز از اصولی است که از جهات بسیار با «اصل احترام به حقوق مکتسبه» شباهت داشته است و چه بسا، جای یکدیگر مورد استناد قرارگیرند. اصل «انتظارات مشروع یا موجه»، جزو اصول ماهوی، غیرمدون و مدرن محسوب می‌گردد (گرچی ازندریانی، ۱۳۹۲؛ ص ۲۷۹). با این حال باید میان این دو نهاد تفکیک قائل شد. انتظار مشروع ناظر به خواسته‌ها و توقعات معقولی است که در چارچوب روابط افراد با مقامات اداری در محدوده صلاحیت‌های اختیاری اعطایی شکل می‌گیرد و رشد می‌کند، به گونه‌ای که بی‌اعتنایی به آن می‌تواند موجب ضرر و زیان به منافع شهروندان گردد. حمایت از این انتظارات مستلزم شناسایی و تضمین حقوقی آنهاست (زارعی و بهنیا، ۱۳۹۰؛ ص ۱۵۴). لیکن اصل انتظار مشروع تاکنون مبنای صریح استدلال قضات و دادرسان دیوان عدالت اداری نبوده و در مواردی هم که مجرای اعمال این اصل بوده به حق مکتسب استناد گردیده و یا دعوا مورد پذیرش دیوان قرار نگرفته است.

۲- مفهوم و قلمرو حقوق شهروندی

حقوق شهروندی را می‌توان مجموعه قواعد و مقرراتی دانست که بر نحوه استفاده، نظم‌بخشی، سامان‌دادن به فضای شهری حکومت می‌کند. این شاخه از حق را باید ذیل حقوق عمومی مطالعه و بررسی نمود، چرا که قواعد آن اصولاً آمره و اجرای آن برعهده نهادهای عمومی مثل شهرداریها می‌باشد. هدف اصلی آن تأمین منفعت عمومی و موضوعات اساسی آن نظام حقوقی حاکم بر صدور مجوزهای شهروندی از قبیل پروانه ساختمان، ضوابط تفکیک و تخریب، سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی و مراجع و شیوه‌های حل اختلافات شهری اشاره کرد (کامیار، ۱۳۹۹؛ ص ۶۵).

۳- واکاوی رویه قضایی دیوان عدالت اداری در صیانت از حقوق مکتسب شهری و شهروندی

اصل لزوم استمرار و ثبات اعمال اداری، به ویژه در مواردی جاری است که تصمیمی اداری، امتیازی قانونی را برای اشخاص برقرار کرده باشد، در چنین شرایطی به واسطه ورود حق به قلمرو حقوقی اشخاص بر مبنای یک عمل اداری، خروج یا سلب آن مستلزم وجود دلیل قانونی روشن و اذن صریح قانونگذار است (هداوند، ۱۳۹۷؛ ص ۱۹۳). در این راستا، تفاوت ماهوی میان الغا یا استرداد تصمیمات اداری، بسته به «عام الشمول» یا «انفرادی» بودن آن‌ها تعیین کننده است. درحالی که تغییر یا نسخ تصمیمات عام و قاعده ساز با محدودیت کمتری روبروست، استرداد تصمیمات انفرادی و ابطال آثار آن‌ها (نسبت به گذشته، حال و آینده) مشروط به قانونی بودن، صرفاً با رعایت حقوق مکتسب شهروندان امکان‌پذیر است، در غیر اینصورت افراد می‌توانند به دادگاه صلاحیتدار مراجعه کنند و خواستار جبران خسارت وارده شده گردند (طباطبائی، ۱۳۹۳؛ ص ۳۲۳). مطالعه سیاست رویه‌ای دیوان عدالت

اداری، در حوزه حقوق شهرسازی، گویای فقدان یک وحدت رویه ای ثابت و خلل ناپذیر است؛ به گونه ای که می توان دو رویکرد متمایز را در آرای صادره از این نهاد مشاهده نمود: نخست- رویکرد حمایت گرا؛ در این رویکرد دیوان با تأکید بر اصل امنیت حقوقی، صیانت از حقوق مکتسب شهروندان را در اولویت قرار داده و با اعمال نظارت قضایی بر تصمیمات مراجع اختصاصی اداری بالاخص کمیسیون های شهرداری از نفی یا تضییع حقوق مکتسب شهروندان جلوگیری کرده و اقدام به نقض آرا صادره نموده است. دوم- رویکرد انقباضی و محدودکننده: در مواردی که میان «نفع خصوصی حاصل از حقوق مکتسب» و «مصلح عمومی شهر» تعارض ایجاد می شود، رویه دیوان متمایل به سیاست انقباضی است. در این رویکرد دیوان با ترجیح خیر عمومی بر منفعت فردی، دامنه شمول حمایت از حقوق مکتسب را محدود ساخته و اولویت را به ضرورت های مدیریت شهری و نظم عمومی شهرسازی داده است.

۳-۱- رویکرد دیوان عدالت اداری در ممنوعیت سلب و تضییع حقوق مکتسب در حوزه شهرسازی
نقض حقوق مکتسب شهروندان در حوزه شهرسازی در اشکال گوناگونی ظهور و بروز می یابد که از مهمترین آنها سلب حق مکتسب یا تضییع آثار آن در نتیجه تصمیمات، اقدامات یا مصوبات مراجع اداری است، این در حالی است که رویه قضایی دیوان عدالت اداری نشان می دهد حقوقی که به طور قانونی و بر مبنای تصمیمات معتبر برای شهروندان ایجاد شده، شایسته احترام است و اصولاً از حمایت قضایی برخوردارند و مقامات اداری نمی توانند بدون مجوز صریح قانونی آنها را نفی یا محدود نمایند. بعبارتی صرفاً در چارچوب تصمیمات متخذة قانونی و حدود تعیینی قانونگذار، محدود نمودن حقوق کسب شده وجاهت قانونی و اعتبار اداری دارد. مآلاً دیوان عدالت اداری در آرای متعدد، ضمن تأکید بر اصل امنیت حقوقی و اعتماد شهروندان مصوباتی را که خارج از حدود قانونی منجر به تضییع، تحدید یا نفی حقوق مکتسب اشخاص باشد، مورد ایراد قرار داده و در موارد مقتضی نسبت به ابطال آنان اقدام نموده است، در دعاوی مرتبط با حوزه حقوق شهری و شهرسازی از یک سو در تلاش برای جلوگیری از بی ثباتی در وضعیت حقوقی اشخاص است و از سوی دیگر، مانع از آن می شود مراجع اداری با تصمیمات قانونی لاحق حقوق مکتسبه سابق را نادیده بگیرند یا زایل سازند. در ادامه سطور ذیل، به بررسی آرای شاخص دیوان عدالت اد در زمینه منع سلب و تضییع حقوق مکتسب شهروندان حوزه شهرسازی پرداخته می شود:

