

تحلیل رویه قضایی حاکم بر در دعوی خلع ید از نظر صلاحیت دادگاه‌های عمومی و دیوان عدالت اداری

حمید عزیزپور^۱، اکرم تاجیک^۲، زهرا تجری موذنی^۳

چکیده

اثبات مالکیت جزء دعوایی است که در خصوص پذیرش آن بین قضات اختلاف نظر وجود دارد. با این حال، به نظر می‌رسد تقریباً همه قضات بر پذیرش چنین دعوایی در باب املاک ثبت نشده اتفاق نظر دارند، ولی در زمینه املاکی که دارای سند مالکیتند، دادگاه‌ها مطابق مواد ۲۲ و ۴۷ قانون ثبت اسناد و املاک کشور، فردی را مالک می‌شناسند که سند مالکیت رسمی به نام اوست.

قانون‌گذار با پیش‌بینی «دعوی خلع ید»، درصدد حمایت از حق مالکیت افراد در برابر تصرفات غاصبانه برآمده است. در حیطه حقوق عمومی و نیز حقوق اداری، دعوی خلع ید اهمیت زیادی دارد؛ چون اولاً در مورد مرجع صالح رسیدگی به این دعوا، اختلاف نظرهایی از جنبه نظری و نیز رویه قضایی وجود دارد. ثانیاً چون یک طرف رابطه در این دعوا، دولت است، احتمال نقض تساوی در برابر قانون وجود دارد.

این پژوهش که به شیوه توصیفی و تحلیلی و به روش اسنادی و کتاب‌خانه‌ای انجام شده، تأثیر مراحل مختلف ثبت ملک در دعوی خلع ید و اثبات مالکیت را بررسی کرده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که در حقوق خصوصی، در بسیاری از محاکم و به طور کلی، در رویه قضایی ایران معمولاً دادرسان در دعوی خلع ید به وضعیت و پرونده ثبتی ملک توجهی ندارند، حال آن‌که باید بین مراحل مختلف ثبت ملک قائل به تفکیک شد. به این معنا که خلع ید صرفاً در مورد املاکی پذیرفته می‌شود که سند رسمی مالکیت دارند و برای املاکی که در فرآیند ثبت قرار دارند، پذیرفته نمی‌شود. در دعوی خلع ید به طرفیت سازمان‌های دولتی، اگر تصرف عدوانی توسط دولت بدون هیچ مجوز قانونی صورت گیرد، موضوع در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری است.

واژگان کلیدی: اثبات مالکیت، دعوی خلع ید، رویه قضایی، دیوان عدالت اداری.

۱. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، واحد گرگان، دانشگاه آزاد اسلامی، گرگان، ایران، hamid.azizpour@gmail.com

۲. استادیار گروه حقوق، واحد آزادشهر، دانشگاه آزاد اسلامی، آزادشهر، ایران، (نویسنده مسئول)، akram.tajik@iau.ac.ir

۳. استادیار گروه حقوق، واحد گرگان، دانشگاه آزاد اسلامی، گرگان، ایران، moazen509@gmail.com

مقدمه

دعاوی خلع ید، یکی از شایع‌ترین دعاوی مطرح در دادگستری است. محاکم حقوقی عهده‌دار رسیدگی به این دعاوی پس از احراز ارکان مادی آن و نبود موانع قانونی به محکومیت خواننده به خلع ید از ملک متنازع‌فیه حکم می‌دهند.^۱ بنابراین، در موقعیت‌هایی، حق مالکیت اشخاص انکار و به آن تجاوز می‌شود. پس لازم است مدعی مالکیت بر یک مال برای تثبیت حق خویش به دادگاه مراجعه کند و بخواهد که ضمن خلع ید از غاصب، مال را تحت سلطه و اختیار وی در آورد. در این شرایط، خواهان دعا باید دلایل مالکیت خود را به دادگاه تقدیم کند تا پس از رسیدگی به دلایل مالکیت و احراز شرایط دعا، امکان صدور حکم در ماهیت موضوع مقدور باشد. زمانی که مدعی دارای سند مالکیت رسمی نسبت به ملک مورد تنازع باشد، در گرفتن حکم خلع ید به نفع خویش مشکلی ندارد، اما در فروض مختلف دیگر از جمله این‌که خواهان دعا دارای سند عادی خریداری ملک از مالک رسمی است یا ملک هنوز در دفتر املاک ثبت نشده است و هم‌چنین در باب زمین‌های دارای اسناد نسقی زارعانه، نحوه اثبات مالکیت خواهان با چالشی جدی در رویه قضایی موجود در دادگاه روبه‌روست.

طرح دعا با عنوان اثبات مالکیت قبل یا هم‌زمان با دعاوی خلع ید جزء دعوایی است که در خصوص پذیرش آن بین قضات اختلاف نظر وجود دارد. بیش‌تر دادگاه‌ها در مورد پذیرش چنین دعوایی قبل یا هم‌زمان با دعاوی خلع ید در مورد املاک ثبت نشده و فاقد سوابق ثبتی تقریباً هم‌نظرند. با این حال، عمده بحث و گمانه‌زنی در این زمینه به این موضوع برمی‌گردد که برخی از دادگاه‌ها معتقدند در املاک دارای سوابق ثبتی و برابر مواد ۲۲، ۴۶، ۴۷ و ۴۷ قانون ثبت، مالک فقط شخصی است که مطابق سند مالکیت و دفتر املاک، ملک به نام اوست. در خصوص این املاک اگر دعاوی اثبات مالکیت را بپذیریم، با صدور حکم قطعی به مالکیت دارنده سند عادی، مالکیت موازی (تعارض در مالکیت) ایجاد می‌شود. به این ترتیب که هم‌زمان از یک سو، دفتر املاک، شخصی را مالک ملک معین می‌شناسد و از سوی دیگر، دارنده حکم قطعی دادگاه مبنی بر اثبات مالکیت، خود را مالک همان ملک می‌داند. این در حالی است که حکم دادگاه ولو قطعی باشد، نمی‌تواند جای‌گزین مالکیت رسمی و ثبتی گردد.^۲

۱. گرجی، ابوالقاسم، «ید مالکی و ید ضمانی»، فصل‌نامه مطالعات حقوقی و قضایی، شماره ۳، ۱۳۸۶، ص ۸۵.

۲. رستمی‌فر، آذین و علی‌اکبر اسماعیلی، «تبیین اثبات مالکیت در رویه قضایی ایران»، پژوهش و مطالعات علوم انسانی، سال سوم، شماره ۲۲، ۱۴۰۰، ص ۳۳.

دعوای خلع ید دارای سه رکن اساسی است. اولین رکن، اثبات مالکیت رسمی خواهان است. هیئت عمومی دیوان عالی کشور پس از سال‌ها اختلاف رویه درباره دعوای خلع یدی که اشخاص خصوصی نسبت به غصب املاک خود مطرح می‌کردند، رأی وحدت رویه شماره ۶۷۲ را در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۱ صادر کرد که با یک‌نواخت‌سازی نظام حقوقی و دادرسی کشور، خلع ید از اموال غیر منقول را فرع بر مالکیت می‌داند.^۱ دومین رکن این دعوا، عدوانی بودن تصرف است. قانون مدنی ایران، عدوان را تعریف نکرده است. عدوانی بودن ید متصرف، جنبه نوعی دارد و از انکار یا تعدی و تفریط به او به حکم قانون احراز می‌شود. قانون‌گذار با افزودن به شرط نحو عدوان بر شرایط دیگر غصب به ظاهر بدون مجوز قانونی یا به ناحق و ظالمانه بودن استیلا را شرط تحقق غصب دانسته است. بنابراین، برای تحقق غصب، استیلای بر حق دیگری باید بدون مجوز قانونی و به ناحق باشد. بدین سان، غصب با حسن نیت و جهل غاصب نیز تحقق می‌شود. چنان‌که هرگاه کسی به تصور مالک بودن بر مال دیگری مستولی شود، غاصب محسوب می‌شود.^۲

