

تأثیر طرح در قیمت‌گذاری املاک واقع در طرح‌های عمومی و عمرانی شهرداری

حسن‌رضا انتظار یزدی^{*}

چکیده

قیمت‌گذاری املاک واقع در طرح‌های دولت و شهرداری یکی از مقدمات ضروری برای خرید و تملک املاک در اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی است. صاحب‌نظران برای این قیمت‌گذاری معیارهای مختلفی را مطرح کرده‌اند. یکی از این معیارها، لحاظ یا عدم‌لحاظ تأثیر طرح در قیمت‌گذاری است. تا قبل از تصویب قانون نحوه تقویم ابنیه، اراضی و املاک موردنیاز شهرداری‌ها، قانونگذار به دلیل اجتناب از آثار احتمالی منفی یا مثبت طرح بر قیمت، در موارد متعددی بر لزوم عدم تأثیر طرح بر قیمت‌گذاری تأکید داشته است، اما پس از تصویب قانون مذکور، موضع وی تغییر کرد و تأثیر طرح را در قیمت‌گذاری لازم دانست. این تأثیر ممکن است مثبت (افزاینده) یا منفی (کاهنده) باشد. شأن حمایتی قانون نحوه تقویم و اظهارنظرهای شورای نگهبان، نظریه لزوم منظور نمودن تأثیر مثبت طرح در قیمت را تقویت، و لحاظ تأثیر منفی طرح در قیمت را تضعیف می‌کند.

واژگان کلیدی

قیمت‌گذاری، تأثیر طرح، طرح عمومی و عمرانی، تملک، شهرداری.

مقدمه

موضوع لحاظ یا عدم لحاظ تأثیر طرح در قیمت گذاری املاک واقع در محدوده طرح های عمومی و عمرانی همواره یکی از موضوعات بحث برانگیز در محافل حقوقی و شهرسازی به ویژه در روابط بین شهرداری و مالکان بوده است. ریشه اختلاف را باید عمدتاً در تناقض و ابهامات موجود در برخی قوانین مورد عمل درباره تملک املاک و حقوق واقع در طرح جستجو نمود. در کنار این ابهامات قانونی، تفاسیر به رای و گاه نادرست مجریان و دست اندر کاران امر نیز زمینه ساز بروز اختلافات و شکل نگرفتن رویه های واحد بوده که نهایتاً به تضييع حقوق دستگاه اجرایی یا مردم منجر گردیده است.

بررسی پیشینه قانون گذاری در زمینه تملک نشان می دهد دیدگاه قانونگذار نسبت به موضوع لحاظ یا عدم لحاظ تأثیر طرح در قیمت گذاری با توجه به مقتضیات زمان - به خصوص در زمینه تملک شهرداری ها - دچار تغییراتی گردیده است. مهم ترین مقررۀ قانونی که به موضوع تأثیر طرح در قیمت گذاری املاک اشاره دارد، ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب^۱ است. این ماده اشعار می دارد:

«املاک تعیین قیمت عبارت است از بهای عادلۀ 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 آن ها»
در این جستار پس از تبیین مفهوم تأثیر طرح، به بررسی روند قانون گذاری درباره قیمت گذاری املاک و حقوق واقع در طرح خواهیم پرداخت. در پایان، پس از جمع بندی دیدگاه ها سعی خواهد شد تفسیر مناسبی از قوانین و مقررات بیان گردد.

۱- مفهوم تأثیر طرح

از عبارت «تأثیر طرح» تعریف مشخصی در قوانین نشده است. به نظر می رسد منظور قانونگذار از عبارت مطلق «تأثیر طرح» دو معنا بوده است: یکی تأثیر اعلان وجود طرح و دیگری تأثیر اجرای طرح. توضیح آنکه، اجرای یک طرح عمومی و عمرانی طبیعتاً منجر به افزایش یا کاهش قیمت املاک داخل یا پیرامون محدوده طرح خواهد گردید این افزایش یا کاهش قیمت، ناشی از اقدام دستگاه اجرایی است و منافع یا مضار آن متوجه مالکان املاک مذکور می گردد. اما آنچه ممکن است از رهگذر عدالت اجتماعی، مورد توجه و تأمل قرار گیرد این است که معمولاً پس از تصمیم شهرداری یا سایر دستگاه های اجرایی، به اجرای طرحی در محدوده معین، اطلاع یافتن مالکان، منجر به افزایش یا کاهش بی جهت قیمت املاک واقع در طرح یا پیرامون آن می گردد؛ برای مثال، اگر شهرداری قصد

۱ - از این پس، برای رعایت اختصار، به جای عنوان لایحه قانونی مذکور، عبارت «قانون تملک ۵۸» را به کار می بریم.

اجرای طرح احداث فضای سبز در نقطه معینی از شهر را داشته باشد که مراجع ذیصلاح آن را تصویب کرده باشند، و در راستای انجام طرح، اقدام به اعلان وجود طرح و تملک املاک نماید، اطلاع مالکان از وجود چنین طرحی باعث کاهش ارزش املاک مالکان واقع در طرح مورد نظر می‌گردد و ارزش املاک حاشیه طرح افزایش می‌یابد. فرض دیگری نیز قابل تصور است و آن اینکه، تصویب و اعلان طرح احداث پروژه‌ای اقتصادی مانند مجتمع تجاری-تفریحی در یک منطقه، منجر به افزایش بهای املاک واقع در محدوده طرح و املاک پیرامون آن می‌گردد.

حالت دیگر آن است که افزایش یا کاهش قیمت‌ها به صورت نقطه به نقطه و به تدریج و متناسب با پیشرفت اجرای قسمتی از طرح صورت گیرد؛ بدین معنا که «تصویب و اعلان» یک طرح -مانند طرح بازسازی اطراف حرم مطهر رضوی که ممکن است مشتمل بر چند پروژه با کاربری‌های مختلف (مانند پارکینگ عمومی، مجتمع تجاری، هتل، فضای سبز، مرکز بهداشتی و درمانی، اماکن آموزشی و...) باشد- می‌تواند در بعضی موارد اثر کاهنده و در برخی موارد تأثیر افزایشی بر قیمت‌ها داشته باشد. از سوی دیگر، «اجرای» تدریجی هر یک از پروژه‌های مذکور می‌تواند منجر به کاهش یا افزایش ارزش املاک باقیمانده محدوده طرح گردد؛ برای مثال، اجرای طرح فضای سبز منجر به کاهش ارزش املاک واقع در طرح و افزایش ارزش املاک مجاور آن خواهد شد.

به نظر می‌رسد، اطلاق عبارت «تأثیر طرح» در بیان قانونگذار هر دو مورد «تأثیر اعلان وجود طرح» و «تأثیر اجرای طرح» را در برمی‌گیرد.

۲- پیشینه قانون‌گذاری در خصوص ضرورت عدم لحاظ تأثیر طرح

برای اولین بار در تبصره یک ماده ۴ قانون اصلاح قانون توسعه معابر مصوب اول تیرماه ۱۳۲۰ به موضوع تأثیر طرح بر قیمت‌گذاری اشاره شده است. این ماده مقرر می‌داشت:

«مقصود از بهای عادلانه نسبت به املاک، بهای زمین بیاض و یا به انضمام بنا و اشجار پیش از آگهی توسعه و خرابی است و ...».

