

ماهیت پروانه مرتع‌داری؛ نقدی بر دادنامه شماره ۱۴۰۳۰۷۳۹۰۰۰۳۵۵۹۷۶۲ شعبه ۸ دادگاه عمومی حقوقی شهرستان اردبیل

مهدی هادی (نویسنده مسئول)

دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

mehdihadi@ut.ac.ir

فرشاد احمدی حصار

کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشکدگان فارابی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

F.Ahmadi.Hesar@gmail.com

محمدحسین قیاسی

کارشناسی ارشد حقوق مالکیت فکری، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

mghiasi1988@gmail.com

چکیده

این پژوهش با تمرکز بر ماهیت پروانه مرتع‌داری و با نقد دادنامه شماره ۱۴۰۳۰۷۳۹۰۰۰۳۵۵۹۷۶۲ شعبه هشتم دادگاه عمومی حقوقی اردبیل و دادنامه شماره ۱۴۰۳۱۳۹۰۰۰۲۹۲۹۵۸۶ شعبه ششم دیوان عدالت اداری، می‌کوشد نسبت حقوق اداری و حقوق خصوصی را در بهره‌برداری از مراتع روشن کند. ادعای محوری مقاله آن است که پروانه مرتع‌داری ماهیت حق مالی با شرایط ویژه را دارد. این حق مالی قائم به شخص است، به ارث نمی‌رسد، در زمان استفاده از مرتع تنها یک حق انحصاری در چرای دام البته در حدود تعداد دام تعیین‌شده توسط دولت، به دارنده پروانه اعطا می‌کند اما در صورت قرار گرفتن در طرح‌های عمرانی این حق مالی خاص، قهراً به وجه نقد تبدیل می‌گردد. دادگاه عمومی حقوقی خود راساً می‌بایست اقدام به احراز ماهیت پروانه مرتع‌داری نماید و نمی‌توان در این خصوص به تصمیم و رأی شعب دیوان عدالت اداری استناد کند. بر این اساس با بهره‌گیری از روش توصیفی تحلیلی و استفاده از داده‌های کتابخانه‌ای و نگاهی به رویه قضایی تلاش کرده است، رویکردی مناسب در رسیدگی به دعاوی مشابه را فراهم کند. وجود جنبه‌های عمومی پروانه مرتع‌داری و شرایط خاص آب و هوایی و مرتعی کشور اهمیتی دوچندان در پرداختن به این موضوع را توجیه می‌کند.

کلیدواژه: پروانه مرتع‌داری، حق چرای دام، حق مالی، اجرت‌المثل، وارث.

The Legal Nature of Grazing Licenses; A Critique of Judgment No. 140307390003559762 Issued by Branch 8 of the General Court of Law of Ardabil County

Abstract

This research, focusing on the nature of the rangeland grazing license and critically examining Judgment No. 140307390003559762 issued by Branch 8 of the General Court of Law of Ardabil and Judgment No. 140031390002929586 rendered by Branch 6 of the Court of Administrative Justice, seeks to elucidate the relationship between administrative law and private law in the utilization of rangelands. The central thesis of the article posits that the rangeland grazing license possesses the nature of a financial right with special characteristics. This financial right is personal to the holder, is non-hereditary, and during the period of rangeland use, grants to the license holder only an exclusive right to graze livestock, within the limits of the number of animals determined by the state. However, should the rangeland be incorporated into development projects, this specific financial right is consequently converted into cash. The General Court of Law is required to independently ascertain the nature of the rangeland grazing license and cannot, in this regard, rely upon the decisions or rulings of the branches of the Court of Administrative Justice. Accordingly, employing a descriptive-analytical method and utilizing library-based data, while also considering judicial practice, this study endeavors to provide an appropriate approach for adjudicating similar lawsuits. The existence of public law dimensions inherent in the rangeland grazing license, coupled with the country's specific climatic and rangeland conditions, justifies the heightened importance of addressing this subject matter.

Keywords: Rangeland Grazing License, Right of Livestock Grazing, Financial Right, Reasonable Compensation, Heir

مقدمه

پروانه مرتع‌داری به اشخاص حقیقی یا حقوقی واجد شرایط اجازه می‌دهد مطابق طرح مصوب مرتع‌داری، در حدود ظرفیت برد اکولوژیک و با رعایت الزامات فنی، حفاظتی و زیست‌محیطی از مرتع برای چرای دام و انجام اقدامات اصلاحی و زراعی بهره‌برداری کنند. مرجع صلاحیت‌دار صدور این پروانه سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور است که از طریق ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان‌ها، پس از انجام ارزیابی‌های کارشناسی، تعیین ظرفیت چرا، تصویب طرح، اخذ تعهدات حفاظتی و احراز اهلیت بهره‌بردار، نسبت به اعطا، تمدید، تعلیق یا لغو پروانه اقدام می‌کند. با وجود این چارچوب نسبتاً روشن در سطح مقررات شکلی، درباره اثر حقوقی پروانه و حدود استنادی دارنده آن، در دکتترین حقوقی اتفاق نظر وجود ندارد. پرسش اصلی این است که دارنده پروانه در تعارض‌های عملی تا چه اندازه و از چه سنجی می‌تواند به پروانه خود تکیه کند و ماهیت آن چیست؟ آیا پروانه صرفاً یک اجازه اداری مقید و قابل تعلیق است که منفعتی شخصی و عینی ایجاد نمی‌کند، یا باید آن را واجد آثاری فراتر دانست که امکان استناد قضایی مستقل و مطالبه حمایت‌های مالی و حقوقی را فراهم می‌سازد؟ این تردید نظری، در عمل نیز بازتاب یافته است. دادنامه مورد نقد، با اتخاذ قرائتی موسّع، اثر پروانه مرتع‌داری را به منزله ایجاد حق مالی برای دارنده، تلقی کرده و حکم خویش را بر این بنیاد استوار نموده است. پرسش اساسی مقاله بر همین نکته استوار است. به واقع ماهیت پروانه مرتع‌داری چیست؟ پاسخ به این سوال ما را در مسیر قرائت و نقد و توجیه دادنامه کمک خواهد نمود. پیش از این صاحب‌نظران حقوقی به این مهم نپرداخته اند و در حوزه مباحث حقوقی اثری خاص نگارش نگردیده است. دادنامه مورد نقد از منظر دیگری نیز محل بحث است. آیا ایجاد حق مالی برای دارنده پروانه مرتع‌داری به معنای امکان وی در مطالبه اجرت‌المثل از متصرف مرتع است؟ با توجه به وجود دعاوی پرتکرار در این مورد، یافتن پاسخی روشن برای این سوالات، می‌تواند بر صدور آرای متقن کمک شایانی نماید. با توجه به اینکه احراز حق مالی برای دارنده پروانه مرتع‌داری^۱ توسط دیوان عدالت اداری صورت گرفته است. ابتدا عین دادنامه‌های صادره از شعب شش دیوان عدالت اداری و هشت دادگاه عمومی حقوقی اردبیل آورده شده و در ادامه ابتدا جایگاه آرای صادره از شعب دیوان عدالت اداری بر محاکم حقوقی بررسی شده و در ادامه فلسفه اعطای پروانه چرا و رابطه آن با حقوق قابل تصور دارنده پروانه بر منافع مرتع بررسی می‌شود.

متن رای

شماره پرونده: ۱۴۰۳۰۷۹۲۰۰۰۳۶۲۹۸۴

شماره دادنامه: ۱۴۰۳۰۷۳۹۰۰۰۳۵۵۹۷۶۲

خواهان‌ها:

۱. آقای ر. ع

۲. آقای الف. ع با وکالت آقای م. ص

خوانده: آقای م. ع با وکالت آقای م. ع

شعبه ۸ دادگاه عمومی حقوقی شهرستان اردبیل

خواسته‌ها:

۱. مطالبه خسارت دادرسی

۲. مطالبه اجرت‌المثل اموال

«رای دادگاه»

در خصوص دعوی آقایان ۱. ر. ع ۲. آقای الف. ع با وکالت آقای م. ص به طرفیت آقای م. ع با وکالت آقای م. ع به خواسته مطالبه اجرت‌المثل ایام تصرف نسبت به بیلاق چایپا کریم خان تحت پلاک ثبتی ۵۴۱ ثبتی بخش ۳ اردبیل از تاریخ ۱۳۹۱ لغایت ۱۴۰۲ به مدت ۱۲ سال و از حیث ابطال تمبر و به جهت مشخص نبودن میزان خواسته، مستند به بند ۱۴ ماده ۱۳ قانون وصول برخی از

^۱ که به آن پروانه نیز می‌گویند.

درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین با احتساب کلیه خسارات دادرسی؛ اجمالاً بدین شرح، وکیل خواهان‌ها در دادخواست تقدیمی چنین اظهار داشته، خواننده از سال ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۲ و به مدت ۱۲ سال کل بیلاق چایپا کریم خان تحت پلاک ثبتی ۵۴۱ ثبتی بخش ۳ اردبیل را که بر اساس دادنامه شماره ۱۴۰۰۳۱۳۹۰۰۲۹۲۹۵۸۶ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۰۶ شعبه ششم دیوان عدالت اداری متعلق به وراث مرحوم ب. ع بوده را با زور و تزویر، بهره برداری و از پرداخت حقوق موکلین خودداری و نیز مانع از حضور و بهره برداری وراث مرحوم گردیده است و لذا خواهان‌ها به شرح ستون خواسته، تقاضای رسیدگی و صدور حکم را نموده‌اند؛ دادگاه با عنایت جمیع اوراق و محتویات پرونده و ملاحظه اسناد و مدارک ابرازی و استماع اظهارات وکیل خواهان‌ها و نظر به اینکه اولاً: خواهان مدعی هستند کل بیلاق موضوع دعوی معروف به بیلاق چایپا کریم خان تا زمان فوت مورث موکلین در تصرف وی بوده و برای استفاده از آن دارای پروانه چرا بوده و با فوت وی ایشان به عنوان ورثه و بصورت قهری مالک حق مزبور شده‌اند، لیکن دادگاه اعلام می‌دارد که حق چرا به عنوان یکی از اقسام حق انتفاع و قائم به شخص می‌باشد و با فوت دارنده حق به وراث وی منتقل نمی‌گردد، مگر آنکه منابع طبیعی و آبخیزداری به عنوان متولی امر برای ورثه دارنده پروانه چرا و با فوت وی اقدام به صدور پروانه چرا نماید که در مانحن فیه متعاقب فوت مورث خواهان‌ها این امر مفقود بوده است، ولی علیرغم این موضوع، شعبه ششم دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۱۴۰۰۳۱۳۹۰۰۲۹۲۹۵۸۶ اعلام داشته که «حق استفاده مرحوم ب. ع جزء ماترک وی محسوب و به کلیه فرزندان قابل انتقال است» و رای مذکور تایید قطعیت یافته که دلالت بر آن دارد که وراث مرحوم بالای عالی مراد بعد از فوت وی دارنده حق انتفاع و بهره برداری از بیلاق مورد ترافع هستند و اگر چه وکیل خواننده در لایحه ارسالی و در مقام دفاع به این موضوع که پروانه چرا معید تملیک منافع به صاحب پروانه نبوده و صرفاً برای وی حق انتفاع ایجاد می‌نماید، اشاره نموده است ولی دادگاه اعلام می‌نماید تا زمانی که دادنامه الصداری از سوی شعبه ششم دیوان عدالت اداری به طرق قانونی نقض نشده باشد هرگونه ادعایی بر خلاف منطوق آن وجاهت قانونی ندارد ثانیاً: مطالبه اجرت‌المثل فرع بر مالکیت اعم از عین و منفعت می‌باشد و در مانحن فیه، مالکیت خواهان بر قدرالسهم ایشان از بیلاق مورد نزاع بر اساس رای صادره از دیوان عدالت اداری محرز و مسلم می‌باشد و از طرفی، رکن دیگر دعوی مطالبه اجرت‌المثل، وجود تصرفات غاصبانه خواننده در سهم خواهان می‌باشد و اصل بر آن است که تصرفات هر شخص در مال دیگر (اعم از عین و منفعت) غاصبانه می‌باشد، مگر آنکه خلاف آن ثابت و احراز گردد که متصرف به اذن و رضایت مالک حق در محل متنازع فیه متصرف گردیده و در مانحن فیه، شهادت شهود تعرفه شده خواهان که مستفاد از مقررات ماده ۲۴۱ قانون آیین دادرسی مدنی از مودای اظهارات ایشان بر صحت ادعای خواهان یقین قضایی حاصل می‌گردد و همچنین لایحه ارسالی وکیل خواننده حکایت از آن دارد که موکل ایشان متصرف محل مورد اختلاف در بازه زمانی مورد ادعای خواهان بوده و نیز بر اثبات اینکه تصرفات وی در سهم خواهان با اذن و رضایت ایشان بوده، دلیل متقن و محکمه پسند ارائه ننموده است و بر این اساس دادگاه جهت برآورد اجرت‌المثل ایام تصرف خواننده، موضوع را به کارشناس رسمی دادگستری دارای صلاحیت در رشته مربوطه ارجاع داده و نظریه کارشناسی نیز مصون از هرگونه ایراد و اعتراض موثر طرفین مانده است؛ علیهذا دادگاه با عنایت به شرحیات فوق الذکر، دعوی خواهان را وارد و ثابت تشخیص و به استناد به مواد ۱۰، ۳۰۷، ۳۰۸ و ۳۲۰ از قانون مدنی و مواد ۱۹۸ و ۵۱۹ از قانون آیین دادرسی مدنی، حکم بر محکومیت خواننده به پرداخت مبلغ ۱/۸۸۵/۰۰۰/۰۰۰ ریال از بابت اصل خواسته و همچنین پرداخت هزینه دادرسی بر اساس تعرفه قانونی و همچنین پرداخت مبلغ ۴۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال از بابت هزینه کارشناسی و ایضاً پرداخت حق الوکاله وکیل بر مبنای تعرفه قانونی و میزان دخالت وی در مراحل مختلف دادرسی با لحاظ تمبر مالیاتی ابطال شده در حق خواهان را صادر و اعلام می‌نماید رای صادره حضوری محسوب و ظرف مدت بیست روز از تاریخ ابلاغ دادنامه قابل تجدید نظرخواهی نزد محاکم محترم تجدید نظر استان اردبیل می‌باشد.

رئیس شعبه هشتم دادگاه عمومی حقوقی شهرستان اردبیل

شماره پرونده: ۱۴۰۰۳۱۹۲۰۰۰۷۴۲۸۸۹

شماره دادنامه: ۱۴۰۰۳۱۳۹۰۰۲۹۲۹۵۸۶

مرجع رسیدگی: شعبه ششم دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای ر.ع

طرف شکایت: اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان اردبیل

موضوع شکایت: ابطال تصمیم مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۱۸ کمیسیون بند ۴۹

گردشکار: شاکی بموجب دادخواست تقدیمی مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۳۱ اجمالاً اعلام نموده است پدرش در زمان حیات در مراتع بیلاق چایپار کریم خان دارای حق تعلیف به میزان ۲۴ شعیر بوده که ۱۷ شعیر طی ممیزی انجام شده به نام وی بوده و ۷ شعیر هم از برادر زن همسرش لایق عینی زاده خریداری نموده است. طرف شکایت با قوت پدر کلیه ۲۴ شعیر را بدون اخذ وکالت نامه با صلحنامه به نام یکی از فرزندان یعنی آقای قاسم علی مراد ثبت نموده است با اعتراضات متعدد کمیسیون مقدار ۷ شعیر از ۲۴ شعیر را به نام پدر آنها اعاده و ۱۷ شعیر به نام آقای قاسم عالی مراد باقی مانده است. نسبت به موضوع اعلام شکایت شده که دیوان عدالت حکم به ورود شکایت صادر کرده است. طرف شکایت در پاسخ به شکایت شاکی به موجب لایحه دفاعیه که تحت شماره ۸۳۴۵ در مورخ ۱۴۰۰/۰۸/۰۱ در دفتر این شعبه ثبت شده است اعلام کرده: مرتع مذکور در سنوات ۱۳۵۰ و ۱۳۷۰ ممیزی شده است. و در اجرای تصمیم کمیسیون ۱۳۸۲/۰۲/۰۸ نام قوطاز عالی مراد جایگزین مرحوم بالای و قاسم عالی مراد به عنوان مرتع دار در کارت شناسنامه مرتع ثبت گردیده است. اعتراض شاکی در آن زمان رد شده و با اعتراض به رد شکایت در کمیسیون برابر دادنامه های ۲۸۷۱ شعبه ششم بدوی دیوان و ۹۵۱۲ شعب دوم تجدید نظر دیوان عدالت اداری شکایت شاکی وارد گردیده که با انجام تحقیقات رای معترض عنه صادر گردیده است آقای قاسم عالی مراد تداوم و استمرار دآمداری در محل بوده و در زمان حیات پدرش هم حضور داشته است. اینک جلسه رسیدگی شعبه به تصدی اینجانب امضاکننده ذیل در وقت فوق العاده تشکیل است و پس از بررسی دلایل و مستندات طرفین ختم رسیدگی را اعلام و با استعانت از خداوند متعال به شرح آتی مبادرت صدور رای می نماید.