۳-۱-۱- ابطال مقررات و تصمیمات ناقض حقوق مکتسب اشخاص ناشی از تغییر کاربری
در نظام حقوقی مالکیت، کاربری های تثبیت شده در املاک و اراضی از جایگاه ویژه ای برخوردارند؛ زیرا پس از استقرار وضعیت حقوقی ناشی از قانون، این انتظار برای شهروندان ایجاد می شود که امتیازات و حقوق کسب شده مترتب بر آن کاربری، حتی در برابر تغییرات و تحولات بعدی ناشی از مداخلات مقامات اداری دستخوش تغییر نخواهد شد و مورد احترام باقی خواهد ماند، بر همین اساس، هرگاه کاربری ملکی مطابق مقررات و ضوابط اعطایی تعیین شده باشد و متعاقب آن فعالیتی نسبت به ملک صورت گرفته باشد، اصل بر آن است که ضوابط و مقررات شهرسازی ناظر بر تغییر کاربری، به سادگی نتواند موجب بی اعتباری حقوق مکتسب ناشی از آن شود، بعبارتی یکی از جلوه های مهم حمایت از حقوق مکتسب آن است که کاربری تثبیت شده املاک با ریشه قانونی، از تعرض تصمیمات لاحق مقامات اداری مصون بمانند، که این مهم خود موجب ثبات در روابط حقوقی و صیانت از اعتماد شهروندان خواهد. سیاست قضایی دیوان عدالت اداری خود مؤید همین نگاه است که تغییرات لاحق در ضوابط و مصوبات شهرسازی فی نفسه مجوزی برای زایل نمودن حقوقی که به طور قانونی برای اشخاص ایجاد شود، به شمار نمی رود. در این راستا، دادنامه شماره ۱۱۸۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۰۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^۱، از جمله نمونه های قابل توجهی است که دیوان در آن به صورت

^۱ رای هیأت عمومی

با توجه به اینکه در ماده ۲ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱ وظایف شورای مذکور احصاء شده است و با عنایت به اینکه اعلام لغو و ابطال پروانه های احداث ساختمان که توسط شهرداری صادر می شود از جمله وظایف مقرر برای شورا در این قانون تعیین نشده است، بنابراین بند ۱ مصوبه ۱۳۹۴/۱۰/۲۱ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران که طی نامه شماره ۶۲۲۲۶/۳۰۰- ۱۳۹۴/۱۱/۱۱ دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری به استاندار قزوین ابلاغ شده و در آن مقرر گردیده:

غیرمستقیم از طریق کنترل صلاحیت به حمایت از حقوق مکتسبه اشخاص پرداخته و با استناد به مفاهیمی مانند تثبیت کاربری، صدور پروانه و آغاز عملیات ساختمانی، بدنبال عدم زوال خودکار این حقوق در اثر مصوبات و تغییرات بعدی شهرسازی است. همچنین کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، به عنوان مرجع قانونی تصویب و تغییر طرح‌های تفصیلی، نقش تنظیم‌گری در تعیین سرنوشت حقوق مالکانه شهروندان ایفا می‌کند. اگرچه این کمیسیون از اختیارات گسترده‌ای در تغییر کاربری اراضی داراست، اما این صلاحیت‌های اختیاری نباید به گونه‌ای اعمال شود که حقوق مکتسبه اشخاص را که در پرتو نظامات قبلی ایجاد شده است، سلب نماید. در واقع، نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات این کمیسیون، منجر به شکل‌گیری رویه‌ای شده است که میان «ضرورت‌های فنی شهرسازی» و «حقوق مکتسب اشخاص» توازن برقرار می‌کند. یکی از آرای مبنایی در این زمینه، رأی وحدت رویه شماره ۷۹ مورخ ۱۳۷۳/۰۷/۱۶^۲ است. هیأت عمومی دیوان در این رأی در مقام تعیین حدود صلاحیت کمیسیون ماده ۵ در تغییر طرح تفصیلی، نسبت به ارائه معیارهایی برای مشروعیت این عمل اقدام می‌نماید که به صورت توافقی باید رعایت شود نخست اینکه تبعیت تشریفات قانونی تهیه طرح اصلاحی از سوی مراجع ذی‌صلاح دوم رعایت معیارهای فنی و تخصصی و سوم تناسب زمین موردنظر از حیث مساحت و موقعیت با نیازهای عمومی شهری و چهارم هماهنگی نهایی با طرح جامع شهر اما نکته محوری این رأی شرط پنجم است که به رعایت حقوق مکتسب اشخاص در اراضی موردنظر اشاره دارد. هیأت عمومی دیوان صراحتاً اعلام می‌نماید تغییر کاربری اراضی شهری به صرف درخواست اشخاص ذی‌نفع بدون توجه به مقررات قانونی و ضوابط فنی به‌ویژه در مواردی که حق استفاده از زمین قبلاً تثبیت شده است و از طریق صدور جواز ساختمانی به مرحله اجرا درآمده، فاقد وجاهت قانونی است.

همسو با این رویکرد رویه‌ای، شعب دیوان نیز در مقام رسیدگی به شکایات موردی، از تضییع حقوق مالکین به واسطه تصمیمات لاحق بلاوجه کمیسیون جلوگیری کرده‌اند. برای نمونه، شعبه ششم دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۷۸۲ مورخ ۱۳۷۳/۰۸/۱۵، مصوبه کمیسیون ماده ۵ دایر بر تغییر کاربری یک پلاک ثبتی از مسکونی به پارک عمومی را ابطال نمود. استدلال شعبه بر این پایه استوار بود که وجود مستحذات در ملک و عدم احراز ضرورت و اولویت فنی برای تغییر کاربری، نشان از تضییع حقوق مکتسب مالک است. این رأی به‌خوبی بیان می‌کند که تغییر کاربری نباید بدون در نظر گرفتن وضعیت اعیانی و حقوق ایجادشده برای مالک صورت پذیرد. بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت که اگرچه کمیسیون ماده ۵ مرجع صالح برای بازنگری در طرح‌های شهری است، اما این صلاحیت محدود در اصل حمایت از حقوق مکتسب قرار دارد. هرگاه ملکی در طرح‌های مصوب قبلی

