

نقد و بررسی رای وحدت رویه شماره ۷۴۷ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ دیوانعالی کشور

امیر خناری نژاد^۱

عبدالوحدید صباغی^۲

چکیده:

این تحقیق به بررسی یکی از آرای وحدت رویه دیوانعالی کشور در خصوص تملک ملک خصوصی افراد برای اجرای طرحهای عمومی، عمرانی و نظامی توسط دولت و شهرداریها اختصاص دارد. راجع به تملک و تصرف ملک افراد توسط دولت و عدم پرداخت بهای آن یا جبران خسارت، همواره در آرای دادگاهها، رویه‌های مختلفی وجود داشته است. اختلاف در استنباط قضایی بر سر لزوم احراز وقوع تخلف دولت و یا عدم احراز آن در خصوص تملک ملک، منجر به صدور رای وحدت رویه شماره ۷۴۷ گردید که این رای علی الظاهر، به طور مطلق قائل به این است که تمامی دعاوی مطالبه بها به طرفیت دولت، ترافعی و غیر از آن، غیرترافعی و نیازمند احراز وقوع تخلف در دیوان عدالت اداری است. اما تفسیر این رای بدون توجه به نصوص قانونی موجود و قواعد خاص حوزه حقوق عمومی در تملک دولت ممکن نیست؛ لذا باید با بررسی پیشینه تقنینی و قضایی موضوع، آرای متهافت و مبانی و قواعد مربوطه، به این مهم یعنی تفسیر صحیح رای وحدت رویه یاد شده دست یافت. در هر صورت، از آنجا که موضوع مورد بحث، مربوط به دو حوزه حقوق عمومی و خصوصی می‌باشد، لذا در مقام تحلیل آن باید ملاحظات هر دو حوزه را رعایت کرد.

کلیدواژه: مطالبه بها، خسارت، تخلف، تملک، تصرف.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. دانشجوی دوره دکتری حقوق خصوصی دانشگاه تهران و قاضی دادگستری.

Email: Amir_khenari@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دوره دکتری حقوق خصوصی دانشگاه تهران.

Email: Sabaghi_vahid@yahoo.com

مقدمه و طرح مسئله

اصل ۴۷ قانون اساسی، مالکیت شخصی و خصوصی که از طریق مشروع باشد را محترم می‌شمارد و سازوکار حمایت از آن در قوانین عادی از جمله در قوانین مربوط به دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است.^۱ طبق تبصره یک ماده ۱۰ قانون دیوان تشکیلات و آیین دادرسی عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، اگر شخصی به واسطه تقصیر دولت در انجام وظایفش، خسارت ببیند، یعنی اگر دولت به واسطه تقصیر در انجام وظایف خود موجب خسارت به دیگران بشود، شخص زیان‌دیده برای مطالبه خسارت باید پروسه‌ای دو مرحله‌ای را طی کند. به بیان دیگر، ابتدا باید در دیوان عدالت اداری برای اثبات و احراز تقصیر دولت طرح دعوی کند و بعد از اثبات تقصیر دولت در دیوان عدالت اداری، برای محاسبه و میزان خسارت وارده به دادگاه عمومی مراجعه کند. قانون‌گذار در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸، این اجازه را به دولت و شهرداری‌ها داده که برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی خود بتوانند املاک خصوصی مردم را تملک کنند. به بیان دیگر شهرداری‌ها برای اجرای پروژه‌های خود می‌توانند املاک و زمین‌های مردم را تملک کنند و در ازای این تملک، قیمت املاک را به صاحبانش بپردازند.

فرض کنیم که شهرداری ملکی را برای اجرای پروژه خود تملک کند اما از پرداخت وجه آن به صاحب ملک خودداری کند. در این خصوص بین محاکم عمومی و شعب مختلف دیوان عدالت اداری اختلاف نظر بود که آیا صاحب ملک برای مطالبه قیمت ملک باید ابتدا به دیوان عدالت مراجعه کند یا اینکه مستقیماً باید به دادگاه عمومی مراجعه کند. سوال این تحقیق این است که مبنا و مصادیق رای وحدت رویه شماره ۷۴۷ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ دیوان عالی کشور با توجه رژیم حقوقی حاکم بر تملکات دولت چیست؟ در این راستا، نخست سابقه موضوع مورد بحث را بیان می‌کنیم و پس از بررسی سیر صدور رای وحدت رویه، به بررسی آن می‌پردازیم.

۱- پیشینه موضوع مورد حکم رای وحدت رویه شماره ۷۴۷ دیوان عالی کشور

در خصوص موضوع مورد بحث در رای وحدت رویه مورد بررسی، باید گفت که این موضوع قبل از صدور رای مزبور و قبل از تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، هم در قانون پیشین دیوان، مصوب ۱۳۸۵ منصوص شده بود و هم در رویه قضایی اعم از آرای دیوان عدالت و محاکم حقوقی سابقه طرح داشته است.

۱-۱- سابقه تقنینی

سابقاً در تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ آمده بود که تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه واحدهای دولتی، پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه عمومی است. در تبصره ۱ ماده ۱۰

۱. وکیل، امیر ساعد، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، تهران، مجد، ۱۳۸۳، ذیل اصل ۴۷ قانون اساسی.

