

۱۴۳۴۰۰۵۱
۹۷, ۸, ۱۲

حقوق اداری اموال

(اموال عمومی)

دکتر حامد کرمی

عضویت علمی دانشگاه شهید



کرمی، حامد، ۱۳۶۴.
حقوق اداری اموال (اموال عمومی)، مؤلف: دکتر حامد کرمی.
تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۷.
۲۵۰ ص.

ISBN 978-964-325-496-4

فیبا
کتابنامه.
اموال عمومی.
اموال دولتی -- ایران
Government property -- Iran
اموال دولتی
Government property
مالکیت دولتی -- قوانین و مقررات -- ایران.
legislation -- Iran Government ownership -- law and
۱۳۹۷ ح ۴/۳۰۴/ک
۳۴۳/۵۵۰۲
۵۳۸۶۹۶۵

سرشناسه:
عنوان و نام پدیدآور:
مشخصات نشر:
مشخصات ظاهری:
شابک:
وضعیت فهرست نویسی:
یادداشت:
عنوان دیگر:
موضوع:
موضوع:
موضوع:
موضوع:
موضوع:
رده‌بندی کنگره:
رده‌بندی دیوید:
شماره کتابخانه‌ای:

حقوقه اداری اموال

(اموال عمومی)

مؤلف: دکتر حامد کرمی
ناشر: شرکت سهامی انتشار

چاپ اول: ۱۳۹۷

چاپخانه حیدری: ۱۱۰۰ نسخه

۳۵۰۰۰ تومان



دفتر مرکزی: تهران، خیابان جمهوری اسلامی، نرسیده به میدان بهارستان، جنب خیابان ملت، شماره ۹۲

کدپستی: ۱۱۲۳۹۶۵۱۱۸ تلفن: ۳۳۹۰۴۵۹۲ دورنگار: ۳۳۹۷۸۱۶۸

تلگرام: @entesharco

WWW.ENTESHARCO.COM Email: info@entesharco.com

فروشگاه شماره ۱: تهران خیابان جمهوری اسلامی، نبش خیابان ملت، شماره ۹۲، تلفن: ۳۳۱۱۴۰۴۴

فروشگاه شماره ۲: تهران، میدان انقلاب، بازارچه کتاب، تلفن: ۶۶۴۱۳۶۸۴ دورنگار: ۶۶۹۶۷۱۰۴

فهرست مطالب

مقدمه	۱۱
بخش اول: ماهیت تصرفات اشخاص عمومی در اموال عمومی	
فصل اول: حق نگهداری از اموال عمومی	۱۷
مبحث اول: نظریه نگهداری در حقوق فرانسه	۱۸
گفتار اول: تحولات نظریه نگهداری	۱۸
بند اول: حقوق روم	۱۸
بند دوم: حقوق کلیسا	۱۹
الف) نگهداری کلیسا	۱۹
ب) نگهداری پادشاه	۱۹
بند سوم: حقوق عصر پادشاهی	۲۰
بند چهارم: حقوق دوره مدرن	۲۲
گفتار دوم: مبانی نظریه نگهداری	۲۳
بند اول: مخالفت با ایده شخصیت حقوقی	۲۳
بند دوم: مبانی سیاسی نظریه نگهداری	۲۴
بند سوم: تضاد میان مالکیت و کاربری	۲۴
گفتار سوم: نظریات پیرامون مفهوم نگهداری	۲۶
بند اول: مالکیت ملت و نگهداری دولت	۲۶
بند دوم: حاکمیت مبنای حق نگهداری	۲۷
بند سوم: نظریه دارایی کاربری	۲۹