«رای شعبه بدوی دیوان»

نظر به اینکه مرحوم ب.ع دارای حق استفاده از مراتع بصورت تعلیف احشام و دام به میزان ۲۴ شعیر (۱۷ شعیر سهم خود و ۷ شعیر سهم آقای ل.ع در مرتع چایپار کریم شان بوده و به تاریخ ۱۳۸۱/۰۱/۱۳ بدرد حیات گفته و حق مزبور از جمله حقوق و مصداقی از حق انتفاع و ماحق به ما ترک متوفاست که با تحقق فوت برابر مواد ۸۷۸۹۳ و ۹۰۵ قانون مدنی به نسبت سهم به تمامی ورثه منتقل می گردد لذا این حقوق جزء ما ترک و به کلیه فرزندان مرحوم ب.ع قابل انتقال است در این خصوص ممیزی انجام شده در تاریخ ۱۳۸۲/۰۲/۰۸ و تعیین احدی از وراث آن مرحوم بدون اخذ وکالتنامه از سایر وراث و یا صلح حقوق مزبور بر خلاف ماده ۴۸ شیوه نامه فنی و اجرایی بوده و صحیح نیست. ضمن اینکه انتقال سهم آقای ل.ع به آقای ق.ع توجیه کننده صحت عمل طرف شکایت نیست. لهدا مستندا به مواد ۱۰، ۱۱ و ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری حکم به ورود شکایت نقض رای کمیسیون بند ۴۹ به تاریخ ۱۴۰۰/۰۳/۱۸ و الزام طرف شکایت به انجام ممیزی و ثبت سهام مرحوم بالای عالی مراد در اجرای ماده ۴۸ شیوه نامه به نام وراث آن مرحوم صادر و اعلام میگردد. رای صادره ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدید نظر خواهی در شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری است. ۱۰/

دادرس شعبه ششم دیوان عدالت اداری

۱- جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی محاکم حقوقی

شعبه ۸ دادگاه عمومی حقوقی اردبیل در قسمتی از دادنامه صادره چنین استدلال می کند «...شعبه ششم دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۱۴۰۰۳۱۳۹۰۰۰۲۹۲۹۵۸۶ اعلام داشته که «حق استفاده مرحوم ب.ع جزء ماترک وی محسوب و به کلیه فرزندان قابل انتقال است» و رای مذکور تایید قطعی یافته که دلالت بر آن دارد که وراث مرحوم بالای عالی مراد بعد از فوت وی دارنده حق انتفاع و بهره برداری از بیلاق مورد ترافع هستند» در واقع دادگاه حقوقی بدون ورود در ماهیت پروانه مرتع داری و احراز نوع و حدود و ثغور حق مورد ادعای خواهان، از تصمیم شعبه دیوان عدالت اداری در این مورد تبعیت کرده است. از این رو برای نقد موثر دادنامه

های مورد بحث، نخست باید جایگاه شعب دیوان عدالت اداری در برابر شعب محاکم حقوقی روشن شود. دیوان عدالت اداری مرجع تخصصی رسیدگی به شکایات و تظلمات از تصمیم ها و اقدامات واحدهای اداری و مأموران آنها است و به موجب قانون صلاحیت ذاتی در ابطال مقررات و رسیدگی به تظلمات اداری دارد. در مقابل، محاکم حقوقی وظیفه فصل خصومت های خصوصی و اختلافات تابع قواعد عام آیین دادرسی مدنی را بر عهده دارند. ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری به اثر رای هیات عمومی دیوان اشاره کرده و حدود التزام آور آن را بیان کرده است. با این حال، قانونگذار درباره آرای صادره از شعب دیوان عدالت اداری در خصوص میزان التزام محاکم حقوقی سکوت کرده است. این سکوت به معنای غیر قابل استناد بودن آرای شعب دیوان در محاکم حقوقی نیست. نخست باید میان الزام آوری عام و قابلیت استناد در دعوای معین تمایز گذاشت. رای هیات عمومی به حکم ماده ۹۳ اثر عام و لازم الاتباع دارد. آرای شعب اگرچه فاقد همان اطلاق الزام آوری هستند، اما می توانند در مقام استدلال قضایی و تبیین نسبت حقوق اداری و حقوق خصوصی مورد استناد قرار گیرند. به ویژه هنگامی که اختلاف مطرح در دادگاه حقوقی منوط به تشخیص صحت یا بطلان یک اقدام اداری پیشینی است. در هر موردی که موضوع دعوا در قلمرو صلاحیت ذاتی دیوان عدالت اداری قرار می گیرد، مانند شکایت از تصمیم ها و مقررات اداری، اطلاق این صلاحیت اقتضا می کند که رای صادر شده از مرجع ذی صلاح نسبت به همان موضوع برای سایر مراجع، از جمله محاکم حقوقی که به آثار خصوصی آن تصمیم می پردازند، قابلیت استناد داشته باشد. وقتی مرجع واجد صلاحیت ذاتی وضعیت حقوقی یک تصمیم اداری را احراز و اعلام می کند، دادگاه حقوقی نمی تواند آن وضعیت را نادیده بگیرد. اصول دادرسی منصفانه و انسجام نظام حقوقی نیز همین نتیجه را تایید می کند. تمایز کارکردی میان دیوان عدالت اداری و محاکم حقوقی به معنای بی ارتباطی یا بی اعتباری آرای یکی برای دیگری نیست. هر مرجع در چارچوب مأموریت خود بخشی از واقعیت حقوقی را روشن می کند و پازل رسیدگی را کامل می سازد. بنابراین هر چند ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری تنها اثر رای هیات عمومی را تصریح کرده است، نبود تصریح درباره آرای شعب مجوز نادیده گرفتن آن آرا در محاکم حقوقی نیست. بر همین اساس ابتدا فلسفه محاکم اداری بررسی شده و دوگانگی یا اتحاد محاکم در نظام حقوقی ایران بررسی می گردد سپس اثر رای صادره از شعب دیوان عدالت اداری بر محاکم حقوقی شناخته خواهد شد.

۱-۱- فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری

عدالت اداری را می توان مجموعه ای از ابزارها و سازوکارهایی دانست که به مخاطبان اداره امکان می دهد صدای خود را به تصمیم گیرندگان برسانند، نسبت به روند تصمیم گیری اعتراض کنند یا به محتوای تصمیمات اتخاذ شده ایراد بگیرند (رستمی و رنجبر، ۱۳۹۳: ۱۱۹). در این منظومه، دیوان عدالت اداری به عنوان عالی ترین بازوی پسینی تحقق عدالت اداری در مقام رسیدگی به تشکیلات و تظلمات مردم نسبت به تصمیمات و اقدامات نهادهای دولتی و عمومی قرار دارد تا از تعدیات دولت بر حقوق شهروندی جلوگیری کند (فلاح زاده و تاری وردی، ۱۳۹۸: ۵۲؛ رستمی و رنجبر، ۱۳۹۳: ۱۲۴؛ نادری فرد و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۹۶). دادرسی اداری با دلایل متعددی توجیه می شود: نخست، کنترل و مهار قدرت دولت در قلمرو اجرای قانون؛ دوم، ایجاد مکانیسمی برای عقلانی سازی کار مقامات اداری از رهگذر الزام به رعایت اصول شکلی و ماهوی؛ و سوم، تفکیک امر اداری از امر قضایی به منظور تخصص گرایی و کارآمدی بیشتر (استواری سنگری، ۱۳۹۹: ۱۵۰-۱۵۲). همین دلیل سوم پرسشی مهم را پیش می کشد، با وجود ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری، نسبت آرای صادره از شعب دیوان با محاکم حقوقی چیست و آیا این آراء برای دادگاه های حقوقی لازم الاتباع به شمار می آیند یا خیر؟ اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگستری را مرجع رسمی تظلمات، اعتراضات و شکایات می شناسد؛ اما اصل ۱۷۳ همان قانون با پیش بینی دیوان عدالت اداری و تعیین صلاحیت اختصاصی آن برای رسیدگی به شکایات مردم از مأموران، واحدها و آیین نامه های دولتی، در واقع دایره اصل ۱۵۹ را تخصیص می زند و مرجعی تخصصی برای دعوای اداری پدید می آورد؛ به این ترتیب، امکان نوعی دوگانگی کارکردی میان دادرسی عمومی و اداری در نظام قضایی کشور موضوعیت می یابد (اسدی اوجاق و همکاران، ۱۴۰۳: ۹۷-۹۸). نگاهی تاریخی نشان می دهد که پس از مشروطه و مطابق اصول ۷۱ تا ۹۱ قانون اساسی مشروطیت و متمم آن، دیوان عدالت عظمی و محاکم عدلیه مرجع رسمی تظلمات عمومی بودند و همه دعوای اعم از مردم علیه یکدیگر، افراد علیه دولت و دولت علیه افراد، در زمره تظلمات عمومی طبقه بندی و در محاکم عمومی و دیوان کشور رسیدگی

