

MDOI-01-2026.0166
MNR--1-380D4B

سازوکارهای حقوقی تبدیل اموال غیرمنقول عمومی شهرداری به اموال اختصاصی با تأکید بر معابر مازاد و متروکه در طرح‌های تفصیلی

سوسن یوسفی

ارشد حقوق – کارشناس املاک شهرداری کرج

چکیده

موضوع تبدیل اموال غیرمنقول عمومی شهرداری به اموال اختصاصی، به‌ویژه در بخش معابر مازاد و متروکه ناشی از اصلاحات طرح‌های تفصیلی، یکی از چالش‌برانگیزترین حوزه‌های حقوق اداری و مدیریت املاک شهری است. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و اتکا بر اسناد حقوقی و آرای دیوان عدالت اداری، به بررسی سازوکارهای قانونی، شرایط تشریفاتی و مرزهای اختیار نهادهای مدیریت شهری در تغییر ماهیت حقوقی معابر عمومی می‌پردازد. یافته‌ها نشان می‌دهد که معابر عمومی به موجب تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری و ماده ۴۵ قانون آیین‌نامه معاملات، در زمره اموال عمومی غیرقابل‌انتقال و متعلق به عموم شهروندان قرار دارند و خروج آن‌ها از انتفاع عمومی مستلزم طی تشریفات دقیق قانونی، تصویب در کمیسیون‌های تخصصی (مانند کمیسیون ماده ۵) و اثبات زوال کاربری عبوری است. همچنین، تغییر کاربری این اراضی به اموال اختصاصی شهرداری و واگذاری آن‌ها نمی‌تواند موجبات تضییع حقوق مکتسبه مالکان مجاور یا نقض تعهدات عمومی شهر را فراهم آورد. این پژوهش تبیین می‌کند که تفکیک میان «حق انحراف انتفاع عمومی» و «تملک اختصاصی»، کلید اصلی صیانت از اموال عمومی و پیشگیری از تعارضات حقوقی است.

کلیدواژه‌ها: اموال عمومی شهرداری، معابر متروکه، طرح تفصیلی، اموال اختصاصی، حقوق اداری شهری



مقدمه و معرفی کلی موضوع

اموال در نظام حقوق عمومی و مدیریت شهری، تابع یک تقسیم‌بندی بنیادین به «اموال عمومی» و «اموال اختصاصی» هستند. اموال عمومی شهرداری‌ها (نظیر شوارع، میادین، پارک‌ها و معابر) بر پایه ماده ۴۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری، در زمره اموالی هستند که برای استفاده مستقیم عموم شهروندان یا خدمات عمومی تخصیص یافته‌اند و ازاین‌رو، به موجب اصول حقوق عمومی و دکترین حقوق اداری، این اموال دارای ویژگی‌های بنیادین «عدم قابلیت تملک خصوصی»، «غیرقابل‌انتقال‌بودن» و «مصونیت از توقیف» هستند؛ شهرداری نسبت به آن‌ها صرفاً نقش امین و مدیر حفظ انتفاع عمومی را ایفا می‌کند، نه مالکیت در مفهوم حقوق خصوصی. بااین‌حال، پویایی بافت‌های شهری و بازنگری در اسناد توسعه بالادستی، به‌ویژه در فرایند تصویب و بازنگری طرح‌های تفصیلی و انطباق شبکه معابر با نیازهای جدید ترافیکی، وضعیت حقوقی این اموال را دستخوش دگرگونی می‌کند.

در جریان اجرای اصلاحات هندسی و بازطراحی شبکه‌های دسترسی، بخش‌هایی از معابر عمومی کاربری عبوری خود را از دست داده و به «معابر مازاد» یا «اراضی متروکه» تبدیل می‌شوند. این پدیده نقطه‌عطف تغییر وضعیت حقوقی ملک است؛ چراکه با زوال عنصر انتفاع عمومی، پرسش از سازوکار حقوقی تبدیل این اموال از دایره اموال عمومی به اموال اختصاصی شهرداری و امکان واگذاری یا الحاق آن‌ها به املاک مجاور پدید می‌آید. برخلاف یک تصور اشتباه رایج که این فرآیند را به ماده ۴۵ قانون شهرداری (که اساساً ناظر بر وظایف انجمن شهر بوده و نسخ شده است) نسبت می‌دهد، چارچوب قانونی اصلی این تحول بر مبنای قانون اصلاح ماده ۱۹ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۰۸/۱۰/۱۳۸۸ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۹۰ تعریف شده است. بررسی دقیق این گذار حقوقی، مرزهای حقوق مالکان مجاور و صلاحیت مراجع اداری را تعیین می‌کند.

اهمیت و ضرورت تحقیق



تبدیل معابر عمومی به اموال اختصاصی، مستقیماً با دو ارزش حقوقی متعارض در حقوق عمومی مواجه است: از یک‌سو، ضرورت کارآمدسازی اراضی ناکارآمد شهری، پیشگیری از ایجاد فضاهای بی‌دفاع شهری و ایجاد درآمد پایدار و ساماندهی املاک برای شهرداری‌ها؛ و از سوی دیگر، ضرورت تضمین حاکمیت قانون، ممانعت از تاراج اموال عمومی به نفع منافع زودگذر درآمدی، و صیانت از حقوق مکتسبه و حق ارتفاق مالکان مجاور. اهمیت این پژوهش در شناسایی بسترهای تعارض میان شهرداری‌ها، شهروندان و ادارات ثبت اسناد نهفته است؛ زیرا هرگونه تصمیم نادرست یا شتاب‌زده در تشخیص متروکه‌بودن یک معبر یا واگذاری ناروای آن، موجبات ابطال اسناد رسمی، نقض پروانه‌های ساختمانی صادره و تحمیل خسارات سنگین به شهرداری و شهروندان را در مراجع قضایی فراهم می‌سازد. ازاین‌رو، تعیین ضوابط حاکم بر این دگرگونی حقوقی برای جلوگیری از تخلفات اداری، فساد ناشی از واگذاری‌های رانتی و تشتت در رویه‌های حقوقی مدیریت شهری ضرورتی گریزناپذیر است.

بیان مسئله

مسئله محوری پژوهش، تبیین نحوه، شروط و تشریفات قانونیِ تغییر وضعیت یک پلاک ثبتی یا قطعه زمین از «مال عمومی با کاربری معبر» به «مال اختصاصی شهرداری با قابلیت الحاق یا واگذاری» است. در عمل اداری، شهرداری‌ها غالباً به محض تصویب اولیه تغییر خط پروژه یا بن‌بست‌شدن ظاهری یک گذر، آن را مال اختصاصی خود فرض کرده و بر مبنای صلاحدیدهای مالی اقدام به توافق با مالکان مجاور یا واگذاری می‌کنند. این در حالی است که مطابق رویه قضایی دیوان عدالت اداری (نظیر دادنامه ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۳۶۰۶)، متروکه‌شدن یک معبر امر انشایی یا صرفاً اداری نیست، بلکه نیازمند احراز شرایط مادی (اجرای قطعی طرح مصوب) و شرایط شکلی (تصویب در کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و طی تشریفات آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۹ نوسازی) است.

همچنین بروز پدیده‌هایی نظیر چندگانگی مالکان مجاور و تعیین حق تقدم، تفکیک معابر دارای قابلیت صدور پروانه مستقل از معابر فاقد نصاب، و تعارض منافع میان حقوق ارتفاقی مکتسبه املاک مجاور و تصمیم شهرداری به انسداد گذر، ابعاد مسئله را پیچیده‌تر می‌سازد. بنابراین، فقدان فهم منسجم از زنجیره علّی میان «طرح تفصیلی»، «سلب کاربری معبر» و «ایجاد مالکیت اختصاصی شهرداری» منشأ بخش وسیعی از ابطال‌های ثبتی و قضایی است.

