

# The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

## Acquisition of Properties and Lands by the Ministry of Energy from the Perspective of Statutory Law

Niloufar Golchin<sup>1\*</sup>

1. MA, Department of Public Law, Arak Branch, Islamic Azad University, Arak, Iran.

\* Corresponding Author's Email: notary.435@gmail.com

### ABSTRACT

The Ministry of Energy is one of the most important ministries, as it is responsible for providing critical infrastructure such as electricity and water. Accordingly, in line with the development of services, it may require the occupation of private lands and properties. The issue of property and land occupation by the Ministry of Energy is a significant topic that warrants legal examination. The key question raised and addressed in this article is: what is the approach of statutory law toward the occupation of lands and properties? This is a descriptive-analytical study that employs a library-based research method to explore the aforementioned question. The findings indicate that, based on public interest, if the acquisition of land serves the common good and public benefit, such acquisition is permissible. Furthermore, the no harm rule (Qā'idat Lā Ḍarar) based on public interest takes precedence over the right of dominion rule (Qā'idat al-Taslīt). Public interest serves as the intersection point between the no harm rule and the right of dominion rule, which underlies the foundation of private property ownership. Based on public interest, if the acquisition of land yields public good and benefit, the acquisition is permissible, and the no harm rule based on public interest overrides the right of dominion. Nevertheless, due to the importance and value of the right to private property, the transfer and acquisition of lands must be carried out through the payment of fair compensation to the landowner.

**Keywords:** acquisition, properties, lands, public interest, private property ownership

How to cite: Golchin, N. (2023). Acquisition of Properties and Lands by the Ministry of Energy from the Perspective of Statutory Law. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, 1(2), 37-53.



تاریخ ارسال: ۱۴۰۲/۰۶/۱۶

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۸/۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۸/۱۸

تاریخ چاپ: ۱۴۰۲/۰۹/۳۰

## دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی

### تملك املاك و اراضى از سوى وزارت نيرو از منظر حقوق موضوعه

نیلوفر گلچین<sup>۱</sup>\*

۱. کارشناسی ارشد، گروه حقوق عمومی، واحد اراک، دانشگاه آزاد اسلامی، اراک، ایران.

\* پست الکترونیک نویسنده مسئول: notary.435@gmail.com

### چکیده

وزارت نیرو یکی از مهم‌ترین وزارتخانه‌هاست از این جهت که تأمین زیرساخت‌های حیاتی مانند برق و آب بر عهده این وزارتخانه است. بر همین اساس ممکن است در راستای توسعه خدمات، نیازمند تصرف اراضی و املاک شخصی شود. بحث تصرف املاک و اراضی از سوی وزارت نیرو از موضوعات مهمی است که نیازمند بحث و بررسی است. سؤال مهمی که در این مقاله مطرح و بررسی شده این است که رویکرد حقوق موضوعه نسبت به تصرف املاک و اراضی چگونه است؟ این مقاله توصیفی تحلیلی است و با استفاده از روش کتابخانه‌ای به بررسی سؤال مورد اشاره پرداخته است. نتایج نشان داد بر اساس منفعت عمومی، چنانچه تحصیل اراضی خیر و منفعت عمومی را به همراه داشته باشد امکان تحصیل اراضی وجود داشته و قاعده لاضرر بر پایه منفعت عمومی مقدم بر قاعده تسلیط است. منفعت عمومی نقطه تلاقی قاعده لاضرر و قاعده تسلیط به عنوان مبنای مالکیت خصوصی است. بر اساس منفعت عمومی، چنانچه تحصیل اراضی خیر و منفعت عمومی را به همراه داشته باشد امکان تحصیل اراضی وجود داشته و قاعده لاضرر بر پایه منفعت عمومی مقدم بر قاعده تسلیط است. در عین حال باید به خاطر اهمیت و ارزش حق مالکیت خصوصی، واگذاری و تحصیل اراضی با پرداخت قیمت عادلانه به مالک اراضی انجام شود.

**کلیدواژگان:** تملك، املاك، اراضى، منفعت عمومى، مالکیت خصوصى.

نحوه استناددهی: گلچین، نیلوفر. (۱۴۰۲). تملك املاك و اراضى از سوى وزارت نيرو از منظر حقوق موضوعه. *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۱(۴)، ۳۷-۵۲.



این فرض قاعده‌ی تسلیط را ترجیح داده و این‌گونه تصرفات را جایز شمرده‌اند (Al-Tusi & Muhammad, 1972). برخی دیگر با استناد به قاعده لاضرر تصرفات مالک را در این صورت جایز نمی‌دانند (Ibn Qudamah, 2024). گروهی نیز بر آن‌اند که تنها در صورتی که زیان فاحش و بزرگ در میان باشد قاعده‌ی لاضرر مقدم می‌گردد و قاعده‌ی تسلیط جاری نمی‌شود (Sabzevari Najafi, 1852). این موضوع وقتی بیشتر مورد توجه است که مبنای ماده ۳۰ قانون مدنی قاعده تسلیط است. قاعده تسلیط از مشهورترین قواعد فقهی است و به علت کاربرد وسیع اقتصادی و اجتماعی‌اش، از دیرباز از اساسی‌ترین قاعده‌های فقه اسلام بوده است. این قاعده تثبیت‌کننده‌ی ارکان مالکیت است و به علت جایگاه خاص اموال و مالکیت در زندگی روزمره‌ی بشر، اهمیت و برجستگی خاصی در بین سایر موضوعات دارد. اما در مواردی حق مالکیت در جهت تأمین منافع عمومی با محدودیت‌هایی مواجه است. حال بر اساس آنچه گفته شد مقاله حاضر در تلاش است به بررسی این سؤال اساسی بپردازد رویکرد حقوق موضوعه نسبت به تملک املاک و اراضی چگونه است؟ هدف مقاله حاضر بررسی سؤال مورد اشاره است.

#### ۱. تملک و استفاده از اراضی در شرکت‌های برق منطقه‌ای برای

##### تولید و انتقال نیرو

در این قسمت به بررسی تملک و استفاده از اراضی در شرکت‌های برق منطقه‌ای برای تولید و انتقال نیرو پرداخته می‌شود.

#### ۱-۱. تحلیل ماده ۱۰ لایحه قانونی خرید و تملک اراضی برای

##### طرح‌های عمومی و عمرانی و نظامی

شرکت‌های برق منطقه‌ای در رابطه با انجام وظیفه اصلی خود یعنی انتقال نیرو از طریق ایجاد شبکه‌های فشار قوی و پست‌های انتقال نیرو در صورتی که نیاز به تصرف فیزیکی داشتند مقررات تملک اراضی و املاک اشخاصی را اجرا می‌کردند؛ قبل از تصویب و اجرای لایحه نحوه خرید و تملک شورای انقلاب ماده ۱۶ قانون

ضرورت دخالت دولت در مسائل اقتصادی و اجتماعی موجب شده است که دولت به پشتوانه اصولی مانند خدمات عمومی و منفعت عمومی قوانینی را وضع کند تا براساس آن بتوانند بدون بروز مشکل وظایف و تکالیف مقرر را به نحو احسن انجام دهد. آنچه جای تردید ندارد این است که بدون وجود این قوانین امکان انجام خدمات عمومی توسط دولت‌ها از جمله دولت ایران غیرممکن است، به عنوان مثال دولت چگونه می‌تواند به احداث راه‌ها و جاده‌ها و بیمارستان‌ها و دانشگاه‌ها و غیره بپردازد مگر اینکه قوانینی در این رابطه به تصویب مرجع صلاحیت‌دار برسد، باین حال این قوانین بعضاً با اصل احترام به مالکیت در تضاد و تعارض است. همین امر می‌تواند باعث بروز اختلافات میان حاکمیت و مالکان خصوصی شود که بحث بررسی و حل و فصل این اختلافات از جهت نقش قاعده لاضرر به عنوان یکی از مبنای توجیه‌کننده اقدامات دولت از اهمیت بالایی برخوردار است. یکی از قواعد تبیین‌کننده تحصیل اراضی از سوی دولت و سازمان‌های دولتی قاعده لاضرر است. قاعده لاضرر از این جهت مبنای فقهی تحصیل اراضی تلقی می‌شود که بر اساس آن ضرر زدن به دیگران جایز نیست و موجب ضمان فرد زیان‌زننده می‌شود. گروهی از فقهای شیعه و اهل سنت بر این باورند که: مفهوم قاعده لاضرر، حکم تکلیفی است، نه وضعی (Al-Makki Al-Amili, 1996)؛ یعنی ضرر زدن اضرار به یکدیگر از دید شرع ممنوع و حرام است و دلالتی بر بایستگی جبران ضرر و یا پیش داشتن لاضرر بر دیگر احکام شرعی و... نخواهد داشت. در کل این نظریه که مبین مفاد حدیث لا ضرر است، می‌گوید که از طرف شارع در اسلام هیچ حکم ضرری وضع نشده است. بر این اساس، ضرر زدن به دیگران نیز جایز نیست. از جمله مباحث مهم درباره قاعده لاضرر در مواردی است که کاربرد مالکیت مالک و تصرف وی در ملک خود موجب ضرر رساندن به دیگری شود. بسیاری از فقها در

پرداخت نخواهد شد. بابت زمین‌های دایر به آن قسمت که اضافه بر حداکثر مجاز زمین‌های مذکور در قانون مصوب شورای انقلاب در نظریه وزارت کشاورزی پیشنهاد شده، هیچ‌گونه وجهی تعلق نمی‌گیرد (Adl & Katouzian, 1963).

