

جایگاه اراضی موات در گروه اموال

سید محسن محسنی - کارشناس ارشد حقوق خصوصی

پیش در آمد

قسمت های زیادی از اراضی کشور را زمینهای موات تشکیل می دهد. موات در لغت به معنی مرده، بی جان و زمین موات به معنی زمین خالی از آبادانی و مردم، زمین ویران و ناآباد^(۱) است. این واژه در متن های قانونی گویا نخستین بار در ماده (۲۷) قانون مدنی به عنوان یکی از مثال های مباحث تعریف شده که آن ایراداتی وارد گردیده است. در گفتار حاضر بدان ایرادات پرداخته خواهد شد.

عنوان قسمت اول از کتاب دوم قانون مدنی «در احیای اراضی موات و حیات اشیا مباحه» است و ماده های (۱۴۱) تا (۱۴۵) قانون مرقوم در خصوص احیای اراضی موات و مباحه می باشد. لایحه قانونی اراضی بایر و موات اطراف شهرهای غیر تهران مصوب ۱۳۳۱/۶/۳ و لایحه ثبت اراضی موات اطراف شهر تهران مصوب ۱۳۳۴/۴/۲۵ و بند "۹" ماده (۱) قانون اصلاحات اراضی مصوب ۱۳۲۹/۲/۲۶ و ماده (۱۷) قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستأجر مصوب ۱۳۴۷/۹/۲۴ از دیگر متن های قانونی است که ذکر اراضی موات در آن شده است. پس از حدوث انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ چند متن قانونی دیگر به تصویب رسید که ذکر تعریف اراضی موات به شرح زیر در آن ها آمده است:

۱) قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب ۱۳۵۸/۴/۵ و آیین نامه آن مصوب ۱۳۵۸/۵/۲۲؛

۲) قانون نحوه واگذاری و احیا اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران ۱۳۵۹/۶/۲۵ و اصلاحیه های بعدی؛

۳) قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷؛

۴) قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲؛

۵) قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵/۹/۳۰.

به نظر می رسد جایگاه اراضی موات در گروه اموال از مباحثی است که نیاز به بررسی علمی - حقوقی دارد و این پژوهش به این امر پرداخته است. گفتار کنونی برشی از رساله ای با عنوان «اراضی در قانون زمین شهری» است.

اموال عمومی / اراضی موات

قانون مدنی از اموال عمومی تعریفی صریح به دست نداده است اما فصل سوم قانون مدنی مشتمل بر مواد (۲۳) و (۲۸) با عنوان «در اموالی که مالک خاص ندارد» معیارهایی برای شناخت این اموال برشمارده است. مقصود از اموالی که مالک خاص ندارد اعم است از این که در مالکیت عمومی باشد یا در شمار اموال مباح هنوز تملک نشده باشد.^(۲)

ماده (۲۵) قانون مدنی می گوید:

«هیچ کس نمی تواند اموالی را که مورد استفاده عموم است و مالک خاص ندارد از قبیل پل ها و کاروانسراها و آب انبارهای عمومی و مدارس قدیمه و میدان گاه های عمومی، تملک کند و هم چنین است قنوات و چاه هایی که مورد استفاده عموم است» «استفاده عموم» ظهور در مالکیت عمومی دارد و قید «مالک خاص ندارد» برای خارج ساختن اموال اشخاص است که به طور موقت و با حفظ مالکیت خصوصی در اختیار عموم قرار می گیرد.^(۳) دولت برای انجام خدمات عمومی و اجرای وظایف خود اموال گوناگون در اختیار دارد و به تناسب موارد از هر یک استفاده خاصی می کند. اموال دولتی به معنای عام به دو دسته تقسیم می شوند:

۱- اموالی که ملک دولت است و مؤسسات عمومی حق مالکیتی مانند سایر اشخاص بر این اموال دارند؛

۲- اموال و مشترکات عمومی که برای استفاده مستقیم تمام مردم آماده است یا اختصاص به حفظ مصالح عمومی دارد و دولت از جهت ولایتی که بر عموم دارد، می تواند آن را اداره کند.^(۴) در خصوص دسته اول با استفاده از متون قانونی گفته شده:

