

تأملی بر تمایز اموال عمومی از سایر اموال و آثار مترتب بر آن

vrostami@ut.ac.ir

ولی رستمی / دانشیار دانشگاه تهران

masoomi.masood@yahoo.com

مسعود معصومی / کارشناسی ارشد حقوق دادرسی اداری دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری

دریافت: ۱۳۹۷/۰۹/۱۹ - پذیرش: ۱۳۹۸/۰۱/۲۵

چکیده

در سطح کلان مفاهیمی مانند مالکیت عمومی و مالکیت خصوصی را می‌توان واجد سلسله‌مراتب و متضمن نوعی تقدم تأخر دانست. به عبارت دیگر، با توجه به مفهوم حاکمیت دولت و با توجه به معانی و نتایجی که در گذشته از مفهوم حاکمیت دولت‌ها می‌توان گرفت، مالکیت عمومی را اصل و تنه درختی تصور کرد که مالکیت خصوصی متفرع و ناشی شده از آن است. با این وضعیت، در گذشته حقوقدانان حقی برای دولت در تملک خصوصی نمی‌دانستند و تملک را فقط بر اساس قانون مدنی می‌دانستند اما با گسترش نقش دولت‌ها در ارائه خدمات عمومی به تدریج برای دولت‌ها نیز حقی مبنی بر اینکه بتوانند مالک اموال باشند پدید آمد. اموال یا مشترکات عمومی به اموالی گفته می‌شود که جهت مصلحت عموم مردم و برای استفاده آحاد مردم اختصاص داده شده‌اند مانند پل‌ها، موزه‌ها و معابر و... و دولت تنها مدیریت و نظارت بر این اموال را بر عهده دارند. بنابراین، برای تمایز اموال عمومی از سایر اموال، پنج معیار برای شناخت این اموال می‌توانیم شناسایی کنیم: الف. تعلق مال به شخص عمومی؛ ب. اختصاص مال برای استفاده عموم؛ ج. خدمت عمومی؛ د. قانونگذار؛ ه. معیار رجوع به ذات و طبیعت مال. با توجه به تعلق اموال عمومی به عموم ملت، تابع قواعد و مقررات مخصوص به خود می‌باشد و آثاری بر آن مترتب است: الف. اصل عدم تملک خصوصی، ب. اصل عدم نقل و انتقال، ج. اصل عدم قابلیت توقیف، د. اصل عدم اعمال مرور زمان، ه. اصل منع استفاده انحصاری، خ. اصل عدم اعتبار اماره تصرف.

کلیدواژه‌ها: اموال عمومی، اموال دولتی، اموال خصوصی، تملک، دولت، مدیریت و نظارت.

مقدمه

یکی از ویژگی‌های مال، قابل تملک بودن آن است. به عبارتی اشخاص می‌توانند اموال را از طریق قانونی تملک کنند و پس از تملک مطابق ماده ۳۰ قانون مدنی، مالک حق هرگونه تصرفی را دارد. در مقابل مالکیت اشخاص حقیقی، دولت‌ها نیز می‌توانند به اعتبار شخصیت مستقل و حقوقی خویش به تملک اموال اقدام کنند و این تملک اصولاً دارای همان آثاری است که اموال تحت مالکیت اشخاص حقیقی دارند. در مقابل، دو تعبیر اموال خصوصی و اموال دولتی مفهوم سوومی نیز از مال تحت عنوان اموال عمومی وجود دارد.

براین اساس، اموال را می‌توان به اموالی که به تملک افراد درمی‌آید و اموالی که تملک‌پذیر نیستند یا بر اساس قواعد و احکام خاص تملک‌پذیرند، طبقه‌بندی نمود. دسته دوم خود دو قسمت هستند: دسته اول که مالک آن دولت است و دسته دوم اموال عمومی است که متعلق به مردم می‌باشد که خود مردم حق مالکیتی بر آن ندارند و می‌توانند مستقیماً از آن بهره‌برداری کنند.

در سال‌های حدود ۱۹۸۰ میلادی عده‌ای بر این عقیده بودند که مالکیت دولتی به شکل کنونی بسیار ناکارآمد است و ادله ایشان بر این قرار بود که مالکیت دولتی به واسطه استخدام‌های بیش از حد، وجود نیروی مازاد، دستمزد بالا، تولید محصولات و خدمات کم کیفیت، فقدان نوآوری، و تبعاً تلفات زیاد اقتصادی، موجب ناکارآمدی این نوع مالکیت شده است. از این رو، بسیاری از کشورها به خصوصی‌سازی روی آوردند.

با توجه به نظام خصوصی‌سازی، کوچک شدن دولت و نوع نظام حاکم بر آن، می‌تواند تأثیراتی بر تفکیک این نوع اموال داشته باشد. گسترش خصوصی‌سازی موجب گسترش مالکیت بخش خصوصی و در نتیجه مشارکت بیشتر شهروندان در اداره امور جامعه می‌شود و منابع بخش خصوصی برای پیشرفت جامعه، در کنار منابع محدود دولت قرار می‌گیرد که این خصوصی‌سازی باعث کوچک‌تر شدن حوزه اموال عمومی و دولتی می‌شود. در همین خصوص، مسائل مختلفی قابل طرح است. از جمله اینکه، اساساً با عنایت به خصوصی‌سازی آیا وجود نظام اموال عمومی و دولتی وجود دارد؟ آیا تمایز میان اموال خصوصی و عمومی در نظام حقوقی ما وجود دارد؟ برای اموال عمومی چه معیارهایی قابل شناسایی هستند؟ آثار مترتب بر اموال عمومی کدامند؟

بنابراین در این مقاله سعی بر آن شده که با توجه به ابهاماتی که در زمینه تمایز اموال عمومی از سایر اموال وجود دارد این ابهامات را مورد شناسایی قرار داده و همچنین در پی ارائه معیارهای روشن برای بازشناسی اموال عمومی از سایر اموال هستیم.

۱. معیارهای تمایز اموال عمومی از اموال دولتی

در مجموعه قوانین و مقررات موضوعه و نظام حقوقی کشورمان، به علت عدم تمیز مفاهیم اموال عمومی از سایر اموال در عدم تبیین ماهیت، اوصاف و رژیم حقوقی حاکم بر آنها دچار رویه‌های متناقض در قانونگذاری، اجرایی و قضایی هستیم بر همین مبنای، به دنبال این هستیم که ضوابط تفکیک اموال عمومی از دولتی را بررسی کنیم.

