

تحلیل قراردادهای واگذاری موقت اراضی ملی

خدیدجه مظفری*، علیرضا ایزدی فرد**

چکیده

واگذاری اراضی به دو شکل قطعی و موقت در قوانین ایران پیش‌بینی شده است. واگذاری اراضی به شکل موقت در قالب انعقاد قرارداد میان وزارت جهاد کشاورزی و متقاضیان واجد شرایط صورت می‌پذیرد. این قرارداد فرم مشخصی دارد که به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است. واگذاری‌ها در قالب عقد اجاره و با رعایت تشریفات خاص نظیر رسمی بودن و تبعیت از فرم مشخص انجام می‌شود. طرفین قرارداد از یک‌سو مدیر جهاد کشاورزی استان به‌عنوان نماینده وزارت جهاد کشاورزی و از سوی دیگر متقاضیان دارای شرایط عمومی اختصاصی و اولویت‌های مقرر قانونی هستند. مستأجر علاوه بر پرداخت مال‌الاجاره متعهد به اجرای طرح مصوبی است که باید در اراضی مورد اجاره عملیاتی گردد. موجر نیز علاوه بر تسلیم مورد اجاره می‌بایست برای اعیانی احداثی مستأجر شرایط صدور سند فراهم آورد. ضمانت‌اجرای تخلف مستأجر از اجرای تعهدات غالباً فسخ قرارداد اجاره از سوی موجر است. مستأجر نیز می‌تواند در صورت تخلف موجر ابتدا اجبار وی را مطالبه و در صورت تعذر اجبار، قرارداد را فسخ نماید. اعتراض به آرای هیئت نظارت و ادعای مالکیت ثالث نسبت به زمین واگذار شده مهم‌ترین اختلافات ناشی از اجرای قراردادهای واگذاری محسوب می‌شوند.

واژگان کلیدی: واگذاری اراضی ملی، قرارداد واگذاری، اجاره اراضی، وزارت جهاد کشاورزی

* استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی، دانشگاه الزهرا (س)، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

kh.mozafari@alzahra.ac.ir

** کارشناس ارشد حقوق خصوصی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی (واحد تهران شمال)، تهران، ایران

ar.izadifard@gmail.com

مقدمه

حفظ منابع طبیعی به عنوان ثروتی ملی اگرچه امری بدیهی به نظر می‌رسد اما تلاش برای افزایش سطح زیر کشت باعث شده است بخشی از این منابع جهت استفاده کشاورزی واگذار گردد.^۱ این واگذاری‌ها بر مبنای قانون برنامه سوم انجام شد و در برنامه‌های بعدی نیز تجدید شد اگرچه محدودیت‌های واگذاری منابع طبیعی با تصویب قوانینی نظیر قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی بیشتر شد (مظفری، ۱۳۹۵: ۱۶).

اکنون در نظام حقوقی ایران برای واگذاری اراضی ملی به بخش خصوصی اقتصاد کشور جهت بهره‌برداری در عرصه کشاورزی، سه منبع و مستند قانونی وجود دارد:

۱. ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع
 ۲. مواد ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی مصوب شورای انقلاب
 ۳. بند ۲ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید و ارتقاء نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ (مشهور به اصلاحیه تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی).
- از میان مستندات سه‌گانه مذکور، تنها مستند قانونی واگذاری قطعی اراضی ملی، مورد اخیرالذکر بوده و دو مورد دیگر، صرفاً مستندات قانونی واگذاری موقت محسوب می‌شوند.^۲
- به موجب تبصره ۱ ذیل ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، پس از تصویب متن قرارداد واگذاری توسط هیئت وزیران، «تمام قراردادهای فی مابین وزارت جهاد کشاورزی و دریافت‌کنندگان اراضی برابر متن قرارداد مصوب منعقد خواهد شد و اقدامات بعدی وزارت جهاد کشاورزی و دریافت‌کنندگان اراضی تابع مفاد این قرارداد خواهد بود.»
- بر این اساس هیئت وزیران در قالب ضمیمه آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ اصلاحی قانون فوق‌الذکر، متن قرارداد فی مابین وزارت جهاد کشاورزی و دریافت‌کنندگان موقت اراضی را تصویب نمود و

۱. تغییر بی‌رویه کاربری اراضی کشاورزی یکی از چالش‌های مهم بخش کشاورزی ایران است. تغییر کاربری اراضی، سالیانه بخش عمده‌ای از اراضی باغی و زراعی را از چرخه تولید خارج می‌کند. قانون‌گذار تاکنون رویه ثابتی را برای مقابله با این بزه به کار نبسته است و مقررات این حوزه دستخوش تغییر و تحول بوده است، به نحوی که می‌توان دهه ۷۰ را دوره تدبیر و ترسیم، دهه ۸۰ را دوره تغییر و تنظیم و دهه ۹۰ را دوره تضعیف و تخریب سیاست کیفری مربوط به حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها دانست (احمدزاده، ۱۴۰۰: ۱۹).

۱. نک: ماده ۱ «دستورالعمل نحوه نظارت بر اجرای طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی قانون اصلاح ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» مصوب ۱۳۸۸ وزارت جهاد کشاورزی.