اموال دولتی اموالی است که از بودجه ی عمومی کل کشور تهیه شده و در اختیار قوای مقننه ، قضاییه شورای نگهبان، وزارتخانه ها، در مؤسسات دولتی و شرکت های دولتی می باشد (مواد ۶۶، ۱۰۶، ۱۰۸، ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶)^(۵)

اما معیار تشخیص اموال عمومی چیست؟ به نظر یکی از حقوق دانان اموال عمومی به دو صورت مورد استفاده قرار می گیرد:

۱- پاره ای از آن ها به طور مستقیم و بی واسطه در دسترس عموم قرار گرفته است و هر کس با رعایت نظامات مخصوص می تواند از آن استفاده مطلوب کند؛ مانند پل ها، باغ ها و راه های عمومی؛

۲- دسته دیگر به یکی از خدمات عمومی اختصاص یافته است و تنها بنگاه خاصی حق دارد از آن بهره برداری کند؛ مانند راه آهن و سیستم های تلفن که از مشترکات عمومی است و به سود عموم مورد استفاده قرار می گیرد. پس تمام اموالی که به طور مستقیم یا با واسطه از طرف دولت برای رفع نیازمندی های عمومی اختصاص داده شده از اموال عمومی و سایر اموال دولتی ملک دولت محسوب می شود.^(۶)

نتیجه این تحلیل آن است که اموال عمومی می باید امکان فعلی استفاده ولو غیرمستقیم را حداقل داشته باشد؛ بنابراین فعلیت استفاده چه به طور مستقیم و چه غیر مستقیم، ملاک است و قابلیت و ظرفیت استفاده مناط اعتبار نمی باشد اما یک ضابطه یعنی تخصیص برای رفع نیازهای عمومی ذهن را دچار خلجان می کند؛ یعنی اموالی با حالت کنونی اش مورد استفاده عموم نیست اما زمینه ی لازم برای این امر را به واسطه سرشتش دارد. ایراد نشود که این حکم بر همه ی اموال بار می شود. این سرشت ویژه ی همه ی اموال نیست؛ یعنی اموالی که ملک اشخاص نبوده (مالک خاص ندارد) و با وجود این که متعلق حق عموم است اما مورد استفاده کنونی آنان نیست یا نمی تواند باشد.

در نظر دیگری ایشان با ایراد بر قانون مدنی به علت این که اموال عمومی و مشترکات عمومی را خلط نموده، معتقدند یکی از ضوابط، قابلیت یا عدم قابلیت تملک خصوصی است؛ به موجب این ضابطه اشیا یی که بر حسب طبیعت خود قابلیت آن را ندارند که به ملکیت خصوصی در آیند؛ مانند راه ها و بنادر، مشترکات عمومی را تشکیل می دهند ولی در ادامه با اشاره به ماده (۲۶) قانون مدنی که مقرر داشته: «...بالجمله آن چه از اموال منقوله و غیر منقوله که دولت برای مصالح عمومی و منافع ملی در تصرف دارد، قابل تملک خصوصی نیست» می افزایند:

به نظر می‌رسد که این ضابطه، معیار مطمئن و درستی نیست؛ زیرا اشیایی که در قانون مدنی (مواد ۲۴ تا ۲۶) غیر قابل تملک خصوصی شناخته شده‌اند در واقع ذاتاً این چنین نیستند؛ یعنی طبیعت این اشیاء مانعی در راه تملک به وجود نمی‌آورد بلکه آن چه موجب می‌شود که اشخاص نتوانند این اشیاء را مالک گردند، آن است که آن‌ها به حکم قانون برای تأمین مصالح عمومی و منافع ملی اختصاص یافته‌اند که با مذاقه در ماده (۲۶) ق.م.ا. این معنا به خوبی استنباط می‌گردد. بنابراین قانون‌گذار می‌تواند همان گونه که آن‌ها را غیر قابل تملک اعلام کرده با وضع قانون قابلیت تملک را به آن‌ها باز گرداند. وی در ادامه با عدول از نظر خود به پیروی از قانون مدنی اموال و مشترکات عمومی را در یک گروه قرار داده و حکم هر دو را یکسان دانسته و تنها تفاوت میان آن‌ها را که متمایز کننده نوع مال می‌باشد، چنین بیان نموده:

مشترکات عمومی همان گونه که از نامش بر می‌آید از اموال عمومی است که مستقیماً و بدون هیچ گونه تشریفاتی مورد استفاده عموم قرار می‌گیرد ولی اموال عمومی دیگر معمولاً به طور غیر مستقیم متعلق حق عموم قرار می‌گیرد.^(۷)

از این تحلیل بر می‌آید که مشترکات عمومی اعم از اموال عمومی است که مستقیماً و یا به طور غیر مستقیم مورد استفاده و متعلق حق عموم قرار می‌گیرد. ضمن این که ضابطه‌ای دیگر یعنی «تعلق حق عموم» در خصوصی اموال عمومی به دست می‌آید

ماده (۲۵) قانون مدنی - که نویسندگان حقوق مدنی معیارهای اموال عمومی را از آن استخراج کرده‌اند در مصادیقی که بر شمرده، ذکری از اراضی موات نموده است. ملاک‌های ماده مزبور در خصوص اموال عمومی چنین است:

۱- مورد استفاده عموم است؛

۲- مالک خاص ندارد؛

۳- قابل تملک نیست؛

ماده (۲۶) قانون مدنی بدون اشاره به اراضی موات با شمارش مثال‌هایی از سه دسته اموال منتسب به دولت که قابل تملک خصوصی نیست و از طرف دیگر به عموم نیز ارتباط دارد، نام می‌برد:

۱- اموال دولتی که معد است برای مصالح یا انتفاعات عمومی؛

۲- آن چه ... که دولت به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد.

۳- هم چنین است اموالی که موافق مصالح عمومی به ایالت یا ولایت یا ناحیه یا شهری اختصاص یافته باشد. هر سه ی این دسته -همان گونه گفته شد- قابل تملک خصوصی نیست.

چنین گفته شده که جمله «آن چه که... دولت به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد» معیار تمیز اموال عمومی از دولتی است که ملک دولت محسوب می‌شود.^(۸)

یعنی هر آن چه خارج از این ضابطه است اموال دولتی است؛ به عبارت روشن تر آن چه را که دولت به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد، اموال عمومی محسوب می‌شود و جز آن، اموال دولتی است. از این تحلیل که با استفاده از ماده (۲۶) به دست داده شده دو معیار برای اموال عمومی حاصل می‌گردد:

۱- اموالی است که دولت به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد و یا موافق مصالح عمومی به جایی اختصاص یافته باشد؛

۲- قابل تملک خصوصی نیست.

یکی از استادان در شرح ماده (۲۳) قانون مدنی که در خصوص اموالی است که مالک خاص ندارد، این اموال را به

سه دسته تقسیم کرده است:

۱- انفال؛

۲- مباحات؛

۳- اموال ملی اعم از اموال عمومی و اموال اختصاصی.

ایشان اموال عمومی را نیز به دو قسم می دانند:

اول) اموالی که برای استفاده عموم در اختیار سکنه ی کشور یا استان یا شهرستان یا دهستان قرار داده می شود؛ ماده (۲۵) ق.م ناظر به این قسم است؛

دوم) اموالی که مصروف یک خدمت عموم است؛ ماده (۲۶) ق. م ناظر به این قسم است.