می‌شد؛ بدین معنا در حقوق اساسی مشروطه، نظام وحدت قضایی بر ایران حاکم بود (صابری، ۱۴۰۳: ۷۰). با این‌همه، در وضع کنونی هرچند دیوان عدالت اداری ذیل قوه قضاییه قرار دارد، ساختار آن از دادگاه‌های دادگستری مستقل بوده و از حیث سازمان، موضوعات قابل رسیدگی و آثار تصمیمات، تفاوت‌های معناداری با محاکم عمومی دارد (آقای طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۳۰۷؛ تنگستانی، ۱۴۰۳: ۳۲۶). در حقوق فرانسه، دوگانگی نظام قضایی پذیرفته شده و دادگاه‌های عمومی زیرمجموعه قوه قضاییه و دادگاه‌های اداری زیرمجموعه قوه مجریه قرار می‌گیرند (استواری سنگری، ۱۳۹۹: ۱۳۹)، حال آن‌که در حقوق ایران، با وجود امکان تفکیک ماهوی امر اداری از امر قضایی به‌عنوان مبنای تقسیم صلاحیت میان دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی، هر دو مرجع نهایتاً زیرمجموعه قوه قضاییه‌اند و تفکیک سازمانی فرانسوی به آن معنا وجود ندارد (استواری سنگری، ۱۳۹۹: ۱۵۱-۱۵۲). برآیند این مقایسه آن است که نسبت میان آرای دیوان و محاکم عمومی، هم در چارچوب قوانین موضوعه و هم در رویه عملی باید فهم و مدیریت شود تا از تعارض و موازی‌کاری پرهیز گردد. از سوی دیگر، برخی صاحب‌نظران، وجود دادگاه تخصصی اداری را اصلی بدیهی در همه نظام‌های حقوقی نمی‌دانند و به هزینه‌های بالای ایجاد و اداره چنین محاکمی با توجه به تعداد دعاوی مطروحه، و نیز به وجود قضات متخصص در نظام‌های وحدت قضایی استناد می‌کنند؛ این دیدگاه مزیت‌های تخصص‌گرایی را در برابر دغدغه‌های کارآمدی، انسجام نهادی و صرفه اقتصادی به داوری می‌گذارد (تنگستانی، ۱۴۰۳: ۳۰۹-۳۱۰).

۱-۲- اثر رای صادره از شعبه دیوان عدالت اداری بر محاکم حقوقی

دیوان عدالت اداری تنها در رسیدگی و نظارت نسبت به اعمال اداری صلاحیت دارد و این صلاحیت به موجب ماهیت و ارکان عمل اداری محدود می‌شود. تحقق عمل اداری به چند رکن وابسته است. نخست آنکه عمل در چارچوب قانون و در راستای وظیفه قانونی مقام اداری انجام گیرد. دوم آنکه هدف از عمل برقراری نظم عمومی یا ارائه خدمت عمومی باشد. سوم آنکه عمل از سنخ تصمیمات یک جانبه دولت در مقام اعمال حاکمیت باشد (دیانت و همکاران، ۱۴۰۳: ۱۱۲-۱۱۵). بر این اساس اعمال دو جانبه و رفتارهای تصدی‌گرا نه مانند معاملات اداری اصولاً عمل اداری به شمار نمی‌آیند و از قلمرو دادرسی اداری بیرون هستند. این تمایز حدود صلاحیت دیوان را روشن می‌کند و از گسترش نابجا به عرصه روابط خصوصی جلوگیری می‌نماید. از همین جا بحث نسبت آراء دیوان عدالت اداری با محاکم عمومی باید از دل تمایز نهادی و موضوعی این دو، فهمیده شود نه بر پایه تفوق یکی بر دیگری. گروهی قائل به برتری دیوان بر محاکم عمومی شده‌اند (اسدی اوجاق و همکاران، ۱۴۰۳: ۹۹) و گاه ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری را به سود این برداشت می‌خوانند. در مقابل گروهی این نگاه را نمی‌پذیرند (استوارسنگری، ۱۳۹۲: ۳۶۱-۳۶۲) و یادآور می‌شوند دیوان عدالت اداری مرجع تخصصی اداری در کنار و ذیل قوه قضاییه است نه مرجع برتر فرا دست همه مراجع. اگر بر تمایز این دو نهاد صحه بگذاریم باید ماده ۹۳ را با رویکرد مضیق بنگریم. دلالت این ماده ناظر به آراء هیأت عمومی و نیز آراء هیأت‌های تخصصی آن است که اثر عام دارند و در حکم قاعده عام برای مراجع اداری و قضایی ترسیم می‌شوند. در برابر آراء شعب دیوان فقط در همان دعوای معین و نسبت به اصحاب آن اثر قطعی دارند و نوعاً برای محاکم حقوقی لازم‌الاتباع به شمار نمی‌آیند. پس نمی‌توان از ماده یاد شده برتری ساختاری دیوان بر محاکم عمومی را استنباط کرد. زیرا اگر مقصود قانونگذار توسعه دایره الزام بود، باید به شمول آراء شعب نیز تصریح می‌شد و نیز در مقام رفع اختلاف صلاحیت میان دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی حقوقی، نظر دیوان عدالت اداری را لازم‌الاتباع اعلام می‌نمود.

با این همه پرسشی مهم مطرح می‌شود. هنگامی که دیوان در موضوعی دارای صلاحیت ذاتی است و حکمی صادر می‌کند چگونه محاکم عمومی می‌توانند از آثار آن چشم‌پوشند؟ پاسخ در تفکیک دقیق میان منطوق حکم و دلایل و اسباب موجه آن نهفته است. به عقیده صاحب‌نظران هر دعوای حقوقی از سه رکن تشکیل شده است، خواسته، جهت خواسته و اصحاب دعوا (کاتوزیان، ۱۳۹۶: ۲۸۵-۲۹۰). این مهم از شرایط لازم برای طرح دعوای مدنی که در ماده ۵۱ قانون آیین دادرسی مدنی ذکر گردیده، نیز به خوبی قابل برداشت است. زمانی قاعده اعتبار امر قضاوت شده قابل اعمال خواهد بود که این سه رکن، میان دعوای پیشینی که در مورد آن حکم قطعی صادر شده و دعوای جاری، یکسان باشند. در مقابل این مهم، مقنن زمانی که در ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری، شرایط لازم برای دادخواست را مطرح می‌نماید، ذکر جهت دعوا را لازم نمی‌داند. به نظر می‌رسد دلیل این تفاوت، در ماهیت این دو

دعوا نهفته است. چراکه دعوی حقوقی جنبه خصوصی دارد و تنها در حدودی که طرفین درخواست نمایند، دادگاه اقدام به رسیدگی می‌کند اما در دعاوی اداری، جنبه عمومی دعوا بسیار مهم و پررنگ است از این رو عدم ذکر جهت دعوا نمی‌بایست مانع استماع آن گردد، همانگونه که دعوی کیفری نیز به همینگونه هستند.» آراء از سه قسمت، مقدمه اسباب موجهه و نتیجه تشکیل شده است. مقدمه شامل مشخصات خواهان خواسته و خلاصه ادعاها دفاعیات و ادله و استدالات طرفین است. اسباب موجهه جهات دلائل و مستنداتی است که دادرس را اقناع به صدور رأی به نفع یکی از طرفین دعوی مینماید و بالاخره بخش نتیجه یا منطوق یا مفاد رأی که موضوع مورد اختلاف طرفین به موجب آن فصل یا به موجب قرار دعوا مردود و یا غیر استماع اعلام می‌گردد» (نیک نژاد و حیدری، ۱۴۰۰: ۱۶۰) آنچه در هیأت عمومی یا هیأت تخصصی بررسی می‌شود و سرانجام به رأی وحدت رویه یا رأی لازم‌الاتباع می‌انجامد منطوق حکم است نه همه استدلال‌های درج شده در رأی شعبه. در واقع «دلیل»، تنها راهی برای اثبات ادعا است نه رکنی از ارکان ضروری برای امکان طرح دعوا. از این رو ممکن است دعاوی فاقد دلیل باشد اما در دادگاه رسیدگی گردد همانطور که ماده ۲۷۱ آیین دادرسی مدنی چنین فرضی را پیشبینی کرده است. با توجه به این استدلال‌ها، رأی لازم‌الاتباع نتیجه الزام‌آور را تثبیت می‌کند در حالی که دلائل می‌تواند متنوع باشد و حتی در پاره‌ای فروض با مبانی پذیرفته شده در هیأت عمومی تفاوت داشته باشد. فلسفه قاعده اعتبار امر قضاوت شده، فصل دائمی خصومت است اگر چه به صورت یک فرض حقوقی باشد. نتیجه این امر دستیابی به اتقان قضایی خواهد شد. حوزه اثر اعتبار امر قضاوت شده خارج از مراحل دادرسی و تلاشی برای تثبیت حق ماهوی است حال آنکه «دلیل» مرتبط با دادرسی است. بنابراین محاکم تنها به رعایت منطوق چنین آراء می‌کلف‌اند. نکته ظریف این است که مرز منطوق همیشه به جمله پایانی حکم فروکاستنی نیست. گاهی منطوق دارای لوازم بی‌واسطه‌ای است که اجرای حکم بدون احراز آنها ممکن نیست. در این صورت مقدمه لازم منطوق نیز به تبع منطوق، اثر الزام‌آور می‌یابد اما این توسعه باید مضیق و به قدر ضرورت باشد و نباید به داورهای فرعی یا تحلیل‌های ماهوی خارج از قلمرو اداری سرایت کند. برای روشن شدن بحث می‌توان به مثال نقض رأی کمیسیون تجدیدنظر ماده ۱۰۰ قانون شهرداری اشاره کرد. اگر شعبه دیوان به دلیل عدم وقوع تخلفی که به اساس سازه لطمه وارد می‌کند رأی کمیسیون را نقض نماید احراز عدم وقوع آن تخلف لازمه منطوق است و تا همان اندازه برای مرجع مجری معتبر خواهد بود. اما اعتبار یاد شده تا جایی است که اجرای منطوق بدون آن ممکن نیست و نباید به تعیین ماهیت حق خصوصی میان اشخاص تسری یابد. به بیان دیگر هر جا بتوان میان منطوق و مقدمات منطقی آن تفکیک قائل شد دادگاه‌ها در قلمرو مقدمات قابل تفکیک آزادانه داور می‌کنند و تنها در نتیجه الزام‌آور اداری ملزم به تبعیت‌اند. در رأی شعبه ششم دیوان عدالت اداری ضمن الزام مرجع اداری به صدور پروانه جدید برای وراثت به وجود حق مالی برای دارنده پروانه و انتقال آن به ورثه اشاره شده است و شعبه هشتم دادگاه عمومی حقوقی اردبیل این اشاره را مانع از هرگونه داور مغایر درباره ماهیت پروانه دانسته است. به نظر می‌رسد این برداشت دایره اثر رأی اداری را بیش از اندازه گسترش می‌دهد. پروانه اداری در اصل مجوزی شخصی است که بر شرایط متقاضی و مصلحت عمومی و ضوابط فنی استوار است و جز با نص قانونی یا قاعده آمره اداری قابلیت انتقال قهری ندارد. الزام دیوان به صدور پروانه جدید برای وراثت بیانگر آن است که پروانه سابق با فوت دارنده از اعتبار خارج شده است و برای استمرار انتفاع باید روند اداری تازه طی شود. این الزام می‌تواند بر مبانی گوناگون توجیه شود. استمرار یک اذن اداری در چارچوب شرایط جدید یا رعایت سیاست‌های بهره‌برداری از منابع طبیعی یا ملاحظات عدالت توزیعی. هیچ یک از این مبانی به خودی خود دلالت بر وجود حق مالی موروثی ناشی از پروانه سابق ندارد. اگر چنین حق مالی خصوصی مفروض بود نتیجه منطقی آن صدور رأی به اصلاح مشخصات دارندگان بر همان پروانه قبلی بود نه الزام به صدور پروانه جدید. بر پایه همین تفکیک باید دو سطح را از هم بازشناخت. سطح اداری الزام به اقدامی مانند ابطال تصمیم اداری یا دستور به انجام وظیفه قانونی که در صلاحیت ذاتی دیوان است و منطوق آن بر مراجع لازم‌الاتباع است. و سطح ماهوی حقوق خصوصی مانند مالکیت منافع یا آثار قراردادی یا قائم مقامی ورثه که در صلاحیت محاکم عمومی است و رأی شعبه دیوان در این قسمت جز در حد لازم برای اجرای منطوق اثر عام ندارد.