به حکم تبصره ۱ ذیل ماده ۳۳ اصلاحی، از تاریخ ۱۳۸۷/۲/۱۱ (تاریخ تصویب آیین نامه اجرایی ماده ۳۳ اصلاحی و متن قرارداد پیوست آن) قراردادهای یکسان مصوب هیئت وزیران، به عنوان الزامی قانونی در امر واگذاری اراضی ملی ملاک عمل قرار گرفت. پس از این تاریخ، آیین نامه مذکور چندین مرتبه مورد اصلاح قرار گرفت تا اینکه بالاخره در شهریورماه ۱۳۹۴ هیئت وزیران، آیین نامه اجرایی جدیدی برای ماده ۳۳ اصلاحی تصویب نمود. به این ترتیب در حال حاضر، روابط فی مابین وزارت جهاد کشاورزی و دریافت کنندگان موقت اراضی ملی تابع آخرین آیین نامه اجرایی ماده ۳۳ اصلاحی و متن قرارداد پیوست آن است که در شهریورماه ۱۳۹۴ به تصویب هیئت وزیران رسیده است.^۱

در حال حاضر، متن قرارداد واگذاری های موضوع ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع و نیز واگذاری های موضوع مواد ۳۱ و ۳۲ آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاحی واگذاری و احیاء اراضی، هر دو منطبق و برابر با متن قرارداد مصوبی است که به عنوان ضمیمه آیین نامه اجرایی ماده ۳۳ اصلاحی در شهریورماه ۱۳۹۴ مورد تصویب هیئت وزیران قرار گرفته است. در این مقاله متن قرارداد مصوب هیئت وزیران که در واقع متن تمامی قراردادهای واگذاری موقت اراضی ملی است، مورد تحلیل و بررسی حقوقی قرار می گیرد. از این پس به منظور رعایت اختصار از قرارداد مصوب موضوع بحث تحت عنوان «قرارداد واگذاری» یاد می گردد.

ابتدا ماهیت حقوقی قرارداد، موضوع بحث قرار خواهد گرفت به این نحو که روشن گردد آیا اساساً قرارداد واگذاری، عقدی معین است یا خیر و اگر جواب مثبت است کدام عنوان از عناوین عقود معین (از قبیل اجاره، بیع، صلح، قرارداد موجد حق انتفاع، ودیعه، عاریه، رهن و...) بر این قرارداد صادق است. در ذیل همین بحث نوع عقد از جهت رضایی یا تشریفاتی بودن نیز مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در ادامه ارکان تشکیل دهنده قرارداد یعنی طرفین و موضوع قرارداد، مورد تحلیل قرار خواهد گرفت. سپس آثار قرارداد نسبت به طرفین و در نهایت ضمانت اجرای تعهدات موضوع قرارداد بررسی خواهد شد. این مبحث با پرداختن به پیامدهای قضایی واگذاری اراضی ملی و تبیین و بررسی دعاوی و اختلافات عمده و رایج ناشی از نحوه اجرای واگذاری ها تکمیل خواهد شد.

۱. شناسایی قرارداد واگذاری اراضی ملی

در این قسمت دو پرسش در خصوص قراردادهای واگذاری مطرح می شود؛ نخست اینکه آیا قرارداد واگذاری در شمار عقود معین قرار می گیرد؟ و اگر پاسخ مثبت است، عنوان کدام یک از عقود معین بر آن صادق است؟ دیگر آنکه قرارداد واگذاری رضایی است یا تشریفاتی؟ به عبارت دیگر، آیا

۱. روزنامه رسمی شماره ۳۰۵۷۲ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۸.

برای تحقق یک قرارداد واگذاری صحیح، شرطی اضافه بر شرایط عمومی صحت قراردادها وجود دارد یا خیر؟ برای پاسخ به پرسش‌های فوق لازم است ماهیت و ویژگی‌های قراردادهای واگذاری بررسی شود؛ اما پیش از آن به اختصار، مفهوم اراضی ملی بیان می‌شود تا موضوع مورد بحث دقیق‌تر مورد مطالعه قرار گیرد.

۱-۱. تعریف اراضی ملی

اراضی ملی زمین‌هایی هستند که نه مالک معینی دارند و نه مالک معین داشتشان و جاهت عقلی و قانونی دارد و به همین جهت در راستای مصالح عمومی در اختیار حکومت اسلامی قرار دارند تا طبق مصالح عمومی مدیریت شوند. بر این اساس اراضی ملی یکی از مصادیق انفال محسوب می‌شوند که در اختیار حکومت اسلامی است و می‌تواند بنا به تشخیص خود از آن‌ها در راستای مصالح و منافع جامعه بهره‌برداری نماید.

یکی از مصادیق مهم اراضی ملی، جنگل‌ها و مراتع هستند که نخستین بار بر اساس قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۴۱ عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت شناخته شد. البته در همان قانون، استثنائاتی در این خصوص تعیین شد و برای تشخیص ملی نبودن اراضی معیارهایی ارائه شد. با دقت در این معیارها می‌توان گفت که زمین‌هایی که هنوز هم بدون هیچ‌گونه دخالت انسانی، شکل طبیعی خود را حفظ کرده باشند اراضی ملی محسوب می‌شوند.

۱-۲. ماهیت قرارداد واگذاری

در پاسخ به پرسش نخست، ابتدا یادآوری این نکته لازم به نظر می‌رسد که منظور از عقود معین قراردادهایی هستند که قانون نام خاصی بر آن‌ها گذاشته و شرایط و احکام ویژه‌ای برای آن‌ها مقرر داشته است مانند بیع، اجاره، ضمان، عاریه، ودیعه و بیمه. بیشتر این عقود در قانون مدنی و برخی از آن‌ها (مانند بیمه) در قوانین دیگر پیش‌بینی شده‌اند (صفایی، ۱۳۸۹: ۴۰-۳۹).

