فصلنامه حقوق اداری (علمی – پژوهشی)

سال دوم، شماره ۵، پاییز ۱۳۹۳

وضعیت حقوقی تملک‌های دستگاه‌های اجرایی پس از انتفای طرح

فرامرز عطریان

دریافت: ۱۳۹۳/۰۵/۰۷

پذیرش: ۱۳۹۳/۰۷/۲۳

چکیده

تملک‌های دستگاه‌های اجرایی برای اجرای برنامه‌های عمومی خود، طبق قوانین خاص و با اعمال اختیارات ویژه صورت می‌پذیرد. این نهادها صرفاً در صورت وجود طرح شهری که مبین نیاز و ضرورت تملک برای تأمین منافع عمومی است، مجاز به استفاده از این اختیارات خواهند بود. مستفاد از قوانین جاری و رویه قضایی غالب، اگر تملک دستگاه اجرایی با انعقاد توافقنامه صورت گرفته باشد به دلیل ماهیت قراردادی آن، کأن‌لم‌یکن شدن طرح، تأثیری در آن نخواهد داشت و در غیر این صورت عملیات تملکی قابل ابطال خواهد بود؛ اما به نظر می‌رسد بخش اول این موضع‌گیری مطابقت کامل با مبانی حقوق اداری نداشته باشد چرا که انتقال مالکیت اموال غیرمنقول به ادارات دولتی در اجرای قوانین خاص تملکی، منصرف از نحوه اجرای آن، یک عمل یک‌جانبه اداری بوده و ماهیت قراردادی ندارد. بنابراین در صورت انتفای طرح پس از تملک، این اقدام اداری بدلیل تزلزل مبنای آن، قابل ابطال در مراجع قضایی خواهد بود.

کلید واژگان: تملک، تملیک، دستگاه اجرای، ضرورت، طرح شهری.

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

مقدمه

برخی از اقدامات دولتی با اختیارات ویژه حقوق عمومی صورت می‌پذیرد؛ بدین معنا که مقنن، در راستای تأمین منافع عامه، اختیارات فوق العاده‌ای را به ادارات دولتی عطا می‌کند که می‌توانند در روابط خود با مردم آن را اعمال نمایند و مبتنی بر آن، ممکن است بدون نیاز به اخذ رضایت شهروندان، آنها را مشمول حقوق و تکالیفی بکنند. این اختیارات معمولاً در اعمال یک‌جانبه اداری و یا هنگام انعقاد قراردادهای دولتی به معنای خاص متجلی می‌گردد. در عین حال بعضی از اعمال دولتی بدون نیاز به استفاده از این اختیارات و مشابه روابط حقوق خصوصی یعنی مبتنی بر توافق و اراده اشخاص صورت می‌پذیرد که عمدتاً در قالب قراردادهای اداره متبلور می‌گردد[۱]. تمیز این دو نوع اقدام اداری از یکدیگر و تشخیص ماهیت آن در نظارت‌های قضایی از اهمیت بسزایی برخوردار است.

در این راستا انتقال مالکیت املاک به دستگاه‌های اجرایی ممکن است بصورت انعقاد قرارداد و با رضایت کامل مالک صورت پذیرد که می‌توان آن را «تملیک» نامید و ادارات دولتی می‌توانند در چارچوب قانون جهت انجام برخی از امور همچون تأمین ساختمان اداری خود از این نوع معاملات استفاده کنند؛ اما در بسیاری از موارد انتقال مالکیت اموال غیرمنقول به نهادهای عمومی از نوع خاص آن است که «تملک» نامیده می‌شود و در اجرای آن، اداره دولتی از اختیارات ویژه‌ای برخوردار است.

این تملک‌ها مراحل مختلفی دارد که در قوانین خاص تملکی به خصوص لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ تبیین شده است و مبنای آن، نیاز و ضرورت دستگاه متقاضی به آن ملک مورد نظر برای تأمین منافع عمومی می‌باشد. سؤالی که در این مقاله بدان پاسخ داده خواهد شد، آن است که اگر در هنگام تملک، ضرورت اجرای آن با تصویب طرح شهری محرز باشد اما این طرح پس از تملک منتفی گردد، تکلیف این اقدام اداری و ملک تملک شده چه خواهد بود؟ آیا مالک می‌تواند از مرجع قضایی ابطال این عملیات اداری و استرداد ملک را مطالبه کند یا خیر؟ برای پاسخ به این سؤال ابتدا لازم است مراحل تملک و ماهیت آن توضیح داده شود و سپس به امکان ابطال این گونه تملک‌ها پرداخته خواهد شد.

---

۱. جهت ملاحظه انواع قراردادهای دولتی به معنای خاص و عام آن ر.ک: (امامی، محمد و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۱۱۵).

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

۱. طرح های شهری

طراحی شهری به طور خلاصه، سازماندهی عناصر کالبدی آن منطقه با توجه به تصمیمات برنامه‌ریزی شهری است و قصد آن بوجود آوردن چارچوبی برای شبکه های ارتباطی ، فضای باز و ساختمان‌ها و همچنین حصول به اهداف اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جامعه می‌باشد (کامیار، ۱۳۸۹: ۱۴۸).

طرح‌های شهری، در مورد استفاده از سطح و فضای قابل اشغال اراضی، میزان تراکم و کاربری، تفکیک و تجمیع و فضاهای عمومی ضوابط دقیقی را تعیین می‌کند که عمدتاً با حق مالکیت اشخاص ناسازگار است و می‌توان گفت دایره قاعده تسلیط و خصیصه اطلاق حق مالکیت را تحدید می‌نماید.

طرح‌های شهری طبق قوانین جاری، طرح جامع، تفصیلی و هادی است که توضیح هر یک به شرح ذیل خواهد آمد.

۱-۱. طرح جامع

طرح جامع شهر[1] عبارت از طرح بلند مدتی است که در آن، نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری و کشاورزی و تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محلی مراکز انتهای خط (ترمینال) و فرودگاه‌ها و بنادر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت‌های مربوط به آنها تعیین می‌شود و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی تهیه و تنظیم می‌گردد[2]. بر این اساس می‌توان گفت طرح جامع، کامل‌ترین طرح شهری است که قاعدتاً برای مدت زمان بالنسبه طولانی تدوین می‌شود (کامیار، ۱۳۸۹: ۱۵۲) و در حقیقت اشاره به راه و روش کلی دارد که به کمک آن، رهبران جامعه شهری، کیفیت و نحوه توسعه شهر را در لااقل ۲۰ تا ۳۰ سال آینده مشخص می‌نمایند؛ بنابراین برخی از نویسندگان از آن به عنوان «قانون اساسی یک شهر در بعد شهرسازی» یاد کرده‌اند (بهشتیان، ۱۳۹۰: ۸۰). طبق بند ۲ ماده ۲ قانون تأسیس شورای‌عالی شهرسازی و معماری ایران، تصویب طرح جامع از

---

1. le projet global

۲. بند ۲ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳.

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

وظایف و اختیارات شورای‌عالی شهرسازی و معماری است که از مقامات عالی رتبه سیاسی مرتبط با مسایل شهری تشکیل می‌شود.[۱]

۲-۱. طرح تفصیلی

طرح تفصیلی، طرحی است که در آن بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع، نحوه استفاده از زمین‌های شهری را در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها و وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری و اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی و نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری در آن تعیین می‌شود.[۲] در حقیقت، طرح‌های تفصیلی حاوی جزئیاتی هستند که در طرح‌های جامع شهری به صورتی کلی‌تر به آنها پرداخته شده است. هدف از تصویب این طرح‌ها تعادل بخشیدن به شیوه استقرار در کاربری‌های شهری و یکسان کردن سطح خدمات و تأسیسات در نقاط گوناگون شهر است (رضویان ، ۱۳۸۱: ۱۱۲).
وظیفه تصویب و تغییر طرح‌های تفصیلی در هر استان، به عهده کمیسیونی متشکل از مقامات عالی رتبه سیاسی آن استان است که به نام کمیسیون ماده ۵ شناخته می‌شود.[۳]

---

۱. اعضای این شورا در ماده ۳ قانون تأسیس شورای‌عالی شهرسازی و معماری ایران به شرح ذیل مشخص شده است: «اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران عبارتند از: ۱) وزیر آبادانی و مسکن؛ ۲) وزیر کشور؛ ۳) وزیر اقتصاد؛ ۴) وزیر فرهنگ و هنر؛ ۵) وزیر آب و برق؛ ۶) وزیر کشاورزی و منابع طبیعی؛ ۷) وزیر جنگ؛ ۸) رئیس سازمان برنامه و بودجه؛ ریاست شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با وزیر آبادانی و مسکن خواهد بود.»

