

مبانی و ماهیت قراردادهای واگذاری اراضی موضوع ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع

| سیدعبدالمطلب احمدزاده بزاز* | دانشیار گروه حقوق خصوصی، دپارتمان حقوق، دانشگاه

مفید، قم، ایران

| علیرضا خلیل‌زاده | دکتری حقوق خصوصی، دپارتمان حقوق، دانشگاه مفید، قم، ایران

چکیده

اموال عمومی و اراضی ملی، بخش عظیمی از دارایی‌های یک کشور را تشکیل می‌دهند. نحوه اداره اموال عمومی و اختیارات دولت در تملک و تصرف آن‌ها، حقوق مردم نسبت به این اموال و به‌طور کلی وضعیت حقوقی این اموال، در سیستم‌های حقوقی مختلف بر اساس مبانی حاکم بر آن متفاوت است. در نظام حقوقی ایران که بر اساس احکام پی‌ریزی شده است، اموال عمومی در اختیار حاکم اسلامی است تا ضمن محافظت از این اموال، منافع و عواید حاصل از آن‌ها را به‌نحو مدیریت کند که در نهایت به نفع عموم مردم جامعه تمام شود. اداره اراضی ملی، گاه از طریق واگذاری اراضی به بخش خصوصی صورت می‌گیرد. ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ واگذاری اراضی جلگه‌ای شمال کشور را به اشخاص حقیقی یا حقوقی طی شرایطی تجویز کرده است. واگذاری اراضی ملی به اشخاص در قالب قرارداد که به نوعی محل تلاقی مفاهیم دو حوزه حقوق عمومی و حقوق خصوصی محسوب می‌شود، سؤالات مهمی در خصوص مبنا و فلسفه انعقاد قراردادهای واگذاری و ماهیت این قراردادها، مطرح می‌کند. مقاله حاضر با بررسی مبانی فقهی و حقوقی حق دولت بر اموال عمومی و ماهیت مالکیت عمومی دولت بر اراضی ملی، تلاش کرده است تا مبنا و ماهیت قراردادهای واگذاری اراضی موضوع ماده ۳۳ را بر محور مقررات موضوعه

Email: a_ahmadzadeh@mofidu.ac.ir

* نویسنده مسئول؛

فرداستی و فرودستی مورد تحلیل حقوقی قرار دهد. یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که مبنای عمل دولت، قبل از پذیرش درخواست واگذاری و تا پیش از انعقاد قرارداد، از باب اعمال حاکمیت و اقتدار عمومی است و پس از موافقت با درخواست متقاضی این واگذاری‌ها، در قالب عقد اجاره صورت می‌گیرد و مبنای آن، تصدی‌گری دولت است. به هر حال، حدود اراده طرفین در انعقاد قرارداد اجاره مُقید به رعایت مصلحت عمومی است.

واژگان کلیدی: اموال عمومی، اراضی ملی، ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، قرارداد واگذاری

مقدمه

مالکیت، به‌عنوان کامل‌ترین حق عینی، رابطه حقوقی میان یک شخص با اموال او است که به موجب این حق، مالک می‌تواند هر نوع تصرفی در اموال خود بنماید. این بیان از مفهوم مالکیت، اگر چه در حال حاضر اطلاق سابق را ندارد و مقتضیات روز و مقررات و ضوابط متعددی گستره اختیارات مالک را محدود کرده است، اما هنوز در روابط خصوصی اشخاص معتبر است و محدودیت‌های ایجاد شده، ماهیت آن را تغییر نداده است. لیکن، با توجه به اینکه بسیاری از اموال، به سبب تعلق به عموم افراد جامعه و نداشتن مالک خاص یا به سبب ماهیت مال، قابلیت تملک توسط اشخاص و نقل و انتقال را ندارد، به حکم شرع و قانون، در تصرف و اختیار دولت است. این نوع از سلطه و اختیار بر اموال عمومی، اگر چه مستلزم جریان بسیاری از احکام مالکیت در خصوص این اموال می‌باشد، لیکن ماهیت خاص این‌گونه اموال، مانع از تسری برخی از احکام مالکیت در آن‌ها می‌شود و در نتیجه، وضعیت حقوقی ویژه‌ای را بر این‌گونه دارایی‌ها، حاکم می‌کند.

دولت، ضمن اینکه تکلیف قانونی بر حفظ و نگهداری از این دارایی‌ها و صیانت از ثروت‌های ملی برای استفاده نسل‌های آینده را بر عهده دارد، این اموال را در تصرف خود دارد و موظف است به‌نحوی برنامه‌ریزی کند که مردم نیز بتوانند از منافع این اموال بهره‌مند شوند. بهره‌مندی مردم از این اموال، گاه به‌صورت موقت و برای استفاده‌های تفریحی و گردشگری است و گاه، به‌صورت بلندمدت و به‌منظور بهره‌برداری کشاورزی یا صنعتی. در استفاده نوع اول، اصولاً محدودیت و ممنوعیتی برای بهره‌مندی افراد جامعه، وجود ندارد و مردم با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه، می‌توانند از این اموال استفاده کنند؛ مانند سکونت موقت در پارک‌های جنگلی. لیکن در خصوص بهره‌برداری از این دارایی‌ها به‌منظور استفاده از عواید و منافع مستمر، شرایط و احکام ویژه‌ای حاکم است و عمده مباحث حقوقی مربوط به مالکیت دولت نیز، در این نوع از بهره‌برداری از اموال عمومی، مطرح می‌گردد.

مواد ۳۳ و ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و مواد ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه واگذاری و احیاء اراضی، مقررات نحوه واگذاری اراضی ملی را بیان نموده است. به موجب این مقررات، دولت می‌تواند اراضی ملی را بر اساس تشریفات خاصی به اشخاص حقیقی و حقوقی واجد شرایط واگذار نماید. سؤالات متعددی حول این مسئله مطرح می‌شود: مبنای واگذاری اراضی ملی از سوی دولت به اشخاص چیست؟ آیا این واگذاری یک عمل حاکمیتی محسوب می‌شود یا از باب تصدی‌گری است یا حالت سومی متصور است؟ قرارداد واگذاری در قالب چه عمل حقوقی صورت می‌گیرد؟ شروط و حدود آن چیست؟ دولت پس از انعقاد قرارداد تا چه حد باید پایبند به قرارداد موصوف باشد؟

لذا ضرورت دارد اولاً، مبنای حقوقی تصرف و تسلط اموال عمومی توسط دولت، تبیین شود؛ ثانیاً، بررسی شود که اختیار دولت در واگذاری اراضی ملی به اشخاص، بر چه مبنایی استوار است و ماهیت عمل حقوقی منجر به انتقال این اراضی چیست؟

بر این اساس، نوشته حاضر در پنج بخش تنظیم می‌شود: در بخش اول، به بررسی مبانی تسلط دولت بر اموال عمومی و ماهیت این حق، می‌پردازیم؛ در بخش دوم، مبنای قانونی واگذاری اراضی موضوع ماده ۳۳ را بررسی خواهیم کرد؛ در بخش سوم، تلاقی عمل حاکمیتی و تصدی‌گری در قراردادهای واگذاری اراضی را مورد بحث قرار خواهیم داد. در بخش چهارم ماهیت قراردادهای واگذاری اراضی را بررسی خواهیم کرد. در بخش پنجم نیز رویکرد رویه قضایی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از تصمیمات دولت در خصوص اراضی ملی واگذار شده به اشخاص می‌پردازیم.