از آنجا که در هر دو مستند قانونی تجویزکننده واگذاری موقت اراضی ملی^۱ انعقاد قراردادهای واگذاری در قالب «اجاره» مدنظر قانون‌گذار قرار گرفته به این نحو که در مستند قانونی نخست یعنی ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری، به «اجاره» بودن این‌گونه قراردادهای تصریح و در مستند قانونی دوم، با قید الفاظی همچون «اجاره‌بها» به «اجاره» بودن قراردادهای واگذاری موضوع مواد ۳۱ و ۳۲

۱. ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و مواد ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاحی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی (مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب)

آیین‌نامه اجرایی اشاره‌ی ضمنی گردیده است، قرارداد واگذاری موقت اراضی ملی از مصادیق «اجاره» محسوب گردیده و به همین جهت در زمره عقود معین مذکور در قانون مدنی به حساب می‌آید. مستندات دیگری نیز برای اثبات این مدعا وجود دارد از جمله: تبصره‌های ۷ و ۸ ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع که در مقام بیان نحوه تعیین اجاره‌بهای واگذاری‌های موضوع این ماده است. همچنین ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع که مقرر می‌دارد: «قرارداد اجاره موضوع تبصره ۱ قانون باید مطابق نمونه پیوست که تأیید شده به مهر دفتر هیئت دولت است در دفاتر اسناد رسمی منعقد شود...»

بنا به مراتب فوق، قرارداد واگذاری موقت اراضی ملی ماهیتاً قرارداد «اجاره» است و لذا در موارد سکوت، ابهام، اجمال و نقص مفاد قرارداد و قوانین و مقررات اختصاصی حاکم بر آن، تابع قواعد عمومی اجاره که در قانون مدنی ذکر گردیده‌اند، خواهد بود. لازم به ذکر است که عبارات به‌کاررفته در قرارداد واگذاری^۱ از قبیل «موجر»، «مستأجر»، «اجاره‌بها»، «عین مستأجره»، «مورد اجاره»، «مدت اجاره»، «تخلیه»، «اقساط اجاره‌بها» و... همگی مؤید این استنتاج می‌باشند.

ذکر این نکته نیز لازم است که قرارداد واگذاری به‌هیچ‌وجه قرارداد موجد حق انتفاع محسوب نمی‌شود بلکه موضوع آن چیزی فراتر از واگذاری صرف حق انتفاع یعنی تملیک منافع است. چراکه در قرارداد واگذاری، ذرات منفعت در مالکیت واگذارشونده (متقاضی یا مستأجر) است درحالی‌که در قرارداد موجد حق انتفاع، ذره‌های منفعت در ملک صاحب حق (منتفع) به وجود نمی‌آید و لذا به‌عنوان مثال، اگر مدت حق انتفاع از باغی به سر آید، منتفع (دارنده حق انتفاع) نمی‌تواند میوه‌های مانده بر روی درختان باغ را بچیند^۲ (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۲۱۸-۲۱۷؛ کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۴۴) درحالی‌که اگر مدت قرارداد واگذاری ناظر به یک زمین ملی (که به موجب طرح مصوب پیوست قرارداد در طول مدت قرارداد اجاره به باغی تبدیل شده است)، متقاضی شود این حق برای طرف قرارداد مسلم است که بتواند میوه‌های مانده بر روی درختان را بچیند و با خود ببرد چراکه منافع باغ و به‌طور خاص میوه‌های مانده بر روی درختان به‌کلی در مالکیت او می‌باشند.

۳-۱. تشریفات انعقاد قرارداد واگذاری

منظور از عقد «رضایی» قراردادی است که به‌صرف توافق اراده طرفین به‌شرطی که به‌نحوی از

۱. منظور قرارداد موضوع ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع است.

۲. یادداشت شماره ۲ ذیل ماده ۲۹ قانون مدنی.

انحاء بیان و ابراز شده باشد، واقع می‌شود و تحقق آن به تشریفات خاصی مانند به کار بردن الفاظی معین یا تنظیم سند نیاز ندارد، اما عقد «تشریفاتی» یا «شکلی» قراردادی است که با تشریفات خاصی واقع می‌شود و صرف توافق طرفین برای وقوع آن کافی نیست: برای تحقق عقد تشریفاتی اراده باید به شکل خاصی بیان شده باشد (صفایی، ۱۳۸۹: ۴۲-۴۱). در واقع، عقد رضایی شرط صحتی بیش از شرایط عمومی صحت قراردادها ندارد، اما عقد تشریفاتی برای وقوع به‌نحو صحیح، علاوه بر برخورداری از شرایط عمومی صحت قراردادها باید از شرط یا شروط اختصاصی دیگری نیز برخوردار باشد مانند قرارداد انتقال سهم‌الشرکه در شرکت با مسئولیت محدود که طبق ماده ۱۰۳ قانون تجارت صرفاً با تنظیم سند رسمی تحقق می‌یابد و یا قرارداد بیمه که به استناد مواد ۲ و ۳ قانون بیمه مصوب ۱۳۱۶ به شرط مکتوب بودن صحیح و معتبر است (صفایی، ۱۳۸۹: ۴۴).

