

مصادیق عدم مسئولیت دولت در قبال اعمال تصدی

(تاریخ دریافت ۱۴۰۱/۰۷/۱۵، تاریخ تصویب ۱۴۰۱/۱۲/۱۸)

مهدی نیک پی

فارغ التحصل رشته حقوق

(گرایش حقوق عمومی)

چکیده

ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی به صراحت به اصل جبران پذیری خسارات ناشی از عملکرد دولت اشاره دارد در هر جامعه ای دولت برای رسیدن به اهداف مورد نظر خویش وظایف، مأموریت ها و تکالیفی را بر دوش دارد که با وسایل، ابزار و تشکیلاتی خاص، همراه با نیروی مجهز انسانی که در خدمت دارد، در جهت تحقق آن اهداف فعالیت گسترده ای در پیش رو دارد. این گستردگی فعالیت روزمره دولت و سازمان هایش در هر سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه، با توجه به اینکه ابزار و وسایل گوناگونی در خدمت گرفته، نیز خطرات و خساراتی را به دنبال دارد. اصل مسلم حقوقی که هر خسارتی را جبران پذیر می داند و اعلام می دارد نباید هیچ زیانی بی جبران بماند، امکان طرح و اقامه دعوای مسئولیت مدنی را علیه هر شخصی، خواه حقیقی یا حقوقی و خواه وابسته به حقوق خصوصی یا عمومی، به شخص زیان دیده می دهد. اصل بر این است که هر کس ضرری بر دیگری وارد کرد باید آن را جبران کرد اما این اصل طبق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی با استثنائاتی مواجه شده، از این ماده استنباط می شود که در خصوص خسارات ناشی از اعمال حاکمیت در صورتی که دو شرط موجود باشد دولت از جبران زیان و پرداخت خسارت معاف خواهد بود. اول اینکه دولت در مقام اعمال حاکمیت باشد و دوم آن که، آن عمل حسب ضرورت و طبق قانون برای تأمین منافع اجتماعی به عمل آید.

مقدمه

پذیرش مسئولیت مدنی دولت و مستخدمان آن در حقوق ایران به دو دلیل بسیار گسترده تر از کشورهای مطرحی مانند فرانسه و آلمان و انگلیس است. نخست به این دلیل که این مسئولیت از حیث سازمانی و نیز از حیث موضوعی شامل مراجع و صلاحیت های شده که در مواردی در این کشورها از مسئولیت معاف بوده و یا با تحقق شرایط دشواری به مسئولیت می انجامد، مسئولیت دستگاه قضایی، نیروهای مسلح، سازمان مالیاتی کشور و مسئولیت ناشی از قاعده گذاری از این جمله اند که قانونگذار ایرانی به هیچ تمایزی آن ها را مورد شناسایی قرار داده و حتی در مواردی مانند مسئولیت نیروه های مسلح نظامی ترجیحی به نفع زیان دیده برقرار کرده است. دلیل دوم آن است که قانونگذار کشور به دلیل عدم تمایز میان اعمال دولت صلاحیت هایی که در دیگر نظام ها، قابلیت فرو کاسته شدن به مصونیت دارند و یا حداقل حاشیه های منجر به معافیت دولت و مستخدمان آن را مورد شناسایی قرار نداده است این دسته ها از حیث کمی حجم غالب و زیان آور اعمال دولت و مستخدمان آن را تشکیل می دهند. تحولات صورت گرفته در حقوق کشورهای دیگر، اگرچه بر دامنه ی مسئولیت دولت افزوده ولی مصونیت دولت، کماکان بخشی بسیار گسترده تری از حقوق حاکم بر مسئولیت مدنی دولت و مستخدمان آن را تشکیل می دهد و کماکان گستره ی پذیرش این مسئولیت در آن ها نیز محدودتر از حقوق ایران است. درحقوق ایران، قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ و در ماده ۱۱ صراحتاً به اصل جبران پذیری خسارات ناشی از عملکرد و اقدامات دولت (قوه مجریه) اشاره دارد و اعتقاد بر این است که لزوم جبران خسارتی که برخلاف حق به دیگری وارد آمده است یکی از اصول مسلم حقوقی می باشد که مورد توجه هر حقوقدانی است. به تعبیری هر تلف و هر زیانی که به وسیله عمل دیگری تحقق یابد، خواه منشا آن بی احتیاطی، اهمال یا عدم اطلاع از امری که دانستن آن لازم است یا خطاهای مشابه (هر چند بسیار سبک) باشد باید به وسیله کسی که بی احتیاطی یا خطای دیگری داشته جبران شود؛ زیرا این عمل ظلمی است که اعمال شده هر چند که فاعل قصد اضرار نداشته باشد. همچنین اصول حقوقی و عدالت اقتضاء است که اشخاص حقیقی در صحنه های اجتماعی و اقتصادی اگر خسارت و زیانی وارد آورند یا قانونی را نقض و مرتکب جرمی شوند باید متحمل مجازات یا پرداخت خسارت

شوند. در مورد اشخاص حقوقی خواه دولت یا غیر آن باید چنین عمل شود. اصل وحدت احکام شخص حقیقی و شخص حقوقی که در ماده ۵۸۸ قانون تجارت، به گونه ای انعکاس یافته که مؤید آن امر می باشد. با توجه به تصریح ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، برای شناخت مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنانش باید دو مسئله اساسی را از هم تفکیک نمود. اول تفکیک تقصیر شخصی از تقصیر اداری؛ زیرا به موجب ماده یاد شده، کارمند دولت، مسئول و پاسخگوی تقصیر شخصی خود است و تقصیر اداری یا ناشی از نقص وسایل اداره، بر عهده دولت است. دوم تفکیک عمل حاکمیت از عمل تصدی است؛ زیرا دولت نسبت به اعمال حاکمیت مسئولیتی ندارد و در اعمال تصدی می تواند مسئول باشد یعنی مختار است نه مجبور به مسئولیت. در هر صورت تشخیص این موضوع با دادگاه است که در صورت احراز مسئولیت حکم لازم را صادر می نماید. هرگاه کارمند عمل اداری را به منظور اجرای وظیفه و دست یابی به هدفی که اداره از او خواسته است، انجام دهد و در این راه مرتکب خطای سبک و غیر عمدی گردد، تقصیر او اداری محسوب شده و دولت مسئول جبران خسارت است. ولی اگر رفتار زیان بار او برای انجام وظیفه نباشد و عمداً صورت پذیرد، یک تقصیر شخصی به شمار می رود. همچنین هرگاه رفتار او خطای فاحش باشد، در این صورت نیز در حکم عمد بوده و ضمان آور خواهد بود. اعمال مربوط به حاکمیت دولت، اعمالی هستند که در انجام آنها دولت حاکم و قدرت مطلق است و به وسیله آنها به مردم فرمان می دهد و تحکم می کند. مثلاً وضع قانون و آیین نامه و یا برقراری مالیات و عوارض و یا سلب مالکیت از بعضی افراد که بدیهی است در اعمال این اعمال افرادی متضرر می شوند. در چنین حالتی دولت مسئولیت مدنی جبران ضرر و زیان وارده به افراد را ندارد. در مسئولیت مدنی اصل بر مسئولیت کسی است که مرتکب تقصیر شده است و در مورد کارکنان و مستخدمین دولت ماده ۱۱ مسئولیت مدنی تعیین تکلیف کرده است اما در این ماده با استثنائاتی بر می خوریم که موضوع مقاله مذکور می باشد که به موارد آن می پردازیم.

بخش اول: عدم مسئولیت دولت در قبال اموال و املاک

در این بخش به بررسی قانون نحوه تملک و خرید اراضی و قانون راه و راه آهن می پردازیم.

گفتار اول: قانون تملک اراضی

دولت که عهده دار اداره کشور است، وظایف مختلفی دارد، گاهی برای اجرای این وظایف نیاز به زمین پیدا می کند. از جمله آن ها می توان به ایجاد، معابر، پارک ها، دکل های برق و لوله های گاز اشاره کرد. ممکن است زمین مورد نیاز، متعلق به دولت نباشد و مالک خصوصی داشته باشد. در این صورت، انجام وظیفه دولت با حقوق مالکانه اشخاص تراحم دارد؛ چرا که از طرفی برای اجرای این طرح ها می بایست از زمین های متعلق به افرادی که اراضی آن ها در طرح واقع شده استفاده شود و از طرف دیگر، مالکیت و حقوق افراد بر اموال خویش دائمی، مطلق و منحصراً به مالک است و نمی توان در مال غیر تصرف کرد. در این وضعیت قانون گذار در مقام حل تراحم وارد می شود و به گونه ای تعیین تکلیف می کند که هم دولت که نماینده جامعه است بتواند وظایف خود را در راستای اداره جامعه انجام دهد و هم تعرض نسبت به حقوق مالکانه اشخاص به حداقل ممکن کاهش یابد. قوانین متعددی برای رسیدن به این امر مهم تصویب شده است که مهم ترین آن ها «قوانین مربوط به نحوه تملک و خرید املاک و اراضی می باشد.

بند اول: محدود بودن تملک بر اموال به موارد منصوص

با توجه به اصل اولیه تسلیط و اصل احترام به مالکیت های مشروع، آنچه مسلم است این است که اصولاً قوانین تجویز کننده تملک اراضی و املاک اشخاص به عنوان احکام ثانویه که واجد طبع استثنایی هستند، شناخته می گردند. بر همین منوال، چنانچه به طور صریح، اختیار تملک از دولت سلب شده باشد و یا با وجود قوانین متعدد، دولت از اعمال یک نوع از قانون مجوز ممنوع شده باشد و یا حتی اختیار تملک به طور صریح به دولت اعطا نشده باشد، این سوال پیش می آید که آیا این قوانین تاب تفسیر موسع را دارند؟ و یا اصولاً در این موارد باید به اصل رجوع کنیم؟ در این زمینه برای پاسخ بایستی به رویه قضایی مراجعه می شد. به موجب ماده ۹ قانون زمین شهری، وزارت مسکن و شهرسازی مکلف گردیده است که زمین های مورد نیاز برای مسکن و خدمات عمومی را ضمن استفاده از کلیه اراضی موات دولتی در شهرهایی که به پیوست این قانون به دلیل عدم تکافوی اراضی مذکور در این شهرها، ضرورت آن حتمی است به ترتیب از زمینهای بایر و دایر شهری تامین نماید. در بندهای سه گانه ذیل ماده، مواردی را برای اجرای ماده یادشده پیش بینی نموده است که کلاً عبارت است از

تفکیک و فروش توسط وزارت مسکن، ایجاد تاسیسات عمومی و عمرانی و اداری و حفاظت از میراث فرهنگی. تبصره ۹ ذیل ماده یاد شده متضمن ضرورت واگذاری مازاد بر هزار متر اراضی ملکی بایر یا دائر خود به قیمت منطقه ای به دولت شده اند. به موجب تبصره ۱۱ ماده یاد شده مهلت اجرای یاد شده ۵ سال تعیین گردیده بود که منقضی گردیده است. لیکن براساس اصل پیش گفته محدود بودن تملک به موارد منصوص، زویه قضایی در این زمینه تصمیماتی را اتخاذ و اقدامات تملیکی دولت را باطل نموده است. ابطال اقدامات دولت به لحاظ تعدی از حدود نص مقرر در قانون یاد شده بوده است: از جمله اینکه به موجب دادنامه شماره ۱۱۳-۱۱۴-۱۱۵ هیات عمومی دیوان عدالت اداری که در روزنامه رسمی شماره ۱۴۶۹۳-۲۶/۵/۱۳۷۴ درج شده، اعلام گردیده است که با تثیب مالکیت اعیانی، تملک زمین توسط شهرداری به استناد ماده ۹ و قسمت آخر ماده ۵ قانون زمین شهری و جاهت قانونی ندارد. واضح است که حدود اختیارت سازمان مجری طرح، اراضی واجد اعیان از شمول ماده ۹ خارج بوده است. همچنین با عنایت به موارد یاد شده براین اساس ماده یاد شده ابطال گردیده است. ابطال اقدامات اجرایی مذکور به معنی بطلان تودیع وجه در صندوق دولت نیز بوده است. همچنین در خصوص تعدی دولت از مصادیق ماده یاد شده یعنی اراضی دایر و بایر رای جالبی از هیات عمومی دیوان عدالت اداری اصدار یافته است. به موجب دادنامه شماره ۱۲۵ مورخ ۱۸/۴/۱۳۶۹ باغات را از شمول نص قانونی ماده ۹ قانون زمین شهری خارج دانسته است و لذا امارت تملکی دولت را که به موجب ماده ۹ قانون یاد شده باغ را تملک نموده بود ف باطل اعلام نموده است. نتیجه منطقی این آراء رعایت دقیق موارد منصوص می باشد که حکایت از این دارد که در صورتی که دولت از موارد منصوص، تخلف نماید این اقدامات صحیح بوده و علی الصول تملک به طریق فوق باطل تلقی می گردد. (کامیار، ۱۴۰۰: ۱۰۰) بر همین مبنا آنچه گفته شد، اصولاً قوانین تجویز کننده تملک اراضی مورد نیاز دولت، تاب تفسیر موسع را نداشته و در این زمینه به حدود منصوص در قانون اکتفا می گردد.