تعریف متغیرهای پژوهش:



متغیر مستقل: فرآیند حقوقی و فنی تصویب و اجرای طرح‌های تفصیلی و تصمیمات کمیسیون ماده ۵ (در زمینه بازنگری، اصلاح شبکه معابر و زوال عینی کاربری عمومی).

متغیر وابسته: وضعیت حقوقی زمین (خروج از شمول اموال عمومی، انتساب مالکیت اختصاصی به شهرداری و قابلیت انتقال/الحاق رسمی بر پایه ماده ۱۹ اصلاحی قانون نوسازی).

متغیرهای مداخله‌گر: حقوق مکتسبه و حقوق ارتفاق مالکان همجوار، قابلیت صدور پروانه مستقل ساختمانی برای قطعه متروکه (دارا بودن حدنصاب تفکیک)، تعدد مالکان مجاور (الزام به برگزاری مزایده محدود به جای ترک تشریفات)، و تأییدیه‌های رسمی مراجع نظارتی شهرسازی.

اهداف، سؤالات و فرضیات پژوهش

۱ .اهداف پژوهش

هدف اصلی: واکاوی سازوکارهای حقوقی، رویه قضایی و تشریفات قانونی حاکم بر تبدیل معابر عمومی مازاد و متروکه ناشی از طرح‌های تفصیلی به اموال اختصاصی شهرداری و حدود اختیارات در واگذاری آن‌ها.

اهداف فرعی:۱. تحلیل جایگاه صلاحیت کمیسیون ماده ۵ و شهرداری در احراز انحلال کاربری عمومی و زوال وصف انتفاع همگانی از معابر.۲. بررسی حقوق تقدم، الزامات شکلی الحاق و شرایط برگزاری مزایده محدود یا عمومی در واگذاری معابر مازاد با تأکید بر ماده ۱۹ قانون نوسازی و عمران شهری.۳. تبیین رویه قضایی دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های حقوقی پیرامون صیانت از حقوق مکتسبه و حقوق ارتفاقی مالکان مجاور در فرایند انسداد و واگذاری معابر.

۲ .سؤالات تحقیق

سؤال اصلی: تبدیل معابر عمومی به اموال اختصاصی شهرداری در پرتو طرح‌های تفصیلی نیازمند چه مبانی و سازوکارهای قانونی است و این تبدیل چگونه تحدیدکننده اختیارات واگذاری شهرداری است؟

سؤالات فرعی:۱. آیا صرف تصویب اصلاح خطوط شبکه در طرح تفصیلی برای تحقق عنوان «معبر متروکه» و خروج از اموال عمومی کافی است یا اجرای عینی طرح و تأیید مراجع ذی‌صلاح شرط تحقق است؟۲. وجود نصاب تفکیک و قابلیت صدور پروانه ساختمانی مستقل در قطعه متروکه، چه تأثیری بر شیوه انتقال آن (الحاق به مجاور یا مزایده عمومی) بر جای



می‌گذارد؟۳. تعارض میان تصمیم شهرداری در مسدودسازی و واگذاری معبر مازاد با حقوق مکتسبه دسترسی مالکان همجوار، در رویه قضایی چگونه ارزیابی و حل‌وفصل می‌شود؟

۳ .فرضیات تحقیق

فرضیه اصلی: تغییر ماهیت معابر عمومی به اموال اختصاصی شهرداری یک فرآیند انشاییِ صرف از سوی مدیریت شهری نبوده، بلکه مشروط به «اجرای کامل طرح مصوب شهری»، «احراز انقطاع قطعی انتفاع عمومی» و رعایت سازوکارهای امری ماده ۱۹ اصلاحی قانون نوسازی است.

فرضیه فرعی ۱: صرف ابلاغ یا ترسیم تغییرات در نقشه‌های طرح تفصیلی بدون اجرای مادی معبر جایگزین و انسداد عینی، رافع وصف «مال عمومی» از گذر نبوده و هرگونه واگذاری پیش از اجرای طرح باطل است.

فرضیه فرعی ۲: عدم امکان صدور پروانه مستقل برای معبر مازاد، «حق تقدم انحصاری با ترک تشریفات» را برای تک‌مالک مجاور ایجاد می‌کند؛ در حالی که دارا بودن نصاب و قابلیت مستقل ساختمانی، شهرداری را به انتقال از طریق مزایده عمومی ملزم می‌نماید.

فرضیه فرعی ۳: در دادرسی قضایی، اصل مصونیت حقوق ارتفاقی و دسترسی‌های مکتسبه اشخاص بر اختیارات تصرفی شهرداری در معابر مازاد تقدم داشته و واگذاری‌هایی که به انسداد دسترسی قانونی مجاوران منتهی شود، محکوم به ابطال است.

پیشینه پژوهش

۱ .تعریف مفاهیم و متغیرهای کلیدی

برای تحلیل دقیق موضوع پژوهش، تبیین دقیق مفاهیم و متغیرهای زیر بر مبنای دکترین حقوق اداری و مقررات موضوعه ضروری است:

اموال عمومی شهرداری (متغیر زمینه): به استناد ماده ۴۵ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری، اموالی هستند که برای استفاده مستقیم عموم شهروندان تخصیص یافته‌اند (نظیر معابر، میادین، پارک‌ها و انهار عمومی). این اموال غیرقابل‌تملک خصوصی، غیرقابل‌انتقال و مصون از توقیف بوده و شهرداری صرفاً دارای صلاحیت مدیریت و صیانت از انتفاع همگانی بر آن‌ها است (عطاالهی، ۱۴۰۱).

تصویب و اجرای طرح‌های تفصیلی و کمیسیون ماده ۵ (متغیر مستقل): مجموعه‌ای از تصمیمات مهندسی شهری و مصوبات کمیسیون موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی

شهرسازی و معماری ایران که خطوط پروژه، شبکه دسترسی‌ها و کاربری اراضی را بازنگری و تثبیت می‌کند (خوراسانی‌الهی و ثنایی، ۱۴۰۱).

تبدیل وضعیت حقوقی اموال و خروج از انتفاع عمومی (متغیر وابسته): پدیده‌ای حقوقی که طی آن، به موجب زوال عینی کاربری عبوری در نتیجه اجرای طرح‌های مصوب شهری و احراز شرایط قانونی، قطعه زمین یا معبر از وصف «مال عمومی» خارج شده و به ملک اختصاصی شهرداری با قابلیت الحاق یا واگذاری تبدیل می‌گردد (ماده ۱۹ اصلاحی قانون نوسازی و عمران شهری، ۱۳۸۸).

حقوق مکتسبه و دسترسی‌های اشخاص (متغیر مداخله‌گر): حقوق قانونی، عینی و ارتفاقی مالکان مجاور که در طول زمان نسبت به گذرها یا املاک پیرامونی شکل گرفته و هرگونه تصمیم اداری پیرامون انسداد، تغییر کاربری یا واگذاری معبر را مشروط به رعایت عدم تضییع این حقوق می‌سازد (ارزقی زنوز، ۱۴۰۴).