۱-۱. معیار تعلق مال به شخص حقوقی عمومی

بر مبنای این معیار، در صورتی مال جزء اموال عمومی محسوب می‌شود که متعلق به عموم و مشمول قواعد حقوقی حقوق عمومی باشد. در حقوق فرانسه عمده‌ترین ویژگی مالکیت عمومی را عدم قابلیت تملک خصوصی می‌دانند و برابر با ماده ۵۳۸ قانون مدنی فرانسه، شاهراه‌ها، جاده‌ها، خیابان‌ها، شهرها، رودخانه‌های قابل کشتیرانی و قابل اشیاء شناور، کرانه آب‌ها، سطح و بستر دریاها، بندرها، لنگرگاه‌ها، و اسکله‌ها و به‌طور کلی همه بخش‌های سرزمین فرانسه که قابل تملک خصوصی نیستند، به‌عنوان متعلقات مالکیت عمومی محسوب می‌شوند. بنابراین، اموالی که نمی‌توان به مالکیت خصوصی درآورد و ذاتاً قابل تملک خصوصی بر آن صدق نمی‌کند می‌توان اموال عمومی دانست. براین اساس، اموالی که متعلق به مؤسسه یا بنگاه خصوصی است و نیز مؤسسات و بنگاه‌هایی که از امتیاز فعالیت در بخش‌های عمومی استفاده می‌کنند جزء اموال عمومی محسوب نمی‌شود.

برای مثال، می‌توان به تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون مدارس غیرانتفاعی مصوب ۱۳۶۷ اشاره کرد که دارایی مدارس غیرانتفاعی متعلق به مدرسه، به‌عنوان یک شخص حقوقی دانسته که در صورت انحلال، اموال باقیمانده مربوط به آموزش و پرورش صرفاً در امور آموزشی به مصرف خواهد رسید.

دانشگاه‌های غیرانتفاعی نیز جزو اموال عمومی محسوب نمی‌شوند؛ زیرا این فضای آموزشی متعلق به بخش خصوصی است و همچنین دانشگاه آزاد اسلامی که توسط اشخاص حقیقی تأسیس شده و در اساسنامه آن، مؤسسين اشخاص حقیقی هستند؛ و اینکه، اموال آن از محل دارایی دولت فراهم شده است اشخاص حقیقی مؤسس، به اعتبار مقام دولتی‌شان عضو هیئت مؤسس آن شده‌اند، شخص عمومی محسوب می‌شود. در فرانسه صرف اینکه مال متعلق به عموم باشد کافی نیست، بلکه مالکیت کامل آن بدون شریک خصوصی و کاملاً متعلق به شخص عمومی باید باشد (کنعانی، ۱۳۹۲، ص ۱۹۰-۱۹۱). اما در حقوق ایران اموال عمومی می‌تواند در مالکیت مشاع بخش خصوصی هم باشند، مثلاً در ماده ۱۵ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران دولت را موظف کرده، با تغییر اساسنامه سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی نسبت به تشکیل یک سازمان خصوصی سازی اقدام نماید. هدف آن، ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی کشور و کارآمد کردن دولت در عرصه سیاستگذاری و توسعه توانمندی بخش‌های خصوصی و تعاونی، سهام شرکت‌های قابل واگذاری بخش دولتی در شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است، طبق مقررات این قانون با اولویت ایشارگران در شرایط مساوی، به بخش‌های تعاونی و خصوصی فروخته خواهد شد. براین اساس، شرکت‌های متصدی خدمات عمومی می‌توانند برخی سهام خود را به بخش خصوصی واگذار کنند.

۱-۲. معیار اختصاص مال برای استفاده عموم

تخصیص شیئی برای استفاده عموم و یا اختصاص به منافع جمعی موجب می‌شود که مال در زمره اموال قرار گیرد. نحوه تخصیص در اموال مختلف متفاوت است. از این دیدگاه مالکیت عمومی وضعی همانند تراست در حقوق انگلستان دارد. مالکیت تراست در حقوق انگلستان بر دو گونه مالکیت قانونی و مالکیت منصفانه است. در ساده‌ترین شکل، تراستی مالکیت زمین خود را به نفع شخص ثالث ذی نفع اداره می‌کند. در اموال عمومی، نیز دولت اموال خود را به نفع عموم مردم اختصاص می‌دهد. تلفیق حق مالکیت دولت و حق انتفاع عموم مردم مفهومی را ایجاد می‌کند که کاپیتان آن را خالصه عمومی به جای مالکیت ساده می‌نامد (کنعانی، ۱۳۹۲، ص ۱۹۱).

در ماده ۵۳۸ قانون مدنی فرانسه بر مبنای استفاده عموم، اموال عمومی را شامل این موارد می‌داند: ۱. آب‌ها، ۲. معادن، ۳. مالکیت فکری.

۱. آب‌ها: اموال آبی شامل آب‌های شور و شیرین، قابل کشتیرانی و محصور، جاری و ساکن ناشی از باران و دریایی و رودها و آب‌های منتهی به دریا قابل تقسیم هستند. اموال عمومی دریایی همچنین شامل اموال مصنوعی مانند بندرها، پایگاه‌های نظامی و ناوبری و کشتیرانی و کانال‌های رودخانه‌ها و کانال‌های کشتیرانی و مجاری آب مصنوعی نیز می‌شود.

۲. معادن: با توجه به ضابطه کلی استفاده عمومی و اتصال به سرزمین فرانسه، می‌توان گفت: لیست اموال مندرج در ماده ۵۳۸ قانون مدنی جنبه حصری ندارد و با آنکه در ماده ۵۳۸ قانون مدنی فرانسه نامی از معادن نیامده است به‌طور کلی سه مبنای حقوقی برای مالکیت معدن وجود دارد: حق کاشف، حق مالک زمین و حق دولت.

۳. مالکیت فکری: مالکیت اموال هنری و فکری تا ۳۰ سال پس از ثبت اثر متعلق به دارنده آن است و پس از آن جزء اموال عمومی محسوب می‌شود و حقوق فردی به نفع حقوق جامعه ساقط می‌گردد (میرحسینی، ۱۳۸۴، ص ۲۵۴) چون جزو اموال خصوصی دولت نمی‌باشد (کنعانی، ۱۳۹۲، ص ۱۹۱-۱۹۴).

در این معیار، بعضی از اشیاء مانند کوه‌ها، دریاها و... جنبه طبیعی دارند و بعضی از اشیاء، برای اینکه استعداد بهره‌برداری همگانی پیدا کند باید مراجع و مقامات صالحه مجوز قانونی آن را صادر کرده باشند تا افراد جامعه حق استفاده از آن را داشته باشند مانند جنگل‌ها و مراتع و یا باید این اموال از طرف دولت آماده و مهیا برای استفاده عموم، تعمیم داده شود مانند جاده‌سازی و پل‌سازی. در مقابل این اموال اموالی هستند که دارای ضابطه خاص و مختص نوع بهره‌برداری خاصی است و بالطبع آن، فقط افراد خاصی حق استفاده از آن را دارند در صورتی که مالکیت عمومی برای آن محرز است و جزو اموال عمومی است مانند امکانات و فضای دانشگاه که حق استفاده از آن برای دانشجویان خواهد بود.

این ضابطه‌ای که گفته شد در ماده ۴۵ آیین‌نامه مالی شهرداری مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ کمیسیون مشترک مجلسین به خوبی نمایان می‌شود. بر اساس این ماده «اموال شهرداری‌ها اعم از منقول و غیرمنقول بر دو نوع تقسیم می‌شود: اموال اختصاصی و اموال عمومی. اموال اختصاصی شهرداری اموالی است که شهرداری حق تصرف مالکانه نسبت به آنها را دارد از قبیل اراضی و ابنیه و اثاثه و نظایر آن.