از سوی دیگر قاعده اعتبار امر قضاوت شده اقتضا می‌کند آراء شعب نسبت به اصحاب دعوا و موضوع مشخص اثر قطعی داشته باشد اما تعمیم استدلال‌های رأی چنین اثری را ندارد. ماده ۹۳ نیز همین تفکیک را در نظر گرفته است. آراء هیأت عمومی به سبب نقش

قاعده ساز برای همه مراجع از جمله محاکم لازم‌الاتباع است اما آراء شعب مقرر عام ایجاد نمی‌کند. افزون بر این اصل تفسیر مضیق استثنائات صلاحیت حکم می‌کند هر جا در قلمرو الزام تردید وجود دارد به نفع حفظ صلاحیت عام محاکم عمومی در امور خصوصی و پرهیز از توسعه صلاحیت اداری دآوری شود. برآیند سخن آن است که محاکم حقوقی در حدودی که اجرای منطوق رأی دیوان عدالت اداری اقتضا می‌کند ملزم به تبعیت هستند. اگر رأی اداری ابطال یک تصمیم یا الزام مقام اداری به اقدام مشخصی را مقرر داشته است دادگاه نمی‌تواند حکمی مغایر با نتیجه الزام‌آور آن صادر کند. اما این تبعیت به کل دادنامه و همه استدلال‌های آن سرایت نمی‌کند. هر جا میان منطوق و مبانی تحلیلی رأی تفکیک ممکن باشد دآوری درباره ماهیت حقوق خصوصی در صلاحیت دادگاه باقی می‌ماند. در قضیه پروانه مرتعداری آنچه در دایره منطوق قرار می‌گیرد الزام به صدور پروانه جدید برای وراث است نه احراز حق مالی موروثی ناشی از پروانه پیشین. از این رو استدلالی که دادگاه عمومی را از رسیدگی ماهوی به ماهیت حقوقی پروانه و آثار آن برای وراث بازدارد پذیرفتنی نیست. این خوانش با فلسفه دادرسی اداری که همان کنترل تصمیمات اداری برای حمایت از حقوق شهروندی، بدون مداخله در حوزه حقوق خصوصی است، سازگار بوده و با تفکیکی که قانونگذار میان دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی برقرار کرده نیز هماهنگی دارد.

۲- ماهیت پروانه مرتع داری

برای اینکه ماهیت پروانه مرتع داری شناخته شود نیاز است ابتدا فلسفه ی صدور این پروانه بررسی شود و پس از آن آنچه پروانه مرتع داری به دارنده خود اعطا می‌کند شناخته گردد. لذا در ادامه به بررسی فلسفه اعطای پروانه مرتع داری می‌پردازیم.

۱-۲- فلسفه اعطای پروانه مرتع داری

«مدیریت مرتع بر اساس پروانه‌های چرا^۲ با دفاع مالکیت دولت و حذف پرداخت علف‌چرا از سوی دامداران به مالکان قبلی از سال ۱۳۲۰ شروع شده و بعد از ملی شدن قانون جنگل‌ها و مراتع، با مصوبه هیئت وزیران، دریافت پروانه چرا از سوی بهره‌برداران ذی‌حق الزامی شده است.» (سید اخلاقی و همکاران، ۱۴۰۲: ۳۸۵) در واقع فلسفه صدور پروانه مرتع داری بر دو نیاز اساسی استوار است. یکی حفاظت از منابع طبیعی و دیگری سامان دهی بهره برداری از مراتع. مرتع سرمایه عمومی است. اگر استفاده از آن بدون قاعده باشد خاک فرسایش می‌یابد، پوشش گیاهی ضعیف می‌شود و چرخه آب آسیب می‌بیند. پروانه مرتع داری وسیله ای قانونی و مدیریتی است تا دولت و بهره برداران بتوانند میان نیاز معیشتی دامداران و دوام اکوسیستم تعادل ایجاد کنند. با صدور پروانه مرتع داری، زمان‌های مجاز استفاده تعیین می‌گردد و مسئولیت نگهداری بر عهده دارنده پروانه قرار می‌گیرد. در نتیجه استفاده از مرتع از حالت رها خارج می‌شود و به وضعیتی مدیریتی شده تبدیل می‌گردد. پروانه کارکرد هویتی و نظارتی دارد. هویت بهره بردار روشن می‌شود، تعداد دام ثبت می‌گردد و ورود و خروج به پهنه قابل پیگیری می‌شود. این شفافیت به دستگاه متولی امکان می‌دهد وضع مرتع را پایش کند و در برابر تخلف به موقع اقدام کند.

اطلاعات پروانه‌ها پایه برنامه ریزی علمی است. ظرفیت برد زیستی برآورد می‌شود، روند تخریب یا احیا سنجیده می‌شود و سیاست گذار می‌تواند فشار چرا را کم یا زیاد کند. همچنین اجرای طرح‌های قرق و استراحت مرتع بر این داده‌ها تکیه می‌کند. پروانه در زمینه عدالت توزیعی نیز معنا دارد. وقتی دسترسی بدون ضابطه باشد سهم اشخاص ضعیف‌تر کم می‌شود و تنش‌های اجتماعی بالا می‌رود. با پروانه گذاری سهم هر بهره بردار بر اساس معیارهای فنی و اجتماعی معین می‌شود و تعارض میان جوامع محلی کاهش می‌یابد. تمدید پروانه به ارزیابی عملکرد بستگی پیدا می‌کند و دارنده پروانه موظف به اقدامات حفاظتی می‌شود. از جمله بذرکاری، کنترل گونه‌های مهاجم، مدیریت آتش، نگهداری آب‌شخور و مسیرهای دسترسی. این شیوه انگیزه نگهداری فعال از مرتع را تقویت می‌کند. در بعد زیست محیطی نیز پروانه نقش پشتیبان دارد. با تعیین تقویم چرا بخش‌هایی از مرتع در زمان‌های حساس استراحت می‌کنند، گیاهان فرصت بذر دهی دارند، کویدگی خاک کمتر می‌شود و رواناب‌های مخرب کاهش می‌یابد. در مناطق خشک و نیمه خشک این نظم از گسترش بیابان جلوگیری می‌کند و تاب‌آوری در برابر خشکسالی را بالا می‌برد.