به نظر نگارندگان، قرارداد واگذاری یک عقد تشریفاتی است اما از آنجا که در حقوق ایران اصل بر رضایی بودن عقود است، ادعای تشریفاتی بودن قرارداد واگذاری ادعایی برخلاف اصل و نیازمند اثبات است. در مقام اثبات این ادعا، به تبصره ۱ ذیل ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع^۱ و ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی ماده قانونی مذکور^۲ استناد می‌گردد. به‌موجب مستندات یاد شده، قرارداد واگذاری برای تحقق، علاوه بر شرایط عمومی صحت قراردادها به تحقق دو شرط دیگر نیز نیاز دارد: الف) انطباق و برابری متن قرارداد فی مابین با «متن قرارداد مصوب هیئت‌وزیران» و ب) انعقاد قرارداد اجاره به‌صورت رسمی (تنظیم سند رسمی).

ممکن است این ایراد مطرح شود که مواد مورد استناد، شرط صحت قرارداد نیستند بلکه صرفاً بیانگر الزاماتی قانونی هستند و در صورت عدم رعایت این شرایط خللی به صحت عقد وارد نمی‌شود و در واقع ضمانت‌اجرای آن‌ها، بطلان قرارداد نیست. در پاسخ باید گفت عمل واگذاری اراضی ملی یک عمل حاکمیتی است که از سوی قوای دولتی (وزارت جهاد کشاورزی) و از طریق انعقاد قراردادهای واگذاری صورت می‌پذیرد. از سوی دیگر، قسمت اخیر اصل ۴۵ قانون اساسی دلالت بر این دارد که اصل، عدم هرگونه استفاده و بهره‌برداری از انفال و اموال عمومی است مگر با رعایت

۱. «متن قرارداد در آیین‌نامه اجرایی موضوع تبصره ۶ مشخص و پس از تصویب هیئت‌وزیران تمام قراردادهای فی مابین وزارت جهاد کشاورزی و دریافت‌کنندگان اراضی از تاریخ تصویب این قانون برابر متن قرارداد مصوب منعقد خواهد شد و اقدامات بعدی وزارت جهاد کشاورزی و دریافت‌کنندگان اراضی تابع مفاد این قرارداد خواهد بود.»

۲. «قرارداد اجاره موضوع تبصره ۱ قانون باید مطابق نمونه پیوست که تأیید شده به مهر دفتر هیئت دولت است در دفاتر اسناد رسمی منعقد شود...»

مصلحت جامعه و بر اساس قانون. اصل عدم صلاحیت دولت و مأمورین دولتی نیز که در حقوق عمومی اصلی مشهور و مقبول است، در ما نحن فیه اقتضا می‌نماید که دولت را اصولاً صالح به واگذاری اراضی ملی ندانیم مگر در مواردی که این عمل را بر اساس قانون و با رعایت کلیه الزامات قانونی انجام دهد (مظفری و همکاران، ۱۳۹۸: ۲۳۹). در واقع، اصل عدم صلاحیت دولت و مأمورین دولتی ایجاب می‌نماید که الزامات قانونی مربوط به انعقاد قراردادهای قوای دولتی و عمومی با اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی به‌ویژه در مواردی که موضوعشان، اموال عمومی است، اصولاً شرط صحت قرارداد باشند تا نقض الزامات قانونی مصوب نمایندگان ملت حداقل در مواردی که این الزامات ناظر به اداره اموال عمومی است، بدون ضمانت اجرا باقی نماند.

دلیل دیگر حاکی از تشریفاتی بودن قراردادهای واگذاری، این است که بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی می‌توان گفت که واگذاری‌های برخلاف غبطه و مصلحت عمومی جامعه فاقد اعتبار یا به تعبیر حقوقی غیرنافذ و فاقد اثر است. در توضیح این مطلب باید گفت که حمایت از اموال عمومی از تصرفات ناصحیح دولت، ایجاب می‌کند که از اعطای حق مالکیت به دولت اجتناب ورزیده شود و او در قالب نگهداری و ولایت قرار بگیرد. نظریه ولایت بر اموال تضادی با مالکیت عمومی ندارد، یعنی می‌توان مالکیت عمومی را به معنای مالکیت ملت تصور نمود و دولت را به‌عنوان ولی و مسئول آن اموال مطرح نمود. حتی در زمینه مالکیت عمومی به معنای ملی این ولایت ضروری و اجتناب‌پذیر است. البته قید مصلحت عمومی در بحث اموال عمومی آن را به مفهوم ولایت نزدیک‌تر می‌کند حال آنکه در مالکیت دولتی مصلحت خود دولت مطرح است و این همان چیزی است که در تعریف مالکیت می‌گنجد (کریمی و میربد، ۱۳۹۹: ۲۱۷).

بر این اساس الزامات قانونی موضوع بحث (تبعیت متن قرارداد از متن مصوب هیئت وزیران و انعقاد قرارداد در دفترخانه اسناد رسمی) الزاماتی است در جهت مراعات غبطه و مصلحت جامعه چراکه به‌عنوان مثال قرارداد اجاره‌ای که به‌صورت رسمی تنظیم می‌شود، امتیازات اجرایی مضاعفی نسبت به قرارداد اجاره عادی دارد. همچنین رعایت الزامات قانونی مذکور در پیشگیری از مفاسد اداری و اقتصادی نیز مؤثر است که این امر نیز بر مراعات غبطه و مصلحت جامعه در پیش‌بینی این الزامات، دلالت می‌نماید؛ بنابراین بر فرض که الزامات قانونی مذکور شرط صحت نباشند، حداقل ضمانت اجرای آن‌ها را می‌توان عدم نفوذ قرارداد دانست تا حقوق جامعه به‌نحو مقتضی حفظ گردد. هرچند در نهایت قول به تشریفاتی بودن این قراردادها قوی‌تر به نظر رسیده و در راستای حفظ حقوق عموم مؤثرتر است (ایزدی فرد، ۱۳۹۶: ۸۱).