«کلیه پروانه‌های صادره توسط شهرداری در اراضی هفت سنگان» پس از تاریخ اعلام مصوبه (جلسه مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۲) طرح جامع شهر قزوین به تاریخ ۱۳۹۴/۰۵/۷ لغو و ابطال گردیده و مسئولیت پاسخ‌گویی به هر گونه دعوای مربوط به خسارت بر عهده شهرداری قزوین می‌باشد» در حد «اعلام لغو و ابطال پروانه‌های ساختمانی صادر شده توسط شهرداری با قیود آن» از حدود اختیارات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران خارج است و با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

آرای وحدت رویه

اعمال اختیار مندرج در ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران موضوع تغییر طرح تفصیلی با توجه به تعریف آن به شرح بند ۳ ماده یک قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مستلزم مراعات اصول مربوط به مراحل تهیه و تنظیم طرح اصلاحی و پیشنهاد آن توسط مراجع قانونی ذیربط و توجه به ضوابط و معیارهای فنی و تخصصی از لحاظ احراز ضرورت تغییر طرح و تناسب زمین مورد نظر از حیث مساحت و محل وقوع برای رفع نیازمندیهای عمومی و همچنین منوط به رعایت حقوق مکتسب اشخاص در اراضی مذکور و نهایتاً هماهنگی آن با طرح جامع شهر است. بنابر این تغییر کاربری اراضی شهری به صرف تقاضای اشخاص ذی‌نفع فارغ از مقررات قانونی و اصول فنی مربوط به تاسیسات عمومی شهری به‌ویژه در مورد زمین‌هایی که حق استفاده مجاز از آن‌ها تثبیت شده و با صدور جواز ساختمانی به مرحله اجرا درآمده است، جواز قانونی ندارد و دادنامه شماره ۴۷۱ مورخ ۱۳۷۲/۰۵/۱۲ هیأت تجدید نظر دیوان مبنی بر تایید دادنامه شماره ۱۰۲۳ مورخ ۱۳۷۱/۱۲/۲۳ شعبه نهم دیوان در پرونده کلاسه ۷۰/۸۱۷ که مفید این معنی است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت آخر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع ذیربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

دارای کاربری مشخصی بوده و مالک بر اساس آن، امتیازات قانونی (مانند پروانه ساخت) کسب کرده باشد، کمیسیون ماده ۵ نمی‌تواند با تغییر ناگهانی کاربری، بدون در نظر گرفتن تضرر مالک و بدون پیش‌بینی جبران خسارت، حق مکتسب وی را زایل نماید. این رویه قضایی، تضمینی برای امنیت حقوقی مالکان در برابر تصمیمات متغیر مراجع شهرسازی محسوب می‌شود. از دیگر آرای بارز در این زمینه دادنامه شماره ۱۷۶۴-۱۷۶۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۱ هیات عمومی دیوان عدالت اداری^۳ است که در راستای حمایت از حقوق مکتسب دست به ابتکار جدیدی با عنوان «کنترل تطابق سلسله مراتبی اسناد شهرسازی» نموده است. در این رویکرد دیوان با تأکید بر الزام تبعیت طرح تفصیلی از طرح جامع (به موجب ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و ماده ۸ آیین نامه مصوب ۱۳۷۸)، عملاً کاربری تثبیت شده در سند بالادستی را بر مصوبه مؤخر ترجیح داده و تمرکز رأی بر اصل تبعیت طرح تفصیلی از طرح جامع است و این یکی از سازوکارهای غیر مستقیم صیانت از حقوق مکتسبه اشخاص می‌باشد.

۳-۲- رویکرد دیوان عدالت اداری در «اصل ثبات پروانه‌های ساختمانی صادره و منع عدول یک‌جانبه از آن» مالکان املاک و اراضی قبل از شروع عملیات ساختمانی موظف به اخذ پروانه ساختمانی از شهرداری و سایر مراجع مربوط می‌باشند. پروانه ساختمانی را باید فراتر از یک مجوز ساده اداری دانست، به بیانی دیگر سندی است که حقوق و تکالیف متقابلی را میان مالکین و مرجع صدور پروانه ایجاد می‌کند، همچنین «باید ابزار نظم بخشی به فضای سرزمین، اعمال ضوابط زیست محیطی و بهره‌مندی از دانش ساختمان و همچنین نظارت بر حق همجواری است. آزادی مطلق در امر ساخت و ساز سبب بی‌نظمی در شکل‌دهی به فضای سرزمین می‌شود. پروانه ساختمان ابزار تأمین منافع عمومی در فرآیند شهرسازی است» (کامیار، ۱۳۹۹: ص ۱۸۵). با این حال، در حقوق عمومی ماهیت این سند، «ایجاد حق» است؛ بدین معنا که پس از صدور پروانه و آغاز عملیات اجرایی توسط مالک، یک «اعتبار قانونی» برای وی ایجاد می‌شود که نمی‌تواند با تغییرات بعدی مصوبات اداری لاحق، یک‌جانبه مخدوش گردد. در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، این اصل صراحتاً پذیرفته شده است که نمی‌توان با استناد به تغییرات بعدی در طرح‌های شهری، حقوقی را که پیش‌تر به موجب پروانه ساختمانی قانونی ایجاد شده است، سلب نمود. نماد برجسته این رویکرد، رأی وحدت رویه شماره ۵۴۴ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۷ است. در پرونده مبنای این رأی، شهرداری زنجان با استناد به تغییر طرح تفصیلی، قصد داشت عرض معبر مجاور ملک شکات را از ۱۶ متر به ۸ متر تقلیل دهد که این امر منجر به کاهش امتیازات و حقوق مالکانه آن‌ها

۳- رأی هیات عمومی

با توجه به اینکه مطابق بندهای ۲ و ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن، توسعه و گسترش شهرها و نحوه استفاده از زمین در طرح‌های هادی و جامع مشخص می‌شود و در بند ۳ ماده قانونی مذکور طرح‌های تفصیلی صرفاً بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع برای زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و شبکه عبور و مرور و میزان تراکم جمعیت و غیره تصمیم‌گیری می‌شود و در ماده ۵ قانون تعاریف و محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب سال ۱۳۸۴ نیز تصریح شده که محدوده شهرها در طرح‌های جامع شهری و تا تهیه طرح‌های مذکور در طرح‌های هادی شهر به تصویب مراجع قانونی تصویب‌کننده طرح‌های مذکور می‌رسد و مطابق بند ۲ ماده ۲ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، تصویب طرح جامع از وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است و در ماده ۵ همان قانون نیز تصریح شده که تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر در اساس طرح جامع شهری موثر باشد باید به تأیید شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برسد، بنابراین مصوبه‌های مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۰ و ۱۳۹۳/۱۰/۱۷ کمیسیون ماده ۵ قانون شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در شهر تهران که به موجب آن مقداری از اراضی محدوده شهر خارج شده است خارج از صلاحیت کمیسیون ماده ۵ قانون مذکور است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