^۲ نام دیگر پروانه مرتع داری

در نهایت پروانه مرتع داری نوعی قرارداد اجتماعی نانوشته میان دولت و بهره بردار است. دولت دسترسی مشروع را به رسمیت می شناسد و در برابر بهره بردار نگهبان اکوسیستم می شود. تا زمانی که این توازن حفظ شود مرتع زنده می ماند، معیشت پایدار می شود و منافع نسل های آینده پاس داشته می گردد. حفاظت همراه با بهره برداری منظم و پاسخگو همان فلسفه اصلی صدور پروانه است.

۲-۲- اثر پروانه مرتع داری برای اشخاص دارنده

وجه مشترک اموال عمومی و مشترکات عمومی در این است که هر دو مال بلامالک هستند اما وجه تمایز در همین نکته قرار دارد که بر خلاف مشترکات عمومی، استفاده از اموال عمومی نیاز به تشریفات خاص قانونی دارد (مسعودی نیا، ۱۳۹۹: ۳۸۲). برخی بدین گمان که می توان بدون نیاز به تشریفات خاصی از مشترکات عمومی استفاده نمود، پس عموم مردم نسبت به این اموال دارای حق هستند (فراهانی فرد: ۱۳۸۰: ۴۸) نتیجه پذیرش این دیدگاه به امر ختم خواهد شد که صدور مجوز و رعایت تشریفات قانونی در استفاده از اموال عمومی منجر به ایجاد حق برای شخص استفاده کننده است. همان راهی که آرای موضوع نقد پیموده اند.

در اینکه پروانه مرتع داری برای دارنده آن حق مالکیت بر مرتع را ایجاد نمی کند شکی نیست، عمده بحث در جایی است که رابطه دارنده پروانه با منافع مرتع چگونه می باشد؟ آیا مالکیت منفعت ایجاد می کند؟ یا حق استفاده و یا اذن در ارتفاع؟ گذشته از این سوال اساسی که دولت چگونه می تواند مالی را که خود مالک آن نیست را در قالب انتقال منافع به دیگری واگذار کند؟ آیا ظرفیت اصل ۴۵ قانون اساسی در این امر راهگشا است؟ باید به آنچه در مبحث پیشین در مورد فلسفه صدور پروانه چرا بیان شد توجه کرد، دانستیم که هدف عمده و اصلی از صدور پروانه چرا حفاظت از مرتع است نه ایجاد چرخه اقتصادی یا فراهم نمودن فرصت بهره مندی مالی یا تولید اشتغال برای دارنده پروانه. بر مبنای این فلسفه می توان تحلیل کرد که دولت اساساً در مقام اعطای حقی به دارنده پروانه نسبت به مرتع نیست بلکه وی را برای حفاظت از مرتع انتخاب می کند و در این انتخاب به ویژگی های بومی و امثال آن توجه می کند همانگونه که در برخی موارد وظیفه مستودع استفاده از مال جهت جلوگیری از خرابی آن است و اگر چنین نکند وظیفه امانت داری خود را انجام نداده است. از این رو نمی توان مالکیت منفعت را داخل در پروانه چرا دانست. از یک سو در مورد حق دارنده پروانه چرا بر مرتع نیز می توان نتیجه مشابهی را برداشت کرد. درست است که مالکیت و حق، قسیم یکدیگرند (فصیحی زاده و حیدری، ۱۳۹۶: ۱۵۶) اما از یک جنس هستند همانگونه که صاحب نظران فرانسه مالکیت را نیز نوعی حق می دانند (الشریف، ۱۳۹۲: ۶۴۰) مالکیت نیز در ماهیت خود یک حق است و می توان آن را حق شخصی بر استفاده کامل و بدون نقص از مالی دانست. حال می تواند این حق بر یک عین تعلق گیرد یا یک منفعت. از سوی دیگر می توان استدلالی دیگر کرد. اینکه این دو نهاد حقوقی به یکدیگر شبیه هستند به این معنا نیست که سبب ایجاد این حقوق نیز یکسان باشد. کما اینکه مالکیت در هر حال با عقد ایجاد می گردد اما حق به معنای اخص را میتوان از طریق اعمالی حقوقی غیر از عقد، مانند وقف و حبس نیز ایجاد کرد. از این رو می توان بدون عقد نیز حق برای شخصی ایجاد کرد. اختیاری که در اصل ۴۵ قانون اساسی ذکر گردیده است، می تواند منشا چنین واگذاری حقی را توجیه کند. در این اصل مقنن اعلام می دارد که «... در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید...». بند «خ» ماده ۱ آیین نامه اجرایی قانون اصلاح تبصره (۱) ماده (۴۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۱، ۰۱، ۲۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی، در تعریف پروانه مرتع داری بیان می کند که «مجوزی که با در نظر گرفتن ظرفیت چرای مراتع و تعداد واحد دامی در یک فصل چرا به نام مرتعدار در هر منطقه از کشور برای تعلیف دام صادر می شود». ظاهر این تعریف مفید ایجاد حق برای دارنده پروانه نیست. شناور بودن میزان و شرایط استفاده از مرتع و نیز عبارت «مجوزی» چنین استدلالی را تقویب می کنند اما در ماده ۶ همان آیین نامه امکان اختیارات و مسئولیت های ناشی از پروانه مرتع داری را برای برخی اشخاص ثالث پس از اخذ مجوز کتبی از واحدهای استانی سازمان، ممکن می داند. و در ماده ۹ عبارت «حقوق عرفی» سخن می گوید. با این وجود این موارد را نمی توان به معنای ایجاد حق برای دارنده پروانه دانست چراکه اولاً در ماده ۹ گوییده در مقام بیان بوده است و با ذکر عبارت «عرفی» تلاش داشته بر ذین مهم تاکید نماید که از منظر قانونی حقی برای دارنده پروانه ایجاد نشده است ثانیاً تلاش برای پذیرش امکان انتقال محدود اختیارات و مسئولیت های دارنده پروانه و نیز حفظ حقوق عرفی وی،

به دلیل توجه به لزوم حفظ انگیزه و امکان استفاده دارنده پروانه از مرتع مربوطه در حدود قانون بوده است و این به معنای اعطای حق نیست بلکه نوعی تلاش برای پاسداشت تلاش های دارنده پروانه و ایجاد انگیزه در وی است.

