Compulsory purchase of lands and implementation of public plans in the Iranian and British legal systems

Farhang Faghih Larijani
Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Law and Political Sciences, Mazandaran University, Babolsar, Iran, Farhanglaw@yahoo. Com

Date Received: 2023/06/18
Date of Release: 2023/08/29

Abstract:
Compulsory acquisition of real estate is a method of implementing public plans by which people's lands and properties are compulsorily purchased through administrative and legal processes; In most legal systems, the transfer of ownership and possession of lands for public use is done in exchange for compensation of the damages caused to the owners and rights holders. The purpose of this paper is to provide a legal analysis of how to determine the compensation for compulsory purchases in Iran compared to the British legal system so that the legal shortcomings of compensation and the grounds for its correction are provided. In Iran's legal system, due to the prominence of "the principle of dominion over property" in Islamic jurisprudence and the background of guaranteeing private property in civil law, the principle of securing public interests as a legal principle has not been explicitly recognized, and has not established its place in legal doctrine. This analysis, in "non-use of the title of "compulsory purchase" in the laws related to public projects, "non-exact use of the term compensation or damage in the "land Acquisition laws" as well as "no provision for compensation for the various types of damages" has been reflected. in contrast, in British law, the result of the conflict between the principle of respect for private property and the principle of providing public benefits was the recognition of the principle of fairness and equivalence in compensation, which has provided a fair and consistent legal order. While in Iran, the focus is on ownership of property and rights and payment of the property price, and compensation methods do not include various divisions.
K**eywords:** Compulsory purchase, Compensation, Public plans, British law

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

فصلنامه حقوق اداری

سال یازدهم، پاییز ۱۴۰۲، شماره ۳۶

مقاله علمی پژوهشی

جبران خسارت ناشی از تملّک قهری املاک و اجرای طرح‌های عمومی در نظام حقوقی ایران و انگلستان

فرهنگ فقیه لاریجانی[۱]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۲۸
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۶/۰۷

چکیده

تملک قهری املاک، روشی برای اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی است که به موجب آن اراضی و املاک اشخاص با طی تشریفات اداری و قانونی به صورت اجباری خریداری می‌شوند؛ در غالب نظام‌های حقوقی، انتقال مالکیت و تصرّف اراضی و املاک برای بهره‌برداری عمومی، در ازای جبران خسارت‌های وارد شده به مالکان و صاحبان حقوق انجام می‌شود. هدف این مقاله، ارائه تحلیلی حقوقی از چگونگی تعیین غرامت تملّک قهری املاک در ایران و انگلستان است تا کاستی‌های حقوقی جبران خسارت اجرای طرح‌های عمومی مشخص و زمینه‌های اصلاح و رفع آن فراهم شود. در نظام حقوقی ایران، با توجه به برجستگی قاعده تسلیط در سنت فقهی و قدمت تضمین مالکیت خصوصی در قانون مدنی، اصل تأمین منافع عمومی به عنوان یک اصل حقوقی، صراحتاً مورد شناسایی قرار نگرفته و جای خود را در دکترین حقوقی تثبیت نکرده است. این تحلیل، در «عدم استفاده از عنوان تملّک قهری در قوانین مربوط به طرح‌های عمومی و عمرانی»، «عدم به کارگیری دقیق اصطلاح غرامت یا خسارت در قوانین تملّک» و نیز «عدم پیش بینی جبران اقسام خسارت‌های قابل تحقّق در تملک‌های قهری» بازتاب یافته است. در مقابل، در حقوق انگلستان، حاصل تعارض و برخورد میان اصل احترام مالکیت خصوصی و اصل تأمین منافع عمومی، شناسایی و تعبیه اصل انصاف و تعادل در پرداخت غرامت بوده است که نظم حقوقی عادلانه و منسجمی را فراهم نموده است. در حالی که در ایران، تمرکز بر مالکیت عین و حقوق و پرداخت قیمت ملک است و روش‌های جبران خسارت شامل شقوق متنوعی نمی‌شود.

واژگان کلیدی: تملک قهری، غرامت، طرح عمومی و عمرانی، حقوق انگلستان

۱. استادیار گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران.
Farhanglaw@yahoo. com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

مقدمه

«تملّک قهری املاک[1]» روشی برای اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی است که در نظام حقوقی ایران نیز مورد شناسایی قرار گرفته و بر مبنای آن، اراضی و املاک اشخاص با طی تشریفات اداری و قانونی به صورت اجباری خریداری می‌شوند. فرهنگ حقوقی بلک، تملّک قهری را قدرت استفاده عمومی از املاک خصوصی اشخاص تعریف کرده است. تملک قهری املاک ناظر بر مواردی است که دولت بنا بر ضرورت‌های عمومی و برای تأمین نفع عمومی، از طریق سازمان‌های خود بر بخشی از املاک یا زمین اشخاص به صورت موقّت یا دائم تسلّط می‌یابد. (Campell black, 1968: 616) «اصل ضرورت جبران خسارت» و پذیرش مسوولیت دولت‌ها در غالب نظام‌های حقوقی، ایجاب می‌کند که انتقال مالکیت و تصرّف اراضی و املاک برای بهره برداری عمومی، در ازای پرداخت غرامت و جبران خسارت‌های وارد شده به مالکان و صاحبان حقوق باشد.

«غرامت»[2] و جبران خسارت ناشی از تملّک املاک، در کانون فرایند قانونی اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی قرار دارد. پرداخت غرامت از سوی دستگاه‌های اجرایی، در ازای اینکه اشخاص، خانه، زمین یا ابزارهای زندگی خود را از دست می‌دهند، ممکن است به صورت جبران مالی یا اعطای زمین یا بنای معوّض باشد. در حقوق انگلستان، پرداخت غرامت روشی است برای جبران خسارت‌های وارد شده به اشخاص که باید با رعایت اصول برابری و تعادل[3] اجرا شود. معیاری که می‌توان برای رعایت اصل کلیدی تعادل در پرداخت غرامت ارائه داد این است که پرداخت غرامت به عنوان نتیجه تملّک قهری، نه باید موجب ثروتمند شدن مالکان متأثر از طرح شود و نه باعث فقیر شدنشان؛ (Keith and et al, 2008:23) البته این نکته که آیا در تملّک قهری املاک، خسارت وارد شده به مالک یا متصرّف به طور کامل جبران می‌شود، در بسیاری از موارد محل تردید است و با قاطعیت نمی‌توان گفت که با پرداخت غرامت، اشخاص متأثّر از طرح، به وضعیت پیش از اجرای آن باز گشته‌اند.

در نظام حقوقی ایران، در قوانین مربوط به تملّک و اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی، از اصطلاحِ حقوقی «غرامت» استفاده نشده است و به نظر می‌رسد که قوانین در این زمینه، جبران خسارت ناشی از اجرای طرح را با «پرداخت بها و قیمت ملک» یا «عوض آن» برابر انگاشته‌اند. همچنین در نظام حقوقی ایران مانند انگلستان، مبنای اصلی و اولیه تعیین بهای ملک، توافق طرفین یعنی دستگاه مجری طرح و مالک است. این در حالی است که به دلیل برخی ابهام‌های حقوقی در تعیین تاریخ تصویب طرح و مهلت‌های قانونی مربوط به آن (به ویژه در طرح‌های شهری) و نیز موانع اجرایی مانند عدم امکان