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۹۲ نیز آمده که تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه واحدهای دولتی پس از صدور رای در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است.^۱ بدین ترتیب عنوان «تصدیق خسارت توسط دیوان عدالت اداری» در سال ۸۵ به عنوان «احراز وقوع تخلف» توسط دیوان تغییر یافته است که هر دو مفید یک معنا است.

به هر روی، استفاده از عبارت تصدیق ورود خسارت خود هماهنگ با سایر نصوص مربوطه است؛ از جمله در تبصره یک ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک... مصوب ۱۳۵۸، که در آن آمده «دستگاه اجرایی می‌تواند رأساً نسبت به خرید ملک و پرداخت خسارت اقدام کند و هرگاه مبلغ مورد معامله یا خسارت هریک از مالکین بیش از یک میلیون ریال باشد بهای خرید ملک یا میزان خسارت و انجام معامله باید به تصویب هیئت مقرر در ماده (۷۱) قانون محاسبات عمومی و در مورد شهرداریها به تصویب انجمن شهر برسد...». بدین توضیح که از نظر لایحه قانونی فوق، مابه ازای تملک ملک توسط دستگاه دولتی همان خسارت است که البته مفهومی مترادف با بهای ملک نیز دارد. در ادامه خواهیم دید که در زمان حکومت قانون قبلی دیوان عدالت مصوب ۸۵، رای وحدت رویه‌ای از هیئت عمومی صادر گردیده که در راستا و هماهنگ با نصوص یاد شده، حکم داده است. بحث تصدیق ورود خسارت و یا وقوع تخلف توسط دولت، همواره از موضوعات بسیار شایع و کاربردی در سطح محاکم حقوقی بوده و هست و دستگاه‌های دولتی مهمی همانند وزارت راه و شهرسازی، نفت و نیرو، پرونده‌های متعدد و سنگین با موضوع وقوع تخلف در دیوان عدالت اداری و محاکم حقوقی دارند که جملگی مربوط به پروژه‌های عمرانی و عمومی وزارتخانه‌های یاد شده است.

۱-۲- سابقه بحث در رویه قضایی

قبل از تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری و در زمان حکومت قانون قبلی (مصوب ۱۳۸۵)، در خصوص اختلاف برداشت از بحث تصدیق ورود خسارت توسط دولت، یک رای از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شده است که شرح آن بیان می‌شود: در پی اعلام تعارض آرای شعب ۲۷ و ۳۰ دیوان عدالت اداری در خصوص تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات افراد از دولت و شهرداریها دائر بر مطالبه بهای اراضی و ابنیه واقع در طرحهای دولتی و عمومی که تملک یا تصرف شده‌اند، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۶ و به موجب رای شماره ۱۹۹، چنین مقرر نمود:

«همان‌طور که در دادنامه شماره ۹۳ مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تصریح شده است، بموجب ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی خصوصاً از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران آنها و یا خودداری اشخاص مذکور از انجام وظایف و تکالیف قانونی، اداری و اجرائی مربوط در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار دارد. بنابراین مرجع رسیدگی به شکایات اشخاص به طرفیت

۱. مولا بیگی، غلامرضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران، جنگل، ۱۳۹۲، ص ۱۳.

واحدهای دولتی و شهرداریها و سایر مؤسسات مذکور در بند (الف) ماده ۱۳ قانون فوق‌الذکر در زمینه تملک اراضی و ابنیه واقع در طرحهای دولتی و شهرداریها و همچنین صدور رأی در اساس استحقاق و یا عدم استحقاق مالکین اراضی و املاک مذکور به دریافت معوض و یا بهای اراضی و املاک واقع در طرحهای دولتی و شهرداریها، دیوان عدالت اداری است و دادنامه شماره ۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۵ مبنی بر ورود شکایت شاکی که متضمن این معنی است، موافق اصول و موازین قانونی می‌باشد. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذریبط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است»^۱.

آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری واجد الزاماتی است، از جمله رعایت نص و روح قانون اساسی و همچنین اصول حقوقی و دادرسی با امعان نظر به سایر قوانین؛ به بیان دیگر آرای هیئت مزبور باید متضمن حقوق بنیادین باشد و اصل تفکیک قوا و اصول حقوق عمومی را رعایت کند.^۲ رأی صادره که بر مبنای سوء استنباط و تفسیر ناصواب هیئت عمومی از ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری صادر گردیده بود، سبب شد تا محاکم عمومی و حتی شعب تجدیدنظر آرای دادگاههای عمومی و انقلاب، که تا آن زمان غالباً در دعاوی مطالبه اراضی واقع در طرح‌ها، وارد رسیدگی و بر مبنای قانون نحوه تقویم اراضی و ابنیه مورد نیاز... مبادرت به صدور رأی می‌کردند، دچار تردید و مالاً اختلاف رویه شوند. گروهی از محاکم به سیاق گذشته و با خلاف قانون دانستن رأی هیئت عمومی و اعتقاد به عدم ضرورت التزام محاکم عمومی به پایبندی به آن، وارد رسیدگی می‌شدند و گروهی دیگر از آنها با تبعیت از رأی هیئت عمومی، با استدلال به اینکه صدور حکم منوط به احراز استحقاق خواهان به مطالبه از سوی دیوان عدالت اداری است، دعوی را در آن وضع قابل استماع ندانسته و قرار رد صادر می‌کردند.