اموال عمومی شهرداری اموالی است که متعلق به شهر بوده و برای استفاده عموم اختصاص یافته است مانند معابر عمومی، خیابان‌ها، میداين، پل‌ها، گورستان‌ها، سيل برگردان مجاری آب و فاضلاب و متعلقات آنها، انهار عمومی، اشجار اعم از اشجاری که شهرداری یا اشخاص در معابر و میداين عمومی غرس نموده باشند، چمن‌کاری، گل‌کاری و امثال آن.»
در این ماده ضابطه اموال عمومی شهرداری را اموالی می‌داند که متعلق به شهر بوده و برای استفاده عموم اختصاص یافته است. براین اساس، مصادیقی از اموال عمومی را به صورت تمثیلی بیان می‌کند که همگی آنها، ضابطه استفاده عموم و منفعت عمومی در آنها نهفته شده و در کنار این ضابطه، تعلق آن اموال به شهر، به صورت صریح نمود پیدا کرده است.

۳-۱. معیار خدمت عمومی

اندیشه حقوقی فرانسه، در اثر رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی، ضوابط قبلی را کافی ندانسته و این ضابطه در قرن نوزدهم به دلیل رابطه بین اعمال اداری و خدمات عمومی به وجود آمد. نویسندگانی مانند نوگی و برنارد و هوریو این ضابطه را به سبب وظایف جدید دولت برای ارائه خدمات عمومی و در حوزه حقوق اداری اموال قرار دادند.
خدمات عمومی اموری هستند که به جهت رفع نیازها و تأمین منافع عمومی ضرورت دارد و از اصولی تبعیت می‌کنند که عبارتند از:

الف. اصل تساوی: عدالت اجتماعی کمک می‌کند که افراد جامعه به طور مساوی از مزایای عمومی بهره‌مند شوند و خدمات عمومی بدون تبعیض بین افراد جامعه ارائه گردد.

ب. اصل انطباق: متناسب بودن خدمات با نیازها و مقتضیات روز باشد.

ج. اصل تقدم: در صورت برخورد منافع عمومی و خصوصی، منافع عمومی بر خصوصی حق تقدم دارد.

د. استمرار خدمات عمومی: خدمات عمومی در چه ساعتی از شبانه‌روز ارائه گردد بستگی به ماهیت و نوع این خدمات دارد. دستگاه‌های اداری مکلفند خدمات عمومی را به شکل مستمر و وسایل و امکانات را به گونه‌ای برنامه‌ریزی کنند که در ارائه خدمات وقفه‌ای ایجاد نگردد (معصومی، ۱۳۹۳، ص ۱۰؛ طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۲، ص ۲۶۹-۲۷۱).

بر اساس همین معیارها، اموال عمومی باید از اموالی باشد که خدمت عمومی و منفعت عمومی داشته باشد تا بتواند جزو اموال عمومی محسوب شود و در این راستا، چه بخش خصوصی و چه بخش عمومی می‌توانند کارایی داشته باشند. برای مثال، می‌توان به ماده ۱۸ قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ اشاره کرد که دولت می‌تواند با رعایت اصول چهل‌وسوم و چهل‌وچهارم قانون اساسی، واحدهای صنعتی یا کشاورزی یا خدماتی و امثال آن را که اموال عمومی است و در اختیار دارد در اختیار شرکت‌های تعاونی قرار دهد. باید توجه داشت که بخش تعاونی از نظر ماهیت حقوقی، بخش خصوصی محسوب می‌شود و این تقسیم‌بندی ناشی از شخصیت اداره‌کننده این بخش‌ها می‌باشد. بنابراین، شخصیت اداره‌کننده شخصیت حقوقی حقوق خصوصی می‌باشد؛ زیرا که فعالیت بخش تعاونی یک فعالیت خصوصی بوده و یک نوع شرکت محسوب می‌شود که افراد و اشخاص حقیقی برای رسیدن به اهداف خود آن را به وجود آورده‌اند.

۴-۱. معیار رجوع به ذات و طبیعت مال

بعضی از اموال به ذات و سرشت خود اموال عمومی محسوب می‌شوند و نیازی به اینکه کسی آنها را اموال عمومی بنامد نیست، مانند راه‌ها، رودخانه‌ها، دریاها، کوه‌ها و

۵-۱. معیار قانونگذاری

آخرین معیاری که برای تمایز اموال عمومی از اموال دولتی می‌توان مورد شناسایی قرار داد، عمل قانونگذاری است که از سوی قانونگذار انجام می‌شود. بنابراین، مجلس شورای اسلامی به‌عنوان رکنی، که حق قانونگذاری دارد می‌تواند از طریق قانونگذاری، اموال عمومی را مورد شناسایی قرار دهد مانند شناسایی موزه‌ها و کتابخانه‌ها و... اما در هر صورت شناسایی اموال عمومی از طریق قانونگذار صورت نمی‌گیرد؛ زیرا که اموال عمومی که به صورت طبیعی به وجود می‌آیند قانونگذار در شناسایی آن دخالتی ندارد و مثال این نوع اموال را می‌توان این‌گونه بیان کرد که، رودخانه‌ای سالیان دراز در مسیر خاص خود در جریان است اما به علت بروز سیل شدید، باعث خروج آب از رودخانه شده و مسیر جدیدی از خروج آب از رودخانه به وجود می‌آید که این عامل، باعث می‌شود که این مسیر دائمی شود و مسیر رودخانه انحراف پیدا کند و رودخانه در مسیر جدید جاری شود و این رودخانه با اینکه در ملک اشخاص به وجود آمده، جزء اموال عمومی است و اشخاص مالکیتی نسبت به این رودخانه و حتی زمین‌هایی که در مسیر رودخانه جدید وجود دارد، ندارند چون تبدیل ملک عمومی شده است و متعلق به عموم می‌باشد و قانونگذار نقشی در شناسایی از این رودخانه نداشته است. بنابراین، قانونگذار در شناسایی اموال عمومی نقش مهمی ایفا می‌کند و می‌تواند اموال عمومی را مورد شناسایی قرار دهد.

۲. آثار مترتب بر تمایز اموال عمومی از سایر اموال

با توجه به تعلق اموال عمومی به عموم ملت، تابع قواعد و مقررات مخصوص به خود می‌باشد و در این مبحث به آثاری که بر این اموال حکم‌فرماست می‌پردازیم.

۱-۲. اصل عدم تملک خصوصی

اصل بر این است که کلیه اشیاء قابل تملک و اختصاص می‌باشد و در مواردی که شک داشته باشیم که یک شیء قابل تملک خصوصی است یا نه، اصل بر این است که قابل تملک خصوصی است. برای اینکه شیء برخلاف اقتضای اصل مزبور قابل تملک خصوصی نباشد نیاز به تصریح با تعیین موضوع دارد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۲، ص ۴۶).

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های اموال عمومی، عدم قابلیت تملک خصوصی آنهاست. این مطلب برخلاف اصل قابل تملک خصوصی بودن اشیاء می‌باشد که در مواد ۲۴، ۲۵ و ۲۶ قانون مدنی بیان شده است. در حقیقت این اموال به علت وضع طبیعی که دارند و یا به علت نحوه استعمال و استفاده‌ای که از آنها می‌شوند قابلیت تملک خصوصی ندارند و حق استعمال و استفاده انحصاری از این اموال وجود ندارد (حسینی تهرانی، ۱۳۸۷، ص ۶۷).