۲. تشکیل قرارداد واگذاری اراضی

در این مبحث، نخست به تبیین طرفین قرارداد و شرایط آن‌ها برای انعقاد قرارداد واگذاری و سپس موضوع قرارداد (عین مستأجره و تملیک منافع آن) پرداخته می‌شود.

۲-۱. طرفین قرارداد واگذاری

قراردادهای واگذاری در قالب عقد اجاره منعقد می‌شوند و طرفین آن موجر و مستأجر هستند.

۲-۱-۱. موجر (مرجع واگذارکننده اراضی ملی)

دستگاه دولتی واگذارکننده و به عبارت دیگر اجاره‌دهنده (موجر) اراضی ملی خارج از محدوده و حریم قانونی شهرها، وزارت جهاد کشاورزی است که قطعاً برای امضای قرارداد واگذاری، به یک شخص حقیقی به‌عنوان نماینده خود نیاز دارد. صورت مسئله اساسی موضوع این بند نیز همین است که نماینده یا به تعبیر رایج صاحب امضای وزارت جهاد کشاورزی برای امضای قراردادهای واگذاری، چه شخص یا اشخاصی هستند؟

به‌موجب ماده ۸ دستورالعمل «ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی» که در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۶ آخرین اصلاحیه آن از سوی وزیر محترم کشاورزی ابلاغ گردیده، «مدیر جهاد کشاورزی» هر شهرستان نماینده وزارت جهاد کشاورزی برای امضای قراردادهای واگذاری مربوط به حوزه جغرافیایی تحت مدیریت خود می‌باشد.^۱ پیش از ابلاغ اصلاحیه مذکور در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۶، «مدیر امور اراضی» هر استان نسبت به قراردادهای واگذاری مربوط به حوزه استحفاظی آن استان، نماینده و صاحب امضای وزارت جهاد کشاورزی محسوب می‌شد اما با ابلاغ اصلاحیه مذکور به رؤسای جهاد کشاورزی استان‌ها و شهرستان‌های کل کشور، به‌منظور تسهیل و تسریع در فرایند انجام امر واگذاری اراضی، «مدیر جهاد کشاورزی» هر شهرستان نسبت به حوزه استحفاظی خود عهده‌دار این مسئولیت یعنی نمایندگی وزارتخانه در قراردادهای واگذاری گردید.

۲-۱-۲. مستأجر (بهره‌بردار)

پیش از انعقاد قرارداد اجاره موضوع بحث، مستأجر متقاضی دریافت و بهره‌برداری از اراضی ملی است. متقاضی برای انعقاد قرارداد، به‌موجب قوانین و مقررات حاکم بر واگذاری اراضی ملی، باید دارای ویژگی‌ها و شرایطی باشد که در این بند ذیل دو عنوان «شرایط عمومی» و «شرایط اختصاصی» مورد تبیین قرار خواهند گرفت. پس از تبیین شرایط عمومی و اختصاصی، اولویت‌های

۱. پایگاه اینترنتی سازمان امور اراضی کشور به نشانی www.laoi.ir (تاریخ مراجعه و استناد: ۱۳۹۶/۶/۲۴)

متقاضیان برای دریافت اراضی ملی نیز ذیل عنوان جداگانه‌ای مطرح خواهند شد. شرایط عمومی: از آنجا که قرارداد واگذاری یک قرارداد مالی معوض و دو تعهدی است، متقاضی برای انعقاد آن باید از اهلیت قانونی لازم و طبعاً تک‌تک اوصاف تشکیل‌دهنده آن، برخوردار باشد. بنابراین چنانچه متقاضی یک شخص حقیقی باشد، برای برخورداری از اهلیت لازم باید متصف به صفات بلوغ، عقل و رشد بوده و در صورتی که مطابق موازین قانون تجارت، تاجر محسوب شود، حین معامله ورشکسته نباشد. در صورتی که متقاضی شخص حقوقی باشد نیز در صورتی دارای اهلیت قانونی لازم برای انعقاد این قرارداد محسوب می‌شود که هم انعقاد قرارداد اجاره زمین و هم اجرای عملیات موضوع طرح مصوب، هر دو داخل در موضوع شرکت باشند و از سوی دیگر شرکت در دوران تصفیه یعنی دوران مابین انحلال و خاتمه تصفیه نباشد چرا که در این دوران اهلیت شرکت محدود به اموری است که برای انجام امر تصفیه ضرورت دارد (اسکینی، ۱۳۸۹: ۶۳). خلاصه اینکه شرایط عمومی متقاضی برای انعقاد قرارداد را می‌توان در عبارت «برخورداری از اهلیت قانونی برای انجام معاملات» خلاصه کرد.