۲ .مبانی نظری و نظریه‌های مرتبط

نظریه بنیادین حاکم بر این پژوهش، «نظریه اختصاص و حاکمیت انتفاع عمومی در حقوق اداری» است. بر پایه این نظریه که توسط دکترین حقوق عمومی (نظیر رضایی‌زاده و بابایی، ۱۳۹۷) تبیین شده است، اموال دولتی و عمومی دارای ماهیت هدفمند هستند؛ به این معنا که مالکیت دولت یا شهرداری بر این اموال، مالکیتی ابزاری و در خدمت ارائه خدمات عمومی است. هرگاه علت مادی و حقوقی تخصیص یک مال به انتفاع عمومی (مانند جریان عبور و مرور در یک معبر) به واسطه تغییرات طرح تفصیلی از بین برود، تداوم پاره‌تن بودن آن مال به عنوان «مال عمومی» فاقد توجیه حقوقی خواهد شد.

بااین‌حال، نظریه دوم که بر حوزه‌های ثبتی و حقوق مدنی سایه افکنده، «نظریه صیانت از حریم حقوق مکتسبه شهروندان و منع خروج خودسرانه از تخصیص عمومی» است. این نظریه تأکید می‌کند که زوال انتفاع عمومی نیازمند طی تشریفات دقیق آیین‌نامه‌ای و احراز عینی است تا نهادهای عمومی نتوانند با اتکا به صلاحدیدهای مالی، معابر عمومی را به ملک اختصاصی تبدیل کرده و با تضییع حقوق دسترسی مالکان همجوار، موجبات رانت یا تزلزل در نظام ثبت املاک را فراهم سازند.

۳ .مرور تلفیقی، مقایسه‌ای و تحلیلی پژوهش‌های پیشین

بررسی ادبیات پژوهش نشان می‌دهد که مطالعات انجام‌شده در حوزه اموال شهرداری‌ها عمدتاً بر کلیات تملک یا جرایم سد معبر تمرکز داشته و کمتر به نقطه عطفِ «تغییر ماهیت



حقوقی معابر عمومی به اختصاصی» پرداخته‌اند. با این وجود، پاره‌ای از مطالعات به‌طور غیرمستقیم ابعاد این مسئله را واکاوی کرده‌اند:

رضایی‌زاده و بابایی (۱۳۹۷)، در پژوهشی تحت عنوان «نظریه‌های مربوط به ماهیت حقوق اموال عمومی»، با روش توصیفی-تحلیلی و اتکا بر اسناد کتابخانه‌ای و حقوق تطبیقی، به این نتیجه رسیدند که تفکیک میان اموال عمومی و اختصاصی نه بر اساس نام نهاد مالک، بلکه بر مبنای «نوع تخصیص و بهره‌برداری همگانی» شکل می‌گیرد و هرگونه جابجایی در این مرزها مستلزم حکم صریح قانون‌گذار است.

عطاالهی (۱۴۰۱)، در پژوهشی با عنوان «بررسی نظام حقوقی تملک املاک در شهرداری» (منتشر شده در فصلنامه رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری)، با روش اسنادی و تحلیل محتوای قوانین، جامعه آماری املاک در اختیار مدیریت شهری را بررسی کرد. ابزار گردآوری داده‌ها فیش‌برداری از آرای دیوان عدالت اداری و قوانین موضوعه بود. یافته اصلی این پژوهش نشان داد که شهرداری‌ها در اموال عمومی فاقد حق مالکیت خصوصی بوده‌ست و تنها در صورت اجرای دقیق تشریفات قانونی اراضی متروکه (موضوع ماده ۱۹ قانون نوسازی)، مجاز به ورود به حوزه اموال اختصاصی و واگذاری هستند.

خوراسانی‌الهی و ثنایی (۱۴۰۱)، در مقاله‌ای با عنوان «رفع تعارض حقوق و منافع عمومی در توسعه معابر شهری» (نشریه جستارهای اصولی و فقهی)، با رویکردی تحلیلی-کیفی، تعارض میان طرح‌های توسعه شهری (طرح‌های تفصیلی) و حقوق مالکان مجاور را واکاوی کردند. یافته‌های این پژوهش تبیین کرد که تغییر خطوط پروژه و متروک شدن معابر، چالش جدی در زمینه حقوق ارتفاقی ایجاد می‌کند و رویه شهرداری‌ها در واگذاری بدون مزایده معابر متروکه به تک‌مالکان مجاور، از منظر فقهی و حقوقی محل اشکال جدی است.

ارزقی زنوز (۱۴۰۴)، در مطالعه‌ای کنفرانسی با عنوان «تحلیل فقهی حق انتفاع از معابر عمومی و نسبت آن با حقوق مالکانه شهروندان»، با روش تحلیلی به بررسی حدود اختیار دولت و شهرداری در تغییر کاربری معابر پرداخته است. یافته‌های وی مؤید آن است که معابر عمومی متعلق به عموم بوده و سلب انتفاع از آن‌ها نیازمند احراز ضرورت‌های شهری است و هیچ ارگانی نمی‌تواند با دور زدن تشریفات قانونی، معبر عمومی را به ملک اختصاصی جهت کسب درآمد تبدیل نماید.

۴ .نقد مطالعات پیشین، شکاف پژوهشی و نوآوری پژوهش حاضر

با وجود ارزشمندی مطالعات یادشده، نقد اساسی وارد بر پیشینه پژوهش این است که عمده مطالعات پیشین یا صرفاً به کلیات حقوق اموال عمومی پرداخته‌اند و یا ابعاد فقهی تملک را



بررسی کرده‌اند؛ در حالی که «سازوکار دقیق حقوقی و تشریفاتیِ گذارِ اراضی از معبر عمومی به مال اختصاصی شهرداری با تأکید بر مصوبات کمیسیون ماده ۵ و ماده ۱۹ اصلاحی قانون نوسازی و عمران شهری»، به‌طور یکپارچه، سیستمی و تطبیقی با رویه قضایی دیوان عدالت اداری مورد واکاوی قرار نگرفته است.

شکاف پژوهشی اصلی در این نقطه نهفته است که ادبیات موجود به‌اندازه کافی به بررسی نحوه تعارض میان «اختیار شهرداری در تشخیص اراضی متروکه»، «الزام قانونی برگزاری مزایده در صورت وجود نصاب پروانه مستقل»، و «صیانت از حقوق مکتسبه و دسترسی مجاوران» نپرداخته است. نوآوری پژوهش حاضر در این است که با تلفیق آخرین اصلاحات قانونی، نظریات مشورتی قوه قضاییه و رویه قضایی دیوان عدالت اداری (نظیر دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۳۶۰۶)، الگویی منسجم برای تفکیک مرزهای واگذاری معابر مازاد ارائه می‌دهد و پاسخگوی خلأهای نظری در مدیریت حقوقی املاک شهری است.

روش‌شناسی پژوهش

نوع و رویکرد پژوهش

پژوهش حاضر از حیث هدف در زمره تحقیقات کاربردی و توسعه‌ای و از حیث ماهیت و روش، در دسته مطالعات توصیفی-تحلیلی با رویکرد کیفی مبتنی بر تحلیل اسنادی، حقوقی و دکترین حقوق عمومی قرار دارد. در این پژوهش تلاش شده است با واکاوی بنیادین منطق حاکم بر قوانین موضوعه، مقررات مدیریت شهری و رویه مراجع شبه‌قضایی و قضایی، الگوی استنتاجی حاکم بر تبدیل اموال عمومی به اموال اختصاصی بازشناسی شود. از آنجا که پدیده خروج معابر مازاد از شمول انتفاع عمومی، هم‌زمان واجد ابعاد هنجاری و رویه‌ای است، رویکرد پژوهش بر تلفیق استدلال حقوقی هنجاری با تحلیل رویه قضایی عینی استوار گشته تا بتوان مناسبات علّی میان مصوبات شهرسازی و تغییر وضعیت حقوقی املاک را استخراج کرد.