عبارت «پیش از آگهی» در این ماده، به مفهوم «قبل از اعلان طرح» اشاره دارد.

قانونگذار در قوانین بعدی راجع به تملک نیز مؤکداً بر ضرورت عدم تأثیر طرح بر قیمت‌گذاری تأکید نموده است؛ از آن جمله، می‌توان به قوانین ذیل اشاره نمود:

تبصره یک ماده ۱ قانون مربوط به تملک زمین‌ها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی مصوب ۱۳۳۹/۳/۱۷:

«... بهای عادلانه بدون در نظر گرفتن منظور از خرید و تأثیر اجرای برنامه‌های شهرسازی و خانه‌سازی در قیمت‌ها خواهد بود.»

ماده ۴ قانون طرز تقویم و تملک اراضی موردنیاز سد فرحناز پهلوی (لتیان) مصوب ۱۳۴۵/۳/۱۷: «...درمورد اراضی، مأخذ ارزیابی... بدون در نظر گرفتن تأثیر عملیات عمرانی که به منظور احداث سد در این منطقه صورت گرفته..»

بند ب ماده ۱۶ قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۹:

«ملاک تعیین قیمت اراضی و ابنیه و مستحدثات عبارت از بهای عادلۀ مشابه آن‌ها واقع در حوزه عملیات در سال قبل از تاریخ تصویب طرح بدون در نظر گرفتن منظور از خرید و تأثیر اجرای عملیات در قیمت‌ها خواهد بود.»

تبصره ماده ۱ قانون اجرای برنامه نوسازی عباس‌آباد، مصوب ۱۳۵۰/۳/۱۵:

«بهای عادلۀ باتوجه به قیمت اراضی در فروردین‌ماه ۱۳۴۹ به وسیله یک هیئت کارشناسی... تعیین می‌شود.» اشاره به تاریخ فروردین‌ماه سال ۱۳۴۹ به نوعی، بیانگر مدت زمان یک سال قبل از تصویب طرح می‌باشد.

بند ۳ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰:

«ملاک تعیین قیمت عبارت است از بهای عادلۀ اراضی و ابنیه و تأسیسات مشابه واقع در حوزه عملیات طرح عمرانی بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح مربوط در قیمت آن‌ها...»
قسمت ۵ از بند د ماده ۱۱ اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۳/۵/۲۰ مجلس شورای ملی:

«کارشناسان مکلفند حداکثر ظرف ۱۵ روز از تاریخ انتخاب، قیمت عادلۀ اراضی... را براساس بهای اراضی مشابه و مجاور و بدون در نظر گرفتن منابع نفتی و نوع استفاده‌ای که منظور شرکت می‌باشد و به بهای قبل از تاریخ تصویب هیئت مدیره شرکت، تعیین و به دفتر هیئت سه نفری اعلام نمایند.»

ماده ۷ لایحه قانونی خرید اراضی و املاک مورداحتیاج دولت و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۵۸/۹/۳:

«بهای اراضی و ابنیه و تأسیسات و ارزش حقوقی که اشخاص در ملک دارند بدون در نظر گرفتن تأثیر اجرای طرح مربوطه تعیین خواهد شد.»

پس از این قانون، شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ قانونی تحت‌عنوان «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» را تصویب نمود که مهم‌ترین و پرکاربردترین قانون راجع به تملک املاک بوده و هست. ماده ۵ قانون مذکور بر ضرورت عدم تأثیر طرح در قیمت‌گذاری تأکید دارد. این ماده اشعار می‌دارد:

«ملاک تعیین قیمت عبارت است از بهای عادلۀ 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.»

همان‌گونه که مشاهده می‌گردد، قانونگذار در این ماده مهم‌ترین ملاک تعیین «بهای عادلانه روز» را عدم در نظر گرفتن تأثیر طرح در قیمت بیان نموده است. تأمل در عبارت «تأثیر طرح» و توجه به پیشینه قانونگذاری که برخی به تأثیر اعلان طرح و برخی به تأثیر اجرای طرح اشاره داشتند، نشان می‌دهد که قانونگذار لایحه قانونی نحوه خرید و تملک مصوب ۵۸/۱۱/۱۷ را عالماً و عامداً از عبارت مطلق «تأثیر طرح» استفاده نموده و هر دو مفهوم «تأثیر اعلان طرح» و «تأثیر اجرای طرح» را در نظر داشته است.

۳- تغییر موضع قانونگذار در مورد مسئله تأثیر طرح

در نتیجه مشکلاتی که در تملک املاک واقع در پروژه بزرگراه نواب و مترو شهر تهران؛ و پروژه توسعه معابر در شهر تبریز پدید آمد، «طرح قانونی نحوه تقویم املاک و اراضی مورد نیاز دولت و شهرداری‌ها» تقدیم مجلس شد. کمیسیون امور قضایی و حقوقی مجلس، علت اصلی ارائه این طرح را جلوگیری از تضییع حقوق افراد اعلام نمود. برداشت برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در زمان تصویب طرح مذکور این بود که «قیمت روز» بیشتر از «قیمت عادلانه» است و قیمت عادلانه نیز همان قیمت منطقه‌ای می‌باشد. لذا کمیسیون امور دفاعی مجلس، تعریف قیمت روز را برای جلوگیری از تفسیر سلیقه‌ای، این چنین پیشنهاد کرد: «قیمت روز قیمتی است که با دریافت آن مالک بتواند ملک مشابهی را در منطقه همان ملک اکتیاع کند». هر چند این تعریف رأی نیاورد، از نظر اقتصادی نیز با تعریف قیمت روز همخوانی نداشت؛ چراکه در مورد زمان تقویم که در واقع تعیین‌کننده روز یا غیر آن است، بحثی نشده است (علیزاده خرازی، ۱۳۸۹: ۵).

اما به نظر می‌رسد تعریف کمیسیون مذکور، معیار مناسبی را برای قیمت‌گذاری ارائه می‌نمود و آن اینکه مالک یا صاحب حق بتواند با پول دریافتی از دولت یا شهرداری، ملکی مشابه با ملک خود را در همان منطقه تهیه نماید که به عدالت نزدیک باشد و نفع مردم و دستگاه حاکمیت در آن لحاظ گردد.

طرح مذکور در جلسه شماره ۴۰۰ دوره سوم مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۷۰/۶/۲۷ مطرح گردید و با اصلاحات کلی، از جمله حذف تعریف قیمت روز تصویب شد. ماده واحده و تبصره یک آن چنین مقرر می‌دارد:

«ماده واحده: در کلیه قوانین و مقرراتی که شهرداری‌ها مجاز به تملک ابنیه، املاک و اراضی قانونی مردم می‌باشند، در صورت عدم توافق بین شهرداری و مالک، قیمت ابنیه، املاک و اراضی بایستی به قیمت روز تقویم و پرداخت شود.»