شرایط اختصاصی: با ملاحظه توأمان ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مواد ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی اصلاحیه لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی و نیز مواد ۷ و ۱۴ دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی، شرایط اختصاصی متقاضی واگذاری را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۱. برخورداری متقاضی از تابعیت ایران؛
۲. ارائه درخواست کتبی از سوی متقاضی؛
۳. برخورداری از جواز تأسیس یا موافقت اصولی از سوی مراجع ذی‌ربط؛
۴. ارائه طرح مصوب و یا بدون دارای برنامه زمان‌بندی اجرای طرح؛
۵. در صورت شخص حقوقی بودن متقاضی: اساسنامه شرکت، آگهی ثبت تأسیس شرکت، آخرین تغییرات ثبتی شرکت و مسئولیت‌ها؛
۶. ارائه تعهدنامه رسمی موضوع بند ۵ ماده ۷ دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری که مقرر می‌دارد: «تعهدنامه محضری مبنی بر عدم اشتغال اشخاص حقیقی و حقوقی (مدیرعامل و هیئت‌مدیره) در دستگاه‌های دولتی و عدم شمول لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۸/۲۲ به استثناء اعضای که عضویت آن‌ها در مجامع عمومی، هیئت‌های مدیره، شوراهای مؤسسات و

شرکت‌های دولتی به‌عنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به‌موجب قانون در ارتباط با وظایف و مسئولیت‌های پست و شغل سازمانی می‌باشد.»؛

۷. ارائه گواهی امکان تأمین آب کافی صادره از واحدهای ذی‌ربط وزارت نیرو به‌استثنای طرح توسعه باغات دیم در اراضی شیب‌دار که بر اساس مقررات و آیین‌نامه خاص دیگری نسبت به آن‌ها اقدام می‌شود؛

۸. سایر گواهی‌ها و استعلام‌ها حسب مورد و در صورت لزوم؛

۹. در خصوص واگذاری اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال کشور که در حوزه جغرافیایی آستارا تا گلیداغی واقع شده‌اند: برخورداری از یکی از انواع شخصیت‌های حقوقی پیش‌بینی شده در بندهای «الف» تا «د» ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع^۱

لازم به ذکر است که در صورت تعدد متقاضیان و یا در صورت تشخیص ضرورت از سوی کمیسیون طرح‌های کشاورزی، برخورداری متقاضی از اولویت موضوع ماده ۱۴ دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری نیز لازم و در زمره شرایط اختصاصی است. اولویت‌های موضوع این ماده، ذیل بند آتی تحت عنوان «اولویت‌های متقاضیان واگذاری»، تبیین خواهد شد.

اولویت‌های متقاضیان واگذاری: ماده ۱۴ دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری، در بیان اولویت‌بندی متقاضیان واگذاری موقت اراضی ملی برای اجرای طرح‌های کشاورزی، مقرر می‌دارد: «موارد اولویت در واگذاری اراضی به متقاضیان از سوی کمیسیون به شرح زیر لازم‌الرعا می‌باشد: الف) افراد بی‌زمین، کم‌زمین و روستائیان بیکار ساکن در محل؛ ب) متخصصان و کارآفرینان بخش کشاورزی با اولویت ساکنین محل؛ ج) افراد باتجربه یا فارغ‌التحصیلان در رشته‌های مرتبط با طرح؛ د) کارمندان دولت مشروط به ترک اشتغال، بازخرید از خدمت و یا بازنشستگی؛ ه) سایر اشخاص واجد شرایط.»

به‌موجب تبصره ۱ ذیل این ماده، در شرایط مساوی ایثارگران، فارغ‌التحصیلان رشته‌های

۱. شرط مذکور در بند ۱ از مواد ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی اصلاحیه لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی، شروط مذکور در بندهای ۲ تا ۸ از بندهای هفت‌گانه مذکور در ماده ۷ دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی و شرط مذکور در بند ۹ از ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع نقل‌گردیده است. در خصوص شرط مذکور در بند ۹ (شرط اخیرالذکر)، لازم به توضیح است که ماده مذکور این شرط را علاوه بر اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال کشور برای واگذاری مراتع ملی غیرمشجر نیز مقرر نموده است اما با لازم‌الاجرا شدن لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در سال ۱۳۵۹ این شرط نسبت به مراتع ملی غیرمشجر نسخ ضمنی گردید.

کشاورزی و منابع طبیعی و شرکت‌های تعاونی در اولویت هستند. به موجب تبصره ۲ ذیل همین ماده، اولویت بند «الف» ویژه تصمیم‌گیری‌های منطقه‌ای هیئت‌های هفت نفره واگذاری استان‌هاست و برای دیگر مراجع واگذاری مانند کمیسیون طرح‌های کشاورزی لازم‌الرعایه نیست. در بیان اولویت‌های مذکور، ابهامات قابل ملاحظه‌ای وجود دارد از جمله اینکه تفاوت «متخصصان» که در اولویت دوم قرار دارند با «فارغ‌التحصیلان در رشته‌های مرتبط با طرح» که در اولویت سوم قرار دارند مشخص نیست. به هر حال، ابهامات و ایرادات ماده فوق‌الذکر و تبصره‌های ذیل آن متعدد است و فرایند اجرایی را با مشکل مواجه می‌کند.