۱. مبانی تسلط و تصرف دولت در اموال عمومی

پیش از آنکه به بررسی مبانی تسلط و تصرف دولت در اموال عمومی پرداخته شود، لازم است روشن شود که مفهوم اموال عمومی چیست و ضابطه تشخیص آن‌ها کدام است؟

۱-۱. مفهوم اموال عمومی و ضابطه تشخیص آن

در حقوق موضوعه ایران، هیچ قانونی تعریف دقیق و جامعی از اموال عمومی ارائه نکرده و رویه قضایی نیز در خصوص تشخیص این اموال ساکت است. در حقوق فرانسه، اموال عمومی در مفهوم مالکیت عمومی به اموالی اطلاق می‌شود که در مالکیت عادی دولت نبوده و به صورت حق عینی دولت بر شیء با اوصاف مالکیت خصوصی نیست (Lavaille, 1996: 25). بر اساس «قانون جامع اموال اشخاص عمومی»^۱ این کشور، اموال عمومی به چند دسته تقسیم شده و مقررات مفصلی به‌نحوه اداره، تصرف و انتقال این‌گونه اموال اختصاص یافته است. بر اساس مفاد قانون فوق اموال

1. Code général de la propriété des personnes publiques.

عمومی را می‌توان در دو دسته منقول و غیر منقول جای داد که اموال غیر منقول عمومی خود به پنج دسته تقسیم می‌شود: اموال عمومی دریایی؛ اموال عمومی واقع در رودخانه‌ها؛ اموال عمومی جاده‌ای؛ اموال عمومی مربوط به راه‌آهن و اموال عمومی حمل و نقل هوایی که هر کدام به دو دسته طبیعی و مصنوعی تقسیم می‌شوند.^۱

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۴۵ با ذکر مصادیقی، به اموال عمومی اشاره کرده است. به موجب این اصل: «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، 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 بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل نماید».

نویسندگان حقوقی، معیارهایی برای تشخیص اموال عمومی ذکر کرده‌اند؛ معیارهایی چون، طریق قانونی (به این مفهوم که قانون انواع خاصی از اموال را جزو اموال عمومی تلقی کرده باشد، چنانچه در قانون مدنی بعضی از اموال تصریح شده است)، رجوع به طبیعت ذاتی اموال (به این مفهوم که پاره‌ای از اموال از قبیل راه‌ها، جاده‌ها، رودها و ... ذاتاً به گونه‌ای هستند که اشخاص نمی‌توانند آن‌ها را تحت تملک خویش درآورند) و معیار عدم تملک خصوصی (به این مفهوم که هر مالی که مالک خاص نداشته باشد، مال عمومی است، اما اموالی که مالک خاص داشته باشند، خواه مالک، مشخص یا نامشخص باشد، جزء اموال خصوصی به شمار می‌آیند) (انصاری و طاهری: ۱۳۸۴: ۱۶۵۱). برخی نیز با اشاره به ضابطه طبیعت اموال، ضابطه دیگر را نوع مصرف اموال می‌دانند، یعنی باید دید اموال دولتی به چه منظور، مورد استفاده و بهره‌برداری قرار می‌گیرند و به تناسب این موضوع، نوع مال را تشخیص داد (کاتوزیان: ۱۳۷۶: ۶۶). بر این اساس، اموال عمومی به دو صورت استفاده می‌شوند: بعضی از اموال مستقیم و بی‌واسطه در دسترس عموم قرار گرفته و هر کس با رعایت مقررات مخصوص می‌تواند از آن استفاده کند، مانند پل‌ها، جنگل‌ها و راه‌های عمومی. اما دولت، می‌تواند امتیاز بهره‌برداری از این اموال را برای مدت محدودی به شخص معین واگذار کند. دسته دیگر اموال به یکی از خدمات عمومی دولت اختصاص یافته و تنها مرجع خاصی حق دارد از آن بهره‌برداری کند، مانند راه‌آهن و سیم‌های تلفن و تلگراف، که از مشترکات عمومی بوده و به سود عموم استفاده می‌شوند.

1. www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Guide_pratique_CG3P.pdf, p. 5; Last Visited: 2014/09/05.

بنابراین می‌توان گفت، تمام اموالی که از طرف دولت برای رفع نیازمندی‌های عمومی اختصاص داده شده از اموال عمومی است و سایر اموال دولتی ملک دولت محسوب می‌شوند. از مفاد مواد ۲۴ الی ۲۷ قانون مدنی نیز چنین برمی‌آید که قانون‌گذار از همین قاعده پیروی کرده است.

۱-۲. مبانی تصرف دولت در اموال عمومی

سؤال آن است که سلطه و تصرف دولت در اموال عمومی بر چه مبنایی و از چه بایی است؟ ابتدا باید مبانی فقهی موضوع ارزیابی شود تا روشن گردد که دیدگاه اسلامی راجع به مالکیت و تصرف در اموال عمومی چیست؟

۱-۲-۱. مبانی فقهی

مالکیت حقیقی بر عالم از آن خداوند است و آیات متعددی در قرآن کریم بر این امر تأکید دارد (بقره، آیه ۲۸۴). خداوند متعال در آیه اول سوره انفال می‌فرماید: «یَسْئَلُونَكَ عَنِ الْإِنْفَالِ، قُلِ الْإِنْفَالُ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ». اختلاف رزمندگان در نحوه تقسیم غنائم جنگ بدر موجب نزاع گردید و برای حل نزاع از پیامبر اکرم (ص) حکم قضیه را خواستند این آیه نازل شد و بیان کرد که آنچه بر سر تقسیم آن نزاع می‌کردند، انفال و مخصوص خدا و رسول او است و قابل تقسیم میان رزمندگان نیست. (طباطبایی، ۹/۱۳۹۶: ۵-۶). احادیث و روایات شیعه، انفال را منحصر در غنائم جنگی نمی‌داند و اموال دیگری را نیز مشمول حکم انفال می‌شمارد (حر عاملی، ۲۵/۱۴۱۶: ۴۱). شیخ طوسی در مبسوط، انفال را به هفت مورد محدود کرده است که عبارتند از: اراضی ای که بدون جنگ و خون‌ریزی فتح شده باشد، اراضی موات و خراب و اراضی ساحلی، کوه‌ها و اشیاء موجود در آن‌ها، بیابان‌ها و بیشه‌ها، اموال و خزائن سلطنتی و حکومتی دشمنان، هر آنچه امام از غنائم برگزیند، غنائمی که در جنگ بدون اذن امام به چنگ آید و میراث بلاوارث.

در فقه امامیه، اصل غیرقابل واگذاری بودن عین اموال عمومی به رسمیت شناخته شده و این اصل وجه تمایز اموال عمومی و خصوصی است، با این تفاوت که اموال دولتی یا انفال، قابل واگذاری نیست، مگر با اذن حکومت اسلامی (امام)، در حالی که اموال عمومی به صورت مطلق غیرقابل واگذاری است (منتظری، ۷/۱۳۸۶: ۱۰۳). هرچند این موضوعات میان فقها محل اختلاف است، اما نظر مشهور همین است (کرمی، ۱۳۹۳: ۱۳).

ویژگی اساسی ای که موجب اعطای اختیار تصرف در اموال عمومی و انفال و نیز، واگذاری حق مالکیت این اموال به پیامبر (ص) و جانشینان ایشان (ع) است، صرف نظر از تکریم ایشان از سوی خداوند به سبب هبه این اموال به ایشان، اختیار و قدرتی است که در اداره جامعه به‌عنوان حاکم اسلامی داشته‌اند. زیرا واگذاری حق مالکیت و اختیار تصرف در انفال بدون اینکه طرف واگذاری

قدرت اداره جامعه را داشته باشد، بدون فایده است و اعمال این حق و اختیار صرفاً در صورتی ممکن است که طرف واگذاری، قدرت اجتماعی و سیاسی کافی برای تصرف و اداره این اموال را داشته باشد. این استنباط، از روایت مربوط به حق استفاده شیعیان از اموال عمومی در زمان غیبت نیز استفاده می‌شود. (نجفی، ۱۶/۱۴۳۰: ۸۷-۸۹).