تبصره ۱: «قیمت روز توسط هیئتی مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری و مورد وثوق که یک نفر به انتخاب شهرداری و یک نفر به انتخاب مالک یا صاحب حق و نفر سوم به انتخاب طرفین

می‌باشد تعیین خواهد شد. رأی اکثریت هیئت مزبور قطعی و لازم‌الاجرا است.»

درباره موضوع این جستار مطلب خاصی از مشروح مذاکرات مجلس که بیانگر معیار تعیین قیمت روز باشد به دست نیامد اما در صحبت‌های نمایندگان مجلس در خصوص این قانون، همواره به شأن حمایتی قانون از حقوق مالکان املاک واقع در طرح‌های شهرداری اشاره گردیده است. هدف اصلی تدوین‌کنندگان طرح نیز این بوده است تا با پرداخت قیمت روز به مالک، این امکان را برای وی فراهم آورند تا ملکی مشابه ملک خود تهیه نماید.

اما آنچه بیش از همه بیانگر تغییر موضع قانونگذار نسبت به موضوع تأثیر طرح است، مقرر مذكور در تبصره ۷ ماده‌واحد قانون نحوه تقویم می‌باشد. این تبصره مقرر می‌دارد:

«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 ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب اسلامی که مربوط به نحوه تعیین قیمت عادلانه الزامی می‌باشد، درمورد شهرداری‌ها لغو می‌گردد.»

در خصوص این تبصره ذکر چند نکته ضروری به نظر می‌رسد:

اولاً: این تبصره صرفاً ناظر به نسخ ماده ۴ و آن قسمت از ماده ۵ لایحه قانونی تملک ۵۸ می‌باشد که مربوط به تعیین قیمت عادلانه است. برای روشن شدن موضوع، این دو ماده و تبصره‌های آن‌ها را به تفکیک بررسی می‌نماییم:

ماده ۴ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک مصوب ۵۸/۱۱/۱۷: «هرگاه نسبت به تعیین بهای عادلانه اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و خسارات وارده بین دستگاه اجرایی و مالک توافق حاصل نشود، بهای عادلانه توسط هیئتی مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری تعیین می‌گردد. کارشناسان یک نفر از طرف دستگاه اجرایی، 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 هیئت مزبور قطعی و لازم‌الاجرا است.»

از مقایسه مفاد صدر ماده ۴ و صدر ماده‌واحد قانون نحوه تقویم ابنیه و تبصره یک آن، دو تفاوت عمده مشاهده می‌شود:

۱- استفاده از عبارت «قیمت روز» در قانون نحوه تقویم به جای عبارت «بهای عادلانه» در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک مصوب ۵۸ / ۱۱ / ۱۷

۲- اضافه شدن عبارت «مورد وثوق» پس از هیئت کارشناسان رسمی دادگستری در تبصره یک ماده‌واحد قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۸.

به جز موارد فوق، بقیه عبارات مذکور در هر دو قانون تقریباً مشابه‌اند. بنابراین، تأثیر نسخ موردنظر قانونگذار فقط ناظر به دو مورد فوق‌الذکر می‌گردد.

موارد مذکور در تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۴ قانون تملک ۵۸ عیناً در تبصره‌های ۳ و ۴ ماده‌واحد قانون نحوه تقویم تکرار گردیده است، با این تفاوت جزئی که به جای عبارت «دستگاه اجرایی» مذکور در قانون تملک ۵۸ در قانون نحوه تقویم «شهرداری‌ها» آمده است. بنابراین، نسخ این دو تبصره، عملاً تغییری در مفاد ماده‌واحد نسبت به قانون تملک ۵۸ ایجاد نمی‌نماید؛ چراکه عبارات قانون نحوه تقویم تکرار عبارات قانون تملک ۵۸ می‌باشند.

اما در خصوص ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک ۵۸ و ۵ تبصره آن باید اظهار داشت که قانونگذار قانون نحوه تقویم، نسخ آن را مقید به قیدی نموده است. آن قید که در قسمت اخیر تبصره ۷ آمده این است: «آن قسمت از ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک ... که مربوط به نحوه تعیین قیمت عادلانه الزامی می‌باشد، در مورد شهرداری‌ها لغو می‌گردد». از مذاقه در مفاد ماده ۵ درمی‌یابیم که تنها بخشی که مراد قانونگذار بر نسخ آن در مورد شهرداری‌ها بوده، مقررات الزامی مربوط به نحوه تعیین قیمت عادلانه می‌باشد که در صدر ماده ۵ آمده است. این ماده مقرر می‌دارد:

«ملاک تعیین قیمت عبارت است از بهای عادلانه 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».

بنابراین، مقصود قانونگذار از وضع تبصره ۷ ماده‌واحد قانون نحوه تقویم این بوده است که مهم‌ترین معیار تعیین بهای عادلانه یعنی «قیمت‌گذاری بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح» را در مورد شهرداری‌ها ملغی نماید. بنابراین، می‌توان این‌گونه برداشت نمود که مقصود قانونگذار از قیمت روز، قیمت ملک واقع در طرح در وضعیت موجود با لحاظ تأثیر طرح در قیمت آن است.

ثانیاً: نکته قابل‌ذکر دیگر در خصوص تبصره ۷ ماده‌واحد قانون نحوه تقویم این است که این تبصره صرفاً در مورد شهرداری‌ها ملاک عمل است. بنابراین، مفاد ماده ۴ و آن قسمت از ماده ۵ که مربوط به تعیین بهای عادلانه است، در مورد سایر دستگاه‌های اجرایی به قوت خود باقی است؛ مقرره‌ای که آشکارا منجر به تبعیض ناروا بین شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی می‌گردد و به نوبه خود منجر به برخورد متفاوت تبعیض‌آمیز این دستگاه‌ها و شهرداری‌ها با اشخاصی که املاک آن‌ها در طرح‌های عمومی و عمرانی واقع شده خواهد گردید و از این حیث، قابل انتقاد است.

۴- تحلیل فقهی - حقوقی تأثیر طرح در قیمت‌گذاری املاک

همچنان‌که قبلاً بیان شد، تأثیر تصویب و اعلان طرح یا تأثیر اجرای طرح بر قیمت‌ها ممکن است به صورت تأثیر مثبت بوده و منجر به افزایش قیمت املاک و حقوق واقع در طرح یا پیرامون آن گردد، یا تأثیر منفی بوده و سبب کاهش ارزش املاک واقع در طرح یا اطراف آن باشد؛ برای مثال،

اگر املاک واقع در یک محدوده معین کاربری مسکونی داشته باشند و قرار باشد مجتمع‌های تجاری در این محدوده احداث شوند، هرچند کاربری مسکونی ملاک قیمت‌گذاری می‌باشد، تصویب و اعلان چنین طرحی طبیعتاً بر قیمت‌های املاک مسکونی اثر مثبت دارد و قیمت‌های املاک مذکور را افزایش خواهد داد. اما چنانچه در مورد همین املاک قرار باشد طرح فضای سبز اجرا شود این مسئله اثر منفی بر قیمت‌ها می‌گذارد و موجب کاهش قیمت املاک واقع در حوزه طرح خواهد شد. هر دوی این تأثیرات از لحاظ فقهی و حقوقی آثار و تبعات مشخصی را خواهند داشت. در این بخش به تحلیل آثار مثبت و منفی طرح بر قیمت املاک می‌پردازیم.