خدمت عمومی، یکی از وظایف دولت به شمار می‌رود که هدف آن، تأمین منافع عمومی است. استقرار نظم، احداث طرق و شوارع و اماکن عمومی از جمله نیازهای عدیده‌ای است که دولت در مقام تأمین آن باید اقدامات لازم را معمول دارد. حال اگر برای تأمین این نیازها بین حقوق و منافع عمومی و حقوق و منافع خصوصی افراد تعارض پیش آید، با وجود اصل احترام به مالکیت خصوصی، اصل اولویت و تقدم منافع عمومی اقتضا می‌کند دولت به شرط جبران خسارت، متعرض حقوق خصوصی افراد شود.^۳ تعیین مالکیت خصوصی اشخاص در اجرای طرح‌های عمرانی، ابزاری است که از یک سو به دستگاه اجرایی اجازه می‌دهد مالکان را مجبور به فروش املاکشان کنند و از سوی دیگر به مالکان و صاحبان حقوق قانونی این املاک امکان می‌دهد بهای عادلانه و غرامت‌های ناشی از تملک قهری را مطالبه کنند.^۴

۱. محسنی، حسن، «مبانی ارزش تشخیص منابع طبیعی در استقرار مالکیت دولت بر جنگل و مرتع (جایگاه رأی وحدت رویه شماره ۶۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۷/۲۶ دیوان عالی کشور)»، مجله منابع طبیعی ایران، دوره هفتاد و سوم، شماره ۳، ۱۳۹۹، ص ۳۰۲.

۲. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی (جلد ۱)، تهران: میزان، ۱۳۸۰، ص ۱۲۳.

۳. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲: حاکمیت و نهادهای سیاسی)، چاپ ششم، تهران: میزان، ۱۳۸۱، ص ۲۰۶.

۴. کامیار، غلام‌رضا، حقوق اداری اموال: سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی، تهران: مجد، ص ۱۵.

اولین نتیجه اصل حاکمیت قانون نسبت به دولت این است که دولت هر عملی را باید بر پایه قانون انجام دهد، به این معنا که اهلیت دولت جای خود را به صلاحیت خواهد داد. در مورد صلاحیت دولت در تصرف اموال دیگران نیز حدود صلاحیت دولت در این امر متفاوت است. نه تنها دولت اذن عام ندارد، بلکه در موارد متعددی بر خلاف آن تصریح شده است.^۱

مطابق اصول قانون اساسی، محاکم دادگستری، مرجع عام رسیدگی به شکایات و تظلمات شهروندان قلمداد می‌شوند و در کنار این مراجع، دیوان عدالت اداری در مقام بالاترین مرجع دادرسی اداری ایران و به عنوان یک محکمه اختصاصی با برخورداری از صلاحیت ذاتی برای رسیدگی به برخی دعاوی و با هدف احقاق حقوق مردم در مقابل دولت و برقراری عدالت اداری ایجاد گشته و صلاحیت آن در راستای اهداف یادشده و متناسب با آن تعریف شده است.^۲

در مورد دعاوی خلع ید به طرفیت دولت، آرای وحدت رویه‌ای هم از دیوان عدالت اداری و هم از دیوان عالی کشور صادر شده است که گاه معارض یکدیگرند و این امر، ضرورت تفسیر صحیح از آرای صادرشده را برجسته می‌کند. پرسش اصلی این تحقیق آن است که اثبات مالکیت خلع ید در موارد عادی و در مواردی که این دعوا به طرفیت دولت اقامه می‌شود، چه تفاوت‌هایی با هم دارند؟

روش تحقیق در این پژوهش از نوع توصیفی و تحلیلی است و در گردآوری منابع از روش کتاب‌خانه‌ای استفاده شده است. در گفتار اول به ارکان دعاوی خلع ید و در گفتار دوم به دعاوی خلع ید به طرفیت دولت و در نهایت، در گفتار پایانی به بررسی دعاوی خلع ید مطابق با قانون ثبت اسناد و املاک می‌پردازیم.

گفتار اول. ارکان دعاوی خلع ید

دعای خلع ید بر سه رکن مبتنی است: احراز مالکیت خواهان، اثبات ید خوانده بر ملک و احراز غیر قانونی بودن ید خوانده بر ملک. دادگاه برای صدور حکم خلع ید باید هر سه رکن را احراز کند. هنگامی که مالکیت خواهان به عنوان مهم‌ترین رکن دعاوی خلع ید احراز شود، احراز دو رکن دیگر زحمت و وقت چندانی نمی‌طلبد؛ زیرا کم‌تر پیش می‌آید که مالک ملک بدون دلیل و موجب عقلی و بدون

۱. بافهم، محمد و عزیزالله فهیمی، «شمول ضمان غصب نسبت به تصرفات دولت با نگاهی به رویه قضایی»، پژوهش حقوق خصوصی، سال ششم، شماره ۲۱، ۱۳۹۶، ص ۱۶.

۲. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری (۱ و ۲)، تهران: میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۱، ص ۲۸۰.

جهت به طرفیت شخص غیر متصرف، دعوای خلع ید مطرح کند. اصولاً صرف اعلام حق از جمله حق مالکیت بدون درخواست مشروع خلع ید یا رفع تصرف و اعاده وضع و نظایر آن‌ها فاقد نفع عقلایی است و عملی لغو جلوه می‌کند. البته مقصود از نفع در این جا آن است که رأی در دعوا و رفع اختلاف، اثر ذاتی و مستقیم داشته باشد. پس اگر اثبات مالکیت خواهان، نیازمند طرح دعوای مستقل باشد، به قیاس مساوات و مفهوم موافق می‌توان گفت اثبات ید خوانده و غیر قانونی بودن آن نیز مستلزم طرح دعوای مستقل و صدور رأی جداگانه به عنوان مقدمه صدور حکم خلع ید است.^۱

گفتار دوم. دعوای خلع ید به طرفیت دولت

بر اساس اصل سی و چهارم قانون اساسی، دادخواهی، حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع کند و هدف اصلی دادخواهی، تحصیل حکم است.^۲ بنابراین، در مواردی که خلع ید توسط دولت و ادارات دولتی نیز صورت گیرد، حق طرح دعوا برای اشخاص محقق است.

موضوع سلب مالکیت دولت در قوانین عمومی از چند جهت دارای اهمیت است. اول، مبنای اعطای اختیارات به خلع ید و مالکیت املاک خصوصی دیگران توسط دولت‌ها؛ دوم، ماهیت حقوقی و اشکال سلب مالکیت در جهت منافع عمومی و سوم، مراجع حل اختلاف. عنصر مهمی که باعث می‌شود دولت بتواند در صورت لزوم، مالکیت خصوصی را تصرف کند، اولویت منافع عمومی و جامعه بر منافع فردی افراد است. بر این اساس، مبنای نظری تملک به عنوان یکی از نمونه‌های اداره دولت بر اساس نظریه خدمات عمومی است؛ زیرا تملک در موقعیت از بین بردن منافع جمعی و منافع فردی و به دلیل خدمات عمومی و استفاده از قوانین ترجیحی اداره در مالکیت هم چنین توسط خدمات پشتیبانی می‌شود.^۳

۱. فقیهی نژاد، مهدی و سمیه باباییان فردویی، «دعوای مالکیت و خلع ید املاک در مرحله مختلف ثبتی در رویه قضایی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، سال هفتاد و چهارم، شماره ۷۰، ۱۳۸۹، ص ۴۲.

۲. رستمی، ولی و کیومرث سپهری، «اجرای احکام مدنی علیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی؛ موانع و راهکارها»، فصل‌نامه حقوق، دوره چهارم، شماره ۲، ۱۳۸۹، ص ۱۷۸.