1. Compulsory purchase (Eminent Domain)
2. Compensation
3. Equity and equivalence Principles

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

شناسایی مالک یا عدم توافق طرفین، در بیشتر موارد، طرح‌های عمومی و عمرانی، از طریق فرایند قهری و بدون تراضی بین طرفین اجرا و میزان غرامت از طریق هیأت کارشناسی مشخّص می‌شود. در مقابل در نظام حقوقی انگلستان، اگرچه توافق همچنان مبنای اصلی تعیین غرامت است، اما «بهای مورد درخواست مالک» مبنای اولیه و اصلی است و در صورت عدم توافق، میزان آن توسط دادگاه تعیین خواهد شد. در اکثر نظام‌های حقوقی توسعه یافته به ویژه انگلستان، پرداخت غرامت برای همه اشخاصی که به نحوی از اجرای طرح اثر پذیرفته‌اند، پیش‌بینی و در قالب‌های مختلف اثرگذاری طرح و ورود خسارت به املاک و صاحبان حق شناسایی شده است؛ در حالی که در ایران، تمرکز بر مالکیت عین و حقوق است و روش‌های جبران خسارت، شامل شقوق متنوعی نمی‌شود. پرسش و مسأله این پژوهش، ارائه تحلیل حقوقی جامع از چگونگی تعیین و پرداخت غرامت تملّک قهری املاک در ایران در مقایسه با نظام حقوقی انگلستان است تا کاستی‌های حقوقی جبران خسارت اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی مشخص و زمینه‌های اصلاح و رفع آن فراهم شود. با این رویکرد، در این مقاله حق‌های موضوع تملّک، اصول و معیارهای تعیین غرامت و شیوه‌های جبران آن، با روشی توصیفی- تحلیلی مورد بررسی و واکاوی قرار خواهد گرفت.

۱. موضوع تملّک قهری (حق‌های قابل جبران در اجرای طرح‌های عمومی)

اجرای طرح‌های عمومی و تملّک قهری املاک توسط دولت می‌تواند به گونه‌های مختلفی بر حق‌های مالکانه یا سایر حقوق اشخاص و شهروندان اثر بگذارد. کامل‌ترین نمونه آن، از دست دادن مالکیت خصوصی بر زمین و ساختمان‌ها است. گاهی نیز ممکن است اجرای طرح باعث ورود خسارات تجاری و اقتصادی به اشخاص شود؛ مانند آنکه کشاورزان را از زمینشان و کاسبان را از محل و وسیله امرار معاششان محروم می‌کند. علاوه بر این موارد، گاهی ممکن است اجرای طرح، موجب ایجاد محدودیت‌هایی در استفاده از زمین شود؛ مثل اینکه بخش خاصی از زمین برای حق ارتفاق یا عبور خط لوله و کابل تملّک شود که در این صورت اجرای طرح، مستلزم ورود به آن بخش برای انجام تعمیرات نیز می‌شود. ضمن اینکه ایجاد اختلال مانند سر و صدا، گرد و غبار، بو و غیره نیز می‌تواند حقوق مجاوران را تحت تأثیر قرار داده و موجب کاهش ارزش زمین شود. همه این موارد، نشانگر آن است که انواع حق‌هایی که ممکن است در زمین و بنا وجود داشته باشند، در درجات و مراتب مختلف می‌توانند موضوع تملّک قهری و اجرای طرح‌های عمومی قرار گیرند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

۱-۱. حق‌های قابل جبران در حقوق انگلستان

در حقوق انگلستان در یک تقسیم‌بندی کلی مال به دو دسته واقعی[۱] و شخصی[۲] تقسیم می‌شود. اموال واقعی، شامل اموال غیر منقول یعنی زمین و هرآنچه به زمین متصّل است، می‌شود. اموال شخصی، اموال منقول و هر مالی را که مال واقعی به شمار نرود، در بر می‌گیرد. به عبارتی اموال شخصی مشتمل بر تمام چیزها و حق‌هایی است که می‌توان داشت و مالک شد به جز زمین و یا ساختمان‌ها. در نظام حقوقی انگلستان، آنچه موضوع تملّک قهری قرار می‌گیرد، اموال واقعی است. حق‌ها و منافعی که در زمین وجود دارند، یعنی حقوق عینی نیز می‌توانند به تبع موضوع تملّک قهری قرار گیرند. (McLeod, 2010:194-195)

مهم‌ترین مفهومی که در حقوق انگلستان به عنوان موضوع تملّک قهری به کار می‌رود، «زمین»[۳] است؛ زمین در چارچوب حقوق انگلستان، مفهوم گسترده‌ای دارد که به نظر می‌رسد با اصطلاح عامِ «اراضی و املاک» در حقوق ایران تطابق بیشتری دارد. زمین در حقوق انگلستان شامل زمین، چیزهایی که متصّل به آن است مانند ساختمان‌ها و همچنین حقوقی مانند حق ارتفاق می‌شود. طبق قانون تفسیر[۴][۵] مصوّب ۱۹۷۸، اصطلاح «زمین» علاوه بر اراضی پوشیده از آب، هر نوع مِلک، منفعت، حق ارتفاق و سایر حق‌های موجود در زمین یا نسبت به زمین، شامل ساختمان‌ها و سازه‌های دیگر را نیز در بر می‌گیرد. بنابراین طیف گسترده و متنوّعی از حق‌های مالکانه می‌تواند موضوع تملّک قهری و اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی قرار گیرد.

در حقوق انگلستان، ممکن است اجرای طرح و تملّک قهری با اخذ زمین یا بدون گرفتن آن باشد. در مواردی که زمین از مالک یا متصرّف گرفته می‌شود، حق‌های قابل جبران می‌تواند شامل مصادیق زیر باشد:

منافع موجود در زمین بر مبنای بهای بازار[۶].

---

1. Real property
2. Personal property
3. Land
4. Interpretation Act 1978

۵. قانون تفسیر ۱۹۷۸، قانون مصوّب پارلمان بریتانیا است که در آن مقررات جامعی برای تفسیر قوانین پارلمان انگلستان، ولز و اسکاتلند به تصویب رسیده است و شامل ساختار واژگان و تعریف عبارات و اصطلاحات خاص در مصوبات و اصلاح یا لغو آن‌ها می‌شود. این قانون برای رعایت اختصار در متن قوانین و بسط و تفسیر زبان قوانین مصوّب پارلمان به صورت کلی تصویب می‌رسد. پیش از قانون تفسیر مصوّب ۱۹۷۸، مشابه همین قانون، قانون تفسیر ۱۸۸۹ و ۱۹۰۱ به تصویب رسیده بود.

6. Market value of the interest in the land taken

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

پرداخت‌های مربوط به «مزاحمت و اختلال»[1] برای جبران ضرر ایجاد شده به خاطر از دست دادن تصرّف زمین و ضررهای دیگر که مستقیماً بر پایه ارزش زمین ایجاد نشده‌اند؛ مانند هزینه تخلیه ملک و هزینه‌های قانونی برای جابجایی به ملک جایگزین.

پرداخت‌های مربوط به «عسر و حرج»[2] یا سختی و ناراحتی ناشی از درخواست فروش یا جابجایی ملک در زمانی که مورد رضایت ذیحق نیست.