۴-۱- تحلیل فقهی-حقوقی تأثیر مثبت طرح در قیمت‌گذاری

چه‌بسا منظور نمودن تأثیر طرح در قیمت‌گذاری منجر به بهره‌مندی برخی مالکان از منافع گردد که برای کسب آن تلاشی نکرده‌اند. برخی بر این عقیده‌اند که این مسئله از لحاظ فقهی با مفاد آیه شریفه «لیس للانسان الا ما سعی» و نیز مفهوم «اکل مال به باطل» و مفاد قاعده حقوقی «دارا شدن ناعادلانه» در تضاد است.

اصولاً قاعده «دارا شدن ناعادلانه» به این منظور پیش‌بینی شده که از استفاده بلاجهت یا دارا شدن افراد بدون جهت قانونی یا علت قراردادی، به زیان افراد دیگر جلوگیری شود. در آیات متعددی از قرآن کریم دارا شدن غیرعادلانه نهی شده و از قاعده مذکور با عنوان «اکل مال به باطل» یاد گردیده است؛ از جمله، می‌توان به آیه شریفه ۱۸۸ سوره بقره اشاره نمود: «اموال یکدیگر را به ناحق نخورید و آن را به رشوت به حاکمان ندهید تا بدان سبب اموال گروه دیگر را به ناحق بخورید و شما خود می‌دانید». همچنین است آیه ۲۹ سوره نساء و آیه ۳۴ سوره توبه که بر منع اکل مال به باطل تأکید دارد. در حقوق ایران به‌صرف این‌که شخصی دارا شده باشد نمی‌توان گفت دارا شدن غیرعادلانه محقق شده است حتی اگر از اقدام شخص دیگری باشد. بنابراین، زمانی می‌توان از دارا شدن غیرعادلانه سخن گفت که به ضرر یک طرف و به نفع طرف دیگر باشد (مرتضوی و ابراهیمی، ۱۳۹۰: ۲۵).

برخی حقوق‌دانان (قاسم زاده، ۱۳۸۷: ۲۳۶) بیان داشته‌اند: «مقصود از کاهش دارایی، از دست رفتن مال، ارزش مالی، کاری و یا ایجاد هزینه، به ناحق است که بر دارایی دیگری افزوده می‌شود. باوجود این، هرگاه شخصی برای حفظ منافع خویش یا دفع ضرر از خود اقدامی کند و دیگری از آن منتفع گردد، نمی‌تواند از منتفع، اجرت کار خود را بخواهد».

دارا شدن، زمانی غیرعادلانه محسوب می‌شود که در نتیجه کاهش دارایی خواهان باشد و رابطه مستقیمی بین کاهش دارایی خواهان و افزایش دارایی خوانده موجود باشد. دکتترین حقوق گوید: «مدعی باید ثابت کند غنای ایجادشده، از فقر او به دست آمده؛ یا به بیان دیگر، ارزش تحصیل‌شده به او تعلق دارد و به ناحق انتقال یافته» (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۲۱۸) بنابراین، اگر به دارایی خوانده افزوده

شود، بدون اینکه از دارایی خواهان کسر شده باشد این مورد مشمول قاعده دارا شدن غیرعادلانه نمی‌گردد. در فرض حاضر نیز اگرچه در نتیجه عمل شهرداری یا سایر دستگاه‌های اجرایی، ارزش افزوده‌ای برای مالک ایجاد شده است، این ارزش افزوده به طور مستقیم از دارایی شهرداری کسر نگردیده است. بنابراین، به نظر می‌رسد مشمول عنوان داراشدن غیرعادلانه نیست.

شاهد مثال دیگر برای تعلق ارزش افزوده به مالک، تصویب قانون راجع به لغو حق مرغوبیت است. مفاد قانون مذکور که در سال ۱۳۶۰ تصویب گردید اشاره به این مطلب دارد که مرغوبیت و ارزش افزوده یک ملک که بر اثر اجرای طرح‌های شهرداری ایجاد شده است، متعلق به مالک است و نمی‌توان وجهی تحت عنوان «حق مرغوبیت» از مالکان دریافت نمود.

توضیح اینکه «حق مرغوبیت» یا «حق تشرف» عبارت بود از درصدی از ارزش افزوده ایجادشده برای مالکانی که ملک آن‌ها در نتیجه عملیات شهرداری و اجرای طرح‌های نوسازی و احداث و اصلاح و توسعه معابر و تأمین نیازمندی‌های عمومی شهر، مرغوب گردیده است. اولین مستند مربوط به دریافت حق مرغوبیت در ماده ۸ قانون اصلاح قانون توسعه معابر مصوب اول تیرماه ۱۳۲۰ آمده است. این ماده مقرر می‌داشت:

«هرگاه بر اثر عملیات شهرداری ملکی مشرف به خیابان و گذر شود یا ملکی که مشرف به خیابان و گذر بوده بر اثر توسعه مرغوب گردد و در نتیجه این مرغوبیت بیش از صدی ده افزایش بها حاصل کند، این افزایش به وسیله کارشناس، مطابق ماده ۴ ارزیابی خواهد شد و مالک ملک نامبرده مکلف است یک‌سوم افزایش حاصله را به شهرداری نقداً و یا به ترتیب اقساط بپردازد و در صورت اخیر، موعد پرداخت تمام اقساط از تاریخ قطعیت تا یک سال نباید تجاوز نماید.»

در تبصره ۴ ماده ۲ و مواد ۱۳، ۱۶، ۱۸ و ۲۶ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ نیز بر مسئله لزوم پرداخت حق مرغوبیت تأکید شده بود.

لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب نیز در تبصره ۴ ماده ۱۰ به موضوع حق مرغوبیت اشاره نموده و طرح‌های موضوع قانون تملک ۵۸ را از شمول آن معاف کرده است. این تبصره اشعار می‌دارد: «طرح‌های موضوع این قانون از تاریخ شروع به اجرا از پرداخت هر نوع عوارض مستقیم به شهرداری‌ها مثل انواع عوارض متعلق به زمین و ساختمان و سایر اموال منقول و غیرمنقول و حق تشرف و حق مرغوبیت و مشابه آن معاف هستند.»

مجلس در پی اظهارنظرهای مختلف درباره شرعی یا غیرشرعی بودن دریافت حق مرغوبیت، قانونی تحت عنوان «قانون راجع به لغو حق مرغوبیت» تصویب نمود که البته بهتر بود عنوان آن «قانون راجع به لغو دریافت حق مرغوبیت» نامیده می‌شد. این ماده واحده که در تاریخ ۱۳۶۰/۸/۲۸ به تصویب

مجلس شورای اسلامی رسید این گونه مقرر می‌دارد:

«ماده واحد: نظر به اینکه طبق قانون نحوه خرید املاک و اراضی ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران دریافت حق مرغوبیت از مالک یا مالکین املاکی که بر اثر توسعه معابر و یا میداین و امثال آن، به املاک آن‌ها تعلق می‌گرفته منتفی گردیده است، لذا حق مرغوبیت ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی و ترمیم و توسعه و غیره که به موجب قوانین سابق بر آن به املاک اشخاص اعم از (حقیقی و حقوقی) تعلق گرفته لکن تاکنون وصول نشده ملغی و از این تاریخ به بعد دیگر وجهی به عنوان حق مرغوبیت، چه بابت اصل و چه از جهت خسارت توسط شهرداری‌ها وصول نخواهد شد و این قبیل مطالبات در هر مرحله از وصول باشد، دریافت نمی‌گردد».

