



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

تقاضای ابطال تبصره ۱ ماده (۱) و ماده (۳) شیوه‌نامه  
شماره ۹۲/۱/۵۳۱۹ مورخ ۱۳۹۲/۲/۸ سازمان جنگل‌ها،  
مراتع و آبخیزداری

کد گزارش: ۹۷۰۲۰۰۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۲/۰۸

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال تبصره ۱ ماده (۱) و ماده (۳) شیوه‌نامه شماره  
۹۲/۱/۵۳۱۹ مورخ ۱۳۹۲/۲/۸ سازمان جنگل‌ها، مراتع و

آبخیزداری

تهیه و تنظیم:

محمد رضا قاسمی

نظارت:

محسن ابوالحسنی

محمد علی فراهانی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۲۰۰۷

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۲/۰۸

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(ابطال پروانه چرا توسط سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور)

موضوع شکایت: تقاضای ابطال تبصره ۱ ماده (۱) و ماده (۳) شیوه‌نامه شماره

۹۲/۱/۵۳۱۹ مورخ ۱۳۹۲/۲/۸ سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری

شاکلی: آقای منصور قربانی

طرف شکایت: سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور

جهت مغایرت شرعی: قاعده فقهی «الجمع مهما امکن اولی من الطرح»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۴۸۲۹۱/۲۰۰/۲۱۰/۹۰۰۰ - ۱۳۹۶/۰۸/۲۲

### مقدمه

شاکلی به موجب تقدیم دادخواستی، تقاضای ابطال تبصره ۱ ماده (۱) و ماده

(۳) شیوه‌نامه<sup>۱</sup> شماره ۹۲/۱/۵۳۱۹ سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری را به

---

۱. ماده ۱- ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری پس از تشخیص و موافقت با واگذاری اراضی ملی و دولتی به افراد حقیقی و حقوقی دارای مصوبه مراجع قانونی واگذاری اراضی ملی و دولتی، موظف به رعایت این شیوه‌نامه بوده و با دریافت رضایت‌نامه محضری مبنی بر دریافت حقوق عرفی و موافقت با اصلاح و یا ابطال پروانه و یا طرح مرتعداری از بهره‌برداران ذیحق و واجد شرایط در مرتع و یا مراتع منطقه مورد واگذاری (حسب مورد) نسبت به تخصیص زمین اقدام می‌نمایند.  
تبصره ۱: در صورت عدم رضایت بهره‌برداران ذیحق و دارای پروانه چرا در مرتع مورد واگذاری مبنی بر اصلاح و یا ابطال حقوق آنان، افراد حقیقی و یا حقوقی می‌توانند با مجوز اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری نسبت به تودیع حقوق عرفی محاسبه شده بر اساس مفاد ماده (۲) این شیوه‌نامه در صندوق ثبت اقدام نمایند.

جهت مغایرت با قاعده فقهی «الجمع مهما امکن اولی من الطرح» درخواست کرده است. شاکی معتقد است تبصره موضوع شکایت که مقرر می‌دارد، اشخاص دارای پروانه چرا در مرتع مورد واگذاری پس از محاسبه حقوق عرفی بهره‌برداران می‌بایست حقوق محاسبه شده مزبور را دریافت کرده و پروانه خود را تودیع کنند، مغایر با قاعده «الجمع مهما امکن اولی من الطرح» است. در این گزارش با عطف توجه به ادله‌ی شاکی، به تبیین حقوقی موضوع پرداخته خواهد شد.

### شرح و بررسی

بر اساس پروانه چرا صادره از سوی اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان آذربایجان غربی، مراتع روستای محل سکونت شاکی از سال ۱۳۴۱ تحت تصرف روستائیان آن روستا بوده است. اداره کل منابع طبیعی در سال ۱۳۹۲ بالغ بر ۳ هکتار از مراتع این روستا را جهت استخراج و بهره‌برداری معدن اختصاص داده است و علی‌رغم مخالفت سایر بهره‌برداران، به استناد مقررات قانونی که در ادامه ذکر خواهد شد، اقدام به ابطال پروانه چرا روستائیان نموده و آنان را مستحق

→

ماده ۳- پس از محاسبه حقوق بهره‌برداران، دعوت‌نامه کتبی توسط اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان جهت اخذ حقوق بهره‌برداری و نیز تودیع پروانه جهت اصلاح یا ابطال (حسب مورد) به صاحب پروانه ابلاغ می‌گردد. در صورت عدم مراجع و یا استنکاف صاحب پروانه از دریافت حقوق بهره‌برداری و تودیع پروانه، حقوق محاسبه شده توسط متقاضی واگذاری به حساب صندوق ثبت محل واریز و با اصلاح و یا ابطال پروانه برابر قوانین و مقررات اقدام و در صورت مراجعه بعدی صاحب پروانه، مشارالیه جهت دریافت حقوق بهره‌برداری به صندوق ثبت معرفی می‌گردد.

دریافت حقوق عرفی دانسته است که ضوابط آن توسط سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری در شیوه‌نامه موسوم به محاسبه حقوق عرفی پیرامون اصلاح و ابطال پروانه بهره‌برداران ذی‌حق و واجد شرایط در مراتع منطقه مورد واگذاری تصویب شده است. شاکی در این شکایت، تبصره «۱» ماده (۱) و ماده (۳) این شیوه‌نامه را مورد شکایت قرار داده و مستند به دلایل ذیل درخواست ابطال آن را دارد.

### الف) ادله شاکی

۱- خلاف شرع بودن مصوبه سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری: شاکی با استناد به قاعده «الجمع مهما امکن اولی من الطرح» معتقد است محروم نمودن یک‌طرفه ذی‌نفعان از بهره‌برداری از مراتع مخالف موازین شرعی است.

۲- تناقض مفاد شیوه‌نامه سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری با تصویب‌نامه هیات وزیران: شاکی معتقد است حکمی که مقرر می‌داشت در صورت استنکاف صاحب پروانه چرا از دریافت حقوق بهره‌برداری، حقوق صاحب پروانه به صندوق ثبت اداره محل تودیع و پروانه باطل شود بر اساس دو تصویب‌نامه به شماره ۵۲۶۹۴۵ت۲۲۶۳۳۹۰ مورخ ۸۶/۰۵/۲۱ و تصویب‌نامه شماره ۳۰۸۵۸ت۷۹۶۰۴ مورخ ۸۲/۰۸/۱۴ (اصلاحیه‌ای جزئی نسبت به تصویب‌نامه مصوب سال ۸۲ است) هیات

وزیران بوده است که این دو تصویب‌نامه توسط ماده (۱۱) تصویب‌نامه  
۲۰۷۱۱ت/۴۴۰۴۵ مورخ ۹۱/۰۲/۰۹ لغو گردیده و در نتیجه شیوه‌نامه  
مذکور متناقض با مفاد تصویب‌نامه اخیر التصویب می‌باشد.

### ۳- مغایرت با اصل (۴۰) قانون اساسی:

شاکی معتقد است سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور از  
صلاحیت‌های خود فراتر رفته و به نوعی حقوق خود را مبنای تجاوز به  
حقوق اشخاص خصوصی قرار داده است و این امر مغایر اصل (۴۰)  
قانون اساسی است.

### ب) پاسخ طرف شکایت

پاسخی از سوی طرف‌های شکایت نسبت به درخواست شاکی در پرونده  
موجود نیست.

### ج) بررسی موضوع

شاکی مدعی است که شیوه‌نامه شماره ۹۲/۱/۵۳۱۹ مورخ ۱۳۹۲/۲/۸  
(شیوه‌نامه محاسبه حقوق عرفی) سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری متعلق به  
تصویب‌نامه شماره ۲۳۶۳۹۰ت/۵۲۶۹۴۵ مورخ ۸۲/۰۸/۱۴ می‌باشد و این  
تصویب‌نامه به وسیله ماده ۱۱ تصویب‌نامه شماره ۲۰۷۱۱ت/۴۴۰۴۵ مورخ

۹۱/۰۲/۰۹ لغو گردیده است و در نتیجه شیوه‌نامه مزبور نیز ملغی الاثر است. اما این در حالی است که این شیوه‌نامه متعلق به تصویب‌نامه مصوب سال ۹۱ بوده و در نتیجه‌ی لغو تصویب‌نامه مصوب سال ۸۲، ملغی الاثر نشده است و ادعای شاکی از این جهت وارد نیست.

از سویی دیگر شاکی به اصل (۴۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup> استناد داده است و مدعی است که تصمیم سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری در خصوص ابطال پروانه علف چرا دامداران نادرست است. این ادعای شاکی باتوجه به توضیحات ذیل قابل تامل است.

ماده (۲)<sup>۲</sup> قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و وظیفه «بهره‌برداری» از جنگل‌ها و مراتع را بر عهده سازمان جنگل‌بانی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور) نهاده است. تبصره «۱» ماده (۳)<sup>۳</sup> قانون مزبور مقرر می‌دارد که برای استفاده از مراتعی که برای آن‌ها طرح مرتع‌داری تهیه و تصویب نشده است، تعلیف دام مستلزم اخذ پروانه چرا از سازمان حفاظت از محیط زیست

---

۱. هیچکس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله‌ی اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.

۲. ماده ۲- حفظ و احیاء و اصلاح و توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و بی‌شبه‌های طبیعی و اراضی جنگلی ملی شده متعلق به دولت به عهده سازمان جنگلبانی ایران (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور) است.

۳. 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 وسیله‌ی وزارت مزبور آگهی خواهد شد.

و رعایت ضوابط و شرایطی است که به وسیله این سازمان آگهی می‌شود. مطابق تبصره «۱» بند «۵» ماده (۸۴)<sup>۱</sup> قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳ مرجع اعطاء مجوز، ابطال و انتقال پروانه چرا، سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور (یکی از معاونت‌های وزارت جهاد کشاورزی) و ادارات تابعه آن سازمان در استان‌های کشور دانسته شده است. بنابراین با توجه به مواد مزبور به‌طور کلی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری به عنوان متولی امور در زمینه صدور و ابطال پروانه چرا شناخته شده است اما نکته قابل توجه آن است که با توجه به صدر تبصره «۱» بند «۵» ماده (۸۴) قانون وصول برخی درآمدهای دولت که به مواردی همچون مشغول بودن صاحب پروانه به شغل دامداری و عدم واگذاری امتیاز پروانه بدون مجوز به غیر اشاره می‌کند و در پی این امر صلاحیت ابطال پروانه چرا را برای سازمان جنگل‌ها و مراتع تصریح می‌کند، روشن می‌شود که این تبصره در مقام بیان «صلاحیت ابطال» به‌طور مطلق و در هر شرایطی نبوده و

---

۱ بند ۵ - در راستای ایجاد تعادل دام در مرتع، به وزارت جهاد کشاورزی و دستگاههای تابعه اجازه داده می‌شود از محل صدور و یا تجدید سالانه پروانه چرای دام در مراتع، مبلغی را معادل یک در هزار ارزش متوسط هر واحد دامی دریافت و به حساب درآمد عمومی (نزد خزانه داری کل) واریز نماید.

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.

اثنین نامه اجرایی این قانون ظرف شش ماه پس از تصویب با پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.



در صورتی که حقوقی برای بهره‌برداران ایجاد شده باشد این صلاحیت ابطال به‌طور مطلق جاری نیست و این صلاحیت ناظر به مواردی مشابه آنچه در صدر تبصره به آن اشاره شده است می‌باشد.

علاوه بر این ملاحظه می‌شود که شیوه‌نامه شماره ۹۲/۱/۵۳۱۹ مصوب ۱۳۹۲ سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری بر «محاسبه حقوقی عرفی» بهره‌برداران تاکید می‌کند و این امر موید آن است که برای دامدارانی که از مراتع به عنوان زمین چرا بهره‌برداری می‌کنند حقوقی ایجاد شده است.

آنچه از بررسی قانون به دست می‌آید آن است که به طور صریح صلاحیتی مبنی بر محرومیت اجباری دارندگان پروانه چرا از حق بهره‌برداری در قبال دریافت حقوق عرفی به هیأت وزیران داده نشده است. از این رو پذیرش چنین امری توسط هیأت وزیران محل تأمل می‌باشد. البته در این خصوص باید گفت بخشنامه مورد شکایت منطبق با آیین‌نامه هیأت وزیران صادر شده است و آیین‌نامه مزبور دربردارنده مفاد مغایر قانون می‌باشد که بخشنامه مورد شکایت نیز از حیث مغایرت با قانون منطبق با آیین‌نامه است.

از سویی دیگر، وزارت صنعت، معدن و تجارت این صلاحیت را دارد که مجوز اکتشاف و بهره‌برداری از معادن را برای اشخاص صادر کند و در عمل

بین حق بهره‌برداران معادن و بهره‌برداران مراتع (دامداران) تزاخم ایجاد شده است و قانون تکلیف این امر را صریحاً مشخص نکرده است. تصویب‌نامه هیأت وزیران در مقام ابطال حقوق یکی از طرف‌ها در وضعیت تزاخم مزبور برآمده است که از این حیث محل تأمل می‌باشد.

## جمع‌بندی

شیوه‌نامه مورد شکایت، بر اساس صلاحیت و حکم مندرج در آیین‌نامه اجرایی مصوب هیأت وزیران در موارد ابطال پروانه مرتع‌داری، نحوه محاسبه حقوق عرفی مرتع‌داران را توصیف و تعیین کرده است. اگر چه به نظر می‌رسد آیین‌نامه در تعیین مصادیق امکان ابطال پروانه از صلاحیت مندرج در قانون فراتر رفته است.

گذشته از بحث صلاحیت مرجع صدور شیوه‌نامه، در این پرونده با صدور مجوز بهره‌برداری معدن در مرتع مورد استفاده روستاییان، حقی از ایشان زائل شده است؛ اما تلاش شده است تا با پرداخت حقوق عرفی این خسارت وارده جبران شود؛ اگر چه شاکی مدعی است حتی با وجود پرداخت حقوق عرفی نیز ضرر و زیان وارد شده جبران نشده و بهره‌برداران از این امر متضرر می‌شوند.



امام خمینی (ره):

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

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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