۳۰	بند چهارم: نظریه حقوق عینی
۳۱	گفتار چهارم: زوال نظریه نگهداری
۳۳	مبحث دوم: نگهداری از اموال عمومی در ایران
۳۴	گفتار اول: حقوق ایران
۳۴	بند اول: دکترین
۳۸	بند دوم: قوانین و مقررات
۴۳	گفتار دوم: فقه شیعه
۴۳	بند اول: مفهوم ولایت
۴۳	الف) ولایت تکوینی
۴۴	ب) ولایت تشریعی
۴۴	ج) تفاوت ولایت و مالکیت
۴۵	د) تمایز میان ولایت تکوینی و تشریعی در زمینه اموال عمومی
۴۵	۱- ولایت تشریعی بر اموال
۴۷	۲- ولایت تشریعی بر اموال
۴۸	بند دوم: ولایت نسبت به اموال عمومی
۴۹	بند سوم: ولایت نسبت به اموال ملی (امت)
۵۱	فصل دوم: حق مالکیت عمومی
۵۲	مبحث اول: تعریف مالکیت عمومی
۵۲	گفتار اول: مالکیت
۵۲	بند اول: تعریف مالکیت
۵۴	بند دوم: امتیازات حق مالکیت
۵۴	الف) حق استعمال
۵۴	ب) حق استثمار
۵۴	ج) حق اخراج
۵۵	بند سوم: ویژگی‌های حق مالکیت
۵۶	الف) مطلق بودن
۵۶	ب) انحصاری بودن
۵۷	ج) دائمی بودن
۵۷	بند چهارم: مفهوم «عمومی»
۵۹	گفتار دوم: مبنای مالکیت عمومی
۵۹	بند اول: شخصیت حقوقی مقتضای مالکیت
۶۰	الف) شخصیت حقوقی و مالکیت عمومی
۶۲	ب) تعریف شخصیت حقوقی

۶۲	ج) اشخاص حقوقی عمومی
۶۳	د) آثار شخصیت حقوقی
۶۴	ه) مبنای شخص حقوقی
۶۴	۱- نظریه فرضی (مجازی) بودن شخصیت حقوقی
۶۵	۲- نظریه‌های نافی شخصیت حقوقی
۶۶	۳- نظریه حقیقی بودن شخص حقوقی
۶۷	۴- نظریه اعتباری بودن شخصیت
۶۷	و) شخصیت حقوقی دولت- ملت
۷۱	بند دوم: منفعت عمومی توجیه گر مالکیت عمومی
۷۲	الف) منفعت عمومی در نگاه فردگرایی
۷۴	ب) منفعت عمومی در نگاه جمع‌گرایی
۷۹	گفتار سوم: تحولات مالکیت عمومی
	بند اول: تحولات مالکیت عمومی، مالکیت عمومی در حقوق طبیعی و حقوق
۷۹	وضعی
۸۰	الف) حقوق طبیعی و مالکیت عمومی
۸۲	ب) حقوق وضعی و مالکیت عمومی
	بند دوم: تحولات عملی مالکیت عمومی، مالکیت عمومی در دولتهای حداقلی و
۸۶	دولتهای حداکثری
۸۶	الف) مالکیت عمومی در دولتهای حداقلی
۸۶	۱- دولت لیبرال کلاسیک
۸۷	۲- دولتهای پسا رفاهی
۸۹	ب) دولتهای حداکثری و مالکیت عمومی
۸۹	۱- دولت رفاهی
۹۰	۲- دولت سوسیالیستی
۹۳	مبحث دوم: مالکیت عمومی در حقوق فرانسه
۹۴	گفتار اول: تشابه مالکیت اموال عمومی با مالکیت خصوصی
۹۴	بند اول: حقوق روم
۹۴	بند دوم: حقوق پادشاهی
۹۶	بند سوم: حقوق عصر انقلاب ۱۷۸۹ فرانسه
۹۸	الف) تفسیر خصوصی از مالکیت عمومی
۹۸	ب) تحلیل عمومی از مالکیت خصوصی
۹۹	بند چهارم: حقوق دوره معاصر
۱۰۱	بند پنجم: تحولات اخیر مالکیت عمومی در فرانسه