با عنایت به متن ماده ۱۰ قانون فوق‌الذکر مشاهده می‌شود که این ماده از یک اصل مسلم حقوقی یعنی اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین سرچشمه گرفته است. زیرا مطابق ماده ۴ قانون مدنی اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون به ماقبل خود اثر، ندارد مگر اینکه در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده. باشد بنابراین مدلول قانون نحوه تملک سال ۱۳۵۸ مربوط به اقدامات بعد از تصویب قانون است و استثنایی را که قانون‌گذار براساس ماده ۱۰ قانون پیش‌بینی کرده در صورتی مدلول آن نسبت به اقدامات قبل از اجرای قانون سرایت می‌کند که وزارت خانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی هنگام اجرای طرح‌های عمرانی مقررات حاکم را رعایت نکرده باشند و دعوایی در آن زمان مطرح شده و منجر به صدور رأی نشده باشد. مفهوم مخالف این ماده این است که چنانچه تشکیلات مجری طرح‌ها، هنگام اجرای اقدامات و تصرف و تملک و استفاده مقررات حاکم را رعایت کرده باشند و دعوایی مطرح نشده باشد، اقامه دعوای جدید برای مطالبه بهای املاک و یا حقوق و یا خسارات ممکن نیست متأسفانه باوجود مقید بودن عطف به ماسبق شدن قانون نحوه خرید و تملک سال ۱۳۵۸ به عدم رعایت قانون حاکم در زمان اجرا و مطرح بودن دعوا از، قبل چون دعوای متعددی علیه شرکت‌های برق منطقه‌ای ایران راجع به طرح‌های خاتمه یافته قبل از تصویب و اجرای (قانون) اقامه شده است، بعضی از مراجع قضایی - بدون عنایت به مدلول ماده ۱۰ لایحه تملک اراضی و املاک مصوب ۱۳۵۸ و مقید بودن عطف به ماسبق شدن لایحه تملک به عدم رعایت قانون حاکم در زمان اجرای پروژه‌های سابق - به دعوای مطروحه جدید رسیدگی کرده و به ضرر شرکت‌های برق منطقه‌ای

سازمان برق ایران را اجرا می‌کردند ولی بعد از تصویب قانون فوق در سال ۱۳۵۸ در شورای انقلاب و نسخ ماده ۱۶ از مقررات قانون سال ۱۳۵۸ استفاده می‌کردند. چنانچه نیاز به استفاده فیزیکی نداشتند فقط از فضای اراضی و املاک اشخاص استفاده می‌کردند. ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران را اعمال کرده و می‌کنند زیرا ماده ۱۸ مغایرتی با مقررات لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک اشخاص برای طرح‌های عمومی و عمرانی و نظامی نداشت (Adl & Katouzian, 1963).

۲. قانون نحوه خرید اراضی و املاک برای طرح‌های عمرانی مصوب سال ۱۳۵۸ در شورای انقلاب دارای ۱۲ ماده و ۱۶ تبصره است. از ماده ۱ تا ماده ۹ راهکارهای تملک اراضی و املاک و ابنیه اشخاص در این مواد پیش‌بینی شده است. اما در ماده ۱۰ این قانون آمده است: (چنانچه قبل از تصویب این قانون اراضی یا ابنیه یا تأسیسات بر اساس قوانین موضوعه قبلی به تصرف وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت و همچنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی یا سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام است درآمده یا در محدوده تصرف آن‌ها قرار گرفته که بر اساس قوانین مذکور، دولت مکلف به پرداخت بهای عادلانه و حقوق و خسارات متعلقه بوده ولی تعیین بها یا حقوق و خسارات متعلقه منجر به صدور نظر قطعی در مراجع ذیصلاح نشده باشد و یا به تصرف مجری طرح در نیامده باشد، بها و حقوق و خسارات مربوط به شرح زیر پرداخت خواهد شد:

الف) ارزش کلیه اعیانی اعم از هرگونه ساختمان و تأسیسات مستحذات و سایر حقوق متعلقه ریال طبق مقررات این، قانون تقویم و نقداً پرداخت می‌شود.

ب) بهای زمین‌های دایر در بخش خصوصی به قیمت روز تقویم و پرداخت خواهد شد. بابت زمین‌های موات و جنگل‌ها و هر قسمتی که طبق قانون اساسی جزء اموال عمومی درآمده وجه

نقاط مصرف فاصله دارند انتقال توان الکتریکی از محل تولید به محل مصرف به وسیله خطوط انتقال و توزیع انجام می‌شود.

خطوطی که به نام خطوط انتقال خوانده می‌شوند، معمولاً قادرند مقادیر قابل توجهی از انرژی الکتریکی را در فواصل نسبتاً طولانی انتقال دهند سطح ولتاژ این خطوط در ایران از ۶۳ کیلوولت تا ۴۰۰ کیلوولت می‌باشد و اخیراً طراحی و اجرای خطوط انتقال با ولتاژ حدود ۷۰۰ کیلوولت نیز در دستور کار وزارت نیرو قرار گرفته است.

پروژه‌های انتقال نیروی برق در حوزه فعالیت این شرکت در بخش‌های طراحی مشاوره و نظارت به قسمت‌های مختلف ذیل قابل تقسیم می‌باشد: ۱. پروژه‌های طراحی خطوط انتقال نیرو ۲. نظارت بر اجرای پروژه‌های خطوط انتقال نیرو ۳. نظارت بر اجرای بهره‌برداری و تعمیرات انتقال نیرو ۴. ارائه خدمات مهندسی جهت اصلاح حریم خطوط انتقال نیرو ۵. جمع‌آوری اطلاعات مکانی و توصیفی خطوط و پست‌های انتقال و آماده‌سازی اطلاعات در محیط سیستم (جی‌آی‌اس) ۶. ارائه خدمات مهندسی جهت اندازه‌گیری و تحلیل کیفیت توان.

## ۲-۱. نحوه تملک و استفاده از اراضی در شرکت‌های برق

### منطقه‌ای برای تولید و انتقال نیرو

وظایف شرکت‌های برق منطقه‌ای در رابطه با تولید و انتقال نیروی برق و مدیریت انرژی توضیح داده شده و معلوم شد که شرکت‌های برق منطقه‌ای گاهی برای ایجاد پست تولید و انتقال نیرو و یا عبور خطوط زیرزمینی نیازمند به تصرف و تملک اراضی و املاک و ابنیه اشخاص هستند که قبل از تصویب لایحه نحوه تملک مصوب شورای انقلاب اسلامی از ماده ۱۶ قانون برق ایران استفاده می‌کردند و بعد از تاریخ ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ چون ماده ۱۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای

که شرکت دولتی هستند حکم صادر کرده‌اند استمرار عدم توجه به ماده ۱۰ لایحه تملک سبب شده که عده‌ای سودجو با شناسایی املاک تحت عبور شبکه‌های فشارقوی که در سال‌های قبل از تصویب لایحه تملک پروژه‌های انتقال نیرو و شبکه‌های فشار، قوی، قانون حاکم زمان اجرا در مورد آن‌ها رعایت شده است نسبت به خریداری این املاک اقدام کرده و یا با گرفتن وکالت از مالکین علیه شرکت‌های برق منطقه‌ای اقامه دعوا نموده و بهای اراضی را مطالبه می‌کنند.<sup>۱</sup> تا در صورت گرفتن حکم، پول یاد آورده را با هم تقسیم. کنند این عدم توجه به مقررات باعث شده است که وزارت نیرو با مشکلات مالی و چالش فراوان روبرو شود (دفتر حقوقی وزارت نیرو، ۱۳۸۷).<sup>۲</sup>

آنچه در بحث قانون و قضا مطرح است این است که قانون و دادرسی - هردو - وسیله‌ای برای اجرای عدالت‌اند با توجه به تخصصی بودن بخش‌هایی از دعاوی به نظر می‌رسد که دعاوی خصوصی باید در مراجع تخصصی رسیدگی، شود تا از ضایعات و مشکلاتی که به آن اشاره شد جلوگیری شود. علاوه بر آن قوانین شفاف، هم به عنوان ابزار مراجع قضایی، باید موجود باشد تا قاضی توانمند با اتکاء به قوانین روشن با انگیزه اجرای عدالت قضاوت. کند چون قوانین مربوط به سازمان برق ایران متعلق به دهه‌های پیش است، نگارنده این مقاله از قوای قضائیه و مجریه و مقننه انتظار بذل توجه و اصلاح مقررات موجود را با کمک حقوقدانان و کارشناسان دارد تا حقوق خصوصی و حقوق عمومی در معرض تضییع قرار نگیرد (معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه، ۱۳۸۶، ج ۲: ۲۳۲۸).