مقام معظم رهبری نیز در پاسخ به استفتایی درباره دریافت حق مرغوبیت، طی نامه شماره ۱۵۵۱/۱ مورخ ۱۳۶۹/۲/۱۸ دفتر مقام معظم رهبری، این گونه بیان فرموده‌اند:

«در اینکه ارزش افزوده ناشی از عبور خیابان از نزدیکی یک ملک، متعلق به صاحب آن ملک است، نباید هیچ شک داشت. دولت یا شهرداری می‌تواند در صورت تصویب مجلس یا هر مقام قانونی مالیات ببندد، هم بر این ارزش افزوده و هم برای ملکی که خیابان جدیدی از کنار آن عبور کند».

ممکن است این سؤال پیش آید که ارتباط موضوع لغو دریافت حق مرغوبیت با موضوع تأثیر اجرای طرح چیست؟ در پاسخ باید گفت این واقعیت که قانونگذار بعد از انقلاب، مرغوبیت و ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی توسط دولت را حق مالکان املاک بهره‌مند شده از این ارزش افزوده دانسته و دولت یا شهرداری‌ها را مجاز به دریافت مابه‌ازای این حق مکتسبه نمی‌داند، به نوعی مؤید نظری است که لزوم اعمال تأثیر مثبت طرح در قیمت‌گذاری را بیان می‌دارد و دریافت این ارزش افزوده ایجاد شده توسط مالکان را توجیه می‌نماید.

۴-۲- تحلیل فقهی-حقوقی تأثیر منفی طرح در قیمت‌گذاری

ممکن است تأثیر طرح بر قیمت املاک واقع در طرح، منفی باشد و از این طریق به مالکان ضرر وارد آید؛ برای مثال، اگر در محدوده‌ای که املاک آن کاربری مسکونی دارند، طرح احداث تأسیسات نظامی (مانند پادگان) یا اماکن امنیتی (مانند ساختمان‌های مربوط به وزارت اطلاعات) و یا آموزشی (مانند مدرسه) مصوب شده باشد، طبیعتاً این تصویب طرح باعث کاهش ارزش املاک واقع در محدوده طرح خواهد شد. یکی از دلایل این کاهش، نبود متقاضی خرید است؛ چراکه خریدار این املاک، فقط دستگاه اجرایی متقاضی اجرای طرح است و این مسئله باعث متضرر شدن مالکان خواهد گردید.

اکنون باید پرسید آیا زبانی که در نتیجه اجرای طرح به مالکان وارد می‌آید و منجر به کاهش ارزش املاک آنان می‌گردد قابل مطالبه است؟ اگر پاسخ مثبت باشد، مسئول جبران زیان وارده

کیست؟

از یک سو، بر مبنای قاعدهٔ لاضرر، هیچ ضرری نباید بلاجبران باقی بماند. از سوی دیگر، به لحاظ قواعد حقوقی، وجود شرایط عمومی تحقق مسئولیت مدنی یعنی وجود ضرر، فعل زیان‌بار نامشروع و وجود رابطهٔ سببیت بین ضرر وارد شده و فعل زیان‌بار، برای تحقق مسئولیت مدنی ضرورت دارد. مالکان املاک مسکونی که در طرح مذکور قرار دارند با زیان ناشی از کاهش ارزش ملک خود مواجه خواهند شد که این کاهش ارزش در نتیجهٔ عمل دستگاه اجرایی بوده است و چنانچه در قیمت‌گذاری ملک مورد نظر لحاظ شود، باعث ضرر دیدن مالک خواهد شد. چنانچه عملی که زیان‌بار است به موجب قانون و حکم مقامات صالحه باشد، بر اساس مادهٔ ۱ قانون مسئولیت مدنی و باتوجه به قید «بدون مجوز قانونی»^۱ که در ابتدای ماده مذکور آمده، خسارت وارد شده قابل مطالبه نخواهد بود. بنابراین، به نظر می‌رسد اگر تنها منبع قانونی در زمینهٔ چنین خساراتی مادهٔ ۱ قانون مسئولیت مدنی باشد، در مطالبهٔ خساراتی از این دست که با مجوز قانون صورت گرفته، با مشکل مواجه می‌شویم و تنها باید با اصول حقوقی و قواعدی همچون لاضرر، قائل به امکان جبران ضرر باشیم. لذا در مثال‌های گفته شده، دستگاه اجرایی ممکن است با استناد به اینکه اقدام آن‌ها در اجرای طرح به موجب تصویب مقامات ذیصلاح بوده است، از جبران ضرر وارد شده به مالک شانه خالی کند و لحاظ نمودن تأثیر طرح، نهایتاً ضرر به مالکان را منجر گردد. بنابراین، اگر قرار باشد تأثیر منفی طرح در قیمت‌گذاری لحاظ شود ضرری بلاجبران به مالکان وارد می‌گردد که به استناد قاعدهٔ لاضرر ورود چنین ضرری نفی شده است. لذا تأکید قانونگذار بر عدم لزوم تأثیر طرح - تا قبل از تصویب قانون نحوهٔ تقویم - به این دلیل بوده است که از این تبعات مثبت یا منفی و اختلاف‌نظرهایی که احتمال بروز آن هست، دوری نماید. اما انگیزهٔ حمایت از افرادی که ملک آن‌ها در مسیر طرح‌های شهرداری قرار گرفته بود باعث گردید که قانونگذار قانون نحوهٔ تقویم، با تصور اینکه تأثیر طرح همواره به نفع مالکان می‌باشد، ضرورت عدم لحاظ تأثیر طرح را نفی نماید.

در حال حاضر که آخرین ارادهٔ قانونگذار در قانون نحوه تقویم بیان شده و بر ضرورت لحاظ تأثیر طرح در قیمت‌گذاری تأکید گردیده است، لحاظ نمودن تأثیر مثبت اجرای طرح مشکلی نخواهد داشت؛ چه مصداق دارا شدن غیر عادلانه نیست و تعلق ارزش افزودهٔ ناشی از آن به مالک قابل توجیه می‌باشد. ولی لحاظ نمودن تأثیر منفی اجرای طرح ضرری بلاجبران را بر مالکان وارد می‌آورد که قاعدهٔ لاضرر این ضرر را نفی می‌کند. بنابراین، تأثیر منفی اجرای طرح نباید در قیمت‌گذاری لحاظ گردد.