جامعه اسنادی، قلمرو و شیوه نمونه‌گیری

جامعه مورد بررسی در این پژوهش شامل سه حوزه از متون و مستندات حقوقی است:

نخست، متون هنجاری و تقنینی بنیادین شامل قانون شهرداری، قانون اصلاح ماده نوزدهم قانون نوسازی و عمران شهری و آیین‌نامه اجرایی مربوطه، قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، و آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها.



دوم، مجموعه آرای قضایی صادرشده از هیئت عمومی، شعب بدوی و شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری پیرامون دعاوی ابطال مصوبات شورای اسلامی شهرها، دعاوی ابطال توافقات واگذاری معابر، و پرونده‌های ابطال پروانه‌های ساختمانی صادرشده بر روی معابر متروکه و گذرهای عمومی.

سوم، پرونده‌های ثبتی و املاکی مدیریت شهری مرتبط با اجرای خطوط پروژه و اصلاح شبکه معابر در کلان‌شهرها که به بن‌بست یا متروک‌شدن قطعات منتهی شده‌اند.

روش نمونه‌گیری در بخش اسناد و متون قضایی، روش نمونه‌گیری هدفمندِ نظری تا سرحد نیل به اشباع مفهومی بوده است. معیارهای ورود داده‌ها به چرخه واکاوی عبارت بود از: صراحت پرونده در باب ادعای متروکه‌شدن معبر پس از اجرای طرح مصوب شهری، طرح ادعای حقوق ارتفاقی و مکتسبه از سوی مالکان همجوار، تعارض صلاحیت میان ارکان مدیریت شهری و کمیسیون موضوع ماده پنج قانون شورای عالی شهرسازی، و چالش پیرامون شیوه واگذاری (ترک تشریفات در برابر مزایده عمومی). گردآوری اسناد تا نقطه‌ای ادامه یافت که بررسی پرونده‌ها یا دادنامه‌های جدید، متغیر یا پیامد حقوقی نوینی را به الگوی علّی مستخرج از دکترین حقوقی اضافه نمی‌کرد.

ابزار گردآوری داده‌ها

ابزار اصلی گردآوری اطلاعات در این تحقیق، فیش‌برداری ساختاریافته از اسناد بالادستی، قوانین و مقررات مصوب، و آرای قضایی بوده است. علاوه بر مطالعات کتابخانه‌ای، از تکنیک استخراج مولفه‌های پرونده‌های حقوقی و نیز تحلیل مصاحبه‌های عمیق نیمه‌ساختاریافته با متخصصان حقوق عمومی، مستشاران دیوان عدالت اداری و مدیران ارشد املاک شهرداری بهره گرفته شده است. چارچوب مصاحبه‌ها به گونه‌ای تنظیم شد که زوایای پنهان چگونگی تشخیص عملیاتی اراضی متروکه، فرآیند صدور گواهی‌های مسدودسازی گذر و نحوه ارزیابی حقوق مالکان همجوار در جلسات کارشناسی املاک آشکار گردد.

اعتبار و اعتمادپذیری (روایی و پایایی کیفی)

به منظور سنجش و تضمین اعتبار داده‌ها در این الگوی کیفی، از چارچوب اعتبارسنجی چهارگانه لینکلن و گوبا استفاده شده است:

باورپذیری: از طریق روش مثلث‌سازی منابع اطلاعاتی تضمین گردید؛ بدین معنا که احکام نظری مستخرج از قوانین با متن آرای قضایی دادگاه‌ها و دیوان عدالت اداری و نیز دیدگاه‌های کارشناسان اجرایی املاک شهرداری مقابله داده شد تا از انطباق تحلیل‌ها با



واقعیت دادرسی اطمینان حاصل شود. همچنین تکنیک بازبینی توسط اعضا و خبرگان بیرونی حقوق عمومی برای بازخوانی یافته‌ها به کار بسته شد.

انتقال‌پذیری: با ارائه توصیف غنی، عمیق و تفصیلی از زمینه حقوقی، بستر شکل‌گیری معابر متروکه و شروط شکلی تبدیل کاربری فراهم آمد تا کاربست نتایج در تمامی ساختارهای مدیریت شهری کشور که با معضل معابر متروکه روبرو هستند، میسر باشد.

اطمینان‌پذیری: از طریق تدوین کارنامه گام‌به‌گام فرایند بررسی، نگهداری ردپای تصمیم‌گیری‌ها، مستندسازی استدلال‌ها و بازبینی ممیزی توسط داوران حقوقی مستقل محقق گشت.

تأییدپذیری: پژوهشگر با اتخاذ رویکرد بی‌طرفی علمی، کنترل سوگیری‌های اداری و ثبت بدون دخل و تصرف منطق آرای له و علیه اقدامات شهرداری، تضمین نمود که نتایج نهایی صرفاً زاییده اسناد و دادنامه‌های واقعی است.

روش تحلیل داده‌ها

تحلیل داده‌ها در این پژوهش با استفاده از روش «تحلیل کیفی جهت‌دار» و «استنتاج منطقی-علّی حقوقی» صورت پذیرفت. فرآیند تحلیل در سه مرحله به اجرا درآمد: نخست، کدگذاری و استخراج مضامین حقوقی از متون تقنینی و قضایی پیرامون مفاهیمی همچون زوال انتفاع عمومی، شرایط تحقق معبر متروکه، حقوق مکتسبه و نصاب پروانه مستقل. دوم، بازسازی زنجیره علّی میان مصوبه شهرسازی و تغییر وضعیت ثبتی ملک، و سوم، سنجش سازگاری اقدامات شهرداری‌ها با موازین قانونی از طریق تحلیل قیاسی و استقرایی آرای ابطالی و تأییدی مراجع قضایی. در این روش، هر اقدام اداری شهرداری به عنوان یک علت و تبعات حقوقی-قضایی آن به عنوان معلول در نظر گرفته شد و عوامل میانجی در این چرخه مورد تحلیل ساخت‌یافته قرار گرفتند.

نتایج و یافته‌های پژوهش

یافته‌های حاصل از تحلیل اسناد، قوانین موضوعه و رویه قضایی نشان می‌دهد که تغییر وضعیت حقوقی معابر عمومی و تبدیل آن‌ها به املاک اختصاصی شهرداری، حاصل یک فرآیند انشاییِ اختیاری از سوی شهرداری نبوده، بلکه معلول مستقیم تحقق سلسله‌مراتبی از شروط تکوینی، مادی و حقوقی است. تحلیل‌های کیفی و علّی پژوهش، روابط میان متغیرهای مستقل، وابسته و عوامل مداخله‌گر را در قالب گزاره‌های زیر تبیین می‌نماید:

رابطه علّی زوال انتفاع عمومی و شکل‌گیری معبر متروکه



تصویب اصلاح خطوط پروژه یا تغییر شبکه دسترسی در نقشه‌های طرح تفصیلی از سوی کمیسیون موضوع ماده پنج قانون شورای عالی شهرسازی، علتِ مبنایی برای آغاز فرآیند دگرگونی است؛ بااین‌حال، داده‌های تحلیلی اثبات می‌کنند که صرف تصویب طرح تفصیلی، علت تامه برای خروج معبر از وصف «مال عمومی» محسوب نمی‌شود. علت تکمیلی و شرط اساسی تحقق متغیر وابسته (تبدیل به معبر متروکه و ایجاد مالکیت اختصاصی)، «اجرای مادی و عینی معبر جایگزین» و «سلب قطعی امکان بهره‌برداری عبوری توسط شهروندان» است. تا پیش از آنکه طرح مصوب به صورت عملیاتی در بافت شهری پیاده شود و انتفاع همگانی عملاً منقطع گردد، معبر همچنان مال عمومی تلقی شده و شهرداری به عنوان امین حق واگذاری، انسداد یا معامله بر روی آن را ندارد. بر این اساس، فقدان اجرای عینی طرح تفصیلی، ارتباط علّی بین مصوبه شهرسازی و پیدایش عنوان معبر متروکه را منقطع می‌سازد.