لذا می‌توان گفت ملاک اصلی واگذاری مالکیت و اختیار اداره انفال به پیامبر و ائمه (ع)، حاکمیت ایشان بر جامعه اسلامی است و در زمان غیبت نیز، حاکمان جامعه اسلامی اصولاً باید از این اختیار برخوردار باشند. زیرا در این صورت بخش عمده‌ای از امور جامعه که مربوط به انفال و اموال عمومی است، در زمان غیبت بلا تصدی و معطل می‌ماند و این امر موجب اتلاف اموال عمومی و از بین رفتن انفال است. در توجیه این مطلب و ضرورت حفظ اموال عمومی از تلف یا تعدی، می‌توان به قاعده لاضرر نیز استناد نمود. به این نحو که، حکم به انحصار مالکیت و اختیار امام در تصرف انفال متضمن تعطیل اداره این اموال در زمان غیبت و در نتیجه اتلاف آن خواهد شد. عدم تعیین تکلیف اموال عمومی و انفال در زمان غیبت و نبود متولی برای این اموال، خود عامل ورود ضرر است و «نمی‌توان باور کرد که دایره قاعده لاضرر، محدود به رفع احکام و افعال خاص وجودی باشد و نسبت به مواردی که خلأ قانونی موجب ورود زیان و خسارت می‌گردد، نقشی ایفا نکند» (محقق داماد، ۱۳۹۲: ۱۶۰). نتیجه اینکه، حاکمان جامعه اسلامی در هر عصر و زمان، مالک و متولی اداره اموال عمومی هستند و اختیاری که پیامبر و امام (ع) در این خصوص داشته‌اند، در زمان غیبت به ایشان تفویض شده است.

۲-۱- مبانی حقوقی

به موجب اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام اقتصادی ایران، بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار است. بخش‌های خصوصی و تعاونی از موضوع بحث ما خارج‌اند. لیکن بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر و مانند این‌ها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. برخی از نویسندگان، مالکیت عمومی را به سلطه قانونی بر اموال و اشیاء به نمایندگی از طرف جامعه تعریف نموده‌اند (میرزایی، ۱۳۹۶: ۱۵). اما به نظر می‌رسد این تعریف جامع نباشد. زیرا اولاً، در اموال عمومی، سلطه و اختیار قانونی صرفاً از طرف حکومت، قابل تصور است و تسلط اشخاص غیردولتی بر اموال عمومی، هر چند در مقام مالکیت منافع این اموال باشد، به عنوان مالکیت عمومی شناخته نمی‌شود و واگذاری موقت اموال عمومی به اشخاص خصوصی، موجب سلب این سلطه از دولت نمی‌شود و چنین حقی نیز برای طرف واگذاری ایجاد نمی‌کند. لذا، تعریف فوق از این حیث که دولت را به عنوان مقام عمومی مسلط بر اموال عمومی ذکر نکرده است، ناقص است. ثانیاً، تسلط دولت

بر تمامی اموالی که در اختیار دارد، به‌عنوان مالکیت عمومی شناخته نمی‌شود؛ چه اینکه، دولت علاوه بر اموال عمومی، اموال دولتی را نیز در تصرف داشته و بر آن سلطه دارد. قید کلمات «اموال و اشیاء» در تعریف به‌صورت مطلق، مفید به مطلوب نبوده و نمی‌تواند منظور آن را به روشنی بیان کند. ثالثاً، چون تمامی مصادیق انفال، به‌صورت مال غیر منقول هستند و یافتن نمونه‌ای از اموال عمومی به شکل مال منقول دشوار است، ذکر کلمه اموال به‌صورت مطلق که شامل تمامی انواع آن اعم از منقول و غیر منقول است، صحیح به نظر نمی‌رسد. ضمن اینکه اصولاً لفظ «اشیاء» به اموال منقول اطلاق می‌گردد و با وصف فوق، ذکر این کلمه در تعریف، زاید است. با این وصف، شاید بتوان مالکیت دولت بر اموال عمومی را به سلطه قانونی دولت بر اموال عمومی تعریف کرد. این تعریف ضمن اینکه از حیث بیان موضوع، جامع به نظر می‌رسد و ایرادات تعریف پیش‌گفته را ندارد.

با توجه به تفاوت میان اموال عمومی و اموال دولتی، تشریفات و نحوه فروش و واگذاری این دو نوع نیز با هم متفاوت است. در خصوص اموال عمومی، اصولاً دولت حق فروش و واگذاری این اموال را ندارد، زیرا دولت در قبال این اموال، مدیر است و صلاحیت او محدود به اداره این اموال است و نه انتقال و چنانچه به هر دلیل، انتقال این اموال ضرورت داشته باشد، باید با تصویب قانون، اجازه این واگذاری به دولت داده شود. گاه حتی اجازه انتقال و فروش برخی از اموال از مجلس نیز سلب می‌شود. لیکن فروش اموالی که ملک دولت است، به تصمیم مقام‌های اداری نیز امکان دارد. منتها رعایت قانون محاسبات عمومی یا قوانین خاص در هر مورد الزامی است (موسوی‌مقدم، ۱۳۸۹: ۲۸۹).

۲. مبانی قانونی

پس از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور در سال ۱۳۴۱ و به‌موجب ماده ۱ این قانون، تمامی عرصه و اعیان کلیه جنگل‌ها و مراتع و بی‌شبه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور، جزو اموال عمومی محسوب و به تملک دولت درآمد و اسناد مالکیت قبلی ابطال گردید. در سال ۱۳۴۶، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع تصویب گردید و به‌موجب این قانون و اصلاحات به عمل آمده در مواد ۳۱ تا ۳۷ این قانون، مقرراتی مبنی بر واگذاری اراضی جنگلی جلگه‌ای و مراتع غیر مشجر، وضع گردید. ضمن اینکه به‌موجب آیین‌نامه‌های اجرایی مواد ۳۱، ۳۴ و ۳۷ ترتیب واگذاری این اراضی به تصویب رسید. سپس به‌موجب قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ مقرراتی راجع به نحوه واگذاری اراضی ملی و اراضی قابل واگذاری و شرایط اشخاص متقاضی دریافت زمین، وضع گردید. ماده ۱ این قانون مقرر می‌دارد: «با توجه به اصول و مبانی شرع مقدس اسلام مبنی بر تعلق اراضی و منابع طبیعی به آفریدگار بزرگ و بهره‌گیری انسان از این مواهب الهی بر اساس کار مفید و در جهت رفع نیاز و خودکفایی جامعه و به‌منظور

تشویق و حمایت از کار و کوشش و همکاری افراد در زمینه فعالیت‌های کشاورزی و جلوگیری از معطل ماندن بی‌مورد منابع آب و خاک، مقررات ذیل در مورد نحوه زمین‌داری و ترتیب واگذاری و احیاء و بهره‌برداری از اراضی، تصویب و به مرحله اجرا گذاشته می‌شود.»

از متن این ماده، صرف‌نظر از ایرادات حقوقی و نگارشی آن، چند نکته قابل استفاده است؛ اول اینکه از دیدگاه نویسندگان آن، اموال عمومی و منابع ملی، از آن خداوند است که به منظور بهره‌برداری انسان از این مواهب به او واگذار شده است. دوم اینکه، در این ماده برخی از اهداف واگذاری اراضی ملی به اشخاص احصا شده است و این اهداف با اندکی تفاوت در نحوه نگارش، در آیین‌نامه اجرایی این قانون نیز آمده است.