بند دوم: ضرورت تشریفات قانونی و تامین اعتبار

اصولاً حق دولت در تملک قهری اراضی و املاک متعلق به اشخاص، حقی استثنایی تلقی می گردد، رعایت مقررات قانونی الزام آور است. این مقررات به طور عام در قانون نحوه خرید و

تملك پيش بينى شده است. در ماده ۱ قانون نحوه خريد و تملك اراضى و املاك براى اجراى برنامه هاى عمومى، عمرانى و نظامى دولت اصول اوليه تملك به شرح ذيل آمده است:

۱- وجود سمت

كه عنوان وزارتخانه، موسسه يا شركت دولتى يا وابسته به دولت و سازمان هاى كه شمول قانون نسبت به آن ها مستلزم ذكر نام است. استفاده از تعابير فوق به راحتى مشخص مى شود كه در صورت عدم صدق عنوان هاى مذكور بر سازمان مجرى، امكان تملك توسط سازمان مذكور موجود نمى باشد بنابر اين چنانچه اداره اوقاف محل كه براساس ماده ۱ قانون تشكيلات و اختيارات اوقاف و امور خيريه متصدى موقوفه مجهول لتوليه است، براى توسعه و احيا موقوفه نياز به ملك مجاور داشته باشد، از آنجا كه عمل اداره اوقاف در اين زمينه به منزله شخصى عادى و غيردولتى صورت مى پذيرد، چنين تملكى بر مبنائى قانون مذكور صحيح نمى باشد. و لذا حتى اگر به استناد قانون ياد شده اقدامى صورت گيرد، اقدام مذكور فاقد اثر قانونى است.

۲- احراز ضرورت اجراى طرح

در ماده ۲ قانون ياد شده به اين امر اشاره شده است و مقرر گرديده است كه: برنامه هاى مذكور در ماده ۱ شامل برنامه هاى است كه اجراى به موقع آن ها براى امور امنيتى و عمومى دستگاه اجراى لازم و ضرورى باشد. ضرورت اجراى طرح بايد به تاييد و تصويب بالاترين مقام اجراى دستگاه اجراى رسيده باشد و اصولاً تعيين ضرورت از جمله اختيارات دستگاه اجراى است، و به لحاظ تخصصى بودن آن ها، اشخاص از اثبات خلاف آن عاجز باشند. اما اين اعطا اقتدار وسيع به دولت ممكن است متضمن تالى فاسد باشد، به اين طريق كه سازمان دولتى ابتدا با اعلام وقوع ملك در طرح، آن را به طريقى دولتى تملك كند و سپس جهت ساخت مسكن براى پرسنل خود، آن را به ايشان واگذار كند، به نظر مى رسد هدف متضمن دوام و يقاء طرح باشد. در اين حالت ممكن است، شخص مالك را محق در اثبات عدم ضرورت تلقى نمود.

۳- منحصر به فرد بودن اراضى

این ضرورت از تبصره ماده ۲ قانون یاد شده استفهام می شود، چه دستگاه اجرایی موظف است برای اجرای طرح، حتی المقدور از اراضی ملی شده یا دولتی استفاده کند. عدم وجود این قبیل اراضی باید حسب مورد به تایید وزارت جهاد کشاورزی یا سازمان عمران اراضی شهری و... برسد. البته باید بر این اعتقاد بود که در صورتی که زمین مورد نظر واجد خصوصیتی باشد که ضرورتاً باید طرح در محدوده آن اجرا گردد، اخذ گواهی های یاد شده، موضوعیت خویش را از دست بدهد. فی المثل عبور خط مترو از محل های معین که براساس محاسبات دقیق تعیین می شود و یا ایستگاه ماهواره.

۴ - تامین اعتبار قبلی مورد نیاز جهت تملک

این شرط نیز در ماده ۱ قانون فوق الذکر مقرر شده است و اقدام دولت را منوط به تامین اعتبار توسط سازمان اجرایی و یا سازمان برنامه و بودجه نموده است. سوال اینجاست که در صورتی که به هر دلیل ثابت شود که اعتبار مورد نیاز تامین نگردیده است، آیا اقدامات تملکی دولت باطل خواهد شد یا مالک صرفاً مستحق دریافت ارزش اراضی خواهد بود؟ در این زمینه باید قائل به تفکیک زمانی شد، ضمن این که براساس تبصره ۲ ماده ۳ اماره ای برای انصراف از طرح پیش بینی شده است.

توافق مندرج در ماده ۳ «تبصره ۲» دولت را مکلف می نماید که ظرف ۳ ماه نسبت به خرید ملک اقدام نماید و خسارات مذکور را نیز پرداخت کند و یا آنکه انصراف خود را از تملک کتباً به مالک اعلام نماید. به هر حال عدم اقدام به خرید یا اعلام انصراف، به منزله انصراف تلقی شده است، اما در خصوص آن دسته از اراضی که قبل از تصویب قانون یاد شده یعنی سال ۱۳۵۸ تصرف شده اند مقنن دیدگاه و نظری دیگر اتخاذ نموده است به استناد ماده ۱۰ آن قانون، در خصوص اراضی سابق التصرف که دولت مکلف به پرداخت وجه آن بوده است، مقنن سه گونه از اموال را شناسایی کرده است: الف - ارزش اعیانی احداثی در این اراضی طبق مقررات این قانون تقویم و نقداً پرداخت می گردد. واضح است که در این زمینه پرداخت باید بر اساس نرخ روز صورت پذیرد نه براساس قیمت زمان تصرف. ب - بهای زمین های موات و جنگلها و مراتع وجهی پرداخت نخواهد شد. فلسفه قسمت اخیر نیز تعلق این گونه اراضی به عموم جامعه مسلمین تحت عنوان انفال است که در اختیار ولی فقیه قرار می گیرد و

به روش اقطاع مورد بهره برداری قرار می گیرند. بنابراین صرف عدم تامین اعتبار را نمی توان دلیل بطلان طرح قرار داد. خاصه آن که در دادنامه شماره ۱۱۴ - ۲۰ / ۶ / ۱۳۷۲ هیات عمومی دیوان عدالت اداری به این امر صحنه گذاشته شده است. در رای موصوف آمده است که: مستفاد از مقررات مذکور در رای شعبه ششم دیوان عدالت اداری این است که مجریان طرح و دستگاه های اجرایی، باید حقوق صاحبان اراضی مشمول طرح را بر اساس مقررات کارشناسی و بر مبنای بهای روز تادیه نمایند. در موردخ ۲۰ / ۲ / ۱۳۸۸ قانونگذار با الحاق یک تبصره به ماده ۱ لایحه قانونی تملک، صرفاً به منظور جبران بی دقتی ماموران دولتی در اجرای صحیح قوانین، این اصل را تا حدودی کم اثر نموده است. به موجب مقرر یاد شده مرقوم به قانون الحاق یک تبصره به ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸، چنانچه اقدامات دستگاه اجرایی مبنی بر مالکیت قانون به موجب احکام لازم اجرای قضایی ابطال گردیده یا می گردد، دستگاه مربوط موظف است املاک یاد شده را به مالک مسترد کند لیکن در مقرر مذکور امکان جلوگیری از خلع ید و قلع و قمع نیز پیش بینی و مهلت شش ماه ای به دولت اعطا گردیده است. (بهشتیان، ۱۳۹۰: ۱۲۰)

۵- ضرورت رعایت مدت قانونی جهت تملک

اصولاً اجرای طرح و عدم پرداخت به موقع ارزش آن ممکن است خسارات جبران ناپذیری را متوجه مالک نماید به همین دلیل مقنن شرایط خاصی را در این زمینه مقرر نموده است: از تبصره ذیل ماده ۹ قانون یاد شده، چنانچه قبل از تملک و پرداخت ارزش اراضی، سازمان اجرایی با اثبات ضرورت اجرای طرح اقدام به تصرف آن نماید، مکلف گردیده است که ظرف سه ماه نسبت به پرداخت ارزش اقدام نماید. در صورت عدم اقدام به موقع، مقنن چهره ای از امکان تعلیق طرح را مقرر نموده است: به موجب تبصره ذیل ماده یاد شده، مالک می تواند در صورت عدم پرداخت وجه، با مراجعه به دادگاه صالحه مطالبه ارزش اراضی خود را بنماید در صورتی که طرح به اتمام نرسیده باشد، می تواند تقاضای توقیف عملیات اجرایی طرح را تا زمان پرداخت بها را به دادگاه صالح تقدیم می نماید. بعضاً مشاهده می شود که سازمان های دولتی با مکاتبه با شهرداریها، وجود طرح آتی در اراضی و املاک اشخاص را

اعلام می نمایند و نهایتاً بدین وسیله بدون پرداخت ارزش روز اراضی یاد شده، اشخاص را از اعمال حقوق مالکانه خویش از جمله ساخت و ساز و یا نقل انتقال باز می دارند. از آنجایی که این گونه از اعلام طرح، مغایر با اصل تسلیط تلقی می گردد، مقنن راه و چاره را در وضع مقرره ای خاص دیده است، به موجب قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری های مصوب ۱۳۶۷، این محدودیت برای سازمان اجرایی پیش بینی شده است. به موجب این ماده واحده، سازمان اجرایی پیش بینی شده است. به موجب این ماده واحده، سازمان مجری طرح مکلف گردیده است که پس از اعلام رسمی طرح، حداکثر ظرف ۱۸ ماه نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال رسمی و پرداخت بها یا عوض آن، طبق قوانین مربوطه اقدام نمایند. (کامیار، ۱۴۰۰: ۱۶۶)

این تکلیف سازمان دولتی را متعهد به پرداخت ارزش روز اراضی و یا اعلام انصراف از طرح می نماید لیکن تبصره ذیل آن ماده واحده سقفی ۱۰ ساله را پیش بینی نموده بود که در صورت اجرای مذکور به مدتی بالغ بر ده سال موکول شده باشد، مالک از کلیه حقوق مالکان برخوردار و حق احداث بنا را خواهد داشت و اگر طرح یاد شده قبل از ۱۰ سال شروع گردد، به هنگام صدور پروانه ساختمان مالک تعهد می نماید که حق مطالبه هزینه احداث و تجدید بنا را نخواهد داشت. صراحت از این جهت که اعمال حقوق مالکانه اشخاص را محدود و منوط به اموری در آینده می نمود که برخلاف اصل احترام به مالکیت اشخاص بوده بر همین اساس به موجب قانون اصلاح تبصره ۱ ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها مصوب ۱۳۸۰ این مدت را به ۵ سال کاهش یافته است. (بهشتیان، ۱۳۹۰: ۸۳)

گفتار دوم: تملکات دولتی

مطابق قواعد مربوط به خرید تملک اراضی، پس از وجود شرایط ابتدایی و مقدماتی، سلسله ترتیبات قانونی برای تملک اراضی وجود دارد که مراحل مختلف تملک اراضی را تشکیل می دهد. لذا در عناوین ذیل، فرآیند ضروری برای تملک اراضی بررسی خواهد شد.

بند اول: شرایط تملک

هرگاه یک طرف عمل حقوقی شخص حقوقی حقوق عمومی باشد، تشریفات خاص و ویژه ای برای تحقق آن نیاز است. در حقیقت اینگونه اعمال حقوقی صورت تشریفاتی به خود می گیرند طوریکه عدم رعایت تشریفات مذکور موجب خلل در صحت عمل حقوقی می گردد. با توجه به این موضوع، تملک اراضی نیز مانند هر عمل حقوقی دیگری تشریفات خاصی را می طلبد که با دقت در قوانین مربوطه به ترتیب زیر قابل مطالعه است.