شبکه‌های انتقال نیرو به عنوان یکی از سه رکن اساسی در سیستم برق‌رسانی (تولید، انتقال توزیع) از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند. در سیستم‌های قدرت الکتریکی، معمولاً تجهیزات تولیدکننده توان از

<sup>۱</sup>. نظریه شماره ۸۶۶۶۶۷ مورخ ۱۳۷۶/۱۲/۲۷ اداره حقوقی قوه قضائیه.

انقلاب اسلامی ناسخ ماده ۱۶ قانون سازمان برق ایران، بوده شرکت‌های برق منطقه‌ای برای تصرف و تملک اراضی و ابنیه و املاک اشخاص از لایحه قانونی نحوه تملک شورای انقلاب استفاده می‌کنند و در مواردی که نیاز به تصرف و تملک اراضی و املاک و ابنیه ندارند و فقط برای مسیر و حریم خطوط (هوای) انتقال نیرو از اراضی اشخاص استفاده می‌کنند و ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران مصوب سال ۱۳۴۶ را اعمال می‌نمایند. در این ماده گفته شده بود چنانچه استفاده از املاک و اراضی و ابنیه داخل محدوده شهرها موجب خرابی و سلب استفاده متعارف مالک نشود از حقوق ارتفاقی مجانی استفاده می‌کنند و بدیهی است چنانچه موجب خرابی یا سلب استفاده متعارف بشود باید طبق قواعد عمومی خسارت پردازند و چنانچه این استفاده خارج از محدوده شهرها باشد و این استفاده به‌عنوان مسیر خطوط با حریم خطوط یا پایه دکل باشد و این استفاده موجب خرابی یا سلب استفاده متعارف بشود فقط بها و خسارت اعیانات پرداخت می‌شود و راجع به خارج از محدوده شهر مطابق نص ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران شرکت‌های برق منطقه‌ای نیازی به پرداخت بهای اراضی و املاک و خسارت وارد به آن را ندارند.

### ۱-۳. استفاده از اراضی و املاک اشخاص تحت عنوان حق ارتفاقی قانونی

شرکت‌های برق منطقه‌ای در مواردی که از املاک و اراضی اشخاص به‌طور فیزیکی استفاده می‌کنند مثل ایجاد نیروگاه پست انتقال نیرو و کابل‌های زیرزمینی و امثال آن، نیازمند تملک این اراضی هستند. ولی در مواردی اراضی و املاک را به‌صورت فیزیکی تصرف نکرده فقط به‌عنوان کمک به یک خدمت عمومی از آن استفاده می‌کنند مثلاً اراضی و املاک و ابنیه‌ای که در مسیر و حریم خطوط هوایی انتقال نیرو برق قرار می‌گیرد چه قبل از تصویب قانون نحوه تملک چه بعد از تصویب این قانون از ماده

۱۸ قانون سازمان برق ایران استفاده می‌کنند. ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران مصوب سال ۱۳۴۶ می‌گوید: وزارت آب و برق مؤسسات و شرکت‌های تابعه آن مجاز می‌باشند در صورت لزوم در معابر عمومی شهرها و حریم اماکن و مستغلات و املاک به نصب تأسیسات انتقال و توزیع نیروی برق اقدام نمایند و همچنین می‌توانند از دیوارهای مستغلات و اماکن خصوصی که مشرف به اماکن عمومی می‌باشد و زمین‌های زراعتی تا آنجایی که موجب خرابی و سلب استفاده متعارف از املاک مردم نشود به‌منظور نصب وسایل انتقال و توزیع (از قبیل، پایه، مقره جعبه، انشعاب پایه چراغ و امثالهم) و همچنین عبور کانال خطوط برق مجاناً استفاده کند.<sup>۱</sup> رعایت حریم خطوط انتقال و توزیع نیرو برق از طرف مالکین الزامی است. در صورتی که مالک بخواهد در تغییر و تعمیر تجدید ساختمان اقدام نماید که مستلزم تغییر محل وسایل انتقال و توزیع نیروی برق، باشد وزارت آب و برق مکلف است فوراً نسبت به تغییر محل وسایل انتقال و توزیع نیروی برق اقدام نماید و مطابق تبصره ۱ همین ماده در صورتی که در اراضی واقع در خارج از محدوده شهرها و مسیر خطوط انتقال و توزیع نیروی برق و نصب پایه‌ها، مستحذات و اعیانی وجود داشته باشد که در اثر احداث خطوط انتقال و توزیع نیروی برق و نصب پایه‌ها از بین برود با خسارتی با آن‌ها وارد شود وزارت آب و برق و مؤسسات و شرکت‌های تابعه آن باید خسارت مالک اعیانی را به ترتیب مذکور در ماده ۱۶ این قانون جبران نمایند بدون اینکه وقفه‌ای در کارهای احداث خطوط انتقال و توزیع برق ایجاد شود بنابراین با توجه به ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران شرکت‌های برق منطقه‌ای حق ارتفاقی قانونی و مجانی در محدوده شهرها و خارج از محدوده شهرها داشته و می‌توانند از اراضی و ابنیه و املاک صرفاً استفاده کنند و شرط این استفاده در شهرها منوط به عدم خرابی و عدم سلب استفاده متعارف مالکین است و در خارج از محدوده شهرها

<sup>۱</sup> بند ل ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری ناظر به ماده ۱۰ همین قانون

در صورتی که این استفاده به عنوان حق ارتفاق قانونی موجب ایجاد خسارت بشود (دفتر حقوقی وزارت نیرو، ۱۳۸۷: ۲۲). در مورد خسارات وارده به اعیانات مکلف‌اند خسارت را طبق مقررات قانونی جبران نمایند.

ولی چنانچه این استفاده موجب خسارت به اراضی شود قانون‌گذار ظاهراً با توجه به حاکمیتی بودن این نوع خدمات پرداخت خسارت از سوی سازمان برق ایران به مالکین را پیش‌بینی نکرده است.

و برای ضمانت اجرای چنین قوانینی در ماده ۸ لایحه قانونی رفع تجاوز از تأسیسات آب و برق کشور مصوب ۱۳۵۹/۴/۳ مقرر کرده است (هرکس نسبت به عملیات اجرایی که به منظور احداث تأسیسات آب و برق انجام می‌شود مزاحمت یا ممانعت به عمل آورد به حبس جنحه‌ای از شصت یک روز با شش ماه و جبران خسارت وارده محکوم خواهد شد). به علاوه دادسراها مکلفت به درخواست سازمان‌های ذینفع فوراً و خارج از نوبت دستور رفع مزاحمت یا ممانعت صادر نمایند و در ماده ۹ همین قانون پیش‌بینی شده (چنانچه در مسیر و حریم خطوط انتقال و توزیع ورودی برق و حریم کانال‌ها و انهار آبیاری، احداث ساختمان و درختکاری و هر نوع تصرف خلاف مقررات شده باشد، سازمان‌های آب و برق بر حسب مورد با اعطای مهلت مناسب با حضور نماینده دادستان مستحذات غیرمجاز را قلع و قمع و رفع تجاوز خواهد نمود). نظر به اینکه لایحه قانونی نحوه تملک مصوب شورای انقلاب تعارضی مفاداً با ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران نداشته و ندارد؛ شرکت‌های برق منطقه‌ای از زمان تصویب ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران مصوب سال ۱۳۴۶ تاکنون در استفاده از املاک و اراضی و ابنیه اشخاص طبق مفاد ماده ۱۸ عمل می‌نماید.

