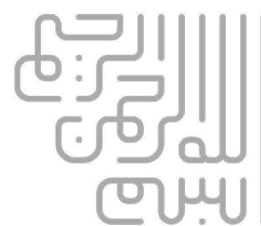


تحلیل حقوقی

«کمیسیون مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی»، از منظر صلاحیت حل اختلاف و منشأ ایجاد آن





عنوان: تحلیل حقوقی «کمیسیون مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی»، از منظر صلاحیت حل اختلاف و منشأ ایجاد آن
تهیه و تدوین کنندگان (Authors): مهدی سرداری، محمدبرزگر خسروی
واژه‌های کلیدی: قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی، حقوق مالی
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21871>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11946.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

شماره مسلسل: ۲۱۸۷۱
کد موضوعی: ۲۴۰

**عنوان: تحلیل حقوقی «کمیسیون مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول
دستگاه‌های اجرایی»، از منظر صلاحیت حل اختلاف و منشأ ایجاد آن**

نوع گزارش: طرح/لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☐، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق اقتصادی و مالیه عمومی)

ناظران علمی: احمد حکیم جوادی، جلیل محبی

گرافیک و صفحه‌آرایی: نرجس امیراحمدی

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۱/۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. صلاحیت‌های کمیسیون مستندسازی.....	۱۰
۲-۱. رفع اختلافات مربوط به ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی وزارخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی.....	۱۰
۲-۲. نظارت بر حسن اجرای مقررات آیین‌نامه مستندسازی.....	۱۲
۲-۳. رفع موانع اجرایی آیین‌نامه مستندسازی.....	۱۳
۲-۴. بررسی پیشنهادهای مربوط به تعیین و تغییر بهره‌بردار.....	۱۳
۳. تحلیل صلاحیت حل اختلاف کمیسیون مستندسازی.....	۱۴
۳-۱. صلاحیت کمیسیون از حیث خواهان و خوانده.....	۱۴
۳-۲. صلاحیت کمیسیون از حیث خواسته.....	۱۴
۴. منشأ شکل‌گیری اختلاف در خصوص اموال غیرمنقول دولتی.....	۱۵
۴-۱. وضع قوانین و مقررات جدید.....	۱۵
۴-۲. اراده طرفین در تعیین وضعیت مال غیرمنقول.....	۱۷
۴-۳. صدور آرای متناقض از مراجع قضایی و شبه‌قضایی.....	۱۸
۴-۴. اعتبار امر مختومه نداشتن تصمیمات کمیسیون مستندسازی و فقدان سامانه اطلاعات جامع در خصوص اموال غیرمنقول.....	۱۸
۴-۵. خصوصی‌سازی، مصادره و ملی کردن مال غیرمنقول.....	۱۹
۴-۶. اقدامات مدیریت اموال و دارایی‌های دولت.....	۲۰
۴-۷. انتزاع دستگاه‌های اجرایی.....	۲۱
۴-۸. تغییر و ابهام در ماهیت دستگاه اجرایی.....	۲۱
۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۲
منابع و مأخذ.....	۲۳



تحلیل حقوقی

«کمیسیون مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی»، از منظر صلاحیت حل اختلاف و منشأ ایجاد آن

چکیده



کمیسیون مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی، براساس ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ جهت حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی درباره مالکیت، بهره‌برداری و واگذاری ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی دولتی تشکیل شده است. با وجود نزدیک به ۲۵ سال از تأسیس رسمی، همچنان پرونده‌های اختلافی متنوعی در این کمیسیون مطرح می‌شود. پرسش اساسی پژوهش این است که منشأ حقوقی این اختلافات چیست و چگونه می‌توان با شناسایی و رفع آنها، از بروز دعاوی مشابه در آینده پیشگیری کرد.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که منشأ اختلافات در هشت دسته اصلی قابل طبقه‌بندی است: وضع قوانین و مقررات جدید همچون احکام برنامه‌های توسعه؛ اراده طرفین در قالب قراردادها و تفاهم‌نامه‌های ملکی؛ صدور آرای متناقض از سوی مراجع قضایی و شبه قضایی؛ فقدان اعتبار امر مختومه و نبود سامانه یکپارچه اطلاعات اموال دولتی؛ خصوصی‌سازی، مصادره و ملی‌سازی اموال؛ اقدامات به‌ویژه صدور گواهی‌های متعدد و گاه متناقض «بند دال» برای یک ملک واحد؛ ادغام و انتزاع دستگاه‌های اجرایی بدون تعیین تکلیف دقیق اموال آنها و تغییر و ابهام در ماهیت دستگاه اجرایی.

علاوه بر لزوم اصلاح نظام تقنینی کشور، ضروری است؛ بازنگری در ماده (۶۹) قانون تنظیم و تبصره‌های آن در دستور کار قرار گیرد؛ این بازنگری باید با رعایت ملاحظات ذیل باشد:

- اصل «اعتبار امر مختومه» برای آرای صادره از کمیسیون پیش‌بینی شود.
- راه‌اندازی سامانه یکپارچه اطلاعات اموال غیرمنقول دولتی که در آن همه اسناد مالکیت، گواهی‌های «بند دال»، آرای قطعی دادگاه‌ها، مصوبات هیئت‌وزیران و آرای صادره کمیسیون قابل رؤیت و جستجو باشد.

بیان / شرح مسئله

«کمیسیون مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی» براساس ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰) تشکیل شده است. این کمیسیون وظیفه حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی را درباره ساختمان‌ها، تأسیسات، اراضی و بهره‌برداری از اموال غیرمنقول دولتی بر عهده دارد. با وجود گذشت نزدیک به ۲۵ سال از تأسیس رسمی و پیشینه‌ای بیش از ۳۵ سال در قوانین بودجه، نه تنها پرونده‌های اختلافی تعیین تکلیف نشده‌اند، بلکه تعداد و تنوع آنها افزایش یافته است. این وضعیت نشان می‌دهد که ریشه اختلافات، فراتر از موردهای خاص و صرفاً ناشی از ضرورت‌های اولیه انقلاب و جنگ تحمیلی است. از این‌رو، دو پرسش اساسی مطرح می‌شود: منشأ حقوقی ایجاد این اختلافات چیست؟ و چگونه می‌توان بار رفع آن منشأها، از بروز اختلافات آینده پیشگیری کرد؟

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

منشأ اختلافات ملکی میان دستگاه‌های اجرایی، بسیار متنوع هستند که در هشت دسته قابل طبقه‌بندی هستند؛ از جمله وضع قوانین جدید (مانند ماده (۲۳) قانون برنامه پنجم توسعه درباره انتقال دانشکده‌ها از آموزش و پرورش به علوم، و یا ماده (۱۰) قانون جهش تولید مسکن)، اراده طرفین در قالب قرار دادها و تفاهم‌نامه‌های ملکی، صدور آرای متناقض از دادگاه‌های عمومی، دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور در خصوص صلاحیت کمیسیون. افزون بر این، نبود اعتبار امر مختومه در مورد آرای کمیسیون و فقدان سامانه جامع اطلاعات اموال دولتی، زمینه را برای طرح مجدد پرونده‌های مختومه فراهم کرده است. اقدامات اداره کل اموال دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی در صدور گواهی‌های «بند دال» به صورت متعدد و گاهی متناقض برای یک ملک واحد و نیز ادغام و انتزاع دستگاه‌های اجرایی بدون تعیین تکلیف دقیق اموال غیرمنقول، از دیگر عوامل بروز اختلافات است.

پراکندگی مقررات (آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های مصوب از سال ۱۳۸۲ تاکنون) و فقدان آیین دادرسی خاص برای رسیدگی به دعاوی اموال غیرمنقول دولت، مجریان را سردرگم و اطلاع دادرسی را تشدید کرده و در مواردی منجر به عدم اجرای آرای کمیسیون توسط دستگاه‌های محکوم‌علیه شده است. این وضعیت نه تنها خدمت‌رسانی عمومی و پروژه‌های عمرانی را مختل می‌کند، بلکه موجب اطاله دادرسی و عدم تحقق اهداف تشکیل کمیسیون شده و ضرورت اصلاح فوری ساختار این نهاد را دوچندان می‌کند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس یافته‌های گزارش و با توجه به اعلام وصول لایحه «دائمی شدن قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» در مجلس در اجرای بند «پ» ماده (۱۲۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت، ضروری است که بازنگری در ماده (۶۹) قانون تنظیم و تبصره‌های آن در دستور کار قرار گیرد؛ این بازنگری باید با رعایت ملاحظات ذیل باشد:

■ صلاحیت‌های گوناگون کمیسیون مستندسازی (شامل حل اختلاف، تغییر بهره‌بردار، واگذاری بلاعوض و نظارت بر اجرا) به طور صریح و روشن تعریف شود.

■ تشریفات دادرسی، مهلت‌های قانونی، نحوه اخذ استعلامات از دستگاه‌هایی همچون سازمان ثبت اسناد و املاک، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه مشخص شود.

■ اصل «اعتبار امر مختومه» برای آرای صادره از کمیسیون پیش‌بینی شود.

■ در کنار ضمانت اجرای موجود، باید سازوکارهای مؤثرتری برای افزایش درجه اجرای قانون پیش‌بینی شود.



- از سوی دیگر، راه‌اندازی سامانه یکپارچه اطلاعات اموال غیرمنقول دولتی که در آن همه اسناد مالکیت، گواهی‌های «بند دال»، آرای قطعی دادگاه‌ها، مصوبات هیئت‌وزیران و آرای صادره کمیسیون قابل رؤیت و جستجو باشد، می‌تواند از طرح مجدد پرونده‌های مختومه جلوگیری کرده و شفافیت را افزایش دهد.
- علاوه بر این، کلیه مقررات (آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های پراکنده) مصوب از سال ۱۳۸۲ تاکنون ناظر بر کمیسیون موضوع ماده (۶۹) قانون تنظیم، در قالب یک مصوبه تنقیحی با بهره‌گیری از تجربه ۲۵ ساله اجرا، بازنویسی و تصویب شود.

۱. مقدمه

کمیسیون مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی^۱، ذیل احکام قوانین بودجه از [قانون بودجه سال ۱۳۶۹](#) [۱] تا [قانون بودجه سال ۱۳۷۹](#) [۲] ایجاد شد و مسئولیت آن بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور قرار داشت. با توجه به اصل سالانه بودن بودجه، مصرح در صدر اصل (۵۲) قانون اساسی، نیاز به تکرار هر ساله این حکم بودجه‌ای بود؛ تا اینکه [قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰](#) [۳]^۴ به صورت آزمایشی به تصویب رسید. هم‌اکنون طبق بند «پ» ماده (۱۲۰) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)^۵، این قانون برای مدت برنامه معتبر است. تبصره «۸» ماده (۶۹) قانون تنظیم حکم به تشکیل غیر سالانه کمیسیون مستندسازی داده است. بر اساس تبصره «۸» ماده (۶۹) قانون تنظیم، «به منظور فراهم آوردن موجبات تسریع در رفع اختلافات مربوط به ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی که در گذشته بر اساس نیازها و ضرورت‌های مختص اوایل انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی بدون اخذ مجوز قانونی و موافقت متصرف پیشین یا با اجازه متصرف پیشین از یکدیگر تصرف گردیده و در حال حاضر مورد نیاز متصرف پیشین می‌باشد؛ کمیسیونی با مسئولیت رئیس سازمان برنامه و بودجه و با حضور وزرای مسکن و شهرسازی، امور اقتصادی و دارایی، (و یا معاونین آنها) و وزرا یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه‌های مستقل طرف اختلاف و یا نمایندگان تام‌الاختیار آنها، تشکیل گردد.