استفاده عموم از این اموال یا باید به دلیل وضع طبیعی این اموال باشد مانند رودخانه‌ها، سواحل و... یا به دلیل اختصاص مال برای عموم می‌باشد که بنا به تسریع قانون بوده است. مانند کتابخانه‌ها و موزه‌های عمومی و همین عامل استفاده عموم مانع از این می‌شود که بتوان آنها را مورد تملک خصوصی قرار داد. به عنوان مثال، هیچ فرد یا گروهی نمی‌تواند خیابان را ببندد یا مورد استفاده قرار دهد (مدنی، ۱۳۸۲، ص ۲۱۲).

در قانون مدنی در مورد عدم تملک خصوصی اموال عمومی این‌گونه بیان می‌کند:

بر اساس ماده ۲۴ قانون مدنی، اشخاص نمی‌توانند کوچه‌هایی که آخر آنها مسدود نیست، تملک کنند. اما نسبت به کوچه‌هایی که آخر آنها مسدود است دو حالت پیش می‌آید. اولاً، کوچه‌هایی که آخرشان مسدود می‌باشد متعلق به عموم باشد که در این صورت، صاحبان خانه در کوچه مسدود یک نوع حق انتفاع و ارتفاق نسبت به این کوچه پیدا می‌کنند. ثانیاً، کوچه‌هایی که آخرشان مسدود می‌باشد ولی ملک خصوصی باشد برای صاحب ملک هر نوع تصرفی در آن می‌تواند انجام دهد چون ملک شخصی است.

با توجه به ماده ۲۵ قانون مدنی، هیچ کس نمی‌تواند اموالی را که مورد استفاده عموم است و مالک خاص ندارد، تملک کند. بنابراین استفاده عموم، ظهور در مالکیت عمومی دارد و قید «مالکیت خاص ندارد» برای مشخص کردن اموال خصوصی از عمومی است و با این عنوان، اموال خصوصی اشخاص قابل احترام و قابل تملک خصوصی می‌داند. بنابراین، استفاده انحصاری از این اموال، بدون تملک کردن آن ممنوع می‌باشد و برای مثال می‌توان دست‌فروش‌ها را نام برد که معابر عمومی را مکانی برای فروش محصولات خود قرار می‌دهند و از این طریق معابر عام را، مکان انحصاری برای فروش وسایلشان قرار داده‌اند.

همچنین ماده ۲۶ قانون مدنی، مصادیق تمثیلی از اموال عمومی را ذکر می‌کند و در پایان ماده، بر عدم تملک خصوصی اشاره می‌کند.

۲-۲. اصل عدم نقل و انتقال

دولت نمی‌تواند اموال و مشترکات عمومی را انتقال دهد مگر اینکه قانون خاصی آن اجازه را دهد؛ زیرا امکان نقل و انتقال این اموال به اشخاص با قابلیت تملک نبودن آنها منافات دارد. براین اساس، دولت نمی‌تواند حتی مکان‌هایی مانند پارک‌ها، کتابخانه‌های عمومی، موزه‌ها و... را بفروشد، البته ممکن است در برخی موارد قانون اجازه فروش این اموال را به طور محدود بدهد که در این صورت حق فروش اموال دولت با رعایت تشریفات قانونی از طریق مزایده یا مناقصه وجود خواهد داشت (هاشمی، ۱۳۹۲، ص ۹۷).

در مواد ۲۴، ۲۵ و ۲۶ قانون مدنی بر عدم نقل و انتقال اموال عمومی تأکید دارد و مهم‌ترین ویژگی‌های اموال عمومی، را عدم قابلیت تملک خصوصی می‌داند که در نتیجه، آن باعث عدم نقل و انتقال این اموال می‌شود. همچنین در مواد ۱۱۲ و ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی اصولی بر فروش این اموال پیش‌بینی شده است.

بنابراین، فروش اموال منقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اسقاط شده و یا مازاد بر نیاز تشخیص داده می‌شود و مورد نیاز سایر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی نباشد، با اطلاع قبلی وزارت امور اقتصادی و دارایی و اجازه بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط با رعایت مقررات مربوط به معاملات دولتی مجاز می‌باشد و همچنین اموال غیرمنقول که در رابطه با مصالح و منافع ملی در تصرف دولت باشد که فروش آنها ممنوع می‌باشد بنا به پیشنهاد وزیر مربوط با تصویب هیئت وزیران و با رعایت سایر مقررات مربوط مجاز می‌باشد که در صورت عدم رعایت اصل غیرقابل فروش بودن اموال عمومی و شرایط حاکم بر مواد ۱۱۲ و ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی، موجب بطلان معاملات می‌شود.

در اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار شده است. با توجه به این اصل، آیا مالکیت عمومی قابلیت انتقال به مالکیت خصوصی دارد یا خیر؟ در این رابطه دو عقیده حقوقی در رویه قانونگذاری و تفسیر قانون اساسی به چشم می‌خورد. عقیده اول، این است که فعالیت‌های موضوع صدر اصل ۴۴ قانون اساسی هم از نظر وظایف و اختیارات و ساختار اقتصادی و هم از نظر مالکیت عمومی جزو بخش دولتی اقتصاد محسوب و واگذاری آنها به بخش خصوصی جایز نیست و حتی بخش خصوصی حق سرمایه‌گذاری و فعالیت نیز ندارد. شورای نگهبان در تفسیر اصل ۴۴ قانون اساسی در مورد ساختار رسانه صداوسیما این عقیده را برگزیده است. عقیده دوم پیرو رویکرد قانونگذار در برنامه‌های اقتصادی اول تا چهارم و سایر قوانین و مقررات است که به تدریج امکان مالکیت و فعالیت بخش خصوصی در همه فعالیت‌های موضوع صدر اصل ۴۴ را فراهم آورده و بسیاری از فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ عرصه فعالیت بخش خصوصی شده است (کنعانی، ۱۳۹۲، ص ۲۵۱).

جایی که مالکیت عمومی زیان دیده و موجب عدم شکوفایی، رشد و توسعه اقتصادی کشور می‌شود، بهتر است که برای ارتقای اقتصاد کشور دست به تغییر در نوع مالکیت بزنیم، با توجه به اینکه مالکیت عمومی مطلق نیست و در شرایطی قابل انتقال می‌باشد، با حمایت قانونگذار می‌توانیم تغییر نوع مالکیت‌ها را خواستار باشیم. بنابراین، به نظر می‌رسد که انتقال مالکیت عمومی به خصوصی، علی‌الاصول مجاز است؛ زیرا مالکیت عمومی به معنای مالکیت مشترک عموم مردم است و قانونگذار به‌عنوان نماینده جامعه برای اعمال حق مالکیت خود می‌تواند، در مواردی برای رشد و توسعه اقتصادی و مصالح عمومی، مالکیت عمومی را واگذار نماید همان‌طور که گفته شد، این واگذاری نباید به صورت استحال مالکیت عمومی و تبدیل کامل عرصه‌های موضوع صدر اصل ۴۴، به مالکیت خصوصی شود (کنعانی، ۱۳۹۲، ص ۲۵۲-۲۵۳).