۲. بند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳.

۳. ماده ۵ قانون تأسیس شورای‌عالی شهرسازی و معماری ایران: »بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان یا فرمانداری کل به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار یا فرماندار کل و به عضویت رئیس انجمن شهرستان و شهردار و نمایندگان وزارت فرهنگ و هنر و آبادانی و مسکن و نماینده مهندس مشاور تهیه‌کننده طرح انجام می‌شود.
آن قسمت از نقشه‌های تفصیلی که به تصویب انجمن شهر برسد برای شهرداری لازم‌الاجرا خواهد بود. تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر در اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد باید به تأیید شورای عالی شهرسازی برسد.

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

۳-۱. طرح هادی

طرح هادی، طرحی است که در آن، برای گسترش آتی شهر و نحوه استفاده از زمین‌های شهری برای عملکردهای مختلف، به منظور حل مشکلات حاد و فوری شهر و ارائه راه حل‌های کوتاه مدت و مناسب برای شهرهایی که دارای طرح جامع نیستند تهیه می‌شود.[۱] در حال حاضر، طرح‌های هادی برای دوره ده ساله تهیه و تدوین می‌شوند و زمینه‌های مطالعاتی آنها علاوه بر شهر، محدوده‌های پیرامون آن و حوزه نفوذ شهری را نیز شامل می‌شود (بهشتیان، ۱۳۹۰: ۸۵)؛ همچنین هم اکنون این طرح‌ها در دفاتر فنی استانداری‌ها تنظیم و پس از تأیید استاندار برای اجرا به شهرداری ذی‌ربط ابلاغ می‌گردد (رضویان، ۱۳۸۱: ۱۸۰).

طرح‌های شهری در تملک املاک به وسیله نهادهای عمومی نقش بسزایی را ایفا می‌کنند چرا که بر اساس مطالبی که در ادامه خواهد آمد، مبنای این تملکات، طرح‌های مصوب مراجع ذی‌صلاح است؛ بدین معنا که این برنامه‌ها مبین ضرورت اجرای تملک و توجیه کننده استفاده از قوه قهریه در این اقدام اداری جهت تأمین منافع عمومی می‌باشد. از این رو، بنابر مستندات قانونی و قضایی که خواهد آمد، تملک صورت گرفته بدون وجود طرح مصوب، فاقد اعتبار خواهد بود.

تبصره ۱. بررسی‌های فنی این کمیسیون برعهده کارگروه (کمیته) فنی کمیسیون متشکل از نمایندگان کمیسیون و مشاور طرح تفصیلی شهر می‌باشد.

تبصره ۲. دبیرخانه کمیسیون در سازمان مسکن و شهرسازی استان می‌باشد.

تبصره ۳. در مورد شهر تهران معاونین ذی‌ربط وزرای مسکن و شهرسازی، کشور، نیرو، جهاد کشاورزی و معاونین رؤسای سازمان‌های حفاظت محیط زیست و میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و شهردار تهران (رئیس کمیسیون) و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر تهران بدون حق رأی، اعضای کمیسیون می‌باشند. محل دبیرخانه این کمیسیون در شهرداری تهران خواهد بود. جلسات کمیسیون با حضور اکثریت اعضای رسمیت یافته و تصمیمات کمیسیون حداقل با چهار رأی موافق معتبر است.

تبصره ۴- در صورت فقدان شورای اسلامی شهر در تهران، نماینده وزیر کشور و در سایر شهرها نماینده معرفی شده از سوی استاندار به جای رئیس شورای اسلامی شهر در کمیسیون ذی‌ربط شرکت خواهد نمود.

۱. بند ۴ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳.

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

۲. تملک‌های دستگاه‌های اجرایی

آنچه مسلم است بنابر مبانی متعدد فقهی[۱] و قوانین جاری[۲]، مالکیت اشخاص بر اموال خود از مهم‌ترین مفاهیم حقوقی است که باید توسط دیگر شهروندان و دولتمردان، محترم شمرده شود. چنانچه حق مالکیت افراد ایجاب می‌کند که اراده شخص بر مایملک وی به طور مطلق حاکم باشد و این، مانع هرگونه دخل و تصرف دیگران بر اموال او خواهد شد مگر به اذن مالک. اما در عین حال گاهی اوقات بین این حق خصوصی افراد و منافع عمومی جامعه تزاحم پیش می‌آید؛ به عنوان مثال برخی اوقات منافع عامه ایجاب می‌کند برنامه‌ای در شهر اجرا گردد که ممکن است با حقوق خصوصی افراد قابل جمع نباشد؛ بدین ترتیب که مثلاً خیابانی در شهر باید احداث یا تعریض گردد که باعث افزایش رفاه و آسایش عموم شهروندان گردد اما لازمه اجرای این طرح شهری، تملک تعدادی از املاک است در حالی که مالکان آنها راضی به واگذاری و انتقال مایملک خود به نهاد عمومی اجرا کننده طرح مربوطه نیستند. در اینجا تعارض مشهودی میان محترم‌ترین مفهوم حقوقی یعنی مالکیت با منافع عمومی خودنمایی می‌کند که بایستی به بهترین نحو حل گردد به طوری که در عین تأمین منفعت عمومی، حقوق خصوصی افراد نیز حتی‌الامکان استیفا شود. مقنن در قالب قوانین مصوب، راهی را جهت نیل به این هدف پیش‌بینی کرده است که در چارچوب مراحل مختلف تملک پیاده می‌گردد. بدین شکل که ابتدا با حصول توافق طرح اجرا گردد و در غیر این صورت نهاد عمومی به دلیل تقدم منافع عمومی بر حقوق خصوصی اشخاص، با استفاده از قوه قهریه مبادرت به اجرای طرح مصوب می‌نماید. در ادامه ابتدا مراحل اجرایی تملکات دستگاه‌های اجرایی و سپس ماهیت آن، برای ورود به بحث اصلی توضیح داده خواهد شد.

مراحل تملک

دستگاه‌های اجرایی[۳] هنگامی که در جهت تأمین منافع عمومی نیاز به ابنیه، اراضی و تأسیسات اشخاص داشته باشند، می‌توانند با طی تشریفات قانونی این اراضی و املاک را تملک نمایند.

---

۱. اصل تسلیط برگرفته از حدیث نبوی «الناس مسلطون علی اموالهم».

۲. اصل ۴۷ قانون اساسی و ماده ۳۰ قانون مدنی به عنوان نمونه قابل ذکر است.

۳. ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶: «دستگاه اجرائی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکتهای دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر

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

پرواضح است که چون این اقدام با شرایط خاصی صورت می‌پذیرد و ادارات دولتی با استفاده از اختیارات ویژه حقوق عمومی مبادرت به انجام آن می‌کنند؛ لذا با مفاهیم و ضوابط حاکم بر حقوق خصوصی کاملاً متفاوت می‌باشد. بنابراین طی کامل تشریفات قانونی برای دستگاه‌های اجرایی تملک‌کننده لازم و ضروری می‌باشد به طوری که این تملک بدون انجام هر کدام از این مراحل، طبق اصل تشریفاتی بودن اقدامات اداری، محکوم به بطلان خواهد بود. اولین مرحله و شاید مهم‌ترین مرحله تملک نهادهای عمومی، احراز نیاز آن نهاد به این املاک جهت تأمین منافع عمومی می‌باشد (میرزایی،۱۳۸۷: ۲۲۲).