الف - تعیین محدوده مورد تملک و اعلام به اداره ثبت

مطابق تبصره ۲ ماده ۲ قانون نحوه خرید و تملک اراضی «اداره ثبت اسناد و املاک محل مکلف است محل وقوع و وضع ثبتی ملک را با توجه نقشه ارائه شده حداکثر ظرف ۱۵ روز از تاریخ استعلام پاسخ دهد». با دقت در تبصره مذکور دو نکته مشخص می گردد: الف - مهلت ۱۵ روز برای پاسخگویی اداره ثبت اسناد و املاک، از تاریخ استعلام دستگاه اجرایی مورد توجه است. مفهوم این سخن آن است که دستگاه اجرایی برای تملک محدوده مورد نظر باید از اداره ثبت اسناد و املاک محل استعلام نماید. این استعلام با هدف تعیین دقیق تر محل وقوع ملک و وضعیت ثبتی آن صورت می گیرد. ب - اداره ثبت اسناد و املاک با توجه به نقشه ارائه شده توسط دستگاه اجرایی محل وقوع و وضعیت ثبتی ملک را مشخص می کند. بنابراین، «دستگاه تملک کننده محل زمین محدوده مورد نظر خود را در محل مشخص نموده و قبل از انتشار آگهی تملک، نقشه محدوده را بر روی نقشه های هوایی (در شهرهایی که نقشه هوایی وجود دارد) به اداره ثبت محل ارسال می نماید، اداره ثبت مکلف است... مشخصات پلاکهای ثبتی یا تفکیکی و نقشه پلاک بندی و جریان ثبتی و نام آخرین مالک بر اساس سوابق موجود را در خصوص محدوده مورد نظر طبق صورت مجلس تنظیمی بین نماینده اداره ثبت و نماینده تملک کننده به مرجع تملک کننده ارسال نماید». بنابراین می توان اذعان داشت، یکی از شرایط تملک اراضی تعیین محدوده مورد تملک و اعلام آن به اداره ثبت اسناد و املاک برای تعیین محل وقوع و وضعیت ثبتی آن است. البته اثر دیگری که اعلام مراتب به اداره ثبت دارد، آن است که امکان انتقال توسط مالک، بعد از اعلام قصد تملک، منتفی می شود و مالک ملک خود را فقط می تواند به دولت یا شهرداریها انتقال دهد. این امر برای جلوگیری از ضرر به دولت و شهرداریها پیش بینی شده است، زیرا ممکن است دستگاه

اجرایی پس از تحمل هزینه های زیاد و صرف زمان طولانی برای انجام تشریفات قانونی تملک اراضی متوجه شود که مالک ملک خود را به شخص دیگری انتقال داده و لذا باید مراحل قبلی تجدید شود. (کامیار، ۱۴۰۰: ۸۳)

ب - اخذ نظریه کمیسیون ماده ۱۲ وزارت مسکن و شهرسازی

دستگاه اجرایی تملک کننده، باید پس از اعلام به اداره ثبت اقدام به اخذ نظریه در مورد تشخیص نوع زمین مورد نیاز بنماید. این تکلیف اگرچه در لایحه قانونی نحوه خرید تملک اراضی و املاک پیش بینی نشده است ولی با توجه به ضرورت تشخیص نوع زمین «سازمان معجری طرح تملک مکلف است قبل از انتشار آگهی تملک نقشه و مدارک لازم را جهت تشخیص نوع زمین به وزارت مسکن و شهرسازی ارسال دارد تا پس از اظهار نظر وزارت مزبور در صورت غیر موات بودن زمین آگهی تملک منتشر شود». علت تکلیف به اخذ نظریه کمیسیون ماده ۱۲ آن است که نوع زمین در تشریفات و قیمت معامله تأثیر دارد. با این توضیح که اگر زمین مورد نظر موات تشخیص داده شود نیازی به انجام معامله نیست زیرا زمین موات متعلق به دولت بوده و ملک خصوصی تلقی نمی شود. ولی در صورتی که زمین غیر موات تشخیص داده شود حسب اینکه زمین مورد نیاز بایر یا دایر باشد احکام خرید آن از حیث بهاء متفاوت می باشد و کارشناس با نظر به نظریه کمیسیون ماده ۱۲ قیمت گذاری می کند. (زرگوش، ۱۳۸۹: ۱۱۶) بنابراین اخذ نظریه کمیسیون ماده ۱۲ نیز، یکی از تشریفات قانونی و خاص تملک اراضی می باشد.

ج - اعلام تملک اراضی به اشخاص ذینفع

مطابق قانون قصد تملک اراضی باید به اشخاص ذینفع اعلام شود. اشخاص ذینفع اعم از مالک یا مالکین زمین و صاحبان سایر حقوق قانونی است. البته در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی لزوم اعلام قصد تملک، به طور ضمنی و صرفاً در مورد مالک یا مالکین پیش بینی شده است لیکن با نظر به اصول حقوقی و سایر مقررات می توان عنوان کرد که دستگاه اجرایی باید قصد تملک را به تمامی اشخاص ذینفع اعلام کند. اعلام تملک به افراد ممکن است به یکی از طرق ذیل صورت می گیرد:

۱- ابلاغ کتبی

دستگاه اجرایی معمولاً قصد تملک خود را از طریق ابلاغ کتبی به افراد اطلاع می دهد. به نظر می رسد ابلاغ کتبی شامل نامه اداری و اظهارنامه رسمی می گردد. نامه اداری باید حداقل در دو نسخه تنظیم شود. یک نسخه به صاحب حق تسلیم گردیده و در نسخه ثانی نیز رسید مبنی بر تحقق ابلاغ دریافت گردد. لیکن در مواردی که اعلام قصد تملک ممکن نباشد، موضوع از طریق ارسال اظهارنامه رسمی ابلاغ می شود. اصولاً اعلام قصد تملک از طریق ارسال اظهارنامه مطمئن تر و در موارد لازم مستند تر است. البته مفاد اظهارنامه رسمی هیچ تفاوتی با نامه اداری ندارد. اظهارنامه رسمی در سه نسخه به دستگاه اجرایی مربوطه ارسال شده و نسخه سوم نیز در بایگانی ضبط می گردد.

۲ - انتشار آگهی

در مواردی که امکان دسترسی به مالک یا مالکین و اشخاص ذینفع وجود ندارد، مراتب از طریق انتشار آگهی در یکی از روزنامه های کثیرالانتشار به اطلاع صاحبان حق می رسد. البته در آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری، این موضوع با دقت بیشتری عنوان گردیده بود. مطابق آیین نامه مذکور «در مواردی که، دستگاههای موضوع ماده ۹ قانون (زمین شهری)، نیاز به خرید اراضی بایر و دایر دارند موظفند... مراتب را از طریق اخذ رسید یا ارسال اظهارنامه رسمی به مالک یا مالکین اعلام نمایند و در صورت استنکاف یا عدم مراجعه و یا عدم دسترسی به مالک یا نا مشخص بودن نشانی مالک، از طریق درج آگهی در روزنامه های کثیرالانتشار در دو نوبت به فاصله ۱۰ روز موضوع به اطلاع عموم می رسد...» البته در برخی موارد ممکن است قصد تملک از طریق آگهی در محل به اطلاع عموم برسد. در واقع محدوده آگهی در محل کوچک تر از آگهی در روزنامه کثیرالانتشار است. ذکر این نکته ضروری است که دستگاه اجرایی در نحوه اعلام قصد تملک اجبار به پیروی از طرق خاص ندارد. در این مورد مسائل اداری، مالی و منافع دستگاه اجرایی مبنای تصمیم گیری قرار می گیرد. (بهرام زاده، ۱۳۹۹: ۱۳۸) بنابراین ملاحظه گردید که یکی دیگر از مراحل تشریفاتی تملک اراضی، اعلام قصد تملک به اشخاص ذینفع

می باشد که از طرق ابلاغ کتبی، انتشار آگهی در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار یا آگهی در محل انجام می شود.

بند دوم: تملک و اقسام آن

پس از طی مراحل تشریفاتی نوبت به انجام معامله می رسد. البته انجام معامله به توجه به ماهیت خاص تملک اراضی ممکن است با توافق صاحبان حق و یا بدون موافقت آنان انجام شود. لذا مباحث راجع به تملک (انجام معامله) در دو قسمت بررسی می شود:

الف - انجام معامله با موافقت صاحبان حق

لزوم احترام به حقوق خصوصی افراد باعث گردیده است که انجام معامله و خرید اراضی با موافقت اشخاص ذینفع طریق اولیه تملک اراضی محسوب شود. مطابق لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی «بهای عادلۀ اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق و خسارت وارده از طریق توافق بین، «دستگاه اجرایی» و مالک یا مالکین و صاحبان حقوق تعیین می گردد» توافق بین دستگاه اجرایی و اشخاص ذینفع آثار حقوقی متفاوتی دارد. مهمترین آثار حقوقی توافق عبارتند از اینکه، اولاً «در صورت توافق در مورد بهای عادلۀ هرگاه مبلغ مورد معامله یا خسارت هر یک از مالکین بیش از یک میلیون ریال نباشد «دستگاه اجرایی» می تواند رأساً نسبت به خرید ملک و پرداخت خسارت اقدام نماید و هرگاه 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 در ماده ۷۱ قانون محاسبات عمومی و در مورد شهرداریها به تصویب انجمن شهر برسد». ثانیاً، «در صورت حصول توافق، دستگاه اجرایی موظف است حداکثر ظرف سه ماه نسبت به خرید ملک و پرداخت حقوق یا خسارات اقدام و یا آنکه انصراف خود را از خرید و تملک کتباً به مالک یا مالکین اعلام نماید. به هر حال عدم اقدام به خرید یا اعلام انصراف در مدت مذکور به منزله انصراف است» (بهرام زاده، ۱۴۰: ۱۳۹۹)

بنابراین، قانونگذار در مرحله اول انجام معامله با توافق را قصد کرده است. البته نکته ای که در این جا ذکر آن ضروری است انجام توافق به صورت هبه یا صلح بلاعوض است. در این مورد مسلم است که نیازی به تقویم و ارزیابی نیست. منتهی، سؤال این است که اشخاص ذینفع واقعاً در مقابل ملک خود عوض دریافت نمی کنند؟ در پاسخ باید اذعان داشت که رویه عملی

غیر از جنبه تئوریک موضوع است، زیرا اینگونه توافق‌ها غالباً با اعطای امتیازاتی به اشخاص ذینفع صورت می‌گیرد. برای مثال، در مورد شهرداریها غالباً توافق به صورت اعطای مجوز ساخت‌بنای تغییر کاربری یا تراکم صورت می‌گیرد؛ یعنی، مالک، املاک و واگذاری در طرح را به نام شهرداری تنظیم می‌کند و شهرداری نیز با افزایش تراکم یا احداث ساختمان در باقی ملک موافقت می‌کند

ب - انجام معامله بدون توافق صاحبان حق

در مواردی که بین دستگاه اجرایی و اشخاص ذینفع توافق حاصل نمی‌شود، لازم است شیوه‌ای برای حل موضوع پیش‌بینی شود. البته با توجه به تقدم مصالح عموم اجتماع بر منافع خصوصی و فردی، طریقه حل معضل باید به سود دستگاه اجرایی که اعمال‌کننده امور مربوط به مصالح عمومی است، پیش‌بینی گردد. به عبارت دیگر قواعد و مقررات پیش‌بینی شده در این زمینه، نباید مانع تملک اراضی در جهت انجام طرح‌های عمرانی، عمومی و نظامی دولت باشد که منافع و مصالح عموم جامعه را تأمین می‌کند. به هر حال در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی با نظر به منافع عمومی و خصوصی مقرر می‌دارد: «هرگاه نسبت به تعیین بهای عادلانه اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و خسارات وارده بین دستگاه اجرایی (شهرداری) و مالک توافق حاصل نشود بهای عادلانه توسط هیأتی، مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری تعیین می‌گردد. کارشناسان یک نفر از طرف دستگاه اجرایی (شهرداری) یک نفر از طرف مالک یا صاحب حق و نفر سوم به انتخاب طرفین و در صورت عدم توافق یا استکفاف به معرفی دادگاه صالحه محل وقوع ملک انتخاب می‌شوند. رأی اکثریت هیأت مزبور قطعی و لازم‌الاجراست» (ماده ۴ قانون فوق‌الذکر) چنانچه در محلی کارشناس رسمی دادگستری وجود نداشته باشد در این حالت دستگاه اجرایی (شهرداری) یا دادگاه می‌تواند از بین کسانی که شغل و حرفه و معلومات آنها مربوط به فن معینی باشد یک نفر کارشناس انتخاب نماید. لازم به توجه است در مواردی که «مالک یا مالکین کارشناس خود را حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ اعلام دستگاه اجرایی (شهرداری) ... تعیین ننماید و یا به علت مجهول بودن مالک، عدم تکمیل تشریفات ثبتی، عدم صدور سند مالکیت، اختلاف در مالکیت، فوت مالک و موانعی از این قبیل، امکان انتخاب کارشناس میسر نباشد دادگاه صالحه محل وقوع

ملک حداکثر ظرف ۱۵ روز از تاریخ مراجعه دستگاه اجرایی (شهرداری) به دادگاه نسبت به تعیین کارشناس اقدام نماید». «هیأت کارشناسی مکلف است بر اساس مقررات و ضوابط مندرج در قانون کارشناسی مصوب سال ۱۳۱۷ و سایر مقررات مربوط حداکثر ظرف مدت یک ماه نظرات خود را دقیقاً اعلام نماید... نصف هزینه کارشناسی پرداخت شده که به عهده مالک می باشد در هنگام انجام معامله از ارزش ملک کسر می گردد». هیأت مذکور مکلف است قیمت ابنیه، املاک و اراضی را به قیمت روز تقویم و ارزیابی کند البته قانونگذار علاوه بر معیار مذکور، در برخی موارد معیارهای دقیق نیز پیش بینی کرده است. به عنوان نمونه «در مواردی که ملک محل سکونت یا ممرعاشه وی می باشد با «دستگاه اجرایی» است و در صورت بروز اختلاف تشخیص نهایی با دادگاه صالحه محل وقوع ملک است که به تقاضای هر یک از طرفین اظهار نظر خواهد کرد». (کامیار، ۱۴۰۰: ۱۴۲)

لازم به ذکر است که مطابق مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص تعیین تکلیف اراضی واگذاری دولت و نهادها مصوب ۱۳۷۱، «وزارت مسکن و شهرسازی مکلف است بهای منطقه ای زمان ابلاغ این مصوبه در خصوص اراضی غیر موات را به صاحبان حق پرداخت نماید». متأسفانه، مجمع تشخیص مصلحت نظام در یک اقدام نامناسب، بر خلاف حقوق مسلم شهروندی قانونگذاری کرده است. زیرا در مصوبات و قوانین قبلی دستگاه اجرایی تملک کننده مکلف به پرداخت «قیمت روز» بود، ولی با این مصوبه «قیمت منطقه ای» ملاک عمل قرار گرفت؛ به عبارت دیگر، معیار قرار گرفتن «قیمت منطقه ای» برای پرداخت به صاحبان حق، کاملاً بر خلاف منافع خصوصی و حقوق مالکین می باشد.