۳. رضایی، رضا و همکاران، «دعای ناشی از تملک اراضی شهری و نحوه جبران خسارت»، جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال پنجم، شماره ۳، ۱۴۰۱، ص ۱۱۷۵.

عمده‌ترین مصرف کنندگان زمین، دولت و شهرداری‌ها در قالب مؤسسات عمومی غیر دولتی هستند و درباره ایجاد یک شاخص اجتماعی باید منبع پیش‌بینی و تخصیص آن سنجیده شده باشد تا امری بی‌ارزش تلقی نشود. از این رو، تأکید شده است که اعمال حاکمیت در تصرف اموال غیر منقول اشخاص، متفاوت از شقوق دیگر تصرف دولت است؛ زیرا با ملاحظه مبانی حقوقی، در مواردی که انتفاع مالکیت خصوصی زاید بر نیاز شخصی، اگر مردم جامعه در حکومت اسلامی نیاز داشته باشند، نیز سخن در میان است. البته همواره دلالت احکام فقهی این است که ضرورات محظورات را مباح می‌کند.^۱

اصطلاح «دولت» در قوانین و مقررات حقوقی ما در مفاهیم مختلفی به کار رفته است. به طور کلی، این اصطلاح در سه مفهوم آمده است: قوای حاکم بر کشور، دولت در مفهوم کشور و در مفهوم سوم که عمدتاً در قوانین و مقررات است، دولت در مفهوم مضیق آن به معنی قوه مجریه به کار رفته است که یکی از ارکان حکومت را تشکیل می‌دهد.^۲

در قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی با توجه به نصوص قوانین و رویه قضایی مربوط به ویژه رأی وحدت رویه شماره ۷ مورخ ۲۷ اردیبهشت ۱۳۶۱، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، اطلاق واژه «دولت» منحصرأً شامل دستگاه‌های حاکمیتی و غیر انتفاعی دولت یعنی وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی و منصرف از دستگاه‌های تصدی‌گرایانه و انتفاعی دولت است.^۳

تملک و تصرف حقوق عینی اشخاص برای اجرای طرح‌های عمومی و دولتی بی‌رضایت آنان که به استناد لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، مصوب ۱۳۵۸ و مقررات بعدی انجام می‌شود، خود از استثنائات قاعده تسلیط و مبتنی بر حکم ثانویه و قاعده لاضرر است و بنا بر قاعده «الضرورات تنقذر بقدرها»، در این قبیل موارد، باید به قدر متیقن و ضرورت اکتفا شود.^۴

۱. علوی نایینی، سید حسن و مهدی عباسی سرمدی، «آثار تصرفات دولت در اموال غیر منقول اشخاص در پرتو نظرات فقهای شورای نگهبان»، دانش حقوق عمومی، سال هفتم، شماره ۲۲، ۱۳۹۷، ص ۵۲.

۲. دهقان منشادی، محسن و ولی رستمی، «قواعد حقوقی حاکم بر وصول مطالبات دولت از اشخاص: تحلیل مواد ۴۷ و ۴۸ قانون محاسبات عمومی کشور»، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتاد و سوم، شماره ۱۰۸، ۱۳۹۸، ص ۵۳.

۳. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، ۱۳۸۹، ص ۹۵.

۴. حسنی، محمد مهدی، «استثنا بر استثنا: نقدی بر ماده واحده الحاق یک تبصره به ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک»،

نظام حقوقی ایران، مالکیت شخصی را محترم و مصون از تعرض دانسته است، اما زمانی که حقوق مالکانه اشخاص در تقابل با نیازها و ملزومات عمومی قرار گیرد، سلب مالکیت خصوصی به سبب منافع عمومی معنا می‌یابد و بر اساس یکی از مهم‌ترین اصول خدمات عمومی یعنی تقدم منافع عمومی بر منافع فردی و به موجب قوانینی هم‌چون لایحه قانونی «نحوه خرید و تملک اراضی برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ به دولت اجازه داده می‌شود تا املاک و اراضی مورد نیاز برای اجرای طرح‌های عمومی را بدون رعایت تشریفات معمول تملک کند. بدین ترتیب، معیار خدمات عمومی موجب تفوق اراده دولت بر اراده اشخاص و برخورداری دستگاه اجرایی از امتیاز اقتداری تملک اجباری در راستای تأمین منافع عمومی می‌شود.^۱

تملک املاک در حقوق ایران در صورتی که توسط وزارت خانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، نهادها و مؤسساتی که شمول قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام است و هم‌چنین شهرداری‌ها یا اشخاص حقیقی و یا حقوقی غیر دولتی صاحب صلاحیت فنی، مالی و اجرایی موضوع ماده ۴ قانون حمایت از احیا و بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۹ صورت گیرد، دارای اعتبار و نفوذ حقوقی است.^۲

بند اول. تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی

با مراجعه به اصول مرتبط در قانون اساسی، مرز صلاحیت دادگاه‌های دادگستری و دیوان عدالت اداری تا حدودی قابل تشخیص است، اما در رویه قضایی که مبحث صلاحیت به نحو کاربردی و دقیق‌تری، بررسی و حدود صلاحیت‌ها به گونه‌ای فنی تبیین می‌شود، آرای صادرشده بیانگر آن است که در خصوص چنین دعوایی به طرفیت نهادهای عمومی دولتی و غیر دولتی، رویه واحدی در محاکم وجود ندارد و این پراکندگی و ناهمگونی هم در آرای دیوان عدالت اداری و هم در آرای دادگاه‌های عمومی مشهود است. در برخی محاکم عمومی، رسیدگی به دعوای خلع ید و رفع تصرف

مجله وکیل مدافع، شماره ۱۴، ۱۳۹۴، ص ۱۶۳.

۱. واعظی، سید مجتبی و زهرا البرزی، «جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۲، ۱۳۹۶، ص ۲۳.

۲. ادیب، حسین، «تحدید مالکیت خصوصی در اجرای طرح‌های عمومی و جبران خسارات ناشی از آن در نظام حقوقی ایران و انگلستان»، پژوهش حقوق خصوصی، دوره نهم، شماره ۳۳، ۱۳۹۹، ص ۱۲.

را منوط به رسیدگی موضوع در دیوان و اثبات تخلف اداره یا الزام اداره به رفع تصرف می‌دانند و برخی دیگر از محاکم به لحاظ ترافعی بودن موضوع وارد رسیدگی می‌شوند و حکم می‌دهند.^۱ بنابراین، پرسش این است که آیا دعوی خلع ید و رفع تصرف به طرفیت دولت و نهادهای عمومی در دادگاه‌های عمومی قابل رسیدگی است یا باید شخص خصوصی در ابتدا تخلف اداره را در دیوان عدالت اداری ثابت و سپس خلع ید را از دادگاه عمومی مطالبه کند؟