البته رویه غالب دادگاههای حقوقی این بود که در دعوی مطالبه بهای ملک به طرفیت دستگاههای دولتی یا شهرداری، قرار رد دعوی به جهت صالح دانستن دیوان عدالت اداری صادر می‌کردند. هر چند که دادگاههای حقوقی مکلف به تبعیت از رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نبوده و نیستند، اما در این مورد، رویه غالب دادگاهها تا حد زیادی ملهم از رأی هیئت عمومی فوق‌الذکر بوده است.

۲- بررسی سیر صدور رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷ مورخ ۹۴/۱۰/۲۹ دیوان عالی کشور

در این بند، نخست راجع به بررسی و تبیین پرونده‌ها و آرای می‌پردازیم که منجر به صدور رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷ شده است. سپس پس از بیان نظریه نماینده دادستان کل کشور، رأی وحدت رویه یاد شده، نقل می‌شود.

۲-۱- گزارش پرونده‌های منتهی به صدور رأی وحدت رویه

جلسه هیأت عمومی دیوان عالی کشور در مورد پرونده وحدت رویه ردیف ۳۸/۹۴ تشکیل شد و پس از

۱. مجموعه آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ج اول، تهران، جنگل، ۱۳۹۲، ذیل رأی وحدت رویه ش ۱۹۹.

۲. آگاه، وحید، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیات عمومی دیوان عدالت اداری، تهران، جنگل، ۱۳۸۹، ص ۲۳.

قرائت گزارش پرونده و طرح و بررسی نظریات مختلف اعضای شرکت کننده در خصوص مورد و استماع نظریه نمایندۀ دادستان محترم کل کشور که به ترتیب ذیل منعکس می شود، به صدور رأی وحدت رویه قضایی شماره ۷۴۷-۱۳۹۴/۱۰/۲۹ منتهی شد. «بر اساس گزارش دادرسی 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 آرای متفاوت صادر شده است که خلاصه جریان آنها به شرح ذیل گزارش شده است:

الف- به دلالت محتویات پرونده کلاسه ۷۰۰۰۱۰ شعبه هفدهم دادگاه تجدیدنظر استان آذربایجان شرقی دو نفر به اسامی ۱. شهلا 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 تصدیقی از دیوان عدالت اداری از سوی خواهان ارائه نشده است و از سوی دیگر طرح دعوی اشخاص متعدد در یک دادخواست صحیح نیست و اینکه کدام یک از مناطق شهرداری مرتکب تخلف شده اند معلوم نیست لذا به استناد ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ و رأی وحدت رویه ۱۹۹-۱۳۸۷/۳/۲۶ 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 ۷۰۰۶۴۴-۱۳۹۴/۶/۱۶ 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 ۰۰۲۸۵-۱۳۹۴ شعبه هفتم دادگاه عمومی حقوقی تبریز که به موجب آن در مورد دعوی تجدیدنظرخواهان ها به طرفیت تجدیدنظر خوانده به خواسته الزام به پرداخت بهای روز کارشناسی قطعه زمین های 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 کند، معمول نگردیده و بر نحوه رسیدگی دادگاه از حیث رعایت قواعد شکلی آیین دادرسی ایراد و اشکال اساسی وارد نمی باشد، لهذا دادگاه به استناد ماده ۳۵۳ قانون مرقوم با رد دعوی تجدیدنظرخواهی دادنامه تجدیدنظرخواسته را عیناً تأیید و استوار می نماید. 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 کلاس 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 اطلاع دادرسی خواهد شد، شهرداری تهران را جمعاً به پرداخت ۳۹/۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰ 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 کلاس 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 کرده 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 هجدهم 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 بدانند، 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 آرای 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 می‌کند. معاون قضایی دیوان عالی کشور- حسین مختاری.^۱

۲-۲- بررسی پرونده‌های منتهی به صدور رای وحدت رویه

آرای متهافت صادره از دادگاه حقوقی تبریز و تهران در یک موضوع واحد، ناشی از اختلاف استنباط از یک مقرره یعنی تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری می‌باشد. در واقع موضوع خواسته واحد یعنی مطالبه بهای زمین به طرفیت شهرداری، منجر به دو رای متفاوت شده است. در رای صادره از دادگاه عمومی حقوقی تهران عبارت «اینکه خواهان‌ها شکایتی نسبت به تصرفات خوانده ندارند...» به چشم می‌خورد که نکته و در واقع عبارت کلیدی این رای به منظور احتراز از الزام خواهان به احراز وقوع تخلف در دیوان عدالت اداری و حکم مستقیم به پرداخت بهای ملک می‌باشد و همین عبارت مبنای صدور حکم از سوی دادگاه حقوقی تهران شده است، چرا که از نظر دادرس، شکایت نسبت به تصرفات خوانده یعنی ادعای تخلف دستگاه اجرایی و یا شهرداری در تصرف ملک که نتیجتاً و ابتدا به ساکن، تخلف می‌باید در دیوان عدالت اداری محرز شود.