۱۰۴	گفتار دوم: استقلال مالکیت اموال عمومی (مالکیت عمومی)
۱۰۴	بند اول: حقوق روم
۱۰۵	بند دوم: حقوق کلیسا
۱۰۶	بند سوم: حقوق عصر پادشاهی
۱۰۷	بند چهارم: حقوق عصر انقلاب فرانسه (۱۷۸۹-۱۸۰۴)
۱۰۸	بند پنجم: حقوق معاصر
۱۰۸	الف) نظریه مالکیت مشترک (جمعیتی)
۱۱۰	ب) نظریه مالکیت اجتماعی
۱۱۰	ج) نظریه مالکیت اداری
۱۱۲	بند ششم: دکترین کنونی فرانسه
۱۱۳	الف) مباحث کلیه
۱۱۳	ب) تمایز میان قواعد کاربری و مالکیت
۱۱۶	ج) نظریه غایب
۱۱۶	ه) نظر قابوگذا
۱۱۷	و) نظر رویه قضایی
۱۱۸	مبحث سوم: مالکیت عمومی در ایران
۱۱۸	گفتار اول: حقوق ایران
۱۱۸	بند اول: تحولات مالکیت عمومی در ایران
۱۲۲	بند دوم: دکترین
۱۲۸	بند سوم: قوانین و مقررات
۱۳۲	الف) گرایش به نظریه نگهداری یا ولایت
۱۳۳	ب) گرایش به نظریه حاکمیت
۱۳۴	ج) گرایش به نظریه مالکیت
۱۳۸	گفتار دوم: فقه شیعه
۱۳۹	بند اول: تمایز مالکیت عمومی و دولتی
۱۳۹	الف) مالکیت دولت
۱۳۹	ب) مالکیت عمومی
۱۴۱	ج) تفاوت‌های مالکیت عمومی و دولتی در اسلام
۱۴۲	بند دوم: وحدت مالکیت عمومی و دولتی

بخش دوم: حقوق حاکم بر اموال اشخاص عمومی

۱۴۷	فصل اول: حقوق حاکم بر شناسایی اموال اشخاص عمومی
۱۴۷	مبحث اول: تمایز میان اموال اشخاص عمومی در حقوق فرانسه

۱۴۸	گفتار اول: مبنا و تحولات تمایز بین اموال اشخاص عمومی
۱۴۸	بند اول: مبنای تمایز
۱۴۹	الف) اموال ملی و مفهوم قدرت عمومی
۱۵۱	ب) اموال ملی و مفهوم خدمات عمومی
۱۵۱	بند دوم: تحولات تمایز میان اموال اشخاص عمومی
۱۵۱	الف) حقوق کلاسیک فرانسه
۱۵۲	ب) حقوق دوره پس از انقلاب فرانسه
۱۵۲	ج) پیدایش تمایز در قرن نوزدهم
۱۵۳	گفتار دوم: اصول حاکم بر تمایز میان اموال اشخاص عمومی
۱۵۵	بند اول: مالکیت انحصاری عمومی
۱۵۶	بند دوم: اصل کاربری
۱۵۷	الف) تمایز میان مالک و کاربر اموال ملی
۱۵۸	ب) ورو یک مال به اموال ملی
۱۵۹	۱- انواع کاربری (شکلی واقعی و ضمنی)
۱۵۹	۲- نحوه اختصاص کاربری
۱۵۹	ج) خروج یک مال از سوال ملی
۱۶۰	بند سوم: اصل آمایش
۱۶۲	گفتار سوم: انواع اموال اشخاص عمومی
۱۶۵	بند اول: اموال تشکیل دهنده اموال ملی
۱۶۵	الف) اموال ملی طبیعی
۱۶۶	ب) اموال ملی مصنوع
۱۶۸	بند دوم: اموال تشکیل دهنده اموال اختصاصی اشخاص عمومی
۱۷۰	بند سوم: نظام حقوقی اموال اختصاصی اشخاص عمومی
۱۷۰	الف) قواعد حاکم بر اموال اختصاصی
۱۷۱	ب) راههای شکل گیری اموال اختصاصی
۱۷۲	ج) واگذاری اموال اختصاصی
۱۷۲	د) رسیدگی به دعاوی اموال اختصاصی
۱۷۳	گفتار چهارم: دارندگان حق مالکیت بر اموال ملی
۱۷۳	بند اول: اشخاص عمومی مالک
۱۷۴	بند دوم: ساختار اداری ناظر بر اموال ملی
۱۷۶	گفتار پنجم: آثار تمایز میان اموال اشخاص عمومی
۱۷۷	مبحث دوم: تمایز میان اموال اشخاص عمومی در حقوق ایران
۱۷۷	گفتار اول: معیار تمایز میان اموال اشخاص عمومی