قبل از اصلاحات قانون دیوان در سال ۱۴۰۲ و در زمان حاکمیت قانون دیوان مصوب ۱۳۹۲، طبق تبصره ۱۰ ماده قانون قبلی، «تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده پس از احراز وقوع تخلف در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است.» این امر نشان می‌دهد احراز تخلف اداره یکی از دعاوی است که می‌تواند از دیوان خواسته شود. در مواردی که یکی از ارکان دعوا، احراز تخلف اداره باشد، هم‌چون موردی که ملک اشخاص خصوصی توسط اداره به تصرف درآمده است و ذی نفع، مدعی غیر قانونی بودن این عمل و رعایت نشدن تشریفات قانونی مربوط به تملک باشد و رفع تصرف یا خلع ید اداره از ملک خود را مطالبه کند، دادگاه عمومی صلاحیت رسیدگی به این دعوا را ندارد؛ چون بررسی رعایت مقررات قانونی تملک املاک اشخاص توسط دولت و شهرداری‌ها مقدم بر درخواست خلع ید از آن است و تشخیص این امر، تابع قواعدی است که از نظر ماهوی از قواعد حاکم بر حقوق خصوصی و مدنی که در آن، روابط حقوقی مبتنی بر اصل تساوی افراد و آزادی اراده باشد، متفاوت است. این گونه اعمال دولت هم‌چون تملک یا اختصاص زمین متعلق به مردم در امور عمومی و طرح‌های ملی ناشی از قواعد منبعث از حق حاکمیت و مبتنی بر مفهوم منفعت عمومی و عمدتاً به صورت تصمیم یک‌طرفه دولت انجام می‌گیرد که داخل در حوزه حقوق عمومی و اداری بوده و از قواعدی ویژه و متفاوت با حوزه حقوق خصوصی برخوردار است. بنابراین، تشخیص صحت و قانونی بودن این گونه اعمال دولت و وزارت خانه‌ها از جمله اقدامات آن‌ها در زمینه تملک یا تصرف اراضی و احراز تخلف اداره از

۱. برای مثال، دادنامه شماره ۹۴۰۹۹۸۲۸۸۵۳۰۰۵۷۸ مورخ ۱۳۹۴/۹/۲۸ در مقام شکایت شخص به طرفیت شرکت دولتی چنین اظهار نظر کرده است: «در صورتی که شرکت دولتی به عنوان شریک مشاعی ملکی، اقدام به تصرف بخشی از ملک به منظور اجرای طرح عمرانی نماید، مالک مشاعی نمی‌تواند خلع ید شرکت دولتی را بخواهد و فقط مستحق دریافت قیمت روز ملک است، هرچند که شرایط تملک و تصرف مطابق قانون رعایت نشده است.»

مصادیق ماده ۱۰ قانون دیوان بوده و در قلمروی صلاحیت محاکم اداری دیوان عدالت اداری است.^۱ همین واقعیت‌ها موجب شده است شورای نگهبان نیز «اطلاق جواز استفاده نمودن دولت از اراضی مذکور در بند ۹ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰» را خلاف موازین شرع بداند؛ زیرا شامل اراضی که طبق ضوابط شرعی دارای مالک یا ذی حق شرعی می‌باشد، نیز می‌گردد. به این ترتیب، اموال اشخاص از تعرض مصون است و اصل اولی، امکان ناپذیری تصرف در مال غیر است. در قوانین متعددی، امکان شمول غصب نسبت به تصرفات دولت به صراحت پیش‌بینی شده است که از آن جمله، در قانون الحاق یک تبصره به ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مقرر شده است: «در صورتی که حکم دادگاه مبنی بر خلع ید یا قلع و قمع بنا صادر شده باشد.» این ماده، فرضی را پیش‌بینی می‌کند که حکم خلع ید و قلع و قمع بنا علیه دولت صادر شده باشد. بنابراین، امکان طرح شمول غصب نسبت به دولت وجود دارد؛ چون دعاوی خلع ید و قلع و قمع بنا به موجب مواد ۳۱۱ و ۳۱۳ قانون مدنی، یکی از آثار و مسئولیت‌های ناشی از غصب است.^۲

البته بر اساس یک نظر مخالف، در قوانینی که امکان استیلا و تصرف دولت در اموال دیگران مجاز شناخته شده، پیش‌بینی نشده است که اگر دولت به وظایف قانونی خود عمل نکند، تصرفاتش غاصبانه می‌گردد. در ماده ۹ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۲۷ به دولت و نهادهای عمومی در صورت فوریت طرح اجازه داده شده است که حتی بدون رعایت تشریفات مقرر نسبت به تصرف و تملک املاک مردم اقدام کنند. با این حال، پیش‌بینی نشده که چون دولت به وظایف قانونی خود عمل نکرده است، تصرفاتش غاصبانه می‌گردد.^۳

۱. حسنونند، محمد و مرضیه سلمانی سبینی، «مرجع صالح رسیدگی به دعاوی خلع ید و رفع تصرف عدوانی به طرفیت دولت»، فصل‌نامه رأی، شماره ۲۱، ۱۳۹۶، صص ۹۷-۹۹.

۲. بافهم و فهمی، پیشین، ص ۱۶.

۳. دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۲۵۱۲۶۰۰۴۰۸ شعبه ششم دادگاه عمومی حقوقی شهرستان قم، مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۶.

بند دوم. دعوای خلع ید در اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی

تصرف اراضی خصوصی توسط اشخاص حقوق عمومی برای اجرای طرح‌های عمرانی و عمومی از جهت تقدّم مصلحت عمومی بر حقوق اشخاص و امتیازات ناشی از حق حاکمیت، این صلاحیت را برای دولت پدید آورده است که در جریان تصمیمی یک طرفه، مالکیت افراد را سلب و املاک را صرف ایجاد طرح‌های عمومی و عمرانی کنند. با این حال، حاکمیت قانون بر اداره، مقتضی این معناست که اولاً اداره چنین صلاحیتی را از قانون گرفته باشد. ثانیاً مقامات اداری موظفند هنگام تصمیم‌گیری و انجام تکالیف و اعمال خود از نظر تشریفات، قوانین و مقررات را رعایت کنند. این بدان معناست که هر گونه استفاده از قدرت، ممنوع است و قانون باید در تمام جوانب و برای همه به یک نحو به یک میزان اجرا شود. ناگفته پیداست که ادارات دولتی در ایران جز در موارد مصرّح در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای طرح‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ و دیگر قوانین مرتبط به صلاحیت تصرف اموال اشخاص برای اختصاص دادن آن‌ها به طرح‌های عمومی و عمرانی خود باید مطابق قانون، رضایت مالکانی را بگیرند که اراضی آن‌ها در طرح قرار می‌گیرد و بهای آن اراضی را نیز بپردازند.^۱

فرض کنید ملکی توسط اداره به تصرف درآمده است و ذی نفع، مدعی غیر قانونی بودن این عمل و رعایت نشدن تشریفات قانونی مربوط به تملک باشد و رفع تصرف یا خلع ید اداره از ملک خود را مطالبه کند. بررسی رعایت مقررات قانونی تملک املاک توسط افراد توسط دولت و شهرداری‌ها مقّدّم بر درخواست خلع ید از آن است و تشخیص این امر، تابع قواعدی است که از نظر ماهوی، از قواعد حاکم بر حقوق خصوصی و مدنی که در آن، روابط حقوقی مبتنی بر اصل تساوی افراد و آزادی اراده است، متفاوت است. این اعمال داخل در حوزه حقوق عمومی و اداری بوده و از قواعدی ویژه و متفاوت با حوزه حقوق خصوصی برخوردار است. بنابراین، تشخیص صحت و قانونی بودن این گونه اعمال دولت و وزارت خانه‌ها از جمله اقدامات آن‌ها در زمینه تملک یا تصرف اراضی و احراز تخلف اداره از مصادیق ماده ۱۰ قانون دیوان بوده و در صلاحیت محاکم اداری است.^۲

۱. حسونود و سلمانی سیبکی، پیشین، ص ۱۰۹.

۲. جلالی، محمد و همکاران، «تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی در دعوای مسئولیت مدنی علیه دولت»، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتاد و یکم، شماره ۹۹، ۱۳۹۶، ص ۱۰۶.

بند سوم. نگاهی به رویه قضایی در مورد دعوای خلع ید به طرفیت دولت

رویه قضایی در رسیدگی به دعوای خلع ید به طرفیت دستگاه‌های دولتی واحد نیست و دادگاه‌های حقوقی و شعب دیوان، تصمیمات متفاوتی در این مورد گرفته‌اند.