پس از آن و به استناد اختیارات حاصل از مواد ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱، دستورالعمل ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای طرح‌های کشاورزی تولیدی و غیرکشاورزی، تصویب گردید. به موجب مواد ۲ و ۲۱ این دستورالعمل، کمیسیون‌هایی متشکل از اعضای معین در این مواد به منظور بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص طرح‌های تقاضای اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی برای ایجاد و توسعه واحدهای کشاورزی و امور وابسته و نیز ایجاد واحدهای غیرکشاورزی، به صورت جداگانه تشکیل شده است. همچنین مطابق ماده ۲۹ این دستورالعمل، به منظور نظارت بر کلیه طرح‌های واگذاری و تشخیص تعلل از اجرای طرح یا تغییر کاربری طرح یا تخلف از مفاد قرارداد و عذر موجه مجریان طرح‌ها و تصمیم‌گیری در مورد فسخ یا خلع ید از مجریان بر اساس گزارش مدیریت امور اراضی و سایر مراجع ذیصلاح، کمیسیونی در هر استان تحت عنوان کمیسیون نظارت بر اجرای طرح‌ها، تشکیل می‌گردد.

۳. تلاقی عمل حاکمیتی و تصدی‌گری در قرارداد واگذاری اراضی

ماده ۳۳ به وزارت جهاد کشاورزی اجازه داده است تا اراضی جنگلی شمال کشور را تحت شرایط خاصی به صاحبان پروانه چرا در استان‌های گیلان و مازندران از حوزه آستارا تا گلیداغی، کشاورزان جنگل‌نشین و اشخاص حقیقی و حقوقی که طرح‌های توسعه دامداری آن‌ها طبق قانون به تصویب رسیده است، با رعایت برخی شرایط در قالب قرارداد واگذار نماید.

هدف اولیه واگذاری این اراضی تعیین مرز دائم برای جنگل، کم‌کردن مشکلات حفاظت از اراضی جنگلی جلگه‌ای و بهره‌برداری بهینه از اراضی موجود بود. ایجاد درآمد برای وزارت منابع طبیعی از طریق اجاره و فروش، افزایش تولیدات کشاورزی، ایجاد کار برای دامداران سنتی و جنگل‌نشینان و بهره‌برداری از درختان در اراضی جنگلی جلگه‌ای هم از دیگر اهداف واگذاری این زمین‌ها اعلام شده بود (شمس، ۱۳۸۶: ۱۶۳). سؤالی که در این خصوص مطرح است و تعیین آثار

و تبعات حقوقی و اجتماعی این قراردادها در گرو پاسخ به آن می‌باشد، آن است که آیا واگذاری اراضی مذکور توسط دولت یک عمل حاکمیتی محسوب می‌شود یا از باب تصدی‌گری است و یا حالت سوومی متصور است. به نظر می‌رسد که با توجه به ماهیت اراضی موضوع ماده ۳۳ قانون و جایگاه دولت در تصرف این اراضی از یک سو و تقاضای اشخاص حقیقی برای در اختیار گرفتن این اراضی، لازم است در مبنای عمل دولت در واگذاری این اراضی، میان دو وضعیت قبل از انعقاد قرارداد و بعد از انعقاد قرارداد تفکیک قائل شد.

۳-۱. مبنای عمل دولت قبل از انعقاد قرارداد

مهم‌ترین عامل در تعیین نوع عمل دولت در هر اقدام و تصمیم، تعیین جایگاه دولت از نظر میزان اقتدار دولت و گستره اختیار او است. هر اندازه دولت در تصمیم‌گیری و پذیرش درخواست، مبسوط‌الید و مختار باشد، عمل او به عمل حاکمیتی نزدیک‌تر است و هر اندازه وضعیت حقوقی برابر با طرف درخواست داشته باشد، این عمل به قرارداد خصوصی شبیه‌تر است. تعیین میزان این قرابت، ضوابط حاکم بر این تصمیم و اقدام را نیز مشخص می‌کند و موجب می‌شود که عمل در شمول قواعد حقوق عمومی یا مقررات حقوق خصوصی ارزیابی شود.

تصمیم دولت در پذیرش یا رد درخواست دریافت اراضی ملی، از دو ویژگی برخوردار است: اولاً، با در نظر گرفتن اینکه اراضی ملی، متعلق به عموم آحاد جامعه است و به‌عنوان اموال عمومی، تحت مالکیت دولت قرار دارد و دولت به مانند هر مالک دیگری، حق دارد تا نسبت به ارزیابی درخواست متقاضی و صلاحیت او برای دریافت زمین، اظهار نظر کند و همچنین، تشخیص نیاز منطقه به طرح پیشنهادی و وجود ملک متناسب با آن، با دولت است. دولت به‌صورت انحصاری و با اختیار کامل در پذیرش یا رد این درخواست تصمیم‌گیری می‌کند و شرایط مورد نظر خود را به اطلاع متقاضی می‌رساند تا چنانچه با این شرایط، تمایل به دریافت زمین داشته باشد، اعلام نماید. ثانیاً، تصمیم دولت در رد درخواست واگذاری یا تعیین میزان مساحت و موقعیت زمین موضوع واگذاری و هر گونه شرطی که برای اجابت درخواست متقاضی مطرح می‌شود، قطعی و غیرقابل اعتراض است و متقاضی حق ایراد به تصمیم دولت در رد درخواست خود را ندارد.

اختیار دولت در واگذاری اراضی ملی، به‌منظور تأمین منافع عمومی است و این امر، موجب می‌شود برابری طرفین قرارداد که از قواعد حقوق مدنی است، از بین برود. به عبارت دیگر، به‌هم خوردن تعادل قراردادی، نتیجه اقتدار دولت در برابر اشخاص خصوصی است و منشأ این اقتدار، برتری منافع عمومی نسبت به منفعت شخصی است. از بین رفتن تعادل قراردادی طرفین در همین

حد، کافی است تا رابطه حقوقی میان متقاضی واگذاری زمین و دولت را، از شمول قواعد حقوق خصوصی خارج کند و آن را مشمول قواعد حقوق عمومی قرار دهد. ضرورت برابری متعارف طرفین قرارداد از نظر حقوقی، یکی از آثار مهم اصل آزادی قراردادی است. به این معنا که، آزادی قراردادی زمانی معنا پیدا می‌کند که دو طرف از نظر قدرت اظهار نظر و تعیین شروط قرارداد، عرفاً در وضعیت مشابه باشند و برهم خوردن این تعادل به نفع یکی از طرفین قرارداد در حقوق خصوصی، گاه حتی منجر به مخدوش شدن رضای معاملی و قابل فسخ شدن قرارداد می‌گردد (شهیدی، ۱۳۸۴: ۱۷۳).

آزادی قراردادی در حقوق خصوصی، راه عادلانه تأمین نظم در روابط مالی مردم است (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۴۵). لیکن در قراردادهایی که یک طرف آن حاکمیت با تمام اقتدار عمومی قرار دارد و موضوع عقد نیز، اموال عمومی و اراضی ملی است و دولت موظف به رعایت مصالح اجتماعی و منافع عمومی است، قطعاً این آزادی برای طرف عقد وجود نخواهد داشت و او در جایگاه برابری با طرف خود، نخواهد بود و اراده دولت در تعیین شروط قراردادی و اساساً انعقاد عقد، نقش اصلی را دارد. لذا، قواعد حاکم بر این‌گونه قراردادها، قواعد حقوق عمومی و نوع عمل دولت، حاکمیتی است.

۲-۳. مبنای عمل دولت از زمان انعقاد قرارداد

مواد ۸ تا ۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، تعریف و مصادیق اعمال حاکمیت و اعمال تصدی دولت بیان شده است. ویژگی اعمال حاکمیتی را به‌طور خلاصه می‌توان چنین بیان نمود: اعمالی که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. در برابر اعمال حاکمیت، اعمال تصدی دولت قرار دارد. ماده واحده قانون تعیین مرجع دعوی بین افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷، اعمال تصدی را این‌گونه تعریف می‌نماید: «اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد، مانند خرید و فروش املاک، اجاره و امثال آن».