ب) آرای صادره کمیسیون برای دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط لازم‌الاجراست؛ اما در صورت عدم اجرای آرای مذکور در مهلت تعیین شده به هر دلیل توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط سازمان برنامه و بودجه مکلف است مبلغ ارزیابی مایملک مورد تصرف را بنا به پیشنهاد کمیسیون برحسب مورد بدون الزام به رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی در مواد هزینه از بودجه جاری و عمرانی سال ۱۳۶۹ دستگاه مذکور کسر و به بودجه دستگاه اجرایی ذی‌نفع اضافه نماید.

ج) قانون تخلیه واحدهای آموزشی با حذف تبصره «۳» قانون مصوب ۱۳۶۷/۹/۳۰ مجلس شورای اسلامی متعلق به وزارت آموزش و پرورش لازم‌الاجرا خواهد بود.

د) تخلیه اماکن و واحدهای آموزشی که در اختیار وزارت آموزش و پرورش می‌باشد در سال ۱۳۶۹ ممنوع است.

ه) مهاجرین جنگ تحمیلی تا زمان بازسازی و بازگشت به اوطان اولیه خود از این تبصره مستثنی می‌باشند.

و) آیین‌نامه اجرایی این تبصره ظرف مدت یک ماه از تاریخ تصویب توسط کمیسیون تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.

۳. تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی.

الف) (منسوخه ۱۴۰۰/۱/۱۰) اجازه داده می‌شود به منظور فراهم آوردن موجبات تسریع در رفع اختلافات مربوط به ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی که در گذشته بر اساس نیازها و ضرورت‌های مختص اوایل انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، بدون اخذ مجوز قانونی و موافقت متصرف پیشین یا با اجازه متصرف پیشین تصرف گردیده و در حال حاضر مورد نیاز متصرفان پیشین است کمیسیونی با مسئولیت سازمان برنامه و بودجه و با حضور نمایندگان تام‌الاختیار وزرای مسکن و شهرسازی، امور اقتصادی و دارایی و نماینده تام‌الاختیار وزرا یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه‌های مستقل طرف اختلاف تشکیل گردد.

ب) آرای صادره این کمیسیون برای دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط لازم‌الاجراست. در صورت عدم اجرای آرای مذکور در مهلت تعیین شده به هر دلیل توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، سازمان برنامه و بودجه مکلف است معادل ارزش قیمت روز مایملک مورد تصرف را بنا به پیشنهاد کمیسیون برحسب مورد، بدون الزام به رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی در بودجه جاری و عمرانی، از بودجه سال ۱۳۷۹ دستگاه مذکور کسر و به بودجه دستگاه اجرایی ذی‌نفع اضافه نماید.

ج) این تبصره مانع از اجرای قانون تخلیه واحدهای آموزشی وزارت آموزش و پرورش و مراکز آموزشی دیگر که در اختیار دیگر دستگاه‌ها، ارگان‌ها، سازمان‌ها و نهادهاست و تحویل آن به وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۶۷/۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی و اصلاحیه‌های بعد آن نمی‌باشد.

د) دستگاه‌های ذی‌ربط موضوع این تبصره موظف‌اند هر چهار ماه یک‌بار گزارش عملکرد خود را به کمیسیون‌های امور برنامه و بودجه، دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی مجلس اوصول (۸۸) و (۹۰) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند.

۴. زین پس، از آن به اختصار، با عنوان «قانون تنظیم» یاد می‌شود. این قانون که به صورت آزمایشی به تصویب رسیده بود در قوانین برنامه بعدی تنفیذ شده است. در حال حاضر بر اساس بند «پ» ماده (۱۲۰) قانون برنامه هفتم، قانون تنظیم در طول اجرای برنامه تنفیذ شده است.

۵. «پ» - قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن در طول اجرای برنامه، تنفیذ می‌شود و دولت مکلف است ظرف ۶ ماه جهت تعیین تکلیف آن قانون، اقدام لازم را به عمل آورد.

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی که در گذشته براساس نیازها و ضرورت‌های مختص اوایل انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، بدون اخذ مجوز قانونی و موافقت متصرف پیشین یا با موافقت آن تصرف گردیده و در حال حاضر مورد نیاز متصرفان پیشین است؛ کمیسیونی مرکب از نمایندگان تام‌الاختیار وزرای امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی، جهاد کشاورزی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و نماینده تام‌الاختیار وزرا یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه‌های مستقل طرف اختلاف، با مسئولیت معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور تشکیل گردد.

اجرای حکم این ماده در مورد ساختمان‌هایی که مورد تصرف نهادها و نیروهای مسلح زیر نظر مقام معظم رهبری است با رعایت نظر موافق آن مقام خواهد بود. آرای صادره کمیسیون فوق‌الذکر برای دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط لازم‌الاجراست. در صورت عدم اجرای آرای مذکور در مهلت تعیین شده به هر دلیل توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است معادل ارزش قیمت روز مایملک مورد تصرف را بنا به پیشنهاد کمیسیون مذکور برحسب مورد، بدون الزام به رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی در بودجه جاری و عمرانی، از بودجه سنواتی دستگاه مذکور کسر و به بودجه دستگاه اجرایی ذی‌نفع اضافه نماید».

هیئت‌وزیران با تصویب مقررات مختلفی فرایند رسیدگی در کمیسیون مستندسازی را تکمیل کرده است. این مقررات در اجرای ماده (۶۹) قانون تنظیم و ماده (۱۲۲) قانون محاسبات عمومی کشور تصویب شده‌اند. مطابق ماده (۱۲۲) قانون اخیرالذکر، آیین‌نامه مربوط به نحوه اجرای فصل پنجم این قانون (با عنوان اموال دولتی و چگونگی رسیدگی و نظارت و تمرکز حساب اموال منقول و غیرمنقول دولت)، باید از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسید؛ که بر این اساس، [آیین‌نامه اموال دولتی](#) مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷ با اصلاحات بعدی آن، [آیین‌نامه مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی](#) مصوب ۱۳۸۱/۶/۳۱، [آیین‌نامه اموال فرهنگی، هنری و تاریخی نهادهای عمومی و دولتی](#) مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۷، [آیین‌نامه مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی](#) مصوب ۱۳۸۲/۷/۱۶ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده‌اند.

کمیسیون مستندسازی در خصوص همه درخواست‌های واصله از سوی دستگاه‌های اجرایی دارای یک رویه مشخصی است. ابتدا نامه درخواست اولیه (با موضوع حل اختلاف، واگذاری، تغییر بهره‌بردار) به دبیرخانه کمیسیون واصل می‌شود؛ بعد از تشکیل پرونده و تهیه شناسنامه فیزیکی و الکترونیکی، فرایند رسیدگی و تکمیل پرونده شروع می‌شود. در صورت آماده بودن اسناد و مدارک مطابق با [آیین‌نامه مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی و سه شیوه‌نامه به شماره‌های ۵۲۴۲۱-۵۷۳۷۴ و ۲۵۹۱۵](#) مصوب ۱۳۸۲/۰۸/۱۰ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور [۴] و [شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی](#) مصوب ۱۳۸۷/۰۴/۰۵ ریاست جمهوری [۵]، دبیر کمیسیون لایحه دفاعیه و ادله مورد نیاز از جمله طرح توجیهی را به صلاح‌دید از دستگاه‌ها مطالبه می‌نماید و همچنین از اعضای دائمی کمیسیون، درخواست اعلام نظر کتبی می‌کند. بعد از اخذ نظر از اعضای کمیسیون، پرونده در صف دستور جلسه کمیسیون قرار می‌گیرد. در روز جلسه، نمایندگان دستگاه‌های متقاضی و اعضای کمیسیون در خصوص ابعاد مختلف فنی، مالی، سیاسی و ... آن صحبت کرده و در انتها نسبت به موضوع، رأی‌گیری می‌شود. آرای صادره در دبیرخانه کمیسیون منقح شده و طی نامه‌ای به دستگاه‌ها و اعضای کمیسیون جهت اجرا و استحضار ابلاغ می‌شود. با توجه به قسمت اخیر اصل (۱۳۴) [قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران](#) [۶]، در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نباشد، تصمیم هیئت‌وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ شده لازم‌الاجراست. همچنین، می‌توان صلاحیت کمیسیون مستندسازی را مرتبط به اجرای این اصل

۱. زین پس، از آن به اختصار، با عنوان «آیین‌نامه مستندسازی» یاد می‌شود.



دانست. طبق بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم، «اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که ذیل قوه مجریه می‌باشند با رعایت اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی حل و فصل می‌شود. چنانچه دستگاه‌های اجرایی به هر دلیلی از اجرای تصمیم خودداری کنند، سازمان مطابق تصمیم مذکور مبلغ مورد حکم را از اعتبارات بودجه سنواتی سال آینده دستگاه مربوط، کسر و به اعتبارات دستگاه اجرایی ذی‌نفع اضافه می‌کند. در مورد آن دسته از شرکت‌های دولتی یا مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت یا مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی یا بانک‌ها (که فاقد ردیف در بودجه سنواتی بوده و یا فاقد حساب‌های متمرکز هستند) اجرای تصمیم مذکور از محل حساب‌های متعلق به آنها، بر عهده خزانه‌داری کل کشور یا بانک مرکزی از محل اعتبارات بودجه سال بعد است. در هر حال ارجاع اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی به قوه قضائیه منوط به تأیید هیئت وزیران است. معاونت حقوقی ریاست جمهوری اجرای تصمیمات متخذه را پیگیری می‌کند. دعاوی کیفری از شمول مقررات این بند خارج است». بر این اساس، در خصوص رابطه حقوقی حکم تبصره «۸» ماده (۶۹) قانون تنظیم و بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم و نحوه جمع میان آن دو، نیاز به بررسی مستقلی است که از موضوع این گزارش خارج است.

همچنین، در خصوص کمیسیون مستندسازی، مسائل حقوقی مختلفی قابل طرح است: مبنای حقوقی ایجاد کمیسیون، ماهیت حقوقی کمیسیون، حدود وظایف و اختیارات (صلاحیت‌ها)، آیین دادرسی، اعتبار آرای و ضمانت اجرای آرای صادره، منشأ اختلافات قابل رسیدگی در کمیسیون، از مسائل حقوقی قابل توجه و مهم هستند که در این گزارش صرفاً به دو مسئله صلاحیت کمیسیون و منشأ ایجاد اختلافات قابل رسیدگی در آن می‌پردازیم. آگاهی و اشراف نسبت به منشأ شکل‌گیری اختلاف اموال غیرمنقول بین دستگاه‌های اجرایی باعث می‌شود که مقامات صالح اداری و سیاسی در این خصوص اتخاذ تدبیر نمایند و با ریل‌گذاری صحیح به کارایی و کارآمدی این کمیسیون کمک کنند و همچنین با اقدامات مناسب از تعدد پرونده‌های مطروحه بکاهند؛ با سروسامان دادن به اداره این کمیسیون، به عملیاتی‌سازی پروژه‌ها و طرح‌های عمومی و عمرانی کشور، کمک شایانی خواهد شد.