۲-۲. موضوع قرارداد واگذاری

از آنجاکه قرارداد واگذاری یک قرارداد مالی است، باید از آن دسته از شرایط عمومی صحت قراردادها که ناظر به موضوع قراردادهای مالی است یعنی مالیت داشتن موضوع قرارداد، معلوم بودن (مبهم نبودن)، قابلیت انتقال، قابلیت تسلیم و در مانحن‌فیه که موضوع معامله کلی نیست، معین بودن عین مورد معامله برخوردار باشد و در صورت فقدان هر یک از این شرایط تردیدی نیست که قرارداد باطل تلقی خواهد شد. از میان این شرایط، شرط قابلیت انتقال و معلوم بودن موضوع معامله ممکن است تردیدهایی را ایجاد نماید لذا مورد بررسی دقیق‌تر قرار می‌گیرد.

۲-۲-۱. قابلیت انتقال

گفته شد که ماهیت قرارداد واگذاری، اجاره است و لذا می‌توان گفت که موضوع اساسی قرارداد، تملیک منافع یک قطعه زمین ملی است. ملی بودن زمین موضوع فقدان شرط «قابلیت انتقال» را مطرح می‌نماید که از شرایط عمومی صحت قراردادها است. این پرسش حائز اهمیت است که چگونه دولت در حالی که خود مالک منفعت نیست، تملیک منفعت می‌کند و از آن مهم‌تر اینکه در واگذاری‌های قطعی نظیر واگذاری قطعی اراضی ملی واقع در شهرک‌های کشاورزی و شهرک‌های صنعتی، چگونه بدون اینکه خود، مالک عین باشد تملیک عین می‌کند؟ به عبارت دیگر، مگر نه این است که «فاقد شیء معطی شیء نمی‌شود.» پس وجاهت و اعتبار واگذاری‌های موقت و قطعی اراضی ملی که به ترتیب، تملیک منفعت و تملیک عین محسوب می‌شوند، چگونه توجیه‌پذیر است؟ در پاسخ به پرسش فوق می‌توان گفت که ضرورت برخورداری از وصف مالکیت برای تملیک، مختص فرضی است که طرف تملیک‌کننده اصیل باشد نه وکیل یا نماینده. به تعبیر دیگر، قاعده عقلی و فقهی «حقوقی - فاقد شیء معطی شیء نمی‌شود.» مربوط به اصیل است نه وکیل یعنی در موردی که معامله مملکی از سوی وکیل واقع می‌شود لازم نیست که وکیل مالک مال موضوع تملیک باشد و اساساً اگر مالک باشد دیگر وکیل نیست بلکه خود اصیل است. در انشای چنین معامله‌ای

اصیل مالک مال است و وکیل صرفاً نایب و نماینده او در انشا قرارداد محسوب می‌شود که ملزم است قرارداد را با رعایت صرفه و صلاح وی انشا نماید. در فرض مورد بررسی (واگذاری اراضی ملی) نیز چنانچه قائل به این باشیم که دولت به نمایندگی از ملت تملیک عین یا منفعت می‌نماید، شبهه موضوع سؤال رفع خواهد شد. ضمن آنکه توجه به مبانی حقوقی واگذاری اراضی ملی و نیز قوانینی که این واگذاری‌ها را مجاز نموده است در پاسخ به ایراد طرح شده مؤثر است.

آنچه همواره باید مورد توجه قرار داشته باشد این است که دولت در واگذاری اراضی ملی ميسوط‌اليد نیست و همواره محدود به غبطه و مصلحت عمومی ملت و نصوص قوانین مرتبط با این موضوع است. توضیح آنکه با عنایت به مفاد اصل ۴۵ قانون اساسی، ماده ۲۶ قانون مدنی و تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی اراضی ملی اصولاً قابل واگذاری نیستند و منابع قانونی ذکر شده مبنی بر تجویز این امر، استثنائاتی بر این اصل محسوب می‌شوند و لذا با عنایت به ضرورت اکتفا به موضع نص در تفسیر و برداشت از استثنائات، مواد قانونی پیش‌بینی‌کننده واگذاری اراضی ملی، باید به‌طور محدود و مضیق تفسیر شوند.

یکی از راه‌های اصلی حمایت از اموال عمومی همین اصل غیرقابل واگذاری بودن آنهاست و باید در خصوص کلیه اموال عمومی اجرا شود (کرمی، ۱۳۹۵: ۴). دولت به‌عنوان شخص حقوقی حق واگذاری این اموال به بخش خصوصی را ندارد، مگر آنکه از طرف عموم مردم و مجلس قانون‌گذاری به نمایندگی از ملت حق واگذاری داشته باشد (آجری، ۱۳۹۵: ۱۹۹).

۲-۲-۲. معلوم بودن

در قرارداد واگذاری نیز همانند هر قرارداد اجاره‌ای موضوع اصلی قرارداد «منافع معلومی» است که در ازای عوضی معلوم - که غالباً وجه نقدی تحت عنوان اجاره‌بهاست - به مستأجر تملیک می‌گردد و علاوه بر این تعامل معاوضی که مقتضای ذات عقد اجاره است، به موجب قوانین مربوطه به‌ویژه قانون مدنی و نیز به موجب توافقات فرعی دیگری در ضمن قرارداد تعهدات دیگری نیز بر عهده طرفین قرار می‌گیرد. در قرارداد واگذاری، عوض معلومی که در ازای تملیک منفعت به موجر داده می‌شود، مبلغ معینی اجاره‌بها در اقساط سالانه است که توسط کمیسیون‌های ذی‌ربط و بر اساس مفاد تبصره‌های ۷ و ۸ ذیل ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و نیز مفاد دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری اراضی ملی و دولتی، تعیین و در متن قرارداد اعمال می‌شود.