۲-۳. اصل عدم قابلیت توقیف

از آنجایی که اموال عمومی قابلیت تملک خصوصی را ندارند، توقیف آنها به نفع بستانکاران دولت کاری عبث و بیهوده است. بنابراین، توقیف اموال عمومی توسط طلبکاران دولت امکان ندارد. در مورد توقیف اموال منقول و غیرمنقول در مواد ۴۹ به بعد قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶/۸/۱ آمده است. با توجه به متن ماده ۴۹، مال

توقیف شده نباید: ۱. مستثنیات دین باشد که در ماده ۵۲۴ و ۵۲۵ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ بدان پرداخته است. اما قانونگذار در ماده ۲۴ قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۹۳ آن مواد را نسخ نمود. ۲. اگر محکوم علیه دولت یا شهرداری باشد. توقیف اموال دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته به آن) به‌عنوان تأمین خواسته و یا در صورت صدور احکام محکومیت برای استیفای محکوم به منع قانونی دارد. اجرای احکام صادر شده علیه ادارات دولتی و نحوه پرداخت محکوم به ترتیبی است که در تبصره ۵۳ قانون بودجه ۱۳۵۷ مقرر شده و نحوه پرداخت محکوم به در مورد آرای صادر شده علیه شهرداری‌ها برابر قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۶۱ و قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف آنها معین گردیده است (قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی ۱۳۶۵/۸/۱۵) (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۲، ص ۳۰۹).

در صورتی که محکوم علیه دولت یا شهرداری باشد دو قانون زیر باید اجرا شود:

الف. قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۵: 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 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 کل کشور و در صورت عدم وجود اعتبار 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 غیرمنقول 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 صدور حکم، نخواهند بود. ضمناً دولت از دادن هرگونه تأمین در زمان مذکور نیز معاف می‌باشد.

ب. قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱/۲/۴ مقرر می‌دارد که طلبکاران دولت نه تنها اموال عمومی را نمی‌توانند تصرف کنند، بلکه اجرای دادگستری، اداره‌های ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی هم مطابق قانون «نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی» مجاز به توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را برای پرداخت محکوم علیه ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود. در مواردی که دولت محکوم به پرداخت وجوهی می‌گردد خواه از طریق احکام قطعی دادگاه‌ها یا اوراق لازم‌الاجرای ثبتی و سایر مراجع قانونی، با رعایت مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سال‌های قبل پرداخت می‌شود، اما مراجع قانونی مجاز به توقیف اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را برای پرداخت محکوم به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم، نخواهند بود.

در خصوص توقیف اموال شهرداری با استناد به قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول شهرداری‌ها، وجوه و اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها، قبل از صدور حکم قطعی قابل تأمین و توقیف و برداشت نیست. شهرداری‌ها مکلفند وجوه مربوط به «محکوم به» احکام قطعی صادره از دادگاه‌ها یا اوراق اجرایی ثبتی و مراجع قانونی دیگر را در حدود مقررات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل یا در صورت عدم امکان از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تأخیر تأدیه، به محکوم له پرداخت کنند. در غیر این صورت، ذی نفع می‌تواند برابر مقررات نسبت به استیفای طلب خود از اموال شهرداری تأمین یا توقیف یا برداشت کند.

با توجه به ماده واحد یاد شده و برخلاف مواد ۴۹ و ۵۰ قانون آیین دادرسی مدنی، توقیف اموال منقول و غیرمنقول دولتی ممکن نیست و حکم این ماده مختص مقررات قانون اجرای احکام مدنی در این باب است. این امر به هیچ وجه به معنی تبعیض بین دولت و سایر اشخاص نیست؛ زیرا دولت به‌عنوان اداره‌کننده امور جامعه مقررات مخصوص به خود را می‌طلبد تا در جهت اداره بهتر امور پیش برود و اگر هر کسی بتواند با طرح دعوا علیه دولت به توقیف اموال منقول و غیرمنقول دولتی بپردازد، موجب اخلال در امور دولتی و نهایتاً اخلال در اداره امور کشور خواهد شد. البته این ماده واحد مخصوص وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است که درآمد و هزینه آن در بودجه کل کشور منظور گردیده است و شامل اشخاص حقوقی مانند شهرداری‌ها نمی‌شود (طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۱۰۲).

لازم به ذکر است که عدم توقیف اموال منقول و غیرمنقول دولت به طور موقت است یعنی فقط تا یک و سال نیم بعد از صدور حکم است. مثلاً اگر در سال ۱۳۸۶ حکمی علیه دولت صادر و متعاقب آن اجراییه صادر شده است در سال ۱۳۸۷ اجرای احکام نمی‌تواند اقدامی در توقیف اموال صورت دهد و پس از انقضای این مدت می‌تواند مطابق قانون اجرای احکام مدنی رفتار نماید (رودیجانی، ۱۳۸۹، ص ۸۵).

اداره قوه قضاییه نیز راجع به این موضوع در نظریه مشورتی شماره ۹/۱۳۱۵ مورخ ۱۳۶۷/۱/۱۶ بیان کرده است: از مفهوم مخالف ماده واحد چنین استنباط می‌شود که چنانچه ظرف یک سال و نیم پس از انقضای سال صدور حکم علیه دولت، محکوم به مورد نظر به شرح مذکور در ماده واحد پرداخت نشود، اجرای دادگاه می‌تواند مطابق مقررات قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۶۵ رفتار کند (شهری، ۱۳۷۰، ص ۲۵۸).

باید توجه داشت که قانون فوق شامل همه اشخاص حقوقی دولتی به‌معنی اعم نمی‌گردد و فقط دو دسته از این اشخاص را شامل می‌شود: وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی (رستمی، ۱۳۸۹، ص ۱۶۰). بنابراین، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، مؤسسات انتفاعی دولتی مانند سازمان بنادر و دریانوردی، مؤسسات عمومی غیردولتی مانند شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و شرکت توزیع نیروی برق، به هیچ وجه نمی‌توانند مشمول قانون مذکور باشند (سیف‌الدینی بنادکوک، ۱۳۹۳، ص ۱۱۳).

همچنین در نظریه شماره ۷/۲۴۴۶ مورخ ۱۳۷۱/۴/۲۳ اداره حقوقی قوه قضاییه بیان شده است که شرکت‌های

دولتی و تولیدی‌های وابسته به نهادهای دولتی، تمام سازمان‌هایی که دارای استقلال مالی و حقوقی هستند، نظیر سازمان آب تهران، هلال احمر، بانک‌های ملی شده، شرکت‌های مخابرات، اداره کل خدمات درمانی، نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی در موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ نظیر کمیته امداد، بنیاد شهید، بنیاد پانزده خرداد، بنیاد امور مهاجرین جنگ تحمیلی و... مشمول قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی است صحیح و مطابق قانون است؛ زیرا مؤسسات دولتی نظیر دانشگاه‌ها که دارای استقلال مالی و حقوقی هستند، بنا به تصریح قانون مورد بحث مشمول حکم آن می‌باشند (رستمی، ۱۳۸۹، ص ۱۶۹).