این نکته به صراحت در ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب که قانون اصلی حاکم بر این تملکات محسوب می‌شود، مطرح گردیده است. این ماده قانونی چنین اشعار داشته است: «هرگاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، همچنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام باشد و از این پس دستگاه اجرائی نامیده می‌شوند؛ به اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند...» طبق آرای قضایی متعدد صادره از مراجع قضایی به خصوص دیوان عدالت اداری، نیاز به تملک و ضرورت آن برای منافع عمومی با تصویب طرح‌های شهری توسط مراجع ذی‌صلاح محرز می‌گردد که بدون وجود آن، نهاد عمومی مجاز به تملک، طبق قوانین خاص تملکی نخواهد بود.[۱]

مرحله بعدی تأمین بودجه و اعتبار این تملک می‌باشد که طبق نص ماده ۱ قانون اخیرالذکر از لوازم حتمی تملک می‌باشد.[۲] گام بعدی در تملک املاک مورد نیاز، تعیین بهای این اراضی

آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرائی نامیده می‌شوند.»

۱. مهم‌ترین رأی در این خصوص، رأی شماره ۱۴۰۳ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۳۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است که در ادامه بدان پرداخته خواهد شد.

۲. از ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸:

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

می‌باشد که چند طریق برای انجام آن در قانون پیش‌بینی شده است در حالت اول قیمت ملک از راه توافق دستگاه اجرایی و مالک مشخص می‌گردد. در این حالت بدون وجود ضابطه خاصی ممکن است بهای ملک با پول یا هر معوض دیگری توافق گردد.[۱] حالت دیگر آن است که در خصوص قیمت ملک بین مالک و دستگاه متقاضی توافق حاصل نگردد که در این صورت، طبق ماده ۴ لایحه قانونی مارالذکر، ارزش ملک توسط هیأت سه نفره کارشناس رسمی دادگستری تعیین می‌گردد.[۲] بر اساس تبصره ۲ ماده ۴ لایحه قانونی مورد بحث، در صورتی که انتخاب کارشناس به هر دلیلی از جمله استنکاف مالک از معرفی کارشناس، مجهول بودن مالک ملک و ... میسر نباشد، به دلیل عدم ایجاد وقفه در پروسه تملک، دادگاه صالح محل وقوع ملک به تقاضای دستگاه تملک کننده، اقدام به تعیین کارشناس خواهد نمود. در ادامه، ماده ۸ و ۹ لایحه قانونی، تبلور اختیارات ویژه و اقتدار عمومی دستگاه دولتی است. با این توضیح که در ماده ۸ ، حالتی پیش‌بینی شده است که انجام معامله قطعی و پرداخت معوض به مالک به دلایلی همچون استنکاف مالک از انجام معامله و تحویل ملک، اختلافات مالکیتی و غیره امکان‌پذیر نباشد، در این صورت برای عدم تعطیلی و یا ایجاد وقفه در تملک (سالاری،۱۳۹۱: ۲۳۶) مبلغ مشخص

«هرگاه برای اجرای برنامه های عمومی... به اراضی مذکور متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند و اعتبار آن قبلاً به وسیله (دستگاه اجرائی) یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد (دستگاه اجرائی) می‌تواند مورد نیاز را مستقیماً یا به وسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بداند بر طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک نماید.»

۱. ماده ۳ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت.

۲. ماده ۴ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت: «هر گاه نسبت به تعیین بهای عادله اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و خسارات وارده بین (دستگاه اجرائی) و مالک توافق حاصل نشود بهای عادله توسط هیأتی مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری تعیین می‌گردد. کارشناسان یک نفر از طرف (دستگاه اجرائی) یک نفر از طرف مالک یا صاحب حق و نفر سوم به انتخاب طرفین و در صورت عدم توافق یا استنکاف به معرفی دادگاه صالحه محل وقوع ملک انتخاب می‌شوند. رأی اکثریت هیأت مزبور قطعی و لازم الاجراست.»

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

شده توسط هیأت کارشناسی به صندوق ثبت محل، تودیع و دادستان یا نماینده وی پس از امضای سند انتقال، به تخلیه و خلع ید ملک مورد نیاز اقدام خواهد نمود.[۱]

ماده ۹ پا را فراتر از این نهاده و بر خلاف حالت عادی که تصرف اراضی قبل از انجام معامله و پرداخت بهای آن برای دستگاه اجرایی مجاز نمی‌باشد، به دستگاه تملک کننده اجازه داده که در موارد استثنایی که عدم تسریع در اجرای طرح، موجب ضرر و زیان شود با اجازه وزیر، ملک مورد نیاز را بدون طی مراحل گفته شده تملک و تصرف کند.[۲]

---

۱. ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت: «تصرف اراضی ابنیه و تأسیسات و خلع ید مالک قبل از انجام معامله و پرداخت قیمت ملک یا حقوق مالک مجاز نمی‌باشد مگر آنکه در اثر موانعی از قبیل استنکاف مالک از انجام معامله اختلافات مالکیت مجهول بودن مالک رهن یا بازداشت ملک فوت مالک و غیره انجام معامله قطعی ممکن نگردد در این صورت به منظور جلوگیری از وقفه یا تأخیر در اجرای طرح به شرح زیر اقدام می‌شود:

چنانچه مالک ظرف یک‌ماه از تاریخ اعلام (دستگاه اجرائی) به یکی از انحای مقرر در تبصره ۲ ماده ۴ برای انجام معامله مراجعه نکند یا از انجام معامله بنحوی استنکاف نماید مراتب برای بار دوم اعلام و پس از انقضای ۱۵ روز مهلت مجدد ارزش تقویمی ملک که طبق نظر هیأت کارشناسی مندرج در ماده ۴ یا تبصره ۲ آن تعیین شده است به میزان و مساحت مورد تملک به صندوق ثبت محل تودیع و دادستان محل یا نماینده وی سند انتقال را امضا و ظرف یک‌ماه به تخلیه و خلع ید اقدام خواهد نمود و بهای ملک یا حقوق یا خسارات به میزان مالکیتی که در مراجع ذی‌ربط منظور می‌گردد از سوی اداره ثبت به ذی‌حق پرداخت و اسناد قبلی مالک حسب مورد اصلاح یا ابطال و مازاد سپرده طبق مقررات مربوط به صندوق دولت مسترد می‌شود. اداره ثبت محل موظف است براساس سند انتقال امضا شده وسیله دادستان یا نماینده وی سند مالکیت جدیدی به میزان و مساحت اراضی ابنیه و تأسیسات مورد تملک به نام (دستگاه اجرائی) صادر و تسلیم نماید.»

۲. ماده ۹ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت: «در صورتی که فوریت اجرای طرح با ذکر دلایل موجه به تشخیص وزیر دستگاه اجرائی ضرورت داشته باشد به نحوی که عدم تسریع در انجام طرح موجب ضرر و زیان جبران ناپذیری گردد (دستگاه اجرائی) می‌تواند قبل از انجام معامله قطعی و با تنظیم صورت مجلس وضع موجود ملک با حضور مالک یا نماینده وی در غیاب او و نماینده دادستان و کارشناس رسمی نسبت به تصرف و اجرای

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

همان گونه که ملاحظه می‌گردد این تملک‌ها، خصوصیات منحصر به فردی داشته که با توافقات صورت گرفته در حقوق خصوصی قابل مقایسه نمی‌باشد؛ چرا که حاکمیت اراده و احترام به مالکیت آن گونه که در حقوق خصوصی وجود دارد در اینجا به چشم نمی‌خورد و در بسیاری از مراحل، به صراحت به اداره دولتی اجازه استفاده از اقتدار عمومی در راستای تأمین منافع عمومی داده شده است. از آنجا که این اقدام اداری مبنی بر سلب مالکیت افراد بر خلاف اصول و قواعد مسلم حقوقی همچون تسلیط، لاضرر، حرمت اموال مسلمان می‌باشد؛ بنابراین بایستی تشریفات قانونی آن به درستی و به طور کامل طی گردد و الا قطعاً منجر به ابطال آنها در مراجع قضایی خواهد شد. بنابر مطالبی که گذشت، از جمله مهم‌ترین شرایط این تملکات که موضوع بحث این نوشتار نیز هست، ضرورت تملک املاک برای تأمین منافع عمومی می‌باشد که به عنوان اولین مرحله تملک در قوانین جاری ذکر شده است. همان گونه که بیان شد این نیاز و ضرورت با تصویب طرح‌های شهری محرز می‌گردد که بدون وجود آن، انجام تملک مجاز نمی‌باشد. در این راستا رأی شماره ۱۴۰۳ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۳۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قابل ذکر است که به صراحت به این مطلب اشاره نموده است.[۱]

طرح اقدام نماید لکن دستگاه اجرائی مکلف است حداکثر تا سه ماه از تاریخ تصرف نسبت به پرداخت یا تودیع قیمت عادله طبق مقررات این قانون اقدام نماید.»