برای آشکار ساختن ایراد این قانون کافی است قیمت روز و قیمت منطقه ای ملکی مقایسه شود. در این صورت تفاوت فاحش بین قیمت های مذکور، تضییع حقوق مالکین را به آسانی مشخص خواهد کرد. به همین دلیل در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و نظریات مشورتی اداره کل امور حقوقی و اسناد قوه قضاییه بر لزوم پرداخت بهای روز به صاحبان املاک حکم گردیده است. از انجام معامله به نحوی استنکاف نماید مراتب برای بار دوم اعلام و پس از انقضای ده روز مهلت مجدد، ارزش تقویمی ملک که طبق نظر هیأت کارشناسی مندرج در ماده ۴ قانون فوق الذکر یا تبصره ۲ آن تعیین شده است» به میزان و مساحت مورد

تملك به صندوق ثبت محل توديع و دادستان محل يا نماينده وي سند انتقال را امضاء و ظرف يك ماه به تخليه و خلع يد اقدام خواهد نمود و بهاي ملك يا حقوق يا خسارات به ميزان مالکيتي که در مراجع ذيربط احراز می گردد از سوی اداره ثبت محل موظف است بر اساس سند انتقال امضاء شده وسيله دادستان يا نماينده وي سند مالکيت جديدي به ميزان و مساحت اراضي، ابنيه و تأسيسات مورد تملك به نام دستگاه اجرايي صادر و تسليم نمايد». (فهمي، ۱۳۹۵: ۱۱۵) در پايان لازم به ذکر است که قانونگذار به حقوق افراد در ملك مورد تملك نيز توجه داشته است. به عنوان مثال، دستگاه اجرايي مكلف است حقوق زارعين و ملك و حق كسب و پيشه را به صاحبان حق بپردازد. به هر حال با نظر به مطالب مذکور در سطور پيشين مشخص گرديد، تملك اراضي به عنوان يك عمل حقوقي از سوی دولت انجام می گيرد و داراي تشريفات ويژه قانوني است که عدم رعايت آنها بطلان تملك را به دنبال خواهد داشت.

گفتار سوم: قانون راه و راه آهن

بند اول: مروري بر مقررات و قوانين موجود

اولين مقررات مربوط به تعيين درجه و ميزان حریم راهها در سال ۱۳۴۶ در هيات وزيران به تصويب رسيد که در آن درجه و ميزان حریم راههای کشور به ۵ گروه آزادراه و درجه يك تا چهار تقسيم شده است. همچنين، چگونگي تعيين عرضحریم در موردراههای مجاور رودخانه ها مشخص شده است. برای تعيين حریم راههای جديد از سال ۱۳۵۱ کميسيوني با حضور نمايندگاني از سازمان برنامه و بودجه سابق و وزارت راه و ترابري به درخواست معاونت راهداري و هماهنگي امور استانهای سابق تشکيل ميشود که در آن کميسيون، درخواست ادارات کل راه و ترابري برای تعيين درجه راهها و ميزان حریم راهها و ميزان عرضمورد نظر مورد بررسي و تصويب قرار ميگيرد. همچنين، اين کميسيون ميتواند براساس درخواست جديد ميزان، حریم راهها را تغيير بدهد. حریم راههای واقع در محدوده شهرها، طبق صورتجلسه کميسيون مشترک وزرات راه و ترابري و وزارت کشور در سال ۱۳۵۱ حفظ می گردد. شهرداري ها مجازند نسبت به ايجاد فضاي سبز در قسمت اضافي حریم اقدام نمايند. نخستين بار نحوه تملك اراضي حریم راهها و راهآهن در قانون بودجه سال ۱۳۴۳ تعيين گرديد. براین اساس در خارج از محدوده شهري، استفاده دولت از اراضي حق ارتفاقي بوده و دولت موظف

بوده فقط قیمت اعیانی و خسارت مستحقات موجود راپردازد. لایحه قانونی « نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت » مورخ سال ۱۳۵۸ به وسیله شورای انقلاب، نحوه تملک اراضی پرداخت و جبران خسارت وارده به املاک و نیز نحوه حل اختلاف مالک و موسسه دولتی را تعیین می کند. در این راستا، دستگاه اجرایی مجاز است در صورت رضایت صاحب حق بجای پرداخت حق کسب و پیشه، محل کسبی در همان حدود به صاحب حق واگذار نماید. در رابطه با ارزیابی و پرداخت خسارات، وزارت راه و ترابری در سال ۱۳۶۲، اقدام به تهیه « دستورالعمل ارزیابی » نمود که در آن لزوم تهیه نقشه های ارزیابی قبل از شروع ارزیابی و تامین به موقع اعتبارات پرداخت خسارت تاکید شده است. قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها که در تاریخ ۲۹ / ۸ / ۱۳۶۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، نحوه تملک اراضی را در داخل محدوده شهری، شهرکها و حریم استحفاظی آن ها تعیین می کند.

با تصویب قانون ایمنی راه ها و راه آهن در سال ۱۳۴۹ و ماده ۶ آن در مورد تخلفات هرگونه اقدام و عملیات غیرمرتبط با راهها و راه آهن بدون کسب مجوز از وزارت راه و ترابری در حریم راهها ممنوع اعلام گردیده است. همچنین ماده ۱۵ این قانون مصوب ۱۳۵۱ برای مناطق خارج از محدوده شهری و مناطقی که هیات وزیران تصویب و مشخص می نماید، احداث دیوار به ارتفاع بیش از یک متر تا فاصله ۷۰ متر از انتهای حریم را ممنوع اعلام کرده است.

طبق ماده ۴ از آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۱۳۵۵ هیات وزیران رعایت حریم راهها، دریا، رودخانه، جنگل، پل و تونل واقع در مسیر راه ها با تاسیسات عمرانی ضروری است. طبق تبصره جدیدی که در سال ۱۳۷۰ به ماده ۴ آیین نامه فوق اضافه شد احداث بنا و ساخت تاسیسات لازم برای ادامه بهره برداری از اراضی کشاورزی، باغی، خدماتی و رفاهی جانبی راه « با رعایت ضوابط مربوطه » تکمیل ساختمان های احداث شده در محدوده روستاها و ساختمان های قدیم تر از تاریخ ۱۳۶۹ مجاز اعلام گردید. هر گونه تصرف و استفاده از اراضی منوط به رعایت قانون نحوه خرید و تملک اراضی مصوب ۱۳۵۸ است. ایجاد تاسیسات

خدماتی رفاهی طبق مصوبه کمیسیون ۱۳۸ وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۷۰ پس از اخذ مجوز و رعایت شرایط و ضوابط معین مجاز اعلام شده است.

بند دوم: تصرف املاک واقع در طرح های عمومی راه و راه آهن

از جمله وظایف دولت ایجاد راهها، خطوط انتقال آب و دیگر موارد مشابه است. دولت برای اجرای این گونه وظایف گاهی ناگزیر است که از زمینهای متعلق به مالکان خصوصی استفاده کند. قانونگذار مواردی را پیش بینی کرده که دولت می تواند حتی بدون رضایت مالک، اراضی مورد نیاز خود را تصرف نماید، اما شرط استفاده از این اختیار، رعایت تشریفاتی است که قانونگذار برای آن در نظر گرفته است. یکی از مهم ترین مهم ترین این قوانین که حدود اختیار دولت در تملک و تصرف املاک واقع در طرحهای، عمومی را تبیین می نماید لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ است. به موجب این قانون، دولت برای اینکه بتواند اراضی مورد نیاز خود را بدون رضایت مالک آن تصرف نماید، باید تشریفات و شرایطی را رعایت کند، اما با وجود اینگونه قوانین، در موارد بسیاری دولت بدون رعایت تشریفات مقرر در آن ها، ابتدا اقدام به تصرف اراضی مورد نیاز خود می نماید برای تبیین بهتر مسئله می توان تصرف املاک از سوی دولت را در دو حالت متصور شد: الف - مالک به فروش ملک خویش رضایت می دهد که در این فرض، تصور مسئولیت مدنی ناشی از تصرف منتفی است. ب - مالک حاضر به فروش ملک به دولت نمی شود و دولت رأساً اقدام به تصرف ملک مورد نظر خویش می نماید که در این حالت نیز دو حالت قابل تصور است: ۱ - دولت با رعایت شرایط قانونی، ملک مورد نظر را تصرف نماید؛ در این صورت، مسئولیتی متوجه دولت نیست؛ چراکه اولاً آن تصرف با اذن قانونگذار بوده و دیگر اینکه حدود اذن رعایت شده است. دولت بدون رعایت شرایط قانونی، ملک مورد نظر را تصرف نماید؛ برای مثال، بدون تودیع قیمت ملک در صندوق ثبت محل (ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک) آن ملک را تصرف کند. حالا دولت با وجود داشتن اذن قانونی برای تصرف، بدون رعایت حدود اذن و رعایت تشریفات و شرایطی که برای تصرف مقرر شده است، بر اموال دیگران سلطه پیدا می کند. آیا امکان تصور

مسئولیت مدنی غیر قراردادی برای این عمل دولت متصور است و این عمل دولت مشمول عنوان غصب خواهد شد؟ (فهمی، ۱۳۹۵: ۱۱۲)

قانون گذار برای تأمین اراضی مورد نیاز دولت، به تعبیر یکی از نویسندگان (بهشتیان ۱۳۹۰، ص ۲۴) دو روش تأمین توافقی (خرید) و تأمین غیر توافقی (تملک) را پیش بینی کرده است. برای استفاده از هریک از این شیوه‌ها تشریفات خاصی در نظر گرفته شده است که در ادامه به اختصار به آن‌ها اشاره می‌شود. تأمین توافقی (دوجانبه) بی شک اولین و مناسب ترین راه برای تأمین اراضی مورد نیاز دولت، توافق دستگاه اجرایی با مالک است، تا هم به سرعت به خواسته های خویش دست یابد و هم از بروز اختلافات جلوگیری نماید. ماهیت این شیوه، عمل حقوقی (عقد) است لذا باید شرایط صحت عقود قانون مدنی در آن رعایت شده باشد. افزون بر این، برابر ل.ق.ن.خ شرایط دیگری از جمله تأیید طرح از سوی بالاترین مقام دستگاه اجرایی، تأمین قبلی اعتبار (ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک) داشتن امکان استفاده از اراضی ملی و دولتی (تبصره ۱ ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک) باید وجود داشته باشد که در صورت نبود این شرایط، معامله آنها صحیح نخواهد بود.