نظریه شماره ۷/۷۵۳۵ مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۷ نسبت به قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی و قانون محاسبات عمومی در مورد حساب‌های غیر قابل برگشت می‌باشد، و به نظر می‌رسد که اجرای احکام دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی که حق اقدام مستقیم جهت وصول طلب را از طریق اجرائیه دارند و در برخورد با وصول طلب خود بایستی موافق با قانون نحوه پرداخت محکوم به و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی عمل کنند. یعنی برداشت از حساب‌های مربوط به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی بدون توجه به قانون فوق و رعایت مفاد آن توجیهی ندارد (سیف‌الدینی بنادکوک، ۱۳۹۳، ص ۱۱۴).

براین اساس، نه تنها واحدهای اجرای احکام دادگستری، بلکه سایر نهادهایی که وظایف اجرایی مانند اجرای احکام دادگستری دارند نیز بایستی مقررات قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی را رعایت نمایند (رفیعی، ۱۳۹۰، ص ۲۹).

۲-۴. اصل عدم قابلیت اعمال مرور زمان

مرور زمان یک مسئله حقوقی است و مبنی بر اینکه، اگر کسی نسبت به کسی ادعایی داشته باشد و حتی اگر حقی داشته باشد اما در مدت مقرر، برای استیفای آن به دادگاه صالحه نرود محاکم دادگستری از استماع و رسیدگی به ادعای او خودداری خواهند کرد.

از سوی دیگر، کسی که مال را در اختیار دارد و از امکان تصرف عین آن برخوردار است پس از گذشت زمانی معین از آغاز این تصرف و عدم طرح ادعایی از سوی مدعی احتمالی، ادعایی در محکمه علیه او پذیرفته نیست. بنابراین، اگر مدلول مستقیم این قاعده نفی مالکیت مدعی غیرمتصرف نباشد، سلب هرگونه مراجعه قضایی و حق اقامه دعوا برای رسیدن به حق مورد ادعا در خارج از مدت مرور زمان، در واقع همان آثار صریح مالکین را برای متصرف در پی دارد و اثبات‌کننده آثار واقعی مالکیت برای فرد متصرف است. براین اساس، مرور زمان کارکردی همانند یک دلیل اثباتی و قاطع دعوا دارد که از یک سو وضعیت متصرف را تثبیت می‌کند و از سوی دیگر، امکان طرح هرگونه ادعایی را از مدعی منتهی می‌سازد (ویلمی، ۱۳۸۴، ص ۲۴).

در حقوق فرانسه، اموال عمومی را غیرقابل انتقال و غیرقابل مرور زمان به‌شمار می‌آورند: افراد نمی‌توانند نه از طریق معامله و نه از راه مرور زمان مالک آنها گردند. با اینکه راجع به مرور زمان، نص خاصی در قانون مدنی وجود ندارد، می‌توان راه‌حل حقوق فرانسه را پذیرفت، چون ملاک در غیرقابل انتقال بودن مشترکات عمومی، حفظ حقوق عامه است و این ملاک اقتضا می‌کند که مرور زمان نسبت به اموال مزبور جاری نشود. پس می‌توان گفت اموال و مشترکات عمومی، نظر به وحدت ملاک، غیرقابل مرور زمان هستند (صفایی، ۱۳۸۵، ص ۱۴۱) و با اینکه در قانون مدنی کشورمان، نص خاصی در این زمینه وجود ندارد، می‌توان راه‌حل را در سایر اموال دولت دانست که مرور زمان در آنها جاری می‌شود (ماده ۳ قانون راجع به دعوی بین اشخاص و دولت مصوب ۱۲ آبان ۱۳۰۹) (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ص ۷۰). البته شورای نگهبان در نظریه ۷۲۵۷ - ۶۱/۱۱/۲۷ مرور زمان را خلاف موازین شرع اعلام کرد و دیگر قابل استناد نیست و در قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱ نیز در امور مدنی، مرور زمان را به رسمیت نشناخته و موادی به آن اختصاص نداده است. پس عدم شمول مرور زمان در مورد اموال عمومی نتیجه اصل غیرقابل تملک بودن و غیرقابل انتقال و فروش بودن این نوع اموال است. در حقیقت عدم جریان مرور زمان نسبت به اموال عمومی، نتیجه منطقی اصل غیرقابل انتقال بودن اموال عمومی است. البته در این مورد تصریحی در قانون وجود ندارد، اما چون هدف از غیرقابل فروش بودن این اموال حفظ منافع جامعه است، مقتضی است مرور زمان نسبت به این اموال جاری نشود (طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۲۷۳).

۲-۵. اصل منع استفاده انحصاری

با توجه به اینکه اموال عمومی متعلق به عموم است پس اشخاص حق استفاده انحصاری از این گونه اموال را ندارند. با اینکه در قانون مدنی از عدم استفاده انحصاری این اموال تصریح نشده، از عنوان «عمومی» این اموال می‌توان استنباط کرد. اموال مزبور را بدان‌جهت عمومی گویند که متعلق به عموم است و هیچ‌کس حق استفاده انحصاری از آنها را ندارد (صفایی، ۱۳۸۵، ص ۱۴۱). قبلاً ذکر کردیم که اماره تصرف در مورد این اموال جاری نیست. پس، اماره تصرف، در برابر ادعای مالکیت عمومی، متصرف را از اقامه دلیل بی‌نیاز می‌کند. ولی مالکیت عمومی سابق احراز شود، اماره تصرف در برابر آن اعتبار ندارد؛ زیرا مال عمومی قابل تملک نیست تا تصرف اماره‌ای بر آن باشد (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ص ۴۳). در ماده ۲۴ و ۲۵ قانون مدنی به خوبی در مورد عدم استفاده انحصاری و تملک این‌گونه اموال بیان داشته است. پس اشخاص حق استفاده انحصاری از این اموال را ندارند، به‌گونه‌ای که عملاً مانع استفاده دیگران شوند. برای مثال، شخصی با گذاشتن دکه‌ای در معابر عمومی، رفت‌وآمد مردم را مختل کند و اموال عمومی را انحصاراً استفاده کند یا اینکه وسیله نقلیه خود را در مکان خاصی برای توقف همیشگی قرار دهد و اجازه ندهد که دیگران از عرض خیابان برای پارک کردن وسایل نقلیه خودشان استفاده کنند و آن را جایگاه پارک وسیله نقلیه خود بدانند.

اعطای هرگونه اجازه در مورد نحوه استفاده از اموال عمومی یا برقراری حق ارتفاقی و انتفاعی مانند دادن حق اشتغال جاده و نصب کیوسک در آن توسط مقامات شهرداری به اشخاص منوط به این است که مانع استفاده دیگران نشوند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۲، ص ۲۷۲).

