

رای وحدت رویه در خصوص مطالبه خسارت از شهرداری

رای وحدت رویه شماره ۷۴۷ دیوان عالی کشور

... "در مواردی که مالکان اراضی تصرف و تملک شده از سوی شهرداری، بهای آن اراضی را مطالبه می کنند بدون اینکه مدعی تخلف و نقض قانون از سوی شهرداری در اقداماتی که انجام داده، باشند دعوی موضوعاً از شمول مقررات بندهای ۱ و ۲ و تبصره ۱ بند ۳ ماده ۱۰ قانون یاد شده خارج است و دادگاه باید به دعوی رسیدگی و حکم مقتضی صادر نماید"

رای وحدت رویه شماره ۷۴۷ هیأت عمومی دیوان عالی کشور در مورد مطالبه بهای اراضی تصرفی شهرداری ها
مقدمه

جلسه هیأت عمومی دیوان عالی کشور در مورد پرونده وحدت رویه ردیف ۳۸/۹۴ رأس ساعت ۸:۳۰ روز سه شنبه مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ به ریاست حضرت حجت الاسلام والمسلمین جناب آقای حسین کریمی رئیس دیوان عالی کشور و حضور حضرت حجت الاسلام والمسلمین جناب آقای سید احمد مرتضوی مقدم نماینده دادستان کل کشور و شرکت آقایان رؤسا، مستشاران و اعضای معاون کلیه شعب دیوان عالی کشور، در سالن هیأت عمومی تشکیل شد و پس از تلاوت آیاتی از کلام الله مجید و قرائت گزارش پرونده و طرح و بررسی نظریات مختلف اعضای شرکت کننده در خصوص مورد و استماع نظریه نماینده دادستان محترم کل کشور که به ترتیب ذیل منعکس می گردد، به صدور رای وحدت رویه قضایی شماره ۱۳۹۴/۱۰/۲۹.۷۴۷ منتهی گردید.

الف: گزارش پرونده

احتراماً معروض می دارد: بر اساس گزارش دادرس محترم شعبه دهم دیوان عدالت اداری که در تاریخ ۱۳۹۴/۹/۷ به شماره ۸۹۵۵ در دبیرخانه وحدت رویه ثبت شده است در پرونده های کلاسه ۷۰۰۰۱۰ و ۷۰۰۶۰۷ شعب هفدهم و هجدهم دادگاه های تجدیدنظر استان های آذربایجان شرقی و تهران با اختلاف استنباط از تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری آراء متفاوت صادر شده است که خلاصه جریان آنها به شرح ذیل گزارش می شود:

الف. به دلالت محتویات پرونده کلاسه ۷۰۰۰۱۰ شعبه هفدهم دادگاه تجدیدنظر استان آذربایجان شرقی دو نفر به اسامی ۱. شهبلا ۲. علیرضا با وکالت آقای مقصودپور به خواسته الزام به پرداخت بهای روز کارشناسی چند قطعه زمین به طرفیت شهرداری منطقه ۳ تبریز اقامه دعوی کرده اند که بعد از ثبت به شعبه هفتم دادگاه عمومی حقوقی شهرستان تبریز ارجاع شده و این شعبه به موجب دادنامه ۷۰۰۲۸۵. ۱۳۹۴/۳/۱۸ با عنایت به لایحه دفاعیه نمایندگان خوانده، نظر به اینکه مرجع رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص و استحقاق یا عدم استحقاق مالکین اراضی و املاک به دریافت معوض یا بهای اراضی واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها، دیوان عدالت اداری است و در پرونده حاضر هم تصدیق از دیوان عدالت اداری از سوی خواهان ارائه نشده است و از سوی دیگر طرح دعاوی اشخاص متعدد در یک دادخواست صحیح نبوده و اینکه کدام یک از مناطق شهرداری مرتکب تخلف شده معلوم نمی باشد لذا به استناد ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ و رای وحدت رویه ۱۳۸۷/۳/۲۶. این مرجع و ماده ۲ قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور مدنی قرار عدم استماع دعوی صادر و اعلام کرده که شعبه هفدهم دادگاه