این نویسنده در ادامه در شرح ماده (۲۵) قانون مدنی می گوید این ماده مختص اموال عمومی ملی است؛ بر عکس ماده بعد ماده (۲۶) که اختصاص به اموال اختصاصی ملی دارد. استاد مذکور در شرح بر ماده (۲۶) می افزاید اموال مورد نظر این ماده، هر مال دولتی است که اختصاص به جهتی از جهات عامه داده شده باشد؛ یعنی اموال اختصاصی دولت که تخصیص به جهات عامه داده شده است پس شامل همه اموال اختصاصی دولت نمی باشد. او با استناد به قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ آب های کشور را - جز آن چه که از اموال عمومی مشمول ماده (۲۵) ق.م است- جز اموال مشمول ماده (۲۶) قانون مدنی دانسته است.^(۹)

نویسندگان حقوق مدنی از قابل تملک نبودن اموال عمومی این نتایج را به دست آورده اند:

۱- قابل انتقال نیستند مگر این که قانون خاصی آن را اجازه دهد؛

۲- اماره تصرف در مورد آن ها به کار نمی رود؛

۳- مشمول مرور زمان مملک نمی شوند.^(۱۰)

به نظر می رسد از میان حقوق دانان مزبور که آرای آنان ذکر گردید تنها دکتر جعفری لنگرودی به درستی به این نتیجه رسیده که اموالی که به نحوی متعلق حق عموم است در یک دسته قابل گنجایش نیست. او عنوان فصل دوم طرح اصلاح قانون مدنی پیشنهادی خود را «اموال ملی یعنی اموالی که مالک خاص ندارند» انتخاب نموده و در ماده (۲۵) آن می گوید: «هر مال که محرز باشد که مالک خاص ندارد، مال ملی نامیده شده است و آن دو قسم است:

۱) اموال عمومی ملی؛

۲) اموال اختصاصی ملی.»

حقوق دان مزبور در ماده (۲۶) طرح خود خصایص سه گانه ی اموال عمومی - که بیشتر گفته شده و حقوق دانان بر آن اجماع دارند- ذکر می نماید و سپس در ماده (۲۷) پیشنهادی اموال عمومی را در دو قسم ذکر می کند:

قسم اول) اموال عمومی که برای استفاده ی عامه ی مردم در اختیار سکنه ی کشور یا استان یا شهرستان یا دهستان قرار داده شود؛ مانند پل ها و کاروانسراها و مدارس قدیمه و ...؛

قسم دوم) اموالی که به خدمتی عمومی اختصاص داده شده است؛ مانند قلاع و خندق ها و خاکریزهای نظامی، قور خانه و اسلحه و ... و به طور کلی هر مالی که دولت به عنوان مصالح عامه و منافع ملی در تصرف دارد و یا به مصالح تمام یا قسمتی از کشور اختصاص بدهد.

ایشان در ماده (۲۸) مذکور می گوید که اموال عمومی به هر دو قسم قابل مبادله و انتقال نیستند مگر آن که قانون خاص، وصف عنوان مال عمومی را از مالی که قبلاً عمومی بوده، سلب کند و سرانجام در ماده (۳۰) طرح یاد شده- که در بردارنده منابع تأمین اموال اختصاصی دولت است- دسته «اراضی موات شهری و غیر شهری که متعلق به دولت است» را از آن زمره محسوب نموده است.

استاد یاد شده در ماده (۳۴) بخش دوم فصل سوم طرح مزبور تحت عنوان آب ها در ماده ۳۴ می گوید: «کلیه ی آب های کشور مال ملی است به صورت اموال عمومی یا اختصاصی دولت.»^(۱۱)

همان گونه که پیشتر گفته شد حقوق دان یاد شده به ظرایفی که بر اموال عمومی حاکم است پی برده و طبقه بندی مورد نظر خود را بر همین اساس پی ریزی نموده است اما این که در ذیل ماده (۲۶) قانون مدنی با استناد به قانون توزیع عادلانه آب مصوب^(۱۲) ۱۳۶۱ «آب های کشور» را جزو اموال مشمول ماده (۲۶) یاد شده قرار داده، باید گفت با این استدلال و با توجه به ماده (۵) قانون اراضی شهری و ماده (۶) قانون زمین شهری می توان اراضی موات را نیز مشمول ماده (۲۶) قانون مدنی دانست؛ هر چند در ماده (۳۴) پیشنهادی خود، «آب ها» را به دو دسته اموال عمومی یا اختصاصی دولت تقسیم نموده است که چنین تقسیم بندی در خصوص اراضی موات نمی تواند درست باشد.