۲-۶. اصل عدم اعتبار اماره تصرف

قانون مدنی تصرف را تعریف نکرده است و تمیز آن را به عهده عرف گذاشته است. ولی با توجه به آثار حقوقی تصرف و مبانی آیین دادرسی مدنی می‌توان تصرف را، از این لحاظ که دلیل مالکیت قرار می‌گیرد، چنین تعریف کرد: «تصرف عبارت از: تسلط و اقتداری است عرفی که انسان در مقام اعمال حق خود بر مالی دارد». این اقتدار بر حسب موارد جلوه‌های خارجی گوناگون دارد. ولی در هر حال باید چنان باشد که عرف متصرف را به‌عنوان صاحب حق و مالک، بر مال مستولی بداند (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ص ۱۹۶) و تصرفی دلیل بر مالکیت است که تصرف به عنوان مالکیت و مشروع باشد. وجه اعتبار تصرف به‌عنوان اماره حق مالکیت این است که اغلب اشخاص جامعه که مالی را منحصراً به ادعای مالکیت در اختیار دارند، مالک آن می‌باشند (باریکلو، ۱۳۸۸، ص ۲۰۱). طبق ماده ۳۵ قانون مدنی، تصرفی که به‌عنوان مالکیت باشد، منجر به مالکیت می‌شود. خواه موضوع آن اموال مادی از قبیل اموال منقول و غیرمنقول باشد خواه موضوع آن اموال و حقوق مالی باشد، مگر اینکه مقنن با تصریح به خلاف این وضعیت، دلیل اثبات مالکیت را، ادله دیگری غیر از اماره تصرف قرار دهد (نهرینی، ۱۳۸۳، ص ۲۱۵).

به اعتبار ناتوانی و چهره اثباتی اماره در برابر دلیل، پس از اعلام این قاعده که، دلالت اماره مبتنی بر غلبه است و امکان اصابت آن به واقع ضعیف‌تر از سایر دلایل است. در نتیجه، در صورت برخورد و تعارض میان اماره و دلیل، حکومت با دلیل است و اماره تاب مقاومت در برابر آن را ندارد. ماده ۳۵ قانون مدنی نیز، به اعتبار همین ناتوانی و چهره اثباتی اماره، پس از اعلام این قاعده که «تصرف به‌عنوان مالکیت دلیل مالکیت است» بی‌درنگ می‌افزاید که: «مگر اینکه خلاف آن ثابت شود» تا این توهم ایجاد نشود که قانون متصرف را مالک می‌شناسد یا تصرف را در حکم سند یا اقرار و برابر آن می‌داند (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ص ۱۹۸).

به استناد ماده ۱۳۲۲ قانون مدنی، ماده ۳۵ همان قانون در شمار امارات قانونی می‌باشد. از جمله اماراتی است که می‌توان گفت اثبات اکثریت دعاوی مربوط به مالکیت بر پایه آن استوار می‌گردد. اگرچه در ماده ۳۵ قانون مدنی امکان اثبات خلاف اماره تصرف پیش‌بینی و پذیرفته شده است. اما در عمل و تئوری خلاف آن را نمی‌توان اثبات کرد. با توجه به آنچه گفته شده اماره تصرف به‌عنوان دلیل اصولی و عمومی اثبات مالکیت است که اثبات خلاف این اماره قانونی تنها با اقرار شخص متصرف به ضرر خود امکان‌پذیر است (نهرینی، ۱۳۸۳، ص ۲۱۶).

اماره تصرف در مورد اموال عمومی قابل استناد نیست و قابلیت تملک خصوصی را ندارد. بنابراین، تصرفی که مبنی بر مالکیت عمومی است اماره‌ای بر مالکیت عمومی قلمداد می‌شود مگر اینکه خلاف آن ثابت شود. اماره

تصرف، در برابر ادعای مالکیت عمومی، متصرف را از اقامه دلیل بی‌نیاز می‌کند. ولی، اگر مالکیت عمومی سابق احراز شود، اماره تصرف در برابر آن اعتبار ندارد؛ زیرا مال عمومی قابل تملک نیست تا تصرف اماره بر آن باشد (کاتوزیان، ۱۳۸۰، ص ۴۳). پس قاعده تصرف که اماره‌ای بر مالکیت می‌باشد در مورد این اموال صدق نمی‌کند؛ زیرا این اموال مربوط به عموم است و قابل تصرف و تملک نمی‌باشد. در حقیقت به‌منظور حمایت بیشتر و حفظ و مصون ماندن اموال عمومی از تصرفات و تملک خصوصی، این اماره در مورد اموال عمومی اعمال نمی‌شود (سیف‌الدینی بنادکوک، ۱۳۹۳، ص ۹۰).

نتیجه‌گیری

در تعریف اموال عمومی می‌توان گفت: اموالی که جهت مصلحت عموم مردم و برای استفاده آحاد مردم اختصاص داده شده‌اند مانند پل‌ها، موزه‌ها و معابر و دولت تنها مدیریت این اموال را بر عهده دارند؛ به عبارتی دقیق‌تر، اموال عمومی برخلاف دو نوع دیگر اموال که تحت مالکیت اختصاصی اشخاص اعم از حقوقی یا حقیقی هستند، دارای مالک خاص نیستند.

با توجه به کاستی‌هایی که حقوق اداری ما از تفکیک اموال عمومی و دولتی رنج می‌برد؛ به دنبال حل این ابهامات در نظام حقوقی داخلی، پنج معیار را مبنای تمایز این اموال از سایر اموال می‌توانیم نام ببریم: الف. معیار تعلق مال به شخص حقوقی عمومی؛ ب. معیار اختصاص مال برای استفاده عموم؛ ج. معیار خدمت عمومی؛ د. معیار قانونگذاری؛ ه. معیار رجوع به ذات و طبیعت مال.

با توجه به تعلق اموال عمومی به عموم ملت، تابع قواعد و مقررات مخصوص به خود می‌باشد و آثاری بر آن مترتب است: الف. اصل عدم تملک خصوصی؛ ب. اصل عدم نقل و انتقال؛ ج. اصل عدم قابلیت توقیف؛ د. اصل عدم قابلیت اعمال مرور زمان؛ ه. اصل منع استفاده انحصاری؛ خ. اصل عدم اعتبار اماره تصرف.

بر اساس مواد ۲۴، ۲۵ و ۲۶ قانون مدنی یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های اموال عمومی، عدم قابلیت تملک خصوصی آنهاست؛ و علت عدم تملک این اموال، به علت وضع طبیعی آنها، یا به علت نحوه استعمال و استفاده‌ای که از آنها می‌شود؛ اشخاص حق استفاده انحصاری ندارند. همچنین، دولت نمی‌تواند اموال و مشترکات عمومی را انتقال دهد مگر اینکه قانون خاصی آن اجازه را دهد؛ زیرا که اموال عمومی قابلیت تملک خصوصی را ندارند اما بعضی قوانین به طور محدود اجازه فروش این‌گونه اموال را داده است که بهترین گزینه برای انتقال این اموال، قرارداد اجاره می‌باشد که از این طریق، این اموال به اشخاص واگذار نمی‌گردد و با ویژگی عدم نقل و انتقال این اموال، منافات ندارد.