۲. صلاحیت‌های کمیسیون مستندسازی



با توجه به اینکه اصل بر عدم صلاحیت مراجع اداری در اعمال تصمیمات خود است، مراجع باید به موجب قانون اجازه تشکیل، رسیدگی و تصمیم‌گیری داشته باشند؛ از این رو پرداختن به مبنای مشروعیت قانونی و صلاحیت کمیسیون مستندسازی ضرورت دارد. براساس قوانین و مقررات، این کمیسیون دارای صلاحیت‌های ذیل است:

۲-۱. رفع اختلافات مربوط به ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی

با توجه به صراحت تبصره «۸» ماده (۶۹) قانون تنظیم، یکی از صلاحیت‌های کمیسیون مستندسازی، رفع اختلافات مربوط به ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی است.

از نظر بُعد زمانی تصرفات دستگاه‌ها باید مختص اوایل انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی باشد و ضرورت تصرف و نیاز آن توسط کمیسیون

مستندسازی احراز شود. در این صورت دستگاه چه با موافقت متصرف پیشین و چه بدون اخذ مجوز قانونی و موافقت متصرف آن، در ملک مورد نظر تصرف کرده باشد موضوع در کمیسیون مستندسازی بعد از اخذ اسناد و مدارک مربوطه از طرفین و استعلام از اعضا رسیدگی و تصمیم‌گیری می‌شود. آرای صادره کمیسیون فوق‌الذکر برای دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط لازم‌الاجراست. به هر دلیلی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط از اجرای احکام صادره از سوی کمیسیون در مهلت تعیین شده امتناع ورزند، سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است معادل ارزش قیمت روز مایملک مورد تصرف را بنا به پیشنهاد کمیسیون مذکور بر حسب مورد، بدون الزام به رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی در بودجه جاری و عمرانی، از بودجه سنواتی دستگاه مذکور کسر و به بودجه دستگاه اجرایی ذی‌نفع اضافه کند.

با توجه به شیوه‌نامه رسیدگی به اختلافات موضوع تبصره «۸» ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی [۷] دستگاه مدعی اختلاف، توضیحات و ملاحظات اضافی بر اطلاعات مندرج در فرم تقاضانامه را به ضمیمه تقاضانامه رسیدگی خود با امضای وزیر یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه مستقل و یا معاون اداری و مالی دستگاه (در صورت تفویض اختیار از سوی وزیر یا بالاترین مقام اجرایی) به دبیرخانه کمیسیون ارسال می‌کند. منظور از دستگاه مستقل، دستگاه‌هایی هستند که وابسته به وزارتخانه‌ای نباشند. تقاضای دستگاه متصرف پیشین برای رسیدگی کمیسیون باید به همراه فرم تقاضانامه و مدارک درخواست شده در آن باشد. تقاضاهایی که در مهلت یاد شده (۶ ماه) به طور کامل ارائه یا ظرف این مدت رفع نقص نشود قابل رسیدگی در کمیسیون نیست (در عمل به دلیل کمبود کارشناس و اهمیت پروژه‌های عمرانی رسیدگی شده و صدور رأی می‌شود)؛ اما مراتب با درخواست متصرف فعلی در جریان تصمیم‌گیری کمیسیون قرار می‌گیرد. خلاصه پرونده توسط کارشناس مسئول در دبیرخانه کمیسیون تهیه شده و جهت حصول اطمینان از کامل بودن اطلاعات اظهار شده، حسب مورد از دستگاه‌های ستادی ذی‌ربط (سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، اداره کل اموال دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه، وزارت راه و شهرسازی و وزارت جهاد کشاورزی) درخواست اعلام نظر و از دستگاه متصرف فعلی درخواست ارائه لایحه دفاعیه می‌شود. دستگاه‌هایی که از آنها استعلام می‌شود ظرف یک ماه نظرات خود را از طریق نماینده تام‌الاختیار عضو کمیسیون به دبیرخانه ارسال می‌کنند و در صورت عدم وصول نظریه در مهلت یاد شده مراتب به عنوان تأیید اطلاعات مندرج در تقاضانامه تلقی می‌شود. پس از ارزیابی اطلاعات، عنداللزوم تقاضای دستگاه توسط دبیر کمیسیون به کمیسیون استانی محل وقوع ملک ارسال می‌گردد تا ظرف حداکثر سه هفته در مورد نیاز دستگاه متقاضی رسیدگی و اظهار نظر شود. نظر کمیسیون استانی که با امضای استاندار به کمیسیون اصلی اعلام می‌گردد در مورد تشخیص نیاز یا عدم نیاز متصرف پیشین مورد توجه کمیسیون قرار خواهد گرفت. نظر کمیسیون استانی و گزارش پرونده همراه با مستندات آن توسط دبیرخانه تنظیم و حداقل دو هفته قبل از طرح در جلسه برای اعضای کمیسیون ارسال خواهد شد. لازم به ذکر است که رسیدگی به هر درخواست با دعوت از نمایندگان دستگاه‌های متصرف کنونی و متصرف پیشین به عمل می‌آید؛ اما عدم حضور نمایندگان این دو دستگاه مانع از رسیدگی و صدور حکم توسط کمیسیون نخواهد شد.

در مواردی که متصرف فعلی با رأی کمیسیون مکلف به تخلیه ملک می‌گردد؛ اما از تخلیه ملک در ظرف مهلت مقرر در رأی خودداری کند، قیمت روز ملک به درخواست دبیرخانه کمیسیون توسط وزارت مسکن و شهرسازی از طریق کارشناسان منتخب تعیین و به کمیسیون اعلام می‌گردد. کمیسیون مراتب را به سازمان برنامه و بودجه کشور ابلاغ می‌کند. دبیرخانه کمیسیون مأمور ابلاغ و پیگیری اجرای آرای صادره و اعمال ضمانت‌های عدم اجرای آرا خواهد بود. کلیه دستگاه‌ها و به‌ویژه سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف‌اند آرا و تصمیمات کمیسیون را به اجرا گذارند. به موجب تبصره «۷» ماده (۶۸) قانون تنظیم، عدم اجرای احکام صادره توسط کمیسیون، در حکم تصرف غیرمجاز در اموال دولتی تلقی می‌گردد که دارای ضمانت اجرای کیفری (موضوع ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵)^۱ است.

۱. ماده (۵۹۸) - هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراهای شهر و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضایی و به‌طور کلی اعضا و کارکنان قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی و جوه نقدی یا مطالبات یا حواله‌جات یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده است را مورد استفاده غیرمجاز قرار دهد بدون آنکه قصد تملک آنها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیرقانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا (۴۷) ضربه محکوم می‌شود؛ و در صورتی که منتفع شده باشد، علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد؛ و همچنین است در صورتی که به علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و جوه دولتی گردد و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده

در رسیدگی به پرونده‌های اختلافی در کمیسیون مستندسازی ممکن است از سوی دبیرخانه کمیسیون مکاتباتی به منظور تکمیل پرونده رخ دهد. برای مثال از جمله مکاتبات که صورت می‌گیرد، گزارش بازدید محل و تعیین مساحت هر پلاک ثبتی، تعیین محل دقیق اختلاف از سوی وزارت اقتصاد و دارایی است. یکی دیگر از مکاتبات معمول در کمیسیون مستندسازی درخواست ارائه گزارش ثبتی در خصوص پلاک ثبتی موصوف از سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بوده که طی آن سابقه ثبتی پلاک مورد نظر و نقل و انتقال‌های ثبت شده در خصوص ملک موصوف را به تفصیل تشریح می‌کند. در مورد ساختمان‌های اداری مورد نیاز و اختلاف دستگاه‌ها نیز دبیرخانه کمیسیون طی مکاتباتی با سازمان اداری و استخدامی در خصوص نیاز یا عدم نیاز به ملک موصوف در خواست اعلام نظر می‌شود.

در خصوص رسیدگی کمیسیون مستندسازی به اختلافات و تعیین بهره‌بردار جدید در مورد نیازهای آموزشی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری از سازمان برنامه و بودجه کل کشور استعلام می‌شود. در صورتی که دستگاهی به موجب گواهی بند «د» موضوع ماده (۲۶) آیین‌نامه اموال دولتی، سند مالکیت ملک را اخذ نموده باشد دبیرخانه کمیسیون اسناد و مدارکی که به واسطه آن، گواهی مذکور صادر شده است را از اداره کل مدیریت اموال و دارایی‌های دولتی ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی مطالبه می‌کند. یکی دیگر از مکاتباتی که صورت می‌گیرد درخواست برگزاری جلسه مشترک بین دستگاه‌ها و کارشناس پرونده و گاهی با حضور دبیر کمیسیون است که قبل از جلسه رسمی کمیسیون انجام می‌شود تا موضوع اختلاف به صورت دقیق مشخص شده و در صورت نیاز اسناد و مدارک را مبادله کنند و در صورت امکان قبل از طرح موضوع در کمیسیون با یکدیگر تفاهم کنند. در صورت رسیدگی به پرونده اگر سندی مورد نیاز دبیرخانه کمیسیون باشد، دبیرخانه کمیسیون درخواست تکمیل مدارک را به همراه درخواست لایحه دفاعیه به طرفین اختلاف ارسال می‌کند. همچنین در صورت تکمیل بودن پرونده و نداشتن ابهام و اجمال، دبیرخانه کمیسیون طی نامه‌ای درخواست اعلام نظر از اعضای کمیسیون می‌کند و در صورت پاسخ اعضا، پرونده آماده طرح در کمیسیون بوده و در نوبت جلسه کمیسیون قرار می‌گیرد.

۲-۲. نظارت بر حسن اجرای مقررات آیین‌نامه مستندسازی

با عنایت به ماده (۷) آیین‌نامه مستندسازی، نظارت بر حسن اجرای مقررات آیین‌نامه، وظیفه کمیسیون مستندسازی است. طبق تبصره «۳» ماده (۷) آیین‌نامه مستندسازی، اختلافاتی که قبلاً در کمیسیون موضوع تبصره «۱۲» قوانین بودجه سال‌های قبل مطرح و منجر به صدور رأی شده است، قابل طرح در این کمیسیون نبوده و اعتبارات مربوط به آرای صادره کمیسیون تبصره «۱۲»، از محل اعتبارات قوانین بودجه سنواتی و با رعایت مفاد مواد (۵۰) و (۵۲) قانون محاسبات عمومی کشور، براساس ارزیابی وزارت مسکن و شهرسازی به قیمت روز زمان جابه‌جایی اعتبار، قابل پرداخت خواهد بود.

کمیسیون مستندسازی در نظارت بر اجرای ماده (۳) آیین‌نامه مستندسازی،^۱ به موضوعاتی ورود می‌کند که دارای مرجع قانونی خاصی است که این امر محل تأمل است. توضیح اینکه مطابق ماده (۷) آیین‌نامه «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه»، مصوب ۱۳۸۶ وزیرای عضو کمیسیون لوایح هیئت دولت، ورود کمیسیون مستندسازی از باب حل اختلاف، به آن دسته از اختلافاتی که قانون برای رسیدگی به آنها مرجع یا مراجع خاصی تعیین کرده است (مانند اختلافات مالیاتی، کارگری، کارفرمایی و اختلاف موضوع ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت) مجاز نبوده و باید وفق قوانین مربوطه عمل شود. برای مثال، اگر بین دو ملک

۱. در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار مصرف نموده باشد.