پرداخت برای تأثیر آسیب رسان تملّک قهری بابت خسارت به ارزش ملک به دلیل تفکیک و تجزیه آن در اثر اجرای طرح مانند آنکه جاده‌ای از میان زمین عبور کند و دسترسی به بخشی از زمین ممکن نباشد. (Department for Levelling Up, Housing and Communities Fry, 2019:37)

در حقوق انگلستان، هر کس که در اثر اجرای طرح عمومی مجبور به ترک محل سکونت خود شود، می‌تواند مدعی پرداخت خسارت مسکن شود. از شروط ادعای این خسارت، سکونت حداقل یک ساله در ملک و با سبب قانونی مانند مالکیت طلق یا رهنی است. در این صورت، دارنده حق مالکانه استحقاق دریافت ده درصد بهای بازار ملک را خواهد داشت. (Plimmer, 2008:156-7)

۲-۱. حق‌های قابل جبران در حقوق ایران

«سلب مالکیت در ایران نیز موجب زوال حقوق عینی از قبیل مالکیت، ارتفاق، انتفاع و... می‌گردد. صاحبان این حقوق سزاوار جبران خسارت عادلانه در قالب غرامت می‌باشند». (کامیار، ۱۳۹۴: ۱۴۴) در حقوق ایران، یکی از اولین قوانینی که تملّک قهری را پیش‌بینی کرده است، «قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها» مصوّب ۱۳۱۲ است که در ماده اول آن، موضوع تملّک و اجرای طرح‌ها را «هر خانه یا مستغل و یا زمین مشجر و یا مزروع و یا بیاض»[3] ذکر کرده است. در سایر مواد این قانون به حق‌هایی که ممکن است در «خانه، مستغل یا زمین» وجود داشته باشد، اشاره‌ای نشده است. در قانون اصلاح قانون توسعه معابر مصوّب ۱۳۲۰، نیز عیناً همان اصطلاحات و مفاهیم قانون ۱۳۱۲ به کار رفته است. پس از این دو قانون، در سال ۱۳۳۹، «قانون مربوط به تملک زمین‌ها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی» به تصویب رسید که از اصطلاح عام و کلی «زمین‌ها» و «اراضی» بهره برده است. در سایر مواد این قانون به «عرصه» و «اعیان» تصریح شده و از انواع حق‌هایی که ممکن است در زمین یا بنا وجود داشته باشند، صرفاً به حق کسب و پیشه اشاره شده است. البته در کلیه قوانین مربوط به تملّک، از موقوفات و امکان تملّک آنها نیز یاد شده است.

---

1. Disturbance payments
2. Distress and inconvenience

۳. زمینی که در آن بنا، ساختمان، درخت، کشاورزی و مانند آن نباشد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

اما در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی مصوّب ۱۳۵۸ شورای انقلاب که قانون حاکم در حال حاضر است، مصادیق متنوّع تری برای موضوع تملّک و اجرای طرح‌ها ذکر شده است؛ طبق ماده ۱ این قانون، «اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی» می‌توانند برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی تملّک شوند. علاوه بر این مصادیق، در مواد دیگر این قانون، به حقوق زارعین در ملک مانند حق ریشه[۱] و همچنین به حق کسب و پیشه[۲] نیز تصریح شده است. علاوه بر اینها مشابه نظام حقوقی انگلستان، «در مواردی که ملک محل سکونت یا ممر اعاشه مالک باشد علاوه بر بهای عادله صدی پانزده به قیمت ملک افزوده خواهد شد. تشخیص اینکه مالک در محل ساکن است یا ملک ممر اعاشه وی می‌باشد با «دستگاه اجرایی» است و در صورت بروز اختلاف تشخیص نهایی با دادگاه صالحه محل وقوع ملک می‌باشد که به تقاضای هر یک از طرفین اظهار نظر خواهد کرد».[۳] ممر اعاشه همان محل ارتزاق و معیشت شخص است. بنابراین در مواردی که ملک وسیله امرار معاش مالک باشد، باید پانزده درصد به بهای آن افزوده شود.

با توجه به اینکه اکنون لایحه قانونی مصوّب ۱۳۵۸ در مورد تملّک قهری و اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی ملاک عمل است، به نظر می‌رسد از حیث پیش‌بینی اقسام حق‌های موضوع اجرای طرح‌های عمومی، از قوانین پیشین کامل‌تر و جامع‌تر است و در نگاهی تطبیقی با حقوق انگلستان، همانطور که توضیح داده شد، در موضوع تملّک، تفاوت ماهوی چندانی بین دو سیستم ملاحظه نمی‌شود. البته شایان ذکر است که نوع استفاده و کاربری اراضی و ساختمان‌ها در اقتصاد امروز و در شهرهای بزرگ، از اهمیتی دوچندان برخوردار است که مفهوم املاک و ساختمان‌ها را در نظم نوین، دگرگون کرده است؛ اگر چه نوع استفاده و کاربری در تقویم و تعیین بهای ملک باید لحاظ شود، اما عدم تصریح و تأکید بر آن در قوانین تملّک را می‌توان به عنوان یک کاستی ارزیابی کرد.

۲. تعیین غرامت یا بها در تملّک قهری

آنچه دولت به عنوان مرجع تملّک را با وجود قدرت فوق‌العاده‌اش برای تملّک وادار به پرداخت غرامت در برابر زیان دیده می‌نماید، «اصل ضرورت جبران خسارت» است. در نظام حقوقی انگلستان برای جبران سلب مالکیت اشخاص به منظور اجرای طرح‌های عمومی، از اصطلاح «غرامت»[۴] استفاده می‌شود.

۱. تبصره ۲ ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک برای اجرای برنامه عمومی، عمرانی و نظامی دولت
۲. تبصره ۳ ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک برای اجرای برنامه عمومی، عمرانی و نظامی دولت
۳. تبصره ۱ ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک برای اجرای برنامه عمومی، عمرانی و نظامی دولت

4. Compensation

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

غرامت مهمترین اثر حقوقی تملّک است و در حقوق انگلستان، حق بر غرامت یا جبران خسارت ناشی از تملّک قهری در بستر کامن لا و رویه قضایی شکل نگرفته است؛ بلکه مبنای آن، تعدادی از قوانین موضوعه پارلمان است. (Plimmer, 2007:146) مطابق این قوانین، مبنا و پایه پرداخت غرامت، ورود خسارت[1] و تحقّق آن است؛ در حقوق ایران، شرح داده خواهد شد که برای آنچه در ازای تملّک قهری اراضی و املاک از سوی دستگاه تملّک کننده پرداخت می‌شود، دو اصطلاح «بهای عادله روز» و «خسارت» به کار رفته است که اصطلاح دوم بیشتر با مفهوم غرامت در حقوق انگلستان تناسب و تطابق دارد.

۱-۲. اصول و معیارهای تعیین غرامت در انگلستان

طبق قانون تملک قهری ۱۹۶۵[2] و ۱۹۸۱ و همینطور قانون غرامت زمین ۱۹۶۱[3]، غرامت می‌تواند بر اساس توافق میان مرجع تملّک و صاحبان حق و یا با تعیین غرامت از سوی دادگاه املاک[4] تعیین شود. «در بسیاری از نظام‌های حقوقی، ارزیابی غرامت بدین صورت است که مرجع تملّک و یا کمیسیون‌های وابسته به آن با انتشار یک آگهی، موعدی را تعیین می‌کنند تا افراد متأثر از طرح، ادعای غرامت خود را برای جبران خسارت اعلام نمایند. در مواردی که غرامت توافقی تعیین می‌شود، مرجع تملّک کننده میزان غرامت پیشنهادی خود را ارائه می‌دهد و حال اگر این پیشنهاد توسط مدعی غرامت پذیرفته شود، که به همان میزان پرداخت می‌شود و اگر مدعی، غرامت پیشنهادی مرجع تملّک را نپذیرد، تعیین غرامت توسط دادگاه یا نهادی شبه قضایی صورت می‌گیرد». (Keith and et al, 2008 : 25) در حقوق انگلستان نیز شکل عمده رسیدگی دادگاه با موضوع تملک قهری، مساله اعتراض به غرامت است. در این وضعیت، اشخاص متأثر از تملّک، صرفاً ادعا می‌کنند که مبلغ غرامت کافی یا عادلانه نیست و اصول تعیین غرامت رعایت نشده است. (Keith et al, 2008:47)

غرامت طبق قوانین موضوعه انگلستان می‌تواند در موارد زیر مصداق یابد:

غرامت برای زمینی که تملّک شده است.

غرامت برای کاهش ارزش زمینی که در اختیار مالک باقی مانده است. (در مواردی که بخشی از زمین تملّک شده است.)

غرامت در مواردی که هیچ زمینی تملّک و گرفته نشده است.