- گفتار دوم: دارندگان حق مالکیت نسبت به اموال عمومی ۱۸۵
- بند اول: دولت، (وزارتخانه‌ها و نهادهای وابسته که شخصیت حقوقی جدایی از دولت ندارند) ۱۸۵
- بند دوم: نهادهای عدم تمرکز سرزمینی ۱۸۵
- بند سوم: موسسات دولتی ۱۸۸
- بند چهارم: شرکت دولتی ۱۸۹
- بند پنجم: موسسات عمومی غیردولتی ۱۹۰
- بند ششم: ساختار اداری ناظر بر اموال عمومی ۱۹۳
- گفتار سوم: انواع اموال اشخاص عمومی در حقوق ایران ۱۹۵
- بند اول: اموال ملی ۱۹۵
- الف) اموال با کاربری استفاده عمومی ۱۹۶
- ب) اموال با کاربری خدمات عمومی ۱۹۶
- بند دوم: اموال اختصاصی اشخاص عمومی ۱۹۸
- گفتار چهارم: آثار تدبیر ملی اموال اشخاص عمومی ۱۹۸
- فصل دوم: اصول حاکم بر استفاده از اموال عمومی ۲۰۵
- مبحث اول: انواع استفاده از اموال ملی ۲۰۵
- گفتار اول: انواع استفاده مستقیم عموم از اموال ملی ۲۰۶
- بند اول: استفاده مشترک از اموال ملی با کاربری استفاده مستقیم عموم ۲۰۸
- بند دوم: استفاده اختصاصی از اموال ملی کاربری «استفاده مستقیم عموم» ۲۰۸
- الف) استفاده اختصاصی عادی از مال ملی ۲۰۸
- ب) تصرف اختصاصی مال ملی سازگار با کاربری ۲۰۹
- گفتار دوم: استفاده از اموال ملی با کاربری خدمات عمومی ۲۰۹
- بند اول: شخص عمومی استفاده کننده ۲۰۹
- الف) استفاده مجموعه عمومی مالک ۲۱۰
- ب) استفاده کاربر غیرمالک ۲۱۰
- بند دوم: استفاده پیمانکار خدمات عمومی ۲۱۰
- مبحث دوم: اصول کلاسیک حاکم بر استفاده مشترک (جمععی) ۲۱۰
- گفتار اول: اصل آزادی ۲۱۱
- گفتار دوم: اصل برابری ۲۱۱
- گفتار سوم: اصل رایگان بودن ۲۱۲
- مبحث سوم: اصول کلاسیک حاکم بر استفاده اختصاصی ۲۱۲
- گفتار اول: اصل تبعیت از مجوز ۲۱۲
- گفتار دوم: اصل موقت بودن تصرف ۲۱۴

۲۱۶	گفتار سوم: اصل پرداخت هزینه توسط متصرف
۲۱۷	مبحث چهارم: اصول مدرن حاکم بر استفاده از اموال ملی
۲۱۷	گفتار اول: اصل رعایت حقوق رقابت
۲۱۸	گفتار دوم: اصل حفاظت از محیط زیست
۲۱۸	فصل سوم: اصول حمایتی حاکم بر اموال ملی
۲۱۹	مبحث اول: اصل الزام به تحدید حدود
۲۱۹	گفتار اول: حقوق فرانسه
۲۲۱	گفتار دوم: حقوق ایران
۲۲۳	مبحث دوم: اصل ممنوعیت تاسیس حقوق ارتفاقی بر اموال عمومی
۲۲۶	مبحث سوم: اصل الزام اشخاص عمومی به نگهداری از اموال ملی
۲۲۸	مبحث چهارم: اصل غیر قابل واگذاری بودن اموال ملی
۲۲۸	گفتار اول: مبانی تاریخی
۲۳۰	گفتار دوم: مبانی اصل غیر قابل واگذاری بودن
۲۳۱	گفتار سوم: آثار اصل غیر قابل واگذاری بودن اموال ملی
۲۳۶	مبحث پنجم: اصل حمایت دفره از اموال ملی (پلیس حفاظت از اموال ملی)
۲۴۱	منابع