ضمن اینکه با توجه به ماده ۱۱ قانون مذکور می‌توان گفت، اعمال تصدی اعمال مربوط به امور اقتصادی است که دولت متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، از قبیل تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل و نقل و مانند آن. بنابراین ویژگی بارز اعمال تصدی آن است که اولاً، دولت آن‌ها را مشابه شخص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی انجام می‌دهد و ثانیاً اصول و قواعد حاکم بر آن مقررات حقوق خصوصی است نه حقوق عمومی.

البته باید این به این نکته توجه داشت که اعمال تصدی، مربوط به امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی اصولاً باید از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت انجام گیرد و فقط در مواردی که انجام امور تصدی‌های موصوف به شیوه‌های فوق‌الذکر مقدور نباشد، دولت موظف به ایجاد و اداره واحدهای دولتی خواهد بود.

در قراردادهای واگذاری اراضی ملی، اگر چه به موجب آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳، شرایط قرارداد از پیش تعیین شده و طرفین قرارداد در زمان توافق، حق تغییر عمده و اعمال نظر در آن را ندارند، لیکن این امر نمی‌تواند آزادی قراردادی را در این گونه عقود از بین ببرد؛ زیرا، اولاً در موارد دیگری نیز که در حقوق ما پذیرفته شده است و به‌عنوان یک عقد معتبر در حوزه حقوق خصوصی مورد استفاده قرار می‌گیرد، این‌گونه قراردادها رواج دارد و طرفین بر اساس یک متن آماده یا قرارداد نمونه، توافق خود را انشا و اعلام می‌کنند و در اینکه این‌گونه قراردادها معتبر است و طرفین در انعقاد آن آزادی دارند، تردیدی نیست. شاید بتوان حدود این آزادی را در هر مورد، با در نظر گرفتن اوضاع و احوال و نوع مال موضوع معامله یا شخصیت و جایگاه حقوقی طرف قرارداد، به‌عنوان یک آزادی متعارف دانست که تا زمانی که به‌طور کلی و از نظر عرف اقتصادی، اراده یک طرف و آزادی وی را زایل نکرده است، اصل آزادی قراردادی را در آن جاری دانست. از جمله این قراردادها می‌توان به قراردادهای کار و پیمانکاری، قراردادهای تیپ و نمونه یا قراردادهای الحاقی اشاره نمود.

در مرحله احراز صلاحیت و شرایط متقاضی برای واگذاری اراضی ملی، موضوع این است که این اراضی که اصولاً قابلیت واگذاری به اشخاص را ندارد و جزو اموال متعلق به عموم جامعه است، از سوی دولت به متقاضی واگذار گردد یا خیر و به همین منظور، جایگاه دولت در این مرحله جایگاهی برتر است و دولت در ارزیابی مدارک و احراز شرایط متقاضی مختار است؛ به همین مناسبت، در این مرحله، دولت به‌عنوان قدرت عمومی اظهارنظر می‌کند و طرف متقاضی هیچ اختیاری در برابر دولت ندارد و تسلیم تصمیمات دولت است. اما پس از اینکه دولت درخواست شخص برای واگذاری زمین را بررسی نمود و تقاضای وی را از هر جهت قابل پذیرش دانست، اساساً نیازی به اینکه جایگاه حکومت را در زمان انعقاد قرارداد نیز جایگاه حاکمیتی و اراده او در انشای قرارداد را اراده عمومی ناشی از اقتدار بدانیم، وجود ندارد. به بیان دیگر، پس از بررسی مدارک درخواست‌کننده توسط دولت و پذیرش درخواست وی، اراده حاکمیت برای واگذاری اراضی ملی، اعلام گردیده و در واقع، این حکومت است که عقد را ایجاب می‌کند و شرایط خود را برای واگذاری

زمین، به موجب قرارداد از پیش تعیین شده به طرف دیگر اعلام می نماید و چنانچه وی این ایجاب و پیشنهاد را بپذیرد، عقد کامل می گردد.

با این وصف، مفاد قراردادهای واگذاری اراضی ملی نیز، رنگ و بوی عقود خصوصی را به خود می گیرد و از قراردادهای اداری که دولت به عنوان قدرت عمومی در آن ها وارد می شود، فاصله می گیرد و نوع عمل دولت در انعقاد قرارداد واگذاری، از نوع اعمال تصدی است.

۴. ماهیت قراردادهای واگذاری

از توجه به مواد ۳۲ و ۳۳ و ۳۷ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع و مواد ۳۱ و ۳۲ آیین نامه اجرایی قانون واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران، مشخص می شود که قانون گذار قراردادهای واگذاری اراضی ملی را در قالب عقد اجاره پذیرفته و احکام و آثار عقد اجاره را در این واگذاری ها اعمال کرده است. اما با توجه به ماهیت اراضی ملی و جایگاه دولت در تصرف و تصدی این اراضی و اهداف قانون گذار از واگذاری اراضی مذکور، ملاحظه می شود که وضعیت و آثار و شرایط قرارداد اجاره اراضی ملی تا حدی با قراردادهای اجاره ای که اشخاص میان خود منعقد می کنند، متفاوت است.

برای روشن شدن این تفاوت لازم است ارکان عقد اجاره را یک به یک بررسی کنیم. به موجب ماده ۴۶۶ قانون مدنی: «اجاره عقدی است که به موجب آن مستأجر مالک منافع عین مستأجره می شود. اجاره دهنده را موجر و اجاره کننده را مستأجر و مورد اجاره را عین مستأجره گویند». این تعریف از فقه گرفته شده است؛ صاحب جواهر، اجاره را عقدی می داند که برای انتقال منفعت در مقابل عوض تشریح شده است. (نجفی، ۱۴۳۰: ۱۴۱). آیت الله سید ابوالقاسم خویی اجاره را به تملیک عمل یا منفعت در برابر عوض تعریف کرده است (خویی، ۱۳۶۴: ۹) و سید کاظم یزدی، با تعریف اجاره به تملیک عمل یا منفعت در برابر عوض اضافه کرده است که ممکن است گفته شود حقیقت اجاره تسلیط بر عین برای انتفاع از منفعت در برابر عوض است (طباطبایی یزدی، ۱۴۱۷: ۷). حقوق دانان نیز با ملاحظه مواد قانون مدنی، اجاره را چنین تعریف می کنند: اجاره عقدی است که به موجب آن مستأجر، در برابر مالی که به موجر می پردازد، برای مدت معین مالک منافع عین مستأجره می شود (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۴۵). بنا بر تعریفی که قانون مدنی از اجاره اشیا می نماید، عقد اجاره سه رکن اساسی دارد: موجر، مستأجر و مال مورد اجاره؛ در تدوین قرارداد اجاره واگذاری اراضی ملی نیز، تقریباً ارکان سه گانه ذکر شده در تعریف قانونی عقد اجاره مطرح شده است، اما با ویژگی ها و شرایط خاصی که تا حدی آن را از عقد اجاره قانونی متمایز می کند. ماده ۱۶ آیین نامه اجرایی ماده ۳۳ به صراحت از وزارت

جهاد کشاورزی به عنوان موجر نام برده شده است. لذا در این قراردادها، دولت در جایگاه موجر ظاهر می شود و اراضی ملی و دولتی را در اجرای مقررات به اشخاص اجاره می دهد.