غرامت برای جبران خسارت‌های دیگر. (Plimmer,2008:146-147)

---

1. Loss
2. Compulsory purchase Act 1965
3. Land Compensation Act 1961
4. Land Tribunal

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

۱-۱-۲. اصل تعادل و انصاف در تعیین غرامت[1]

تملک قهری به موجب قوانین انگلستان و ولز برای تأمین منافع عمومی صورت می‌پذیرد. در اینجا، حقوق مالکانه افراد که به دقت در حقوق انگلستان تضمین شده است، نسبت به نفع عمومی حاصل از اجرای طرح عمومی و عمرانی، در مرتبه بعدی قرار می‌گیرد. در چنین شرایطی ضمن اینکه افراد مجبور به چشم پوشی از حقوق مالکانه خود می‌شوند، همچنین باید خسارت افراد به طور کافی، منصفانه و برابر با دیگران جبران شود. (Plimmer,2007:158) برای این منظور، «اصل تعادل» در تعیین غرامت قانونی برای تملّک قهری، اصلی اساسی و راهنما است. طبق این اصل، تعیین غرامت تملّک در اجرای طرح‌ها، باید مبتنی بر اصول انصاف و تعادل باشد؛ بدین مفهوم که اولاً باید حقوق افرادی که مالکیتشان را از دست داده‌اند حفظ شود، به گونه‌ای که منفعت عمومی نیز به خطر نیافتد. ثانیاً مردم باید غرامتی را دریافت نمایند که نه بیشتر و نه کمتر از خسارت وارده در نتیجه تملک زمینشان می‌باشد. (Keith et.all,2008 :۲۳) به عنوان نمونه، در نتیجه اجرای طرحی که تملّک زمین برای آن انجام می‌گیرد، ممکن است ارزش زمین مورد نظر کاهش یا افزایش یابد؛ مطابق مقررات، مرجع تملّک هیچ منفعتی از کاهش ارزشی که مسبّب آن بوده است، نخواهد برد. بنابراین لازم است تا هرگونه تنزّل در ارزش زمین در اثر تملّک و اجرای طرح نادیده انگاشته شود. از طرفی مدعی نیز باید بهای بازار آزاد ملک را در فرض عدم کاهش قیمت آن در اثر اجرای طرح به عنوان غرامت دریافت نماید. پس اقتضای رعایت اصل انصاف و تعادل در اینجا این است که بین خسارت به مالک و غرامت برای جبران آن، توازن و تعادل مالی وجود داشته باشد و بر اساس آن، مالک غرامتی را دریافت کند که نه کمتر و نه بیشتر از ضرر تحمیل شده به او در قبال منفعت عمومی باشد. علاوه بر اینکه، در تعیین غرامت باید هرگونه کاهش ارزش زمین در اثر اجرای طرح توسط مرجع تملّک نادیده گرفته شود، همچنین باید از هرگونه افزایش بهاء در اثر تملّک و اجرای طرح توسعه‌ای مورد نظر نیز چشم پوشی شود؛ به جز آنچه که به طور معقول بدون وجود طرح هم ایجاد می‌شد.[2]

در ۱۹۴۱ در پرونده هورن علیه شرکت ساندرلند[3]، دادگاه پرداخت غرامت را محدود به خسارت واقعی می‌داند و بر این اصل که مالک نه باید غرامتی کمتر از خسارت خود و نه بیشتر از آن دریافت نماید، تأکید می‌کند.[4] یکی از لوازم اصل تعادل در تعیین غرامت این است که می‌تواند در صورت استحقاق، بیش از ارزش و بهای ملک را در بر بگیرد. به عنوان مثال در صورتی که تملّک موجب اختلال در کسب و کار مالک شود، خسارت آن باید در تعیین غرامت در نظر گرفته شود. قاضی نیکولز در پرونده «مدیر

1. Principle of equivalence
2. Land Compensation Act 1961(Section 6)
3. Horn v Sunderland Corporation: CA 1941
4. Available at: https://swarb.co.uk/horn-v-sunderland-corporation-ca-1941/

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

ساختمان‌ها» علیه شرکت «شان فانگ»[1] اینگونه استدلال می‌کند: «غرامت عادلانه مستلزم آن است که مطابق ارزش زمین پرداخت شود و این اصل پیشتر به خوبی تثبیت شده است. اما هنگامی که ملک برای ایجاد کسب و کاری به کار برده می‌شود، ارزش آن بهای ملکی است که او می‌تواند بدون اختلال به کسب و کار بپردازد. غرامت باید آسیب‌های ناشی از اختلال را علاوه بر ارزش زمین پوشش دهد. مرجع تملّک، زمین را تملک می‌کند، اما کسب و کار آن را تملّک نمی‌کند؛ در صورتی که تملّک مانع از این می‌شود که مدعی بتواند به کسب و کار خود ادامه دهد. بنابراین مدعی، ملک خود را از دست می‌دهد و به دنبال آن ارزش ویژه آن به عنوان محل کسب و کارش را نیز از دست خواهد داد. در عمل مرسوم است که ارزیابی ارزش زمین و خسارت ناشی از اختلال به صورت جداگانه صورت گیرد. اما قانوناً این دو از عناصر یک واحد جدایی ناپذیرند و با هم ارزش زمین مالک را تشکیل می‌دهند.» (Vaughan and Clements Smith, 2014: 186-189)

همچنین در صورتی که شخص به واسطه تملک شغل خود را از دست بدهد، مستحق دریافت خسارت آن است. اولین بار در ۱۸۸۷ در پرونده «اداره درآمد داخلی» علیه «شرکت راه آهن گلاسکو و جنوب غرب»، دادگاه پرداخت غرامت برای از دست دادن شغلی که پیشتر در ملک موضوع تملّک انجام می‌شده است، را شناسایی نمود و آن را بخشی از «مبلغ کامل غرامت»[2] قلمداد کرد.[3]

اصل تعادل در نظام حقوقی انگلستان، به برقراری توازن بین منافع عمومی مورد نظر در اجرای طرح و تملّک اراضی و حق مالکیت خصوصی یاری می‌رساند. در انگلستان، سنّت دیرین کامن لا از مالکیت خصوصی حمایت می‌کرد و سپس ضرورت‌های برخاسته از منافع عمومی، نظم حقوقی تملّک قهری را بر مبنای قوانین پارلمان و نیز رویه قضایی کامن‌لا شکل داد؛ در نتیجه با شناسایی و به کارگیری «اصل تعادل» مساله تعارض بین حق مالکیت و منافع عمومی سامان یافته و در رویه قضایی مورد تفسیر و بسط قرار گرفته است. در نظام حقوقی ایران، همانطور که خواهد آمد پیش‌بینی امتیاز تملّک قهری بر مبنای قوانین موضوعه برای اجرای طرح‌های عمومی قدمت و سابقه دارد؛ اما برداشت سنتی از مفهوم مالکیت خصوصی و برجستگی قاعده تسلیط و بنیان‌های فقهی نظام حقوقی موجب شده است، اصل یا اصولی مشابه «اصل تعادل در پرداخت غرامت» شکل نگیرد.