۱. ماده (۳) - مواردی که سند دولتی زمین یا ماده (۲۶) آیین‌نامه اموال دولتی تطبیق ندارد:

الف) در صورتی که در سند مالکیت، نمایندگی آخرین دستگاه تحویل گیرنده قید نشده باشد دستگاه در اختیار دارنده ملک مکلف است در ابتدا با تمهیدات لازم از جمله از طریق اداره کل اموال دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی، دستگاه استفاده‌کننده را مشخص نماید و سپس با مراجعه به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نام آخرین دستگاه استفاده‌کننده به عنوان نماینده دولت در صفحه ملاحظات سند قید گردد و چنانچه آخرین تحویل گیرنده شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۱۱۷) قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب ۱۳۶۶ - باشند، از طریق دفاتر اسناد رسمی نسبت به تنظیم سند انتقال به نام شرکت‌های مربوط اقدام شود.

ب) در صورتی که در سند نام وزارتخانه یا مؤسسه دولتی به عنوان مالک قید شده باشد دستگاه‌های موضوع این آیین‌نامه موظفانند ظرف شش ماه در اجرای ماده (۲۶) آیین‌نامه اموال دولتی مراتب را به اداره کل اموال دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی منعکس نمایند تا با صدور تأییدیه موضوع مالکیت دولت و نمایندگی وزارتخانه یا مؤسسه دولتی در اختیار دارنده ملک، توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در صفحه ملاحظات سند قید گردد.

پ) در مواردی که اراضی واگذاری سازمان زمین شهری (سازمان ملی زمین و مسکن) و وزارت جهاد کشاورزی به دستگاه دولتی قطعی نشده است، سازمان ملی زمین و مسکن و وزارت جهاد کشاورزی موظف می‌باشند ترتیبی اتخاذ نمایند تا در مورد زمین‌های واگذاری قبلی ظرف شش ماه و در موارد آتی به‌هنگام واگذاری نسبت به انتقال ملک به دولت به نمایندگی وزارتخانه و مؤسسه دولتی مربوط، حتی الامکان با سند تفکیکی اقدام نمایند.

دولتی بر سر مساحت مندرج در سند (به دلیل اشتباهات ثبتی یا تحدید حدود) اختلافی وجود داشته باشد، کمیسیون، با وجود مرجع تخصصی سازمان ثبت اسناد و املاک، مجاز به حل اختلاف نیست؛ در عین حال، کمیسیون مستندسازی به سبب دولتی بودن ملک‌ها از باب نظارت بر اجرای ماده (۳) آیین‌نامه مستندسازی، می‌تواند وارد عمل شده و تصمیم‌گیری کند و سپس تصمیم خود را به منظور صدور اسناد مالکیتی جدید، به سازمان ثبت اسناد و املاک و وزارت امور اقتصادی و دارایی ابلاغ کند.

۳-۲. رفع موانع اجرایی آیین‌نامه مستندسازی

با عنایت به ذیل ماده (۷) آیین‌نامه مستندسازی، کمیسیون مستندسازی مکلف است در جهت رفع موانع اجرایی این آیین‌نامه اقدامات لازم را در چارچوب قوانین به عمل آورد. شیوه‌نامه مستندسازی اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۱/۱/۲ کمیسیون مستندسازی، در راستای تحقق این وظیفه به تصویب رسیده است.

۴-۲. بررسی پیشنهادهای مربوط به تعیین و تغییر بهره‌بردار

کمیسیون مستندسازی، مرجع تخصصی تعیین و تغییر بهره‌بردار اموال غیرمنقول دولتی است. طبق ماده (۸) آیین‌نامه مستندسازی، کمیسیون مستندسازی مکلف است به‌عنوان کمیسیون تخصصی کمیسیون لوایح هیئت‌دولت، کلیه پیشنهادهای مربوط به تعیین و تغییر بهره‌بردار (موضوع ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و تبصره‌های «۱»، «۲»، «۴»، «۵» و «۶» آن)^۱ را بررسی و نتیجه را برای تصمیم‌گیری به کمیسیون لوایح ارائه کند. تغییر بهره‌بردار از ملک دولتی که سابقه ثبتی به نام دولت جمهوری اسلامی ایران به نمایندگی از دستگاهی را داراست در صلاحیت این کمیسیون است.

با عنایت به تحولات تعریف و ماهیت حقوقی شرکت‌های دولتی، دولت از باب تنظیم‌گری و به منظور جلوگیری از ورشکستگی برخی شرکت‌ها به آنها کمک‌های بلاعوضی را نظیر حق استفاده و حق انتفاع از ملک دولتی، جهت پیشبرد مأموریت قانونی و ارائه خدمات عمومی انجام می‌دهد. در این حالت در خصوص مالکیت آن ملک هیچ‌گونه نقل و انتقالی صورت نمی‌گیرد. کمیسیون مستندسازی صالح به رسیدگی در خصوص موارد اخیرالذکر است.

کمیسیون مستندسازی در اجرای تبصره «۱» ماده (۶۹) قانون تنظیم، بعد از بررسی مدارک و مستندات مورد نیاز، مطابق با شیوه‌نامه تغییر بهره‌بردار و واگذاری حق استفاده و واگذاری بلاعوض اراضی و املاک موضوع ماده (۶۹) و تبصره‌های آن [۸] املاک مورد درخواست را جهت اجرای طرح‌های عمرانی و خدماتی به دستگاه متقاضی واگذار می‌کند.

۱. کلیه اراضی، املاک و ابنیه‌ای که برای استفاده وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی از جمله مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع مقررات و قوانین خاص است به یکی از طرق قانونی تملک شده است و یا به نام آن وزارتخانه، مؤسسه خریداری شده یا می‌شود متعلق به دولت بوده و در اسناد مالکیت آنها نام دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مالک با حق استفاده وزارتخانه یا مؤسسه مربوط درج می‌گردد. تغییر دستگاه بهره‌بردار در هر مورد به عهده هیئت‌وزیران می‌باشد. کلیه اسناد، سوابق، مدارک موجود مرتبط با این اموال در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی (اداره کل اموال دولتی) قرار می‌گیرد و در خصوص واگذاری حق استفاده از ساختمان‌های مازاد دستگاه‌های مذکور مطابق بند «ب» ماده (۸۹) این قانون اقدام خواهد شد.

تبصره «۱» (اصلاحی ۱۳۹۰/۳/۳۱) - اراضی ملی و دولتی و منابع طبیعی که حسب اختیارات قانونی دستگاه‌ها برای واگذاری جهت مصارف عمومی یا اختصاصی اشخاص غیردولتی در اختیار آنها می‌باشد و تاکنون واگذار نشده از جمله اراضی در اختیار وزارت جهاد کشاورزی موضوع مواد (۳۱) و (۳۲) لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی احیا و واگذاری اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۱/۲۱ شورای انقلاب و اراضی موضوع قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲ تابع مقررات مربوط است و چنانچه دستگاه‌های اجرایی، نیروهای مسلح و سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع قوانین و مقررات خاص است برای نیازهای عمومی و عمرانی و یا عوض آن نیاز به این اراضی داشته باشند در حدی که به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد با رعایت مفاد این ماده به‌صورت بلاعوض در اختیار آنها قرار خواهد گرفت.

در مورد اراضی واگذار شده توسط کمیسیون‌های مواد (۳۱) و (۳۲) قانون مذکور و هیئت‌های واگذاری زمین مشروط بر آنکه مطابق طرح مصوب احیا گردیده‌اند چنانچه در داخل حریم و محدوده قانونی شهرها قرار گرفته و مالکیت اراضی به وزارت راه و شهرسازی یا سازمان‌های تابعه منتقل گردیده است وزارت راه و شهرسازی و سازمان‌های تابعه مکلف‌اند اسناد این اراضی را با قیمت کارشناسی روز بدون لحاظ کردن ارزش افزوده ناشی از سرمایه‌گذاری انجام شده توسط سرمایه‌گذاران به آنها منتقل نمایند.

تبصره «۲» - فروش و واگذاری املاک و اراضی که دولت حق استفاده از آنها را در اختیار شرکت‌های دولتی قرار داده است نیز موقوف به تصویب هیئت‌وزیران است مگر آنکه مورد نیاز دستگاه‌های این ماده باشد که به‌ترتیب مقرر در آن در اختیار وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی قرار می‌گیرد.

تبصره «۴» - تعیین بهره‌بردار، بهره‌برداری، چگونگی تنظیم سند عرصه و اعیان املاک و اراضی که برای استفاده دولت و یا مؤسسات دولتی وقف شده است با رعایت وقف‌نامه‌های مربوط تابع ترتیبات مقرر در این ماده خواهد بود. تبصره «۵» - واگذاری حق استفاده از اراضی و املاک این قانون به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسسات خیریه و عام‌المنفعه با تصویب هیئت‌وزیران در جهت تحقق اهداف و احکام برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین مربوط امکان پذیر خواهد بود. پس از رفع نیاز آنها به تشخیص وزارتخانه مربوط و تصویب هیئت‌وزیران، ملک یا زمین مورد واگذاری به دولت اعاده خواهد شد.

تبصره «۶» - چنانچه املاک و اراضی که به‌موجب وظایف قانونی سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی در اختیار این سازمان قرار گرفته است، مورد نیاز دستگاه‌های دولتی باشد، حسب مورد با پیشنهاد وزیر یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه مستقل و تصویب هیئت‌وزیران و با رعایت شرایط این ماده در اختیار آن دستگاه قرار می‌گیرد. سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی مکلف است برای تسهیل در اجرای این ماده فهرست اموال غیرمنقول در اختیار خود را به هیئت‌دولت ارائه نماید.

۳. تحلیل صلاحیت حل اختلاف کمیسیون مستندسازی



کمیسیون مستندسازی در ابتدا باید صلاحیت خود را برای رسیدگی به اختلاف، احراز کند. در نتیجه، با توجه به طرح ایراد عدم صلاحیت در رسیدگی به اختلافات دستگاه‌ها با یکدیگر در مراجع قضایی و غیرقضایی، تحلیل حدود صلاحیت کمیسیون، ضرورت دارد. از آنجا که هر اختلافی، مشتمل بر ۱. خواهان و خوانده و ۲. خواسته است؛ این صلاحیت در دو محور ذیل قابل تحلیل است:

۳-۱. صلاحیت کمیسیون از حیث خواهان و خوانده

در تبصره «۸» ماده (۶۹) قانون تنظیم، «وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی» به عنوان دستگاه‌های مشمول حکم آمده‌اند. در این خصوص دو نکته ذیل، حائز اهمیت حقوقی است:

نکته اول: شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، تمامی شرکت‌هایی هستند که براساس قوانین سابق التصویب قانون تنظیم، صرفاً مشمول قانون خاصی بوده و از شمول قوانین بعدی مستثنا شده‌اند. برخی از این شرکت‌ها به صورت تمثیلی در قوانین مورد تصریح قرار گرفته‌اند که به عنوان مثال می‌توان به ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره کرد.

نکته دوم: جهت درک هر چه بهتر دستگاه‌های مشمول ماده (۶۹) قانون تنظیم و نیز ارائه تفسیر حقوقی مناسب از این ماده و اصلاحات مندرج در آن، باید به [قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱](#) [۹] مراجعه کرد و استناد به [قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸](#) [۱۰] به عنوان دستگاه‌های مشمول حکم تبصره «۸» ماده (۶۹) قانون تنظیم، خلاف اصول حقوقی است؛ زیرا اولاً، در زمان تصویب قانون تنظیم، قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب نرسیده بود که مدنظر قانونگذار قرار گرفته باشد و در زمان تصویب قانون تنظیم، اصطلاحات مقرر در قانون محاسبات عمومی موجود بود؛ و ثانیاً، طبق قاعده اصولی «الجمع مهما مکن اولی من الطرح»، پذیرش اینکه تعاریف مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری در مقام اصلاح و نسخ اصطلاحات تعریف شده در قوانین سابق بر آن است، نیازمند دلیل است.