رکن نخست، وجود موجر به عنوان مالک منفعت مورد اجاره می باشد؛ بنا بر حکم ماده ۴۷۳ قانون مدنی، لازم نیست موجر مالک عین مستأجره باشد، لیکن برای صحت عقد اجاره، باید مالک منافع آن باشد. با وصف حاضر، دولت به عنوان مالک عین و منافع اموال عمومی و منابع ملی و به حکم قانون، اختیار قانونی اداره اراضی ملی را دارد و می تواند این گونه اموال را بر اساس مقررات به اجاره واگذار نماید. لذا، حکم مندرج در ماده ۴۷۳ قانون مدنی در خصوص ضرورت مالکیت موجر بر منافع مال مورد اجاره در خصوص اجاره اراضی ملی به این نحو قابل تفسیر است که مالکیت دولت بر اموال عمومی و منابع ملی، مالکیت در معنایی است که در تبیین مفهوم مالکیت عمومی بیان گردید و به این ترتیب، شرط مالکیت موجر بر منافع مال مورد اجاره در خصوص قراردادهای واگذاری اراضی ملی، محقق است.

دولت به مانند هر شخص حقوقی دیگر، اعمال حقوقی خود را توسط نمایندگان خود انجام می دهد و سازمان های دولتی و مؤسسات عمومی که تشکیل و ترکیب و اختیارات آنها را قانون مشخص می کند، نماینده دولت محسوب می گردند. در این خصوص نیز، واگذاری اراضی ملی از طریق کمیسیون های موضوع مواد ۲ و ۲۱ دستورالعمل ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای طرح های کشاورزی تولیدی و غیرکشاورزی مصوب ۱۳۸۵/۱/۲۱ وزارت جهاد کشاورزی، انجام می شود و نظارت بر نحوه اجرای طرح و رسیدگی به تخلف یا تعلل مستأجر از مفاد قرارداد، بررسی عذر موجه مجریان طرح ها و تعیین درصد انجام شده طرح های مزبور، توسط هیئتی تحت عنوان هیئت نظارت که به موجب ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع، در هر استان تشکیل می گردد، صورت می گیرد.

رکن دوم، وجود مستأجر است؛ در قراردادهای خصوصی و عقود اجاره موضوع قانون مدنی، هر شخصی که اهلیت تمتع و استیفا از حقوق مدنی را داشته باشد، می تواند طرف عقد قرارداد واقع گردد و اجاره نیز به عنوان یکی از عقود معین، مشمول این قاعده است. اما به موجب ماده ۷ دستورالعمل ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای طرح های کشاورزی تولیدی و غیرکشاورزی، علاوه بر شرط اهلیت مذکور در ماده ۱۹۰ قانون مدنی، شرایط دیگری نیز برای متقاضیان واگذاری و بهره برداری از اراضی ملی در نظر گرفته شده است؛ مانند شرط سن بالای ۱۸ سال و تأهل برای اعضای انانث شرکت های متقاضی دریافت زمین و داشتن کارت پایان خدمت سربازی برای اعضای ذکور این شرکت ها یا عدم اشتغال دولتی اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل این شرکت ها. با این وصف، به موجب بند ۱ قسمت الف ماده ۷ دستورالعمل مذکور، هر فرد حقیقی یا

شخص حقوقی که دارای شرایط مقرر در ماده ۷ باشد، می‌تواند متقاضی دریافت زمین از اراضی ملی باشد که پس از واگذاری زمین به وی، به‌عنوان مستأجر تلقی می‌گردد.

رکن سوم، عین مستأجره است؛ اموال موضوع اجاره در واگذاری اراضی ملی همان است که در اموال قابل واگذاری از انفال بیان شد. اما به‌موجب ماده ۴ دستورالعمل فوق، اراضی قابل واگذاری برای اجرای طرح‌های کشاورزی و تولیدی، اراضی موضوع ماده ۳۱ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی و ماده ۷۵ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت است که به‌صورت اجاره واگذار می‌گردد. اما قسمت اخیر ماده ۴ از اراضی موضوع ماده ۱۰۸ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۸ نام برده و به تجویز از ماده ۱۰۸، این اراضی را قابل واگذاری از طریق بیع اعلام نموده است. بدین معنا که پس از واگذاری اراضی مذکور با عقد اجاره، دولت اختیار دارد این اراضی را به مستأجرین بفروشد و وجه آن را در اقساط حداکثر پنج‌ساله دریافت نماید. لیکن به نظر می‌رسد با تصویب قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی در ۱۳۸۹/۹/۲۳ و به‌موجب تبصره ۲ ماده ۹ این قانون به‌عنوان مصوبه مؤخر بر دستورالعمل مذکور، حکم مندرج در قسمت اخیر ماده ۴ دستورالعمل مبنی بر تجویز بیع اراضی ملی نسخ شده باشد و در حال حاضر، مستند قانونی برای فروش اراضی ملی به مستأجرین وجود ندارد. در ماده ۲۶ دستورالعمل، اراضی واگذاری در قالب طرح‌های غیرکشاورزی صرفاً به‌صورت اجاره بوده و قید اضافی تجویز بیع مذکور در ماده ۴ در خصوص این اراضی وجود ندارد. ضمن اینکه واگذاری این اراضی برای مصارف غیرکشاورزی، منوط به ارائه طرح مصوب و موافقت اصولی یا جواز تأسیس از دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط است.

موضوع مهم در عقد اجاره، مدت آن است. به‌موجب ماده ۴۶۸ قانون مدنی «در اجاره اشیا باید مدت اجاره معین شود، و الا اجاره باطل است.» چون منفعت به تدریج از عین به دست می‌آید، راه طبیعی برای تعیین مقدار منفعت، اشاره به مدتی است که در طول آن می‌توان از عین استفاده کرد و به همین دلیل، قانون مدنی مجهول بودن مدت اجاره را از موارد بطلان اجاره دانسته است. (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۳۸۳). بر اساس ماده ۱۲ دستورالعمل، مدت اجاره اراضی منابع ملی و دولتی واگذار شده موضوع ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی و ماده ۷۵ قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت، حداقل پنج سال و حداکثر سی سال تعیین می‌شود و هر پنج سال یک‌بار در صورت معتبر بودن جواز تأسیس یا موافقت اصولی یا اجرای تعهدات، تمدید می‌گردد. به‌موجب تبصره ۱ این ماده، مدت اجاره اراضی واگذار شده در اجرای ماده ۳۱ آیین‌نامه اجرایی، حداقل یک سال و حداکثر پانزده سال تعیین می‌شود و هر سه سال یک‌بار قابل تمدید است و میزان اجاره بها نیز در هر سه سال تعدیل خواهد شد. لیکن

بر اساس ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی موضوع مواد ۳۱ و ۳۴ و تبصره ۴ ماده ۳۷ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مدت قراردادهای اجاره منابع ملی با توجه به جهات فنی و اقتصادی طرح‌های مربوط، تعیین می‌شود. در صورتی که مدت قرارداد کمتر از سی سال تعیین شود، تمدید آن تا سی سال به تشخیص وزارت کشاورزی، منوط به اجرای طرح در مدت اولیه قرارداد می‌باشد. با توجه به مؤخرالتصویب بودن دستورالعمل نسبت به آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۱ قانون، به نظر می‌رسد در حال حاضر امکان تمدید قراردادهای اجاره اراضی واگذار شده برای امور کشاورزی و تولیدی موضوع ماده ۳۱ قانون و تبصره ۱۱ دستورالعمل، تا سی سال وجود نداشته باشد و به موجب حکم تبصره ماده ۱۱ دستورالعمل، ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۱، نسخ شده باشد. به این ترتیب، اراضی واگذاری به سازمان‌های دولتی و نیز اراضی که برای مصارف غیرکشاورزی واگذار می‌شود، به صورت طولی‌المدت و با اجاره سی‌ساله قابل واگذاری است و زمین‌هایی که در اجرای ماده ۳۱، به منظور اجرای طرح‌های کشاورزی و تولیدی واگذار می‌شود، حداکثر تا پانزده سال به اجاره واگذار می‌شود. همچنین طبق ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۱، مدت اجاره اراضی مورد نیاز سازمان تربیت بدنی ایران، بدو سال است و در صورت اجرای طرح با توجه به نوع تأسیسات و نحوه استفاده از آن، تا حداکثر سی سال، توسط وزارت کشاورزی تمدید خواهد شد. به موجب ماده ۱۶ نیز، مدت اجاره اراضی جنگلی و مراتع غیرمشجری که قبل از تاریخ ۱۳۴۸/۱/۲۰، به باغ یا زمین زراعی یا محل سکونت و کسب‌وکار تبدیل شده است، سی سال از تاریخ عقد قرارداد خواهد بود.

رکن دیگر، اجاره‌بهاست. وجود اجاره‌بها یکی از ارکان عقد اجاره است و اگر منافع به رایگان تملیک شود یا مالک، بدون عوض دیگری را مسلط بر انتفاع از مال خود سازد، آنچه واقع شده اجاره نیست و اگر مقصود دو طرف، انعقاد اجاره بدون عوض باشد، باید آن را باطل شمرد. (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۳۹۰). در قراردادهای واگذاری اراضی ملی نیز، اجاره‌بها به موجب ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۱ قانون واگذاری و احیای اراضی و بر اساس نظر کمیسیون مربوط و ارجاع به کارشناس و با لحاظ نوع بهره‌برداری از زمین، تعیین می‌شود و جز در نحوه تعیین مبلغ، تفاوت عمده‌ای با آنچه در قانون مدنی بیان شده است ندارد.

۵. رویه قضایی در رسیدگی به شکایت از تصمیمات دولت در رابطه با واگذاری اراضی ملی

همانگونه که گفته شد، هر تصمیمی که دولت قبل از انعقاد قرارداد و در مرحله بررسی و احراز صلاحیت متقاضی برای واگذاری زمین اتخاذ می‌کند، چون به استناد قدرت عمومی است و این اعمال جزو اعمال حاکمیتی محسوب می‌شوند، اصولاً قابل ایراد و اعتراض نیستند و هیچ مرجع قضایی صلاحیت رسیدگی به تصمیم دولت در رد درخواست واگذاری زمین را ندارد. لیکن، پس از

انعقاد قرارداد اجاره، نظارت بر اجرای مفاد قرارداد و اتخاذ تصمیم در خصوص فسخ یا تمدید قرارداد و نیز بررسی جهات موجه تأخیر در تکمیل طرح به موجب ماده ۳۳ بر عهده هیئت نظارت است و هیئت نظارت در جایگاه موجه در صورت احراز تخلف مستأجر از مفاد قرارداد اقدام به فسخ اجاره می‌نماید. با توجه به اینکه جایگاه تصمیمات دولت در این مرحله از قرارداد تابع قواعد حقوق خصوصی است و عمل هیئت نظارت در فسخ قرارداد، از اعمال تصدی است، هر تصمیمی راجع به فسخ اجاره از جانب هیئت نظارت اتخاذ گردد، از جمله اعمال تصدی دولت بوده و بر مبنای عقد اجاره و تابع قواعد حاکم بر قراردادها است؛ لیکن، با توجه به اینکه اراضی موضوع این قرارداد، جزو اموال عمومی هستند و به موجب اصل ۴۵ قانون اساسی متعلق، دولت به سبب تعلق این اموال به جامعه، آن‌ها را در اختیار دارد و تفسیر رابطه حقوقی و قراردادی دولت با مستأجر این اراضی بر مبنای قواعد حاکم بر عقد اجاره، موجب خروج این اراضی از سلطه و اختیار حاکمیت و تغییر ماهیت این اموال نمی‌گردد، و از سوی دیگر مرجع تصمیم‌گیرنده در خصوص تشخیص تخلف مستأجر از مفاد قرارداد و فسخ قرارداد اجاره، یک مرجع دولتی است و هیئت نظارت به عنوان یکی از کمیسیون‌های موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت بوده و آرای این هیئت قابل اعتراض و شکایت در دیوان عدالت اداری است.

پس از اعتراض به آرای هیئت نظارت در دیوان عدالت اداری، به تجویز ماده ۶۳ قانون دیوان، رسیدگی نسبت به تصمیمات مذکور هم از لحاظ بررسی ایرادات شکلی رأی مانند نحوه تشکیل جلسه رسیدگی در هیئت و تعداد اعضای لازم برای صدور رأی و رعایت مواعد قانونی، و هم از نظر رسیدگی به ایرادات مانند عذر موجه مستأجر در عدم ایفای تعهدات قراردادی، در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. به این نحو که چنانچه دیوان، رأی معترض عنه را از جنبه شکلی یا ماهوی واجد ایراد تشخیص دهد، می‌تواند با ذکر موارد ایراد رأی آن را نقض نماید و هیئت نظارت مکلف است در رسیدگی بعدی، موارد مذکور در رأی دیوان را لحاظ نماید. به عنوان نمونه، دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۵۵۳۰۰۳۴۸ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ شعبه هفتم بدوی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آرای هیئت نظارت ماده ۳۳ قابل توجه است.

شعبه مزبور با این استدلال که مستفاد از ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، دیوان عدالت مرجع رسیدگی به اعتراض و شکایت اشخاص از تصمیمات و آرای مراجع شبه قضایی و کمیسیون‌های تصمیم‌گیرنده در موضوعات تخصصی است و تا زمانی که اختلاف، در این کمیسیون‌ها طرح و رسیدگی نشده

باشد و نظر کمیسیون در این خصوص اعلام نگردد، دیوان عدالت صلاحیت ورود در ماهیت اختلاف را ندارد، مبادرت به صدور قرار رد شکایت نموده و این رأی در شعبه سوم تجدیدنظر تأیید شده است. در ماهیت امر نیز، شعب دیوان به موجب آرای متعدد، در صورتی که مستأجر در مدت قرارداد به تعهدات قراردادی عمل نکرده باشد و طرح موضوع واگذاری را بر اساس آنچه در قرارداد مقرر گردیده است، تکمیل ننماید و دلیل و عذر موجهی نیز در توجیه تخلف خود و عدم تکمیل طرح در مدت قرارداد ارائه نکند، اقدام هیئت نظارت در فسخ قرارداد را تأیید و ابرام نموده‌اند. در مواردی نیز که اقدامات مستأجر در مدت قرارداد به نحو قابل ملاحظه‌ای، تلاش وی برای اجرای تعهدات قراردادی را توجیه نماید یا از سوی مستأجر، عذر موجهی در توضیح و توجیه تأخیر در تکمیل قرارداد اقامه گردد، شعب دیوان بر اساس اختیار حاصل از ماده ۳۳ یا به دلیل عدم توجه هیئت نظارت به دلایل و معاذیر مستأجر، رأی هیئت را نقض و موضوع را جهت اعطای مهلت مناسب یا تمدید مدت قرارداد به هیئت اعاده نموده‌اند. از جمله معاذیر موجه می‌توان به عدم امکان تأمین قطعات صنعتی لازم برای تکمیل طرح به دلیل تحریم‌های اعمال شده بر کشور یا صادر نشدن جواز بهره‌برداری از آب در طرح‌هایی که بهره‌برداری از آن مستلزم تأمین منبع آب است، اشاره نمود. در این خصوص می‌توان به دادنامه‌های شماره ۷۹۴ مورخ ۹۶/۴/۲۷ و ۴۵۹ مورخ ۹۵/۱۱/۱۷ شعبه یازدهم دیوان عدالت اداری اشاره نمود؛ به موجب دادنامه شماره ۷۹۴، اقدام هیئت نظارت در فسخ قرارداد اجاره به این دلیل که بر اساس گزارش عوامل نظارتی هیئت، پیشرفت فیزیکی طرح حدود ۴۵ درصد تعیین شده و از سوی مستأجر، دلیلی در توجیه این تعلل ارائه نشده است و این امر به موجب قرارداد اجاره، از موارد تخلف قراردادی و ایجاد حق برای هیئت نظارت در فسخ قرارداد ذکر شده است و استناد به عدم پرداخت تسهیلات بانکی نیز به این دلیل که هیئت نظارت بر اساس قرارداد تعهدی در تأمین مالی طرح نداشته و چنین شرطی نیز در قرارداد به‌عنوان شرط، پیش‌بینی نشده است، مورد تأیید قرار گرفته است. در دادنامه دیگر، با توجه به اینکه تأمین قطعات کارخانه تولید کاغذ، نیازمند واردات این قطعات از خارج بوده و این امر، با توجه به تحریم ایران از نظر صنعتی و محدودیت‌های اقتصادی در مرادوات مالی با کشور تولیدکننده این قطعات، با ارائه اسناد و مدارک مثبت این امر از سوی مستأجر بر شعبه دیوان ثابت شده است و با این وصف، ایشان تعللی در اجرای مفاد قرارداد نداشته و عدم تکمیل طرح را نمی‌توان به وی منتسب نمود و وی را متخلف تلقی کرد، رأی هیئت نظارت را نقض و موضوع را جهت اعطای مهلت مناسب یا تمدید قرارداد با لحاظ شرایط موجود کشور، به هیئت نظارت اعاده نموده است.

با این وصف می‌توان گفت، در هر مورد با توجه به وضعیت قرارداد و نوع طرح و میزان اقدامات مستأجر در راستای اجرای مفاد قرارداد، تصمیم شعب دیوان عدالت در پذیرش عذر مستأجر یا تأیید تصمیم هیئت نظارت متفاوت است.

نتیجه

در نظام حقوقی ایران که بر اساس احکام اسلام پی‌ریزی شده است، اموال عمومی و اراضی ملی در اختیار حاکم اسلامی به‌عنوان متولی اداره این اموال است تا ضمن محافظت از این اموال، منافع و عواید حاصل از آن‌ها را به‌نحوی مدیریت کند که در نهایت به نفع عموم مردم جامعه تمام شود. دولت به مانند هر مالک دیگری و البته با رعایت غبطه و صلاح جامعه و با هدف تحصیل منفعت عمومی و حفظ و حراست از اراضی ملی، به تجویز قانون اقدام به واگذاری این اراضی به اشخاص متقاضی می‌کند. واگذاری اراضی ملی به اشخاص در قالب قرارداد به نوعی تلاقی مفاهیم دو حوزه حقوق عمومی و حقوق خصوصی محسوب می‌شود. مبنای عمل دولت، قبل از پذیرش درخواست واگذاری و تا پیش از انعقاد قرارداد، از اعمال حاکمیت و بر مبنای اقتدار عمومی است و پس از موافقت با درخواست متقاضی این واگذاری‌ها، در قالب عقد اجاره صورت می‌گیرد و مبنای آن، تصدی‌گری دولت است. قرارداد منعقد در این خصوص، تابع قواعد عقد اجاره بوده و دولت در این قراردادها در جایگاه برابر با طرف خود قرار دارد و لذا، ضوابط حاکم بر عقود خصوصی بر این توافق حاکم است؛ البته اراده طرفین قرارداد به‌وسیله رعایت مصلحت و منفعت عمومی مقید می‌شود و بر این مبنای، متن توافق به‌صورت قرارداد الحاقی تنظیم و تصویب شده است و طرفین اختیار تغییر در مفاد آن را ندارند.

منابع

فارسی

- امامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۹۰)، حقوق اداری، چاپ چهاردهم، تهران: نشر میزان.
- انصاری، مسعود و محمدعلی طاهری (۱۳۸۴)، دانشنامه حقوق خصوصی، جلد سوم، تهران: نشر محراب فکر.
- بشیری، عباس و ابوالحسن میرزایی (۱۳۹۳)، حقوق کاربردی اراضی در ایران، چاپ سوم، تهران: انتشارات جنگل.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۵)، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش.
- شمس، احمد (۱۳۸۶)، نظام حقوقی اراضی ملی شده، چاپ سوم، تهران: نشر دادگستر.
- شهیدی، مهدی (۱۳۸۴)، تشکیل قراردادها و تعهدات، چاپ چهارم، تهران: انتشارات مجد.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۶)، عقود معین، چاپ ششم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۴)، اموال و مالکیت، چاپ دهم، تهران: نشر میزان.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۰)، قواعد عمومی قراردادها، چاپ پنجم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کرمی، حامد (۱۳۹۳)، مبانی و اصول حاکم بر اموال عمومی در حقوق ایران و فرانسه، رساله دکتری، دانشگاه تهران.
- گرچی، علی اکبر (۱۳۹۶)، مبانی حقوق عمومی، چاپ ششم، تهران: انتشارات جنگل.
- کنعانی، محمد طاهر (۱۳۹۲)، تملک اموال عمومی و مباحثات، چاپ دوم، تهران: نشر میزان.
- محقق داماد، سیدمصطفی (۱۳۹۲)، قواعد فقه بخش مدنی، چاپ سیزدهم، تهران: انتشارات سمت.
- منتظری، حسینعلی (۱۳۸۶)، مبانی حکومت اسلامی، قم: انتشارات سرای.
- موسوی مقدم، محمد (۱۳۸۹)، تغییر کاربری اراضی، چاپ سوم، تهران: نشر مؤلف.
- مولایی، آیت (۱۳۹۳)، قراردادهای اداری، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- میرزایی، علیرضا (۱۳۹۶)، مراجع تشخیص اراضی موات، چاپ سوم، تهران: انتشارات بهنامی.

عربی

- حر عاملی، محمد بن حسن (۱۴۱۶ق)، وسایل الشیعه الی تحصیل مسائل الشریعه، قم: مؤسسه آل البیت.
- خوئی، ابوالقاسم (۱۳۶۴)، مستند العروه الوثقی، قم: نشر لطفی.
- زین الدین عاملی (بی تا)، مسالک، جلد دوم، قم: چاپ مکتبه بصیرتی.
- شیخ مفید، ابی عبد الله محمد بن محمد (بی تا)، المقنعه، قم: جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.
- طباطبایی، محمدحسین (۱۳۹۶)، تفسیر المیزان، قم: انتشارات دارالفکر.
- کلینی، محمد بن یعقوب (۱۴۰۷ق)، الکافی، تهران: دارالکتب الاسلامیه.
- محقق حلی (۱۳۷۴)، شرایع الاسلام فی مسائل الحلال و الحرام، چاپ ششم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- مظفر، محمدرضا (۱۳۸۶)، اصول فقه، قم.
- میرزای قمی، ابوالقاسم بن محمد حسن (۱۳۸۷)، قوانین الاصول، تهران: مکتبه العلمیه الاسلامیه.

- نجفی، محمدحسن (۱۴۳۰ق)، جواهر الکلام فی شرح شرایع الاسلام، بیروت: دار احیاء التراث العربی.
- یزدی، سیدمحمدکاظم (۱۴۱۷ق)، العروه الوثقی، دوره شش جلدی، قم: مؤسسه النشر الاسلامیه.

آراء قضایی

- دادنامه شماره ۰۳۴۸۰۰۹۵۵۳۰۹۹۷۰۹۲۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ شعبه هفتم دیوان عدالت اداری.
- دادنامه های شماره ۷۹۴ مورخ ۹۶/۴/۲۷ و ۴۵۹ مورخ ۱۱/۱۷/۹۵ شعبه یازدهم دیوان عدالت اداری.

انگلیسی

- Lavaille (1996); Available at: [www. bideug-deja. net](http://www.bideug-deja.net); Last visited: 2014/07/16.