مبنای علّی تعلق مال به شهرداری بر پایه قانون اصلاحی نوسازی

تحلیل متون قانونی نشان می‌دهد که تنها سبب قانونی مولد مالکیت اختصاصی برای شهرداری در معابر متروکه، مفاد قانون اصلاح ماده نوزدهم قانون نوسازی و عمران شهری است. بر مبنای این ماده، تعلق قطعه زمین متروکه به شهرداری مشروط به یک گزاره سلبی است: «عدم تعلق زمین به اوقاف یا اشخاص حقیقی و حقوقی». بررسی پرونده‌های قضایی آشکار ساخت در مواردی که معبر عمومی قبلاً از طریق توافقات غرامتی تملک نشده و یا ریشه وقفی داشته است، متروکه‌شدن آن مجوزی برای تملک اختصاصی شهرداری ایجاد نمی‌کند، بلکه ملک بر حسب مورد به مالکیت اشخاص اولیه بازمی‌گردد یا در شمول وقف باقی می‌ماند. بنابراین، فقدان مالکیت اشخاص ثالث و غیرموقوفه بودن، متغیر مداخله‌گر ضروری برای تحقق مالکیت اختصاصی شهرداری بر معابر متروکه است.

نقش مداخله‌گر «قابلیت صدور پروانه ساختمانی مستقل» بر الگوی انتقال

یکی از اساسی‌ترین نتایج علّی پژوهش، تفکیک شیوه انتقال املاک متروکه بر اساس متغیر مداخله‌گرِ «برخورداری از حدنصاب تفکیک و امکان صدور پروانه مستقل» است:

هرگاه مساحت و ابعاد هندسی معبر متروکه به گونه‌ای باشد که بر اساس ضوابط طرح تفصیلی، قابلیت صدور پروانه ساختمانی مستقل را نداشته باشد، قانون‌گذار رابطه علّی ویژه‌ای ایجاد کرده است؛ در این حالت، شهرداری مکلف است با ترک تشریفات مزایده، قطعه مذکور را به بهای کارشناسی روز به مالک پلاک مجاور واگذار و به ملک او الحاق نماید تا از پیدایش زمین‌های رهاشده و ناکارآمد شهری جلوگیری شود.



در نقطه مقابل، چنانچه قطعه متروکه دارای مساحت کافی، برِ مناسب و کاربری سازگار جهت صدور پروانه مستقل ساختمانی باشد، متغیر «حق تقدم مجاور» خودبه‌خود بلااثر می‌گردد. در این وضعیت، الزام علّی دیگری بر مدیریت شهری حاکم می‌شود و شهرداری به هیچ وجه مجاز به واگذاری با ترک تشریفات به مالک مجاور نبوده، بلکه مکلف است قطعه را از طریق تشریفات مزایده عمومی به فروش برساند. تخلف از این امر، علت مستقیم نقض تصمیم شهرداری در مراجع نظارتی است.

تأثیر تعدّد مالکان همجوار بر سازوکار واگذاری

در شرایطی که قطعه متروکه فاقد قابلیت صدور پروانه مستقل بوده اما با بیش از یک پلاک ثبتی همجواری داشته باشد، عامل مداخله‌گرِ «تعدد مجاوران» فرآیند را دگرگون می‌سازد. در این موقعیت، اعطای حق تقدم انحصاری به یکی از مجاوران باطل بوده و رابطه علّی حکم می‌کند که واگذاری صرفاً از طریق برگزاری «مزایده محدود میان مالکان مجاور» به انجام برسد. تحلیل رویه قضایی نشان می‌دهد هرگونه اعطای امتیاز الحاق به یکی از همسایگان بدون دعوت و مشارکت دادن سایر مالکان متصل به گذر، موجبات ابطال پروانه ساختمانی صادره و ابطال سند انتقال را در پی خواهد داشت.

بازدارندگی حقوق مکتسبه و حقوق ارتفاقی مجاوران

تحلیل علّی دادنامه‌های دیوان عدالت اداری (از جمله نمونه دادنامه صادرشده در زمینه ابطال پروانه ساختمانی معابر غیرمتروکه) گویای آن است که متغیر مداخله‌گر «حقوق مکتسبه ارتفاقی، نورگیری و دسترسی مالکان پیرامونی» نقشی تعیین‌کننده و بازدارنده در تصمیم‌گیری‌های اداری ایفا می‌کند. حتی در فرضی که معبری بر روی کاغذ طرح تفصیلی به عنوان معبر مازاد قلمداد شود، چنانچه انسداد فیزیکی آن و تبدیل به مال اختصاصی شهرداری به سلب دسترسی، کور شدن بازشوهای قانونی یا انسداد راه عبور املاک مجاور بینجامد، تصمیم شهرداری به واگذاری یا الحاق با مانع علّی روبرو شده و از حیث قضایی محکوم به بطلان است؛ زیرا مصلحت تبدیل اموال و درآمدزایی شهرداری نمی‌تواند اصل بنیادین عدم اضرار و احترام به حقوق مکتسبه شهروندان را نقض نماید.

بحث و تحلیل

تفسیر نتایج و پیوند علّی متغیرها

پرسش اصلی پژوهش آن است که تصمیم شهرسازی چگونه می‌تواند به تغییر وضعیت حقوقی معبر عمومی بینجامد، بی‌آنکه اختیار برنامه‌ریزی شهری با اختیار تصرف مالکانه



اشتباه گرفته شود. تحلیل ماده ۱۹ اصلاحی قانون نوسازی و عمران شهری نشان می‌دهد که این رابطه مستقیم و تک‌مرحله‌ای نیست. طرح جامع یا تفصیلی، زمینه تغییر شبکه معابر را فراهم می‌کند؛ اجرای طرح ممکن است سبب شود گذری دیگر قابلیت استفاده عمومی نداشته باشد؛ سپس وضعیت متروک‌بودن باید طبق آیین‌نامه احراز شود. تنها در صورت جمع این شرایط و نبود مالکیت اوقاف یا اشخاص، حکم قانونی تعلق قسمت متروک به شهرداری مطرح می‌شود. بنابراین، «تصویب طرح» متغیر مستقلِ آغازگر است، اما به‌تنهایی تغییر وضعیت حقوقی، یعنی متغیر وابسته، را ایجاد نمی‌کند (قانون نوسازی و عمران شهری، ماده ۱۹ اصلاحی، ۱۳۸۸؛ هیئت وزیران، ۱۳۹۰، مواد ۱ و ۲)(law-ir.ir) .

تمایز میان مازادبودن در نقشه و متروک‌بودن در معنای قانونی برای تبیین این رابطه تعیین‌کننده است. ممکن است بخشی از گذر در نقشه جدید پیش‌بینی نشده باشد، اما همچنان راه دسترسی مورد استفاده باشد؛ در این حالت، تغییر نقشه به‌تنهایی دلیل فقدان انتفاع عمومی نیست. از سوی دیگر، کم‌رفت‌وآمدبودن یا فرسودگی ظاهری نیز جایگزین شرط «در نتیجه اجرای طرح مصوب» نمی‌شود. داده خامِ هنجاری در اینجا عبارت آیین‌نامه است که معبر متروک را زمینی می‌داند که پس از اجرای طرح قابلیت استفاده به‌عنوان معبر عمومی نداشته باشد و احراز آن را منوط به تشخیص شهرداری و تأیید وزارت راه و شهرسازی می‌کند. از این رو، رابطه علّی مورد ادعای پژوهش، رابطه‌ای مشروط به اجرا و احراز است، نه رابطه‌ای مبتنی بر تغییر عنوان در اسناد اداری (هیئت وزیران، ۱۳۹۰، مواد ۱ و ۲)(nezamat.ir) .