بدیهی است مقررات لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۷/۱۱/۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی مربوط به اقدامات

سازمان‌ها و تشکیلات دولتی و عمومی بعد از تصویب و اجرای آن قانون می‌باشد. اما در ماده ۱۰ این قانون حکم خاصی برای تصرفات قبل از اجرای این قانون پیش‌بینی شده که استنباط از آن‌هم از موارد اختلاف اجرای قوانین و مقررات در رابطه با شرکت‌های برق می‌باشد. در این ماده گفته شده (چنانچه قبل از تصویب این قانون اراضی و ابنیه و تأسیساتی براساس قوانین موضوعه قبلی به تصرف وزارتخانه‌ها مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دارات و همچنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی با سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام باشد درآمده و با در محدود تصرف آن‌ها قرار گرفته که بر اساس قوانین مذکور دولت مکلف به پرداخت بهای عادلانه و حقوق و خسارات متعلقه بوده ولی تعیین بهای آن یا حقوق یا خسارت متعلقه منجر به صدور نظر قطعی مراجع ذیصلاح نشده باشد یا به تصرف مجری طرح درنیامده باشد بهای حقوق خسارات مربوط با راهکار پیش‌بینی شده در این قانون پرداخت می‌شود)

مفهوم مخالف ماده ۱۰ قانون نحوه تملک این است که چنانچه در تصرفات قبل از تصویب قانون (۱۳۵۸/۱۱/۱۷) توسط دولت و سازمان‌های نامبرده شده در این قانون با رعایت مقررات موضوعه باشد؛ ماده ۱۰ فوق‌الذکر مجوز اقامه دعوا و مطالبه بها و حقوق و خسارات را نداده است. به عبارت دیگر به استناد ماده ۱۰ قانون نحوه تملک برای پروژه‌های اجرا شده قبل از تصویب این قانون (که مقررات زمان اجرا رعایت شده)، نمی‌توان اقامه دعوا و مطالبه خسارت نمود.

## ۲. استنکاف صاحب حقوق مالکانه از انتقال حقوق خود به

### دستگاه اجرایی

ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت،<sup>۱</sup> بیانگر نحوه عمل دستگاه اجرایی در مواردی است که صاحب حقوق مالکانه از انتقال حقوق خود به دستگاه اجرایی استنکاف نموده یا این که به دلیلی امکان و توانایی انتقال حقوق خود را ندارد. قانون‌گذار در ماده ۳ قانون یادشده، در مورد تعیین قیمت، صراحتاً اصل را بر توافق و تراضی قرار داده است. در ماده ۸ قانون مورد بحث، هر چند به این اصل تصریح نشده است ولی می‌توان گفت که قانون‌گذار، نقل و انتقال یا به تعبیری تملیک و تملک حقوق مالکانه را ابتدا به ساکن، مبتنی بر توافق دانسته و توافق دستگاه اجرایی و صاحب حق را بدون لزوم دخالت مراجع دیگری، امکان‌پذیر دانسته است.

با توجه به نظریه‌ی قراردادی بودن توافقات دستگاه اجرایی و مالکان اراضی مشمول اجرای طرح‌های عمرانی، نظریه‌های غالب و مشهور میان صاحب‌نظران حقوق شهری است (Kamyar, 2008). از منظر حقوق خصوصی، با تکیه بر اصول حاکمیت اراده و تسلیط، خارج شدن مالی از دارایی دیگری، نیازمند خواست و اراده‌ی مالک آن است. لذا با این نگرش «اولین طریق ایجاد مالکیت بهره‌مندی از عقود مملک است که با ایجاب و قبول طرفین محقق می‌گردد. بنابراین شهروندان می‌توانند با استفاده از عقد بیع، اجاره،

صلح و یا سایر عقود معین و یا قرارداد موضوع ماده‌ی ۱۰ قانون مدنی، حق مالکیت یا حقوق ارتفاقی و انتفاعی خود را به شهرداری و دولت واگذار نمایند. این روش که متضمن احترام کامل به حق مالکیت اشخاص است، به نحو بارزی در قانون نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و نیز قانون نحوه‌ی تقویم ابنیه و املاک مورد اشاره قرار گرفته است.»

یکی از نویسندگان از حصول توافق میان شهرداری و مالک با عنوان «تأمین توافقی» یاد کرده است (Beheshtian, 2008)؛ به عقیده‌ی ایشان، نخستین شیوه‌ی انتقال حقوق مالکانه، بهره‌گیری از عقود مملک است که با ایجاب و قبول طرفین واقع می‌شود و با توجه به مواد قانون نحوه‌ی خرید و تملک اراضی، این طریق نسبت به دیگر شیوه‌ها اولی و ارجح است؛ لذا چنانچه زمینه و بستر توافق مهیا باشد، شهرداری باید برای تأمین حقوق مالکانه از این طریق بهره‌گیر (Beheshtian, 2008).

برخی دیگر معتقدند «اصطلاح «توافق» مذکور در قانون نحوه‌ی خرید و تملک اراضی، به معنی انطباق حاکمیت اراده و رضایت دو نفر یا بیشتر در عقود و تعهدات است. متعاملین یعنی مالک و دستگاه اجرایی به هر طریقی که تراضی نمایند، آن را به اجرا می‌گذارند؛ به نحوی که، حتی بدون مداخله‌ی کارشناسی نیز این توافقات عملی می‌گردد» (Rezaei & Yazdanzadeh, 2007).

در ماده ۴ یا تبصره ۲ آن تعیین شده است به میزان و مساحت مورد تملک به صندوق ثبت محل تودیع و دادستان محل یا نماینده وی سند انتقال را امضاء و ظرف یک ماه به تخلیه و خلع ید اقدام خواهد نمود و بهای ملک یا حقوق یا خسارات به میزان مالکیتی که در مراجع ذیربط احراز می‌گردد از سوی اداره ثبت به ذیحق پرداخت و اسناد قبلی مالک حسب مورد اصلاح یا ابطال و مازاد سپرده طبق مقررات مربوط به صندوق دولت مسترد می‌شود. اداره ثبت محل موظف است بر اساس سند انتقال امضاء شده وسیله دادستان یا نماینده وی سند مالکیت جدیدی به میزان و مساحت اراضی، ابنیه و تأسیسات مورد تملک به نام "دستگاه اجرایی" صادر و تسلیم نماید.

۱ - ماده ۸: تصرف اراضی، ابنیه و تأسیسات و خلعید مالک قبل از انجام معامله و پرداخت قیمت ملک یا حقوق مالک مجاز نمی‌باشد مگر آن که در اثر موانعی از قبیل استنکاف مالک از انجام معامله، اختلافات مالکیت، مجهول بودن مالک رهن یا بازداشت ملک، فوت مالک و غیره انجام معامله قطعی ممکن نگردد، در این صورت به منظور جلوگیری از وقفه یا تأخیر در اجرای طرح به شرح زیر اقدام می‌شود: چنانچه مالک ظرف یک ماه از تاریخ اعلام "دستگاه اجرایی" به یکی از انحاء مقرر در تبصره ۲ ماده ۴ برای انجام معامله مراجعه نکند یا از انجام معامله به نحوی استنکاف نماید مراتب برای بار دوم اعلام و پس از انقضای ۱۵ روز مهلت مجدد، ارزش تقویمی ملک که طبق نظر هیأت کارشناسی مندرج

انجام خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ مشخص نموده است، این قانون، نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و املاک خصوصی افراد را که برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و یا نظامی دولت مورد نیاز است، تعیین می‌کند. قانون‌گذار مطابق این قانون جهت مالک شدن املاک خصوصی توسط دستگاه اجرایی دو شیوه در نظر گرفته است: نخست، «خرید» املاک یعنی استفاده از طریق توافقی؛ و در صورت عدم امکان، «تملك» اراضی مورد نیاز؛ اقدام اخیر حالت قهری داشته و با توجه به ماده‌ی ۸ قانون مذکور، منوط به وجود موانعی جهت حصول توافق است. لذا اصل اولیه در اجرای این قانون، معامله کردن و «خریداری» است؛ دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در نتیجه تراضی، مالک اراضی و حقوق مورد نیاز خود گردد؛ نه آنکه مجاز باشد یک‌جانبه و قاهرانه اقدام به تملک نماید. در این فرض مالک می‌تواند با عدم پذیرش قیمت پیشنهادی، هر چند مقرون به صرفه بوده و حتی چندین برابر قیمت روز ملک باشد، از انجام معامله اجتناب ورزد؛ این امر مصداق آزادی اراده در امر قراردادها می‌باشد؛ چرا که به موجب این اصل، اشخاص آزاد هستند به هر شکل معقول که می‌خواهند باهم معامله نمایند و آثار آن را معین سازند؛ مگر مفاد تراضی آنان، به دلیل مخالفت با قانون، نظم عمومی و یا اخلاق حسنه، نامشروع باشد (Katouzian, 2002). ذیل ماده‌ی یک قانون نحوه‌ی خرید و تملک اراضی، دو عبارت «خرید» و «تملك» در کنار یکدیگر به کار رفته است؛ که مؤیدی بر استنباط فوق می‌باشد.

همچنین در ادامه مطالب فوق، لازم به خاطر نشان است که در ماده‌ی ۳ قانون نحوه‌ی خرید و تملک اراضی از عبارات «بهای عادلانه» و «خسارت مالکان» عنوان شده است. آنچه از این دو عبارت به ذهن متبادر می‌شود، یکی خرید ملک و دیگری، مسئولیت مدنی است. «بها» در فرضی پرداخت می‌شود که قرارداد معوضی وجود داشته و طرفین به قیمت معینی تراضی کرده باشند؛ «خسارت»

برخی دیگر نیز با تفکیک شرایط عمومی مربوط به تملک از قواعد تملک از طریق توافق و بدون تصریح به ماهیت توافق شهرداری با مالکان، رعایت شرایط عمومی تملک از جمله تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی، تأمین قبلی اعتبار، لزوم و ضرورت اجرای به موقع طرح برای امور عمومی و ارائه‌ی گواهی مبنی بر نبود اراضی ملی یا دولتی را برای توافق با مالکان ضروری دانسته‌اند (Salehi, 2004).