۳-۲. صلاحیت کمیسیون از حیث خواسته

در خواست‌های واصله مبنی بر حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی پیرامون املاک، تأسیسات^۱ و اراضی دولتی در کمیسیون مستندسازی همگی تحت عنوان حل اختلاف در کمیسیون طرح شده و رسیدگی به آنها با یک رویه مشابه است. دبیرخانه و کارشناسان کمیسیون از نظر شکلی بین همه در خواست‌های حل اختلاف واصله، علی‌الاصول تفاوتی را قائل نمی‌شوند؛ اما نکته دارای اهمیت، منشأ شکل‌گیری این اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی از نظر ماهیتی است. پرداختن به این موضوع باعث می‌شود که خلأهای قانونی و مقرراتی موجود، رفع شده و موجب ارتقای کارکرد این کمیسیون شود.

صلاحیت ذاتی کمیسیون در زمینه اختلافات در مورد اموال غیرمنقول دولتی یا عمومی، اعم از عرصه و اعیان اراضی ملی و شهری است و در خصوص موضوعاتی از قبیل دعوای مالی ناشی از قرارداد بین طرفین از جمله اجاره‌بها، ثمن معامله، تعریض خیابان و نیز پیرامون اثبات مالکیت دولت بر اراضی و ابنیه‌ای که آنها دارای شاکی خصوصی در محاکم دادگستری هستند؛ یا دارای رأی قضایی علیه دولت جمهوری اسلامی ایران مبنی بر قلع و قمع و یا تخلیه ید هستند، صلاحیت ورود ندارد. در خصوص موارد مطروحه حسب مورد این کمیسیون پرونده‌ها را به معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی و امور دعوای معاونت حقوقی رئیس‌جمهور^۱ ارجاع می‌دهد.

۱. تأسیساتی در اینجا مورد نظر قانون است که مال غیر منقول یا در حکم مال غیر منقول باشد.

عمده موضوعاتی که کمیسیون به آن رسیدگی و رأی صادر می‌کند مربوط به اموال غیرمنقول است که مالکیت قطعی آن توسط سازمان ثبت به نام دولت جمهوری اسلامی ایران شناخته شده و یا سابقه ثبتی به نام دولت جمهوری اسلامی را داراست و یا اراضی و املاکی که کمیسیون سابقاً جهت بهره‌برداری به دستگاه‌های اجرایی واگذار کرده است.

معاون اول رئیس‌جمهور طی [بخشنامه مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۳۱](#) [۱۱] به کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در خصوص چگونگی رفع اختلافات فارغ از صحت و عدم صحت مفاد بخشنامه، اعلام داشته است؛ دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند اختلافات حقوقی خود با سایر دستگاه‌های اجرایی را اعم از مالی و غیرمالی صرفاً از طریق معاونت حقوقی رئیس‌جمهور حل و فصل نموده و نسبت به استرداد دعاوی مطرح شده علیه یکدیگر در محاکم قضایی اقدام کنند. در خصوص حل و فصل اختلافات راجع به اراضی، املاک و ابنیه مربوط به دستگاه‌ها حسب مورد کمیسیون مستندسازی به عنوان مرجع صالح رسیدگی معرفی شد.

حکم به تشکیل چنین کمیسیونی در قوانین بودجه با توجه به ماهیت سالانه بودن بودجه، امری غیر صحیح به نظر می‌رسید. قانونگذار به درستی ضرورت و نیاز به چنین کمیسیونی در داخل قوه مجریه را به رسمیت شناخته است.

رسیدگی به درخواست واگذاری زمین جهت اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی دستگاه‌ها، تغییر و تعیین بهره‌بردار از املاک دولتی و رسیدگی به اختلافات ایجاد شده از جمله صلاحیت‌های کمیسیون موصوف است. ظاهراً مبنای این کار جلوگیری از اطاله رسیدگی، بررسی تخصصی به موضوعات اموال غیرمنقول دولتی، سیاست قضا دایی، عدم طرح دعاوی دستگاه‌های اجرایی در محاکم دادگستری، قائل بودن به شخصیت حقوقی واحد برای تمامی نهادهای دولتی است.

۴. منشأ شکل‌گیری اختلاف در خصوص اموال غیرمنقول دولتی

بروز اختلافات ملکی بین دستگاه‌های اجرایی دارای دلایل متعددی است. وجود مرجعی جهت تعیین تکلیف کردن در این زمینه در داخل قوه مجریه به منظور رسیدن به اهداف مورد نظر از جمله رسیدگی سریع، تخصصی و داخلی به اختلافات مطروحه به منظور تعطیل بردار نبودن خدمت عمومی و سیاست کلی قضا دایی، امری عقلانی است.

اگر این اختلافات، هم از نظر موضوع و هم از نظر طرفین اختلاف مشابه باشند، می‌توان با جعل حکمی در قوانین و مقررات نسبت به موضوعات مشابه، تعیین تکلیف کرد. با این کار نه تنها از حجم پرونده‌های این کمیسیون کاسته می‌شود؛ بلکه رسیدگی به موضوع را تخصصی و ضابطه‌مند می‌سازد. به همین مناسبات در ادامه به منشأ بروز اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی در طول فعالیت این کمیسیون می‌پردازیم.

۴-۱. وضع قوانین و مقررات جدید

گاهی منشأ اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی، وضع یک حکم جدید در قوانین و مقررات است. قانونگذار به منظور وصول به یک هدف، حکمی را در قوانین از جمله قانون برنامه و یا قانون بودجه کشور جعل می‌کند که این حکم مستقیم یا غیرمستقیم بر وضعیت اموال غیرمنقول دستگاه اجرایی اثر گذار است و در راستای اجرای این حکم اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی رخ می‌دهد. برای مثال، برخی پرونده‌هایی که در آن وزارت راه و شهرسازی یکی از طرفین اختلاف است، موضوع ماده (۱۰) قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰ [۱۲] در خصوص واگذاری و تحویل رایگان اراضی در اختیار دستگاه‌های دولتی به وزارت راه و شهرسازی جهت تأمین زمین به منظور ساخت مسکن است. اختلافات ناشی از موضوع این ماده معمولاً به تقاضای وزارت راه و شهرسازی (از طریق سازمان ملی زمین و مسکن) به طرفیت سایر دستگاه‌های اجرایی مبنی بر اخذ یا بازپس‌گیری اراضی و املاک بلااستفاده از دستگاه‌ها اجرایی است. دستگاه‌ها مربوطه نیز با ارائه ۱. لایحه دفاعیه، ۲. قرارداد واگذاری و

۱. با توجه به تارنمای معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، این معاونت دارای ساختار ذیل است: ۱. معاونت امور حقوقی دولت، ۲. معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی، ۳. معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۴. معاونت قانون اساسی، ۵. معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۶. مرکز امور حقوقی بین‌المللی، گفتنی است؛ کمیسیون مستندسازی ذیل معاونت امور حقوقی دولت قرار دارد.

۳. طرح توجیهی، از حق اولویت خود نسبت به ملک مورد نظر/نیاز خود به ملک موصوف دفاع می‌کنند.

از جمله مواردی که در سایه حکم قانونی موجبات بروز این اختلافات را فراهم آورده است، می‌توان به ماده (۲۳) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۴-۱۳۹۰ [۱۳] اشاره کرد. براساس این ماده، انتقال تمامی دانشکده‌ها و آموزشکده‌های فنی و حرفه‌ای وابسته به وزارت آموزش و پرورش شامل امکانات آموزشی، اموال منقول و غیرمنقول، نیروی انسانی، دارایی‌ها، تعهدات و مسئولیت‌ها به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری صورت پذیرفت. این جابه‌جایی منجر به تعارضات ملکی گسترده‌ای میان دو وزارتخانه شد. اگرچه با گذشت بیش از ۱۰ سال از زمان اجرای این انتقال، حجم اختلافات تا حدی کاهش یافته و کمیسیون مربوطه به بررسی و صدور رأی در خصوص آنها پرداخته است، اما هنوز پرونده‌های جدیدی در برخی از املاک مهم مفتوح است. وزارتخانه‌های ذی‌ربط، برای اثبات حق تقدم خود در بهره‌برداری از این املاک، مستندات و لایحه‌های دفاعیه تازه‌ای را به کمیسیون مستندسازی ارسال می‌کنند. کمیسیون پس از مطالعه اسناد و اخذ نظر سازمان برنامه و بودجه و با لحاظ طرح آمایش سرزمین و آموزش عالی کشور، نسبت به صدور تصمیم نهایی در هر مورد اقدام می‌نماید.

از جمله موارد دیگری که می‌توان به آن اشاره کرد؛ احکام مندرج در قوانین بودجه سالانه کشور است. با توجه به اینکه به تصریح اصل (۵۲) قانون اساسی، قانون بودجه دارای اعتبار موقت یک‌ساله است؛ احکام مندرج در آن نیز دارای ماهیت موقت یک‌ساله هستند. فارغ از ناصواب بودن درج احکام غیربودجه‌ای در ضمن قوانین بودجه، اگر حکمی در قانون بودجه مربوط به دستگاهی یا املاکی بوده باشد که در زمان اجرای قانون بودجه همان سال مشمول آن باشد بعد از گذشت زمان و اتمام دوره قانون بودجه آن سال، باز هم اجرای آن حکم ضرورت دارد. در این حالت به موجب قانون بودجه انتقال مالکیت قهری رخ داده است؛ هر چند اسناد مالکیتی و ثبتی آن تغییر نکرده باشد و یا ملک در تصرف مالک سابق باشد و نمی‌شود به استناد منقضی شدن قانون بودجه آن سال و عدم انتقال سند مالکیت یا تحویل ملک به دستگاه ذی‌نفع از انتقال آن برای سال‌های آینده نیز جلوگیری کرد. تنها شرط مهم در این زمینه، احراز وجود شرایط مذکور در قانون در زمان اعتبار قانون بودجه همان سال برای ملک موصوف است. به عنوان مثال، می‌توان به بند «ک» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور^۱ اشاره کرد.

از جمله مواردی که می‌تواند بین دستگاه‌های اجرایی اختلاف‌آفرین باشد؛ تصویب نامه هیئت وزیران است. به موجب ذیل ماده (۱۱۴) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌توانند با تصویب هیئت وزیران حق استفاده از اموال غیرمنقول را که در اختیار دارند، به جز موارد استثنا شده، به یکدیگر واگذار کنند.

همچنین ممکن است در برخی موارد، این نقل‌وانتقالات بین دستگاه‌های اجرایی به موجب تصمیمات نماینده ویژه رئیس جمهور موضوع اصل (۱۲۷) قانون اساسی، جهت پرداخت بدهی‌های دولت و سایر موارد دارای اهمیت، رخ دهد؛ به عنوان مثال، می‌توان به واگذاری مالکیت بعضی اموال و دارایی‌های سازمان ایرانگردی و جهانگردی و دولت نسبت به اموال و دارایی‌ها و سایر حقوق، امتیازات مربوط به آنها به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۷۸ اشاره کرد.