مقدمه

اشخاص عمومی و دولت، عنوان بارزترین مصداق آنها، همانند اشخاص خصوصی برای انجام امور خود و ارائه خدمات عمومی و عمل به تعهدات قانونی، محتاج به در اختیار داشتن اموالی هستند. دولت اموال دولتی و سازمان‌ها و ارزاشی را بواسطه حاکمیت بر کشور، در اختیار دارد. منظم و منطقی ساختن تصرفات بواسطه دولت بر این اموال، هم بهره‌برداری صحیح از آنها را تسهیل می‌نماید و هم مانع استفاده ناسمجیح و بروز فساد در این زمینه است. انحصار اعمال اقتدار، در کنار تسلط بی‌ضابطه دولت بر اموال عمومی اثرات خسارت باری برای جامعه دارد که مهمترین آن قربانی شدن «منفعت عمومی» است. حقوق عمومی به دنبال ایجاد هماهنگی و تعادل میان استفاده درست از اموال عمومی، با هدف تأمین منافع عمومی در عین جلوگیری از تصرفات نادرست در آنهاست. از این رو شاهد تحولات مهم و اساسی در زمینه ماهیت حقوقی رابطه دولت با اموال عمومی بوده‌ایم. البته رخنه کشورها به دلیل سابقه عملی و نظری در این زمینه تلاشهای بیشتری را انجام دادند که می‌تواند الگو و تجربه‌ای پیش روی ما باشد. در حقوق ایران و میان نظریات دانشمندان حقوقی و فقهی مباحث بسیار مفیدی وجود دارد که در مجموع می‌تواند به سامان دادن «حقوق اموال اشخاص عمومی» کمک کند. بررسی مبنایی که اشخاص عمومی، متکی به آن، در اموال خود تصرف می‌کنند، کمک می‌کند تا حیطه اختیارات این اشخاص را نسبت به اموال عمومی بدانیم و معیاری برای سنجش تصرفات آنها در دست داشته باشیم. شناخت این مبنا از سوی دیگر، زمینه را برای شناسایی قواعد حاکم بر اموال اشخاص عمومی فراهم

می‌سازد. وقتی ماهیت رابطه دولت با اموال تحت اختیار خود، مشخص شد، هم او و هم دیگران می‌دانند که دخل و تصرف نسبت به اموال عمومی چگونه خواهد بود.

کتاب حاضر بدنبال طرح و تبیین بنیان‌های نظام حقوقی است که در آن اشخاص عمومی بتوانند در عین مراعات منفعت عمومی و حقوق شهروندان، با استفاده از اموال تحت تسلط خود، به شایستگی عهده دار تکالیفشان باشند. امری که در حقوق عمومی و اداری ایران به حد کافی مورد مذاقه قرار نگرفته است. هر قدر که حقوق اموال اشخاص خصوصاً در کشور ما غنی و باسابقه است در مقابل حقوق اموال عمومی مورد توجه وافی نبوده است. از این رو این نوشتار مقدمه‌ای است برای تلاشی بی‌پایان و ادعای بررسی جامع و مانع را به دلیل گستردگی موضوع ندارد. اما به قدر وسع خود سعی در روشن ساختن مبانی اصولاً مساله داشته است. متفق نبودن، به روز و کارآمد نبودن و پیچیدگی و پراکندگی قوانین، اخیراً در این زمینه وقت هر پژوهشگری را به خود مشغول می‌کند. از این رو تهیه و تصویب «قانون جامع اموال عمومی» ضروری است.

«حقوق اداری اموال» یکی از گرایش‌های جدید حقوق اداری است که عمدتاً به بررسی نظام حقوقی حاکم بر اموال عمومی می‌پردازد. طبیعی است که این نظام حقوقی به دلیل تفاوت و تمایز از نظام حقوقی حاکم بر اموال خصوصی، بخشی از حقوق عمومی و اداری خواهد بود. در گذشته این گرایش با عنوان «حقوق اموال اداری و حقوق اموال اداره» نیز شناخته می‌شد اما امروزه به دلیل واگذاری و خدشه‌پذیری سازی اموال عمومی و ارائه خدمات عمومی، برخی اموال خصوصی نیز در ارتباط با ادارات تحت نظارت آن قرار گرفته است. به تعبیر دیگر اداره اکنون علاوه بر اموال عمومی نسبت به اموال خصوصی که در زمینه ارائه خدمات عمومی بکار می‌رود هم تسلط دارد و برای آنها وضع قاعده می‌کند. بنابراین حقوق اداری اموال قواعدی غیر از قواعد حقوق خصوصی است که بر اموال عام از عمومی و خصوصی) حاکم است.