از دیگر سوی، عده‌ای بدون تعیین ماهیت توافقات، صرفاً مراحل اجرای طرح و تملک املاک افراد را بیان کرده و در تفاوت بین قانون نوسازی و عمران شهری با قانون نحوه‌ی خرید و تملک اراضی آورده‌اند به نحوی که در قانون نخست، مالک در تعیین کارشناس یا نماینده برای تعیین بهای ملک خود، فاقد اختیار است؛ اما مطابق لایحه‌ی اخیر، مالک در تعیین کارشناس مخیر است؛ لذا از این منظر، قانون مذکور وجاهت شرعی و قانونی بیشتری نسبت به قانون نوسازی دارد (Heidarnia Delkhosh, 2002).

ظاهر دیدگاه‌های مبهم، شاید بر ماهیت قراردادی توافقات دستگاه اجرایی با مالکان دلالت داشته باشد؛ به طوری که میان «شرایط عمومی مربوط به تملک» و «قواعد تملک از طریق توافق» تفاوت گذاشته‌اند، بر ماهیت دوگانه‌ی این دو طریق تملک دلالت دارد؛ در یک جا دستگاه اجرایی با جلب توافق و نظر مساعد مالک اقدام می‌نماید و در موضعی دیگر از قوه قاهره‌ی دولت بهره می‌برد (Tabatabaei & Safian Esfahani, 2012).

دیدگاهی که قانون نحوه‌ی خرید و تملک اراضی را موجه‌تر و در انطباق بیشتری با شرع می‌داند، بیشتر به سود مالک می‌باشد؛ چراکه وفق این دیدگاه، قدرت مافوقی برای سلب مالکیت وی حداقل در مرحله‌ی ابتدایی اجرای طرح وجود ندارد و تملک دستگاه اجرایی از طریق توافق صورت می‌گیرد.

موافقان به قراردادی بودن توافقات شهرداری با مالکان اراضی و املاک به برخی مستندات به شرح زیر متوسل می‌شوند: قانون‌گذار

هنگامی مطرح است که بدون وجود قراردادی، از فعل یا ترک فعل شخص، به مالک ضرری وارد شده باشد. به قرینه مندرج در ماده‌ی ۳ که مقرر می‌دارد: «چنانچه مبلغ مورد معامله یا خسارت هر یک از مالکین، بیش از یک میلیون ریال باشد بهای خرید ملک یا میزان خسارت و انجام معامله باید به تصویب هیأت مقرر یا انجمن شهر (شورای شهر) در مورد شهرداری‌ها برسد»، مشخص می‌شود که دستگاه اجرایی باید با مالک وارد معامله شده و با رضایت و توافق وی اراضی موضوع طرح را به دست آورند. در تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۳ این قانون نیز بحث از «خرید» است و دستگاه‌های اجرایی پس از حصول توافق مکلف است ظرف سه ماه اقدام به خرید ملک کرده یا انصراف خود را از خرید و تملک اعلام نماید.

از سوی دیگر، در ارتباط با تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۵ قانون نحوه‌ی خرید و تملک اراضی،<sup>۱</sup> امکان پرداخت حقوق زارعین ملک را پیش از انجام «معامله» در نظر دارد. ظاهر این تبصره مبین انعقاد قرارداد مملک میان دستگاه اجرایی و مالک در وهله‌ی نخست است. واژه‌ی معامله ذیل تبصره‌ی ۵ ماده‌ی ۵ نیز تکرار شده است: «نصف هزینه کارشناسی پرداخت شده که به عهده مالک می‌باشد در هنگام انجام معامله از ارزش ملک کسر می‌گردد».

اصل احترام مال مردم (تنها روایتی که دلالت صریحی بر این قاعده دارد، روایت آبی بصیر می‌باشد: قال رسول الله (ص): «سباب المؤمن فسوق و قتاله کفر و اکل لحمه معصیه و حرمة ماله کحرمة دمه» و ضرورت رعایت آن که مورد توجه شارع مقدس است، مستلزم این مهم است که در صورت نیاز دستگاه‌های اجرایی از جمله شهرداری‌ها به اراضی و املاک و ابنیه یا سایر حقوق اشخاص حقیقی و یا حقوقی، این دستگاه‌ها باید اقدام به خرید یا جلب توافق و رضایت مالک یا مالکان نموده و صرفاً از این طریق

نیاز خود را برطرف کنند. «معنای احترام جز این نیست که مال مسلمان همچون مباحات اولیه نیست، که دارای هیچ‌گونه حرمتی نباشد، و هرکس بتواند بر آن استیلا یابد و یا با قهر و زور از آن استیفا کند» (Mohaghegh Damad, 2003). مردم بر مال خود مسلط‌اند و می‌توانند در آن تصرفات حقوقی یا مادی انجام دهند یا از هرگونه تصرفی خودداری نمایند. «جنبه‌ی سلبی قاعده سلطنت نیز به این معنا است که دیگران در اموال مالک بدون اذن و رضایت او، حق مداخله و تصرفی ندارند و چنین تصرفی دارای ضمانت اجرای تکلیفی و وضعی است» (Mohaghegh Damad, 2003).

به نظر می‌رسد قوانین مربوط به تملک نیز با پیروی از این قاعده‌ی فقهی در موارد متعددی از عبارات معامله، توافق، خرید و مانند آن بهره برده‌اند؛ امری که بیانگر حکومت اصل آزادی اراده و به تبع آن اصل آزادی قراردادها است (Tabatabaei & Safian, 2012).

از مهم‌ترین نتایج قراردادی بودن توافقی‌های نهادهای اجرایی این است که چنانچه نهادهای اجرایی دارای طرح نباشد یا طرح موردنظر هنوز مصوب نباشد، در صورت تراضی بر انتقال ملک و انعقاد قرارداد، این قرارداد محمول بر صحت می‌باشد؛ چرا که مالک با طیب نفس، ملک خود را به دستگاه اجرایی منتقل نموده است؛ بدون آنکه توافق وی در نتیجه‌ی اجبار و یا اکراه تحصیل شده باشد. لذا فقدان طرح یا مصوب نبودن به اراده‌ی آزاد مالک خللی نمی‌رساند. هرچند شهرداری در مذاکرات اولیه‌ی خرید ملک از طرح نام‌برده و مقصود از انجام معامله را اجرای یک پروژه‌ی عمومی اعلام نموده است، این امر حداکثر می‌تواند به‌عنوان جهت معامله فرض شود. همچنان که گفته شده «جهت معامله، داعی یا انگیزه‌ی غیرمستقیم و باواسطه‌ای است که طرف

<sup>۱</sup> - تبصره ۲- در صورتی که طبق نظر اداره کشاورزی و عمران روستایی محل، زارعین حقوقی در ملک مورد بحث داشته باشند حقوق زارعین ذینفع به تشخیص اداره مذکور از محل ارزش کل ملک به آنان پرداخت و بقیه در هنگام انجام معامله به مالک پرداخت خواهد شد.

اسلامی راجع به بند ۹ ماده ۵۰ لایحه بودجه سال ۱۳۵۱ اظهارنظری کرده است که باعث مشکلات بسیار زیادی برای شرکت‌های برق منطقه‌ای شده است.

بند ۹ ماده ۵۰ قانون بودجه سال ۵۱ بیان داشته (اراضی واقع در خارج از محدوده شهرها که در مسیر راه‌های اصلی یا فرعی یا خطوط مواصلاتی و برق و مجاری آب و لوله‌های گاز و نفت قرار بگیرد) با رعایت حریم مورد لزوم که از طرف هیئت‌وزیران تعیین خواهد شد از طرف دولت مورد استفاده قرار می‌گیرد، از بابت این حق ارتفاق و جهی پرداخت نخواهد شد و ملاک تشخیص محدوده شهر نقشه مصوب انجمن شهر هر محل خواهد بود که قبل از شروع طرح عمرانی مورد عمل شهرداری است.