۱. «ک» - به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پرداخت بدهی‌های خود به سازمان بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی، صندوق ذخیره فرهنگیان، آستان قدس رضوی و همچنین بابت بدهی‌های شهرداری‌ها تا پایان سال ۱۳۷۷ و شرکت‌های اتوبوسرانی شهری وابسته به شهرداری‌ها به سازمان‌های تأمین اجتماعی، براساس صورت‌های مالی قطعی شده مورد تأیید سازمان حسابرسی کشور، پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از طریق واگذاری اموال، املاک و دارایی‌های دولت و سهم کارخانه‌ها و مؤسسات دولتی و ملی شده و سهم دولتی در شرکت‌ها و طرح‌های نیمه‌تمام تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به ترتیب حداکثر معادل چهار هزار میلیارد (۴/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال، چهار هزار میلیارد (۴/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال، دویست و پنجاه میلیارد (۲۵۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال، دویست میلیارد (۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال و پانصد و پنجاه میلیارد (۵۵۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال اقدام نماید. تصمیمات واگذاری از طریق کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، دستگاه واگذارنده، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و ستاد اقتصادی دولت انجام خواهد شد.

۲. ماده (۱۱۴) - کلیه اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی متعلق به دولت است و حفظ و حراست آنها با وزارتخانه یا مؤسسه دولتی است که مال را در اختیار دارد. وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌توانند با تصویب هیئت وزیران حق استفاده از اموال مزبور را که در اختیار دارند به یکدیگر واگذار کنند.

۲-۴. اراده طرفین در تعیین وضعیت مال غیر منقول

اختلافات پدیدآمده میان دستگاه‌های اجرایی همواره ناشی از تصویب قوانین و مقررات نبوده است؛ بلکه در بسیاری از موارد، ریشه در اراده طرفین و انعقاد قراردادها یا امضای تفاهم‌نامه‌ها دارد. در این شرایط، دستگاهی در ازای تسویه دیون خود یا مشارکت در اجرای پروژه‌ای خاص، یا برای انجام مأموریت‌های قانونی محوله، اقدام به انعقاد تفاهم‌نامه یا قرارداد می‌کند. براساس مفاد این اسناد، ممکن است تعهداتی در زمینه انتقال مالکیت یا انتفاع از املاک دولتی میان نهادهای اجرایی ایجاد شود و یا حق بهره‌برداری از ملک دولتی به اشخاص حقیقی یا حقوقی واگذار شود. این فرایند، با تنظیم دقیق مفاد قرارداد یا تفاهم‌نامه، زمینه‌ساز اختلافات ملکی خواهد بود؛ زیرا تفسیر و اجرای شروط و مسئولیت‌های مندرج در این اسناد، اغلب محل نزاع و ارزیابی‌های متفاوت حقوقی است.

این موضوع با عدم ایفای تعهد توسط طرفین و گذشت زمان، باعث بروز اختلاف بین طرفین می‌شود. با توجه به وجود قرارداد رسمی بین طرفین که دارای اعتبار در محاکم دادگستری است، اگر یکی از طرفین در خصوص مالکیت ملک به موجب قرارداد یا تفاهم‌نامه انعقاد شده در محاکم دادگستری اقامه دعوا کند، دادگاه به استناد قرارداد و یا تفاهم‌نامه حکم صادر می‌کند. حکم صادر شده، براساس قرارداد است و در خصوص صلاح و ضرورت مورد نیاز دستگاه‌ها تدبیری ندارد. رویه کمیسیون در این گونه موارد که یکی از طرفین دارای حکم قطعی از سوی دادگاه است، عدم ورود به پرونده است، تا اعتبار امر قضاوت شده از بین نرود. در عین حال، کمیسیون مستندسازی می‌تواند با استفاده از درخواست خود مبنی بر تغییر بهره‌بردار ملک موصوف، آن ملک را در اختیار دستگاه دیگری قرار دهد. اگر شکایت مطروحه در دادگاه عمومی و انقلاب منجر به صدور حکم قطعی نشده باشد و در مرحله رسیدگی و حتی صدور حکم باشد، کمیسیون خود را صالح دانسته و از دادگاه مورد نظر تقاضای توقف رسیدگی به موضوع پرونده و ارجاع آن به کمیسیون را می‌کند؛ گاهی این موضوع رأساً توسط دستگاه‌های ذی‌نفع در کمیسیون طرح شده و رسیدگی می‌شود.

دستگاه‌های اجرایی برای پیشبرد پروژه‌های عمرانی و سازمانی خود نیازمند دریافت زمین جهت احداث بنای جدید یا تجدید بنا هستند و به منظور تأمین زمین مورد نظر خود در محدوده شهری اقدام به انعقاد قرارداد خرید ملک و پرداخت بهای ملک به سازمان ملی زمین و مسکن از محل اعتبارات خود می‌کنند. در این قراردادها، سازمان ملی زمین و مسکن شروط و قیودی را قرار می‌دهد که با توجه به رسمی بودن قرارداد بتواند در صورت عدم تحقق آنها با مراجعه به دادگاه عمومی و حقوقی و یا صدور اظهارنامه، به طور یک‌طرفه، قرارداد مذکور را فسخ کند. برخی پرونده‌های مطروحه به طرفیت یا تقاضای وزارت راه و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) از این نوع هستند. یعنی قرارداد بین طرفین امضا شده است و خریدار شروط مندرج در قرارداد را بنابر عدم تخصیص بودجه یا دلایلی دیگر نتوانسته است محقق سازد. از جمله شروط مذکور این است که در مدت زمان ۱۸ ماه نسبت به اخذ پایان کار از شهرداری اقدام شود و در غیر این صورت، قرارداد به صورت یک‌طرفه قابل فسخ شدن است. با توجه به مفاد موجود در قرارداد، وزارت راه و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) اقدام به فسخ قرارداد کرده و طرف دیگر اختلاف با بیان ضرورت نیاز خود و مشکلات عدم اجرای مفاد قرارداد، درخواست ابقای مالکیت خویش را دارد.

در برخی از پرونده‌های پیرامون انعقاد قرارداد بین وزارت راه و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) با سایر دستگاه‌های اجرایی استانی و ستادی، شاهد این هستیم که خریدار ملک با اجرای قرارداد اقدام به اخذ پایان کار کرده است، ولی سازمان ملی زمین مسکن، انتقال سند مالکیت را انجام نمی‌دهد و عدم انتقال سند معمولاً به این دلیل است که ملک مورد نظر، دارای مدعی خصوصی است و وزارت راه و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) در حال اثبات مالکیت خود در دادگاه حقوقی به طرفیت شخص خصوصی است؛ بنابراین تا تعیین تکلیف نشدن موضوع پرونده توسط دادگاه، بحث انتقال سند مالکیت به دستگاه بهره‌بردار جدید، منتفی است. از این رو خریدار ملک اصرار بر انتقال سند مالکیت دارد و سازمان ملی زمین و مسکن نیز به موجب حکم یا قرار دادگاه، امکان انتقال مالکیت را ندارد و این موضوع به منظور حل اختلاف در خصوص مال غیر منقول، به کمیسیون مستندسازی ارجاع می‌شود.

مورد دیگر، امضای تفاهم‌نامه بین دستگاه‌های اجرایی است که موجب اختلافات ملکی در قوه مجریه می‌شود. طرفین استانی و شهرستانی معمولاً به میزبانی استاندار یا فرمانداری‌ها به منظور انجام وظیفه ذاتی یا به منظور مشارکت در ساخت و اتمام پروژه‌های نیمه تمام با یکدیگر

تفاهم‌نامه امضا می‌کنند. به موجب آن دستگاه‌ها نسبت به یکدیگر در خصوص ملک، صاحب حق و تکلیف می‌شوند؛ بعد از بروز اختلاف و عدم اجرای تعهدات یا اجرای ناقص آنها، موضوع به کمیسیون مستندسازی جهت بررسی و تصمیم‌گیری ارجاع داده می‌شود. در خصوص این اختلافات پرداختن به موضوع صلاحیتی مدیران و مقامات مسئول امضاکننده تفاهم‌نامه، اهمیت دارد.

۳-۴. صدور آرای متناقض از مراجع قضایی و شبه قضایی

با توجه به وجود مراجع مختلف قضایی و شبه قضایی در نظام حقوقی کشور و گاهی عدم آشنایی و شناخت دقیق هریک، نسبت به صلاحیت‌های مراجع دیگر و نیز صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری بر رفع خصومت و صدور حکم در خصوص پرونده‌ها، گاهی آرای متناقضی در خصوص یک موضوع واحد صادر می‌شود که هریک از آنها در حدود صلاحیت مرجع رسیدگی کننده خود، صادر شده و لازم‌الاتباع است (تداخل صلاحیتی). برای مثال در مورد رسیدگی به اختلافات اموال غیر منقول دستگاه‌ها یک دستگاه عمومی حقوقی رأی قطعی می‌گیرد. دستگاه مقابل نیز با مراجعه به دیوان عالی کشور یا با مراجعه به دیوان عدالت اداری، رأی بر صلاحیت رسیدگی کمیسیون مستندسازی گرفته است؛ در این حالت ما شاهد صدور آرای متناقض و متفاوت در خصوص موضوع واحد هستیم. هر چند طبق تبصره «۴» ماده (۷) آیین‌نامه مستندسازی^۱، کمیسیون مستندسازی در خصوص پرونده‌هایی که آرای قضایی دارند رسیدگی نمی‌کند؛ اما با توجه به اینکه ممکن است تصمیم کمیسیون پیش از صدور رأی قضایی اتخاذ شود، امکان صدور آرای متناقض وجود دارد.

۴-۴. اعتبار امر مختومه نداشتن تصمیمات کمیسیون مستندسازی و فقدان سامانه اطلاعات جامع در خصوص اموال غیر منقول

از جمله دلایلی که موجب افزایش حجم تعداد پرونده‌های مطروح در کمیسیون مستندسازی شده و این امر باعث اطاله دادرسی و طولانی شدن فرایند رسیدگی به موضوعات می‌شود، معتبر ندانستن اعتبار امر مختومه است. اعتبار امر مختومه یعنی وقتی یک موضوعی در کمیسیون مستندسازی مطرح و نسبت به آن حکم صادر می‌شود، طرفین دعوا دیگر نمی‌توانند همان موضوع را مجدداً در آن کمیسیون مطرح کنند.

به رسمیت نشناختن اعتبار امر مختومه نزد کمیسیون مستندسازی باعث شده است که با تغییر مسئولان و مقامات اداری و سیاسی دستگاه‌های اجرایی و نیز تغییر اعضای کمیسیون به تبع تغییرات سیاسی کشور، در خصوص موضوعاتی که سابقاً در خصوص آنها تصمیم‌گیری شده است، مجدداً شاهد تقاضای رسیدگی جهت حل اختلاف باشیم.

جهت موجه‌سازی حقوقی اعتبار امر مختومه در کمیسیون مستندسازی، می‌توان به رویه‌ای در برخی آرای دیوان عدالت اداری استناد کرد و از آن وحدت ملاک گرفت. توضیح مطلب آنکه، نظریه مشورتی دیوان به شماره ۱/۱۱۹۸/۷/۱۴۰۱ مورخ ۱۴۰۲/۲/۲۳ ناظر به صدور رأی قطعی در مرحله تجدیدنظر از ناحیه کمیسیون ماده (۱۰۰) شهرداری درباره یک مورد و مجدداً ارائه گزارشی از شهرداری در همان مورد مبنی بر بروز اشتباه اشعار داشته است: «...کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی، در مواجهه با گزارش جدید شهرداری مبنی بر اشتباه بودن گزارش تخلف قبلی، تکلیفی ندارند و به سبب اعتبار امر مختومه و عدم پیش‌بینی اعاده دادرسی، کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، صلاحیتی برای رسیدگی مجدد ندارد».