الف. رویه قضایی شعب دادگاه‌های حقوقی و شعب دیوان عدالت اداری

در یکی از دادنامه‌های صادرشده از شعبه اول دادگاه عمومی بخش هلیلان، شرح خواسته به این صورت بوده است که خواهان، دادخواست خود را به طرفیت اداره جهاد کشاورزی هلیلان و بخشداری هلیلان به خواسته خلع ید خواندگان از ملک موروثی ایشان تقدیم دادگاه کرده است. وی در شرح دادخواست‌های تقدیمی، مدعی شده است که مورث خواهان‌ها به دلالت سند مالکیت رسمی مشاعی، مالک ۸۰ سهم زمین بوده که از سال ۱۳۴۰ در آن تصرف داشته تا این‌که در سال ۱۳۵۲، شرکت سهامی زراعی به نحو عدوانی مبادرت به تصرف ۱۲۷۴ متر مربع از ملک موصوف و احداث بنا در آن کرده است. پس از انحلال تعاونی‌های یادشده نیز آن ملک را بدون رضایت مالک به بخشداری واگذار کرده که هم اکنون در تصرف بخشداری است.

دادگاه در این پرونده، وارد ماهیت دعوا شده و در نهایت به محکومیت خواندگان به خلع ید و قلع و قمع بنا حکم داده است. استدلال دادگاه برای داشتن صلاحیت رسیدگی به پرونده این بود که همه دعوای ناظر بر مسئولیت دولت قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست. اصل نیز بر صلاحیت محاکم عمومی است. پس در مواردی که دیوان عدالت اداری، صالح به رسیدگی در دعوای افراد علیه دولت مبنی بر جبران خسارت است، باید با توجه به صلاحیت دیوان در رسیدگی به نوع دعوای علیه دولت تفسیر شود. بنابراین، اگر در مواردی، دولت با «اعمال یک جانبه» خود، خسارتی به افراد وارد کند که در قوانین، مسئول بودن دستگاه دولتی و لزوم جبران خسارت وارده پیش‌بینی شده است، این موضوعات در صلاحیت دیوان نیست؛ چون اساس استحقاق اشخاص را قانون‌گذار مشخص کرده است. در مواردی که در مورد قانونی بودن یا نبودن تصمیم یا اقدام دستگاه دولتی، دیوان عدالت اداری باید نظر بدهد، دعوای مربوط به مسئولیت مدنی ناظر بر آن‌ها نیز تا مرحله تصدیق ورود خسارت در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. بنابراین، در مواردی مانند تصرف عدوانی اراضی اشخاص توسط دستگاه‌های دولتی بدون مجوز قانون، مرجع صالح طبق اصول و قواعد کلی، مراجع دادگستری است.^۱

۱. همان، ص ۹۲.

یکی از جلوه‌های اراده اداره که سبب ایجاد اثر حقوقی می‌گردد، ایقاع اداری است که به اعلام اراده یک‌جانبه ارگان دولتی که بنا بر اختیارات عمومی فعالیت می‌کند و به منظور انجام یک تکلیف اداری، اثرات حقوقی خارجی شخصی و عینی دارد، تعریف شده است. شعبه دهم دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۰۰۱۳۴۱ مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۱، قائل به پذیرش نظریه ایقاع اداری تملک گردید: «تملك به عنوان یک عمل یک‌جانبه اداری، عمل عمومی تلقی می‌شود؛ زیرا یکی از خصایص بارز هر عمل عمومی آن است که ناشی از تکلیف مستقیم قانون باشد»^۱.

بنابراین، اگر در تملک اراضی توسط دولت، قانونی بودن یا نبودن تصمیم باید بررسی شود و هم‌چنین در فرضی که ایقاع اداری سبب تملک گردد، با توجه به این‌که عمل جنبه عمومی دارد، موضوع را باید در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانست.

ب. رویه قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور

رأی وحدت رویه شماره ۵۴۴ مورخ ۱۳۶۹/۱۱/۳۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، رسیدگی به دعوای ابطال سند مالکیت و انتقال ملک به دولت را که در اجرای طرح تملیک موضوع ماده ۹ قانون اراضی شهری و تبصره آن انجام شده، مستلزم آن دانسته است که دیوان عدالت اداری مقدماً طبق بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان مصوب ۱۳۶۰ به شکایت در تصمیم و اقدام سازمان شهری در استفاده از طرح تملک رسیدگی کند. سپس در صورت احراز صحت شکایت و ابطال اقدام سازمان زمین شهری، دادگاه عمومی به ابطال سند مالکیت رسیدگی کند.

در رأی وحدت رویه شماره ۱۹۹ مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بیان شده است که به موجب ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، مرجع رسیدگی به شکایات اشخاص به طرفیت واحدهای دولتی و شهرداری‌ها و دیگر مؤسسات مندرج در بند الف ماده ۱۳ قانون یادشده، در زمینه تملک اراضی و ابنیه واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها و هم‌چنین صدور رأی در اساس استحقاق داشتن یا نداشتن مالکان اراضی و املاک یادشده به دریافت معوض یا بهای اراضی و املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، دیوان عدالت اداری است. بنابراین،

۱. پارساپور، محمدباقر و امیرحسین علی‌زاده، «جایگاه قواعد حقوق عمومی و خصوصی در تحلیل ماهیت تملک اراضی و آثار ناشی از آن در رویه قضایی انگلیس و ایران»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۸، ۱۴۰۰، ص ۱۱۱.

رسیدگی به دعوای خلع ید در این موضوع مستلزم این است که دیوان عدالت اداری ابتدا طبق بند ۱ و تبصره اول ماده ۱۰ قانون دیوان مصوب ۹۰ به شکایت در خصوص تصمیم و اقدام نهاد تصمیم‌گیرنده هم‌چون کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری و کارگروه شهرسازی و معماری استان مبنی بر تغییر کاربری و تصرف زمین متعلق به خواهان‌ها رسیدگی کند. سپس اگر صحت شکایت و ابطال تصمیم و تخلف نهادهای یادشده احراز شود، دادگاه به رفع تصرف یا خلع ید حکم دهد؛ زیرا احراز تخلف، وصفی است که عنصر عدوانی و غاصبانه بودن را به تصرف دولت می‌بخشد.^۱

با توجه به اصلاحات قانون دیوان عدالت اداری در اردیبهشت ماه ۱۴۰۲، تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان تصریح می‌کند: «رسیدگی به دعوای مطالبه خسارت در صلاحیت دادگاه عمومی است، لیکن در مواردی که مطالبه خسارت ناشی از تخلف در اجرای وظایف قانونی و اختصاصی یا ترک فعل از انجام وظایف مذکور از سوی واحدهای دولتی یا دستگاه‌های مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده و مأموران واحدها و دستگاه‌های یادشده باشد، موضوع در دیوان عدالت اداری مطرح و شعبه دیوان ضمن رسیدگی به احراز وقوع تخلف نسبت به اصل مطالبه خسارت و تعیین خسارت وارده اقدام و حکم مقتضی صادر می‌نماید». بنابراین، بر خلاف مفاد تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان مصوب ۱۳۹۲، در حال حاضر، در فرض صدور رأی به احراز وقوع تخلف توسط دستگاه‌های دولتی و وقوع خسارت به اشخاص از تصرف غیر قانونی اداره دولتی، تعیین میزان خسارت نیز بر عهده شعب دیوان قرار گرفته است.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۶۳/۲۵ مورخ ۱۳۶۳/۴/۱۱ که در مقام تعارض آرای صادره از شعب دیوان اصدار یافته است، در مورد صلاحیت داشتن و نداشتن دیوان در رسیدگی به پرونده‌های موضوع قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و اصلاحیه آن و آیین‌نامه اجرایی قانون یادشده، دیوان عدالت اداری را با توجه به این‌که مرجع قضایی و حل و فصل دعواست، صالح تشخیص داده است. کمیسیون پیش‌بینی‌شده در ماده ۱۲ قانون اراضی شهری نیز مرجع تشخیص عمران و احیا و تأسیسات مناسب و تمیز اراضی بایر و موات است، نه مرجع قضایی رسیدگی‌کننده به اصل دعوای موجود.