۴- رأی هیات عمومی

نظر به اینکه پروانه ساختمانی بر اساس درخواست شهروندان از سوی شهرداری مطابق با اصول شهرسازی و حدوث و ثغور معابر عمومی و وضعیت موجود صادر می‌گردد که مآلاً موجب حقوق مکتسبه‌ای برای اشخاص است سلب حق و یا تغییر آن بدون اجازه قانونگذار فاقد وجاهت و اعتبار می‌باشد. لذا دادنامه شماره ۵۵۰-۵۵۹-۵۴۸-۵۴۷ مورخ ۱۳۷۱/۰۵/۳۱ شعبه ششم بدوی در حدی که متضمن این معنی است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص می‌گردد. این رأی مطابق قسمت اخیر ماده ۲۰ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع ذیربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع می‌باشد.

می‌شد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با تأیید استدلال شعبه ششم، تأکید نمود: «با توجه به اینکه پروانه ساختمانی بر اساس درخواست شهروندان از سوی شهرداری و مطابق با اصول شهرسازی و وضعیت موجود صادر می‌گردد که موجب حق مکتسبه‌ای برای اشخاص است، لذا سلب حق و یا تغییر آن بدون مجوز قانون‌گذار فاقد وجاهت قانونی است». دیوان در این رأی دامنه شمول حق مکتسب را بسط می‌دهد، بگونه‌ای که صدور پروانه ساختمانی از سوی شهرداری بر مبنای درخواست شهروندان، اصول شهرسازی، وضعیت موجود معابر عمومی، فی نفسه موجب حقوق مکتسب برای اشخاص ذینفع است و نکته محوری این رأی تسری حقوق مکتسب به حق مجاورت است، در واقع دایره حق مکتسب صرفاً به حق مالکانه مستقیم محدود نمی‌شود بلکه انتظارات مشروع ناشی از وضعیت شهری (مانند عرض معبر) را هم شامل می‌شود.

بنابراین، از نگاه این ناظر قضایی، «حق مجاورت» و امتیازات ناشی از آن که در پروانه ساختمانی، جزو حقوق مکتسب شهروندان است. حتی اگر ادعا شود که این تغییرات در جهت تأمین «منفعت عمومی» است، نمی‌توان آن را توجیهی برای اغماض حقوق قانونی ایجاد شده سابق دانست. عبارتی، قضات دیوان با این رویکرد، حریم مالکیت خصوصی را در برابر «تغییرات بی‌پایان اداری» مصون داشته و تأکید دارند که امنیت حقوقی و اعتماد مشروع اشخاص مستقل، از تصمیمات متغیر مراجع شهرسازی است.

۳-۱-۳- ممنوعیت سلب اعتبار کاربری قانونی اراضی و املاک

مالکیت را باید کامل‌ترین حق عینی انسان بر مال دانست. قانونگذار تعریف صریحی از مالکیت ارائه نکرده و فقط از مفاد مواد ۲۹ و ۳۰ قانون مدنی می‌توان مالکیت را حقی دانست که شخص در حدود قانون حق هرگونه تصرف و انتفاع در ملک را دارد اما با توجه به اوصاف فوق شاید بتوان در کامل‌ترین تعریف مالکیت را حقی دانست «دایمی که به موجب آن شخص می‌تواند در حدود قوانین، تصرف در مالی را به خود اختصاص دهد و از تمام منافع آن استفاده کند» (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ص ۱۰۹).

منع سلب اعتبار کاربری‌های تثبیت‌شده قانونی املاک در حوزه حقوق شهری و شهرسازی، یکی از جلوه‌های مهم حمایت از مالکیت است. به بیان دیگر، هرگاه بهره‌برداری از ملکی بر اساس ضوابط قانونی حاکم، مشروعیت یافته و در عمل نیز استقرار پیدا کرده باشد، نمی‌توان صرف انتقال مالکیت یا تغییر وضعیت اشخاص، آن را فاقد اثر حقوقی تلقی کرد. این معنا در رویه دیوان عدالت اداری نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

در همین راستا، رأی شماره ۲۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۵/۰۵/۲۴ از آرای مهم در صیانت از حقوق مکتسب ناشی از کاربری و بهره‌برداری قانونی املاک به شمار می‌رود. موضوع این رأی، ابطال بخشی از بخشنامه شماره ۱۲۶۲۶/۴۲۰ مورخ ۱۳۶۴/۰۷/۲۱ معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران بود. در بخش مورد اعتراض بخشنامه مقرر شده بود که اگر اماکن دارای سابقه تجاری به صورت غیرکسبی و از طریق انتقال قطعی واگذار شده باشند، برای مالک جدید حق مکتسبی شناخته نخواهد شد. شاکیان در اعتراض به این حکم، با استناد به حق مالکیت و نیز لوازم قانونی انتقال عین، استدلال کردند که منافع و حقوق متصل به ملک، از جمله حق ناشی از کاربری تجاری تثبیت‌شده، با انتقال ملک زایل نمی‌شود و شهرداری نیز اختیار ندارد بدون مستند قانونی، این حق را از منتقل‌الیه سلب کند. اهمیت این رأی از آن جهت است که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با پذیرش این استدلال، عملاً بر این اصل صحه گذاشت که حقوق مکتسب اشخاص نسبت به نوع استفاده قانونی از ملک، نمی‌تواند به موجب

رأی هیأت عمومی

نظر به وظایف و اختیارات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به شرح مقرر در قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و سایر قوانین مربوط در باب تهیه و تصویب نقشه جامع شهر و تعیین کاربری اراضی واقع در مناطق مختلف شهری و همچنین وظایف و مسئولیت‌های کمیسیون ماده پنج قانون مزبور در تهیه و تصویب نقشه تفصیلی و اعتبار کاربری اراضی و املاک واقع در محدوده شهرها براساس تصمیمات مراجع ذیصلاح فوق‌الذکر و همچنین حقوق مکتسب اشخاص در کیفیت استفاده از اراضی و املاک شهری بر مبنای ضوابط و مقررات مربوط، اطلاق قسمت اخیر بخشنامه شماره ۴۲۰/۱۲۶۲۶ مورخ ۱۳۶۴/۰۷/۲۱ معاون شهرسازی و معماری شهرداری تهران که نافی اعتبار کاربری مجاز اراضی و املاک و حقوق مکتسب اشخاص نسبت به آن است مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات معاونت مذکور می‌باشد. لذا عبارت «بدیهی است در صورتی که اماکن مذکور به صورت غیر کسبی به انتقال قطعی واگذار شده باشد حقوق مکتسبه‌ای جهت مالکین جدید محسوب نخواهد شد» از متن بخشنامه فوق‌الذکر ابطال و حذف می‌شود.