بر همین اساس پروانه چرا واجد ایجاد حق برای دارنده نیست. ایجاد حق نیاز به وجود دو رکن دارد اول اعطای کننده حق صالح به این امر باشد و دوم عمل حقوقی صورت گرفته اثر ایجاد حق را دارا باشد. در موضوع بحث نه پروانه چرا به عنوان یک مجوز ایجاد کننده حقی برای دارنده نیست و نه دولت صلاحیتی در اعطای حق به اشخاص نسبت به اموال عمومی دارد. اطلاق متن اصل ۴۵ قانون اساسی و تمثیل هایی که در همان اصل بیان شده است همه گویای این مهم است که اموال موضوع این اصل هم از نظر عین و از منظر منفعت متعلق به کسی نیست و از همین رو نمی توان حقی استوار و ممتاز برای شخصی نسبت به این اموال در نظر گرفت و قائل بر این بود که با فوت دارنده پروانه این حق به وراثت وی منتقل می شود. این دیدگاه به روشنی از ماده ۴۳ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع قابل استنباط است. در این ماده مقنن امکان چرای دام را تنها با اجازه سازمان جنگل بانی ممکن می داند. با توجه به اینکه می بایست مقنن را عالم به مفاهیم و عباراتی که در متن قانون بکار می برد بدانیم، به روشنی استفاده از کلمه «اجازه» را باید در مقام اعطای اذن در انتفاع دانست نه واگذاری حقی به مرتع دار. اما چنین استدلالی با یک ایراد مواجه است و آن اینکه وصف دارای مفهوم مخالف نیست و نمی توان چنین استنباطی را از ظاهر عبارات پذیرفت. برای روشن شدن بحث بهتر است دایره بحث را کمی فراغ کرده و ببینیم میان اذن در انتفاعی که در حقوق مدنی مورد بحث واقع شده است و اذن در استفاده ای که دولت با صدور پروانه مرتع داری اعطا می کند تفاوتی وجود دارد یا خیر؟ اذن در انتفاع در قانون مدنی اصولا موجب حق یا مسئولیتی برای دارنده اذن نمی گردد و بر خواسته از یک اراده شخصی و مبتنی بر روابط خصوصی افراد است. حال آنکه «مدیریت مرتع براساس پروانه های چرا با هدف اعمال مالکیت دولت و حذف پرداخت علف چرا از سوی دامداران به مالکان قبلی از سال ۱۳۲۰ شروع شده» (سیداخلاقی و همکاران، ۱۴۰۲: ۳۸۵) از این رو با وجود اینکه اثر پروانه بر دارنده پروانه مرتع داری از نظر ماهیت به نهاد حقوقی اعطای اذن نزدیک است اما این پروانه با توجه به مصالح عمومی و در نظر داشتن شرایط خصوصی افراد صادر می گردد. به همین دلیل دارنده پروانه در مقابل آسیب های وارده به مرتع مسئول است و علاوه بر جبران خسارات وارده به مرتع، به استناد ماده ۸ آیین نامه اجرایی قانون اصلاح تبصره (۱) ماده (۴۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۱۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی، هرگونه سهل انگاری مانند دراختیار دیگری قراردادن مرتع یا ترک استفاده از مرتع به مدت بیش از دو سال می تواند منجر به ابطال پروانه نیز گردد. از سوی دیگر دارنده پروانه دارای حقوقی است. دادنامه شماره ۱۳۹۰/۱۲/۹۸۴۱۳۰ صادره از شعبه ۵ دیوان عالی کشور این حقوق را در حدود پروانه اعطا شده و حق چرای دام می داند و بر عدم ایجاد مالکیت دارنده پروانه بر عین و منافع مرتع تاکید می کند (سامانه ملی آرای قضایی، ۱۴۰۵/۵/۱۵). حال آنکه حقوق دارنده تنها بر این موارد محدود نمی شود. ماده ۹ همان آیین نامه، مراتعی را داخل در طرح های عمرانی قرار گرفته اند را در صورتی قابل تصرف توسط دولت می داند که حقوق دارنده پروانه پرداخت گردد. در تبصره ۲ این آیین نامه فرمول محاسبه قیمت را بر اساس چندین معیار قرار داده است. مدت استفاده دارنده پروانه، قیمت اعیانی هایی که دارنده پروانه در حدود پروانه ایجاد کرده است و ارزش منطقه ای مرتع موضوع پروانه، از این موارد هستند. اینکه دولت می بایست قیمت اعیانی های دارنده پروانه را پرداخت نماید چندان موثر در تغییر ماهیت اذن اعطا شده در قالب پروانه مرتع داری نیست، چراکه لزوم حرمت مال مومن از یک سو و غاصبانه نبودن این اعیانی ها از سوی دیگر، لزوم پرداخت قیمت را توجیه کرده و این پرداخت موافق قواعد عام حقوق مدنی است. اما در مورد ارزش گذاری حق دارنده پروانه بر اساس مدت استفاده وی و نیز محل قرار گیری مرتع، می توان پذیرفت که آنچه پروانه مرتع داری برای دارنده خود ایجاد می کند اذن ساده نیست. از این رو می توان نتیجه گرفت که حقوق ناشی از صدور پروانه مرتع داری، فراتر از اذن است که باید از نظر زمانی به دو قسمت تقسیم کرد. در زمان استفاده از پروانه، دارنده تنها دارای حق مالی قائم به خود است. این حق تنها برای دارنده حق انحصاری در چرای دام های وی در حدود تعداد تعیین شده در پروانه را اعطا می کند. این حق حتی فراتر از حق مالی تصریح شده در قانون مدنی است چراکه در قواعد عام، وجود حق مالی برای شخصی به معنای سلب این حق از دیگران نیست اما در پروانه مرتع داری حق چرای دام منحصر برای دارنده پروانه خواهد بود. اما از سوی دیگر این حق اصولا قابل انتقال به ثالث نیست مگر به اجازه دولت.

در این دوره این حق مالی قابل تبدیل و تقویم به وجه نقد نمی باشد. اما اگر پروانه به دلیل قرارگیری در طرح های عمرانی باطل گردد دارنده آن می تواند با محاسبه قیمت حق مالی خود، آن مبلغ را مطالبه کند. استحقاق این وجه مطلق نیست. چراکه با پایان مدت پروانه، دارنده پروانه در قبال بازگرداندن مرتع به دولت و رفع تصرف از آن نمی تواند مطالبه مبلغی نماید. بر همین اساس می توان نتیجه گرفت که ماهیت پروانه مرتع داری اعطای حق مالی در حدود پروانه و تصمیم اداری است. لذا احکام جاری در قواعد عمومی قراردادهای در مورد این حق قابل استناد نیست و تنها در چارچوب قواعد اعطای پروانه، برای دارنده حق استفاده از مرتع و حق مطالبه قیمت فراهم می گردد.

از همین رو هیچ شرط جانبی نیز در لزوم صدور پروانه برای وراثت وجود ندارد چراکه اساسا فلسفه و هدف صدور پروانه مرتع داری منافع دارنده پروانه نیست بلکه مصالح عمومی و حفظ مرتع چنین ایجاب و الزامی را دارد بر همین اساس حتی می توان بر این مهم قائل بود که چنانچه دارنده پروانه مرتع داری از مرتع استفاده نامناسب نماید و موجبات تضییع آن را فراهم آورد دولت می تواند در هر لحظه پروانه مزبور را باطل نماید و با این استدلال مشخص است که الزام به صدور پروانه مرتع داری نسبت به افرادی که هیچ صلاحیت ویژه ای در این امر نداشته و تنها وراثت دارنده پروانه مرتع داری پیشین که با فوت وی باطل شده است، می باشند، هم نقض غرض اعطای پروانه مرتع داری می باشد و هم عدالت اجتماعی در حق استفاده عموم مردم از اموال عمومی را نادیده خواهد گرفت. کما اینکه اگر پذیرفته شود وراثت دارنده محق در دریافت پروانه مرتع داری هستند دیگر مرز میان مالکیت منافع و اذن در استفاده به استناد پروانه مرتع داری، از میان خواهد رفت. گذشته از این موارد صدور پروانه مرتع داری برای تمامی وراثت یک ایراد عمده دیگر نیز دارد. دانستیم که فلسفه صدور پروانه مرتع داری حفظ و صیانت از مراتع است حال اگر تمام وراثت محق در دارا بودن پروانه مرتع داری باشند می بایست پذیرفت که وراثت ایشان نیز دارای همین حق هستند و در نتیجه بعد از گذشت چند نسل هر مرتع دارای صد ها دارنده پروانه مرتع داری خواهد بود. این امر به روشنی موجب عدم امکان توافق در مدیریت مرتع و نگهداری از آن خواهد بود و با فلسفه صدور پروانه مرتع داری در تعارض است. از همین رو بند ۱ ماده ۱۶ آیین نامه اجرایی قانون اصلاح تبصره (۱) ماده (۴۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۱، ۲۰، ۱۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی صدور پروانه جدید مزتع داری را تنها به نام یکی از وراثت ممکن می داند.

۳-۲- مطالبه اجرت المثل به استناد پروانه مرتع داری

در قسمت پیشین بیان شد که پروانه مرتع داری به دارنده خود یک حق مالی با شرایط ویژه را اعطا می کند. حال می بایست دید که آیا مطالبه اجرت المثل توسط دارنده چنین حقی ممکن است یا خیر؟ در دادنامه صادره از شعبه ۸ دادگاه عمومی حقوقی اردبیل به این استدلال که دارنده پروانه مرتع دارای حق نسبت آن است و از سوی دیگر با مفروض دانستن این امر که با فوت دارنده پروانه مرتع، حق مزبور به صورت قهری حتی قبل از صدور پرا نه چرا به وراثت وی منتقل می شود. وراثت دیگر دارنده پروانه را به این استدلال که مرتع را به صورت کامل در تصرف خود داشته اند، محکوم به پرداخت اجرت المثل ایام تصرف در حق خواهان نموده است. ماده ۳۲۳ قانون مدنی مطالبه اجرت المثل را برای مالک مال ممکن دانسته است. مشخص است که اگر منافع خود مالی متمایز از عین هستند و از همین رو در مالکیت مالک عین بر منافع آن از عبارت مالکیت تبعی استفاده می شود. در واقع مالک عین به تبع این مالکیت بر منفعت عین که یک مال علی حده اما مرتبط با عین است نیز مالکیت می یابد و نیز بر همین اساس می تواند مالکیت عین را برای خود حفظ کند اما مالکیت منفعت را برای مدتی به دیگری واگذار کند^۳. بر این اساس مالک منفعت بر غاصب رجوع می کند و عوض مالی را که از وی تصاحب کرده را می ستاند.

صاحب حق استفاده از مرتع، موضوعا از این بحث خارج است. شخص دارنده حق استفاده مالکیتی بر منافع مرتع ندارد و تنها می تواند بدون اینکه شخصی حق ایجاد مانع برای وی گردد از مرتع بهره ببرد. در واقع حق وی بر مرتع، یک حق چرای انحصاری در حدود تعداد دام تعیین شده در پروانه است. حال باید دید آیا می توان به استناد تصرف حقوق مالی شخص از او مطالبه اجرت المثل

^۳ عدم امکان واگذار مالکیت منفعت برای همیشه بر این امر باز ی گردد که این دو مال مرتبط به یکدیگر هستند و انتزاع کامل این دو به معنای از مالیت افتادن آنها خواهد بود.