از طرفی از نظر دادرس، عدم شکایت و یا ادعا در خصوص تصرفات خوانده، جهت خواسته را از مقررات و قواعد مسئولیت مدنی دور می‌سازد و می‌باید بر مبنای قواعد مسئولیت قراردادی حکم صادر کرد و نیازی به طرح دعوا در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. در ادامه هم خواهیم دید که فحوی استدلال دادرس دادگاه حقوقی تهران مورد پذیرش هیئت عمومی دیوان عالی کشور قرار گرفته و در نهایت منجر به صدور رای وحدت رویه شده است. همچنین، تصدیقی از دیوان عدالت اداری از سوی خواهان ارائه نشده است. این عبارت بدین معناست که از نظر دادرس دادگاه عمومی حقوقی تبریز، تصرف ملک خصوصی توسط دستگاه اجرایی و عدم پرداخت وجه آن، در هر صورت از مصادیق مسئولیت مدنی و موجد ورود خسارت به مالک خصوصی است. اما با توجه به اینکه عبارت تصدیق ورود خسارت در قانون پیشین دیوان اداری به عبارت احراز وقوع تخلف در قانون جدید دیوان عدالت اداری تغییر یافته و رای دادگاه تبریز هم در زمان حکومت قانون اخیرالذکر اصدار یافته است، لذا عبارت عدم ارائه تصدیق از طرف دیوان عدالت اداری در متن رای صحیح به نظر نمی‌رسد.

۲-۳- نظریه نماینده دادستان کل کشور

نماینده دادستان کل کشور در خصوص پرونده‌های مباحث عنه چنین نظر داده است: «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 ۲۷ دادگاه عمومی حقوقی تهران که مورد تأیید شعبه ۱۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران و مشعر بر این نظر است، صائب و مورد تأیید می‌باشد»^۱.

۴-۲- متن رای وحدت رویه شماره ۷۴۷

اختلاف رویه در سطح محاکم تجدیدنظر سبب شد تا موضوع در هیئت عمومی دیوان عالی کشور مطرح و با صدور رای وحدت رویه شماره ۷۴۷ مورخ ۹۴/۱۰/۲۹ بشرح ذیل به این منازعه پایان داده شود. «نظر به اینکه یکی از شرایط برقراری مسئولیت مدنی، وجود تقصیر است، لذا در این گونه 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 کند 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 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 کند. بر این اساس، رأی شعبه ۱۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران که با این نظر مطابقت دارد به اکثریت آرا صحیح تشخیص داده می شود. 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 لازم الاتباع است»^۱.

۳- قلمرو و تقد رای وحدت رویه شماره ۷۴۷ دیوان عالی کشور

بعد از بیان پیشینه موضوع و بررسی سیر صدور رای وحدت رویه؛ در این بند، نخست با تفسیر صحیح از رای مزبور، باید قلمرو آن را بیان و مصادیق عمده ای که حکم رای یاد شده در خصوص آنها جاری است را بررسی کنیم و سپس، به بررسی و تحلیل آن از منظر قواعد حقوق عمومی پردازیم تا در نهایت بتوانیم به تفسیر صحیح از آن دست یابیم.

۳-۱- قلمرو و مصادیق رای

رای وحدت رویه مورد بحث، اختلاف نظر یاد شده را حل کرده است. به بیان دیگر، این رای مقرر کرده که صاحبان این املاک دیگر نیاز نیست به دیوان عدالت اداری مراجعه کنند، بلکه مستقیماً به دادگاه عمومی مراجعه و دادخواست مطالبه وجه علیه شهرداری یا دستگاه دولتی تقدیم می کنند. دلیل این رای هم این است که ما در فرضی باید طبق تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای اثبات و احراز تقصیر به دیوان مراجعه کنیم که دولت و شهرداریها مرتکب تقصیری شده باشند.

در تملک اراضی و املاک برای اجرای طرح های عمومی، عمرانی و نظامی، تقصیری متوجه دولت یا شهرداری نیست. به بیان دیگر، تملک اراضی توسط دولت و شهرداریها تملکی است که قانون گذار مجوز

۱. باختر، سید احمد، مجموعه کامل آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور امور حقوقی، تهران، جنگل، چاپ ۹، ذیل رای ش ۷۴۷.

آن را داده است. چون تقصیری متوجه دولت و شهرداری نبوده و خواهان، صرفا بهای ملک را مطالبه می‌کند و نه خسارت. به بیان دیگر، خواسته خواهان مطالبه بها می‌باشد نه خسارت و تقصیری هم متوجه دولت یا شهرداری در تملک اراضی و املاک نیست. فلذا دیوان عالی کشور در این رای به درستی بیان کرده است که نیازی نیست که مالکین خصوصی ابتدا به دیوان عدالت اداری مراجعه کنند، بلکه باید مستقیما به دادگاه عمومی مراجعه و دادخواست مطالبه وجه را تقدیم کنند. با این رای وحدت رویه، اختلاف نظر فیما بین شعب دادگاه عمومی حقوقی حل شده و در حال حاضر مطالبه بهای املاک تصرفی دولت و شهرداری‌ها نیاز به اثبات و احراز تقصیر در دیوان عدالت اداری ندارد.