1. The case of Director of Buildings v Shun Fung Ltd [1995] 2 AC 111 PC
2. Full amount of compensation
3. The inland revenue commissioners v Glasgow and south western railway, 1887 summary Available at:
https://www.casemine.com/judgement/uk/5a8ff8c860d03e7f57ecd43b

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

۲-۱-۲. پرداخت غرامت بر مبنای بهای بازار:

یکی از معیارهای پرداخت غرامت در حقوق انگلستان، ضابطه «قیمت یا بهای بازار»[1] است که به موجب آن عنصر اصلی ارزیابی زمین همانند زمانی که فروشنده مایل به فروش زمین است، بهای بازار آزاد است. در توضیح اصل بهای بازار، قاضی رومر در پرونده «ویریچرلا نارایانا» علیه مأمور اداره درآمد[2] بیان می‌کند: «غرامتی که تعیین می‌شود قیمتی است که یک فروشنده دارای رضایت از یک خریدار واجد رضایت به طور منطقی انتظار دارد تا دریافت نماید؛ در این میان عدم رضایت مالک به فروش زمین خود و ضرورت فوری تملّک کننده برای خرید باید به طور یکسان نادیده گرفته شود و ارزش زمین در بازار آزاد ملاک قرار گیرد؛ بدون توجه به افزایش یا کاهش قیمت زمین در اثر طرحی که به خاطر آن زمین تملک شده است.» البته تعیین غرامت بر اساس بهای بازار آزاد مانع از آن نیست که مالک موارد دیگر خسارت وارد به خود را ادعا کند. (Plimmer,2008:147)

البته در مواردی که ارزش ملک در اثر اجرای طرح و توسعه توسط دستگاه تملک کننده افزایش یابد، میزان افزایش قیمت در اثر اجرای طرح از قیمت ارزیابی ملک بدون احتساب طرح کسر می‌شود. در این صورت در حقوق انگلستان، مالک استحقاق دریافت ما به‌التفاوت بهای روز ملک و میزان افزایش قیمت ملک در اثر اجرای طرح را خواهد داشت. (Plimmer,2008:148)

۳-۱-۲. تاریخ ارزیابی ملک

با توجه به اینکه تقویم یا ارزیابی غرامت، مبنای پرداخت خسارت اجرای طرح است، باید مقطع زمانی آن به طور دقیق مشخص شده باشد. تملّک املاک و اجرای طرح‌های عمومی، فرایندی اداری است که از تصویب و اعلام طرح آغاز و با پرداخت غرامت و اجرای آن پایان می‌یابد؛ در نتیجه اینکه در چه مقطعی ارزیابی قیمت ملک و تعیین غرامت صورت می‌گیرد، دارای اهمیت است. در حقوق انگلستان، تاریخ ارزیابی ملک، زمانی است که دستگاه تملک کننده، زمین را در تصرّف می‌گیرد و یا زمانی است که مبلغ خسارت مورد توافق قرار گرفته یا تعیین می‌شود. (Plimmer,2008:144) بنابراین دستگاه تملک کننده حسب مورد باید غرامتی را پرداخت نماید که یا در زمان تصرّف تعیین شده است و یا در زمانی که مبلغ خسارت مورد توافق طرفین قرار گرفته است. مطابق بخش پنجم قانون غرامت زمین ۱۹۶۱، تاریخ ارزیابی غرامت یکی از این سه تاریخ می‌تواند باشد:

تاریخی که در مورد قیمت توافق شده است.

1.The market value

2. Vyricherla Narayana Gajapatiraju v Revenue Divisional Officer, Vizagapatam (the Indian case) [1939] AC 302)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

تاریخی که مرجع تملّک وارد زمین شده و آن را تصرف نموده است. (البته درصورتی که از روش آگهی ورود استفاده شده باشد) و یا تاریخ واگذاری در جایی که از روش اعلامیه واگذاری عمومی استفاده شده است.

تاریخی که تصمیم دادگاه زمین به ذی نفع ابلاغ شده است.
(Department for Communities and Local Government, 2004:8)

۲-۲. معیارهای تعیین غرامت در حقوق ایران

اگرچه در فقه شیعه و قانون مدنی[۱] ایران و همینطور قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران[۲]، اصل تسلیط، حق مالکیت و احترام مالکیت مشروع مورد شناسایی و تصریح قرار گرفته است، اما در مقابل برای تملّک قهری اراضی و املاک، معیار و هدف صریحی مانند تأمین «نفع عمومی» در قوانین مربوط به آن ذکر نشده و حتی اصطلاح «قهری» نیز به صورت صریح در عنوان قوانین نیامده است. در اولین قوانین مربوط به توسعه معابر، از «تسهیل آمد و شد و زیبایی شهر و سایر نیازمندیهای شهر» به عنوان هدف قوانین تملک در شهرها یاد شده است. در لایحه قانونی سال ۱۳۵۸ نیز «ضرورت اجرا برای امور عمومی و امنیتی» به عنوان ملاک و معیار در تملّک بیان شده است. بنابراین در نظام حقوقی ایران، متأثر از پایه‌های فقهی آن، اصل تسلیط و احترام به مالکیت، نسبت به نظریه‌های نوین حقوق عمومی و حقوق اداری که تأمین منافع عمومی را پیش می‌کشند، از اعتبار و قدمت بیشتری برخوردار است و ریشه‌های ژرف‌تری در نظام حقوقی دارد. به نظر می‌رسد به همین دلیل بر خلاف حقوق انگلستان، در قوانین ایران به جای «غرامت» از اصطلاح «بها یا قیمت» استفاده شده و اصطلاح «خسارت» نیز در برخی موارد با احتیاط ذکر شده است.

در مورد تعیین غرامت در حقوق ایران مانند حقوق انگلستان، اصل، توافق بر غرامت است. با این تفاوت که در حقوق ایران به جای غرامت، از بها یا قیمت سخن رفته و به نوعی بر ماهیت عقدیِ تملّک تاکید شده است. همچنین در صورت عدم توافق و تراضی، بهای ملک توسط یک هیات کارشناسی متشکل از کارشناسان منتخب طرفین و کارشناس مرضی الطرفین (در صورت عدم تراضی منتخب از سوی دادگاه) تعیین می‌شود.[۳] همانطور که گفته شد در حقوق انگلستان، پیشنهاد اولیه غرامت، از حقوق

---

۱. ماده ۳۱ قانون مدنی: «هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون.»

۲. اصل ۴۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.»

۳. ماده ۳ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای طرح‌های عمومی و نظامی مصوب ۱۳۵۸: «بهای عادله اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق و خسارت وارده از طریق توافق بین «دستگاه اجرایی» و مالک یا مالکین و صاحبان حقوق تعیین می‌گردد.»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

مالک است و در صورت عدم توافق، غرامت توسط دادگاه خاص تعیین می‌شود. اما در حقوق ایران، در صورت عدم توافق و به طور کلی، «هیچ نهاد و مرجع مستقلی برای نظارت و احراز شرایط قانونی تملک، نحوه اجرای این قوانین و نظارت بر فرایند قیمت گذاری وجود ندارد». (محسن زاده و جلالی، ۱۴۰۰: ۸۶) «توافقی بودن انجام معامله و تعیین بهاء به مفهوم آزادی مطلق طرفین در تعیین قیمت ملک واقع در طرح نمی‌باشد. اگرچه این موضوع به صراحت در قوانین تملّک بیان نشده است، اما با توجه به مبانی حقوق اداری که برابری در مقابل قانون و حمایت از خزانه مملکت از جمله مهم‌ترین آن‌هاست، نمی‌توان به نامحدود بودن غرامت حکم داد و در فرض توافق هم دستگاه تملک کننده باید برآوردی از قیمت املاک واقع در طرح مطابق ضابطه ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید[1] و سایر ضوابط قانونی داشته باشد و بر اساس همین برآورد پیشنهاد نهایی خود را ارائه دهد یا پیشنهاد مالک را بپذیرد.»(زرگوش،۱۳۹۱: ۱۸۷)

در اینجا ضمن تحلیل این موارد، اصول و معیارهای حاکم بر غرامت تملک و اجرای طرح‌های عمومی در ایران برشمرده می‌شوند.