تأمین غیر توافقی (یک جانبه) دولت با رعایت شرایطی می تواند راساً و بدون آنکه موافقت مالک را کسب کند، نسبت به تملک املاک مورد نیاز خود اقدام نماید. این اختیار در فقه و تقریباً در همه نظام های حقوقی پذیرفته شده است. (فهمی، ۱۳۹۵: ۱۰۲)

در ایران برابر قوانین مربوطه، دولت برای تأمین اراضی مورد نیاز خود از طریق شیوه غیر توافقی، باید علاوه بر شرایطی که در تأمین توافقی به آن اشاره شد (غیر از شرایط صحت عقود) شرایط دیگری را نیز رعایت نماید که در ادامه به مهم ترین آن‌ها اشاره می شود. اولین و اصلی ترین شرط این است که استفاده از شیوه غیر توافقی راه حل نهایی باشد و دولت به صرف وجود طرح نمی تواند املاک افراد را بی درنگ تصرف کند، بلکه زمانی دولت مستقلاً و راساً می تواند ملک غیر را تصرف و تملک نماید که امکان استفاده از شیوه توافقی وجود نداشته باشد. یعنی ابتدا باید با صاحب آن وارد مذاکره شود، اگر مالک حاضر به واگذاری ملک خویش نباشد و یا به دلایلی از جمله مشخص نبودن مالک، امکان توافق وجود نداشته

باشد، در این صورت، چنانچه مالک ظرف یک ماه از تاریخ اعلام دستگاه اجرایی برای انجام معامله مراجعه نکند یا از انجام معامله به نحوی خودداری نماید، مراتب برای بار دوم اعلام می شود و پس از انقضای ۱۵ روز مهلت مجدد، با تودیع ارزش تقویمی ملک به صندوق ثبت محل، دولت مجاز به تصرف آن خواهد بود (ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک)

بند سوم: عدم مسئولیت دولت در نتیجه تصرف غیرقانونی املاک

در صورتی که دولت بدون رعایت تشریفات مقرر در قوانین مربوطه ملک دیگران را تصرف نماید، این عمل دولت چه مسئولیتی در پی خواهد داشت؟ در خصوص این عمل دولت اختلاف نظر وجود دارد بعضی از صاحب نظرها به غاصب بودن دولت نظر دارند. (بهشتیان، ۱۳۹۰: ۱۱۲) و عده ای دیگر هم به عدم مسئولیت دولت نظر خود را مطرح کرده اند. (کاتوزیان، ۱۳۹۱: ۲۳۱)

برخی معتقدند که تصرف املاک از سوی دولت بدون رعایت قوانین مربوط به شیوه تملک اراضی موجب تحقق مسئولیت ناشی از غصب نخواهد شد؛ در نتیجه، مالک مستحق قیمت مال در زمان تصرف است. در ادامه به دلایل و مستندات این گروه اشاره می شود.

الف - اصل تقدم نفع جمعی بر نفع فردی

« به لحاظ اصل عقلی و عقلایی تقدم حق جامعه بر فرد و اختیارات شرعی و قانونی نهاد های نظام اسلامی، اصل عدم جواز تصرف در ملک غیر برداشته شده، تبدیل به اصل جواز... می گردد » با این توضیح که با اجرای طرح، افراد جامعه از آن بهره مند می شوند؛ برای نمونه با تأسیس یک نیروگاه برق، هزاران نفر از برق آن استفاده می کنند. به این ترتیب، اگرچه تأسیس نیروگاه برق در ملک غیر با حقوق مالک منافات دارد، اما چون در نتیجه ایجاد آن، یک جامعه از منافع آن منتفع می شود، عقلاً نفع یک جامعه بر نفع یک فرد مقدم است؛ بنابراین دولت حتی در فرض رعایت نکردن تشریفات قانون، غاصب نخواهد بود. بنابراین در استناد به اصل تقدم نفع جمعی بر نفع فردی نباید افراط کرد؛ چراکه استناد به این اصل در این موضوع، با اصل دوام مالکیت (اصول ۲۲ و ۴۷ قانون اساسی و ماده ۳۱ قانون مدنی) و مواد مربوط به غصب و استصحاب مالکیت در تعارض است و باید به گون های آنها را با هم جمع نمود که

هم اصل دوام مالکیت (ماده ۳۱ قانون مدنی) و ضمانت اجرای آن، یعنی مواد مربوط به غضب و سایر قوانین، نقض نشود و هم اصل تقدم نفع جمعی قابل اجرا باشد؛ به این صورت که بگوییم نهایت استفاده ای که از اصل تقدم نفع جمعی می شود این است که در صورتی که دولت شرایط و تشریفات قانونی از جمله تشریفات مقرر در قانون نحوه خرید و تملک اراضی را رعایت کند، ولی باز هم مالک حاضر به فروش نشود، در این صورت اصل تقدم نفع جمعی بر اصل آزادی قراردادی حاکم می گردد؛ یعنی هر چند مالک اراضی به فروش مال خود نیست، به دلیل رعایت مواد لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک و اصل تقدم نفع جمعی، دولت مالک آن ملک می شود، نه اینکه به طور مطلق قائل به اصل تقدم نفع جمعی باشیم و حتی در صورتی که دولت قوانین مربوط به نحوه تملک اراضی را رعایت نکند، به استناد اصل تقدم نفع جمعی، دولت مسئولیت نداشته باشد. (فهیمی، ۱۳۹۵: ۱۰۵)

ب - موضوعیت نداشتن تشریفات مقرر در قوانین مربوط به تصرف اراضی در ماده ۹ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک به دولت و نهاد های عمومی در صورت فوریت طرح اجازه داده شده حتی بدون رعایت تشریفات مقرر، نسبت به تصرف و تملک املاک مردم اقدام نمایند. در همین حال هم پیش بینی نشده که چون دولت به وظایف قانونی خود عمل ننموده تصرفاتش غاصبانه می گردد و از اینجا این نکته نیز روشن می گردد که تملک دولت نسبت به املاک صرفاً از طریق توافق نبوده. تشریفات مزبور مملک و سبب ناقل و تنها طریق تملک نیست که اگر تشریفات قانونی مزبور رعایت نگردید، تملک حاصل نشده باشد. نه، این گونه نیست. بلکه تصرف عملی ملک نیز موجب تملک است و اصولاً ملاک سبب ناقل رعایت تشریفات قانونی مزبور نیست. لذا جواز عدم رعایت تشریفات به موجب ماده ۹ به منزله موضوعیت نداشتن. این تشریفات می باشد عنوان غضب در اینجا (در صورت عدم رعایت تشریفات) صادق نیست چون این شخص (دولت) بالاخره با مجوزی متصرف بوده و به عقیده خودش تصرف او با اجازه بوده.

بند چهارم: نظریه مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضاییه

سؤال: نحوه تملک و پرداخت بهای اراضی و املاک اشخاص که به علت قرار داشتن در مسیر راهها و راه آهن تملک می شود، یا در حریم راهها و راه آهن قرار می گیرد، چگونه است؟ نظریه

اداره کل حقوقی قوه قضائیه: در قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن مصوب سال ۱۳۴۹ و قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن مصوب سال ۱۳۷۹، اشاره‌ای به نحوه تملک و خرید اراضی واقع در مسیرها و حریم آنها نشده است. قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ که به موجب مقررات ماده ۵۰ و بندهای ۱ تا ۱۱ آن به نحوه خرید اراضی دائر و بایر و اعیانی و تأسیسات متعلق به افراد یا مؤسسات خصوصی اشاره نموده، با تصویب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمران و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۲۷ شورای انقلاب در آن قسمت که با این لایحه قانونی در تعارض است، نسخ شده و در حال حاضر قانون مورد اشاره و قانون تعیین تکلیف اراضی واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۶۷ در خصوص مورد لازم‌الاجراء است آنچه که از مجموعه این قوانین لازم‌الاجراء برمی‌آید این است که اراضی واقع در مسیر راه‌ها و راه‌آهن که جزء اراضی موات و جنگل نبوده و در تملک افراد قرار دارد به لحاظ اینکه با کشیدن راه‌های مذکور در حقیقت از مالک سلب استفاده می‌شود، بهای آن طبق لایحه قانونی سال ۱۳۵۸ قابل پرداخت است، ولی اراضی و اعیان و تأسیسات واقع در حریم راه‌های مذکور که سلب مالکیت از مالک نشده و تنها نوعی حق ارتفاق برای وزارت راه و ترابری ایجاد می‌شود مالک به هر حال امکان استفاده از آن را به شرط آنکه معارض با استفاده وزارت مذکور نباشد، کماکان خواهد داشت لذا برای زمین‌ها و اعیانی‌ها و تأسیساتی که در حریم راه‌ها و راه‌آهن قرار می‌گیرد مادامی که دولت آنها را تملک نکرده بهایی پرداخت نخواهد شد.

نظریه شماره ۷/۱۴۸۸ مورخ ۱۳۸۵/۳/۶: بین املاک متصرفی و حریم املاک مذکور در مسیرهای خطوط مواصلاتی و برق و مجاری آب و لوله‌های گاز و نفت تفاوت وجود دارد. به این ترتیب که املاک متصرفی را دولت باید خریداری نماید و بهای آن راپردازد. در حالی که دولت بر املاک واقع در حریم اراضی متصرفی فقط حقوق ارتفاقی دارد و بابت آن نیز نباید وجهی پردازد.

سؤال: در مورد املاکی که در مسیر یا حریم خطوط مواصلاتی و برق و مجاری آب و لوله‌های گاز و نفت قرار دارد، علاوه بر مقررات لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمران و نظامی دولت مصوب سال ۱۳۵۸، مقررات

بند ۹ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ قابل اعمال است یا این قانون منسوخ است؟

نظریه اداره کل حقوقی قوه قضائیه: اولاً: آنچه که از مقررات ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب سال ۱۳۵۱ و بندهای مختلف آن و نیز از رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برمی آید این است که بین املاک متصرفی و حریم املاک مذکور در مسیرهای خطوط مواصلاتی و برق و مجاری آب و لوله‌های گاز و نفت تفاوت وجود دارد. به این ترتیب که املاک متصرفی را دولت باید خریداری نماید و بهای آن راپردازد در حالی که دولت بر املاک واقع در حریم اراضی متصرفی فقط حقوق ارتفاقی دارد و بابت آن نیز نباید وجهی پردازد. لذا، مالک اراضی واقع در حریم حق مطالبه خسارات از بابت حقوق ارتفاقی ندارد و در مورد اراضی متصرفی نیز چون حق دارد بهای آن را به نرخ عادلانه از دولت دریافت نماید، نمی‌تواند مطالبه خسارت بکند و درخصوص موارد فوق تنها خساراتی که طبق بند ۱۰ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه کشور به وجود آید قابل مطالبه است. ثانیاً: مقررات بند ۹ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ درخصوص حق ارتفاق با تصویب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ نسخ نشده و به اعتبار خود باقی بوده و لازم‌الاجراء است.

بخش دوم: عدم مسئولیت دولت در سایر موارد

در این مبحث به توضیح نحوه محکوم به دولت و توقیف اموال دولت در موقع اجرای حکم بررسی می‌شود.

گفتار اول: نحوه پرداخت محکوم به دولت

قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۵ آبان ۱۳۶۵

ماده واحده - وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور می‌گردد، مکلفند وجوه مربوط به محکوم به دولت در مورد احکام قطعی دادگاهها و اوراق لازم‌الاجراء ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا اجرای دادگاهها و سایر مراجع قانونی را با رعایت مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سالهای قبل منظور

در قانون بودجه کشور و در صورت عدم وجود و عدم امکان تأمین از محل‌های قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند، اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و غیر منقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود. ضمناً دولت از دادن هر گونه تأمین در زمان مذکور معاف می‌باشد. چنانچه ثابت شود وزارتخانه و مؤسسات یاد شده با وجود تأمین اعتبار از پرداخت محکوم به استنکاف نموده‌اند، مسئول یا مسئولین مستنکف و متخلف توسط محاکم صالحه به یک سال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهند شد و چنانچه متخلف به وسیله استنکاف سبب وارد شدن خسارت بر محکوم‌له شده باشد، ضامن خسارت وارده می‌باشد.

تبصره ۱ - دستگاه مدعی علیه با تقاضای مدعی باید تضمین بانکی لازم را به عنوان تأمین مدعی به به دادگاه بسپارد. در صورتی که دعوی یا مقداری از خواسته رد شود، به حکم دادگاه تضمین یا مبلغ مانده به دستگاه مدعی علیه رد خواهد شد.

تبصره ۲ - تبصره ۵۳ قانون بودجه سال ۱۳۵۷ و تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۳۴ لغو می‌شود.