اجرای قاعده اعتبار امر مختومه در خصوص آرای کمیسیون مستندسازی، نیازمند ایجاد زیرساخت لازم است؛ به همین جهت تبصره «۱۰» ماده (۶۹) قانون تنظیم، مقرر داشته است که «وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است بانک اطلاعاتی جامع از اراضی و املاک دولت موضوع این قانون با استفاده از تجهیزات رایانه‌ای تهیه و در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار دهد». فقدان بانک

۱. تبصره «۴» - موارد اختلاف دستگاه‌هایی که قبل از طرح و ارجاع به کمیسیون از طریق مراجع قضایی پیگیری و منجر به صدور حکم شده است قابل بررسی در کمیسیون نخواهد بود.

اطلاعاتی جامع اراضی و املاک دولت و نیز فقدان داده‌های یکپارچه ناظر بر قوانین، مقررات و آرای صادره در خصوص همان اموال غیرمنقول دولتی، می‌تواند باعث تشکیل پرونده‌های متعدد در خصوص یک موضوع واحد در این کمیسیون شود. با تشکیل و تنظیم سامانه خاص بانک اطلاعات اموال غیرمنقول و آرای صادره توسط کمیسیون تا حدود می‌توان از این چندباره کاری کمیسیون جلوگیری کرد. هر چند طرح چندباره موضوعی واحد در کمیسیون مستندسازی، ممکن است با حسن نیت بوده و به جهت حس مسئولیت‌پذیری مقام اداری رخ دهد؛ از حیث نظام اداری صحیح موضوع بند «۱۰» اصل (۳) قانون اساسی، رسیدگی چندباره در کمیسیون موجه به نظر نمی‌رسد.

۴-۵. خصوصی سازی، مصادره و ملی کردن مال غیر منقول

فروش یا خصوصی سازی شرکت‌های دولتی ممکن است باعث ایجاد اختلاف میان دولت و شرکت‌های در حال واگذاری یا خصوصی شده، به‌ویژه در رابطه با اموال غیرمنقول آنها شود. توضیح آنکه به استناد تبصره «۲» ماده (۶۹) قانون تنظیم، دولت به منظور کمک به شرکت‌های دولتی، این اختیار را دارد که با تصویب هیئت وزیران، حق استفاده از برخی از اراضی در اختیار خود را به این شرکت‌ها اعطا کند. اختلاف به این صورت حاصل می‌شود که در فرایند خصوصی سازی، بخش خصوصی مدعی است که اموال غیرمنقول در اختیار شرکت دولتی واگذار شده نیز، جزو املاک و دارایی‌های شرکت به‌شمار می‌رود و گاه ادعای مالکیت نسبت به آنها را مطرح می‌سازد. از سوی دیگر، دولت در این خصوص معتقد است که صرفاً حق استفاده از املاک به شرکت‌های دولتی داده شده و مالکیت این املاک، هرگز به آنها منتقل نشده است.

از حیث حقوقی، اموال و املاکی که شرکت دولتی در دفاتر خود به نام خویش ثبت کرده، در مالکیت شرکت محسوب شده و نقل و انتقال آنها با رعایت مواد (۱۱۷ و ۱۱۸) قانون محاسبات عمومی کشور مجاز است. اما در خصوص املاکی که صرفاً براساس تبصره «۲» ماده (۶۹) قانون تنظیم، «حق استفاده» از آنها به شرکت دولتی واگذار گردیده، وضعیت متفاوت است؛ چراکه قانون، مالکیت این املاک را به شرکت دولتی اعطا نکرده و صرفاً اجازه بهره‌برداری موقت را به آنها داده است. بنابراین، این دسته از املاک، در جریان خصوصی سازی یا هنگام تعیین تکلیف دارایی‌های شرکت دولتی، به دولت عودت داده می‌شوند.

با عنایت به اینکه شرکت دولتی مورد بحث در آستانه واگذاری از طریق خصوصی سازی قرار دارد و سهام آن به تدریج از مالکیت دولت خارج یا سهام دولت در شرکت کاهش می‌یابد و همچنین با توجه به اینکه یکی از طرفین اختلاف، یکی از دستگاه‌های مشمول ماده (۶۹) قانون تنظیم است، این پرسش مطرح می‌شود که آیا مرجع صالح برای رسیدگی به اختلافات ناظر بر دارایی‌های غیرمنقول این شرکت، کمیسیون مستندسازی است یا دادگاه عمومی حقوقی؟

در خصوص اختلافات ناشی از فرایند خصوصی سازی شرکت‌های دولتی و نحوه تعیین تکلیف دارایی‌های آنها، لازم است ابتدا روشن شود که اصطلاح «تصفیه» در این بستر، به معنای تصفیه ناشی از ورشکستگی یا انحلال شرکت نیست؛ بلکه صرفاً به فرایند تعیین دارایی‌های قابل واگذاری در چارچوب خصوصی سازی اطلاق می‌شود.

در پاسخ باید گفت؛ که هر چند کمیسیون یاد شده صلاحیت رسیدگی به اختلافات مربوط به «حق استفاده» از اموال دولتی را دارد، اما در خصوص املاک و دارایی‌های غیرمنقولی که شرکت دولتی در دفاتر خود به نام خویش ثبت کرده و مدعی مالکیت آنهاست، وضعیت متفاوت است؛ زیرا در جریان فرایند تصفیه‌ای که برای تعیین دارایی‌های قابل واگذاری انجام می‌شود، عملاً این املاک در مسیر خروج از اموال دولت قرار می‌گیرند و به شخص خصوصی منتقل خواهند شد. از سوی دیگر، در مورد اراضی که صرفاً «حق استفاده» آنها به شرکت واگذار گردیده، قانون تصریح دارد که این اراضی به دولت عودت داده می‌شوند و خارج از اموال دولت محسوب نمی‌گردند؛ اما در عمل، در فرایند تصفیه، گاه این تعبیر پیش می‌آید که گویا مالکیت نیز منتقل شده است و خواهان‌های واگذاری، در صدد انتقال مالکیت این اراضی نیز برمی‌آیند که خود منشأ اختلافات جدی می‌شود.

با توجه به موارد فوق، به نظر می‌رسد رسیدگی به اختلافات ناظر بر اموال غیرمنقول شرکت‌های در حال تصفیه در محاکم قضایی عمومی،



منطقی تر و متناسب تر با اصول دادرسی عادلانه باشد. از آنجا که شرکت، در حال واگذاری به بخش خصوصی است و دیگر سهام آن به دولت تعلق نخواهد داشت، ادامه رسیدگی توسط کمیسیون که وابستگی ساختاری به دولت دارد، می تواند بیم جانب داری به نفع دولت را در ذهن طرف خصوصی تقویت کند. اگر چه قانون صرفاً حق استفاده را به شرکت واگذار کرده، اما در رویه تصفیه، برخی خواهان ها به دنبال انتقال کامل مالکیت اراضی هستند و این امر اختلافی ماهوی ایجاد می کند که فراتر از صلاحیت محدود کمیسیون در رسیدگی به «حق استفاده» است. وقتی یکی از طرفین، شخص خصوصی است که قصد تملک یا واگذاری دارایی را دارد، رسیدگی در دادگاه عمومی که مستقل از دولت است، می تواند تضمین بیشتری برای بی طرفی، رعایت تشریفات دادرسی و احقاق حق فراهم آورد و احتمال هر گونه تبانی یا رسیدگی جانب دارانه را به صفر برساند.

با عنایت به دلایل فوق، بهتر است رسیدگی به اختلافات مربوط به این دارایی ها حسب مورد در دادگاه عمومی حقوقی یا دیوان عدالت اداری (و نه کمیسیون مستندسازی) انجام شود تا ضمن رعایت کامل اصول دادرسی عادلانه، حقوق طرف خصوصی نیز به شکل کامل و بی طرفانه تأمین گردد.

یکی دیگر از عوامل ایجاد اختلاف در مالکیت اموال غیر منقول دولتی، موضوع مصادره و ملی سازی صنایع و شرکت هاست. مصادره اموال غیر منقول می تواند مستند به مواد (۲۰) و (۲۲) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات های بازدارنده) مصوب ۱۳۹۲ یا قوانین خاص مرتبط با آن، صورت گیرد. اگر چه در اوایل انقلاب اسلامی، این موضوع بیشتر به چشم می خورد، اما صرفاً محدود به آن دوره نبوده و همچنان در مواردی، اجرای احکام مربوط به مصادره یا الزام به بازگرداندن اموال، موجب بروز اختلافات جدیدی می شود که در کمیسیون مستندسازی مطرح و منجر به تشکیل پرونده می گردد.

۴-۶. اقدامات مدیریت اموال و دارایی های دولت

بر اساس تکالیفی که قانونگذار و هیئت وزیران بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی (اداره کل مدیریت اموال و دارایی های دولت) قرار داده اند، این وزارتخانه موظف است نسبت به صدور گواهی موضوع بند «د» ماده (۲۶) آیین نامه اموال غیر منقول دولتی اقدام کند. بر مبنای این گواهی، آخرین دستگاهی که بهره بردار ملک دولتی محسوب می شود، باید در سند مالکیت درج گردد. از سوی دیگر، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نیز مکلف است تغییرات اعلام شده از سوی وزارت اقتصاد را در اسناد ثبتی اعمال نماید.

اختلافات زیادی در کمیسیون مستندسازی از بدو تأسیس آن تاکنون مطرح شده است. اختلافاتی به کمیسیون ارجاع می شود که در آن، یکی از طرفین دارای سند مالکیت رسمی از سوی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بوده و دستگاه دیگری نیز از سوی اداره کل مدیریت اموال و دارایی های دولت وزارت امور اقتصادی و دارایی، دارای گواهی بند دال است. در این موارد، کمیسیون مستندسازی، چنانچه هیچ یک از دستگاه ها بر دیگری برتری روشنی نداشته باشد (ترجیح بلامرجح)، سازمان دارنده سند رسمی را ذی حق می داند.

در موارد دیگری نیز مشاهده می شود که اداره کل مدیریت اموال و دارایی ها، برای یک ملک واحد، چندین گواهی موضوع بند «د» ماده (۲۶) آیین نامه اموال غیر منقول دولتی صادر کرده است. این اقدام عملاً برای هریک از دستگاه های اجرایی دارنده گواهی، شائبه ایجاد حق کرده و هر دستگاه خود را نسبت به آن ملک، دارای حق می داند؛ امری که به طور طبیعی منشأ اختلافات جدی در کمیسیون مستندسازی شده است. در چنین شرایطی، رویه کمیسیون بدین شرح است که چنانچه هیچ یک از دستگاه ها بر دیگری برتری روشنی نداشته باشد (ترجیح بلامرجح)، اولین گواهی بند «د» صادره، ملاک و مبنا قرار می گیرد. در صورتی که دلیل موجه قانونی یا ضرورت اجرای طرح یا پروژه عمرانی در میان باشد،

۱. ماده (۲۰) - در صورتی که شخص حقوقی بر اساس ماده (۱۴۳) این قانون مسئول شناخته شود، با توجه به شدت جرم ارتكابی و نتایج زیان بار آن به یک تادو مورد از موارد زیر محکوم می شود، این امر مانع از مجازات شخص حقیقی نیست:

الف) انحلال شخص حقوقی،

ب) مصادره کل اموال.

... تبصره - مجازات موضوع این ماده، در مورد اشخاص حقوقی دولتی و یا عمومی غیر دولتی در مواردی که اعمال حاکمیت می کنند، اعمال نمی شود.