۱-۲-۲. غرامت یا بهای روز؟

همانطور که پیشتر گفته شد در نظام حقوقی ایران، در قوانین حاکم بر تملّک قهری اصطلاح «غرامت» به طور صریح به کار نرفته است. در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوّب ۱۳۵۸ به جای غرامت، از اصطلاح «قیمت»، «بهای عادله روز» و «خسارت» استفاده شده است. در ماده ۱۰ لایحه مذکور، «بها و حقوق و خسارت متعلقه» در کنار هم ذکر شده‌اند. «به کارگیری واژه‌هایی همچون «بها»، «قیمت»، «خسارت» که جملگی عطف به تملک ملک می‌گردد، نوعی هم عرضی در معنا را به ذهن متبادر می‌سازد که در این مواد ظهور یافته است». (علیزاده و پارساپور، ۱۳۹۹: ۲۲۴) اما برخی حقوقدانان در تعیین غرامت تملّک، بین قیمت ملک و خسارت تفکیک قائل شده‌اند؛ طبق این دیدگاه، «به طور کلی غرامت از دو عنصر متمایز تشکیل می‌شود: ارزش معاملاتی ملک در بازار زمین و خساراتی که در اثر انتقال قهری به افراد تحت تأثیر طرح وارد می‌شود. بنابراین از یک سو غرامت موضوعی متفاوت از ثمن معامله است و از سوی دیگر در ارزیابی خسارات نباید به گونه‌ای عمل کرد که خزانه کشور متحمل هزینه‌های هنگفت در جهت اجرای طرح‌های عمرانی گردد». (کامیار،۱۳۹۴: ۱۴۶) طبق نظری دیگر، «در مورد غرامت‌های جانبی هرچند قانونگذار در لایحه قانونی از عباراتی همچون پرداخت سایر خسارات وارده استفاده کرده است، لیکن به دلیل روشن نبودن گستره و مصادیق مورد نظر قانونگذار، عملاً در

۱. ملاک تعیین قیمت عبارت است از بهای عادله روز تقویم اراضی و ابنیه و تاسیسات و حقوق و خسارات مشابه واقع در حوزه عملیات طرح، بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح در قیمت آنها.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

جریان تملکات، خساراتی جبران نشده باقی می‌ماند». (حبیب نژاد و دیگران، ۱۳۹۸: ۴۱) بنابراین، به نظر می‌رسد در حقوق ایران طبق رویه حاکم، غرامت در تملّک قهری، همان بهای عادله ملک است. چرا که هم دستگاه‌های اجرایی مجری طرح، از نظر بودجه و اعتبار محدودیت دارند و هم مصادیق خسارت جز در مورد «حق اعاشه» مورد تصریح قرار نگرفته است. هرچند ممکن است استدلال شود که در وصف «عادله» به طور ضمنی دریافت خسارت (مازاد بر بهای ملک) مستتر است؛ اما در رویه اداری دستگاه‌های اجرایی به ویژه هیات های کارشناسی، رویکرد تقویم و تعیین بهای املاک غالب بوده است و در رویه قضایی مربوط به تملک و اجرای طرح نیز گرایش به تعیین خسارت بیش از بهای ملک ملاحظه نمی‌شود.[۱]

طبق ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوّب ۱۳۵۸، ملاک تعیین قیمت عبارت است از بهای عادله روز تقویم اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و خسارات مشابه واقع در حوزه عملیات طرح بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح در قیمت آنها؛ پس از آن در قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداریها مصوّب ۱۳۷۰، به جای «بهای عادله» از اصطلاح «قیمت روز» استفاده شده است.[۲] (هرچند که قانون یاد شده صرفاً مربوط به شهرداریها است) در اولین قوانین مربوط به تملّک، طبق تبصره ۱ ماده سوم قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها مصوّب ۱۳۱۲، «مقصود از

---

۱. لازم به ذکر است که در چارچوب حقوق مدنی و به طور خاص ماده ۳۹۱ قانون مدنی و «تعیین غرامات در صورت جهل مشتری به فساد بیع»، رویه قضایی به تعیین غرامت بیش از ثمن بیع گرایش پیدا کرده است. از جمله در رأی وحدت رویه شماره ۸۱۱ مورخ ۱۴۰۰/۴/۱ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، تعیین میزان غرامت را «مطابق با عمومات قانونی مربوط به جبران خسارت» و با الهام از ماده ۳ قانون مسوولیت مدنی مصوّب ۱۳۳۹، تابع اوضاع و احوال قضیه دانسته است؛ طبق رأی وحدت رویه مذکور، غرامت موضوع ماده ۳۹۱ قانون مدنی، عنداللزوم با ارجاع امر به کارشناس و بر اساس میزان افزایش قیمت (تورم) اموالی که از نظر نوع و اوصاف مشابه همان مبیع هستند، تعیین می‌شود.

۲. تصویب قانون نحوه تقویم ابنیه و املاک مورد نیاز شهرداریها مصوّب ۱۳۷۰، مبتنی بر این برداشت بوده است که «بهای عادله روز» کمتر از «قیمت روز» اراضی و املاک است و برای حمایت از حقوق مالکان، قانون یاد شده از اصطلاح «قیمت روز» استفاده کرده است. طبق تبصره ۷ ماده واحده این قانون، «از تاریخ تصویب و لازم‌الاجرا شدن این قانون ماده ۴ و آن قسمت از ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۷/۱۱/۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی که مربوط به نحوه تعیین قیمت عادله الزامی می‌باشد در مورد شهرداری‌ها لغو می‌گردد.» با توجه به عبارت «نحوه تعیین قیمت عادله»، ممکن است اینطور استنباط شود که در مورد شهرداری‌ها، تعیین قیمت املاک موضوع تملک نباید بدون تأثیر طرح ارزیابی شود. در حالی که به‌نظر می‌رسد تفاوتی که می‌توان بین «بهای عادله روز» و «قیمت روز» قائل شد این است که اولاً با توجه به حذف وصف «عادله» و تاکید بر «قیمت روز» در تملک‌های شهرداری‌ها پرداخت سایر خسارت‌ها مانند حق اعاشه مجاز نیست. ثانیاً در بهای عادله، قیمت املاک مشابه واقع در حوزه عملیاتی طرح مبنا قرار می‌گیرند، اما در مورد شهرداری‌ها همان ملکی که موضوع تملک است باید به قیمت روز و بدون احتساب طرح تقویم شود. برای ملاحظه نظر مخالف رجوع کنید به «تأثیر طرح در قیمت گذاری املاک واقع در طرح‌های عمومی و عمرانی شهرداری»، حسن رضا انتظار یزدی، فصلنامه داخلی کانون وکلای خراسان، ۱۳۹۴، شماره ۱۴، ۱۰۷-۱۲۴

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

قیمت عادله قیمت زمین بیاض یا بانضمام بنا و اشجار قبل از اعلان توسیع است.» توسیع در این تبصره به معنای توسعه خیابان‌ها یا همان طرح عمومی و عمرانی است. همچنین طبق قانون اصلاح قانون توسعه معابر مصوّب ۱۳۲۰، «مقصود از بهای عادله نسبت باملاک بهای زمین بیاض و یا بانضمام بنا و اشجار پیش از آگهی توسعه و خرابی است...» در تبصره ۱ ماده ۱ «قانون مربوط به تملک زمینها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی» مصوّب ۱۳۳۹، «بهای عادله عبارت است از قیمت اراضی یک سال قبل از تاریخ اعلام تصمیم دولت. چنانچه این بها از بهای روز بیشتر باشد قیمت عادله روز ملاک عمل قرار خواهد گرفت. بهای عادله بدون در نظر گرفتن منظور از خرید و تأثیر اجرای برنامه‌های شهرسازی و خانه سازی در قیمت‌ها خواهد بود.» با توجه به پیشینه قوانین مورد اشاره و نیز با توجه به قانون حاکم، به نظر می‌رسد که منظور از بهای عادله روز، قیمت روز بازار در مورد اراضی و املاک مشابه و مجاور ملک بدون احتساب وجود طرح است.

۲-۲-۲. تقدّم اصل تسلیط و احترام مالکیت خصوصی

اگرچه قوانین تملّک برای اجرای طرح‌های عمومی و تأمین منافع عمومی، نزدیک به یک سده در نظام حقوقی ایران قدمت دارند و قوانین کنونی تملّک نیز برای دولت و دستگاه اجرایی تملک کننده در خرید اراضی و املاک اشخاص امتیازاتی پیش‌بینی کرده‌اند، اما با توجه به بنیان‌های فقهی و مبتنی بر قانون اساسی و نیز سنت حقوقی و قضایی استوار بر قانون مدنی، در تعارض بین این دو اصل مالکیت و تأمین منافع عمومی، تقدم با مالکیت و اصل تسلیط بوده است.