بخشنامه یا تصمیم اداری زایل شود، مگر آنکه قانونگذار به صراحت ترتیب دیگری مقرر کرده باشد. از این منظر، رأی مزبور را باید تأییدی بر اصل لزوم رعایت حقوق مکتسبه در تنظیم و اجرای ضوابط شهرسازی و نیز محدود بودن اختیار مراجع اداری در تعرض به آثار قانونی مالکیت دانست. بر این اساس، اجرای طرح‌های تفصیلی، ضوابط شهری و حتی نظارت‌های شهرداری، باید با رعایت حقوق قانونی و مکتسب اشخاص همراه باشد. مراجع اداری نمی‌توانند با تفسیر موسع از اختیارات خود یا با وضع مقررات داخلی، کاربری‌های تثبیت‌شده و قانونی را زیر سوال ببرند یا آثار حقوقی آن را نادیده بگیرند. نتیجه آنکه در نظام حقوق شهری، سلب اعتبار کاربری قانونی املاک، جز به حکم قانون و با رعایت حقوق مکتسب اشخاص، فاقد وجاهت حقوقی است.

۳-۱-۴- حمایت از مالکیت مشروع و منع تعرض به حقوق مکتسب اشخاص

مالکیت از بنیادین‌ترین حقوق اشخاص به شمار می‌رود. هم در شرع مقدس حمایت از آن با قاعده «الناس مسلطون علی اموالهم» شناخته می‌شود و هم در حقوق موضوعه اصل ۴۷ قانون اساسی مورد حمایت قرار گرفته است. بر این اساس، مالکیت قانونی اشخاص مورد احترام بوده و تعرض به آن جز با شرایط تعیینی قانونگذار ممکن نیست. یکی از جلوه‌های این حمایت، منع محدود سازی و سلب حقوق مکتسبی است که به طور قانونی نسبت به مال برای مالک ایجاد شده است، در رویه دیوان عدالت اداری نیز این اصل مورد تأکید قرار گرفته است. از جمله در رأی شماره ۵۴ مورخ ۱۳۹۱/۰۱/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^۶، بند ۴ مصوبه شماره ۹۱/۳۰۰/۴۹۱۰۵ مورخ ۱۳۹۱/۰۸/۰۷ معاون وزیر و دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ابطال شد. مفاد مصوبه مزبور به گونه‌ای بود که اراضی متعددی را که پیش‌تر در محدوده قانونی شهر قرار داشته و دارای آثار و حقوق مترتب بر این وضعیت بودند، از محدوده قانونی و حریم شهر خارج می‌کرد. این امر، به زعم شکات، موجب بلا تکلیفی اراضی، تعلیق امکان بهره‌برداری و نقل و انتقال و در نهایت تضییع حقوق مکتسب مالکان شده بود و استناد به قاعده فقهی «حرمة مال المسلم کحرمة دمه» عملاً مبنای پذیرش شکایت بوده است نه صرفاً استدلال حقوقی، این نشان از این می‌دهد که حمایت از حقوق مکتسب در حوزه شهرسازی هم ریشه در اصول حقوق اداری (اصل عطف به ما سبق نشدن) و هم در مبانی فقهی مالکیت مشروع دارد که دیوان از هر دو مسیر برای رسیدن به نتیجه استفاده نموده است.

اهمیت این رأی از آن جهت دوچندان است که قائم مقام دبیر شورای نگهبان نیز اطلاق مصوبه مورد شکایت را در مواردی که بدون جبران لازم موجب ورود ضرر به حقوق مکتسب معتبر شرعی اشخاص می‌شود، خلاف شرع اعلام کرده بود. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز با توجه به اینکه مصوبه یادشده به نحو مطلق متضمن محرومیت مالکان از حقوق خویش و تضییع حقوق مکتسب آنان بود، حکم به ابطال آن صادر کرد. از این رأی می‌توان استنباط کرد که تعرض به مالکیت و حقوق مکتسب اشخاص، بدون مبنای قانونی و بدون جبران عادلانه، حتی در قالب تصمیمات و مصوبات شهرسازی، فاقد مشروعیت و اعتبار است.

۳-۲- رویکرد دیوان عدالت اداری در تحدید حقوق مکتسب در پرتو اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی

زندگی در عصر حاضر وجود و حصول امکانات جدید را می‌طلبد؛ احداث و گسترش راه‌ها، شوارع، پارک‌ها و کتابخانه‌های عمومی، مدارس، دانشگاه‌ها و مراکز خدماتی و رفاهی به یکی از ضرورت‌های انکارناپذیر اداره شهری و حکمرانی عمومی تبدیل شده است. به منظور پیشبرد و اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی برنامه‌های شهرداریها و برخی دستگاه‌های دولتی، دستگاه‌های مذکور ناگزیر

^۶ رأی هیأت عمومی

با توجه به اینکه قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۱۰۲/۲۷۵۷۴-۱۴۰۰/۶/۲۴ و در رابطه با جنبه شرعی مقرر مقرر شکایت اعلام کرده است که: «اتلاق مصوبه مورد شکایت از جهت حکم به خروج اراضی از محدوده شهر در مواردی که منجر به ورود ضرر به حقوق مکتسب معتبر شرعی اشخاص بدون جبران لازم می‌شود، خلاف شرع شناخته شد»، بنابراین بند ۴ مصوبه شماره ۱۳۹۱/۸/۷-۴۹۱۰۵/۳۰۰/۹۱ معاون وزیر راه و شهرسازی و دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران که متضمن محرومیت مالکین از حقوق خود و تضییع حقوق مکتسب اشخاص به طور مطلق است، خلاف شرع بوده و با توجه به حکم مقرر در تبصره ۲ ماده ۸۴ و ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مبنی بر لزوم تبعیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از نظریه فقهای شورای نگهبان در خصوص جنبه شرعی مقررات اجرایی، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.