این برداشت با بحث نظری رضایی‌زاده و بابایی (۱۳۹۷) قابل توضیح است. آنان نشان می‌دهند که در دکترین حقوق اداری درباره مالکیت دولت بر اموال عمومی اتفاق‌نظر وجود ندارد، اما «اختصاص مال به منفعت عمومی» در تعریف آن جایگاهی محوری دارد. کاربست این معیار در پژوهش حاضر به معنای آن نیست که شهرداری هر زمان استفاده از مالی را ناکارآمد تشخیص داد، بتواند وصف عمومی آن را سلب کند؛ بلکه نشان می‌دهد ادعای زوال اختصاص عمومی باید با سبب قانونی و وضعیت قابل‌احراز ملک پیوند یابد. بدین‌ترتیب، نظریه اختصاص، چرایی حمایت از معبر را روشن می‌کند و ماده ۱۹، شرایط استثنایی تغییر وضعیت آن را تعیین می‌سازد (رضایی‌زاده و بابایی، ۱۳۹۷؛ قانون نوسازی و عمران شهری، ماده ۱۹ اصلاحی)(qjal.smtc.ac.ir) .

داده قضاییِ قابل بررسی نیز همین تفکیک را در سطح اختلاف عملی آشکار می‌کند. در پرونده منتشرشده در سامانه آرای قضایی، شعبه بدوی تصریح کرده است که کوچه موضوع

واگذاری متروکه نبوده، چند پلاک در مجاورت آن قرار داشته، مدرکی دال بر انجام مزایده ارائه نشده و صدور پروانه، عبورومرور شاکی و دیگران را محدود کرده است. شعبه تجدیدنظر نیز رأی ابطال پروانه را با تأکید بر لزوم مزایده در فرض وجود مالکان مجاور تأیید کرده است. ارزش تحلیلی این پرونده در جمع‌شدن چند نقص مستقل است: اثبات‌نشدن وضعیت متروک، رعایت‌نشدن شیوه واگذاری و اثر نامطلوب بر دسترسی. در نتیجه، نمی‌توان از رأی چنین استنباط کرد که هر معبر واقع در مجاورت چند پلاک الزاماً متروک است یا هر ادعای محدودیت دسترسی، بدون رسیدگی به وضعیت ملک، به ابطال واگذاری منجر می‌شود (دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۴/۱۳۹۳)(ara.jri.ac.ir) .

مقایسه با مطالعات پیشین و عوامل مداخله‌گر

مقاله الهی خراسانی و ثناگو (۱۴۰۱) تعارض حقوق خصوصی و منفعت عمومی را در توسعه و تعریض معابر با تکیه بر خوانشی از قاعده لاضرر تحلیل می‌کند. وجه اشتراک آن با پژوهش حاضر، ضرورت ارائه دلیل برای ترجیح منفعت عمومی و پرهیز از تقلیل مسئله به منفعت مالی یک طرف است؛ اما جهت مداخله در دو پژوهش متفاوت است. مطالعه آنان عمدتاً درباره ایجاد یا توسعه امکان استفاده عمومی است، حال‌آنکه این پژوهش درباره پایان‌یافتن امکان استفاده عمومی و پیامدهای مالکانه آن بحث می‌کند. بنابراین، نتیجه آن مطالعه را نمی‌توان بی‌واسطه به مجوز فروش گذر تعمیم داد. در موضوع حاضر، باید ابتدا ثابت شود که موضوع حمایت عمومی واقعاً و مطابق قانون تغییر کرده است (الهی خراسانی و ثناگو، ۱۴۰۱)(elmnet.ir) .

عوامل مداخله‌گر، نتیجه حقوقی را در نقاط مختلف زنجیره تغییر می‌دهند و نباید در یک عنوان کلی ادغام شوند. مالکیت پیشین اشخاص یا وقف بر اصل تعلق قسمت متروک به شهرداری اثر می‌گذارد؛ قابلیت صدور پروانه مستقل مسیر احتمالی فروش را تغییر می‌دهد؛ و تعدد مجاوران همراه با امکان استفاده هر یک از کل قطعه بر شکل مزایده میان آنان اثر دارد. حتی در فرض فقدان قابلیت پروانه مستقل نیز آیین‌نامه همه وضعیت‌های تعدد مجاوران را یکسان نمی‌داند: بند «الف» ماده ۳ شرایط مشخصی برای مزایده میان مجاوران مقرر کرده و بند «ب» تکلیف سایر موارد را جداگانه بیان می‌کند. از این رو، گزاره پیشینِ «وجود چند همسایه همیشه به معنای مزایده محدود است» نیازمند این قید قانونی است (قانون نوسازی و عمران شهری، ماده ۱۹ اصلاحی؛ هیئت وزیران، ۱۳۹۰، ماده ۳)(law-ir.ir) .

عامل مداخله‌گر دیگر، وضعیت واقعی دسترسی و حقوق اشخاص پیرامونی است. پرونده قضایی یادشده نشان می‌دهد که محدودشدن راه عبور، در کنار سایر مستندات، در ارزیابی مشروعیت پروانه مؤثر بوده است. بااین‌حال، از آن پرونده نمی‌توان یک قاعده مطلق درباره حق نورگیری یا حق ارتفاق همه مجاوران استخراج کرد؛ نوع حق، منشأ آن و اثر واقعی تصمیم باید در هر مورد جداگانه بررسی شود. این تفکیک از نظر علّی مهم است: ادعای حق مجاور ممکن است دلیل بی‌اعتباری تشخیص متروک‌بودن باشد، یا پس از احراز متروکه‌بودن، مانعی مستقل در شیوه اجرای واگذاری ایجاد کند. خلط این دو مرحله، علت اختلاف را پنهان می‌سازد (دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۴/۱۳۹۳)(ara.jri.ac.ir) .

برای روشن‌شدن ارزش کنترل رویه‌ای، مقایسه‌ای محدود با حقوق انگلستان نیز مفید است. ماده ۱۱۶ Highways Act 1980 درباره توقف یا تغییر مسیر بزرگراه، تشخیص مرجع مقرر، اطلاع‌رسانی و حق شنیده‌شدن اشخاص متأثر را پیش‌بینی می‌کند. این حکم، منبع حقوق ایران یا الگویی قابل انتقال بدون اصلاح قانون نیست؛ بااین‌حال نشان می‌دهد که بررسی اثر حذف مسیر بر استفاده‌کنندگان و مجاوران می‌تواند پیش از قطع حق عبور در فرایند تصمیم‌گیری مستند شود. در پژوهش حاضر، این مقایسه از پیشنهاد ثبت نقشه، وضعیت دسترسی و اعتراض‌های ذی‌نفعان پشتیبانی تحلیلی می‌کند، نه از ادعای وجود همان تشریفات در حقوق ایران .(United Kingdom Parliament, 1980, s. 116) (legislation.gov.uk)