بند اول: پرداخت محکوم به

در قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی، تنها به محکوم به اشاره شده است یعنی هنگامی که حکمی بر علیه یکی از دستگاه‌های دولتی صادر می‌شود آن دستگاه دولتی می‌تواند با توسل به این ماده واحده از پرداخت محکوم به برای مدت ۱۸ ماه معاف شود، معافیت از پرداخت محکوم به صریحاً در ماده واحده مورد اشاره قرار گرفته است: «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که درآمد و مخارج آن‌ها در بودجه کل کشور منظور می‌گردد مکلفند وجوه مربوط به محکوم به دولت...» لذا بر شمول ماده واحده بر محکوم به شک و تردیدی وجود ندارد. با توجه به نص صریح ماده واحده، که به وجوه مربوط به محکوم به دولت اشاره کرده است باید گفت معافیت ۱۸ ماهه فقط مربوط به احکام دینی است یعنی در صورتی که دولت محکوم به پرداخت وجهی به ثالث شود و در صورت عدم وجود اعتبار مربوط به پرداخت بودجه مصوب سال‌های قبل و در صورت عدم امکان تأمین از محل‌های

قانونی دیگر، دولت می تواند از این معافیت استفاده کرده و پرداخت محکوم به را تا ۱۸ ماه به تعویق بیاورد. در خصوص محکومیت های عینی باید گفت چنانچه عین خواسته موجود در نزد دولت محل اختلاف باشد و دادگاه به نفع مدعی رای دهد دولت نمی تواند از این معافیت استفاده کرده و دادن عین محکوم به را به ۱۸ ماه بعد موکول کند، لذا باید عین را بدون فوت وقت به محکوم له تحویل دهد. ولی اگر عین از بین رفته باشد در این صورت اگر ذمه دولت بر پرداخت قیمت عین مشغول شود می تواند از این معافیت استفاده کرده و پرداخت قیمت عین را در صورت وجود شرایط ۱۸ ماه به تعویق بیاورد. سوالی که اینجا مطرح می شود این است که در صورت از بین رفتن عین، علیه دولت بر پرداخت مثل مشغول می شود یا قیمت؟ و اگر به هر دلیلی از جمله از بین رفتن عین محکوم به و عدم امکان رد مثل و تبدیل آن به قیمت، آیا این مورد مشمول ماده واحده می شود یا خیر؟

در پاسخ به این سوال باید گفت از زمانی که دولت بر مال ثالث مستولی می شود در حکم غاصب است و همانطور که گفته شد غاصب در انتخاب مثل یا قیمت آزاد نیست یعنی اگر مثل موجود باشد غاصب باید حتماً مثل مال را بدهد و مالک نیز این حق را ندارد که قیمت را مطالبه کند مگر در صورتی که طرفین به نحو دیگری تراضی کنند.

اما پاسخ به این سوال که آیا در صورت از بین رفتن عین محکوم به و عدم امکان رد مثل و تبدیل آن به قیمت آیا این مورد شامل قانون می شود یا خیر؟ باید گفت در این خصوص دو نظر وجود دارد، نظر اول: قائل به این است که در این صورت دولت می تواند از معافیت مذکور در ماده واحده استفاده کند زیرا هدف از تدوین این ماده واحده این بوده است که وجوه نقد دولت برای همان مصارفی پرداخت شود که در ردیف بودجه ذکر شده است زیرا در غیر این صورت دولت در اجرای طرح ها و خدمات خود با مشکلی کسری بودجه روبرو خواهد شد. در این میان فرقی نمی کند که این مبلغ ابتدا به صورت وجه نقد باشد یا عینی باشد که در صورت تعذر پرداخت به دلیل تلف تبدیل به وجه نقد شده باشد. نظر دوم: که شاید به واقعیت نزدیکتر باشد این است که در این صورت پرداخت قیمت مشمول ماده واحده قرار نمی گیرد، موضوع اصلی اختلاف بین محکوم علیه و محکوم له وجه نقد نیست و از سوی دیگر پرداخت محکوم به دولت را در انجام وظایفش با مشکل روبرو نمی کند زیرا دولت در

ردیف بودجه هایش بودجه جداگانه ای برای دیون احتمالی و هزینه های پیش بینی نشده دارد. (کاتوزیان، ۱۳۹۱: ۲۳۲)

این تلقی گذشته از این که موافق اصول اولیه حقوق است از سوی دیگر باعث می شود محکوم له زودتر به خواسته خودش برسد، زیرا در صورتی که دولت حق داشته باشد در صورت وجود مثل، قیمت را بدهد و حکم علیه دولت مشمول ماده واحده قرار بگیرد. محکوم له باید ۱۸ ماه صبر کند بر این مسئله حق محکوم له را در دست اندازهای حقوقی و اداری می اندازد این مورد را نیز نباید فراموش کرد که این ماده واحده خلاف اصل است و استثنایا باید به صورت مضیق تفسیر شوند. حال این سوال مطرح می شود که اگر ذمه دولت بر پرداخت قیمت مشغول می شود قیمت چه زمانی را باید پردازد؟

به نظر می رسد که دولت در صورت محکومیت به پرداخت قیمت، باید قیمت یوم الاداد را بدهد زیرا با توجه به افزایش روز افزون قیمت ها، قناعت به قیمت روز غصب یا تلف عادلانه به نظر نمی رسد، از نظر منطقی نیز هدف از احکام غصب جبران زیان مالک است و قانونگذار برای تضمین حقوق مالک، مسئولیت شدید تری را برای غاصب معین کرده است که حتی در ار قوه قاهره و دخالت دیگران هم از بین نمی رود، پس اگر بخشی از ضرر جبران نشده باشد باید اعتراف کنیم از این مبنا دور افتاده ایم. (کاتوزیان، ۱۳۹۹: ۱۵۶)

الف - نیم عشر

در گذشته دولت به موجب ماده واحده قانون معافیت دولت از تادیه قیمت مخابرات و مرسولات پستی و همچنین از تادیه مخارج محاکمه و حق الاجرا مصوب ۱۳۰۸ از پرداخت حق الاجرا معاف بود. از آنجا که این معافیت خلاف اصول عدالت و انصاف بود و از همان ابتدا مورد مخالفت حقوقدانان بسیاری واقع شد تا اینکه این معافیت به موجب قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶ فسخ گردیده است. در ماده ۱۶۰ قانون مزبور آمده است: «پرداخت حق اجرا پس از انقضای ده روز از تاریخ ابلاغ اجراییه بر عهده محکوم علیه است ولی در صورتی که طرف سازش کنند یا بین خود ترتیبی برای اجرای حکم بدهند نصف حق اجرا دریافت خواهد شد و در صورتی که محکوم به بیست هزار یا کمتر باشد، حق اجرا تعلق نخواهد گرفت.» از آنجا که مفاد این ماده به طور کلی و عام پرداخت حق الاجرا را پس از

انقضای ده روز از تاریخ ابلاغ اجراییه به عهده محکوم علیه قرار داده شامل دولت هم» در صورتی که محکوم علیه باشد» خواهد بود. به خصوص این که ماده ۱۸۰ این قانون مواد مندرج در باب ششم قانون اصول محاکمات حقوقی سال ۱۳۳۹، مواد راجع به اجرای احکام در قانون تسریع محاکمات و سایر قوانین را که مخالف آن قانون باشد، ملغی کرده است. بنابراین وزارتخانه ها، ادارات و موسسات و یا شرکت های دولتی یا وابسته به دولت، شهرداری و بانکها از پرداخت هزینه های اجرایی معاف نیستند. موید این مطلب قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ در خصوص عدم معافیت دولت از پرداخت هزینه های دادرسی است لکن چنانچه مورد اجراییه طبق مقررات مربوط به اجرای مفاد اسناد رسمی قابل وصول باشد با عنایت به ماده ۱۵۸ آیین نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم الاجرا و طرز رسیدگی به شکایت از عملیات از اجرایی مصوب ۱۲۸۷ و طبق ماده دو قانون معافیت ادارات دولتی از پرداخت نیم عشر اجرایی مصوب ۱۳۳۴ ادارات دولتی از پرداخت نیم عشر معاف هستند. (کرمانی، ۱۳۹۰: ۱۰۸) اصولاً در عمل اتفاقی که در محاکم می افتد این است که هنگام وصول اجراییه به وزارتخانه و موسسات دولتی آنها با استناد به ماده واحده علاوه بر محکوم به، پرداخت نیم عشر را که حق قوق قضاییه است را نیز به تاخیر می اندازند و قضات نیز با قبول این استدلال پرداخت نیم عشر را به ۱۸ ماه بعد موکول می کنند. بر این مسئله این اشکال وارد است که علاوه بر این که ماده واحده استثنا است و فقط باید تفسیر مضیق شود، از طرفی هم پرداخت نیم عشر اصولاً مبلغ زیادی نمی شود و پذیرفتن عجز از پرداخت مبالغ ناچیز از سمت ادارات دولتی و وزارتخانه ها خلاف عقل است. نظریه مشورتی اداره حقوقی نیز این نظر را تایید می کند در ماده واحده اشاره ای به حق اجرا نشده است، لذا به اصول مراجعه کرده و از آنجا که قانون اجرای احکام مدنی از محکوم علیه نام برده است و محکوم علیه شامل تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی می شود لذا دولت نیز شبیه سایر محکوم علیه باید حق اجرا بپردازد. موارد حق اجرا به تفصیل در ماده ۱۵۸ قانون اجرای احکام مدنی مشخص شده اند بنابراین دولت از پرداخت هزینه های اجرایی موضوع ماده ۱۵۸ قانون اجرای احکام معاف نیستند.

ب - هزینه دادرسی

پاسخ به این سوال که آیا دولت در صورت محکومیت باید هزینه دادرسی پردازد یا خیر؟ در زمان حکومت قانون آیین دادرسی مدنی قدیم، دولت در صورتی که خواهان بود از پرداخت هزینه دادرسی معاف بود، اما در صورتی که محکوم می شد باید هزینه دادرسی پرداختی طرف مقابل را در صورت درخواست او پرداخت می کرد. در حال حاضر هم معافیت ماده ۶۹۰ قانون قدیم در قانون جدید تکرار نشده است. با این وجد بحث بر سر این مسئله بین محاکم منجر به صدور رای وحدت رویه شماره ۶۵۲ شد که دولت را مکلف به پرداخت هزینه دادرسی نمود.

ج - احکام اعلامی یا تاسیسی

همانطور که می دانیم حکم اعلامی وضعیت حقوقی جدیدی را ایجاد نمی کند بلکه وضعیتی که در گذشته وجود داشته احراز شده و سپس اعلام می شود. این ماده واحده احکام اعلامی را در برنمی گیرد، بنابراین اگر دولت محکوم به رفع تصرف عدوانی، الزام به انجام تشریفات تنظیم سند رسمی انتقال، تخلیه ید و... شود نمی تواند از مزایای این ماده واحده برخوردار شود و مانند سایر اشخاص باید مفاد حکم را انجام دهد. (لنگرودی، ۱۳۹۶: ۵۲۱) حال این اشکال وارد شود که مثلاً حکم بر تخلیه ید یک وزارتخانه از یک ساختمان موجب می شود که در کار وزارتخانه خلل ایجاد شود و این با هدف تدوین و تصویب این ماده واحده تعارض دارد، لذا باید این موارد هم مشمول ماده واحده شود. در پاسخ باید گفت: اولاً طبق نص صریح این ماده واحده، فقط محکومیت به پرداخت وجه مشمول این معافیت می شود. ثانیاً این ماده واحده یک استثناء است و خلاف اصل می باشد لذا باید تفسیر مضیق شود و محدود به نص شود.

بند دوم: آراء و محکوم به های مورد مشمول مراجع صدور اجراییه

در متن ماده واحده آمده است: «وزارتخانه ها و موسسات دولتی که... مکلفند وجوه مربوط به محکوم به دولت در مورد احکام قطعی دادگاهها، اوراق لازم الاجرا ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا اجرای دادگاهها و سایر مراجع قانونی را...» بنابراین آرای که مشمول ماده واحده هستند ۵ مورد هستند که ماده واحده به آن ها تصریح نموده است که در این بخش این موارد را توضیح می دهیم.

در این عبارت قانونگذار اول از همه بر قطعیت احکام دادگاهها تاکید می نماید در مورد احکام قطعی می توان گفت: طبق ماده یک قانون اجرای احکام مدنی نیز قانونگذار مقرر می دارد: «هیچ حکمی از احکام دادگاه های دادگستری به موقع اجرا گذارده نمی شود مگر این که قطعی شده یا قرار اجرای موقت آن را در مواردی که قانون معین می کند صادر شده باشد. اما این که احکامی قطعی هستند را می توان در ماده ۳۳۰ قانون آیین دادرسی مدنی دریافت در این ماده آمده است: «آراء دادگاه های عمومی و انقلاب در امور حقوقی قطعی است مگر در مواردی که طبق قانون قابل درخواست تجدیدنظر باشند.» حکم قطعی حکمی است که از هیچ یک از طرق عادی اعم از واخواهی و تجدیدنظر قابل شکایت و تجدیدنظر نباشد ارزش این تقسیم بندی این است که احکام قطعی لازم الاجرا است. بر همین اساس است که نویسندگان قائل به قاعده ای تحت عنوان قاعده ضرورت قطعیت احکام برای اجرا می باشد و این قاعده، قاعده ای است اساسی که هم در احکام مدنی و هم در احکام کیفری قابل اعمال است. به همین ضرورت است که در قانون مورد بحث نیز قانونگذار در صدر احکام مورد شمول قانون احکام قطعی دادگاه ها را مورد اشاره قرار می دهد. (شمس، ۱۳۹۸: ۱۳۴)

در ادامه قانونگذار به اوراق یا اسناد لازم الاجرا ثبتی یا دفاتر اسناد رسمی اشاره می کند، اسناد لازم الاجرا می توانند عادی یا رسمی باشند. ولی در هر دو صورت مشمول ماده واحده هستند در مواردی که سند توسط دفاتر اسناد رسمی تنظیم می شود همان دفاتر تنظیم کننده سند، اجراییه صادر می کنند از جمله مواردی که دفاتر اسناد رسمی اقدام به صدور اجراییه می کنند می توان به این موارد زیر اشاره کرد:

در مورد اسناد رسمی لازم الاجرا نسبت به دیون و اموال منقول و املاک ثبت شده و نیز املاک مورد وثیقه و اجاره که مشمول قانون روابط موجر و مستاجر هستند اعم از اینکه مورد اجاره یا وثیقه، ثبت شده باشد یا خیر مرجع صدور اجراییه دفترخانه ای است که سند را ثبت کرده است. (بهرامی، ۱۳۹۸: ۲۱)

در مورد ماده ۴۸ آیین نامه دفاتر اسناد رسمی که موجر فسخ معاملات یا تخلیه مورد اجاره را یا درخواست وصول وجه قبوض اقساطی دارد که در این مورد نیز مرجع صدور اجراییه دفتر تنظیم کننده سند است و موجر باید قبوض اقساطی بقیه مدت را ضمیمه تقاضانامه کنند. در

صورتی که سند مورد درخواست اجرا توسط دفترخانه تنظیم نشده باشد درخواست صدور اجراییه آن سند از اداره ثبت محل صورت می گیرد. از اجرای دادگاه ها نیز ممکن است اجراییه به وزارتخانه برسد بدون اینکه منشاء آن حکم دادگاه باشد، به عنوان مثال احکام صادره از طرف مراجع حل اختلاف کار این گونه می باشد.