به تحصیل و تملک اراضی و املاک خصوصی اشخاص هستند گاهی اوقات با حصول توافق طرفین و بدون هیچ مشکلی این تحصیل صورت گرفته و به صورت قانونی قرارداد فیما بین طرفین منعقد می شود، ولی در برخی موارد به دلایلی توافق مورد نظر حاصل نشده و انتقال ملک به صورت قهری و در چارچوب اختیارات قانونی حاکمیتی انجام می شود «که به نوعی مخالف با اصل حاکمیت اراده است» (رضوی گل چینی، ۱۳۹۸: ص ۴۶). با این حال در نظام حقوق عمومی، چنین مداخله ای با توجیه تأمین منفعت عمومی در حدود قانون پذیرفته شده است. بعبارتی حقوق مکتسب اشخاص اصولاً مصون از تعرض اند، این مصونیت مطلق نیست و در مواردی که ضرورت عمومی ایجاب کند، قانونگذار امکان تحدید یا حتی سلب این حقوق را مشروط به رعایت ضوابط قانونی و جبران خسارت عادلانه، پیش بینی کرده است. از این منظر، نسبت میان حقوق مکتسب اشخاص و الزامات ناشی از منافع عمومی، از مسائل مهم و چالش برانگیز حقوق شهری و اداری به شمار می رود. در همین چارچوب، بررسی رویه دیوان عدالت اداری نشان می دهد که این مرجع از یک سو بر لزوم صیانت از حقوق مکتسب و منع تعرض خودسرانه مراجع اداری به مالکیت اشخاص تأکید دارد و از سوی دیگر در مواردی که محدودسازی این حقوق مستند به قانون، مبتنی بر ضرورت عمومی و همراه با جبران خسارت باشد، آن را قابل پذیرش می داند. از این رو، نحوه مواجهه دیوان عدالت اداری با مسئله تملکات عمومی و آثار آن بر حقوق مکتسب اشخاص، نیازمند تحلیل دقیق و موردی است.

۳-۲-۱- جواز سلب مالکیت خصوصی در پرتو ضرورت و منفعت عمومی

منفعت عمومی و حقوق خصوصی دو همراه دیرینه تاریخی و در عین حال متعارض در نظام حقوقی معاصرند، با این وجود، پیمان آنها گاهی گسسته و در مقابل یکدیگر قرار می گیرند. این دو به یکدیگر محتاج اند، امنیت یکی وابسته به دیگری است و بالعکس (کامیار، ۱۴۰۲: ص ۲۳). در نظام حقوقی ایران، سلب مالکیت خصوصی صرفاً در صورتی موجه است که از پشتوانه قانونی روشن برخوردار باشد. مراجع اداری نمی توانند خارج از چارچوب قانونی به چنین اقدامی مبادرت ورزند. از این حیث، سلب مالکیت، بلکه امتیازی استثنایی و محدود به ضرورت و منفعت عمومی است نه یک اختیار مطلق در دست مقامات اداری و صرفاً باید همراه با رعایت تشریفات قانونی با تفسیری مضیق و پرداخت غرامت عادلانه اعمال شود.

در همین راستا، قانونگذار در مقرراتی همچون لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و نیز قانون راجع به نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری ها مصوب ۱۳۷۰، سازوکارهای حقوقی لازم برای تملک اراضی خصوصی را پیش بینی کرده است. بر مبنای این مقررات، تصرف املاک اشخاص تنها در صورتی مجاز است که ضرورت اجرای طرح عمومی احراز شود با یک فرآیند اداری و قضایی صورت پذیرد و حقوق مالکانه اشخاص از طریق کارشناسی و پرداخت بهای عادلانه جبران گردد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و آرای شعب این دیوان نیز در مقاطع مختلف بر این اصل تأکید کرده اند که هرچند اجرای طرح های عمومی می تواند موجب محدود شدن برخی حقوق مالکانه شود، این محدودیت باید در حدود قانون و با رعایت جبران خسارت باشد. برای نمونه، در خصوص بند ۹ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، در برهه ای رویه قضایی دیوان چنین استنباط کرد که تصرفات مورد نظر قانونگذار در حکم ایجاد حق ارتفاق برای دولت است و در نتیجه، در قبال آن وجهی به مالک پرداخت نمی شود. این رویکرد، هرچند بعدها با تحول در نظر فقهای شورای نگهبان و تغییر در مبانی استدلالی مورد بازنگری قرار گرفت، در مقطعی به محدود شدن حقوق مکتسب برخی اشخاص در راستای تأمین منافع عمومی انجامید. در همین زمینه، رأی وحدت رویه شماره ۱۱۴ مورخ ۱۳۷۲/۰۶/۲۰^۷ نیز گامی مهم در جهت تقویت حمایت از حقوق مالکانه به شمار می رود؛ زیرا بر لزوم پرداخت حقوق صاحبان اراضی مشمول طرح بر اساس مقررات کارشناسی و به قیمت روز تأکید کرده است. آنچه در این رأی باید مدنظر قرار گیرد این می باشد که دیوان استدلال شرکت ملی گاز مبنی بر اینکه اساسنامه ی خودش (فقط جبران اعیانی، نه بهای

^۷ مستفاد از مقررات مذکور در رأی شعبه ششم دیوان عدالت اداری این است که مجریان طرح و دستگاه های اجرایی باید حقوق صاحبان اراضی مشمول طرح را بر اساس مقررات کارشناسی و بر مبنای بهای روز تادیه نمایند، از این رو رأی یاد شده در مقام معارضه با رأی شعبه پانزدهم دیوان عدالت اداری منطبق بر موازین قانونی تشخیص و مورد تأیید قرار می گیرد و تعارضی بین شعب ششم و نهم مشهود نگردید.