۱. حسنونند و سلمانی سبینی، پیشین، صص ۹۹-۹۷.

پس از بروز اختلاف میان شعبه چهارم دیوان عدالت اداری که شکایت شاکی به خواسته ابطال اقدامات و عملیات سند مالکیت به نام بنیاد مستضعفان به طرفیت اداره ثبت اسناد و املاک مراغه را خارج از صلاحیت دیوان اعلام کرد، ولی شعبه ۱۵، دعوی همان شاکی را با همان خواسته به طرفیت اداره ثبت اسناد و املاک تهران پذیرفت، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه ۱۳۸ مورخ ۱۳۷۹/۴/۱۲ چنین نظر داد: «دعوی خواسته ابطال سند انتقال و مالکیت به طرفیت واحد دولتی ذی نفع مستند به رأی وحدت رویه شماره ۵۴۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور از نوع دعاوی مدنی داخل در قلمروی صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری و دادنامه شعبه چهارم دیوان در حدی که متضمن این نظر است، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص می‌گردد».^۱

از مجموع این آرا درمی‌یابیم که رویه قضایی بر این مسئله تأکید دارد که خواهان در دعوی خلع ید به طرفیت دولت ابتدا باید از باب احراز وقوع تخلف طرح دعوا کند. پس از اثبات صحت شکایت و ابطال تصمیم یادشده، دادگاه حقوقی به رفع تصرف یا خلع ید رأی صادر کند.

بند چهارم. دعوی خلع ید در فرض انجام اعمال حاکمیتی

در ماده ۴ قانون راجع به دعاوی اشخاص و دولت مقرر شده است: «اعمال تصدی، اعمالی است که دولت از دیدگاه حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد.» بنابراین، مطابق این ماده، عمل حاکمیتی، عملی است که دولت از دیدگاه حقوقی، مشابه اعمال افراد انجام نمی‌دهد و مصادیق آن طبق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری عبارت است از: «سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، برقراری عدالت، تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد، ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم و...».

ممکن است گفته شود با توجه به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی که دولت را در موارد اعمال حاکمیتی، معاف از مسئولیت دانسته است، حداقل در موارد اعمال حاکمیتی، ضمان غصب شامل تصرفات حاکمیتی دولت نمی‌شود. در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، پرداخت نشدن خسارت در موارد حاکمیتی به «قانونی بودن» عمل دولت وابسته شده است.

۱. جلالی و همکاران، پیشین، ص ۹۰.

بنابراین، اولاً قانون به دولت، اذن انجام اقدامات حاکمیتی را داده است؛ چون دولت، مادون قانون است نه مافوق آن. ثانیاً چون این اذن را قانون به دولت داده است، این معافیت دولت در چارچوب اذن قانون است و اعمال حاکمیتی دولت نیز به تعدی نکردن از اذنی وابسته است که قانون در این موارد داده است. در نتیجه، حاکمیتی بودن عمل دولت با شمول ضمان غصب نسبت به تصرفات قانونی دولت منافاتی ندارد. برای مثال، اجرای طرح‌های عمومی مثل احداث خیابان‌ها و جاده‌ها در املاک مردم، یکی از بارزترین مصادیقی است که دولت در مقام اعمال حاکمیت است، اما قانون‌گذار در همین موارد حاکمیتی نیز برای تصرفات، رعایت تشریفات را لازم دانسته و اذن به رعایت شرایط و تشریفات وابسته است که در قوانینی چون لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی مورد نیاز دولت آمده است. اگر دولت با رعایت این قوانین، املاک را تصرف کند، چون در مقام اعمال حاکمیت است، نیازی به کسب رضایت مالک نسبت به انتقال ملک به دولت نیست. اگر دولت در این موارد بدون رعایت قانون تصرف کند، این تصرف اگرچه در مقام اعمال حاکمیت است، چون قانون، اعمال حاکمیت را در چارچوب اذن خودش پذیرفته است، این تصرف غیر قانونی خواهد بود و غصب شامل آن خواهد شد.^۱

بنابراین، اگر دولت در مقام اعمال حاکمیت، موازین قانونی را رعایت کند، عمل وی مشمول غصب نیست و طرح دعوی خلع ید به طرفیت دولت مسموع نخواهد بود. اگر تصرف در مقام اعمال حاکمیت بدون رعایت موازین قانونی باشد، دعوی خلع ید در اعمال حاکمیتی نیز پذیرفتنی است.

گفتار دوم. دعوی خلع ید با توجه به مقررات قانون ثبت اسناد و املاک

بند اول. تحولات رویه قضایی دعوی اثبات مالکیت نسبت به املاک

هدف از وضع مقررات ثبتی، ایجاد نظم حقوقی در روابط مالی و معاملاتی اشخاص و جلوگیری از بروز اختلافات و دعوی و نیز تسلط دولت بر اموال و معاملات برای فراهم شدن امکان برنامه‌ریزی و وضع مقررات مالیاتی است. وقتی ملکی مطابق قانون ثبت شد، دیگر مناقشه‌ای از آن نظر صحت تاریخ، مندرجات و امضای ذیل سند باقی نمی‌ماند.^۲

۱. بافهم و فهیمی، پیشین، ص ۳۱.

۲. رستمی‌فرو اسماعیلی، پیشین، ص ۶.

در مورد این نوع املاک (املاک جاری)، در این که آیا دعوی اثبات مالکیت در محاکم قابل رسیدگی است، اختلاف رویه وجود دارد. برخی محاکم با این استدلال که چون این نوع املاک در دفتر املاک به ثبت نرسیده‌اند، ثبتی تلقی نمی‌شوند، بر آنند که دعوی اثبات مالکیت با هیچ مانعی روبه‌رو نیست و محاکم باید به آن رسیدگی کنند و در صورت احراز مالکیت، حکم به اثبات مالکیت خواهان صادر کنند.^۱ در مقابل، برخی محاکم دست کم نسبت به املاکی که جریان ثبتی آن‌ها شروع شده است، دعوی اثبات مالکیت را نه از ناحیه درخواست‌کننده ثبت و نه از ناحیه غیر او قابل استماع نمی‌دانند. به نظر آن‌ها با تصویب قانون ثبت، قانون‌گذار تنها راه اثبات مالکیت را ثبت در دفتر املاک و صدور سند مالکیت دانسته است و تحصیل این مهم از طریق دیگر ممکن نیست.^۲

باید نظری را تأیید کرد که این نوع دعوا را قابل پذیرش می‌داند؛ چون مالکیت، حقی است عینی و اثبات آن از طریق تسلط بر ملک و نیز امارات دیگر مانند تصرف نیز امکان‌پذیر است. رأی وحدت رویه شماره ۵۶۹ مورخ ۱۳۷۰/۱۰/۱۰ به صراحت این دعوا را قابل پذیرش دانسته است. در بخشی از این رأی آمده است: «... الزام قانونی به تقاضای ثبت ملک خود در نقاطی که ثبت عمومی املاک آگهی شده، مانع از این نمی‌باشد که محاکم عمومی دادگستری به اختلاف متداعیین در اصل مالکیت ملکی که به ثبت نرسیده، رسیدگی نمایند...».^۳

مطالعه آرای بدوی و تجدیدنظر که مبنای صدور این رأی وحدت رویه شده، در تبیین مفاد و مبنای این رأی بسیار گویاست و هر نوع تردید در مدلول آن را از بین می‌برد. موضوع دعوی بدوی، اثبات مالکیت نسبت به یک ملک غیر ثبتی است. این رأی در مورد ملکی است که سابقه ثبتی ندارد، ولی در مورد املاک جاری هم این حکم ثابت است؛ زیرا چنان که گفته شد، تا وقتی که ملکی در دفتر املاک به ثبت نرسیده باشد، غیر ثبتی تلقی می‌شود و صرف انجام عملیات مقدماتی ثبت در هر مرحله که باشد، موجب نمی‌گردد ملک، ثبتی تلقی و مشمول ماده ۲۲ ق.ث گردد.