در صورتی که مدیریت اموال عمومی توسط دولت موجب عدم شکوفایی و رشد اقتصادی شود و زیان‌های غیرقابل جبرانی به این اموال وارد آید، برای سلامت و ارتقای بهره‌وری از این اموال می‌توانیم از طریق تغییر در نوع مالکیت (مالکیت عمومی به‌معنای مالکیت مشترک عموم مردم است و قانونگذار به‌عنوان نماینده جامعه برای اعمال حق مالکیت خود می‌تواند، در مواردی برای رشد و توسعه اقتصادی و مصالح عمومی مالکیت عمومی را

واگذار نماید) این اموال را به اشخاص واگذار کنیم؛ زیرا که مالکیت این اموال مطلق نیست و با حمایت قانونگذار در شرایط خاص می‌توانیم این اموال را انتقال دهیم.

توقیف اموال دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته به آن) به‌عنوان تأمین خواسته و یا در صورت صدور احکام محکومیت برای استیفای محکوم به منع قانونی دارد. بنابراین، در صورتی که محکوم علیه دولت یا شهرداری باشد دو قانون زیر باید اجرا شود:

الف. قانون نحوهٔ پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۵: 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 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 کل کشور و در صورت عدم وجود اعتبار 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 غیرمنقول 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 صدور حکم نخواهند بود. ضمناً دولت از دادن هرگونه تأمین در زمان مذکور نیز معاف می‌باشد.

ب. قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱/۲/۴: طلبکاران دولت نه تنها اموال عمومی را نمی‌توانند تصرف کنند، بلکه اجرای دادگستری، اداره‌های ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی هم مطابق قانون «نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی» مجاز به توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را برای پرداخت محکوم علیه ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود. در مواردی که دولت محکوم به پرداخت وجوهی می‌گردد خواه از طریق احکام قطعی دادگاه‌ها یا اوراق لازم‌الاجرای ثبتی و سایر مراجع قانونی، با رعایت مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سال‌های قبل پرداخت می‌شود؛ اما مراجع قانونی مجاز به توقیف اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را برای پرداخت محکوم به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم، نخواهند بود.

در خصوص توقیف اموال شهرداری با استناد به قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول شهرداری‌ها، وجوه و اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها، قبل از صدور حکم قطعی قابل تأمین و توقیف و برداشت نیست. شهرداری‌ها مکلفند وجوه مربوط به «محکوم به» احکام قطعی صادره از دادگاه‌ها یا اوراق اجرایی ثبتی و مراجع قانونی دیگر را در حدود مقررات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل یا در صورت عدم امکان از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تأخیر تأدیه، به محکوم له پرداخت کنند. در غیر این صورت، ذی‌نفع می‌تواند برابر مقررات نسبت به استیفای طلب خود از اموال شهرداری تأمین یا توقیف یا برداشت کند.

قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی شامل همه اشخاص حقوقی دولتی به معنی اعم نمی‌گردد و فقط دو دسته از این اشخاص را شامل می‌شود: وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی. بنابراین، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، مؤسسات انتفاعی دولتی مانند سازمان بنادر و دریانوردی، مؤسسات عمومی غیردولتی مانند شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و شرکت توزیع نیروی برق، به هیچ وجه نمی‌توانند مشمول قانون مذکور باشند.

با توجه به اینکه راجع به مرور زمان، نص خاصی در قانون مدنی وجود ندارد، می‌توان راه‌حل حقوق فرانسسه را پذیرفت، چون ملاک در غیرقابل انتقال بودن مشترکات عمومی حفظ حقوق عامه است و این ملاک اقتضا می‌کند که مرور زمان نسبت به اموال مزبور جاری نشود. پس می‌توان گفت اموال و مشترکات عمومی، نظر به وحدت ملاک، غیرقابل مرور زمان هستند.

اماره تصرف در مورد اموال عمومی قابلیت استناد ندارد؛ زیرا که این اموال متعلق به عموم می‌باشد و این عمومیت، مانع اماره تصرف اشخاص بر این اموال می‌شود. اماره تصرف، در برابر ادعای مالکیت عمومی، متصرف را از اقامه دلیل بی‌نیاز می‌کند. ولی، اگر مالکیت عمومی سابق احراز شود، اماره تصرف در برابر آن اعتبار ندارد؛ زیرا مال عمومی قابل تملک نیست تا تصرف اماره بر آن باشد.



منابع

- باریکلو، علیرضا، ۱۳۸۸، *اموال و حقوق مالی*، تهران، سمت.
- حسینی‌تهرانی، مرتضی، ۱۳۸۷، «شخص اموال عمومی از خالصجات»، *کانون وکلا*، ش ۶۷ و ۶۸ ص ۶۵-۶۹.
- رستمی، ولی و کیومرث سپهری، ۱۳۸۹، «اجرای احکام مدنی علیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی موانع و راهکارها»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، دوره چهارم، ش ۲، ص ۱۵۹-۱۷۷.
- رفیعی، علی، ۱۳۹۰، *اجرای احکام مدنی*، تهران، فکرسازان.
- رودیجانی، محمدمجتبی و حسن ازدری، ۱۳۸۹، *توقیف اموال منقول و غیر منقول در حقوق ایران*، تهران، کتاب آوا.
- سیف‌الدینی بنادکوکلی، سمیه، ۱۳۹۳، *معیار تفکیک اموال دولتی از اموال عمومی و آثار مترتب بر آن*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، شیراز، دانشگاه شیراز.
- شهری، شریف، ۱۳۷۰، *مجموعه نظرات مشورتی اداره حقوقی دادگستری*، چ دوم، تهران، نشر روزنامه رسمی.
- صفایی، سیدحسین، ۱۳۸۵، *حقوق مدنی اشخاص و اموال*، چ پنجم، تهران، میزان.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، ۱۳۹۲، *حقوق اداری*، چ نوزدهم، تهران، سمت.
- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۰، *قانون مدنی در نظم کنونی*، چ پنجم، تهران، دادگستر.
- ____، ۱۳۸۸، *اموال و مالکیت*، چ بیست‌وهفتم، تهران، میزان.
- کنعانی، محمدطاهر، ۱۳۹۲، *تملك اموال عمومی و مباحات*، چ دوم، تهران، میزان.
- مدنی، سیدجلال‌الدین، ۱۳۸۲، *حقوق مدنی*، تهران، پایدار.
- معصومی، مسعود، ۱۳۹۳، *درسنامه حقوق اداری*، تهران، مجد.
- میرحسینی، سیدحسین، ۱۳۸۴، *مقدمه‌ای بر حقوق مالکیت معنوی*، تهران، میزان.
- نهرینی، فریدون، ۱۳۸۳، «دلیل تصرف در اثبات مالکیت»، *تحقیقات حقوقی*، ش ۴۰، ص ۲۰۳-۲۵۸.
- ویلمی، احمد، ۱۳۸۴، *مرور زمان (بررسی فقهی - حقوقی)*، قم، بوستان کتاب.
- هاشمی، احمدعلی، ۱۳۹۲، *حقوق اموال و مالکیت*، تهران، میزان.