زمین را مقرر می‌نمود) که می‌تواند بر قانون عام تملک (۱۳۵۸) مقدم باشد، رد می‌نماید و قانون عام حمایت از مالکین را بر مقررات اختصاصی نهادهای اجرایی ترجیح داده است که می‌تواند یادآور «سلسله مراتب قواعد در حمایت از حقوق مکتسب» باشد. این رأی در واقع نشان می‌دهد که حتی در فرض تقدم منافع عمومی، جبران عادلانه خسارت، شرط اساسی مشروعیت مداخله در مالکیت خصوصی است از سوی دیگر، رویه دیوان عدالت اداری به این نکته نیز توجه داشته که تملک اراضی باید متناسب با نیاز واقعی طرح عمومی باشد. در رأی شعبه چهارم تجدیدنظر مورخ ۱۳۹۵/۰۴/۰۳، دیوان تصریح کرده است که تصرف مازاد بر میزان مورد نیاز برای اجرای طرح، از شمول مقررات تملک قانونی خارج است و چنین اقدامی نمی‌تواند صرفاً با استناد به ضرورت عمومی توجیه شود. بنابراین، هرگونه تملک قهری باید از حیث موضوع، میزان و ضرورت، محدود به حدود واقعی طرح باشد. بر این اساس، می‌توان گفت که رویه دیوان عدالت اداری در مواجهه با سلب مالکیت خصوصی، بر یک منطق دوگانه استوار است: از یک سو، امکان تملک برای اجرای طرح‌های عمومی را به رسمیت می‌شناسد؛ و از سوی دیگر، آن را مقید به ضرورت قانونی، رعایت تشریفات اداری و قضایی و جبران خسارت عادلانه می‌داند. نتیجه آنکه سلب مالکیت خصوصی صرفاً بعنوان استثنایی محدود و قانون‌مند قابل پذیرش است.

۳-۲-۲- تغییر کاربری به سبب تامین منفعت عمومی: توازن میان ضرورت‌های شهری و حمایت از حقوق مالکانه

در نظام حقوقی شهری و شهرسازی، تغییر کاربری املاک از کاربری‌های انتفاعی به کاربری‌های عمومی مانند فضای سبز، ابزاری برای تأمین سرانه‌های خدماتی شهر محسوب می‌شود. با این حال، دیوان عدالت اداری در مواجهه با این اقدام، رویکردی دوگانه و مشروط اتخاذ کرده است که بر «توازن میان ضرورت عمومی و حق مالکانه» استوار است. از یک سو، رویه قضایی، کمیسیون ماده ۵ را به عنوان مرجع تخصصی و دارای صلاحیت قانونی برای تغییر کاربری به رسمیت می‌شناسد. چنان‌که در دادنامه شماره ۶۱۷-۶۱۸ مورخ ۱۳۷۴/۰۶/۱۱ (شعبه پنجم دیوان)، تصریح شده است که با احراز قانونی بودن مصوبه کمیسیون ماده ۵ مبنی بر تغییر کاربری به فضای سبز، شهرداری تکلیفی به صدور پروانه ساختمانی با کاربری پیشین ندارد. در این دیدگاه، «انتظار قانونی» مالک برای ساخت‌وساز، مغلوب «صلاحیت قانونی» نهاد برنامه‌ریزی شهری می‌گردد و دیوان با رد شکایت مالک، بر عدم تحقق حق مکتسب نسبت به ساخت‌وساز در کاربری‌های تغییر یافته تأکید می‌ورزد. با این وجود، دیوان عدالت اداری، این «صلاحیت تغییر کاربری» را به معنای نادیده گرفتن حقوق مالی اشخاص نمی‌داند. در دادنامه شماره ۴۰۵ الی ۴۰۷ مورخ ۱۳۷۴/۰۴/۲۷ (شعبه سوم دیوان)، ضمن تأیید اقدام کمیسیون ماده ۵ در اختصاص پلاک به طرح پارک عمومی، بر یک شرط اساسی تأکید شده است: حق مراجعه مالک به شهرداری برای دریافت حقوق مالکانه. در این پرونده، هرچند دیوان با خواسته شاکی مبنی بر ابطال مصوبه و صدور مجوز ساخت مخالفت نمود، اما در قسمت اخیر دادنامه، با صراحتی قابل تأمل، حق شاکی را برای مطالبه حقوق مالکانه محفوظ دانست. نتیجه اینکه، رویه دیوان عدالت اداری در این پرونده‌ها، در پی ترسیم مرز تحدید مجاز است: شهرداری و کمیسیون ماده ۵ مجازند کاربری را به نفع عمومی تغییر دهند، مشروط بر آنکه این اقدام، نه به مثابه «مصادره»، بلکه به مثابه «تملک همراه با جبران خسارت» نگریسته شود. بدین ترتیب، «عدم صدور پروانه ساختمانی» تنها زمانی با اصول عدالت حقوقی سازگار است که شهرداری همزمان آمادگی خود را برای «پرداخت حقوق مالکانه» و تملک ملک وفق مقررات قانونی ابراز دارد.

نتیجه‌گیری

بیان جایگاه حقوق مکتسب در حوزه شهر و شهرسازی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، مبانی و شرایط ایجاد حق مکتسب و مفهوم حقوق شهرسازی هدف نهایی این پژوهش بود. حقوق مکتسب به عنوان محصول اعمال قانون ایجاد شده توسط مقنن، بنا بر منشأ قانونی خود از طریق سایر نهادهای حاکمیتی قابل توسعه یا تحدید نبوده و تنها قانونگذار می‌تواند حقوق اعطایی خود را گسترش دهد، محدود نماید یا اساساً لغو کند (آگاه، ۱۳۸۹: ص ۴۲). بررسی رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در حوزه حقوق