۱. متن رأی مزبور به این شرح است: «مصرحات حکم مقرر در ماده یک لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و همچنین مقررات قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری ها مصوب ۱۳۶۷ مبین جواز تملک اراضی و ابنیه اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی در حد نیاز شهرداری در جهت اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی شهری بر اساس طرح‌ها و نقشه‌های مصوب مراجع و مقامات ذی‌صلاح است و تمسک به قوانین فوق‌الذکر به منظور تملک اراضی و ابنیه زائد برآن که تابع احکام قانون مدنی است وجاهت قانونی ندارد و نظربه اینکه ماده ۲۴ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ با اصلاحیه بعدی و ماده ۸ لایحه قانونی فوق‌الاشعار منصرف از مورد است؛ بنابراین دادنامه‌های شماره ۱۸۰۸ و ۱۸۰۷ و ۱۸۰۶ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۳ شعبه ششم بدوی، شماره ۶۸۳ مورخ ۱۳۸۱/۵/۲۶ شعبه دوم تجدیدنظر، شماره ۹۱۸ مورخ ۱۳۸۴/۴/۱۱ شعبه چهارم تجدیدنظر مبنی بر ورود شکایت شاکیان به خواسته ابطال تملک اراضی خارج از محدوده طرح‌های مصوب موافق اصول و موازین قانونی است.» جهت مشاهده مقدمه و متن رأی ر.ک: سایت دیوان عدالت اداری.

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

بر این اساس وجود طرح برای شروع تملک به روش قوانین خاص تملکی و با اعمال اقتدارات دولتی یک شرط اجتناب‌ناپذیر بوده که دستگاه اجرایی بدون وجود آن، مجاز به استفاده از اختیارات ویژه مندرج در این قوانین نمی‌باشد. آنچه مسلم است بنابر مستندات و مشروحات مزبور در صورتی که برای مرجع قضایی محرز گردد که در زمان تملک، طرح وجود نداشته است قطعاً بایستی تملک صورت گرفته را باطل اعلام نماید؛ اما نکته ظریفی که در اینجا وجود دارد و سؤال اصلی این مقاله نیز هست، آن است که طرح در زمان تملک وجود دارد اما پس از اجرا منتفی می‌گردد؛ در این حالت تکلیف ملک تملک شده چه خواهد شد؟ در ادامه به طور دقیق به این بحث پرداخته خواهد شد.

ماهیت تملک

اصولاً اقدامات اداری از لحاظ صوری به اعمال حقوقی یک‌جانبه[1] و دو جانبه[2] تقسیم می‌شوند که متناظر همان تقسیم‌بندی اعمال حقوقی به عقد و ایقاع در حقوق خصوصی است. بر این اساس در حقوق اداری، اعمال یک‌جانبه اداری اقداماتی هستند که ناشی از اراده و قصد انشای یک شخص یعنی مقام اداری صالح است در حالی که عقد، در نتیجه توافق دو اراده بوجود می‌آید که لااقل در یک‌طرف آن اداره عمومی باشد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۱۱۴). در حقوق خصوصی به دلیل وجود اصل حاکمیت اراده و اینکه کسی نمی‌تواند بدون رضایت آنها الزام و تکلیفی علیه دیگران بوجود آورد،[3] اساس روابط حقوقی زندگی اجتماعی بر عقد و قرارداد استوار است و ایقاعات، کم هستند اما در حقوق اداری با توجه به حاکمیتی که دولت دارد، در روابط حقوقی، اصل بر اعمال و تصمیمات یک‌جانبه یعنی ایقاع می‌باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۳۱۳) نکته قابل توجه در اینجا آن است که در بسیاری از موارد، شهروندان در فرایند صدور ایقاع اداری مشارکت دارند مثلاً ممکن است با تقاضای وی اقدام اداری صورت پذیرد؛ چنانچه در صدور مجوزها و گواهینامه‌ها نوعاً چنین است و یا ممکن است مقام اداری جهت تسهیل و تسریع امر، برخی مراحل اقدام خود را با مشارکت و همکاری و حتی‌الامکان توافق شهروندان ذینفع انجام دهد.

1. Acte Administrative Unilatéral
2. Contrats Administratifs

۳. مواد ۲۳۱ و ۱۹۶ قانون مدنی.

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

نکته مهم در اینجا آن است که این مشارکت‌ها ماهیت عمل اداری را از یک‌جانبه به دوجانبه تغییر نمی‌دهد و نباید گمان شود که این اقدامات، قرارداد اداری هستند؛ چرا که توافق و رضایت طرفین در قرارداد و اعمال دوجانبه، رکن اساسی انعقاد آنها است به طوری که بدون آن، قرارداد منعقد نخواهد شد در حالی که در مثال‌های گفته شده به هیچ وجه این چنین نیست و نظر شهروندان یا صرفاً برای شروع فرایند اداری لازم است و یا جهت تسریع روند اداری، سعی در جلب موافقت وی می‌شود؛ اما نهایتاً ممکن است عملیات اداری کاملاً بر خلاف نظر آنها صورت پذیرد. حال سؤالی که در اینجا مطرح است و در نتیجه این مقاله کاملاً مؤثر می‌باشد، ماهیت تملکات دستگاه‌های اجرایی است که آیا این تملک‌ها یک عمل اداری دوجانبه است یا جزو اعمال یک‌جانبه اداری محسوب می‌گردد؟ در این مقام، دو دیدگاه عمده را برای تبیین ماهیت تملک‌های دستگاه‌های اجرایی می‌توان مطرح نمود.

دیدگاه اول مبتنی بر آن است که اگر تملک در مرحله اولیه پیش‌بینی شده در قوانین مربوطه یعنی با تنظیم توافقنامه صورت پذیرد، یک عمل اداری دوجانبه محقق شده است؛ چرا که با جلب نظر مالک و تنظیم موافقت‌نامه با وی صورت گرفته است اما اگر تملک طبق مواد ۸ و ۹ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک انجام شده باشد ماهیت ایقاعی داشته و یک عمل اداری یک‌جانبه تلقی خواهد شد؛ چرا که در این موارد، تملک بدون جلب نظر و موافقت مالک انجام شده و توافقی که مبین قراردادی بودن این اقدام باشد، وجود ندارد.

در مقابل، نظرگاه دوم را می‌توان چنین عنوان کرد که به طور کلی تملک‌های نهادهای عمومی از هر نوعی که باشد، اعم از تنظیم توافقنامه یا اعمال ماده ۸ یا ۹، یک عمل اداری یک‌جانبه است.[۱] به نظر می‌رسد این دیدگاه اخیر با اصول و مبانی حقوق اداری سازگارتر بوده و بهتر می‌تواند ماهیت تملک‌های ادارات دولتی را توجیه نماید؛ چرا که تملک حتی اگر در مرحله اول آن یعنی با انعقاد موافقت‌نامه صورت گیرد باز هم یک عمل اداری یک‌جانبه است؛ زیرا هر چند که به ظاهر این تملک با جلب نظر و توافق مالک صورت گرفته است ولی اگر به خوبی تأمل گردد به روشنی مشخص می‌شود که انعقاد این توافقنامه نمی‌تواند مبین دوجانبه بودن این عمل اداری باشد. با این توضیح که در انعقاد یک قرارداد بایستی اراده و توافق طرفین کاملاً بر اصل عمل حقوقی حاکم باشد به گونه‌ای که بدون وجود این توافق، اساساً عمل حقوقی منعقد نگردد. این در حالی است که در تنظیم توافقنامه‌های تملک به هیچ وجه چنین چیزی صدق

۱. جهت ملاحظه دیدگاه‌های مختلف در خصوص ماهیت تملک، ر.ک: (زرگوش، ۱۳۹۱: ۴۸ – ۵۱) و (کامیار، ۱۳۸۹: ۱۷۹ – ۱۸۱).

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

نمی‌کند. یعنی انجام یا عدم انجام تملک، منوط به رضایت و توافق مالک نیست و لهذا اگر این توافق هم حاصل نشود باز هم تملک بدون رضایت مالک و به اذن قانونگذار صورت می‌پذیرد و فقط طریقه آن تغییر می‌کند. در حقیقت این توافقنامه، صرفاً توافق بر قیمت است که برای جلب مشارکت بیشتر شهروندان اخذ می‌شود نه بر اصل تملک که باعث تبدیل ماهیت این اقدام از یک‌جانبه به دوجانبه شود. چنانچه این موضوع، رویه‌ای مرسوم در اقدامات اداری به حساب می‌آید که مقام اداری در هنگام اتخاذ تصمیم و یا اعمال آن، شهروندان را مشارکت می‌دهد اما مبنای این مشارکت، صرفاً به دلایل فنی یا سیاسی همچون ارتقای سطح کیفی تصمیمات، تحقق بهتر دموکراسی و یا تسهیل و تسریع در اجرای عملیات اداری می‌باشد (زرگوش، ۱۳۹۱: ۵۱) ولی مسلماً این همکاری‌ها منجر به تغییر ماهیت اقدامات اداری از یک‌جانبه به دوجانبه نمی‌گردد؛ چرا که انجام این امور منوط به رضایت افراد نیست و در صورت اقتضای منافع عمومی، بدون مشارکت آنان و چه بسا بر خلاف نظر آنها، ممکن است اجرا گردد. تنظیم توافقنامه در هنگام تملک در دستگاه‌های اجرایی نیز به همین شکل است یعنی انجام تملک مشروط بر رضایت مالک نیست به گونه‌ای که اگر راضی نباشد تملک انجام نشود بلکه صرفاً جهت تسریع در انجام این اقدام اداری با وی توافق صورت می‌گیرد آن هم صرفاً در قیمت ملک نه در اصل موضوع؛ بنابراین به نظر می‌رسد تملک‌های نهادهای عمومی که بر طبق قوانین خاص تملکی به خصوص لایحه قانونی سال ۱۳۵۸ صورت می‌پذیرد اعم از اینکه از طریق انعقاد موافقت‌نامه باشد یا بر طبق ماده ۸ و ۹ لایحه مزبور ، عمل اداری یک‌جانبه خواهد بود.

ابطال تملک پس از انتفای طرح

پس از روشن شدن ماهیت تملک و مراحل آن در دستگاه‌های اجرایی، نوبت به طرح بحث اصلی می‌رسد که همانا وضعیت تملک پس از انتفای طرح است. چند فرض در اینجا قابل تصور است. اول آنکه در هنگام تملک ملک توسط نهاد عمومی طرح مصوب مرجع ذی‌صلاح وجود نداشته است؛ به عبارت بهتر در هنگام تملک، نیاز دستگاه اجرایی به ملک مورد نظر و ضرورت آن برای منافع عمومی محرز نمی‌باشد یعنی تملک، بدون وجود طرح شهری و بدون احراز ضرورت و نیاز صورت گرفته است.

با توجه به مباحث پیش گفته و آرای قضایی صادره در این خصوص، بی‌اعتباری این تملک مسلم به نظر می‌رسد. فرض دوم که مبحث اصلی این قسمت نیز می‌باشد آن است که در هنگام تملک، طرح وجود داشته است یعنی نیاز و ضرورت این تملک در هنگام اقدام، محرز بوده است؛

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

اما پس از تملک، این طرح به هر دلیلی همچون تغییر سیاست‌ها و یا عدم امکان اجرای کامل آن، تغییر کرده است. در چنین مواردی تکلیف زمین تملک شده چیست؟ از طرفی ملک بر مبنای ضرورت و با طی تشریفات قانونی به دستگاه متقاضی منتقل شده و معوض آن نیز پرداخت شده است و از طرف دیگر پس از اتمام مراحل تملک و خاتمه آن، مهم‌ترین رکن این اقدام اداری یعنی نیاز و ضرورت آن برای منافع عامه منتفی گردیده است. پاسخ به این سؤال را ابتدا در قوانین و سپس در رویه قضایی جستجو خواهیم کرد.

ابطال تملک پس از انتفای طرح از منظر قوانین

آنچه مسلم است موضوع مورد بحث یعنی وضعیت تملک در صورت انتفای طرح، در قوانین به صراحت مطرح نشده و در رابطه با آن تعیین تکلیف نشده است و همین سکوت قانونگذار منتهی به صدور آرای متفاوت و متهافتی از مراجع قضایی نیز شده است. حال اگر ماهیت این گونه تملکات از منظر مقنن مشخص شود شاید بتوان نظر قانونگذار در خصوص مسأله مورد بحث را دریافت؛ چرا که اگر نظر قانون بر قراردادی بودن ماهیت این تملک‌ها باشد مسلماً کأن لم یکن شدن طرح نیز هیچ تأثیری در آن نخواهد داشت؛ اما اگر ماهیت تملک از دیدگاه قوانین، یک عمل اداری یک‌جانبه فرض شود آنگاه موضوع می‌تواند متفاوت باشد.

در خصوص ماهیت تملک، در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی مصوب ۱۳۵۸، موضع‌گیری صریحی صورت نگرفته اما می‌توان از عبارات و مفاهیم استفاده شده در این قانون، به نتایج قابل توجهی دست یافت. چنانچه در لایحه قانونی مزبور در رابطه مرحله اول تملک که با انعقاد موافقت‌نامه صورت می‌پذیرد مکرراً از عباراتی همچون خریداری و معامله استفاده شده است. همچون ماده ۱ این قانون که اشعار می‌دارد: «دستگاه اجرایی می‌تواند مورد نیاز را مستقیماً یا به وسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بداند بر طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک نماید» و یا در تبصره ۲ ماده ۵، در توصیف هویت تعامل بین طرفین از اصطلاح «انجام معامله» و در توصیف آنچه بناست به ملکیت مرجع عمومی در آید از عبارت «ملک مورد معامله» استفاده شده است.

در ماده ۸ این لایحه نیز عبارت «انجام معامله» و در ماده ۹، «انجام معامله قطعی» جهت افاده تملکات مرحله اول بکار برده شده است. این عبارات و اصطلاحات، آشکارا نشان دهنده آن است که قانونگذار پذیرفته است که انتقال مالکیت به دولت می‌تواند از طریق انعقاد قرارداد و با شرایطی شبیه آنچه که در حقوق خصوصی اتفاق می‌افتد، پس از حصول رضایت طرفین صورت پذیرد (زرگوش، ۱۳۹۱: ۴۹). با توجه به اینکه مقنن از اصطلاح معامله و خریداری در تبیین

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

مرحله اول تملک استفاده کرده، با فرض بکاربردن حکیمانه این عبارات، باید فرض کرد که قانونگذار، تملکاتی را که قیمت آنها با توافق طرفین مشخص می‌شود را یک عمل دوجانبه اداری محسوب نموده است اما در خصوص اعمال ماده ۸ یا ۹ لایحه قانونی مصوب ۱۳۵۸، اصطلاحی که بتواند مفید نظر مقنن در خصوص این گونه تملک‌ها باشد وجود ندارد ولی نکته قابل توجه آن است که در مواد قانونی اخیر الذکر برای تملک‌های اجرا شده در اجرای این مواد، از اصطلاح «معامله» استفاده نشده است و این می‌تواند مبین آن باشد که لایحه قانونی مورد بحث، برخلاف مرحله اول، تملک‌های مبتنی بر مواد ۸ یا ۹ این قانون را عمل اداری یک‌جانبه تلقی کرده است. استفاده از عبارت «اقدامات مربوط به تملک...» در تبصره ۱ ماده ۷ قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری که تصویب آن متأخر از لایحه قانونی سال ۱۳۵۸ است نیز می‌تواند مؤید استنباط فوق باشد.[۱]

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که چون مقنن، تملک‌های صورت گرفته در مرحله اول یعنی با حصول توافق بر سر قیمت را قرارداد فرض کرده است؛ از این رو، انتفای طرح پس از انتقال سند و پرداخت مابه ازای تأثیری در مالکیت دستگاه اجرایی نداشته و نهاد تملک کننده پس از کأن لم یکن شده طرح می‌تواند هر تصرفی به میل خود در چارچوب قوانین در آن ملک بنماید؛ چرا که مالک رسمی آن تلقی شده و دیگر هیچ علقه‌ای بین این ملک و مالک قبلی وجود نخواهد داشت. اما در حالتی که تملک بر اساس مواد ۸ یا ۹ لایحه قانونی صورت گرفته باشد، هر چند قانون در خصوص ماهیت این گونه تملکات سکوت کرده و اظهار نظر متقنی ننموده است؛ اما با توجه به عدم استعمال عباراتی همچون معامله می‌توان دریافت که نظر قانون بر ماهیت یک‌جانبه بودن این اعمال اداری بوده است و بر این اساس می‌توان چنین استنباط کرد که اگر تملک طبق مواد ۸ یا ۹ لایحه قانونی صورت گرفته باشد با انتفای طرح، تملک نیز قابل ابطال در مراجع قضایی

---

۱. تبصره ۱ ماده ۷ قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹: «اقدامات مربوط به تملک املاک موضوع این ماده صرفاً از طریق مجری طرح و وفق احکام این قانون و همچنین احکام غیر مغایر در لایحه قانونی نحوه خرید املاک و اراضی برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب و قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۸ و اصلاحات بعدی صورت می‌پذیرد. این اقدام مانع از مراجعه ذی‌نفع حداکثر ظرف بیست روز از ابلاغ واقعی به مراجع قضایی و همچنین مانع اجرا عملیات نخواهد بود.»

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

خواهد بود. چرا که در اعمال مواد ۸ و ۹، انتقال مالکیت، بدون رضایت مالک و به دستور قانون و صرفاً بر مبنای ضرورت، صورت گرفته است و حال که طرح یعنی ضرورت این تملک از بین رفته است دلیلی ندارد ملک در اختیار دستگاه اجرایی باقی بماند چون مبنای اصلی این اقدام اداری منتفی شده است. البته پرواضح است که با وجود این قانون و موضع‌گیری‌های آن در حال حاضر نمی‌توان قایل به این شد که دستگاه اجرایی تملک کننده، خود راساً و به اجبار زمین و ملک تملک شده را به مالک قبلی مسترد داشته و معوض آن را مطالبه کند چرا که فارغ از آنکه چنین تکلیفی در قانون بر عهده آن قرار داده نشده، این اقدام ممکن است به شدت به حقوق و منافع مالک قبلی آسیب رسانده و به هیچ وجه مورد رضایت وی نباشد؛ زیرا چه بسا او معوض ملک خود را در جای دیگری هزینه کرده و الان قادر به پرداخت آن نباشد و یا به هر دلیل دیگری مایل به پس گرفتن ملک خود نباشد. در چنین حالتی اصل اعتماد به تصمیمات اداری اقتضا می‌کند که مالک با اطمینان از اینکه تملک، قطعی شده و معوض آن جزء مایملک وی شده در مصرف و هزینه آن اختیار کامل داشته باشد؛ اما اگر شخص مالک با اقامه دعوا از مرجع قضایی ابطال تملک انجام شده را مطالبه کرد، قاضی رسیدگی کننده طبق مطالبی که گذشت و مستند به لایحه قانونی می‌تواند تملک صورت گرفته را ابطال نموده و رأی به استرداد ملک به خواهان صادر نماید.

هر چند طبق مطالب مزبور می‌توان به سختی نظر قانونگذار را در خصوص وضعیت تملک‌ها پس از انتفای طرح را استنباط نمود اما با توجه به تأثیر بسزایی که این موضوع در حقوق مردم دارد بایستی مقنن به صراحت موضع‌گیری خود را بیان کند چرا که خلأ قانونی در این رابطه منجر به تشتت آرای قضایی و تضییع حقوق شهروندان و احیاناً سوء استفاده نهادهای عمومی می‌گردد. از طرف دیگر در صورت صحت این استنباط‌ها، نظر قانون در مورد مرحله اول تملک و عدم تأثیر انتفای طرح در آن صائب و منطبق با اصول حقوق اداری نمی‌باشد؛ چرا که همان گونه که گذشت اگر با دقت در تملک‌های دستگاه‌های اجرایی تأمل شود قطعاً این نتیجه حاصل خواهد شد که این انتقال مالکیت حتی اگر با تنظیم توافقنامه همراه باشد باز هم یک عمل یک‌جانبه اداری است و نه یک قرارداد. با این نگاه، موضع‌گیری لایحه قانونی مورد بحث که با قراردادی پنداشتن تملکات در مرحله اول، انتفای طرح را در آن بی‌اثر پنداشته است، صحیح به نظر نمی‌رسد و لازم است قانون در این خصوص مورد تجدیدنظر و بازبینی قرار گیرد؛ زیرا کأن لم یکن شدن طرح باعث از بین رفتن مبنای اصلی تملک شده و دلیل ندارد که ملک در اختیار دستگاه اجرایی باقی بماند.

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

علاوه بر رفع این خلأ قانونی، باید بهترین راه‌حل برای این موضوع در قانون پیش‌بینی گردد به طوری که از طرفی ملک اشخاص بی‌جهت در اختیار نهادهای عمومی باقی نماند و از طرف دیگر، حقوق مالکان و اعتماد آنان به اقدامات اداری نیز مخدوش نشود.

به نظر مؤلف این مقاله بهترین و منطقی‌ترین شیوه حل این مسأله آن است که در صورت انتفای طرح پس از تملک، دستگاه اجرایی مکلف به ابلاغ موضوع به مالک باشد که در صورت تمایل، اقدام به استرداد ملک و معوض کند و در صورت عدم اظهار تمایل مبنی بر پس گرفتن ملک و پرداخت معوض، نهاد تملک‌کننده مجاز به اعمال مالکیت بلامنازع خویش باشد. این راه‌حل با حقوق مالک سازگاری کامل دارد چراکه ضمن احترام به حق مالکیت وی به اجبار ملک به او مسترد نشده بنابراین می‌تواند به اقدامات اداره اعتماد کند و از طرف دیگر با مبانی حقوق اداری نیز منطبق است؛ زیرا عدم اظهار تمایل استرداد از سوی مالک پس از ابلاغ موضوع به وی، بیانگر رضایت او برای انتقال مالکیت به دستگاه متقاضی بوده و از آن پس ملک مورد نظر مطابق با شرایط انعقاد یک قرارداد مبتنی بر رضایت کامل طرفین، به اداره دولتی منتقل شده فلهذا این نهاد عمومی مالک مطلق آن ملک محسوب می‌گردد.

ابطال تملک پس از انتفای طرح از منظر رویه قضایی

همان گونه که گذشت در خصوص تملک‌هایی که بدون وجود طرح صورت می‌پذیرد رویه قضایی مبنی بر ابطال تملک به دلیل عدم احراز ضرورت و نیاز شکل گرفته است؛[1] اما در رابطه با موضوع مورد بحث در این نوشتار یعنی کأن لم یکن شدن طرح، پس از تملک، موضع‌گیری رویه قضایی به چه سمت و سویی می‌باشد؟

در مواردی که در هنگام تملک، طرح وجود داشته و تملک بر طبق آن به طور صحیح صورت گرفته اما چندی بعد این طرح منتفی شده است، آرای قضایی به شدت متفاوت و متهافت بوده است. چنانچه برخی از شعب دیوان عدالت اداری در مواردی که تملک با تنظیم توافقنامه صورت گرفته بوده است به دلیل ترافعی بودن موضوع و بالتبع عدم صلاحیت آن دیوان[2] قرار رد دعوا

۱. رأی شماره ۱۴۰۳ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۳۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای متعددی از جمله رأی ۵۹ مورخ ۱۳۷۱/۴/۳۰ و ۳۳ مورخ ۱۳۷۵/۲/۲۹، از شعب آن دیوان جهت ورود به دعاوی که موضوع آنها قرارداد بوده است به دلیل ترافعی بودن موضوع، سلب صلاحیت نموده است.

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

صادر نموده‌اند[۱] که با توجه به مطالبی که در این مقاله در خصوص ایقاعی بودن ماهیت این گونه تملکات مطرح شد و عدم سازگاری این آرا با مبانی حقوق اداری و فلسفه تأسیس دیوان عدالت اداری واضح به نظر می‌رسد.[۲] اما فارغ از مباحث شکلی این دعاوی، ماهیت موضوع بیشتر قابل توجه و تأمل است. در این راستا برخی از دادنامه‌های صادره در این باره، انتفای ضرورت و نیاز پس از تملک را دلیل ابطال تملک تلقی کرده‌اند. بدین ترتیب که مالک مدعی منتفی شدن ضرورت تملک پس از انجام آن شده و مرجع قضایی نیز در صورت احراز صحت این ادعا رأی به بطلان این عملیات اداری و استرداد ملک به خواهان صادر نموده است.[۳] شایان ذکر است، احراز عدم ضرورت در برخی تملکات، غالباً مبتنی بر قانون اراضی شهری و یا زمین شهری، به دلیل عدم استفاده نهاد عمومی از املاک تملک شده با وجود گذشت مدت‌های مدیدی از انتقال سند بوده است که مرجع قضایی این عدم بهره‌برداری از ملک با وجود گذشت چند سال از زمان

---

۱. به عنوان نمونه در تاریخ ۱۳۹۰/۶/۸ شعبه ۲۹ دیوان عدالت اداری در خصوص شکایت آقای ح ق به طرفیت شهرداری به خواسته ابطال عملیات تملک به دلیل انتفای طرح فضای سبز پس از تملک و تغییر کاربری ملک به شرح ذیل رأی صادر نموده است: «ماحصل شکایت شاکی به شرح ستون خواسته و شکایت و مفاد متن دادخواست تقدیمی این است مالک ملک ثبتی پلاک... بوده شهرداری منطقه.. به ادعای اینکه ملک وی در طرح فضای سبز است طی صورتجلسه مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۳ قراردادی با وی تنظیم کرده لکن متعاقباً ملک مورد بحث را به کلانتری واگذار نموده و کلانتری مذکور در آن احداث ساختمان نموده است .... ابطال صورتجلسه توافقنامه و سند رسمی انتقال و خسارت مورد ادعا اموری ترافعی بوده و از شمول ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری خارج می‌باشد....»

۲. رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۹۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱ مبنی بر صلاحیت شعب آن دیوان در رسیدگی به تعهدنامه‌هایی که تنظیم آنها در زمره وظایف اداری نهاد عمومی طرف قرارداد بوده است می‌تواند موید و مستند خوبی برای صلاحیت شعب آن دیوان در رسیدگی به این گونه تملکات باشد.

۳. به عنوان نمونه شعبه سوم دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۸۲/۷/۱ طی پرونده کلاسه۳ - ۱۴۱۹/۷۸ در رسیدگی به شکایت آقای ع ه به طرفیت شهرداری و به خواسته ابطال اقدامات تملکی به دلیل عدم استفاده از املاک تملک شده که دلالت بر انتفای نیاز به این املاک دارد رأی به ورود شکایت و ابطال تملک صادر نموده است.این رای در شعبه ۱۰ تجدیدنظر آن دیوان طی دادنامه شماره ۶۸۳ مورخ ۱۳۸۴/۶/۱۴ تأیید شده است.

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

تملک را دلیلی بر منتفی شدن ضرورت تملک دانسته و بر این اساس رأی به ابطال این اقدام اداری داده‌اند.[۱] در برخی از موارد نیز غالباً تملک‌های مبتنی بر لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی، کأن لم یکن شدن طرح پس از تملک، مستمسک مرجع قضایی جهت ابطال این عملیات اداری قرار گرفته است؛[۲] اما در مقابل، برخی از آرای صادره دلالت بر عدم امکان ابطال تملک، پیرو انتفای طرح، پس از اتمام مراحل آن داشته‌اند.[۳] پیرو اصدار این آرای متناقض در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۵، دادنامه هیأت عمومی به شماره ۵۷۳ صادر گردید که در این رابطه بسیار قابل توجه است.

این رأی چنین اشعار می‌دارد: «نظر به این که در اجرای لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ اراضی شکات پرونده‌های موضوع تعارض به سازمان آب و فاضلاب استان تهران توسط خود آنان تملیک شده است بدین معنا که تملک ناشی از اعمال حاکمیت نبوده است تا در اثر عدم ضرورت اجرای طرح موجبات ابطال تملک فراهم شود، بنابراین رأی شعبه یازدهم در دادنامه شماره ۱۴۳۲ مورخ ۱۳۸۷/۹/۱۴، مبنی بر رد شکایت شاکی در این حد صحیح و موافق قانون است». در این رأی، تملکات دستگاه‌های اجرایی با دو عبارت «تملیک» و «تملک»، به دو نوع تقسیم شده است.[۴] از آنجایی که در ابتدای دادنامه، هر دو مورد در اجرای لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی شمرده شده است، بنابراین مشخص است که رأی صادره به طور کلی از خرید و

---

۱. رأی ۳ – ۱۴۱۹/۷۸ مورخ ۱۳۸۲/۷/۱ شعبه سوم دیوان عدالت اداری تأیید شده در شعبه ۱۰ تجدیدنظر آن دیوان .

۲. رأی ۷۸۲ مورخ ۱۳۸۳/۸/۴ شعبه هفتم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال عملیات تملکی سازمان آب منطقه‌ای تهران به دلیل انتفای طرح پس از تملک.

۳. رأی شماره ۱۴۳۲ مورخ ۱۳۸۷/۹/۱۴ شعبه یازدهم دیوان عدالت اداری مبنی بر عدم ابطال تملک پس از کان لم یکن شدن طرح.

۴. این تقسیم‌بندی مطروحه در رأی مزبور دقیق و مطابق با مبانی حقوق اداری نمی‌باشد چرا که انتقال ملک به دستگاه‌های اجرایی، اگر طبق مندرجات قوانین تملکی از جمله لایحه قانونی مصوب ۱۳۵۸ صورت گیرد، حتی با انعقاد توافقنامه، تملک بوده و ماهیت ایقاعی دارد لذا اطلاق نام تملیک به آن، بلاوجه است چرا که با رضایت کامل مالک صورت نمی‌گیرد و صرفاً توافق مالک در قیمت اخذ می‌شود نه در اصل انتقال.

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

فروش‌های عادی نهادهای عمومی خارج از قوانین خاص تملکی، منصرف است. بنابراین اساساً تقسیم‌بندی مطروحه در دادنامه مزبور در خصوص انتقال مالکیت بر طبق لایحه قانونی اخیرالذکر می‌باشد. بنابراین عبارات مندرج در رأی صادره باید این گونه تفسیر شود که تملک‌های دستگاه‌های اجرایی با انعقاد موافقت‌نامه، تملیک و انتقال مالکیت بر اساس مواد ۸ و ۹ لایحه، تملک نامیده شده است و بر این اساس چون اراضی شکات پرونده‌های موضوع تعارض به دستگاه‌های اجرایی تملیک شده یعنی با انعقاد موافقت‌نامه منتقل شده است، هیأت عمومی ابطال آن را پس از انتقال سند غیر ممکن دانسته است؛ چرا که انتقال ملک به نهاد عمومی با توافق مالک بوده و در آن هنگام، طرح نیز موجود بوده است؛ از این رو، انتفای طرح پس از آن تأثیری در مالکیت اداره دولتی نخواهد داشت. از مفهوم مخالف این رأی استنباط می‌شود که اگر انتقال ملک به دستگاه اجرایی در اثر اعمال حاکمیت یعنی در اجرای مواد ۸ یا ۹ لایحه قانونی صورت گرفته باشد، انتفای ضرورت پس از انجام تملک می‌تواند منجر به ابطال تملک و استرداد ملک به مالک قبلی گردد.