ایام تصرف نمود؟ دادنامه شماره 9309970221000500 مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۷ صادره از شعبه ۱۰ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، مطالبه اجرت‌المثل را تنها در فرض وجود مالکیت عین یا منفعت برای خواهان، ممکن می‌داند (سامانه ملی آرای قضایی، ۱۴۰۵/۵/۱۵) با وجود اینکه تمامی روابط انسان با اموال ذیل حق قرار می‌گیرد و در ذین مفهوم مالکیت نیز نوعی حق است اما میان حق مالی به معنای اخص و مالکیت تفاوت وجود دارد (محمودی، ۱۳۹۱: ۹۶) مالک مطالبه اجرت‌المثل از متصرف می‌نماید چراکه از مال متعلق به وی استفاده بلاجهت کرده است حال آنکه دارنده حق بر مال متصرفی مالکیتی ندارد تا چنین حقی داشته باشد بلکه از جانب شخص ذی سمت اجازه یافته است تا از آن مال استفاده ببرد. انحصاری بودن حق استفاده دز مرتع نیز تاثیری در ماهیت حق و امکان مطالبه اجرت‌المثل ندارد. از این حالت دارنده حق می‌بایست دعوای مطالبه خسارت مطرح می‌نمود. وجه تمایز میان دعوای مطالبه اجرت‌المثل ایام تصرف و مطالبه خسارت در این مهم نهفته است که شرط لازم برای امکان مطالبه اجرت‌المثل تصرف، شخص بر مال مورد ملکیت خواهان است حال آنکه خسارت را زمانی می‌توان مطالبه نمود که شخص مالی را تلف نماید. جلوگیری از استفاده دارنده حق مالی نیز همان جایگاه تلف مال را دارد. چراکه حق مالی در لحظه ایجاد می‌گردد و عدم استفاده از به منزله تلف حق مالی در آن لحظه است.

نتیجه

در نقد دادنامه موضوع مقاله سه یافته مهم را می‌توان برشمرد. اول اینکه رای صادره از شعب دیوان عدالت اداری تنها در صورتی لازم الاتباع توسط دادگاه های حقوقی است که در حدود صلاحیت ذاتی دیوان عدالت اداری باشد. در این خصوص نمی‌توان به ماده ۹۳ دیوان عدالت اداری تمسک جست. در سایر موارد دادگاه حقوقی خود می‌بایست راسا اقدام به رسیدگی نماید. در دادنامه مورد نقد احراز ماهیت آنچه به دارنده پروانه مرتع‌داری تعلق می‌گیرد، در صلاحیت دادگاه حقوقی می‌باشد و نمی‌توان رای صادره از شعب دیوان عدالت اداری را کافی در احراز و تثبیت حق دانست. دوم اینکه ماهیت پروانه مرتع‌داری یک حق مالی با چندین قید است. این حق قائم به شخص است و به ارث نمی‌رسد. در دوره استفاده از مرتع تنها به دارنده پروانه حق استفاده انحصاری از مرتع را می‌دهد. انحصاری بودن، به این معنا است که تنها دارندگان پروانه از این حق بهره مند هستند و نه تنها حق ممانعت دیگران از استفاده را دارند بلکه به دلیل جنبه‌های عمومی پروانه مرتع‌داری، دارنده می‌بایست از استفاده ایشان جلوگیری کند. سوم اینکه تبدیل این حق مالی به وجه تنها در موارد تصریح شده ممکن است و لذا در صورت قرارگیری مرتع در داخل طرح‌های عمرانی، دارنده پروانه مبلغی را به عنوان عوض حق مالی خود دریافت خواهد کرد اما در موارد دیگر چنین امکانی وجود ندارد و نمی‌توان این حق مالی را در مقابل عوض یا به صورت رایگان به دیگری واگذار کرد. ماهیت پروانه مرتع‌داری از منظر شکلی نیز دارای اثر است. دادنامه مورد نقد دعوای وراثت دارنده پروانه مرتع‌داری مبنی بر مطالبه اجرت‌المثل ایام تصرف را وارد دانسته است، حال آنکه اساسا وراثت دارای چنین حق مالی نگردیده اند تا توابع آن از جمله اجرت‌المثل ایام تصرف را بتوانند مطالبه کنند، گذشته از این حتی اگر وراثت را ذیحق بدانیم ایشان می‌بایست دعوای مطالبه خسارت از باب اتلاف حق مالی را مطرح می‌نمودند.

منابع

- آقای طوق، مسلم؛ لطفی، حسن. (۱۳۹۸). حقوق اداری ۱. چاپ اول. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- اسدی‌اوجاقی، نادر؛ شیرازی، محمد مهدی؛ حسنونند، محمد. (۱۴۰۳). دیوان عدالت اداری؛ ترسیم دوگانگی نظام قضایی ایران. دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی، ۱(۱): ۸۵-۱۰۹.
- استوارسنگری، کوروش. (۱۳۹۲). صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسائل پیرامون آن. در: مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری. تهران: انتشارات مجد.
- استوارسنگری، کوروش. (۱۳۹۹). چیستی دادرسی اداری در ایران؛ دادرسی در اداره یا دادرسی بر اداره. فصلنامه علمی پژوهشی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۲(۴): ۱۳۵-۱۶۵.
- الشریف، محمد مهدی. (۱۳۹۲). منطق حقوق. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- دیانت، سیدمجیب؛ استوارسنگری، کوروش؛ واعظی، سیدمجیب. (۱۴۰۳). مفهوم عمل اداری و تفسیر قضایی از آن در رأی شعبه (رأی شماره ۱۴۵۲-۱۳۹۴/۹/۲- شعبه دهم) دیوان عدالت اداری. فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۲۷(۳): ۱۰۳-۱۲۰.

رستمی، ولی؛ رنجبر، احمد. (۱۳۹۳). عدالت اداری: چارچوب مفهومی و سازوکارهای نهادی. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۳(۷): ۱۱۵-۱۳۴.

رنجبری، ابوالفضل؛ نادری فرد، محمد؛ مجتهدی، محمدرضا. (۱۴۰۰). تأثیر اصل تقدم صلاحیت دادگاه‌های اداری در تحقق عدالت در فرانسه؛ با نگاهی به اجرای آن در نظام حقوق اداری ایران. پژوهش‌های حقوقی، ۲۰(۴۸): ۱۸۵-۲۱۳.

سیداخلاقی، سیدجعفر؛ یوسفیان، مائده؛ درویشی، داود؛ قربانیان، داریوش. (۱۴۰۲). آسیب‌شناسی فرایند صدور و تمدید پروانه چرای دام. مجله تحقیقات مرتع و بیابان ایران، ۳۰(۳): ۳۸۱-۳۹۴.

صابری، روشنگر. (۱۴۰۳). چالش‌ها و راه کارهای گریز از تمرکزنگری در دادرسی اداری ایران: با نگاهی به مدل فرانسوی. حقوق عمومی تطبیقی، ۱(۳): ۶۵-۹۲.

فراهمانی فرد، سعید. (۱۳۸۰). سیاست‌های مالی و ثروت‌های طبیعی. مجله اقتصاد اسلامی، ۱(۲): ۳۳-۵۳.

فصیحی‌زاده، علیرضا؛ حیدری، اعظم. (۱۳۹۶). تحلیل تطبیقی مفهوم، اسباب حدوث، انتقال، و زوال «ملکیت» و «حق» در حقوق ایران و فرانسه. فصلنامه حقوق تطبیقی، ۴(۲): ۱۵۳-۱۷۲.

فلاح‌زاده، علی محمد؛ تاروی وردی، صادق. (۱۳۹۸). نقش رویه قضایی محاکم در توسعه حقوق اداری ایران. فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۲۴(۸۸): ۴۱-۵۸.

نیک نژاد، جواد و حیدری، نصرت. (۱۴۰۰). موجه، مستند و مستدل بودن رای دادگاه و داوری پژوهش حقوق خصوصی، 10(36), 157-186. doi: 10.22054/jplr.2021.53139.2422

مسعودی‌نیا، محمد. (۱۳۹۹). بررسی تقدم مقررات حقوق محیط‌زیست بر حکم تحلیل انفال. پژوهش‌های حقوقی، ۴۲(۴): ۳۷۷-۴۰۰.

کاتوزیان، ناصر. (۱۳۹۶). اعتبار امر قضاوت شده در دعاوی مدنی، چاپ سیزده، تهران، انتشارات میزان.

سید اخلاقی، سید جعفر، یوسفیان، مائده، درویشی، داود، قربانیان، داریوش (۱۴۰۲)، آسیب شناسی فرایند صدور و تمدید پروانه چرای دام، مجله تحقیقات مرتع و بیابان ایران، دوره ۳۰، شماره ۳، ۳۸۱-۳۹۴

محمودی، اصغر. (۱۳۹۱). ماهیت حقوق مالکیت فکری و جایگاه آنها در حقوق اموال. فصلنامه علمی دانش حقوق مدنی-94, 1(2), 107.