در ماده ۱۰ این لایحه (قانون بودجه سال ۱۳۵۱) گفته شده، در صورتی که مستحقات و اعیانی وجود داشته باشد و با اجرای طرح‌های برق‌رسانی در اثر احداث و تغییرات فوق‌الذکر از بین برود یا خساراتی به آن‌ها وارد شود دستگاه‌های اجرایی مربوط باید قیمت اعیانی از بین رفته و خسارت وارده را طبق این قانون بپردازند. در تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ رئیس وقت مجلس شورای اسلامی راجع به وضعیت شرعی بند ۹ ماده ۵۰ قانون بودجه سال ۱۳۵۱ استعلامی از شورای نگهبان به عمل آورد و شورای نگهبان در تاریخ ۸-۷-۸۶ نظریه خود را اعلام کرد. اما این نظریه در روزنامه رسمی مورخ ۱۳۸۹/۳/۲۲ منتشر شده است شماره استعلام مجلس ۱۷۸۸۶۶/۱۰ د مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ و شماره پاسخ شورای نگهبان به نامه رئیس وقت مجلس ۲۲۸۱۸/۳۰/۸۹ مورخ ۱۳۸۹/۳/۲۲ می‌باشد.

پاسخ شورای نگهبان قانون اساسی به شرح زیر است،

رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

درخواست اظهارنظر در مورد بند ۹ ماده ۵۰ قانون برنامه‌بودجه سال ۱۳۵۱ در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۷/۴ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌شود

معامله در تشکیل عقد در سر دارد. این انگیزه یا داعی یا هدف در اشخاص مختلف به تناسب وضعیت شخصی و شرایط اقتصادی متفاوت است» (Shahidi, 2003).

اما در صورتی که توافق‌های شهرداری «تملك» تلقی شده و برخلاف نظر برخی نویسندگان که آن را از اعمال تصدی دانسته‌اند، این اقدام از جمله اعمال حاکمیت محسوب شود (بهشتیان، ۱۳۸۷: ۳۳)، اقدام به جلب موافقت مالک، معامله و قرارداد نیست تا بتوان آن را حتی بدون وجود طرح مصوب نیز صحیح دانست. شهرداری پیش از وجود طرح مصوب، حق ندارد موافقت مالکان را جلب نماید؛ لذا هرگونه توافقی در این خصوص بی‌اعتبار است. از آنجاکه تصویب و اجرای طرح، اعمال حاکمیت بوده و با قوه‌ی قاهره همراه است، تا طرحی موجود نباشد چنین قدرتی برای شهرداری متصور نیست؛ لذا تملکات بدون طرح مصوب، محکوم به بطلان است (Tabatabaei & Safian Esfahani, 2012).

بر اساس آنچه گفته شد ایجاب و قبول معامله از سوی نهادهای اجرایی و مالک، به عمل آمده است مع‌هذا چنانچه با وصف تعیین توافقی قیمت، صاحب حق، از انتقال حق خود به دستگاه اجرایی خودداری نماید، انتقال حق به صورت غیر توافقی انجام خواهد شد

**۳. دعاوی علیه شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو**

در سال‌های اخیر دعاوی متعددی بر علیه شرکت‌های زیر مجموعه وزارت نیرو در ایران مانند شرکت‌های برق منطقه ایران مطرح شده و مراجع قضایی و نظارتی و مشورتی نظریات متفاوت و گاهی متضاد اعلام کرده‌اند که موجب صدور احکام متعارض شده است و اگر تفسیر قضایی قضاوت را به این موضوع اضافه کنیم، اختلافات لاینحل‌تر می‌شود. اگرچه در قانون ابهام و احتمال وجود دارد ولی شاید یکی از دلایل این تعارض آرا در محاکم و تفاوت نظریات، نظریه شورای نگهبان قانون اساسی ایران است که موجب اختلاف نظر بیشتری هم شده است. شورای محترم نگهبان قانون اساسی در مورد درخواست اظهارنظر رئیس وقت مجلس شورای

- اطلاق جواز استفاده نموده دولت از اراضی مذکور برخلاف موازین شرع دانسته شد زیرا

شامل اراضی که طبق ضوابط شرعی دارای مالک یا ذی حق شرعی می باشد نیز می گردد. لذا اطلاق و جواز استفاده بدون رضایت مالک و ذی حق در فرض عدم وجود ضروری مبیحه خلاف موازین شرع می باشد البته قوانین مصوب پس از پیروزی انقلاب اسلامی که شامل این موارد می شود لازم است مورد توجه قرار گیرد و همچنین عدم پرداخت وجه که عیناً یا منفعتاً مشمول ضمان ید می باشد مانند مواردی که طبق ضوابط شرعی مالک داشته باشد خلاف موازین شرع بوده و موجب ضمان می گردد.

- چنانچه ملاحظه می شود نظریه شورای نگهبان در مورد بند ۹ ماده ۵۰ قانون بودجه سال ۱۳۵۱ می باشد و اشاره صریح به ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران ندارد. ولی اعلام این نظریه از سوی شورای نگهبان قانون اساسی باعث تردید عده ای شده مبنی بر اینکه آیا ماده ۱۸ قانون سازمان برق، ایران موافق موازین شرع یا مخالف موازین شرعی است و این اختلاف نظر موجب استعلامات متعدد از اداره حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه شده است اداره حقوقی قوه قضاییه در این زمینه نظریات متعددی اعلام کرده است که اکثر آن ها در زمینه عدم نسخ ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران می باشد. اداره حقوقی قوه قضاییه در یکی از آخرین نظریات خود در پاسخ به استعلام مدیرکل دفتر حقوقی و پاسخگویی به شکایات شرکت توانیر اعلام کرده است: (موضوع ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶ ناظر به خرید و تملک اراضی نبوده و صرفاً مربوط به حق ارتفاق مجانی سازمان برق در حدود مقررات مذکور در این ماده می باشد و قانون نحوه تملک اراضی مصوب ۱۳۵۸ / ۱۱ / ۱۷ شورای انقلاب ناسخ آن نیست. بدیهی است چنانچه اقدامات و تصرفات اداره برق تمام یا بخشی از ملک را مسلوب المنفعه نماید مالک حق دارد طبق لایحه تملک اراضی یاد شده قیمت ملک خود را مطالبه و این مورد منصرف از ماده ۱۸ مرقوم است).

با توجه به نظریات مراجع نظارتی و مشورتی که مواردی از آن ها توضیح داده شد، بعضی از مراجع قضایی در مقام رسیدگی به دعاوی مطروحه علیه شرکت های برق منطقه ای با استناد به احکام کلی مندرج در قانون اساسی و قانون مدنی و تمسک به احترام مالکیت خصوصی که در قانون اساسی و قانون مدنی بر آن ها تأکید شده مثل اصول ۲۲ و ۴۷ قانون اساسی که به موجب آن حقوق اشخاص و مالکیت مشروع آن ها تضمین شده و مواد ۳۰ و ۳۱ قانون مدنی که در واقع تکرار اصل ۱۷ متمم قانون اساسی دوران مشروطیت است و آن هم ملهم حدیث نبوی (الناس مسلطون علی اموالهم) می باشد و مواد ۳۲۸ و ۳۳۱ که ضمان تلف و نقص مال غیر را تضمین کرده است، بدون توجه به قانون خاص مبادرت به صدور حکم می نمایند. ولی در این احکام آنچه که مورد عنایت قرار نمی گیرد، این است که شرط ضمانت همان طور که در نظریه شورای محترم نگهبان و کتب حقوقی مدنی و ماده ۱ و ۲ قانون مسئولیت مدنی آمده در صورتی است که اقدامات منجر به خسارت بدون مجوز قانونی باشد در حالی که اقدامات شرکت های برق منطقه ای در مواردی که قانون رعایت شده از قاعده کلی «ضمان ید» خارج است. به علاوه در قسمت اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی که مکمل مواد ۱ و ۲ همین قانون و همچنین باب ضمان قهری قانون مدنی می باشد آمده است در مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی که برحسب ضروری برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل می آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود اگرچه در حوزه حقوق در خصوص اینکه چه موضوعاتی در زمره امور حاکمیتی می باشد؟ اختلاف نظر وجود داشته ولی با تصویب لایحه مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶، وظایف شرکت های برق منطقه ای ناگزیر در شمول اعمال حاکمیتی دولت درآمده است در بند ل ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، ناظر به ماده ۱۰ همین قانون، احداث شبکه های انرژی، جزء امور حاکمیتی و

نظر می‌نمایند که در ایجاد خسارت اراضی داخل در محدوده شهر و خارج از محدوده شهر تفاوتی ندارد و یا هنگام درخواست از دادسرا برای اعمال ماده ۸ لایحه قانونی رفع تجاوز، بعضی از مراجع محترم تعقیب اعلام می‌دارند که شرکت‌های برق منطقه‌ای باید دستور فوریت طرح موضوع ماده ۹ لایحه تملک را از بالاترین مقام وزارتخانه اخذ و ارائه نماید تا ماده ۸ لایحه رفع تجاوز اعمال شود. درحالی‌که ماده ۹ لایحه، تملک مربوط به طرح‌های فوری تملک می‌باشد و تشریفات خاصی دارد و ظرف سه ماه باید بهای اراضی متصرفین پرداخت شود در غیر این صورت با دستور موقت دادگاه اجرای پروژه‌ها متوقف خواهد شد.