از طرفی بیان این استدلال که رای وحدت رویه مزبور صرفا شامل شهرداری‌هاست و نه دستگاه‌های اجرایی دولتی، ناصحیح است،^۱ چرا که اولاً- پذیرش استدلال فوق، این نتیجه را به همراه دارد که در فرضی که خواهان صرفا بهای ملک را از دستگاه دولتی همانند وزارت راه و شهرسازی مطالبه کند، موضوع از صلاحیت محاکم دادگستری خارج بوده و در صلاحیت دیوان عدالت اداری است که این نتیجه با فلسفه انشا رای وحدت رویه در تعارض است. ثانیاً- رای وحدت رویه یاد شده در مقام رفع اختلاف در مورد دعوی صادر شده که یکی از طرفین آن شهرداری است و ذکر عنوان شهرداری در رای فوق، خصوصیتی از این حیث ندارد. در واقع، در فرضی که خواهان مدعی وقوع تخلف از ناحیه خوانده باشد، دعوا در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد، چه اینکه خوانده یاد شده شهرداری باشد و چه یک دستگاه دولتی همانند وزارت راه و شهرسازی. قسمت الف بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز، در مقام بیان صلاحیت دیوان، تفکیکی بین دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها قائل نشده است، به بیان دیگر، اگر موضوع یک دادخواست، از شمول مقرره اخیرالذکر خارج باشد، تفکیک بین واحدهای دولتی و شهرداری در این خصوص، خلاف منطوق این ماده خواهد بود.

همچنین، همان‌طور که پیشتر آمد، برخی از محاکم تا قبل از صدور رای وحدت رویه یاد شده نیز بر مبنای تفکیک دعوی مطالبه خسارت از دعوی مطالبه بها و عدم نیاز فرض دوم به احراز وقوع تخلف در دیوان عدالت اداری، رای می‌دادند. حتی برخی محاکم حقوقی نیز تا قبل از تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری در سال ۹۲ نیز، به این شیوه به دعاوی مربوطه رسیدگی می‌کردند؛ وانگهی رای شماره ۱۹۹ هیئت عمومی نیز برای محاکم حقوقی لازم‌الاتباع نبود.^۲ نکته بعدی اینکه، آرای متهاافت منجر به اصدار رای وحدت رویه شماره ۷۴۷، راجع به مطالبه بها از شهرداری بابت تصرف ملک شخصی شده است و رای مزبور هم به شهرداری‌ها اشاره دارد، اما شکی نیست که این رای شامل در فرض مشابه، در خصوص سایر دستگاه‌های دولتی و اجرایی هم می‌شود.

به هر روی، رای وحدت رویه فوق که به اختلاف رویه محاکم ناشی از تفسیر ناصواب هیئت عمومی دیوان

۱. رضی، پوریا، میثم، رامشی و زارعی، محمد مهدی، «مرجع صالح در رسیدگی به دعوی مطالبه بهای اراضی تملک شده توسط شرکت‌های

دولتی»، دوفصلنامه رویه قضایی (حقوق خصوصی)، ش ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۵، ص ۱۴.

۲. مولاییگی، پیشین، ص ۱۰۴.

عدالت اداری از ماده ۱۳ قانون پیشین دیوان عدالت اداری و سرانجام صدور رای شماره ۱۹۹ مورخ ۱۳۸۷/۳/۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پایان داد، به دقت و درستی صادر شده است. دعوی مطالبه بهای اراضی که در طرح واقع شده و سپس توسط دولت یا شهرداری و در اجرای لایحه قانونی تملک اراضی برای اجرای... مصوب ۱۳۵۸، تملک یا تصرف شده است، در حالت کلی، از دعاوی ترافیعی علیه دولت یا شهرداریها (بر حسب مورد) تلقی می‌شود و بنابراین از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج و در صلاحیت محاکم دادگستری است. مگر در موارد ذیل:

الف: هرگاه شکایت مالک از اقدامات مؤسسات و اشخاص مندرج در بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۰ باشد. ب: هرگاه مالک مدعی تقصیر اشخاص مندرج در بندهای اخیر در جریان تملک باشد. در این صورت رسیدگی به تقصیر اشخاص مزبور و استحقاق شاکی به مطالبه خسارت در صلاحیت دیوان عدالت اداری است و پس از آن، خواهان می‌تواند برای مطالبه به دادگاههای عمومی حقوقی مراجعه کند. 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 میزان 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.

ممکن است ملکی با رعایت لایحه قانونی نحوه خرید و تملک... مصوب ۱۳۵۸، مورد تصرف دولت قرار گرفته و دولت از پرداخت بهای آن سرباز زند و حال خواهان ممکن است در ستون خواسته از عنوان مطالبه بها استفاده نماید، اما در شرح دادخواست، به جهت موضوعی و حکمی مربوط به مسئولیت مدنی، اشاره نماید و بالعکس. همچنین ممکن است به جای درج مطالبه بهای ملک در ستون خواسته، از عنوان پرداخت خسارت ناشی از تملک و تصرف ملک استفاده کند که در این حالت برای رسیدگی سریعتر به منظور احقاق حقوق خواهان، دادرسی می‌تواند تشخیص این موضوع را که اقدام دولت صرفاً تملک و تصرف بوده یا ورود خسارت، به کارشناس ارجاع دهد و سپس تصمیم بگیرد. همچنین می‌توان از خواهان در این زمینه نیز توضیح بخواهد که در صورت محرز شدن خواسته با عنوان مطالبه بها، خواهان می‌تواند با رعایت ماده ۹۸ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹، در جلسه اول دادرسی خواسته خود را از عنوان پرداخت خسارت ملک به مطالبه بهای ملک تغییر بدهد.^۱

همچنین در فرضی دیگر، محتمل است که نیمی از ملک شخصی توسط دولت تملک و نیمی دیگر از آن هم به واسطه تملک قسمت اول ملک توسط دولت، از حیز انتفاع خارج شده باشد. در اینجا قانوناً دو دعوا می‌بایست مطرح گردد:

نخست طرح دعوا در دادگاه عمومی حقوقی با خواسته مطالبه بهای آن قسمت از ملک که مورد تملک دولت قرار گرفته و دوم طرح شکایت در دیوان عدالت اداری با خواسته احراز وقوع تخلف در آن قسمت

۱. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، دوره پیشرفته، ج دوم، تهران، دراک، زمستان ۱۳۸۷، ص ۱۵۶ به بعد.