از طرف دیگر اصل (۴۵) قانون اساسی به ذکر انفال با استفاده از عبارت مترادف «ثروت های عمومی» پرداخته که در زمره آن ها از آب های عمومی و اراضی موات یاد نموده است. با توجه به حکم مندرج در اصل (۴۵) قانون اساسی که انفال را در اختیار حکومت اسلامی نهاده است. تا بر طبق مصالح عمومی از آن ها بهره برداری کند مفهوم این گروه با اموال عمومی بسیار نزدیک شده است؛ زیر قطع نظر از این که تفاوت این دو نوع مالکیت و مالک آن ها می باشد، استفاده از آن ها تحت نظارت دولت انجام می پذیرد و حتی می توان گفت از دیدگاه این اصل انفال و اموال عمومی یکسان انگاشته شده اند.^(۱۳)

با این تقدیر از آن چه گفته آمد ما با دسته ای از اموال روبرویم که متعلق حق عموم است اما لزوماً مورد استفاده مستقیم و غیر مستقیم عموم قرار ندارد؛ یعنی معیارهای پذیرفته شده اموال عمومی بر آن ها بار نمی شود لکن جدایی آن از اموال عمومی را نیز منطقی و خرد سلیم نمی پذیرد.

از آن چه گفته شد دو تحلیل بر می آید:

۱- با توجه به خصایص اموال عمومی که استفاده مستقیم و با واسطه عموم مردم از شروط آن است اصل بر عدم انتقال و تملک خصوصی این اموال می باشد. حال آن که در مورد اراضی موات ضمن آن که بالفعل تا پیش از احیا نمی تواند در معرض انتفاعات عمومی قرار گیرد، اصل بر انتقال آن ها می باشد.^(۱۴)

ماده (۱۱) قانون زمین شهری نیز این امر را تجویز نموده است. لذا اراضی موات از زمره اموال عمومی محسوب نمی گردند مگر آن که پس از احیا در معرض انتفاعات عمومی قرار گیرند که در این حالت اطلاق زمین موات بر آن ممتنع است. شاید از همین رو در اصل (۴۵) قانون اساسی، به جای عبارت اموال عمومی از تعبیر «ثروت های عمومی» در کنار انفال استفاده گردیده تا بین دو دسته تمایز قائل شود.

۲- اراضی موات هر چند بالفعل مورد استفاده ی مستقیم یا غیر مستقیم عمومی نمی باشد اما می تواند برای رفع نیازهای عمومی تخصیص یابد و در معرض انتفاع و استفاده عموم نیز قرار گیرد. ضمن آن که این اراضی متعلق حق عموم است. ماده (۲۶) قانون مدنی از اموالی یاد می کند که دولت به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد و یا موافق مصالح عمومی اختصاص یافته؛ هم چنین اصل (۴۵) قانون اساسی که در مقام ذکر انفال بر آمده؛ در کنار آن با استفاده از عبارت همسان، ثروت های عمومی را از مصادیق آن دسته «اموال عمومی» که از غاصبین مسترد می شود» و «اراضی موات» بر شمرده است. از طرفی ماده (۱) قانون اراضی شهری و ماده یک قانون زمین شهری فلسفه جعل قوانین مزبور را نیل به اهداف مذکور در اصول (۳۱)، (۴۳)، (۴۵)، (۴۷) قانون اساسی به منظور رفع نیازهای عمومی به مسکن و تأسیسات عمومی و تنظیم و تنسيق امور مربوط به زمین به عنوان یکی از عوامل عمده ی تولید و تأمین رفاه دانسته است و با توجه به این که حسب ماده (۳) قوانین مذکور، اراضی موات در

قلمرو آن ها می باشد و نظر به ماده (۵) قانون اراضی شهری و ماده (۶) قانون زمین شهری که می گوید اراضی موات شهری در اختیار دولت جمهوری اسلامی است؛ از این رو اراضی موات را نه می توان از گروه اموال دولتی دانست و نه می توان آن را به واسطه ی پیوستگی هایی، از اموال عمومی منفک کرد. ضمن آن که نتایج به دست آمده از اموال عمومی را در بردارد؛ یعنی (بالفعل و تا پیش از عمران) قابل انتقال نیست و اماره تصرف در آن ها راه ندارد و مشمول مرور زمان مملک نمی شود.