مکتسب شهروندان در قلمرو شهرسازی، نشان می‌دهد که این نهاد در طول نیم قرن سابقه دادرسی در تلاش بوده است تا میان دو اصل بنیادین یعنی امنیت حقوقی و اعتماد مشروع شهروندان از یک سو مصلحت و خیر عمومی و ضرورت شهرنشینی از سوی دیگر توازن برقرار نماید که این دو رویکرد در دیوان یک رویه خطی و ثابت ندارند بلکه طیف وسیعی از پاسخ‌های موردی به اقتضای هر پرونده را شکل می‌دهد. در رویکرد نخست با عنوان «ممنوعیت سلب و تضییع حقوق مکتسب» در رویه دیوان حقوقی که به طور قانونی و بر مبنای تصمیمات معتبر اداری اعم تثبیت کاربری، آغاز عملیات اجرایی، صدور پروانه ساختمانی برای شهروندان ایجاد شده در برابر تغییرات یک طرفه مراجع شهرسازی مصون از تعرض می‌ماند و از ابزارهای استدلالی متنوعی مانند تعیین معیارهای چندگانه مشروعیت تغییر کاربری (رای وحدت رویه ۱۳۷۳/۷۹) تا کنترل صلاحیتی مراجع تصمیم گیرنده (دادنامه ۱۳۹۵/۱۱۸۴)، کنترل سلسله مراتبی اسناد شهرسازی و الزام به تبعیت از طرح تفصیلی (دادنامه ۱۷۶۴-۱۳۹۹/۱۷۶۵) و استناد به مبانی فقهی مالکیت در کنار اصول حقوق اداری مدرن بهره برده است. در مقابل رویکرد دوم با عنوان تحدید حقوق مکتسب در پرتو اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی نشان می‌دهد این حمایت مطلق و بی قید و شرط نیست. در مواجهه با تملک اراضی برای اجرای طرح‌های عمرانی (دادنامه ۱۳۷۲/۱۱۴) یا تغییر کاربری به فضای سبز (دادنامه های ۶۱۷-۶۱۸ و ۴۰۵ الی ۴۰۷ مورخ ۱۳۷۴) دیوان صرف وجود حقوق مکتسب را مانعی در برابر ضرورت‌های زندگی شهری قلمداد ننموده است و پذیرش این تحدید یا سلب حقوق مکتسب منوط به رعایت تشریفات قانونی، نیاز واقعی و از همه مهمتر پرداخت غرامت و جبران خسارت است. این یافته‌ها ضمن پاسخ به پرسش اصلی پژوهش مبنی بر نوسان سیاست‌های انبساطی و انقباضی، نشان می‌دهد که این نوسان را نباید بی ثباتی رویه‌ای تلقی نمود بلکه نمود تلاش‌های یک نهاد قضایی برای احراز و احترام به حقوق مکتسب شهروندان در میان مصادیق بی پایان حقوق شهرسازی است.

فهرست منابع

منابع فارسی

- آگاه، وحید. (۱۳۸۹). حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی. چاپ اول. تهران: انتشارات جنگل.
- بهنیا، مسیح. (۱۳۸۹). تأمل بر ایراد تراحم اصل انتظار مشروع با برخی از اصول حقوق اداری. نشریه حقوق اساسی، ۷(۱۳).
- ترک، مهری. (۱۳۷۶). اصول حقوقی حاکم بر مقررات شهرسازی در ایران، آمریکا و انگلیس. رساله دوره کارشناسی ارشد حقوق خصوصی. به راهنمایی محمود کاشانی. تهران: دانشگاه شهید بهشتی. دانشکده حقوق.
- دادنامه شماره ۱۱۸۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۰۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- دادنامه شماره ۱۷۶۴-۱۷۶۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- دادنامه شماره ۴۰۵ الی ۴۰۷ مورخ ۱۳۷۴/۰۴/۲۷ شعبه سوم دیوان عدالت اداری
- دادنامه شماره ۴۰۵ الی ۴۰۷ مورخ ۱۳۷۴/۰۴/۲۷ شعبه سوم دیوان عدالت اداری
- دادنامه شماره ۶۱۷-۶۱۸ مورخ ۱۳۷۴/۰۶/۱۱ شعبه پنجم دیوان عدالت اداری
- دادنامه شماره ۷۸۲ مورخ ۱۳۷۳/۰۸/۱۵ شعبه ششم دیوان عدالت اداری
- رای شماره ۲۲۳ مورخ ۱۳۸۵/۰۵/۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص ابطال بخشی از بخشنامه شماره ۱۲۶۲۶/۴۲۰ مورخ ۲۱/۰۷/۱۳۶۴ معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران
- رای شماره ۵۴ مورخ ۱۴۰۱/۰۱/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص بند ۴ مصوبه شماره ۴۹۱۰۵/۴۹۱۰۳۰ مورخ ۱۳۹۱/۰۸/۰۷ معاون وزیر و دبیر شورای عالی شهرسازی و معماری
- رای وحدت رویه شماره ۱۱۴ مورخ ۱۳۷۲/۰۶/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- رای وحدت رویه شماره ۵۴۴ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- رای وحدت رویه شماره ۷۹ مورخ ۱۳۷۳/۰۷/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

رضوی گل چینی، حسین. (۱۳۹۸). بررسی شیوه تملک اراضی و املاک توسط سازمان های دولتی و شهرداریها و تعارض آن با حقوق مالکانه در قوانین موضوعه ایران و رویه قضایی. مجله علمی علوم اسلامی انسانی، ۵(۱۲).

زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا. (۱۳۹۰). تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری. فصلنامه علمی راهبرد، ۲۰(۴۱).

طباطبائی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۹۳). حقوق اداری. چاپ نوزدهم. تهران: انتشارت سمت.

فلاح زاده، علی محمد. (۱۳۹۴). حقوق اداری تطبیقی عدالت رویه ای. چاپ اول. تهران: انتشارات شهردانش.

قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱

قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲

قانون راجع به نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری ها مصوب ۱۳۷۰/۰۸/۲۸

کاتوزیان، ناصر. (۱۳۹۰). اموال و مالکیت. چاپ سی و پنجم. تهران: نشر میزان.

کامیار، غلامرضا. (۱۴۰۲ ج). حقوق شهری و شهرسازی. چاپ یازدهم. تهران: انتشارات مجد.

کامیار، غلامرضا. (۱۳۹۹ الف). حقوق ساختمان. چاپ دوم. تهران: انتشارات مجد.

گرچی ازدریانی، علی اکبر. (۱۳۸۹). مبانی حقوق عمومی. چاپ دوم. تهران: انتشارات جنگل جاودانه.

لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۰۷

هداوند، مهدی و علی مشهدی. (۱۳۸۹). اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری) همراه با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، سوئیس، آلمان، مصر، لبنان، انگلیس و آمریکا. مرکز مطالعات توسعه قضایی معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه. چاپ اول. تهران: انتشارات خرسندی.

هداوند، مهدی. (۱۳۹۷). درآمدی بر نظریه عمومی اسباب زوال عمل اداری. فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ۱۵(۱)، ۱۷۷-۲۱۰.

ویژه، محمدرضا و مهدی حجتی. (۱۴۰۰). تضمین و حمایت از حق های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری. فصلنامه حقوق اداری، ۸(۲۶).

ویژه، محمدرضا. (۱۳۹۰). مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی. چاپ اول. تهران: انتشارات جنگل.

یزدانی، رسول و منوچهر توسلی نائینی. (۱۳۹۷). نقش دیوان عدالت اداری در تضمین و تحقق حقوق شهروندی. فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ۱۴(۳۸).