۵- تحلیل قانونی مقررات موجود

همان‌گونه که پیشتر بیان گردید قدمتیقن اراده قانونگذار قانون نحوه تقویم، این است که معیار تعیین قیمت، قیمت روز ملک در وضع موجود باشد اعم‌ازاینکه متأثر از طرح باشد یا هیچ تأثیر مثبت یا منفی از طرح نگرفته باشد. بنابراین، در نظر قانونگذار، قیمت روز با بهای عادلانه متفاوت است و معیار تعیین آن‌ها باید فرق کند. این مسئله اظهارنظرهای متعدد و گاه متناقض اداره کل حقوقی قوه قضائیه را منجر شده است. در این خصوص، دو نمونه از نظریه مشورتی اداره کل حقوقی و تدوین قوانین و مقررات قوه قضائیه را تحلیل می‌کنیم.

۵-۱- نظریه شماره ۷/۱۶۵۸ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲

این نظریه چنین است: «قطع‌نظر از اینکه قانون نحوه تقویم ابنیه و املاک و اراضی موردنیاز شهرداری مصوب سال ۱۳۷۰ بر قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ وارد است، به‌موجب تبصره ۷ این قانون، ماده ۴ و آن قسمت از ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی. که مربوط به نحوه تقویم عادلانه می‌باشد، درمورد شهرداری‌ها لغو شده است. بنابراین، قیمت اراضی موردنیاز شهرداری‌ها براساس نظریه کارشناس و به قیمت روز باید به مالک پرداخت گردد» (شهری و دیگران، ۱۳۸۶: ۲۳۳۱-۲۳۳۲).

هرچند این نظریه به‌صراحت درباره تأثیر طرح، مطلبی را بیان ننموده، به تفاوت بین قیمت روز که باید موردعمل شهرداری‌ها باشد و بهای عادلانه اشاره مجملی داشته است.

۵-۲- نظریه شماره ۷/۹۴۷۲ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۵

این نظریه می‌گوید: «باتوجه‌به ذیل ماده ۳ لایحه قانونی نحوه تملک اراضی و املاک مصوب سال ۱۳۵۸، منظور از بهای عادلانه در مقابل قیمت منطقه‌ای است؛ و آن چیزی است که موردتوافق طرفین باشد و درغیراین‌صورت برابر ماده ۵ همان قانون بهای ملک در روز تقویم کارشناس با رعایت شرایط مقرر در ماده یادشده می‌باشد و منظور از بهای روز موضوع قانون نحوه تقویم املاک و اراضی موردنیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰، همان بهای عادلانه روز تقویم مقرر در ماده ۵ قانون سال ۱۳۵۸ یاد شده است» (همان: ۲۳۳۱).

به نظر می‌رسد از بین دو نظریه فوق که هر دو را اداره کل حقوقی و تدوین مقررات قوه قضائیه ابراز کرده است، نظریه اول با منظور قانونگذار از تصویب قانون نحوه تقویم سازگارتر باشد؛ چراکه به وجود تفاوت بین قیمت روز و بهای عادلانه اشاره دارد. ازسوی‌دیگر، پذیرش نظریه دوم منجر به این خواهد شد که قانونگذار که باید حکیم فرض شود کار عبث انجام داده باشد؛ زیرا مهم‌ترین اثر قانون نحوه تقویم و تفاوت اساسی آن با قانون تملک ۵۸، ایجاد تغییر در روش قیمت‌گذاری املاک واقع در طرح و جایگزینی قیمت روز به جای قیمت عادلانه در طرح‌های شهرداری می‌باشد.

موضوع‌گیری بعدی قانونگذار در خصوص موضوع تأثیر طرح، در جریان تصویب قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری صورت گرفت. شورای نگهبان در یازده ایرادی که به «طرح حمایت از بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» گرفته بود، عبارت «بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح» را که در طرح مذکور آمده بود، خلاف شرع اعلام نمود. متن ایراد شورای محترم نگهبان بدین شرح است:

بند ۳: «...اگر منظور از عبارت «بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح در قیمت» آن باشد که تصویب طرح موجب افزایش قیمت عرفی مسکن شود و به حساب نیاید، خلاف موازین شرع است؛ و اگر غیر از این است باید روشن شود تا اظهار نظر گردد» (اظهار نظر شورای نگهبان در مورد طرح حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، جلسه مورخ ۱۳/۵/۱۳۸۹).

پس از این ایراد، مجلس شورای اسلامی برای تأمین نظر شورای نگهبان عبارت «وضع موجود» را در متن ماده ۶ قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده گنجانده و ماده مذکور به صورت زیر تصویب گردید:

«به منظور جلب مشارکت حداکثری مالکان و ساکنان محدوده طرح‌های احیا، بهسازی و نوسازی، حسب مورد، از سوی مجری طرح، محدوده اجرایی طرح‌های مصوب به نحو مطلوب و مناسب به ساکنان و مالکان اطلاع‌رسانی می‌شود و با همکاری آن‌ها برای حصول توافق نسبت به ارزیابی و تعیین قیمت روز اراضی، ابنیه و دیگر حقوق قانونی افراد در وضعیت موجود، به علاوه پانزده درصد (۱۵٪)، از طریق هیئت سه نفره کارشناسان رسمی دادگستری (یک نفر به انتخاب مالک یا صاحب حق؛ یک نفر به انتخاب مجری طرح؛ یک نفر مرضی‌الطرفین) اقدام می‌گردد. هزینه‌های ارزیابی به عنوان جزئی از هزینه‌های اجرای پروژه محسوب شده و به عهده مجری طرح است.»

از مجموع اظهار نظر شورای نگهبان و مفاد ماده ۶ قانون حمایت از احیا، موارد ذیل قابل استنتاج است:

اولاً: شورای نگهبان عدم لحاظ تأثیر طرح را در صورتی که موجب افزایش قیمت مسکن گردد، خلاف شرع اعلام نموده است. بنابراین، شورای نگهبان در جهت حمایت از مالکان، در صورتی منظور نمودن تأثیر طرح در قیمت‌گذاری را پذیرفته است که طرح، اثر مثبت بر قیمت‌ها ایجاد نماید. اما در خصوص اثر منفی طرح در قیمت‌ها، شورای نگهبان نفیاً یا اثباتاً اظهار نظر ننموده است. به نظر می‌رسد این امر از آن رو بوده که شورای نگهبان به مورد غالب نظر داشته که تأثیر طرح باعث افزایش قیمت‌ها می‌گردد و اعلام نموده که این افزایش باید به نفع مالک در قیمت‌گذاری لحاظ گردد.

ثانیاً: در ماده ۶ قانون حمایت از احیا بیان گردیده است: «... ارزیابی و تعیین قیمت روز اراضی، ابنیه و دیگر حقوق قانونی افراد در وضعیت موجود...». بنابراین، «قیمت روز در وضعیت موجود» معیار

ارزیابی است. منظور از وضعیت موجود، وضعیتی است که طرح، تصویب و اطلاع‌رسانی شده و قیمت های املاک از طرح تأثیر پذیرفته‌اند. در واقع، این تعبیر همسو با نظر قانونگذار قانون نحوه تقویم است و مؤید نظری که معیار ارزیابی را قیمت روز و با در نظر گرفتن تأثیر طرح می‌داند.