از ملک که در اثر تملک قسمت دیگر توسط دولت، از حیز انتفاع خارج شده است. در دعوی دوم، استدلال این است که هر چند تملک دولت در قسمت اول ملک، وفق قانون صورت گرفته، لیکن تملک یاد شده، قسمت دیگر ملک را از حیز انتفاع خارج ساخته و در واقع عمل قانونی دولت در تملک، مصداق سوء استفاده از حق یا تقصیر در اجرای حق بوده است^۱ و نتیجتاً سبب ورود خسارت به مالک از حیث قواعد مسئولیت مدنی می‌گردد و لذا مستفاد از رای وحدت رویه شماره ۷۴۷، این دعوا از حیث نیاز به احراز وقوع تخلف، در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. در غیر این صورت، اگر هر دو خواسته ضمن یک دادخواست در دادگاه عمومی مطرح شود، باید در مورد خواسته دوم، دادرسی قرار عدم صلاحیت ذاتی به صلاحیت و شایستگی دیوان عدالت اداری صادر کند.

۳-۲- نقد رای با توجه به رژیم حقوقی تملکات دولت

اصل تسلیط حکم می‌کند که اموال مردم محترم شناخته شود. در عین حال این اصل در پاره‌ای از موارد با شرایط خاص تحدید شده است. از جمله قوانینی که اصل مذکور را با تحدید مواجه می‌سازد، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ است.^۲ ترتیب مقرر در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸، بدین شکل است که ابتدا باید بین مالک و دستگاه دولتی بر سر بهای عادلانه ملک توافق شود و در فرض عدم توافق، موضوع به هیئت کارشناسی ارجاع می‌گردد؛ یعنی ابتدا باید توافق صورت گیرد و بعد از پرداخت بها، دستگاه ملک را تملک و سپس تصرف کند.^۳ باید دید مبنای اصلی رای وحدت رویه صادره چیست. آیا دیوان دعوی مطالبه بها را ناشی از مسئولیت قراردادی دولت می‌داند و در برابر آن دعوی احراز وقوع تخلف دولت دعوایی ناشی از مسئولیت مدنی است یا خیر. ظاهراً، رای وحدت رویه صادره از دیوان عالی کشور بدین معنی است که دعوی مطالبه بها توسط دولت مستند به لایحه قانونی ۱۳۵۸، دعوایی بر مبنای مسئولیت مدنی نبوده و بلکه یک دعوا بر مبنای مسئولیت قراردادی است.

در قانون پیشین دیوان عدالت مصوب ۱۳۸۵، قانون از عبارت تصدیق ورود خسارت استفاده کرده و در قانون جدید مصوب ۹۲ از عنوان احراز وقوع تخلف. خسارت مفهومی بالفعل است، یعنی عملیاتی از ناحیه دولت یا شهرداری‌ها انجام شده که به زیان مالک خصوصی بوده است و حال ورود این خسارت باید تصدیق گردد. از طرفی تخلف، لزوماً مفهومی بالفعل نیست؛ یعنی می‌تواند منجر به خسارت شده باشد و یا اینکه

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص تقصیر در اجرای حق: کاتوزیان، ناصر، «سوء استفاده از حق یا تقصیر در اجرای حق»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۲۱، زمستان ۱۳۵۸.

۲. باختر، سیدمحمد رسول، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، تهران، جنگل، ۱۳۹۳، ص ۵.

۳. سالاری، مصطفی، تصرف و تملک اراضی توسط دولت، پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، ۱۳۸۳، ص ۸۶.

در حال ورود خسارت است. تغییر لحن قانون‌گذار بدین معنی است که عمل بعضا غیرقانونی دولت در جریان تملک و تصرف موضوع لایحه نحوه تملک مصوب ۵۸ که باعث ورود زیان به مالک می‌گردد، چندان با قواعد مسئولیت مدنی و مفهوم خسارت به معنای واقعی آن، سنخیت ندارد و یک عمل خاص در حوزه حقوق عمومی و رژیم خاص تملکات و تصرفات دولت است. همانند مفهوم «زمین در اختیار» در قانون زمین شهری که با سبب مملک در حوزه حقوق خصوصی متفاوت است.^۱