... ماده (۲۲) - انحلال شخص حقوقی و مصادره اموال آن زمانی اعمال می شود که برای ارتكاب جرم، به وجود آمده یا با انحراف از هدف مشروع نخستین فعالیت خود را منحصرأ در جهت ارتكاب جرم تغییر داده باشد.

تقدم و تأخر زمانی اخذ گواهی یا حتی وجود سند مالکیت، موضوعیت نخواهد داشت؛ در این حالت، کمیسیون با استناد به صلاحیت ذاتی خود در بررسی پیشنهادهای مربوط به تعیین و تغییر بهره‌بردار موضوع ماده (۸) آیین‌نامه مستندسازی و با در نظر گرفتن ضرورت‌های موجود، نسبت به اتخاذ تصمیم نهایی اقدام می‌کند. بنابراین، دستگاه متولی فعلی ملک می‌تواند دفاعیات و مستندات خود را مطرح نماید، اما تصمیم‌گیری نهایی در اختیار کمیسیون است؛ زیرا کمیسیون با توجه به دولتی بودن ملک و اختیار قانونی خود، توانایی پیشنهاد بهره‌بردار نهایی را داشته و می‌تواند بنابر مقتضیات، به صلاحدید خود رأی دهد.

۷-۴. انتزاع دستگاه‌های اجرایی

در موضوع انتزاع یک دستگاه به چند دستگاه، شاهد بروز اختلافات و رسیدگی در کمیسیون مستندسازی هستیم؛ در قانون تأسیس یا انتزاع دستگاه اجرایی جدید، در خصوص دارایی‌های منقول و غیرمنقول به این صورت تعیین تکلیف می‌شود که آن را به هیئتی مرکب از دستگاه‌های ذی‌نفع واگذار می‌کنند. به عنوان نمونه، موارد زیر قابل توجه هستند:

در تبصره «۴» اصلاحیه لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی انتزاع سازمان نقشه‌برداری کشور از وزارت دفاع ملی و الحاق آن به سازمان برنامه و بودجه، مصوب ۱۳۵۹/۴/۲۵ شورای انقلاب، مقرر شده بود «کلیه دارایی سازمان جغرافیایی کشور (اعم از منقول و غیرمنقول و وسایل و لوازم و مدارک فنی و جغرافیایی) طبق صورت جلسه‌ای که به امضای وزیر راه و شهرسازی - وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه - وزیر دفاع ملی و نماینده نخست‌وزیر می‌رسد، تعیین و سهم هر یک از سازمان نقشه‌برداری کشور و اداره جغرافیایی ارتش، بر حسب احتیاج و وظایف محوله، به تشخیص این کمیسیون، معین و به دستگاه ذی‌ربط تحویل خواهد شد».

طبق تبصره «۳۶» قانون بودجه سال ۱۳۶۰ کل کشور، دولت مجاز شد در سال ۱۳۶۰ هر نوع حذف، ادغام و تبدیل شکل حقوقی و تغییر در مفاد اساسنامه دستگاه‌های اجرایی را که لازم بداند، به عمل آورد. هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۰/۸/۲۷ خود و به استناد تبصره «۳۶» قانون بودجه سال ۱۳۶۰ چنین تصویب کرد: در انتزاع چندین واحد از وزارت فرهنگ و آموزش عالی و ادغام آنها در وزارت ارشاد اسلامی [۱۴] تصریح شده است که «واحدهای مشروحه زیر با کلیه وظایف، اختیارات، بودجه، پرسنل، اموال و دارایی‌ها از وزارت فرهنگ و آموزش عالی منتزع و در وزارت ارشاد اسلامی ادغام گردند. ۱. انجمن آثار ملی، ۲. موزه‌های هنرهای معاصر، آبگینه، فرش، کرمان و رضا عباسی، ۳. مرکز فرهنگی باغ فردوس...».

تعیین تکلیف نمودن صریح در خصوص اموال غیرمنقول این گونه دستگاه‌ها به موجب حکم قانونی، باعث کاهش بروز اختلافات خواهد شد. درست است که در قانون انتزاع یا تأسیس نهاد مربوطه در خصوص نحوه تقسیم اموال به طور عام تصمیم‌گیری می‌شود؛ ولی با توجه به اینکه در خصوص مالکیت برخی از اموال غیرمنقول، دستگاه‌های انتزاع یافته در زمان انشای حکم قانونی، به صورت مشترک در حال استفاده از آنها بوده‌اند، بین دستگاه‌های جدید، اختلاف ایجاد می‌شود و هر یک از این دستگاه‌ها، مدعی مالکیت در خصوص این اموال می‌شوند.

۸-۴. تغییر و ابهام در ماهیت دستگاه اجرایی

به رغم اینکه مواد (۱ تا ۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و مواد (۱ تا ۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ دستگاه‌های اجرایی را به لحاظ ساختاری و ماهوی تعریف و دسته‌بندی نموده‌اند، با این حال تنوع قالب‌های حقوقی (شرکت دولتی، مؤسسه دولتی، مؤسسه عمومی غیردولتی) و نیز تغییرات ماهوی که گاه در اثر ادغام، انتزاع یا تبدیل ماهیت این دستگاه‌ها رخ می‌دهد، همچنان بستر مناسبی برای بروز اختلافات در خصوص اموال غیرمنقول فراهم می‌آورد.

از سوی دیگر، تغییر ماهیت دستگاه‌ها (مانند تبدیل شرکت دولتی به مؤسسه دولتی یا برعکس، و یا تلقی شهرداری‌ها از سال ۱۳۷۳ به بعد به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی (به جای مؤسسه دولتی)) می‌تواند منشأ اختلافات جدی گردد. به ویژه هنگامی که پای اموال



غیرمنقول در میان باشد، مصادیق زیر معمولاً موجب بروز تعارض و ارجاع پرونده به کمیسیون مستندسازی می‌شود:

- عدم تخلیه ملک توسط دستگاهی که پیشتر حق استفاده داشته است؛
 - ادعای مالکیت نسبت به ملک از سوی دستگاهی که فاقد سند رسمی مالکیت است؛
 - ادعای احداث بنا یا اعمال تغییرات فیزیکی در ملک توسط بهره‌بردار قبلی که مستندات آن با اسناد رسمی تطابق ندارد.
 - خودداری دستگاه متصرف از پذیرش تصمیمات کمیسیون یا عدم همکاری در انتقال سند به نهاد جدید.
- در نتیجه، هر گونه تغییر در ماهیت حقوقی دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه در مورد املاکی که صرفاً حق استفاده از آنها واگذار شده است، می‌تواند زمینه‌ساز بروز اختلافات گسترده میان دستگاه‌ها با دولت شده و در نهایت این اختلافات جهت تعیین تکلیف نهایی، به کمیسیون مستندسازی ارجاع می‌شود.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی کارکرد «کمیسیون مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی» در بازه‌ای نزدیک به ۲۵ سال، نشان می‌دهد که این نهاد با وجود تأسیس قانونی مبتنی بر ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و آرای صادره متعدد، همچنان با چالش‌های ساختاری، رویه‌ای و اجرایی مواجه است که کارآمدی آن را به‌طور محسوسی کاهش داده است. یافته‌های گزارش حاکی از آن است که منشأ اصلی اختلافات ملکی میان دستگاه‌های اجرایی - فارغ از موردهای خاص و مبتنی بر ضرورت‌های اولیه انقلاب و جنگ تحمیلی در ۸ دسته قابل طبقه‌بندی است: وضع قوانین و مقررات جدید، اراده طرفین در قالب قراردادهای و تفاهم‌نامه‌ها، صدور آرای متناقض از مراجع قضایی و شبه قضایی، فقدان اعتبار امر مختومه و نبود سامانه جامع اطلاعات اموال دولتی، خصوصی سازی، مصادره و ملی سازی، اقدامات در صدور گواهی‌های بند «د» به صورت متعدد و گاه متناقض، ادغام و انتزاع دستگاه‌ها با تعیین تکلیف ناقص اموال و تغییر و ابهام در ماهیت دستگاه اجرایی.

آنچه تداوم این اختلافات را بیش از دو دهه تداوم می‌بخشد، نه صرفاً کثرت قوانین و مقررات، بلکه نبود یک نظام حقوقی منسجم و آیین دادرسی ویژه برای رسیدگی به دعاوی اموال دولتی است. پراکندگی مقررات (آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های متعدد مصوب از سال ۱۳۸۲ تاکنون)، نبود ضمانت اجرای مؤثر و همه‌جانبه (به‌ویژه در برابر دستگاه‌های ممتنع از اجرای رأی)، و فقدان اعتبار امر مختومه برای آرای کمیسیون، موجب اطاله دادرسی، طرح مجدد پرونده‌های مختومه و بی اعتباری نسبی تصمیمات در نزد دستگاه‌های اجرایی شده است. این وضعیت، ضمن مختل کردن اجرای پروژه‌های عمرانی و خدمت‌رسانی عمومی، اصل «قضایابی» را که از اهداف اولیه تشکیل کمیسیون بوده، با تردید مواجه ساخته است.

از حیث راهبردی، نقطه عطف اصلاح این ساختار، تصویب قانونی دائمی و منسجم است که در بند «پ» ماده (۱۲۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت مورد تصریح قرار گرفته است. این قانون باید ضمن شفاف‌سازی صلاحیت‌های گوناگون کمیسیون (حل اختلاف، بررسی تغییر بهره‌بردار و نظارت بر حسن اجرا)، تشریفات دادرسی، مهلت‌های قانونی و نحوه اخذ استعلامات را به‌طور صریح تعیین کند. همچنین، به کارگیری نهاد اعتبار امر مختومه، ایجاد سامانه یکپارچه اطلاعات اموال غیرمنقول دولتی و پیش‌بینی ضمانت‌اجراهای مؤثر، از ارکان ضروری این قانون جدید است.



- [۱] قانون بودجه سال ۱۳۶۹.
- [۲] قانون بودجه سال ۱۳۷۹.
- [۳] قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰.
- [۴] شیوه‌نامه تغییر بهره‌بردار و واگذاری حق استفاده و واگذاری بلاعوض اراضی و املاک موضوع ماده (۶۹) و تبصره‌های آن.
- [۵] شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۷/۰۴/۰۵ ریاست جمهوری.
- [۶] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸.
- [۷] شیوه‌نامه رسیدگی به اختلافات موضوع تبصره «۸» ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- [۸] شیوه‌نامه تغییر بهره‌بردار و واگذاری حق استفاده و واگذاری بلاعوض اراضی و املاک موضوع ماده (۶۹) و تبصره‌های آن.
- [۹] محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱.
- [۱۰] مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸.
- [۱۱] بخشنامه مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۳۱ معاون اول رئیس جمهور.
- [۱۲] قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰.
- [۱۳] قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۴-۱۳۹۰.
- [۱۴] انتزاع چندین واحد از وزارت فرهنگ و آموزش عالی و ادغام آنها در وزارت ارشاد اسلامی.



عنوان: تحلیل حقوقی «کمیسیون مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی»،
از منظر صلاحیت حل اختلاف و منشأ ایجاد آن

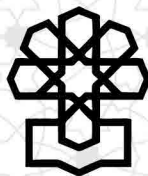
DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21871>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11946.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

با اصلاح قوانین حاکم بر صلاحیت کمیسیون مستندسازی، حجم بالای پرونده‌های اختلافی میان دستگاه‌های اجرایی کاهش می‌یابد و با رفع منشأ بروز اختلافات، از ایجاد اختلافات جدید پیشگیری می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir