



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال تبصره (۱) بند (۵۱) شیوه‌نامه فنی و اجرایی
ضوابط و شرایط بهره‌برداری از مراتع کشور

کد گزارش: ۹۸۰۴۰۳۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۴/۲۵

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

ابطال تبصره (۱) بند (۵۱) شیوه‌نامه فنی و اجرایی ضوابط و
شرایط بهره‌برداری از مراعات کشور

تهیه و تنظیم:

علی فتاحی زفرقندی

نظارت:

محمدهادی راجی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۴۰۳۴

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۴/۲۵

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(واگذاری بهره‌برداری از مراتع به دیگران)

موضوع شکایت: ابطال تبصره (۱) بند (۵۱) شیوه‌نامه فنی و اجرایی ضوابط و

شرایط بهره‌برداری از مراتع کشور^۱

شاکی: آقای حمید عرب‌نژاد

طرف شکایت: وزارت جهاد کشاورزی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور

جهت مغایرت شرعی: اصل تسلیط و قاعده فقهی «احترام مال مسلمان»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۱۶۴۰-۱۳۹۷/۱۰/۱۰

مقدمه

شاکی در درخواست خود مستند به قواعد فقهی و موازین قانونی، ابطال تبصره (۱) بند (۵۱) «شیوه‌نامه فنی و اجرایی ضوابط و شرایط بهره‌برداری از مراتع کشور»^۲ مصوب ۱۳۹۵/۶/۲ را از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری درخواست نموده است.

۱. عنوان این شیوه‌نامه در متن شکایت به اشتباه «دستورالعمل ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح از مراتع به‌منظور چرای دام» قید شده است.

۲. بند ۵۱- «مرتعداران ذیحق مرتع می‌توانند، تمامی اختیارات و مسئولیت‌های ناشی از پروانه چرای خود را پس از اخذ مجوز کتبی از اداره کل براساس مقررات، تنها به یکی از فرزندان خود، همسر، افراد حقیقی یا حقوقی با شرایط ذیل منتقل نمایند. تبصره یک:

الف) در مراتع مشاعی: [برای] انتقال تمامی حقوق پروانه چرای خود به یکی از فرزندان و همسر و نیز به یکی یا تعدادی از مرتعداران همان مرتع، نیازی به رضایت سایر مرتعداران همان مرتع نمی‌باشد، لیکن [برای] انتقال پروانه چرای به دیگر اشخاص حقیقی و حقوقی، رضایت کلیه مرتعداران همان مرتع الزامی می‌باشد. چنانچه انتقال‌دهنده در خصوص بهای حقوق بهره‌برداری با مرتعداران همان مرتع به تفاهم نرسد، با نظر موافق اداره کل ملاک محاسبه حقوق بهره‌برداری، شیوه‌نامه ابلاغی سازمان می‌باشد ...»

شرح موضوع:

سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور اقدام به تهیه و تصویب «شیوه‌نامه فنی و اجرایی ضوابط و شرایط بهره‌برداری از مراتع کشور» نموده است. بند (۵۱) این شیوه‌نامه در مقام بیان وظایف و اختیارات صاحب پروانه چرای دام، یکی از صلاحیت‌های فرد صاحب پروانه را امکان انتقال تمامی اختیارات و مسئولیت‌های ناشی از پروانه چرا پس از اخذ مجوز کتبی می‌داند. تبصره‌ی این بند در خصوص مراتع مشاعی محدودیتی را برای صاحبان پروانه‌ی چرا در نظر گرفته است. بر این اساس، چنانچه پروانه‌ی چرا به فرزندان و همسر صاحب پروانه و یا یکی یا تعدادی از مرتعداران همان مرتع منتقل گردد، نیازی به اخذ رضایت سایر مرتعداران همان مرتع نمی‌باشد. اما در صورت انتقال پروانه چرا به سایر اشخاص حقیقی و حقوقی، جلب رضایت کلیه مرتعداران همان مرتع الزامی است.

شاکی ایجاد ممنوعیت و محدود نمودن صلاحیت انتقال حقوق پروانه‌ی چرای دام به غیر از فرزندان، همسر و یا یکی یا تعدادی از مرتعداران همان مرتع و منوط کردن آن به جلب رضایت کلیه مرتعداران همان مرتع را مغایر با ضوابط قانونی و شرعی می‌داند. ضمناً وی مدعی است که در سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ به موجب صلح‌نامه کلیه‌ی حقوق بهره‌برداری مراتع را در مرتع فیروزکوه از صاحبان حق دریافت نموده است اما اداره‌ی منابع طبیعی فیروزکوه به استناد این دستورالعمل از صدور پروانه خودداری کرده و این امر را منوط به کسب رضایت سایر مرتعداران اعلام کرده است.

شاکی معتقد است این الزام و مشروط نمودن انتقال مالکیت به جلب رضایت

دیگران، مغایر با اصول (۲۲)^۱ و (۴۷)^۲ قانون اساسی و مواد (۳۰)^۳ و (۳۱)^۴ قانون مدنی و همچنین مخالف با قاعده‌ی تسلیط و قاعده احترام مال مسلم می‌باشد. سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در پاسخ به ادعای مغایرت شرعی و قانونی شیوه‌نامه‌ی مذکور با استناد به ادله‌ی زیر تصویب شیوه‌نامه را مطابق با معیارهای قانونی می‌داند:

اولاً: از آن‌جا که سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور اعمال وظایف حاکمیتی در اتخاذ روش‌های مناسب فنی و اجتماعی و اقتصادی را در مدیریت مراتع بر عهده دارد؛ به‌منظور رفع زمینه‌های بروز تنش اجتماعی در بین جوامع روستایی و عشایری و حمایت از بهره‌برداران عرفی مراتع، الزام به اخذ رضایت از کلیه‌ی بهره‌برداران مراتع مشاعی را ضروری دانسته است.

ثانیاً: با استناد به ماده (۳) «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» مصوب ۱۳۴۶/۵/۳۰ بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی به‌عهده‌ی سازمان جنگل‌بانی بوده و سازمان می‌تواند با رعایت مفاد طرح‌های مصوب در خصوص مراتع، قرارداد لازم را تنظیم نماید و پروانه‌ی بهره‌برداری از مراتع را صادر کند. علاوه بر این بر اساس تبصره (۱) این ماده استفاده از مراتعی که استفاده از مراتعی که برای آنها طرح مرتع داری تهیه و تصویب نشده است برای تعلیف دام، مستلزم اخذ پروانه از سازمان و رعایت ضوابط و شرایط مقرر توسط سازمان

۱. اصل ۲۲: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.»

۲. اصل ۴۷: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.»

۳. ماده ۳۰: «هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد.»

۴. ماده ۳۱: «هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون.»

می‌باشد.^۱ شیوه‌نامه‌ی مصوب نیز در همین راستا تهیه و تصویب شده است. بر این اساس سازمان به تصویب شیوه‌نامه در خصوص اعطای مجوز بهره‌برداری از مراتع اقدام نموده ولی در مورد مالکیت آن‌ها تصمیمی اتخاذ نکرده است.

ثالثاً: از آن‌جا که بر اساس تبصره (۱) ماده (۴۴) مکرر «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع»^۲ واگذاری حق استفاده از پروانه چرا ممنوع است و از سوی دیگر بر اساس «قانون اصلاح تبصره (۱) ماده (۴۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»^۳ مصوب ۱۳۸۷ مرجع انتقال پروانه چرا سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور است و هر کس قصد انتقال و واگذاری پروانه خود را داشته باشد، باید از سازمان مجوز اخذ کند و سازمان نیز با توجه به اهداف بیان‌شده از مدیریت مراتع اجزای انتقال را صادر خواهد کرد.

رابعاً: استناد به مواد قانون مدنی (به ویژه مواد ۵۸۳^۴ و ۳۰) منصرف از مصداق مراتع

۱. تبصره ۱- استفاده از مراتعی که برای آنها طرح مرتع‌داری تهیه و تصویب نشده است، برای تعلیف دام مستلزم اخذ پروانه چرا از وزارت منابع طبیعی و رعایت ضوابط و شرایطی است که وسیله وزارت مزبور آگهی خواهد شد.

۲. ماده ۴۴ مکرر (الحاقی ۱۳۴۸/۰۱/۲۰): «چرانیدن دام در منابع ملی مذکور در ماده یک قانون ملی شدن جنگل‌های کشور بدون اخذ پروانه مطلقاً ممنوع است. وزارت منابع طبیعی مکلف است دام افرادی را که بدون پروانه مبادرت به چرای دام می‌نمایند به نفع خود ضبط نموده و بدون رعایت تشریفات مزایده به فروش برساند. در مورد صاحبان پروانه‌های چرا که بر خلاف مندرجات پروانه صادره مبادرت به چرای دام اضافه بر تعداد مجاز در پروانه بنمایند، به‌ترتیب فوق رفتار خواهد شد و دام اضافه بر ظرفیت چرا به نفع وزارت منابع طبیعی ضبط و به فروش می‌رسد. نحوه اجرای این ماده به موجب آئین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزارت منابع طبیعی و به تصویب کمیسیون‌های مربوط مجلسین خواهد رسید.

تبصره ۱: واگذاری حق استفاده از پروانه چرا به هر نحو از طرف صاحب پروانه به دیگری و یا دریافت وجه یا هر نوع مالی به‌عنوان واگذاری پروانه یا حق علفچر یا حق عبور یا به هر عنوان بابت استفاده از مرتع موضوع پروانه ممنوع است و مرتکب به حبس تأدیبی از شش‌ماه تا دو سال محکوم خواهد شد.»

۳. تبصره ۱- تعلیف دام در جنگل‌ها، مراتع و آبخیزها مستلزم اخذ پروانه چرا می‌باشد و پروانه‌های صادره در صورتی دارای اعتبار است که صاحب پروانه به شغل دامداری مشغول بوده و امتیاز پروانه چرای دریافتی را بدون اخذ مجوز قانونی به غیر واگذار نکرده باشد. مرجع اعطاء مجوز، ابطال و انتقال پروانه چرا، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و ادارات تابعه در استان‌های کشور می‌باشد. آئین‌نامه اجرائی این قانون ظرف شش‌ماه پس از تصویب با پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

۴. استناد به ماده ۵۸۳ قانون مدنی که در متن پاسخ طرف شکایت به آن اشاره نشده است ناشی از گزارش هیئت تخصصی

بوده و شناسایی دامدار توسط سازمان در مورد بهره‌برداری مراتع دلالتی بر شراکت وی با دولت ندارد و یا حق مالکیتی برای وی نسبت به اراضی ملی ایجاد نمی‌کند، بلکه صرفاً دامدار به‌عنوان بهره‌بردار مرتع شناخته می‌شود و مالکیت و یا شراکتی در این حوزه ندارد. در نتیجه تصویب این شیوه‌نامه مغایرتی با موازین قانونی ندارد.

تحلیل حقوقی:

در مقام تحلیل حقوقی موضوع پرونده باید مبتنی بر قوانین و مقررات این حوزه به دو سؤال پاسخ گفت. اول: آیا سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور صلاحیت تصویب این شیوه‌نامه را داشته یا خیر. دوم: در صورت وجود صلاحیت آیا این شیوه‌نامه از حیث ماهوی، در حدود صلاحیت‌های قانونی اعطا شده، وضع گردیده است؟

در خصوص صلاحیت تصویب این شیوه‌نامه توسط سازمان مذکور باید بیان نمود که بر اساس تبصره (۱) الحاقی به ماده (۴۷) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب ۱۳۸۷، مرجع اعطاء مجوز، ابطال و انتقال پروانه چرا، این سازمان و ادارات تابعه در استان‌های کشور می‌باشد. ذیل این ماده واحده مقرر می‌دارد: «آیین‌نامه اجرائی این قانون ظرف شش‌ماه پس از تصویب با پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.» در همین راستا «آیین‌نامه اجرائی قانون اصلاح تبصره (۱) ماده (۴۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» در سال ۱۳۹۱ به تصویب رسید. ماده (۱۰) این

→

دیوان عدالت اداری در خصوص این شکایت و استناد به آن می‌باشد. این ماده مقرر می‌دارد: «هریک از شرکاء می‌تواند بدون رضایت شرکاء دیگر سهم خود را جزأ یا کلاً به شخص ثالثی منتقل کند.»

آیین‌نامه مقرر می‌دارد: «سازمان مکلف است در اجرای این آیین‌نامه شیوه‌نامه‌های فنی و اجرایی لازم را تهیه و جهت اجرا به واحدهای استانی و ستادی ابلاغ نماید.» بر این اساس سازمان اقدام به تصویب «شیوه‌نامه فنی و اجرایی ضوابط و شرایط بهره‌برداری از مراتع کشور» در سال ۱۳۹۵ کرده است. در نتیجه، این شیوه‌نامه مستند به ضوابط و معیارهای قانونی تصویب شده است. در خصوص الزام به جلب رضایت سایر مرتعداران در انتقال مراتع مشاعی به اشخاص حقیقی و حقوقی دیگر مندرج در تبصره (۱) بند (۵۱) شیوه‌نامه باید بیان نمود که: بر اساس تبصره (۱) الحاقی به ماده (۴۷) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»، مرجع اعطاء مجوز، ابطال و انتقال پروانه چرا، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و ادارات آن در استان‌های کشور می‌باشند و این صلاحیت در چارچوب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. در این راستا آیین‌نامه‌ی اجرایی این قانون در سال ۱۳۹۱ به تصویب هیئت وزیران رسیده است. بند «ب» ماده (۶)^۱ این آیین‌نامه در خصوص انتقال مراتع مشاعی صرفاً به تعیین اولویت میان مرتعداران همان مرتع، مرتعداران مراتع همجوار و سایر افراد حقیقی و حقوقی پرداخته است و محدودیتی را برای کسب رضایت سایر مرتعداران تعیین نکرده است. این در حالی است که شیوه‌نامه‌ی فنی در مقام تعیین ضوابط و چارچوب‌های انتقال در مراتع مشاعی، انتقال پروانه چرا به اشخاص حقیقی و حقوقی غیر از یکی یا تعدادی از

۱. ماده ۶- «صاحب یا صاحبان پروانه چرا می‌توانند پس از اخذ مجوز کتبی از واحدهای استانی سازمان، ضمن ابطال پروانه چرا متعلق به خود تمامی اختیارات و مسئولیت‌های ناشی از آن را با رعایت موارد زیر انتقال دهند: ...
ب - اولویت انتقال در مراتع مشاعی به ترتیب با مرتعداران همان مرتع و مرتعداران مراتع همجوار و سایر افراد حقیقی و حقوقی.»

مرتعداران همان مرتع و فرزندان و همسر صاحب پروانه را منوط به رضایت کلیه مرتعداران همان مرتع می‌داند. در نتیجه به‌نظر می‌رسد ضوابط و چارچوب‌های تعیین‌شده در شیوه‌نامه‌ی فنی بر خلاف مفاد آیین‌نامه می‌باشد.^۱

لازم به ذکر است که هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری پیش از این و با شکایت شخصی دیگر، به مشابه چنین موضوعی رسیدگی کرده و به استناد این‌که اراضی ملی و جنگل‌ها و مراتع در اصل ۴۵ قانون اساسی^۲ جزئی از انفال یا اموال عمومی بوده و در اختیار حکومت اسلامی بوده و مالک خصوصی نداشته و استفاده از آن‌ها باید تحت نظارت دولت باشد، شکایت شاکی در این خصوص را نپذیرفته و حکم به عدم مغایرت این تبصره با ضوابط قانونی داده است. این در حالی است که اصل امکان بهره‌برداری از مراتع که در اختیار حکومت اسلامی قرار دارد، به موجب تبصره (۱) الحاقی به ماده (۴۷) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» به رسمیت شناخته شده و آیین‌نامه‌ی این قانون و شیوه‌نامه‌ی مصوب سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، در مقام تعیین حدود بهره‌برداری از مراتع بوده و ارتباطی با اصل ۴۵ قانون اساسی ندارد.

۱. لازم به ذکر است از این حیث که انتقال حق مرتعداری و پروانه‌ی چرا در پرونده موضوع شکایت مربوط به سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ می‌باشد و شیوه‌نامه‌ی فنی در سال ۱۳۹۵ تصویب شده است، عطف به ماسبق کردن حکم این تبصره نسبت به موارد سابق در اجرا نیز محل ایراد است اما بررسی و رسیدگی به آن در صلاحیت شعب دیوان قرار دارد.

۲. اصل ۴۵ قانون اساسی: «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید، تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند.»

جمع بندی و نتیجه گیری:

شاکي در شکایت خود ابطال تبصره (۱) بند (۵۱) «شیوه نامه فنی و اجرایی ضوابط و شرایط بهره برداری از مراتع کشور» مصوب سازمان جنگل ها، مراتع و آبخیزداری کشور ۱۳۹۵ را خواستار شده است. به موجب تبصره مذکور مرتعداران مراتع مشاعی در صورتی می توانند حق بهره برداری از مرتع را به اشخاص حقیقی و حقوقی غیر از «فرزندان، همسر و یا یکی یا تعدادی از مرتعداران همان مرتع» واگذار نمایند که رضایت سایر مرتعداران آن مرتع را کسب نمایند. در این خصوص، دو نکته قابل توجه است:

اولاً؛ از حیث صلاحیت تصویب، ماده (۱۰) «آیین نامه اجرایی قانون اصلاح تبصره (۱) ماده (۴۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب هیئت وزیران، به سازمان جنگل ها، مراتع و آبخیزداری کشور، صلاحیت تصویب «شیوه نامه فنی و اجرایی ضوابط و شرایط بهره برداری از مراتع کشور» اعطا شده و از این جهت، تصویب این شیوه نامه در صلاحیت سازمان مذکور بوده است.

ثانیاً؛ از لحاظ ماهوی، هر چند در «قانون اصلاح تبصره (۱) ماده (۴۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب ۱۳۸۷، مرجع اعطاء مجوز، ابطال و انتقال پروانه، سازمان مذکور تعیین شده، اما سازمان مکلف است این صلاحیت را در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه مصوب نماید. بر این اساس، از آن جا که بند «ب» ماده (۶) آیین نامه مصوب هیئت وزیران، در انتقال حق بهره برداری از مراتع مشاعی، مرتعداران همان مرتع را دارای اولویت دانسته

و محدودیت دیگری را مقرر نداشته، تبصره (۱) بند (۵۱) شیوه‌نامه که انتقال را منوط به اخذ رضایت سایر مرتع‌داران همان مرتع نموده، مغایر با آئین‌نامه مذکور به نظر می‌رسد.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایگان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