لازم به ذکر است که اجرای احکام دادگستری نسبت به اسناد لازم الاجرا از دامنه شمول بیشتری برخوردار است و عام می باشد ولی اسناد لازم الاجرا حسب مواد ۱ و ۲۴۵ الی ۲۵۴ آیین نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم الاجرا و طرز رسیدگی به شکایت از عملیات اجرایی فقط در خصوص اسناد رسمی و چک تحت شرایطی پذیرفته شده است. بنابراین در بحث اجرای اسناد به اسناد رسمی لازم الاجرا و آن دسته از اسناد عادی که از لحاظ اجرایی در حکم اسناد رسمی هستند توجه داریم و نه همه اسناد.

در اجرای احکام دادگاه ها حکم باید قطعی شود تا امکان درخواست صدور اجراییه میسر گردد ولی اسناد لازم الاجرا حسب مفاد مواد ۹۲ و ۹۳ قانون ثبت، مدلول کلیه اسناد رسمی راجع به دیون و سایر اموال منقول، بدون احتیاج به حکمی از محاکم لازم الاجرا است و همچنین کلیه اسناد رسمی راجع به معاملات املاک ثبت شده، مستقلاً و بدون مراجعه به محاکم لازم الاجرا است هر چند حسب رای وحدت رویه شماره ۱۲ مورخه ۱۶ / ۲ / ۱۳۶۰ این امر منافات و مغایرتی با حل و اختلاف برای اقامه در دادگاه های دادگستری ندارد و لازم الاجرا بودن اسناد مذکور مزیتی است که در قانون برای چنین اسنادی در نظر گرفته شده است تا صاحبان حق بتوانند از هر طریق که مقتضی و مصلحت می دانند برای احقاق حق خود اقدام کنند. مرجع اجرای احکام دادگاه ها حسب مفاد مواد ۳۴ و ۳۵ آیین نامه قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۷ واحد اجرای احکام کیفری و مدنی است. در حالی که در مورد اسناد لازم الاجرا « اعم از اسناد عادی مانند چک و اسناد رسمی مانند اسناد راجع به بیع رسمی. » دو مرجع صدور اجراییه وجود دارد، اگر سندی که اجرای آن درخواست شده توسط دفاتر اسناد رسمی تنظیم شده باشد، دفتر تنظیم کننده سند اجراییه صادر می کند. و در صورتی که سند مورد درخواست اجراء توسط دفترخانه تنظیم نشده باشد درخواست صدور اجراییه آن سند از اداره ثبت محل صورت می گیرد. ممکن است در برخی

موارد از واحد اجرای دادگاهها، اجراییه به وزارتخانه‌ها برسد بدون اینکه منشاء آن حکم دادگاه باشد به همین دلیل است که در ماده واحده قانونگذار، اجرای دادگاهها را جدا از احکام قطعی دادگاهها بیان می‌کند. (بهرامی، ۱۳۹۸: ۹۰)

یکی از این مراجع را می‌توان مراجع حل اختلاف کار دانست، چنانچه اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه شماره ۵۱۳/۷ - ۲۵ / ۱ / ۱۳۸۱ آورده است: احکام قطعی صادره از مراجع حل اختلاف کار طبق ماده ۱۶۶ قانون کار و ماده ۴ آیین نامه طرز اجرای آرای قطعی هیات‌های تشخیص و حل اختلاف به وسیله اجرای احکام دادگستری به مرحله اجرا در می‌آید و احکام مذکور با عنایت به مفاد ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی، مصوب ۱۳۶۵ تابع مقررات این قانون است. (عراقی، ۱۳۹۴: ۱۳۲) به موجب این مقررات اجرای دادگاه‌ها و ادارات ثبت اسناد و املاک مجاز به توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم جهت پرداخت محکوم به نیستند و لذا در این فاصله مراجع مذکور نمی‌توانند مبادرت به برداشت وجوه از حساب‌های دولتی از بابت احکام صادره بنمایند. بدیهی است با انقضای مدت مذکور و عدم پرداخت محکوم به از ناحیه دولت، اجرای دادگاهها و ادارات ثبت طبق قانون می‌توانند در ازای محکوم به یا وجه لازم الاجرا وجوه متعلق به مرجع دولتی را که در بانک موجود باشد برداشت نمایند. علاوه بر این موارد قانونگذار در پایان از عبارت «سایر مراجع قانونی» استفاده می‌کند، که به نظر می‌رسد غیر از مراجع فوق که به آن‌ها اشاره کردیم، مراجع دیگری مدنظر است که خودشان رسیدگی نموده و حکم صادره کرده و سپس اجراییه صادر می‌کنند. به عنوان مثال می‌توان از مراجع رسیدگی به شکایات و دعاوی مالیاتی و تأمین اجتماعی نام برد. (بهرامی، ۱۳۹۸: ۱۶۶)

گفتار دوم: نحوه اجرای محکومیت مالی علیه دولت

پس از آنکه دادگاه حکم به جبران خسارت داد زیان‌دیده یا محکوم له می‌تواند مفاد آنرا از محکوم علیه مطالبه کند و در صورت استنکاف او از دادگاه بخواهد تا خود اجرای حکم را بر عهده گیرد و در نهایت با معرفی اموال محکوم علیه و توقیف و مزایده آن‌ها حق خود را استیفا نماید. اما این ترتیب به موجب قانون نحوه محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال

دولتی، هنگامی که محکوم علیه یک سازمان دولتی باشد رعایت نمی گردد. هرگاه سازمان عمومی، سازمانی که درآمد و مخارج آن در بودجه عمومی کشور پیش بینی گردیده باشد محکوم به پرداخت مبلغی پول گردد باید این مبلغ را از محل اعتبار بودجه سال قبل پرداخت نماید و در صورتی که محلی در بودجه جهت تامین آن وجود نداشته باشد باید بکوشد تا از محل درآمدهای قانونی خود محکوم به را پردازد و اگر چنین چیزی وجود نداشته باشد باید آن را در زمره هزینه های بودجه سال بعد منظور نماید. دوائر اجرای احکام نیز مدت یک سال نیم از تاریخ صدور حکم نمی توانند هیچ یک از اموال دولتی را در اختیار سازمان محکوم علیه با وجود داشتن اعتبار از پرداخت خسارت خودداری می کنند توقیف نمایند.

بند اول: عدم پرداخت خسارت تاخیر تادیه از سمت دولت

ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تامین توقیف اموال دولتی، در خصوص پرداخت خسارت تاخیر تادیه به محکوم له سکوت کرده است و همین موضوع باعث پیدایش اختلاف نظر در این زمینه بین حقوقدانان و مجریان قانون گردیده است. یکی از دلایل ایجاد این اختلاف نظر قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیر منقول متعلق به شهرداریها مصوب ۱۳۶۱ است که در آن صریحاً به این مورد اشاره شده است که پرداخت محکوم به، پس از یک سال بدون احتساب تاخیر تادیه به محکوم له است اما همانطور که گفته شد در ماده واحده مورد بحث این موضوع روشن نشده است. به نظر نگارنده از آنجا که تاخیر دولت طبق مجوز قانونی بوده و دولت به حکم قانون مجاز به تاخیر بوده است. لذا نباید خسارت تاخیر تادیه پردازد علاوه بر این طبق نظر فقهای شورای نگهبان خسارت تاخیر تادیه غیر شرعی می باشد. شاید این سوال به ذهن متبادر شود که با توجه به غیر شرعی شناخته شدن خسارت تاخیر تادیه بحث کردن در مورد این موضوع بیهوده است؟ در پاسخ باید گفت در مورد خسارت تاخیر تادیه در قانون آیین دادرسی مدنی سابق مواردی در مورد خسارت تاخیر تادیه وجود داشت که با توجه به نظریه شورای نگهبان مبنی بر غیر شرعی بودن خسارت تادیه این موارد نسخ عملی شد. طبق نظریه شورای نگهبان دریافت خسارت تاخیر تادیه موضوع مواد ۷۱۲ و ۷۱۹ قانون آیین دادرسی مدنی به نظر اکثر فقها مغایر با موازین شرعی شناخته شد و در قانون جدید به صورت کامل حذف شد. ماده ۵۵۲ قانون آیین دادرسی مدنی به نوعی به

خسارت تاخیر تادیه اشاره کرده است که البته گروهی از حقوقدانان (کاتوزیان، ۱۳۹۹: ۱۹۳) آن را خسارت ناشی از کاهش ارزش پول می دانند نه خسارت تاخیر تادیه.

بند دوم: تامین خواسته

تامین در لغت به معنی قرار دادن در امن و آسایش است و در اصطلاح به معنی تضمین می باشد. تامین به این مفهوم است که در صورت حاکم شدن محکوم علیه در دعوای واخواهی امکان جبران خسارت وارده به او وجود داشته باشد و اطمینان و وثوق لازم بر جبران خسارت ایجاد شود. (لنگرودی، ۱۳۹۶: ۶۳۹) در مورد قرار تامین در قانون آیین دادرسی مدنی احکام متعددی صادر شده است که مربوط به دعوای خصوصی می باشد اما در ادامه ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تامین و توقیف اموال دولتی آمده است «ضمناً دولت از دادن هرگونه تامین در زمان مذکور معاف می باشد...» با توجه به معنی ماده واحده مذکور در می یابیم که دولت در طول یک سال و نیم پس از صدور حکم از دادن هرگونه تامین معاف است. ولی طبق ماده ۱۰۸ قانون آیین دادرسی مدنی خواهان یا محکوم له می تواند و حق دارد از دادگاه درخواست تامین خواسته بنماید و تامین خواسته از حقوق مسلم خواهان با شرایط مذکور در آن ماده محسوب می شود. (شمس، ۱۳۹۸: ۱۷۳)

در ماده واحده نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تامین و توقیف اموال دولت قانونگذار با توجه به اعمال حاکمیت و قدرت دولت و حفظ منافع ملی دولت را از دادن تامین معاف کرده است و جبران خسارت توسط دولت به صورت قطعی وجود دارد لزومی نداشته است علیه دولت قرار تامین خواسته صادر شود.

در این زمینه می توان به نظریه شماره ۵۶۸۵ / ۷ مورخ ۲۸ / ۱ / ۱۳۵۸ اداره حقوقی قوه قضائیه اشاره داشت که هر چند قبل از وضع قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تامین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ صادر گردیده است اما بیان می دارد: «توقیف اموال دولت به عنوان تامین خواسته یا استیفای محکوم به جایز نیست.»

اما آنچه نوعی تناقض را در قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تامین و توقیف اموال دولتی ابتدا به ذهن متبادر می سازد تکلیفی است که قانونگذار به عنوان تضمین بانکی برعهده مدعی علیه می گذارد. در تبصره یک ماده واحده اینگونه آمده است «دستگاه مدعی علیه با

تقاضای مدع باید تضمین بانکی لازم را به عنوان تامین مدعی به دادگاه بسپارد در صورتی که دعوا یا مقداری از خواسته رد شود به حکم دادگاه تضمین یا مبلغ مانده به دستگاه مدعی علیه رد خواهد شد. «طبق این تبصره با وجود اینکه اداره دولتی مدعی علیه که طرف دعوا است قبلاً از دادن تامین معاف شده است اما باید تضمین بانکی لازم را به عنوان تامین مدعی به دادگاه بسپارد و میزان آن را دادگاه مشخص می کند و اگر دعوی یا مقداری از خواسته توسط دادگاه یا صدور قرار رد شود، به حکم دادگاه مبلغ باقی مانده به دستگاه مدعی علیه رد خواهد شد. البته با این توضیح که دادگاه نمی تواند راساً از دولت تامین اخذ نماید و تنها با تقاضای مدعی، تضمین بانکی لازم تامین می شود و هر چند که هیچ وقت در دعاوی حقوقی دادگاه راساً از کسی تامین نمی خواهد مگر این که با توجه به ماده ۳۱۹ قانون آیین دادرسی مدنی که دادگاه را مکلف به اخذ تامین در قبال صدور دستور موقت نموده است ماده واحده به این نکته ظریف توجه نموده و دولت را معاف دانسته است.