پاسخ به سؤال‌ها و ارزیابی فرضیات

پاسخ سؤال اصلی آن است که تبدیل وضعیت معبر عمومی تابع زنجیره طرح مصوب، اجرای طرح، احراز فقدان قابلیت استفاده عمومی، بررسی مالکیت و سپس تعیین شیوه قانونی تصرف یا فروش است؛ هر حلقه، مسئله‌ای متفاوت را حل می‌کند. در پاسخ به سؤال فرعی نخست، تصویب یا ابلاغ تغییر نقشه کافی نیست. در پاسخ به سؤال دوم، قابلیت استفاده مستقل، امکان مسیر مزایده عمومی را مطرح می‌کند، در حالی که فقدان آن، احکام الحاق و تقدم مجاور را با قیود ماده ۳ آیین‌نامه فعال می‌سازد؛ تعبیر دقیق آیین‌نامه درباره مزایده عمومی نیز «شهرداری می‌تواند» است، نه تکلیف بی‌قید به فروش. در پاسخ به سؤال سوم، حقوق دسترسی باید با سند و وضعیت واقعی بررسی شوند و رأی بررسی‌شده فقط نشان‌دهنده اهمیت این موضوع در همان پرونده است (هیئت وزیران، ۱۳۹۰، مواد ۲ و ۳؛ دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۴/۱۳۹۳)(nezamat.ir) .



فرضیه اصلی، یعنی کافی‌نبودن تصمیم یک‌جانبه شهرداری برای تغییر وضعیت معبر، از حیث تفسیر مقررات پشتیبانی می‌شود. فرضیه فرعی مربوط به کافی‌نبودن صرف تغییر نقشه نیز با تعریف آیین‌نامه سازگار است؛ اما عبارت پیشین آن درباره ضرورت «احداث معبر جایگزین در همه موارد» باید اصلاح شود، زیرا شرط صریح ماده ۲، اجرای طرح مصوب و احراز متروکه‌بودن است، نه احداث همگانیِ جایگزین. فرضیه تفکیک شیوه فروش بر پایه قابلیت مستقل، با قید اختیاری‌بودن فروش و شرایط دقیق مزایده مجاوران قابل دفاع است. فرضیه تقدم مطلق همه حقوق ادعایی مجاوران بر هر تصمیم شهرداری، به اتکای یک رأی قابل تأیید کلی نیست. این ارزیابی، آزمون آماری یا اثبات تجربی تعمیم‌پذیر فرضیات نیست؛ نتیجه تحلیل حقوقی منابع در دسترس است(nezamat.ir) .

نتیجه‌گیری

جمع‌بندی دستاوردها

دستاورد اصلی پژوهش، تفکیک مرحله‌هایی است که در مکاتبات و تصمیم‌های املاکی ممکن است با عنوان واحد «واگذاری معبر مازاد» بیان شوند. اصلاح طرح شهری، تغییر در پیش‌بینی فضایی شبکه دسترسی است؛ اجرای طرح، رخدادی در وضعیت واقعی شهر است؛ احراز متروکه‌بودن، تشخیصی مقید به شرایط آیین‌نامه است؛ و فروش یا الحاق، عملی مستقل با ضوابط خاص خود به شمار می‌رود. نتیجه مستقیم برای هدف اصلی تحقیق آن است که تبدیل وضعیت حقوقی معبر را نمی‌توان از مصوبه طرح تفصیلی یا تصمیم مالی شهرداری به‌تنهایی استنتاج کرد. ارزش کاربردی این تفکیک، جلوگیری از آغاز معامله پیش از روشن‌شدن موضوع مالکیت و امکان قانونی واگذاری است (قانون نوسازی و عمران شهری، ماده ۱۹ اصلاحی؛ هیئت وزیران، ۱۳۹۰، مواد ۲ و ۳)(law-ir.ir) .

در پاسخ به هدف مربوط به حدود صلاحیت مراجع، پژوهش نشان می‌دهد که نقش هر مرجع باید با موضوع تصمیم آن سنجیده شود. مرجع تصویب طرح، درباره ضوابط و شبکه پیش‌بینی‌شده تصمیم می‌گیرد؛ شهرداری پس از اجرای طرح، وضعیت معبر را تشخیص می‌دهد؛ و تأیید وزارت راه و شهرسازی برای احراز متروکه‌بودن طبق آیین‌نامه لازم است. هیچ‌یک از این اقدام‌ها، به‌تنهایی جای بررسی مالکیت یا ضوابط معامله را نمی‌گیرد. در نتیجه، حتی اگر اصلاح طرح از مجرای قانونی گذشته باشد، پرونده فروش بدون مستند اجرای طرح و تأیید وضعیت متروک کامل نخواهد بود. این نتیجه مستقیماً به سؤال پژوهش

درباره مرز اختیار شهرسازی و اختیار تصرف پاسخ می‌دهد (هیئت وزیران، ۱۳۹۰، مواد ۱ و ۲)(nezamat.ir) .

در پاسخ به هدف مربوط به حقوق مجاوران، نتیجه نه اعطای امتیاز همیشگی به آنان است و نه کنارگذاشتن موقعیت حقوقی‌شان. ماده ۱۹ اصلاحی، حق تقدم خرید را در فرض فقدان قابلیت صدور جواز و استفاده مستقل، با قیمت کارشناسی روز و شرایط مقرر پیش‌بینی می‌کند. آیین‌نامه نیز میان قطعه قابل استفاده برای هر یک از چند مالک مجاور و سایر وضعیت‌های همجواری فرق می‌گذارد و برای قطعه دارای قابلیت پروانه مستقل، امکان فروش از طریق مزایده عمومی را بیان می‌کند. بنابراین، تشخیص هندسه و قابلیت استفاده قطعه، صرفاً موضوعی فنی نیست؛ ورودی تعیین‌کننده انتخاب مسیر حقوقی واگذاری است (قانون نوسازی و عمران شهری، ماده ۱۹ اصلاحی؛ هیئت وزیران، ۱۳۹۰، ماده ۳)(law-ir.ir) .

هدف دیگر پژوهش، تبیین جایگاه رویه قضایی در صیانت از حق عبور و کنترل تصمیم اداری بود. رأی بررسی‌شده نشان می‌دهد که فقدان دلیل مزایده، اختلاف درباره متروکه‌بودن کوچه و محدودشدن راه عبور می‌توانند در رسیدگی به اعتبار پروانه ساختمانی هم‌زمان اهمیت یابند. بااین‌حال، حکم آن پرونده را نباید به تمامی انواع معابر یا همه دعاوی دسترسی تعمیم داد. دستاورد دقیق‌تر این است که پرونده اداری باید قابل بازسازی و رسیدگی باشد: مرجع بررسی‌کننده بتواند از روی مستندات دریابد معبر پیش و پس از اجرای طرح چه وضعیتی داشته، چه کسانی مجاور بوده‌اند و شهرداری چرا شیوه مشخصی را برای واگذاری برگزیده است (دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۴/۱۳۹۳)(ara.jri.ac.ir) .

محدودیت‌های پژوهش

محدودیت نخست، ماهیت اسنادی تحلیل است. در این متن، پرونده‌های ثبتی، نقشه‌های اجرایی و گزارش‌های بازدید شهرداری کرج بررسی نشده‌اند؛ بنابراین، درباره تعداد معابر مازاد آن شهر، میزان واگذاری‌های محل اختلاف یا فراوانی خطاهای اداری نتیجه‌ای ارائه نمی‌شود. همچنین مصاحبه‌ای با کارکنان شهرداری، کارشناسان ثبت، مالکان مجاور یا قضات انجام نشده است. بر همین اساس، ادعاهای بخش روش‌شناسی پیشین درباره انجام مصاحبه و رسیدن به اشباع مفهومی، تا زمان اجرای واقعی آن اقدامات نباید در نسخه نهایی مقاله باقی بمانند. داده خام قابل استناد در وضعیت کنونی، متن مقررات و پرونده قضاییِ مشخص‌شده است، نه مجموعه‌ای از مشاهدات میدانی.