همان گونه که ملاحظه می‌گردد این رأی هیأت عمومی، موضعی همانند قانونگذار در لایحه قانونی مورد بحث اتخاذ نموده است؛ اما با وجود این سازگاری، همان گونه که گذشت، جهت‌گیری لایحه قانونی و بالتبع این رأی صادره با اصول و مبانی حقوق اداری و ماهیت تملکات دستگاه‌های اجرایی همخوانی کامل ندارد. با این توضیح که مفهوم مخالف این رأی مبنی بر امکان ابطال تملک‌های مبتنی بر مواد ۸ و ۹، در صورت انتفای طرح با قوانین و مبانی حقوق اداری انطباق دارد اما میان منطوق این دادنامه مبنی بر عدم امکان ابطال تملک‌های صورت گرفته بر اساس توافق پس از منتفی شدن ضرورت، با اصول حقوق اداری به سختی می‌توان آشتی و هماهنگی برقرار نمود؛ چرا که همان طور که پیش‌تر نیز گذشت، ماهیت تملک‌های دستگاه‌های اجرایی چه با انعقاد موافقت‌نامه و چه بدون آن، عمل یک‌جانبه اداری بوده و ماهیت قراردادی ندارند. بنابراین اگر به هر دلیلی عدم ضرورت ابقای ملک در ید نهاد عمومی برای مرجع قضایی محرز گردد، تملک صورت گرفته قابل ابطال بوده و ملک می‌تواند به موجب حکم مرجع قضایی به مالک قبلی مسترد گردد. چه اینکه اساس تملک نهادهای عمومی در قوانین تملکی و اختیارات فوق‌العاده‌ای که مقنن در این خصوص به آنها اعطا کرده ضرورت و نیاز این ادارات به املاک مورد تملک در جهت تأمین منافع عمومی بوده است؛ بنابراین در صورت منتفی شدن این نیاز، مبنای عمل اداری منتفی شده و دیگر دلیلی بر ابقای ملک در اختیار آن نهاد عمومی وجود ندارد.

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

در اینجا دو نکته مهم قابل توجه است: اول آنکه تمام مطالب گفته شده در این تحقیق با فرض این مطلب عنوان گردیده که در هنگام تملک، وجود ضرورت اجرای تملک برای منافع عمومی محرز بوده و پس از انجام آن، منتفی شده باشد؛ اما در صورتی که مقام اداری با استفاده از اختیارات خود طرحی را تصویب کند که ظاهراً مبین وجود ضرورت تملک باشد؛ در حقیقت چنین ضرورتی وجود نداشته و در واقع، مقام اداری از صلاحیت خود سوء استفاده کرده باشد، کلیه مراحل تصویب طرح و تملک، به دلیل سوء استفاده از صلاحیت قابل ابطال در مرجع قضایی خواهد بود. به عبارت دیگر، در صورتی که برای مرجع قضایی احراز گردد که طرح یا برنامه مصوب مبنای تملک، واقعی نبوده و دستگاه تملک‌کننده توانسته با استفاده از اختیارات خود آن را به تصویب مراجع ذی‌صلاح برساند و با تمسک به آن، املاکی را تملک نماید، به دلیل عدم وجود ضرورت واقعی در هنگام تملک، تمامی این اقدامات به راحتی قابل ابطال خواهد بود.[۱]

نکته دوم آنکه با توجه به اصل عدم صلاحیت در حقوق اداری (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۶۱) با وجود قوانین فعلی که استرداد زمین پس از تملک در آنها پیش‌بینی نشده است، دستگاه اجرایی تملک‌کننده، خود نمی‌تواند در صورت کأن لم یکن شدن طرح و انتفای ضرورت، ملک تملک شده را به مالک قبلی مسترد سازد؛ چرا که چنین اختیاری در قوانین به آن داده نشده است. بنابراین در حال حاضر صرفاً با رأی مقام قضایی، استرداد ملک به مالک امکان‌پذیر خواهد بود و همین موضوع ضرورت موضع‌گیری صریح قانونگذار در این رابطه را اثبات می‌کند.

❖ نتیجه‌گیری و پیشنهاد

هرچند قوانین در خصوص وضعیت حقوقی املاک تملک شده در صورت انتفای طرح پس از تملک، ساکت بوده و موضع‌گیری صریحی ندارند؛ اما با تدقیق و تأمل در مفاد لایحه قانونی نحوه خرید و تملک سال ۱۳۵۸ و دیدگاه این قانون در مورد ماهیت تملک‌های ادارات دولتی و

---

۱. در حقوق اداری به این مفهوم سوء استفاده از صلاحیت (Abuse of Power, Abus du Pouvoir) اطلاق می‌شود که شبیه مفهوم سوء استفاده از حق (Abus du Droit) در حقوق خصوصی بوده و به این معناست که مقام اداری علی‌الظاهر در چارچوب مقررات قانونی اقدامی را انجام داده اما هدفی غیر از هدف مقنن را دنبال کرده است و در حقیقت از اختیارات خود سوء استفاده می‌کند (ر.ک: طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۰: ۴۶۶ – ۴۶۸)؛ در این حالت، اقدام اداری نه به دلیل عدم صلاحیت بلکه به دلیل سوء استفاده از آن قابل ابطال خواهد بود. در نظام حقوقی ایران، این مبنا به صراحت در ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری در جهت ابطال مقررات دولتی پذیرفته شده است.

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

آرای صادره از مراجع قضایی بخصوص رأی شماره ۵۷۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌توان به این نتیجه رسید که اگر تملک بر اساس انعقاد توافقنامه صورت گرفته باشد ابطال آن پس از کأن لم یکن شدن طرح و استرداد ملک به مالک امکان‌پذیر نیست؛ اما در صورتی که تملک با اعمال مواد ۸ یا ۹ لایحه قانونی مزبور انجام شده باشد، قابل ابطال در مراجع قضایی خواهد بود.

به نظر می‌رسد این رویکرد قانون و رویه قضایی قابل انتقاد بوده و با مبانی حقوق اداری و ماهیت تملک نهادهای عمومی سازگاری کامل ندارد؛ چرا که تملک‌های دستگاه‌های اجرایی از هر نوع که باشد یک عمل یک‌جانبه اداری بوده و طرح شهری به عنوان بیانگر ضرورت و نیاز، مبنای اصلی آن به حساب می‌آید؛ فلهذا این اقدام اداری در هر شکل آن، با منتفی شدن طرح بایستی قابل ابطال باشد. بر این اساس پیشنهاد می‌گردد، قانون در این خصوص اصلاح شود و مقنن به صراحت تکلیف این موضوع را مشخص نماید.

به نظر می‌رسد بهترین راه‌حل، ابلاغ خبر انتفای طرح به مالک می‌باشد که در صورت تمایل پس از بازپس‌گیری ملک خود، معوض دریافتی را مسترد کند و در غیر این صورت، دستگاه تملک‌کننده مالک بلامنازع ملک شده و لذا مجاز به هر نوع تصرف قانونی خواهد بود. این راه‌حل در عین سازگاری با اصول حقوق اداری و ماهیت این تملک‌ها، جلوی بسیاری از سوء استفاده‌های احتمالی را نیز خواهد گرفت.

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

فهرست منابع

۱. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۹۱)؛ حقوق اداری، جلد دوم، تهران: میزان.

۲. ـــــــــــــــــــــــــــ (۱۳۸۸)؛ حقوق اداری، جلد اول، چاپ پنجم، تهران: میزان.

۳. بهشتیان، سید محسن (۱۳۹۰)؛ تملک اراضی توسط شهرداری‌ها، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد.

۴. رضویان، محمد تقی (۱۳۸۱)؛ مدیریت عمران شهری، چاپ اول، تهران: پیوند نو.

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

۶. سالاری، مصطفی (۱۳۹۱)؛ تحصیل و تملک اراضی توسط دولت، چاپ دوم، تهران: نشر دادگستر.

۷. سایت دیوان عدالت اداری www.divan-edalat.ir

۸. سایت روزنامه رسمی www.rooznamehrasmi.ir

۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)؛ حقوق اداری، چاپ شانزدهم، ویراست سوم، تهران: سمت.

۱۰. قانون تأسیس شورای‌عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱.

۱۱. قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷.

۱۲. قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳.

۱۳. قانون حمایت از احیاء بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹.

۱۴. قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.

۱۵. قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷.

۱۶. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.

۱۷. قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰.

۱۸. کامیار، غلامرضا (۱۳۸۹)؛ حقوق شهری و شهرسازی، چاپ چهارم، تهران: نشر مجد.

۱۹. لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸.

۲۰. میرزایی، علیرضا (۱۳۸۷)؛ تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، تهران: صابریون.

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

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