تجدیدنظر استان مربوط به موجب دادنامه ۷۰۰۶۴۴.۱۶/۶/۱۳۹۴ صادر شده در پرونده مرقوم به شرح ذیل اتخاذ تصمیم کرده است:

«در مورد تجدیدنظرخواهی آقای علیرضا و شهلا هر دو کاغذیان با وکالت آقای یعقوب مقصودپور به طرفیت شهرداری منطقه ۳ تبریز نسبت به دادنامه شماره ۱۳۹۴.۰۰۲۸۵ شعبه ۷ دادگاه عمومی حقوقی تبریز که به موجب آن در مورد دعوی تجدیدنظرخواهان‌ها به طرفیت تجدیدنظرخوانده به خواسته الزام به پرداخت بهای روز کارشناسی قطعه زمین‌های دارای پلاک مرقوم در دادنامه قرار عدم استماع دعوی صادر شده است. نظر به اینکه از ناحیه تجدیدنظرخواهان اعتراض مؤثری که منطبق با ماده ۳۴۸ قانون آیین دادرسی مدنی بوده و اساس دادنامه تجدیدنظرخواسته را مخدوش و موجبات نقض آن را فراهم نماید، معمول نگردیده و بر نحوه رسیدگی دادگاه از حیث رعایت قواعد شکلی آیین دادرسی ایراد و اشکال اساسی وارد نمی‌باشد، لهذا دادگاه به استناد ماده ۳۵۳ قانون مرقوم با رد دعوی تجدیدنظرخواهی دادنامه تجدیدنظرخواسته را عیناً تأیید و استوار می‌نماید. این رأی قطعی است.»

ب. طبق محتویات پرونده کلاسه ۷۰۰۶۰۷ شعبه هجدهم دادگاه تجدیدنظر استان تهران، آقای محمدرضا عربی و خانم سادات حسینی به وکالت از چهارده نفر مالکین مشاعی به طرفیت شهرداری منطقه ۲ و شهرداری تهران به خواسته صدور حکم به پرداخت بهای روز یک قطعه زمین موضوع پلاک ثبتی ۲۳۹۵/۸۷۰۷۱ بخش ده تهران با جلب نظر کارشناس، به انضمام کلیه هزینه‌های دادرسی اقامه دعوی کرده‌اند که پس از ثبت به کلاسه ۷۰۰۳۰۷، موضوع در شعبه بیست و هفتم دادگاه عمومی حقوقی مطرح شده و این شعبه به موجب دادنامه ۷۰۰۶۰۶. ۱۳۹۱/۶/۲۵ پس از احراز مالکیت موکلین در پلاک موصوف و تصرفات شهرداری در آن، و اینکه خواهان‌ها شکایتی نسبت به تصرفات خوانده ندارند تا به دیوان عدالت اداری مراجعه کنند و در جایی که از اقدامات شهرداری شکایتی نداشته باشند، دفاع شهرداری به لزوم مراجعه آنان به دیوان عدالت اداری صرفاً موجب اطاله دادرسی خواهد شد، شهرداری تهران را جمعاً به پرداخت ۳۹/۲۰۰/۰۰۰ ریال به عنوان اصل خواسته، در حق خواهان‌ها، به نسبت سهام آنان محکوم و از بابت پرداخت هزینه دادرسی و حق الوکاله نیز حکم مقتضی صادر کرده است که پرونده پس از اعتراض به شعبه هجدهم دادگاه تجدیدنظر استان تهران ارجاع و نهایتاً به موجب دادنامه ۸۰۰۶۸۹. ۱۳۹۳/۵/۲۹ صادر شده، در پرونده کلاسه مرقوم با تأکید به اینکه ایراد تجدیدنظر خواه به صلاحیت دادگاه و تمسک به رأی وحدت رویه شماره ۹۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وارد نمی‌باشد زیرا بنا به تصریح اصول ۱۵۷ و ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دادگستری مرجع تظلمات عمومی است و رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای شعب این مرجع لازم‌الرعايه است و محاکم دادگستری مکلف به تبعیت از آن نیستند، تجدیدنظرخواهی شهرداری تهران را نسبت به رأی معترض‌عنه مردود اعلام نموده و آن را مورد تأیید قرار داده است.