برخی قواعد راجع به تملکات دولت و مسئولیت دستگاه‌های اجرایی بر پرداخت بهای ملک در لایحه قانونی مذکور، ابهاماتی را در مورد اینکه مسئولیت دولت در مورد بهای ملک، قراردادی است یا خیر ایجاد می‌کند. در واقع، باید بین تملک و تصرف تفاوت قائل شد؛ یعنی تملک دولت وفق روال قانونی مندرج در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک... مصوب ۱۳۵۸ و عدم پرداخت بهای ملک توسط دولت در این فرض می‌تواند مصداق مسئولیت قراردادی و موجب طرح دعوی ترافعی مطالبه بها باشد و از آن طرف نیز تصرف دولت در ملک خصوصی افراد خارج از روال قانونی مندرج در لایحه یاد شده و عدم پرداخت بهای ملک توسط دولت در این فرض نیز می‌تواند مصداق مسئولیت مدنی و موجب طرح دعوی غیرترافعی احراز وقوع تخلف در دیوان عدالت اداری و سپس طرح دعوی ترافعی مطالبه بها در دادگاه عمومی حقوقی شود. به بیان دیگر، موضوع تملکات و تصرفات دولت و شهرداری‌ها در حوزه حقوق عمومی و لایحه نحوه خرید و تملک مصوب ۱۳۵۸، چندان با قواعد مسئولیت قراردادی یا مدنی - حسب مورد - هماهنگ نیست و قواعد و اقتضائات خاص خود را دارد. در واقع، اگر ترتیبات لایحه یاد شده کامل رعایت شود و دولت ملک را تملک کند و بها را بپردازد، در این فرض نمی‌توان صحبت از انعقاد بیع مطابق شرایط قانونی مندرج در قانون مدنی کرد. در فرضی هم که بعضی از ترتیبات لایحه مزبور رعایت نشود و دولت ملک را تصرف کند و بها را نپردازد، باز هم نمی‌توان صحبت از وجود ارکان مسئولیت مدنی به‌طور دقیق طبق قانون مدنی و قوانین مربوطه کرد، چرا که اصل تصرف دولت مسبوق به طرح مصوب می‌باشد. در واقع، سبب مملک دولت در مورد لایحه یاد شده، سبب مملک دقیق به مفهوم قانون مدنی نیست و نوعی تملک خاص در حوزه حقوق عمومی است. خسارت و تخلف دولت هم در این فرض مفهومی متفاوت با حوزه حقوق خصوصی دارد.

در فرضی که دستگاه نیاز مبرم به زمینی برای اجرای طرح عمرانی داشته باشد، طبق ماده ۹ لایحه قانونی یاد شده نیازی به انجام معامله در این فرض نیست. طبق ماده یاد شده، دستگاه می‌تواند بدون پرداخت بهای ملک، بدواً آن را تصرف کند؛ به بیان دیگر، این قانون بین تملک و تصرف قائل به تفکیک شده است.^۲ اما از نظر رای وحدت رویه صادره، در هر دو فرض مطالبه بها نیازی به احراز وقوع تخلف در دیوان

۱. سراجی کرمانی، مجید، «تحلیل ماده ۱۰ قانون زمین شهری»، همایش شورای عالی حفظ حقوق بیت‌المال در اراضی و منابع طبیعی، تهران، هتل المپیک، ۱۳۸۲.

۲. باختر، پیشین، ذیل ماده ۹.

ندارد. حال سؤال اینجاست که اگر پرداخت بهای ملک نه بر مبنای تملک، بلکه بر مبنای تصرف موضوع ماده ۹ را منوط به احراز وقوع تخلف در دیوان ندانیم، آیا یا پرداخت بها در دیگر فروض تصرف غیرقانونی دولت نیز نیاز به احراز وقوع تخلف در دیوان عدالت اداری ندارد؟

همچنین، توجه به تبصره ۱ ماده ۳ لایحه یاد شده که مبلغ مورد معامله و خرید ملک را مترادف با پرداخت خسارت می‌داند، ایرادی است که در خصوص مبنای رای وحدت رویه صادره به وجود می‌آید. در واقع یکی از مستندات اصلی محاکمی که پرداخت بهای ملک را منوط به احراز وقوع تخلف در دیوان می‌دانستند همین تبصره اخیرالذکر بود، چرا که این مستند، پرداخت بهای ملک توسط دولت را مترادف با پرداخت خسارت می‌داند و خسارت هم نخست باید در دیوان تصدیق یا احراز شود.

همچنین، در فرضی هم که دولت بدون توافق و یا ارجاع به هیئت کارشناسی، راسا و برخلاف قانون اقدام به تصرف ملک کند، قطعا تملکی بر طبق قانون صورت نگرفته و لذا در اینجا قراردادی دانستن مسئولیت دولت و دعوی مطالبه بها، محل تردید است. اقدام دولت در این فرض، مصداق تخلف از مقررات قانونی و وقوع تخلف و موجب تحقق مسئولیت برای وی خواهد بود که نتیجتا دعوی مطالبه بها در این حالت، نیاز به احراز وقوع تخلف داشته و غیرترافیعی است. یا همچنین اگر دولت اقدام به اجرای طرحی نماید که مصوب نشده، این بدین معنی است که یکی از ترتیبات و تشریفات اصلی لایحه قانونی سال ۵۸ رعایت نشده و دولت قطعا در این حالت تخلف داشته است و تملک یا سبب مملک مصداق ندارد.