در مورد املاک ثبتی، وضعیت متفاوت است. ماده ۲۲ ق.ث بعد از مواد راجع به عملیات مقدماتی ثبت این گونه مقرر داشته است: «همین که ملکی مطابق مقررات در دفتر املاک به ثبت رسید،

۱۳. دادنامه شماره ۵۰ مورخ ۳۱/۱/۱۳۸۷ صادره از شعبه ۱۰ دادگاه عمومی حقوقی کرمانشاه.

۲. دادنامه شماره ۹۷۰۹۹۷۲۹۹۳۷۰۴۰ مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۴ صادره از شعبه دو دادگاه حقوقی رودبار قصران.

۳. نک: رأی شماره ۵۶۹ مورخ ۱۳۷۰/۱۰/۱۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.

دولت فقط کسی را که ملک به اسم او ثبت شده و یا کسی که ملک مزبور به او منتقل شده و این انتقال نیز در دفتر املاک به ثبت رسیده و یا این که ملک مزبور از مالک رسمی ارثاً به او رسیده باشد، مالک خواهد شناخت...».

در سال‌های اولیه تصویب قانون ثبت، محاکم نسبت به اعتبار سند رسمی دیدگاه افراطی داشتند و تنها کسی را مالک می‌شناختند که دارای سند مالکیت بود. به علاوه، نه تنها دعوی اثبات مالکیت از ناحیه غیر را نمی‌پذیرفتند، بلکه هیچ نوع دعوایی حتی دعوی بطلان یا فسخ معامله پایه را علیه دارنده سند رسمی قابل استماع نمی‌دانستند. بدین سان تنها راه اثبات مالکیت ملک، سند رسمی بود. این دوره را باید دوره فرمانروایی ماده ۲۲ ق.ث. نامید.^۱

در پی نقدهای شدیدی که بر مطلق‌گرایی و رویه افراطی محاکم نسبت به اعتبار ماده ۲۲ ق.ث. در دکترین وجود داشت، به مرور، موضع محاکم در مورد ماده ۲۲ ق.ث. و به طور کلی، اسناد رسمی مالکی متحول گردید. محاکم در ابتدا با استفاده از قیدی که در ماده ۲۲ ق.ث. وجود داشت (یعنی «... همین که ملکی مطابق قانون در دفتر املاک به ثبت رسید...»)، دعوی ابطال سند مالکیت به دلیل تخلفات قانونی در مراحل مقدماتی ثبت را پذیرفتند. آن‌گاه با تسری آن به مرحله «انتقال»، دعوی بطلان سند علیه منتقل‌الیه رسمی ملک را بر مبنای رعایت نشدن شرایط صحت قرارداد قابل قبول دانستند.^۲

سپس در محاکم، دعوایی راجع به قول‌نامه و مبیاعه‌نامه‌های عادی متداول گردید که گسترش آن بعد از انقلاب موجب متروکه شدن قانون ثبت گردید. محاکم با این استدلال که قول‌نامه عادی راجع به مال غیر منقول، بیع نیست و موجب انتقال مالکیت مال نمی‌گردد، بلکه تعهد به بیع است، آن را مشمول قانون ثبت ندانستند و ثبت آن را لازم ندانستند و دعوای ذی‌نفع آن علیه مالک و دارنده سند رسمی را پذیرفتند و به آن رسیدگی کردند. بدین سان دعوای الزام به تنظیم سند رسمی وارد محاکم دادگستری گردید. در رأیی که در سال ۱۳۳۱ از دیوان عالی کشور صادر شد، این‌گونه آمده است: «... چون قول‌نامه فروش املاک، تعهد بیع است، سند عادی برای اثبات تعهد پذیرفته است...».^۳

۱. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، حقوق ثبت، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۲، ص ۳۱.

۲. زاخری، زین‌العابدین، «رفع تعارض از اسناد مالکیت»، مجله کانون وکلا، شماره ۱۳۱، ۱۳۹۴، ص ۱۹۳.

۳. کانونیان، ناصر، عدالت قضایی (گزیده آرا)، تهران: میزان، ۱۳۹۸، ص ۲۳۲.

با گذشت یک دهه از پیروزی انقلاب اسلامی و افزایش معاملات معارض و دعاوی راجع به املاک، به مرور، تمایل محاکم به سمت قانون ثبت بیش‌تر شد و این ایده که مالکیت املاک ثبتی جز با سند رسمی قابل اثبات نیست، طرفدار پیدا کرد. در رأیی که در سال ۱۳۷۳ از شعبه ۱۹ دیوان عالی کشور صادر شده است، این‌گونه می‌خوانیم: «اسناد عادی در رابطه با انتقال ملک، مادام که به سند رسمی تبدیل نگردیده، فاقد اعتبار لازم در مالکیت دارنده اسناد مرقوم می‌باشد و در مالکیت اشخاصی که مطابق مدلول ماده ۲۲ ق.ث، مالک ملک مورد بحث شناخته شده‌اند، هیچ‌گونه خدشه‌ای وارد نمی‌کند...»^۱.

شاخص‌ترین رأیی که در این دوره، دست کم مطابق یک تحلیل، در راستای اعتبار ماده ۲۲ ق.ث و لزوم رعایت آن برای اثبات مالکیت صادر شده، رأی وحدت رویه شماره ۶۷۲ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۱ است. به موجب این رأی، دعوی خلع ید از ناحیه دارنده سند عادی قابل استماع نیست. برخی از محاکم از این رأی این‌گونه برداشت کردند که دعوی خلع ید جز از ناحیه دارنده سند رسمی قابل پذیرش نیست. به این ترتیب، دیوان عالی کشور گاهی هرچند جزئی برای احیای اقتدار و اعتبار ماده ۲۲ ق.ث برداشت و این دوره را باید مبدأ احیای مجدد قانون ثبت دانست.

نتیجه‌گیری

با توجه به بررسی صورت‌گرفته، اصل بر رسیدگی و صدور حکم نسبت به دعاوی دادخواهان است. در دعوی خلع ید، صدور قرارهای عدم استماع یا رد، جنبه خلاف اصل دارد. اگر رأی مالکیت با مفاد پرونده ثبتی در تعارض صریح قرار گیرد، این اصل محدود می‌شود. بنابراین، بهتر است دادگاه‌ها تا حد امکان از الزام خواهان خلع ید به طرح پیشین و مقدماتی دعوی اثبات مالکیت و صدور قرارهای عدم استماع یا رد دعوی خلع ید برای عدم اثبات مالکیت خودداری کنند و نفیاً یا اثباتاً نسبت به این دعوا حکم مقتضی دهند. همانا دعوی اثبات مالکیت عموماً و جز در موارد استثنایی، نفع مستقیم و اثر ذاتی ندارد و به طور مستقیم باعث ایجاد نظم جدید حقوقی یا تغییر و خلع ید نمی‌شود.

بنابراین، مقدمه رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور که خلع ید را فرع بر اثبات

۱. بازگیر، یدالله، آرای قطعی یافته دادگاه‌ها در امور مدنی: الزام به تنظیم سند رسمی، تهران: بازگیر، ۱۳۹۵، ص ۲۳۰.