بنابر این به نظر می رسد اموال عمومی را می باید به دو دسته تقسیم کرد:

۱- اموال عمومی مطلق یعنی اموال که قابلیت استفاده بالفعل از آن ها برای عموم امکانپذیر است؛

۱- اموال عمومی تخصیصی^(۱۵) که لزوماً مورد استفاده مستقیم و غیرمستقیم عموم قرار ندارد اما جهت رفع نیازها و مصالح عمومی تخصیص یافته و ممکن است پاره ای از آن ها قابلیت استفاده بالفعل نداشته باشد؛ اراضی موات از این زمره اند. هم چنین می توان از آب دریاها جهت شیرین کردن به منظور شرب نام برد.

نتیجه: اموالی که دولت برای انجام خدمات عمومی و اجرای وظایف خود در اختیار و تصرف دارد به سه دسته تقسیم می شود

۱- اموال دولتی، اموالی است که از بودجه عمومی کل کشور تهیه شده و در اختیار قوای مقننه، قضائیه، شورای نگهبان، وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی و شرکت های دولتی می باشد (مواد ۶۶، ۱۰۶، ۱۰۸، ۱۳۰، قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶)؛

۲- **اموال عمومی مطلق**، اموالی است که قابلیت استفاده بالفعل از آن ها برای عموم چه به صورت مستقیم و چه به صورت غیر مستقیم امکانپذیر می باشد؛

۳- **اموال عمومی تخصیصی**، اموالی است که جهت رفع نیازها و مصالح عمومی تخصیص یافته است و ممکن است پاره ای از آن ها قابلیت استفاده بالفعل نداشته باشد؛ اراضی موات در این دسته جای دارد.

پی نوشت ها:

(۱) جر، خلیل، فرهنگ عربی به فارسی، ترجمه سید حمید طبیبیان، امیرکبیر، تهران، ج ۲، ۱۹۹۰.

(۲) کاتوزیان، دکتر ناصر، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۷، ص ۴۲.

(۳) پیشین، ص ۴۳.

(۴) کاتوزیان، دکتر ناصر، حقوق مدنی، اموال و مالکیت، تهران، نشر یلدا، ۱۳۷۴، ص ۶۵.

(۵) قاسم زاده، مرتضی و غیره، تفسیر قانون مدنی، تهران، ص ۲۷.

(۶) کاتوزیان، دکتر ناصر، ۱۳۷۴، ص ۶۶.

(۷) شمس، احمد، نظام حقوقی اراضی ملی شده، ص ۴۱.

(۸) کاتوزیان، دکتر ناصر، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، ص ۴۴.

(۹) جعفری لنگرودی، دکتر محمد جعفر، مجموعه محشی قانون مدنی، صص ۲۱-۲۳.

(۱۰) کاتوزیان، دکتر ناصر، حقوق مدنی، اموال و مالکیت، ش ۶۶، صص ۷-۶۶ و جعفری لنگرودی، دکتر محمد جعفر، پیشین، ص ۲۱.

(۱۱) جعفری لنگرودی، دکتر محمد جعفر، پیشین، صص ۹-۶۸۷.

۱۲) ماده (۱) قانون توزیع عادلانه آب با استناد به اصل (۴۵) قانون اساسی که «آب های دریاها و آب های جاری در رودها و ... را در اختیار حکومت جمهوری اسلامی» دانسته است.

۱۳) شمس، احمد، پیشین، ص ۴۶.

۱۴) یکی از حقوق دانان با استناد به اصل مذکور می گوید: «برخلاف اموال عمومی که اصولاً قابل انتقال به غیر نیستند در مورد اراضی موات، اصل بر انتقال آن هاست» ر.ک: کامیار، غلامرضا، حقوق شهری و شهر سازی، ص ۹۱.

۱۵) اموال عمومی مقید عنوان دیگری است که برای این دسته به نظر می رسد .