به عنوان نمونه برای نشان دادن تقدم حق مالکیت و قاعده تسلیط در حقوق ایران، می‌توان به افزایش ارزش ملک در اثر اجرای طرح اشاره کرد: همانطور که گفته شد در حقوق انگلستان، مرغوبیت و افزایش ارزش ملک در اثر اجرای طرح عمومی محاسبه و از غرامت استحقاقی مالک کسر می‌شود. در حقوق ایران با اینکه در برخی از قوانین دریافت حق مرغوبیت پیش بینی شده بود، پس از انقلاب در سال ۱۳۶۰ با قانون لغو حق مرغوبیت، دریافت هر نوع وجه در این قالب ممنوع اعلام شد. هیات عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر اراک، از فقهای شورای نگهبان اخذ نظر می‌کند و در پاسخی که در رأی هیات عمومی به شماره ۹۶۱ و تاریخ ۱۴۰۱/۵/۲۵ ذکر شده است، اشعار می‌شود: «... جعل عوارض ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی در صورتی که مرجع وضع آن، حق جعل آن را داشته است و میزان عـوارض متعینه متضمن اجحاف نباشد، خلاف شرع شناخته نشد. تشخیص این امر برعهده دیوان عدالت اداری است؛ اما مفاد تبصره ۷ ماده ۱۱ مصوبه مورد شکایت که متضمن وضع عوارض بیشتر نسبت به مؤدیانی است که غرامت اراضی خود را بر مبنای قیمت کارشناسی رسمی دادگستری و به موجب حکم قضایی از شهرداری مطالبه می‌کنند، خلاف شرع شناخته شد.» در

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

این رأی اگر چه اصل موضوع وضع عوارض بر ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح مورد تأیید قرار می‌گیرد، اما دریافت همین عوارض از کسانی که طبق رأی دادگاه بر اساس قیمت کارشناسی روز غرامت دریافت کرده‌اند، شرعی نیست. این نمونه، به عنوان مصداقی از تقدم حق مالکیت و اصل تسلیط، رویکرد نظام حقوقی ایران را در پرداخت غرامت تملک قهری اراضی و املاک بازتاب می‌دهد.[۱]

البته نمونه‌هایی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری می‌توان یافت که نوعی تعادل و توازن بین حق مالکیت خصوصی و اهداف طرح‌های عمومی و عمرانی برقرار کرده است. در این موارد اگرچه همچنان تاکید بر اصل تسلیط و مالکیت است، اما دیوان به تأمین نیازمندی‌های عمومی بر مبنای قوانین و اِعمال حاکمیت تاکید کرده است. به عنوان مثال هیات عمومی دیوان در ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان که در ازای موافقت با تفکیک اراضی باید بخشی از زمین به عنوان عوارض به شهرداری واگذار می‌شد، در دادنامه شماره ۸۷/۲۰۹ مورخ ۱۳۷۸/۴/۲ ضمن استناد به «اصل تسلیط و مالکیت مشروع اشخاص و آثار قانونی مترتب بر آن»، بر جواز و امکان ایجاد تأسیسات عمومی شهری به موجب قوانین مربوط به تملّک نیز تأکید می‌نماید. در رأی وحدت رویه شماره ۵۷۳ به تاریخ ۱۳۹۱/۱/۱۶ نیز به نظر می‌رسد که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بین «تملیک از سوی مالک» و «تملّک ناشی از اعمال حاکمیت از سوی دستگاه دولتی» تفکیک قائل شده و امکان ابطال تملّک (در اثر عدم ضرورت اجرای طرح) را محدود به مورد اخیر دانسته است.

۳-۲-۲. زمان تقویم ملک

در قوانین ایران، برای ارزیابی بهای اراضی و املاک از اصطلاح «تقویم» استفاده شده است و این قوانین، برخلاف حقوق انگلستان که به تفصیل به زمان ارزیابی غرامت پرداخته است، به زمان تقویم ملک تصریح نکرده‌اند؛ در نتیجه، این پرسش به وجود می‌آید که آیا «زمان تصویب برنامه یا طرح» یا «زمان اعلام رسمی وجود طرح» و یا «زمان ارزیابی هیات کارشناسی» ملاک است؟ با توجه به فحوای قوانین به نظر می‌رسد زمان تقویم ملک پس از اعلام رسمی وجود طرح، در صورت توافق، همان زمان انعقاد توافق و در صورت عدم توافق، زمان ارزیابی هیات کارشناسی ملاک خواهد بود. طبق ماده واحده قانون تعیین وضعیت اراضی و املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوّب ۱۳۶۷، «پس از اعلام رسمی وجود طرح، حداکثر ظرف مدت هجده ماه نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بهاء یا عوض آن طبق قوانین مربوطه اقدام نمایند.» در این قانون، تعیین موعد با مبداء

۱. درباره رویکرد فقهای شورای نگهبان به اصل تسلیط و مالکیت خصوصی به مقاله «رویکرد شورای نگهبان در زمینه رویارویی مالکیت خصوصی و منفعت عمومی، مطالعه رویه‌ای، محمدرضا ویژه و حسن امجدیان، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۴، صص ۲۳-۴۶»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

«اعلام رسمی وجود طرح»، تعیین کننده است. اما در صورتی که دستگاه اجرایی، به هر دلیلی در تقویم ملک یا پرداخت قیمت آن تأخیر داشته باشد، با توجه به تغییرات گسترده قیمت املاک در بازار، باید زمان ارزیابی هیات کارشناسی مبنای تقویم ملک قرار گیرد تا حقوق مالک تضییع نشود. در مواردی که قیمت ملک به صندوق دادگستری یا ثبت تودیع می‌شود مانند موارد فوریت اجرای طرح موضوع ماده ۹ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی مصوّب ۱۳۵۸، دستگاه تملک کننده ضامن تغییرات بعدی قیمت ملک نیست؛ چرا که در فرایند قانونی تملّک، تودیع بهای ملک به صندوق دادگستری، خاتمه فرایند تملک قلمداد می‌شود. در صورتی که دستگاه تملک کننده بدون طی تشریفات قانونی تملّک، ملک را تصرف کرده باشد، زمان پرداخت یا یوم‌الاداء ملاک خواهد بود.[۱]

۳. شیوه تأدیه غرامت

غرامت عبارت است از هر گونه وجه نقد یا معادل یا معوّض یا امتیاز است که در تملّک اراضی به عنوان خسارت، غرامت، قیمت و بهاء یا معوّض باید به ذی نفع اعطاء شود. غرامت در واقع بازپرداختی است که توسط مرجع تملّک به منظور جبران خسارت به افراد متأثر از تملک داده می‌شود. (Kalbro et all, 2011: 23) اصولاً «بهاء» و «معوّض» از اقسام پرداخت غرامت‌اند؛ بدین معنا که دستگاه اجرایی مکلّف است در مقام جبران خسارت، بهای ملک مورد تملّک را به صورت وجه نقد بپردازد و یا اینکه زمین جایگزینی را به عنوان معوّض تعیین نماید. (Keith et all,2014 :38) البته اصل در جبران خسارت، غرامت نقدی است و پرداخت معوّض ملکی وابسته به رضایت طرفین (دستگاه اجرایی و مالک) است. (کامیار،۱۳۹۴: ۱۵۳)

مطابق قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷ دستگاه اجرایی موظف است در فرصت قانونی نسبت به انجام معامله و پرداخت «عوض» اقدام نماید. از سویی ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک ۱۳۵۸ نیز مقرر داشته است: «تصرف اراضی، ابنیه و تأسیسات و خلع‌ید مالک قبل از انجام معامله و پرداخت قیمت ملک یا حقوق مالک مجاز نمی‌باشد ...» هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در دادنامه ۱۴۹۱ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۴ آورده است: «به صراحت ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷، واحدهای دولتی و مؤسسات