یکی از حقوقی که به موجب قانون آیین دادرسی مدنی برای خواهان در نظر گرفته شده است تامین خواسته می باشد ولی این ماده واحده امتیاز دیگری برای دولت قائل شده است که به موجب آن دولت از دادن هرگونه تامین در زمان مذکور معاف است. لذا در صورت محکومیت دولت به استناد این ماده گرفتن تامین از دولت مجاز نمی باشد. به نظر نگارنده این حکم شاید به این دلیل باشد که فلسفه تامین خواسته این است که به وسیله آن خواهان عین خواسته یا معادل آن را از اموال خوانده تا پایان دادرسی توقیف نموده و از نقل و انتقال آن جلوگیری می کند تا طلب خود را وصول نماید. این در حالی است که این نگرانی در مورد دولت وجود ندارد و قطعاً قادر خواهد بود که بعد از گذشت این مهلت خسارت طرف مقابل را جبران کند. از سوی دیگر شاید تامین و توقیف اموال دولت این نهاد را در انجام وظایف خویش دچار مشکل سازد و فلسفه تصویب ماده مورد بحث را زیر سوال ببرد. قانونگذار به حفظ حقوق محکوم له نظر داشته و شاید برای جلوگیری از بدبینی نسبت به دستگاه قضایی در تبصره ۱ ماده واحده مورد بحث در صدد تعدیل حکم فوق الذکر برآمده است: «دستگاه مدعی علیه با تقاضای مدعی باید تضمین بانکی لازم را به عنوان تامین مدعی به دادگاه بسپارد در صورتی که دعوی یا مقداری از خواسته رد شود به حکم دادگاه تضمین یا مبلغ مانده به

دستگاه مدعی علیه رد خواهد شد. « همانطور که مشاهده می شود این تبصره اداره دولتی مدعی علیه را موظف کرده است که تضمین بانکی لازم را به عنوان تامین مدعی به دادگاه بسپارد. البته نباید فراموش کرد که ضمانتنامه بانکی با تامین خواسته فرق دارد و در اینجا به این دلیل می توان به عنوان تامین باشد که صریحا در ماده واحده این موضوع خاطر نشان شده است و الا طبق اصول کلی تامین باید وجه باشد و هیچ مال دیگری اعم از منقول و غیرمنقول اوراق بهادار و حتی ضمانتنامه بانکی نمی تواند به عنوان تامین قرار بگیرد. (شمس، ۱۳۹۸: ۱۷۲)

بند سوم: ممنوعیت توقیف اموال منقول و غیرمنقول دولت به صورت موقت
در بسیاری از موارد پس از صدور اجراییه بدون اینکه نیازی به توقیف اموال محکوم علیه باشد، حکم اجرا و عملیات اجراییه پایان یافته تلقی می گردد و آن در صورتی است که محکوم علیه پس از ابلاغ اجراییه تکلیف و وظیفه خود عمل کند و محکوم به را تسلیم محکوم علیه نماید و وقتی مامور اجرا مال موضوع اجراییه را از دست محکوم علیه خارج و به محکوم له تسلیم نماید یا اینکه قراری برای پرداخت محکوم به با محکوم له بگذارد و یا ترتیب پرداخت آن را بدهد مساله توقیف اموال منتفی است، اما وقتی که محکوم علیه بدهی محکوم له را پرداخت نمی نماید و یا اگر محکوم به عین معین است که در دسترس نمی باشد و یا وقتی که محکوم علیه حضور ندارد و قراری است، ناگزیر باید اموالی از محکوم علیه جهت استفاده محکوم به، توقیف گردد. (مدنی کرمانی، ۱۳۹۰: ۹۱)

نکته دیگری که در ادامه ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تامین و توقیف اموال دولتی قانونگذار بدان اشاره داشته است، این عبارت است که « اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه ها و موسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود. » در ارتباط با این عبارت نکاتی قابل ذکر است که به بررسی آن ها می پردازیم: در درجه اول باید به این نکته اشاره داشت که ماده واحده از این به بعد صرفاً بر مواردی تاکید دارد که وزارتخانه ها و موسسات دولتی، فاقد اعتبار لازم در بودجه سال جاری برای پرداخت محکوم به می باشند

و یا اینکه از هیچ راه قانونی دیگری نیز امکان برداشت وجوه برای پرداخت محکوم به وجود ندارد. بنابراین تحت این شرایط است که مراجع قانونی مذکور حق توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه ها و موسسات دولتی را ندارند و به همین دلیل است که برخی نویسندگان یکی از قواعد و خصوصیات مربوط به اموال عمومی یا دولتی را عدم توقیف این اموال در برابر عملیات اجرایی عنوان نموده اند. این عبارت در واقع استثنایی بر یک قاعده کلی اجرای احکام است که در ماده ۴۹ و ۵۰ قانون اجرای احکام مدنی وارد آمده است، زیرا هر آن امکان نقل و انتقال اموال و خروج آن از مالکیت محکوم له وجود دارد هر چند در عمل آن طور که قانونگذار نظر داشته است، اقدامات فوری میسر نیست و این امر با تاخیر صورت می گیرد و انجام امر توقیف به وسیله مامورین اجرا و یا ضابطین صورت می گیرد. باید توجه داشت که بر طبق ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تامین و توقیف اموال دولتی، عدم توقیف اموال دولت در مقابل محکوم به اجراییه مطلق نیست بلکه فقط با یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم است، یعنی بر فرض اینکه در سال ۱۳۹۱ حکمی علیه دولت صادر و متعاقب آن اجراییه صادر شده باشد در سال ۹۲ و نیمه اول سال ۹۳ هم واحد اجرا نمی تواند اقدامی در توقیف اموال دولت صورت دهد. در نظریه شماره ۵۶۶۵ / ۷ مورخ ۱۳۷۴ / ۹ / ۸ اداره حقوقی قوه قضاییه در رابطه با موقتی بودن عدم توقیف آمده است: « چنانچه دولت ظرف یک سال نیم از تاریخ انقضای سال صدور حکم محکوم به را نپردازد مطابق مقررات قانون اجرای احکام مدنی عمل می شود. » به نظر نگارنده در نظر گرفتن این مدت برای حفظ منافع دولت است تا بدین وسیله به دولت ضرر کمتری وارد.

نقدی بر بر نحوه انشاء قانونگذار در خصوص زمان ممنوعیت توقیف اموال دولتی: در ارتباط با مدت عدم توقیف اموال دولتی باید گفت در ماده واحده به سال صدور حکم اشاره شده نه تاریخ صدور حکم لذا به عنوان مثال اگر در تاریخ ۲۸ / ۱۲ / ۱۳۹۱ رایی صادر شود مهلت ۱۸ ماهه از ابتدای سال ۹۲ شروع می شود و تنها یک روز به این مدت اضافه می گردد اما اگر تاریخ صدور رای ۱ / ۱ / ۱۳۹۱ باشد و ابتدای مهلت از سال ۹۲ شروع شود، یک سال بر آن ۱۸ ماه اضافه می شود. این مورد یکی از انتقادات جدی وارد بر این ماده واحده است. یعنی بسته به تاریخ محکومیت مدت این معافیت متفاوت خواهد بود، گویی قانونگذار موضوع را به

شانس محکوم علیه واگذار کرده است در حالیکه این موضوع برای قانونگذار نقص محسوب می گردد تا اینگونه زندگی افراد را به بخت و اقبال وانهد.

نتیجه گیری

دولت در قبال زیان های ناشی از تمام اقدامات و اعمال خود چه اعمال ناشی از حاکمیت و چه اعمال مربوط به تصدی مسئولیت دارد و به جبران خسارات وارده بر شهروندان ملزم می باشد. یعنی قاعده اساسی در این رابطه آن است که دولت به خاطر تمام اعمال و اقدامات زیان آور خود در قبال شهروندان مسئول است منتها آنچه برخی از اقدامات ناشی از حاکمیت دولت را توجیه می نماید حفظ منافع یا تامین مصالح جامعه است که در این صورت دولت نسبت به اقداماتی که در این زمینه انجام می دهد و ممکن است موجب بروز زیان برای شهروندان شود مسئولیت نخواهد داشت. دولت که عهده دار اداره کشور است، وظایف مختلفی دارد، گاهی برای اجرای این وظایف نیاز به فراهم بودن مقدماتی می باشد. از جمله آن ها می توان به ایجاد، معابر، پارک ها، دکلهای برق و لوله های گاز اشاره کرد. ممکن است زمین مورد نیاز، متعلق به دولت نباشد و مالک خصوصی داشته باشد. در این صورت، انجام وظیفه دولت با حقوق مالکانه اشخاص تزامم دارد؛ چرا که از طرفی برای اجرای این طرح ها می بایست از زمین های متعلق به افرادی که اراضی آن ها در طرح واقع شده استفاده شود و از طرف دیگر، مالکیت و حقوق افراد بر اموال خویش دائمی، مطلق و منحصر به مالک است و نمی توان در مال غیر تصرف کرد. در این وضعیت قانون گذار در مقام حل تزامم وارد می شود و به گونه ای تعیین تکلیف می کند که هم دولت که نماینده جامعه است بتواند وظایف خود را در راستای اداره جامعه انجام دهد و هم تعرض نسبت به حقوق مالکانه اشخاص به حداقل ممکن کاهش یابد. قوانین متعددی برای رسیدن به این امر مهم تصویب شده است که مهم ترین آن ها « قوانین مربوط به نحوه تملک و خرید املاک و اراضی می باشد، در صورتی که دولت برای عمران کشور اراضی را مطابق مقررات قانونی تملک کند مسئولیتی ندارد. و همچنین اگر دولت در یک دعوی محکوم شود، در قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تامین و توقیف اموال دولتی، بیان شده هنگامی که حکمی بر علیه یکی از دستگاههای دولتی صادر می شود آن دستگاه دولتی می تواند با توسل به این ماده واحده از پرداخت محکوم به برای مدت

۱۸ ماه معاف شود، معافیت از پرداخت محکوم به صریحاً در ماده واحده مورد اشاره قرار گرفته است: « وزارتخانه ها و موسسات دولتی که درآمد و مخارج آن ها در بودجه کل کشور منظور می گردد مکلفند وجوه مربوط به محکوم به دولت... » لذا بر شمول ماده واحده بر محکوم به شک و تردیدی وجود ندارد.

منابع و مآخذ

- ۱- بهرامی، بهرام، ۱۳۹۸، اجرای مفاد اسناد رسمی، انتشارات میزان، تهران.
- ۲- بهرام زاده، حسن، ۱۳۹۹، حقوق تحلیلی اراضی و املاک، انتشارات جنگل، تهران.
- ۳- بهشتیان، محسن، ۱۳۹۰، تملک اراضی توسط دولت و شهرداری، انتشارات مجد، تهران.
- ۴- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۹۷، ترمینولوژی حقوق انتشارات گنج دانش، تهران.
- ۵- زرگوش، مشتاق، ۱۳۹۸، مسئولیت مدنی دولت، جلد اول، انتشارات میزان، تهران.
- ۶- زرگوش، مشتاق، ۱۳۹۰، مسئولیت مدنی، جلد دوم، انتشارات میزان، تهران.
- ۷- زارعی، محمد حسین، ۱۳۹۹، حاکمیت و حکومت در ایران، انتشارات جنگل، تهران.
- ۸- شمس، عبدالله، ۱۳۹۸، آیین دادرسی مدنی، انتشارات میزان، تهران.
- ۹- طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۰، حقوق اداری، انتشارات سمت، تهران.
- ۱۰- عراقی، علی رضا، ۱۳۹۴، حقوق کار، انتشارات سمت، تهران.
- ۱۱- فهیمی، عزیزاله، ۱۳۹۵، مسئولیت مدنی دولت در نتیجه تصرف املاک واقع در طرح های عمومی، فصلنامه حقوق خصوصی، شماره ۲۶.
- ۱۲- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۹۹، مسئولیت مدنی، انتشارات سمت، تهران.
- ۱۳- کامیار، غلام رضا، ۱۴۰۰، حقوق شهری، انتشارات مجد، تهران.