در نظام آموزشی حقوق عمومی، حقوق اداری به دو قسمت «حقوق اداری عام» و «حقوق اداری اختصاصی» تقسیم می‌گردد. در حقوق اداری عام به موضوعاتی چون تعریف امر اداری، اداره، ساختار اداری، عدم تمرکز، دادرسی اداری و... پرداخته می‌شود. در حقوق اداری، اداره برای ارائه خدمات عمومی به منابع انسانی و مادی نیاز دارد به همین دلیل «حقوق اداری اختصاصی» به دو موضوع مهم «استخدام عمومی» و «اموال عمومی» می‌پردازد. حقوق اداری اموال عهده دار پرداختن به اموال عمومی است. اصولاً در کتب حقوق اداری اموال به سه موضوع پرداخته شده است که در ارتباطی تنگاتنگ با یکدیگرند:

اموال اشخاص عمومی، سلب مالکیت و طرح‌های عمرانی عمومی^۱ در واقع در نتیجه سلب مالکیت و اعمال عمومی اموالی به دایره اموال عمومی افزوده می‌شود. در کتاب پیش رو به موضوع اول پرداخته شده است.

با توجه به اجزای نظام حقوقی، مطالب این کتاب به دو بخش عمده تقسیم شده است: در بخش اول به ماهیت تصرفات اشخاص عمومی در اموال تحت تسلط خود پرداخته می‌شود و در بخش دوم حقوق حاکم بر این اموال بررسی می‌گردد.

مفهوم *Domaine* در حقوق فرانسه به مجموعه اموال دولت و سایر اشخاص عمومی اطلاق می‌شود. *Domaine public* و *Domaine privé* دو دسته اموالی هستند که با قواعد و ضوابط خاص در اختیار اشخاص عمومی فرانسه قرار دارند. برخی از حقوقدانان در فارسی آن را به ملک و مالکیت هم ترجمه نموده‌اند. اما منظور از ملک اموال غیرمنقول است در صورتی که این مفهوم در فرانسه، مشتمل بر اموال و حقوق منقول و غیرمنقول است. (Lapeyre, 1996, p. 195) در ادبیات حقوقی ما معادل دقیق فارسی برای این تعابیر وجود ندارد. در این کتاب از اصطلاح «اموال عمومی» برای تمامی اموال تحت تسلط اشخاص عمومی و «اموال ملی» اختصاصاً به عنوان معادل فرانسوی دو دسته اموال آن استفاده شده است. بنظر می‌رسد دو اصطلاح «اموال عمومی و اموال دولتی» که در ادبیات حقوقی ایران استفاده می‌شود، دقیق و بی‌اشکال مقصود نیستند. چرا که در صحبت از اموال اشخاص عمومی اصطلاح «اموال دولتی» برای اشخاص عمومی غیر از دولت (مانند شرکت دولتی، موسسه دولتی و موسسه عمومی غیردولتی) ناصحیح و غیردقیق است. البته در برخی از آثار حقوقی و نیز قانون آیین‌نامه مالی شهرداریها از اصطلاح «اموال عمومی و اموال اختصاصی» استفاده شده اما در هر صورت این ترجمه و معادل سازی از حقوق فرانسه که در قوانین اساسی و عادی ایران صورت گرفته است جامع و دقیق نیست. به دلیل آنکه اموال دولتی نیز عمومی هستند. تصاویر زیر می‌تواند کلام از اموال اشخاص عمومی و کاربری آنها ارائه می‌دهد. ضروری است خواننده محترم از منظر این اصطلاحات به مطالعه کتاب بپردازد. تفصیل بیشتر در لابلای مباحث کتاب خواهد آمد.

۱. منظور از «طرح‌های عمرانی عمومی» (*travaux publics*) ایجاد تاسیسات و زیربناهای عمومی است که توسط اشخاص عمومی یا برای آنها و توسط اشخاص خصوصی در راستای ارائه خدمات عمومی صورت می‌پذیرد و به دلیل رعایت منفعت عمومی دارای قواعد حقوقی خاص در حقوق اداری است.