مالکیت دانسته است، به معنای طرح پیشین دعوای اثبات مالکیت نیست. حتی اگر این رأی متضمن چنین معنایی باشد، این معنا الزام‌آور نیست و جنبه ارشادی دارد؛ چون جزء منطوق این رأی نیست و موضوع رأی، ناظر به نپذیرفتن اسناد عادی مالکیت ملکی است که معاملات راجع به آن مطابق مواد ۴۷ و ۴۸ قانون ثبت اسناد و املاک باید به ثبت می‌رسید، اما چنین نشده و در عین حال، خواهان صرفاً برای اثبات مالکیت خود در دعوای خلع ید، به سند عادی استناد کرده است. مطابق این رأی، چنین سندی از نظر اثباتی در دادگاه قابل پذیرش نیست و خواهان موظف است سند رسمی مبنی بر مالکیت خود به دادگاه ارائه کند.

در حوزه حقوق اداری و حقوق عمومی، اقدام به تملک از سوی دستگاه‌های دولتی گاه در قالب اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی و گاه خارج از این فرض است. در فرض اول، شاکی یا خواهان باید ابتدا برای احراز وقوع تخلف به دیوان عدالت اداری مراجعه کند و پس از دریافت رأی مبنی بر احراز تخلف، به دادگاه حقوقی برود. در مورد فرض دوم، با توجه به مرجعیت عام دادگاه‌های دادگستری، خواهان باید به دادگاه حقوقی مراجعه کند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، ۱۳۸۹.
۲. بازگیر، عبدالله، آرای قطعیت یافته دادگاه‌ها در امور مدنی: الزام به تنظیم سند رسمی، تهران: بازگیر، ۱۳۹۵.
۳. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، حقوق ثبت، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۲.
۴. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی (جلد ۱)، تهران: میزان، ۱۳۸۰.
۵. کاتوزیان، ناصر، عدالت قضایی (گزیده آرا)، تهران: میزان، ۱۳۹۸.
۶. کامیار، غلامرضا، حقوق اداری اموال: سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی، تهران: مجد، ۱۳۹۴.
۷. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری (۱ و ۲)، تهران: میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۱.
۸. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲: حاکمیت و نهادهای سیاسی)، چاپ ششم، تهران: میزان، ۱۳۸۱.

۲. مقاله

۱. ادیب، حسین، «تحدید مالکیت خصوصی در اجرای طرح‌های عمومی و جبران خسارات ناشی از آن در نظام حقوقی ایران و انگلستان»، پژوهش حقوق خصوصی، دوره نهم، شماره ۳۳، ۱۳۹۹.
۲. بافهم، محمد و عزیزالله فهیمی، «شمول ضمان غصب نسبت به تصرفات دولت با نگاهی به رویه قضایی»، پژوهش حقوق خصوصی، سال ششم، شماره ۲۱، ۱۳۹۶.
۳. پارساپور، محمدباقر و امیرحسین علی‌زاده، «جایگاه قواعد حقوق عمومی و خصوصی در تحلیل ماهیت تملک اراضی و آثار ناشی از آن در رویه قضایی انگلیس و ایران»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۸، ۱۴۰۰.
۴. جلالی، محمد و همکاران، «تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی در دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت»، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتاد و یکم، شماره ۹۹، ۱۳۹۶.
۵. حسونند، محمد و مرضیه سلمانی سبینی، «مرجع صالح رسیدگی به دعاوی خلع ید و رفع تصرف عدوانی به طرفیت دولت»، فصل‌نامه رأی، شماره ۲۱، ۱۳۹۶.

۶. حسنی، محمد مهدی، «استثنا بر استثنا: نقدی بر ماده واحده الحاق یک تبصره به ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک»، مجله وکیل مدافع، شماره ۱۴، ۱۳۹۴.
۷. دهقان منشادی، محسن و ولی رستمی، «قواعد حقوقی حاکم بر وصول مطالبات دولت از اشخاص؛ تحلیل مواد ۴۷ و ۴۸ قانون محاسبات عمومی کشور»، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتاد و سوم، شماره ۱۰۸، ۱۳۹۸.
۸. رستمی، ولی و کیومرث سپهری، «اجرای احکام مدنی علیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی؛ موانع و راهکارها»، فصل نامه حقوق، دوره چهارم، شماره ۲، ۱۳۸۹.
۹. رستمی فر، آذین و علی اکبر اسماعیلی، «تبیین اثبات مالکیت در رویه قضایی ایران»، پژوهش و مطالعات علوم انسانی، سال سوم، شماره ۲۲، ۱۴۰۰.
۱۰. رضایی، رضا و همکاران، «دعاوی ناشی از تملک اراضی شهری و نحوه جبران خسارت»، جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال پنجم، شماره ۳، ۱۴۰۱.
۱۱. زاخری، زین العابدین، «رفع تعارض از اسناد مالکیت»، مجله کانون وکلا، شماره ۱۳۱، ۱۳۹۴.
۱۲. علوی نایینی، سید حسن و مهدی عباسی سرمدی، «آثار تصرفات دولت در اموال غیر منقول اشخاص در پرتو نظرات فقهای شورای نگهبان»، دانش حقوق عمومی، سال هفتم، شماره ۲۲، ۱۳۹۷.
۱۳. فقیهی نژاد، مهدی و سمیه باباییان فردویی، «دعاوی مالکیت و خلع ید املاک در مرحله مختلف ثبتی در رویه قضایی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، سال هفتاد و چهارم، شماره ۷۰، ۱۳۸۹.
۱۴. گرجی، ابوالقاسم، «ید مالکی و ید ضمانتی»، فصل نامه مطالعات حقوقی و قضایی، شماره ۳، ۱۳۸۶.
۱۵. محسنی، حسن، «مبانی ارزش تشخیص منابع طبیعی در استقرار مالکیت دولت بر جنگل و مرتع (جایگاه رأی وحدت رویه شماره ۶۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۷/۲۶ دیوان عالی کشور)»، مجله منابع طبیعی ایران، دوره هفتاد و سوم، شماره ۳، ۱۳۹۹.
۱۶. واعظی، سید مجتبی و زهرا البرزی، «جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران»، فصل نامه حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۲، ۱۳۹۶.

Jurisprudence governing the method of proving ownership in the case of expropriation in terms of the jurisdiction of the court

Hamid Azizpur¹

Akram Tajik²

Zahra Moazeni Tajri³

Abstract

Proof of ownership is one of the lawsuits that judges disagree about its acceptance; But it seems that almost all judges agree on accepting such lawsuits regarding unregistered properties; But in the field of properties that have a title deed, according to articles (22) and (47), the courts recognize a person who has an official title deed in his name as the owner. The opinion of the experts is against the hearing of this lawsuit in registered real estate, that if we accept the claim of proof of ownership by issuing a judgment of ownership, the property will have two official documents at the same time, one with the defendant of the lawsuit, which is valid according to Article (22), and the other is a definitive ruling that proves the ownership of the holder of the ordinary document, and on this basis, they are against filing a lawsuit to prove ownership in the case of real estate with an official document. The legislator has tried to protect the property rights of individuals against usurpation by anticipating the “disposal lawsuit”. The findings of this research, which has analyzed the effect of different stages of property registration in the case of expropriation and proof of ownership in a descriptive and analytical way and in a documentary and library method, indicate that in many courts and in general in Iran’s judicial procedure, judges usually do not pay attention to the status and registration file of the property in the case of expropriation.

Keywords: proof of ownership, ownership, expropriation lawsuit, judicial procedure

1. Doctoral student of private law, Gorgan Branch, Islamic Azad University, Gorgan, Iran, hamid.azizpour@gmail.com

2. Assistant Professor, Department of Law, Azadshahr Branch, Islamic Azad University, Azadshahr, Iran, (Corresponding Author), akram.tajik@iau.ac.ir

3. Assistant Professor, Department of Law, Gorgan Branch, Islamic Azad University, Gorgan, Iran, moazen509@gmail.com