درحالی‌که اعمال ماده ۸ لایحه قانونی رفع تجاوز راجع به فوریت‌های عام پروژه‌های وزارت نیرو می‌باشد. برخلاف ماده ۹ لایحه تملک مصوب شورای انقلاب که فوریت خاص برای تملک است و در طرح‌هایی که باید فوراً اجرا شود اعمال می‌گردد. علاوه بر این نظریات بعضی از نویسندگان در زمینه استنباط از مقررات سازمان برق ایران در تطبیق با لایحه تملک و عدم آن است ماده ۱۰ این قانون به این اختلافات شدت بیشتری داده است از همه عجیب‌تر آن است که بعضی از اشخاص که دعوای مطالبه خسارت آن‌ها راجع به اراضی فاقد تأسیسات و مستحذات به استناد ماده ۱۰ لایحه نحوه تملک مصوب شورای انقلاب مردود اعلام شده؛ مجدداً به استناد ماده ۱۸ قانون سازمان برق بر علیه شرکت‌های برق منطقه‌ای اقامه دعوا کرده‌اند تا شرکت برق منطقه‌ای مسیر خطوط انتقال برق و دکل‌ها را تغییر بدهد.

چون آن‌ها قصد دارند اراضی را تغییر کاربری داده و مبادرت به ساختمان‌سازی بنمایند! و متأسفانه بعضی از محاکم بدوی چنین احکامی هم صادر کرده‌اند درحالی‌که در ماده ۱۸ فوق‌الذکر گفته شده اگر مالک ساختمان بخواهد تغییر یا تعمیر یا تجدید ساختمان نماید و مستلزم تغییر محل وسایل باشد؛ وزارت نیرو باید تغییر محل بدهد و نتیجتاً صاحبان اراضی که پروژه‌ها قبلاً در

زیربنایی تلقی شده است: «امور زیر بنایی آن دسته از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و تولید کشور می‌گردد از قبیل طرح‌های آب‌و خاک و شبکه‌های انرژی، ارتباطات و راه این موضوعی است که مورد عنایت و توجه قرار نگرفته است. شاید هم علت این همه تعارض آرای مراجع قضایی علاوه بر ابهام و اجمال قانون ناشی از نظریات متفاوتی باشد که اعلام شده است و شاید هم عدم تعریف دقیق حقوقی واژه‌های مثل سلب استفاده متعارف نقص در انتفاع مسلوب المنفعه شدن اموال و ضرورت مبیحه و فرق محدود المنفعه با مسلوب المنفعه شدن مال در این تعارض آراء تأثیر عمده‌ای داشته است. عدم توجه به نص و روح قوانین مثلاً ماده ۱۰ قانون نحوه تملک که مربوط به تصرفات قبل از تصویب قانون نحوه تملک مصوب سال ۱۳۵۸ می‌باشد باعث شده بعضی از اشخاص برای اراضی و املاکی که قبل از تصویب این قانون مطابق موازین قانونی زمان اجرای طرح خطوط انتقال نیرو و در آن ایجاد شده است مثلاً احداث خطوط چهل سال قدمت، دارد اخیراً مبادرت به اقامه دعوا نموده و بعضی از محاکم حتی در این مورد هم بدون توجه به نص ماده ۱۰ با استناد به اصول کلی، مبادرت به صدور حکم نموده‌اند.

چنین آرایایی باعث شده که افراد سودجو با شناسایی پروژه‌هایی که سال‌ها پیش توسط شرکت‌های برق منطقه‌ای با رعایت مقررات اجرا شده است با خریداری آن اراضی و یا گرفتن وکالت از چنین مالکینی، مبادرت به اقامه دعوا بر علیه شرکت‌های برق منطقه‌ای نموده‌اند؛ مع الاسف بعضی از مراجع قضایی حتی به نفع چنین اشخاصی برخلاف ماده ۱۰ لایحه تملک، مبادرت به صدور حکم کرده و وزارت نیرو را در محاصره اقتصادی قرار داده‌اند. کار تفسیر قانون و یا تمسک به تفسیر قضایی باعث شده بعضی از مستشاران محترم مراجع نظارتی برخلاف نص ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران و بدون عنایت به عدم نسخ، قانون در گزارشات خود اعلام

آن‌ها اجرا شده به موجب ماده یاد شده چنین حقی ندارند. خوشبختانه محاکم تجدیدنظر به این حقایق، قانون توجه کرده و پاره‌ای اوقات رفع نقیصه می‌نمایند تا بیش از این خدمات عمومی حاکمیت مورد تعرض قرار نگیرد.

### نتیجه‌گیری

ماده ۱۸ قانون برق ایران به صراحت بیان می‌دارد وزارت آب و برق و مؤسسات و شرکت‌های تابعه آن اجازه داده می‌شود در صورت لزوم در معابر عمومی شهرها و حریم اماکن به نصب تأسیسات انتقال و توزیع نیروی برق اقدام نمایند و همچنین می‌توانند از دیوارهای مستقرات و اماکن خصوصی که مشرف به اماکن عمومی هستند تا آنجایی که موجب خرابی استفاده متعارف از املاک مردم نشوند به منظور نصب و مسائل انتقال و توزیع نیروی برق از طرف مالکین الزامی است در صورتی که مالکی بخواهد در تغییر یا تجدید ساختمان اقدامی نماید که مستلزم تغییر محل و مسائل انتقال و توزیع نیروی برق وزارت مکلف است فوراً نسبت به تغییر محل وسایل انتقال و توزیع نیروی برق اقدام نماید. صاحب حق یا مالک باید در محدوده قانون از ملک یا حق خود استفاده نماید یعنی در استفاده از حق اصل متعارف در رفع حاجت یا رفع ضرر از خود را رعایت نماید. در این صورت چنانچه به همسایه و شخص دیگری ضرر وارد شود به عهده استفاده کنند متعارف نمی‌باشد. زیرا در غیر این صورت صاحب حق و مالک است که در عدم رفع حاجت یا رفع ضرر متعارف از خود ضرر و زیان می‌بیند. پس چنانچه استفاده به قدر متعارف در ملک برای رفع ضرر و رفع

حاجت از صاحب ملک باشد و این عمل باعث ضرر غیر شود استفاده‌کننده متعارف مسئول نخواهد بود.

ولی چنانچه صاحب حق یا مالک، مالکیت را دستاویز خود قرار دهد و با سوءاستفاده از حق مالکیت موجب ضرر و مانع دیگران از انجام حقوق خود شود مطابق قاعده لاضرر از وی جلوگیری خواهد شد و باید از زیان‌دیده جبران خسارت نماید. از آنجا که حقوق عمومی مربوط به عموم جامعه است و هر کس برای تأمین آن از بخشی از حقوق خصوصی خود چشم‌پوشی می‌کند تا رفاه و آسایش برای همگان تأمین شود بنابراین در تزامن حقوق خصوصی در ارتباط با قاعده تسلیط با حقوق عمومی به نظر می‌رسد که حقوق عمومی مقدم است. قاعده تسلیط مطلق نیست و برای حفظ نظم و رعایت عدالت و حقوق دیگران محدود شده است عدالت اجتماعی و پیش‌گیری از نزاع بین مردم ایجاب می‌کند که هیچ‌کس نتواند به دیگری زیان برساند و همین امر سبب شده که قاعده دیگری در حقوق اسلام و جامعه اسلامی مطرح گردد که از آن به قاعده مشهور لاضرر یاد می‌شود. بر اساس قاعده لاضرر صاحب حق خصوصی یا مالک نباید متضرر شود و باید حقوق وی تأمین شود. پس چنانچه در عملیات راه‌سازی زمین و خانه کسی در محدوده راه قرار گیرد تزامن حقوق عمومی با حقوق فردی یا خصوصی پیش می‌آید که با جبران خسارت و تأمین حق مالکیت خصوصی، حقوق عمومی جریان پیدا می‌کند.

### مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

### تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

### EXTENDED ABSTRACT

The increasing role of the state in the development and provision of public services has necessitated a legal framework that enables state institutions to acquire private properties for public use without disrupting governance processes. In Iran, the Ministry of

Energy holds responsibility for vital infrastructure, including electricity and water, which often requires physical occupation or legal appropriation of private land. This reality has led to legal complexities, particularly regarding how statutory law reconciles the public interest with the constitutional

protection of private property. Two primary jurisprudential principles—Qā'idat al-Taslīt (the rule of dominion) and Qā'idat Lā Ḍarar (the no-harm rule)—anchor the debate. While the rule of dominion protects property owners' rights to use their assets freely, the no-harm rule curtails these rights when such usage causes harm to others or the collective good (Al-Tusi & Muhammad, 1972; Ibn Qudamah, 2024). This jurisprudential tension is reflected in Iranian civil and statutory law, particularly in the context of land acquisition for electricity transmission networks. Some jurists argue that dominion should prevail except in cases of significant harm (Sabzevari Najafi, 1852), while others view the no-harm rule as paramount in ensuring the feasibility of public projects. The existing legal instruments attempt to balance these concerns by permitting expropriation only when it serves the public interest and through mechanisms such as fair compensation and prior agreements, as codified in Article 10 of the 1958 Land Acquisition Law.