ثالثاً: در مورد امکان اثرگذاری منفی طرح در قیمت‌گذاری املاک واقع در بافت فرسوده باید اظهار داشت در تبصره یک ماده ۷ قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، شهرداری ملزم گردیده است که در مورد خرید و تملک این‌گونه املاک نیز مقررات قانون نحوه تقویم را رعایت نماید. بنابراین، با همان استدلال مطرح در قانون نحوه تقویم (شأن حمایتی قانونگذار نحوه تقویم از مالکان) باید گفت که تأثیر منفی طرح بر قیمت این املاک قابلیت اعمال ندارد.

برخی نویسندگان (بهشتیان، ۱۳۸۷: ۲۸۲) نیز در این خصوص اظهار نظر نموده‌اند. ایشان با اشاره به ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک ۵۸ و بدون در نظر گرفتن قانون نحوه تقویم ابنیه، مسئله تأثیر اجرای طرح را در دو فرض تأثیر مثبت و تأثیر منفی بررسی کرده و این‌گونه اظهار نظر نموده‌اند: «... در ارزیابی حقوق مالکانه، نباید تأثیرات منفی اجرای طرح در نظر گرفته شود، در حالی که این گفته با ظاهر عبارت قانونگذار و اطلاق آن سازگاری ندارد. از سویی، چنانچه بخواهیم آن را به صورت مطلق تفسیر کنیم و عبارت را هم شامل تأثیرات منفی و هم شامل تأثیرات مثبت بدانیم نتیجه این خواهد شد که مالکین املاک مجاور عملیات حوزه طرح، از افزایش قیمت ناشی از اجرای طرح بهره‌مند خواهند گردید ولی این افزایش سودی به حال کسی که ملک او در متن طرح قرار گرفته، نخواهد داشت؛ چه اینکه ملک او بدون در نظر گرفتن تأثیر مثبت طرح ارزیابی خواهد شد. باین‌وصف و علی‌رغم ظاهر عبارت قانونگذار، باید همراه با اندیشه غالب شویم و در جهت حمایت و پاسداری حقوق مالکانه، بگوییم که ارزیابی حقوق باید بدون در نظر گرفتن تأثیر منفی طرح به عمل آید و اگر اجرای طرح باعث ایجاد تأثیر مثبت و افزایش قیمت گردید، این افزایش، در ارزیابی توسط کارشناس باید مورد توجه و لحاظ قرار گیرد».

به نظر می‌رسد این نویسنده محترم در زمینه تأثیر اجرای طرح در مورد طرح‌های شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی دچار خلط مبحث شده‌اند؛ چراکه در زمینه تملک املاک واقع در طرح‌های عمومی و عمرانی سایر دستگاه‌های اجرایی (به جز شهرداری) باتوجه به صراحت ماده ۵ لایحه قانونی تملک ۵۸ تردیدی وجود ندارد که نباید تأثیر طرح (اعم از تأثیر مثبت یا منفی) در قیمت‌گذاری لحاظ گردد. اما در مورد شهرداری‌ها به نظر می‌رسد باتوجه به تبصره ۷ ماده واحده قانون نحوه تقویم ابنیه، اراضی و املاک مورد نیاز شهرداری‌ها، تأثیر طرح باید لحاظ گردد. اطلاق این تعبیر ایجاب می‌کند که تأثیر منفی و هم تأثیر مثبت لحاظ شود، اما شأن حمایتی تصویب قانون نحوه تقویم و نظرات شورای نگهبان، احتمال تأثیرگذاری مثبت در قیمت‌ها را تقویت، و تأثیرگذاری منفی را تضعیف می‌کند.

برخی دیگر از نویسندگان (فتوحی‌راد، ۱۳۷۹: ۱۹۴) در خصوص تعریف قیمت روز، با اشاره به ماده‌واحد قانون نحوه تقویم بیان می‌دارند: «به‌نظر می‌رسد که قیمت عادلانه با روز تفاوت ندارد؛ زیرا هرچند که در ماده‌واحد مزبور به قیمت روز ابنیه و املاک اشاره شده است ولی در تبصره ۷ فوق‌الذکر به جای بهای روز از بهای عادلانه سخن به میان آمده است و تنها نحوه تقویم قیمت عادلانه در مورد شهرداری‌ها لغو شده است. اما این استدلال درست به نظر نمی‌رسد؛ زیرا ماده ۴ لایحه قانونی نحوه خرید نیز بر اساس تبصره ۷ مزبور که تمامی مفاد ماده مذکور در تبصره‌های ۱، ۲ و ۳ همان ماده‌واحد بیان شده، در مورد شهرداری‌ها لغو شده و تنها تفاوت و نکته قابل توجه که در تبصره‌های مزبور به آن اشاره نشده است، ذکر بهای «عادلانه» می‌باشد. بنابراین، علی‌رغم اینکه در تبصره ۷ بیان شده که ماده ۵ در آن قسمت که مربوط به نحوه تعیین بها می‌باشد لغو شده، بهای عادلانه و روز با هم تفاوت دارد. از طرف دیگر، در تبصره ۷ ماده‌واحد مذکور، مقصود از نحوه تعیین بهای عادلانه در مورد شهرداری‌ها - که بیان شد الزامی نیست - این است که همان شیوه در مورد بهای روز عمل نشود و بهای روز با توجه به تأثیر طرح مربوطه ملاک عمل قرار گیرد؛ زیرا همان‌طور که شهرداری‌ها قیمت املاک واقع در طرح‌ها را با توجه به تأثیر اجرای طرح می‌پردازند، در عوض حق تشرف از املاک اشخاص دریافت می‌کنند که بدین ترتیب، همه اشخاص به حقوق خود دست می‌یابند. در هر صورت، چنانچه بین بهای عادلانه و روز تفاوتی وجود نداشته باشد، معلوم نیست چرا قانونگذار در تدوین قوانین از الفاظ و عباراتی استفاده می‌کند که برای تفسیر و درک معانی و مفاهیم آن باید وقت و نیروی زیادی بیهوده و بدون جهت، هدر رود. اگر هم بهای عادلانه و روز با هم تفاوت داشته باشند، توجیهی برای تبعیض و در واقع، ظلم آشکار وجود ندارد؛ زیرا همان‌طور که بیان شد، با توجه به لایحه قانونی نحوه خرید، قیمت ملک بدون در نظر گرفتن تأثیر اجرا پرداخت می‌شود، در حالی که بر اساس تبصره ۷ ماده‌واحد قانون نحوه تقویم، ظاهراً منظور از قیمت روز، بهای تعیین شده توسط کارشناسان با در نظر گرفتن تأثیر اجرای طرح می‌باشد».