---

۱. در دادنامه مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۹ به شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۸۱۰۰۰۷۲ صادره از شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور همین رویکرد در نظر گرفته شده است؛ در فراز پایانی دادنامه مذکور ذکر شده است: «... تمایز احکام تأخیر مطالبه یا تأخیر در وصول با تأخیر در تودیع و تأخیر مطالبه و یا تأخیر در وصول ذوی الحقوق سلب تکلیف از تودیع به هنگام حقوق از مدیون را نمی‌کند مدیون طرق قانونی جهت تودیع حقوق صاحبان املاک را دارد (ماده ۲۷۳ قانون مدنی) و آنچه قاطع زمان نرخ است زمان تودیع وجوه صاحبان حقوق در صندوق امانات (دادگستری یا ثبت) است مادام که قانونگذار مصوبه‌ای در خصوص نرخ قابل مطالبه حقوق صاحبان املاک تصویب نکند دلیلی بر قطع نرخ ارزش ریال حسب استنباط یا اجتهاد قابل پذیرش نیست؛ زیرا زمره مسلمات سقوط تعهدات به نرخ یوم‌الاداء است و قطع نرخ ارزش مطالبات مستلزم نصوص قانونی است بدین اسباب رأی بر مبنای نرخ زمان تصرف را موافق موازین شرعی و قانونی نمی‌داند...»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

عمومی مندرج در ماده مذکور از جمله شهرداری‌ها مکلفند در صورت تحقق و اجتماع شرایط قانونی لازم نسبت به تملک اراضی و املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها با «واگذاری زمین معوض و یا پرداخت بهاء روز ملک» فارغ از میزان مساحت واقع در طرح و رأی مقررات قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰ اقدام نمایند».

همچنین طبق ماده ۶ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک، «در مواردی که «دستگاه اجرایی» مقتضی بداند و «در صورت رضایت مالک» عوض اراضی تملیک شده از اراضی مشابه ملی یا دولتی متعلق به خود تأمین و با حفظ ضوابط مندرج در قوانین و مقررات مربوط، به مالکین واگذار می‌نماید. در این صورت نیز تعیین بهای عوض بر عهده هیأت کارشناسی مندرج در این قانون می‌باشد».

نتیجه‌گیری

اگرچه تشابه‌های بسیاری میان نظام حقوقی ایران و انگلستان در پرداخت غرامت وجود دارد، اما همانطور که توضیح داده شد، تفاوت‌هایی نیز بین مفاهیم، اصول و رویه‌ها بین دو نظام حقوقی در این زمینه مشهود است. اگرچه در سنت کامن‌لا، حمایت از حقوق مالکانه ریشه بسیار عمیق و دیرین دارد، اما از اوایل قرن نوزدهم، اختیار تملّک قهری برای منافع عمومی در رویه قضایی انگلستان شناسایی و سپس در قرن بیستم به موجب قوانین مصوّب پارلمان به صورت مبسوط درباره آن قاعده گذاری شد. در نظام حقوقی ایران، اولین قوانینی که امتیاز و قدرت عمومی برای اجرای طرح‌ها را شناسایی می‌کردند، تقریباً سه دهه پس از آغاز قانونگذاری مدرن تصویب شدند؛ اما به نظر می‌رسد با توجه به برجستگی قاعده تسلیط در سنت فقهی و قدمت تضمین مالکیت خصوصی در قانون مدنی و پس از انقلاب اسلامی متأثر از بنیان‌های فقهی نظام حقوقی و نیز قانون اساسی جمهوری اسلامی، اصل تأمین منافع عمومی به عنوان یک اصل حقوقی که توان معارضه با مالکیت خصوصی را دارد، به صورت صریح مورد شناسایی حقوقی قرار نگرفته و جای خود را در دکترین حقوقی تثبیت نکرده است. این تحلیل، در «عدم استفاده از عنوان تملّک قهری در قوانین مربوط به طرح‌های عمومی و عمرانی»، «عدم به کارگیری دقیق اصطلاح غرامت یا خسارت در قوانین تملّک» و نیز «عدم پیش بینی جبران اقسام خسارت‌های قابل تحقّق در تملک‌های قهری» بازتاب یافته است. در مقابل، در حقوق انگلستان، حاصل تعارض و برخورد میان اصل احترام مالکیت خصوصی و اصل تأمین منافع عمومی، شناسایی و تعبیه اصل انصاف و تعادل در پرداخت غرامت بوده است که نظم حقوقی عادلانه و منسجمی را برای جبران خسارت ناشی از تملک‌های قهری فراهم نموده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

فهرست منابع

منابع فارسی

کتاب

زرگوش، مشتاق (۱۳۹۱)، تملک املاک، شبه تملک‌ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت، تهران: نشر میزان.

کامیار، غلامرضا (۱۳۹۴)، سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی، تهران: انتشارات مجد.

مقالات

انتظار یزدی، حسن رضا، «تأثیر طرح در قیمت گذاری املاک واقع در طرح‌های عمومی و عمرانی شهرداری»، فصلنامه داخلی کانون وکلای خراسان، ۱۳۹۴، شماره ۱۴، صص ۱۰۷-۱۲۴

حبیب نژاد، سید احمد، پیلوار، رحیم، صابری، روشنک، «اصول حاکم بر جبران خسارت در تملک قانونی املاک از سوی دولت و شهرداری‌ها»، فصلنامه مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، ۱۳۹۸، سال دهم، شماره هجدهم، صص ۴۹-۲۵

علیزاده، امیرحسین، پارساپور، محمدباقر، «پرداخت غرامت غیرمرتبط با تملک ملک در اجرای طرح‌های عمومی در رویه قضایی انگلیس و ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۹۹، دوره ۸۴، شماره ۱۱۲، صص ۲۰۱-۲۳۷

محسن زاده، آزیتا، جلالی، محمد، «آسیب شناسی موقعیت شهروند در دعاوی علیه شهرداری جهت مطالبه بهای املاک تملک شده»، فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری، شماره ۱ و ۲، ۱۴۰۰، صص ۸۱-۱۲۳

ویژه، محمدرضا و حسن امجدیان، «رویکرد شورای نگهبان در زمینه رویارویی مالکیت خصوصی و منفعت عمومی، مطالعه رویه‌ای»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۴، صص ۲۳-۴۶

Books

Campbell Black, Henry (1968), Black Law Dictionary, West publishing Co, Fourth Edition.

Department for Levelling Up, Housing and Communities (2019), Guidance on Compulsory purchase process and The Crichel Down Rules.

Department for Communities and Local Government (2004), Compulsory Purchase and Compensation (Compensation to Business Owners and Occupiers), Office of the Deputy Prime Minister.

Kalbro, Thomas, Eije Sjödin, Leif Norell, Jenny Paulssonl (2008), Compulsory Acquisition and Compensation, KTH Architecture and the Built Environment. Stockholm.

Keith, Simon and others (2008), Compulsory acquisition of land and compensation (Guide), FAO of UN.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]

McLeod, Ian (2010), Key Concepts in Law (Palgrave Key Concepts), Palgrave Macmillan Publishing, 2nd Edition.

Articles:

Plimmer, Frances (2008) Compulsory Purchase and Compensation: an overview of the system in England and Wales, Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research, Special Series, Vol. 3.

Vaughan, D. and Clements Smith, L. (2014) An introduction to compulsory purchase valuation principles spanning 150 years, Journal of Building Survey, Appraisal & Valuation Volume 3 Number 2, pages 184-189.

Websites:

https://swarb.co.uk/horn-v-sunderland-corporation-ca-1941/

https://www.casemine.com/judgement/uk/5a8ff8c860d03e7f57ecd43b

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.51]