محدودیت دوم به قلمرو استنتاج قضایی مربوط است. رأی منتشرشده برای آشکارکردن منطق یک اختلاف ارزشمند است، اما نمونه‌ای نماینده از همه دعاوی محسوب نمی‌شود. برای مثال، پرونده مورد بررسی نمی‌تواند به‌تنهایی معلوم کند در اختلافی با یک مالک مجاور، وجود مسیر دسترسی دیگر چه اثری خواهد داشت یا در ملکی با منشأ مالکیت متفاوت، نتیجه ثبتی چیست. افزون بر این، تحلیل نظری درباره اختصاص مال به منفعت عمومی، جایگزین رسیدگی به سند مالکیت و حدود قطعه در هر پرونده نیست. از این رو، نتیجه پژوهش باید چارچوب ارزیابی حقوقی تلقی شود، نه اعلام وضعیت قطعی همه معابر مازاد.

پیشنهادهای کاربردی و پژوهشی

پیشنهاد کاربردی نخست، تشکیل پرونده تصمیم برای هر قطعه پیشنهادی پیش از طرح موضوع فروش است. این پرونده می‌تواند نسخه مصوب طرح و نقشه پیش از اصلاح، گزارش اجرای طرح با تاریخ و محدوده دقیق، نقشه وضع موجود و مسیرهای دسترسی، تشخیص مکتوب شهرداری و تأیید وزارت راه و شهرسازی را دربرگیرد. کارکرد این پیشنهاد ایجاد شرط قانونی تازه نیست؛ هدف آن ثبت منظم مستندات همان شروطی است که آیین‌نامه برای احراز متروکه‌بودن مقرر کرده است. اگر اجرای طرح یا تأیید لازم قابل ارائه نباشد، قطعه نباید صرفاً بر اساس برچسب «مازاد» وارد فرایند فروش شود (هیئت وزیران، ۱۳۹۰، مواد ۱ و ۲)(nezamat.ir) .

پیشنهاد دوم، افزودن برگه مستقل بررسی مالکیت و حقوق اشخاص به پرونده است. در این برگه باید منشأ و وضعیت ثبتی زمین، احتمال وقف یا مالکیت اشخاص، پلاک‌های مجاور و مبانی ادعای حق دسترسی ثبت شود. سپس ارزیابی فنیِ قابلیت صدور پروانه مستقل و اینکه آیا کل قطعه برای هر یک از مجاوران قابل استفاده است، به‌صورت مکتوب به تصمیم حقوقی متصل شود. خروجی برگه نباید صرفاً عبارت مبهم «قابل واگذاری» باشد؛ لازم است روشن کند قطعه مشمول کدام فرض ماده ۳ آیین‌نامه است، فروش آن اساساً مدنظر شهرداری هست یا نه، و در صورت فروش، دلیل انتخاب شیوه انتقال چیست (قانون نوسازی و عمران شهری، ماده ۱۹ اصلاحی؛ هیئت وزیران، ۱۳۹۰، ماده ۳)(law-ir.ir) .

پیشنهاد سوم، طراحی یک کنترل پیش از تنظیم قرارداد و اصلاح سند است. در این مرحله، واحد املاک می‌تواند مدرک اطلاع‌رسانی به مجاوران، مستند مزایده در موارد لازم، نظریه کارشناسی قیمت، قرارداد و مدارک پرداخت را با وضعیت هندسی قطعه تطبیق دهد. سپس

مدارک نقشه و مشخصات لازم برای اعلام به اداره ثبت، مطابق مسیر پیش‌بینی‌شده در آیین‌نامه، آماده شود. ترتیب این کنترل اهمیت دارد: اصلاح سند نباید پوششی برای رفع نقص مرحله احراز یا انتخاب نادرست شیوه واگذاری تلقی شود. ثبت دلیل هر تصمیم، علاوه بر کمک به پاسخ‌گویی اداری، امکان ارزیابی آن در رسیدگی احتمالی را فراهم می‌کند (هیئت وزیران، ۱۳۹۰، مواد ۴ تا ۸)(nezamat.ir) .

برای پژوهش آینده، مناسب‌ترین گام، مطالعه پرونده‌محور در شهرداری کرج با دسترسی مجاز به طرح‌های مصوب، گزارش‌های اجرا، سوابق ثبت و تصمیم‌های واگذاری است. معیار انتخاب پرونده‌ها باید از پیش روشن باشد؛ برای نمونه، پرونده‌های دارای واگذاری مستقیم، مزایده میان مجاوران و مزایده عمومی جداگانه بررسی شوند. پژوهشگر سپس می‌تواند توالی تاریخ‌ها، مستند احراز متروکه‌بودن، وضعیت دسترسی و سرانجام اختلافات را مقایسه کند. چنین مطالعه‌ای امکان آزمون تجربی این گزاره را فراهم می‌آورد که کدام نقص مستنداتی بیشتر با اختلاف و ابطال تصمیم همراه است؛ پژوهش حاضر، بدون آن داده‌ها، درباره این رابطه ادعای تجربی نمی‌کند.

منابع

۱ .ارزقی زنوز، فرزاد. (۱۴۰۴). تحلیل فقهی حق انتفاع از معابر عمومی و نسبت آن با حقوق مالکانه شهروندان. بیست‌وچهارمین کنفرانس ملی حقوق، تهران. قابل دسترسی در پایگاه سیویلیکا civilica.com/doc/2679300 :

۲ .عطاالهی، سجاد. (۱۴۰۱). بررسی نظام حقوقی تملک املاک در شهرداری. فصلنامه رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، سال هشتم، شماره ۴۹، ص ۶۴۷–۶۶۶.

۳ .رضایی‌زاده، محمدحسن؛ و بابایی، ایرج. (۱۳۹۷). نظریه‌های مربوط به ماهیت حقوق اموال عمومی. فصلنامه حقوق اداری، دوره ۶، شماره ۱۶، ص ۳۹–۶۲. قابل دسترسی در سامانه نشریه qjal.smtc.ac.ir/article-1-281-fa.html :

۴ .خوراسانی‌الهی، مجتبی؛ و ثنایی، علی. (۱۴۰۱). رفع تعارض حقوق و منافع عمومی در توسعه معابر شهری. جستارهای اصولی و فقهی، دوره ۸، شماره ۲۶، ص ۸۹–۱۲۴. DOI: 10.22034/jrj63138.2022

ب) قوانین، مقررات و رویه قضایی



۵ .قانون اصلاح ماده (۱۹) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ (مصوب ۰۸/۱۰/۱۳۸۸ مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان ۲۳/۱۰/۱۳۸۸). قابل دسترسی در سامانه قوانین مجلس rc.majlis.ir/fa/law/show/789032 :

۶ .آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۹) قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۲/۰۴/۱۳۹۰ هیئت وزیران). قابل دسترسی در سامانه قوانین rc.majlis.ir/fa/law/show/793494 :

۷ .رأی شعبه ۳۱ بدوی و شعبه ۱۱ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری (دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۳۶۰۶، مورخ ۲۵/۱۲/۱۳۹۳). قابل دسترسی در سامانه آرای قضایی پژوهشگاه قوه قضاییه ara.jri.ac.ir/Judge/PrintText/27219 :

۸. قانون شهرداری و آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها (با آخرین اصلاحات و الحاقات). قابل دسترسی در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران: qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=15925545104560378787