این نویسنده محترم نیز به درستی بر تفاوت میان قیمت روز و بهای عادلانه تأکید کرده و بر ضرورت عدم لحاظ تأثیر طرح در قیمت‌گذاری طبق قانون تملک ۵۸ و لزوم لحاظ تأثیر طرح در قیمت‌گذاری بر اساس قانون نحوه تقویم در مورد شهرداری‌ها صحنه گذاشته و این مسئله را موجب تبعیض ناروا شمرده است. اما به‌نظر می‌رسد استدلال ایشان در این باره که شهرداری به دلیل دریافت حق تشرف باید قیمت را با لحاظ تأثیر اجرای طرح بپردازد، اشکال دارد؛ چراکه اولاً تأثیر طرح همواره مثبت نیست و گاه منفی است و ممکن است از ارزش ملک افراد کاسته شود. ثانیاً با فرض اینکه تأثیر مثبت طرح را در نظر بگیریم، حق تشرف یا حق مرغوبیت نمی‌تواند عوض مناسبی برای این افزایش بها تلقی گردد؛ زیرا قانون لغو حق مرغوبیت مصوب سال ۱۳۶۰ مانع از دریافت حق مرغوبیت ناشی از اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی می‌گردد، هرچند باید اذعان داشت اکنون نیز شهرداری عوارضی

از این دست را با عناوینی دیگر دریافت می‌کند. بنابراین، چنانچه نظر این نویسنده محترم صرفاً لزوم لحاظ تأثیر مثبت طرح در قیمت‌گذاری املاک واقع در طرح شهرداری باشد، نگارنده نیز از لحاظ نتیجه (لزوم تأثیر مثبت طرح در قیمت‌گذاری) با ایشان هم‌نظر خواهد بود اما مبتنی بر استدلال‌هایی که پیشتر بیان گردید (مفاد قانون نحوه تقویم؛ اظهار نظر شورای نگهبان در مورد طرح قانونی حمایت از احیا؛ نظر مقام معظم رهبری در خصوص تعلق ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌ها به مالکان).

نتیجه‌گیری

تا قبل از تصویب قانون نحوه تقویم ابنیه، اراضی و تأسیسات مورد نیاز شهرداری‌ها در سال ۱۳۷۰ همه قوانین راجع به تملک، بر ضرورت عدم تأثیر طرح در قیمت املاک واقع در محدوده طرح تأکید داشته‌اند. با تصویب قانون نحوه تقویم، موضع قانونگذار نسبت به مسئله تأثیر طرح بر قیمت‌گذاری املاک تغییر نمود. تصریح قانونگذار بر قیمت روز و بی‌اثر دانستن آن قسمت از ماده ۵ لایحه قانونی تملک ۵۸ که مربوط به تعیین بهای عادلانه می‌باشد، بیانگر آن است که قانونگذار قانون نحوه تقویم، قصد داشته است تا بهای املاک واقع در طرح‌های شهرداری، به قیمت روز و در وضع موجود یعنی وضعیت متأثر از تصویب و اعلان طرح، به مالکان پرداخت گردد. مؤید دیگر این تفسیر، عبارت «وضع موجود» مذکور در ماده ۶ قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری می‌باشد. اما همان‌گونه که پیشتر بیان شد، تأثیر طرح بر قیمت‌ها ممکن است افزایش‌دهنده (مثبت) یا کاهش‌دهنده (منفی) باشد. بنابراین، تأثیر دادن طرح در قیمت‌گذاری برخلاف تصور برخی، همواره به نفع مالکان تمام نخواهد شد.

در فرض تأثیر مثبت طرح در قیمت‌ها، باتوجه به مفاد قانون نحوه تقویم و اظهار نظر شورای نگهبان در زمان تصویب قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مبنی بر لزوم لحاظ تأثیر مثبت طرح بر افزایش قیمت‌ها؛ و همچنین نظر مقام معظم رهبری در خصوص تعلق ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های شهرداری به مالکان، باید پذیرفت که لحاظ تأثیر مثبت اجرای طرح در قیمت‌گذاری ضروری است. علاوه بر این، همان‌گونه که بیان گردید، لحاظ تأثیر مثبت طرح در قیمت‌گذاری و تعلق ارزش افزوده ناشی از آن به مالکان، مصداق قاعده دارا شدن ناعادلانه نیست.

اما در فرضی که تأثیر طرح بر قیمت املاک منفی باشد و باعث کاهش ارزش ملک گردد، از یک سو، اطلاق ضرورت تأثیر طرح در قیمت‌گذاری و عدم اشاره صریح قانونگذار به تأثیر مثبت یا منفی طرح، ایجاب می‌نماید که مالک را مستحق قیمت کاهش یافته ملک بر اثر تأثیر منفی طرح بدانیم. از سوی دیگر، همچنان که در تحلیل فقهی-حقوقی تأثیر منفی طرح بر قیمت‌گذاری گفته شد، ضرر ناشی از افت قیمت متأثر از طرح، بلاجبران باقی خواهد ماند که خلاف انصاف است. بنابراین، نباید

در قیمت‌گذاری تأثیر منفی طرح را لحاظ کرد. تنها دلیلی که می‌توان براساس آن، اثر منفی طرح بر قیمت ملک را قابل‌اعمال ندانست، شأن حمایتی تصویب قانون نحوه تقویم است که البته مستمسک حقوقی چندان محکمی به‌نظر نمی‌رسد.

با این‌همه، ابهامات مربوط به تأثیر طرح در قیمت‌گذاری-به‌خصوص در مورد تأثیر منفی طرح- ضرورت اظهار نظر صریح و شفاف مجلس شورای اسلامی یا دیوان عالی کشور را به‌منظور ایجاد وحدت رویه در زمینه قیمت‌گذاری املاک و حقوق واقع در طرح‌های شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی اجتناب‌ناپذیر نموده است.

منابع

- ۱- بهشتیان، محسن، (۱۳۸۷ش.): بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی شهرداری، انتشارات طرح نوین اندیشه، تهران.
- ۲- شهری، غلامرضا و دیگران، (۱۳۸۶ش.): مجموعه تنقیح‌شده قوانین و مقررات حقوقی، انتشارات روزنامه رسمی کشور، تهران.
- ۳- علیزاده خرازی، مسعود، (۱۳۸۹ش.): «قیمت عادلانه و تملک دستگاه‌های اجرایی»، نشریه قضاوت، شماره ۶۵.
- ۴- فتوحی‌راد، علی، (۱۳۷۹ش.): تحلیل حقوقی تملک و تصرف املاک اشخاص به‌وسیله دولت و شهرداری‌ها، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز.
- ۵- قاسم‌زاده، سیدمرتضی، (۱۳۸۷ش.): مسئولیت مدنی، نشر میزان، تهران.
- ۶- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۲ش.): الزام‌های خارج از قرارداد، ضمان قهری، جلد ۲، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
- ۷- مرتضوی، عبدالحمید و ابراهیمی، حسن، (۱۳۹۰ش.): «قاعده دارا شدن غیرعادلانه در حقوق ایران و کامن‌لا»، فصلنامه وکیل مدافع، سال نخست، شماره دوم.
- ۸- مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره سوم، جلسه ۴۰۰، مورخ ۱۳۷۰/۶/۲۷، به نقل از سایت مشروح مذاکرات مجلس به آدرس www.Majlis.ir
- ۹- نظر شورای نگهبان در مورد طرح حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، جلسه مورخ ۱۳۸۹/۵/۱۳، به نقل از سایت شورای نگهبان به آدرس www.shora-gc.ir