The operationalization of land acquisition in the energy sector is heavily influenced by historical legislation. Prior to the enactment of the 1958 Law on the Manner of Purchase and Acquisition of Properties for Public, Civil, and Military Projects, regional electricity companies relied on Article 16 of the 1963 Electricity Organization Law. However, with the repeal of Article 16, authorities began invoking Article 18 of the 1963 law for non-physical land use, which allows for free easement rights on private lands as long as no substantial damage is inflicted. Article 18 thus became a key instrument for facilitating transmission line projects without triggering ownership transfer or compensation liabilities (Adl & Katouzian, 1963). The law distinguishes between urban and non-urban land, allowing free usage of land for poles, cables, and overhead wires unless such usage leads to material damage. Where damage occurs,

compensation is limited to surface improvements rather than the land itself. Nevertheless, the courts have occasionally deviated from these provisions, interpreting Article 10 of the 1958 law in ways that retroactively hold the Ministry of Energy accountable for projects completed before the law's passage. This legal ambiguity has led to numerous lawsuits filed by opportunistic claimants who acquire land with prior energy infrastructure solely to seek compensation, sometimes with favorable rulings from lower courts that disregard the statutory requirement for timely legal challenge and ignore the principle of legal non-retroactivity. Disputes surrounding these legal interpretations have revealed systemic inconsistencies in judicial and administrative responses. The divergent rulings by courts, the varied interpretations of the Guardian Council, and the advisory opinions of legal institutions such as the Judiciary Legal Office underscore a broader uncertainty about the continuing validity and limits of Article 18. In one notable instance, the Guardian Council declared the blanket use of private lands for public infrastructure projects without owner consent as contrary to Islamic law unless deemed necessary by religious justification. While the ruling did not explicitly address Article 18, its implications cast doubt on the legality of longstanding easement practices by electricity companies. In response, legal advisors clarified that Article 18 only pertains to easements and not land acquisition per se, thus preserving its legal standing. Yet, some courts have extended liability to include land beneath transmission lines built decades ago, exacerbating the Ministry's financial burden. Additionally, the distinction between public necessity and individual harm has blurred, particularly where courts emphasize constitutional principles such as the sanctity of private property (Articles 22 and 47 of the Constitution) without weighing them against

explicit public utility exemptions embedded in laws governing infrastructural development. The statutory framework governing land acquisition has also generated a jurisprudential debate about the nature of agreements between government entities and property owners. According to dominant legal interpretations, the acquisition of private property for public use should initially proceed through mutual agreement, as prescribed in Article 3 of the 1958 Law. Legal scholars argue that such transactions are essentially contracts formed through offer and acceptance, consistent with the broader principle of autonomy of will in civil law (Beheshtian, 2008; Kamyar, 2008). As such, the preference is for “contractual acquisition” over coercive expropriation. Only in cases where agreement fails should compulsory acquisition mechanisms be triggered. This dual-track approach is evident in the law’s repeated use of terms like “purchase,” “agreement,” and “transaction,” all pointing to the principle of consensual contract formation (Rezaei & Yazdanzadeh, 2007; Tabatabaei & Safian Esfahani, 2012). Scholars have further emphasized that even in the absence of finalized development plans, if the owner willingly transfers property through a legal contract, the agreement is valid. This interpretation upholds the legitimacy of voluntary transactions and maintains legal certainty, provided that they do not conflict with public order or morality. Still, there remains contention regarding whether agreements made without an approved development plan qualify as legitimate, especially when public authorities act under sovereign powers rather than as civil contractors.

The principle of dominion, derived from both civil and Islamic law, asserts that property owners have full control over their assets unless limited by higher-order legal or moral considerations. Yet, this principle is not

absolute. When the use of property undermines public interest or causes harm to others, as in the construction of power infrastructure, it may be limited or overridden by statutory authority. The doctrine of no harm functions as a corrective mechanism, justifying state intervention under specific conditions. Notably, Islamic jurisprudence draws from Hadith sources that equate the sanctity of property with that of life and reputation (Mohaghegh Damad, 2003). This ethical foundation reinforces the state’s obligation to respect ownership rights, even when acting in the public interest. Accordingly, courts and legislatures must carefully calibrate legal instruments to balance public utility with private rights. Laws such as the 1958 Land Acquisition Law and the 1963 Electricity Law attempt to strike this balance by establishing fair compensation mechanisms and procedural safeguards. Nonetheless, ongoing judicial inconsistency, the lack of statutory precision in key terms like “substantial damage,” and interpretive disputes over the scope of Articles 10 and 18 continue to generate legal uncertainty and fiscal risks for the Ministry of Energy and its subsidiaries.

The challenges faced by the Ministry and its regional electricity companies are compounded by procedural ambiguities in how disputes are adjudicated. Legal experts have noted that technical disputes involving property rights and utility infrastructure would benefit from adjudication in specialized tribunals with domain expertise, reducing the risk of misinterpretation and inconsistent rulings. The situation is further complicated by opportunistic litigation strategies in which claimants exploit legal loopholes, obtain outdated land titles, or acquire affected properties post-facto with the intent to file compensation claims. Some trial courts, perhaps unaware of the legislative intent or broader policy implications, have issued

judgments contrary to the principle of legal finality. While appeals courts have occasionally reversed such rulings, the systemic strain on the judiciary and the Ministry's budget remains significant. Calls for legislative reform have thus intensified, with legal scholars and officials urging a comprehensive update of the Electricity Law and greater clarity on the interaction between statutory and constitutional provisions, especially in matters involving public utility infrastructure and private property rights.

In conclusion, the acquisition of land and property by the Ministry of Energy, particularly through its regional electricity companies, reflects the broader tension between individual rights and public needs in statutory and Islamic law. While existing legal frameworks offer mechanisms for negotiated and coercive acquisitions, ambiguities in interpretation and enforcement have led to inconsistent judicial outcomes and significant financial liabilities for the state. A clearer delineation of legal principles, harmonized statutory provisions, and the establishment of specialized adjudication bodies could enhance the predictability, fairness, and efficiency of property acquisition processes in public infrastructure projects.

## References

- Adl, M., & Katouzian, N. (1963). *Civil Law Legal Acts (Contract and Unilateral Obligations)*. Tehran: Amir Kabir Publishing Tehran: Sherkat Sahami Enteshar Publishing.
- Al-Makki Al-Amili, S. a.-D. M. (1996). *Al-Qawa'id wa al-Fawa'id* (Vol. 1). Qom: Maktaba al-Mufid.
- Al-Tusi, M. i. H., & Muhammad, A. (1972). *Tahdhib al-Ahkam* (Vol. 3). Tehran: Dar al-Kitab al-Islamiyyah.
- Beheshtian, S. M. (2008). *Examining the Order Governing Property Rights Against Public Municipal Plans*. Tehran: Tarh-e Novin Andisheh Publishing.
- Heidarnia Delkhosh, T. (2002). Stages of Purchasing and Acquiring Land and Properties by Municipalities." *Municipalities Monthly*, 5(46), 21-40.
- Ibn Qudamah, M. a.-D. (2024). *Al-Mughni* (Vol. 5). Beirut: Dar al-Kitab al-Arabi.
- Kamyar, G. (2008). *Urban Law and Urban Planning*. Tehran: Majd Publishing.
- Katouzian, N. (2002). *Legal Acts (Contract and Unilateral Obligations)*. Tehran: Sherkat Sahami Enteshar Publishing.
- Mohaghegh Damad, S. M. (2003). *Jurisprudential Rules in Civil Law (Ownership and Responsibility)* (Vol. 2). Tehran: Islamic Sciences Publishing Center.
- Rezaei, J., & Yazdanzadeh, A. (2007). Legal Consultation." *Municipalities Monthly*, 8(81), 36-41.
- Sabzevari Najafi, M. (1852). *Al-Jadeed fi Tafsir al-Qur'an al-Majeed*. Beirut: Al-Ta'aruf Publications.
- Salehi, H. (2004). Legal Obligations of the Government and Municipalities in Land and Property Acquisition." *Municipalities Monthly*, 6(64), 10-42.
- Shahidi, M. (2003). *Civil Law (Formation of Contracts and Obligations)*. Tehran: Majd Publishing.
- Tabatabaei, S. M. S., & Safian Esfahani, E. (2012). The Nature of the Municipality's Agreement with Property Owners for Implementing Development Projects." *Judiciary Law Journal*, 76(78), 47-76.