با توجه به مراتب مذکور در فوق چون شعبه هفتم دادگاه عمومی حقوقی تبریز در اجرای تبصره یک ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ مراجعه به دیوان عدالت اداری برای احراز تخلف شهرداری در تصرف زمین‌های دیگران، برای اجرای طرح‌های مورد نیاز را لازم و دعوی خواهان‌ها را به علت عدم اجرای مقررات تبصره این ماده غیرقابل استماع دانسته و شعبه هفدهم دادگاه تجدیدنظر استان آذربایجان شرقی نیز آن را تأیید کرده است ولی در نظیر مورد، شعبه بیست و هفتم دادگاه عمومی حقوقی تهران بدون اینکه مراجعه به دیوان عدالت اداری را لازم بداند، وارد رسیدگی شده و حکم ماهوی صادر کرده و شعبه هجدهم دادگاه تجدیدنظر استان تهران هم آن را مورد تأیید قرار داده است و با این ترتیب با اختلاف استنباط دادگاه‌های تجدیدنظر استان‌های مرقوم از تبصره یک ماده ۱۰ قانون فوق‌الاشعار آراء متفاوت صادر شده است، لذا با

استناد به ماده ۴۷۱ آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، طرح قضیه را برای صدور رأی وحدت رویه قضایی درخواست می‌نماید.

معاون قضایی دیوان عالی کشور. حسین مختاری

ب: نظریه نماینده دادستان کل کشور

«احتراماً؛ درخصوص گزارش وحدت رویه شماره ۳۸/۹۴ به شرح ذیل اظهارنظر می‌نمایم:

قانونگذار در تبصره یک ماده ۱۰ در مقام تعیین صلاحیت دادگاه‌های عمومی نیست بلکه در مقام نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به خسارات مورد مطالبه است.

مشروط شدن تعیین خسارت به صدور رأی در دیوان عدالت ناظر به جایی است که قبلاً از بابت تظلم‌خواهی شکایتی در دیوان عدالت مطرح شده باشد لذا وقتی چنین شکایتی مطرح نشده و خواسته صرفاً مطالبه وجه است صلاحیت دادگاه عمومی به قوت خود باقی است.

بنابراین رأی شعبه بیست و هفتم دادگاه عمومی حقوقی تهران که مورد تأیید شعبه هجدهم دادگاه تجدیدنظر استان تهران و مشعر بر این نظر است، صائب و مورد تأیید می‌باشد».

ج: رأی وحدت رویه شماره ۱۳۹۴/۱۰/۲۹۷۴۷ هیأت عمومی دیوان عالی کشور

نظر به اینکه یکی از شرایط برقراری مسئولیت مدنی، وجود تقصیر است، لذا در اینگونه موارد به عنوان مقدمه صدور حکم به جبران خسارت، باید وجود تقصیر و تخلف و ورود خسارت احراز گردد و سپس دادگاه میزان خسارت را تشخیص دهد و حکم به جبران آن صادر نماید که احراز تخلف مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، بر اساس تبصره ماده مرقوم برعهده دیوان است. بدیهی است در مواردی که مالکان اراضی تصرف و تملک شده از سوی شهرداری، بهای آن اراضی را مطالبه می‌کنند بدون اینکه مدعی تخلف و نقض قانون از سوی شهرداری در اقداماتی که انجام داده، باشند دعوی موضوعاً از شمول مقررات بندهای ۱ و ۲ و تبصره ۱ بند ۳ ماده ۱۰ قانون یاد شده خارج است و دادگاه باید به دعوی رسیدگی و حکم مقتضی صادر نماید. بر این اساس، رأی شعبه هجدهم دادگاه تجدیدنظر استان تهران که با این نظر مطابقت دارد به اکثریت آراء صحیح تشخیص داده می‌شود. این رأی طبق ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها و سایر مراجع، اعم از قضایی و غیر آن لازم‌الاتباع است.

هیأت عمومی دیوان عالی کشور

ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری :

صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف. تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه ها و سازمانها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها

ب. تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آنها

۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی

مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها

۳. رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی

تبصره ۱. تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است.

تبصره ۲. تصمیمات و آراء دادگاهها و سایر مراجع قضائی دادگستری و نظامی و دادگاههای انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی باشد.