نتیجه‌گیری:

موضوع تملکات دولت موضوعی است که در آن تفکیک مسئولیت مدنی از قراردادی مهم بوده است و در واقع الزام دولت به پرداخت بها، لزوماً بدین معنی نیست که این الزام دقیقاً مطابق با ارکان مسئولیت قراردادی در حوزه حقوق خصوصی باشد، چون موضوع تملک در حوزه حقوق عمومی است. لذا تعیین مصداق بین مسئولیت قراردادی یا مسئولیت مدنی دولت در این فرض دشوار است. از طرفی، اگر الزام دولت به پرداخت خسارت، مربوط به مسئولیت مدنی باشد، در مقابل آن، تملک دولت و الزام به پرداخت بها لزوماً به معنی مسئولیت قراردادی نیست؛ شاید بتوان آن را مسئولیت قانونی نام نهاد، یعنی الزام قانونی دولت به پرداخت خسارت یا بها.

در حالت کلی و طبق منطوق رای وحدت رویه صادره، تملک اراضی توسط دولت، تخلف نیست و مطالبه بهای این اراضی نیز نیازی به احراز وقوع تخلف در دیوان عدالت اداری ندارد. اما در فرضی که از رهگذر اقدامات دولت، خسارتی به ملک شخصی وارد شود، پرداخت میزان این خسارت توسط دادگاه نیاز به تصدیق ورود خسارت یا احراز وقوع تخلف توسط دیوان عدالت اداری دارد. مثلاً ممکن است در حین یا بعد از اجرای طرحی عمرانی توسط دولت، ملک دیگری به واسطه طرح دولتی مذکور از حیز انتفاع خارج شود یا باعث کاهش شدید ارزش ملک دیگری شود که در این حالت با تحقق جمیع شرایط مسئولیت مدنی، ورود خسارت محرز و باید پرداخت گردد که احراز خسارت نیز با دیوان عدالت اداری است.

در هر حال، دادرسی باید فروض مختلف را تفکیک کند؛ گاهی تملک ملک برای اجرای طرحی است که مصوب شده است و گاهی هم تملک ملک راجع به طرحی غیرمصوب است. از طرفی، ممکن است طرح مصوب باشد، اما طریقه اجرای طرح، غیرقانونی و بدون رعایت تشریفات قانونی باشد و یا برعکس، ممکن است طرح غیرمصوب باشد، اما دولت طبق تشریفات لایحه قانونی ۱۳۵۸، ملک را تملک یا تصرف می‌کند. این وظیفه دادرسی است که باید بین فروض مختلف تفکیک قائل شود و دسته‌ای از اعمال و اقدامات دولت وفق لایحه قانونی سال ۵۸ را مصداق تخلف و مستلزم احراز آن در دیوان عدالت اداری و دسته‌ای دیگر را مصداق دعوای ترافیعی دانسته و خود وارد رسیدگی شود.

اگر رای وحدت رویه صادره را با ظاهر مطلق آن در نظر بگیریم، تنها دو شق داریم: دعوای غیرترافیعی، احراز وقوع تخلف، که طبق استدلال اولیه بر مبنای مسئولیت مدنی است و دعوای ترافیعی مطالبه بها که آن هم طبق استدلال اولیه، بر مبنای مسئولیت قراردادی است و تکلیف مراجع قضایی نیز در هر کدام از شقوق یاد شده مشخص می‌باشد. درست است که این تفسیر، کار محاکم و دادرسان را در رسیدگی آسان می‌کند، اما قطعاً بدون توجه به مبانی مسئولیت مدنی و قراردادی، رژیم حقوقی تملکات دولت و قوانین مربوطه است و باید با توجه به مواردی از پیش گفته شده، فروض مختلف را بررسی و تفکیک کرد و در هر مورد خاص با امعان نظر به رای وحدت رویه، تصمیم گرفت.

منابع و مأخذ:

۱. آگاه، وحید، (۱۳۸۹)، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تهران، جنگل.
۲. باختر، سید احمد، (۱۳۹۵)، مجموعه کامل آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور در امور حقوقی، تهران، تهران، جنگل، چاپ نهم.
۳. باختر، سید محمد رسول، (۱۳۹۳)، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، تهران، جنگل.
۴. رضی، پوریا، رامشی، میثم و زارعی، محمد مهدی، (۱۳۹۵)، «مرجع صالح در رسیدگی به دعوای مطالبه بهای اراضی تملک شده توسط شرکت‌های دولتی»، دوفصلنامه رویه قضایی (حقوق خصوصی)، شماره ۲.
۵. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، مورخ ۲۵ اسفند ۱۳۹۴، سال ۷۲، شماره ۲۰۶۹۱.
۶. سالاری، مصطفی، (۱۳۸۳)، تصرف و تملک اراضی توسط دولت، پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران.
۷. سراجی کرمانی، مجید، (۱۳۸۷)، «تحلیل ماده ۱۰ قانون زمین شهری، همایش شورای عالی حفظ حقوق بیت‌المال در اراضی و منابع طبیعی»، تهران، هتل المپیک.
۸. شمس، عبدالله، (۱۳۸۷)، آیین دادرسی مدنی، دوره پیشرفته، جلد دوم، تهران، دراک.
۹. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۵۸)، «سوء استفاده از حق یا تقصیر در اجرای حق»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۲۱، شماره ۰.
۱۰. مجموعه آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲)، جلد اول، تهران، جنگل.
۱۱. مولابیگی، غلامرضا، (۱۳۹۲)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران، جنگل.
۱۲. وکیل، امیرساعد، (۱۳۸۳)، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، تهران، مجد.