سؤال قابل طرح این است که تعهد مستأجر به اجرای طرح مصوب، چه جایگاهی در قرارداد واگذاری دارد؟ در پاسخ باید گفت اجرای طرح مصوب برای دولت و به‌ویژه وزارت جهاد کشاورزی بسیار حائز اهمیت است به حدی که می‌توان اجرای طرح مصوب را «هدف اصلی» و «علت غایی»

دولت در واگذاری اراضی ملی برای اجرای طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی قلمداد نمود؛ اما با وجود این حد از اهمیت و با علم به اثر مثبتی که اجرای طرح‌های مصوب در اقتصاد کشور دارد، نمی‌توان اجرای طرح را یکی از عوضین قرارداد تلقی نمود چراکه قرارداد واگذاری ماهیتاً اجاره است و عوضین عقد اجاره نیز در این قرارداد مشخص هستند؛ بنابراین تعهد مستأجر به اجرای طرح مصوب، یکی از تعهدات ضمنی مستأجر است که در صورت عدم اجرا یا تعلل غیرموجه در اجرای آن، موجر به استناد مواد ۴۹۶ قانون مدنی و ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و نیز به استناد ماده ۷ قرارداد واگذاری، حق فسخ قرارداد را خواهد داشت.

ممکن است این نظر نیز مطرح شود که چنین قراردادی یک عقد مرکب است. در تعریف عقد مرکب چنین گفته می‌شود که هرگاه در عقدی واحد، عقود متعدد و مختلف به‌گونه‌ای ترکیب و امتزاج یابند که استقلال خویش را از دست بدهند و تمامی آن‌ها ماهیت واحدی را تشکیل دهند عقد مرکب به وجود آمده است (خووسندیان، ۱۳۹۰: ۸۹). صرف‌نظر از اینکه در قرارداد مورد بررسی، این ماهیت مستقل را به‌دشواری می‌توان پذیرفت، باید در نظر داشت که بسیاری از حقوق‌دانان معتقد به تفسیر عقد مرکب بر اساس اثر اصلی عقد هستند که در نتیجه قرارداد واگذاری اراضی، اجاره خواهد بود.

لازم به ذکر است که تنها مرجع صالح برای تشخیص تخلف مستأجر از مفاد قانون یا قرارداد، تشخیص تعلل (عدم پیشرفت فیزیکی)، موجه یا غیرموجه بودن تعلل و اعمال خیار فسخ تبعی از جانب موجر، هیئت نظارت موضوع ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع است و موجر نمی‌تواند مستقیماً و بدون واسطه هیئت قانونی فوق‌الذکر نسبت به فسخ قرارداد اقدام نماید.^۱

۳. آثار قرارداد واگذاری اراضی

در ذیل این مبحث ابتدا تعهدات موجر، سپس تعهدات مستأجر و در نهایت ضمانت‌اجرای تعهدات هر یک از طرفین مورد تبیین و بررسی قرار خواهد گرفت.

۳-۱. تعهدات موجر (مرجع واگذارکننده اراضی ملی)

تعهدات موجر بر اساس ماده ۴۷۶ قانون مدنی و مفاد قرارداد واگذاری، در سه مورد خلاصه می‌شود:

۱. تعهد به تسلیم عین مستأجره: به موجب ماده ۴۷۶ قانون مدنی «موجر باید عین مستأجره را

۱. نک: ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی آن و نیز ماده ۱ دستورالعمل نحوه نظارت بر طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی.

تسلیم مستأجر کند...». لذا وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان موجر اراضی ملی و دولتی در قرارداد واگذاری موظف و متعهد به تسلیم عین مستأجره است و چنانچه به این تعهد خود عمل ننماید الزام و اجبار به تسلیم گردیده و در صورت تعذر اجبار، مستأجر خیار فسخ خواهد داشت (قسمت دوم ماده ۴۷۶ قانون مدنی).

۲. تعهد به مساعدت لازم برای صدور سند مالکیت رسمی و قطعی اعیانی احداثی پیش‌بینی شده در طرح مصوب به شرط اجرای کامل طرح و تأیید آن توسط هیئت نظارت موضوع ماده ۱۳۳ مطابق قسمت اخیر تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹، وزارت کشاورزی مجاز است در صورت تأیید هیئت نظارت موضوع ماده ۳۳ مبنی بر پایان یافتن مدت قرارداد اجاره و اجرای کامل طرح مصوب، نسبت به طی نمودن تشریفات لازم برای انتقال قطعی و رسمی اعیانی احداث شده در راستای اجرای طرح مصوب - که در طول دوره زمانی اجرای طرح توسط مستأجر ایجاد شده است - اقدام نماید؛ بنابراین چنانچه به درخواست مستأجر پس از تأیید اجرای کامل طرح، مفاد قانون مذکور و شرط ناظر به آن در قرارداد اجرا شود، مستأجر بدون برخورداری از مالکیت زمین و عرصه، از سند رسمی مالکیت اعیانی برخوردار خواهد شد و به‌هر حال چه تعهد مذکور اجرا بشود و چه اجرا نشود، مطابق قرارداد، در صورت اجرای کامل طرح مستأجر مالک بنا، تأسیسات و دیگر اعیانی‌هایی است که در طول مدت اجاره به‌منظور اجرای مفاد طرح مصوب احداث نموده است. این مطلب کاملاً با عمومات قانون مدنی در باب اجاره سازگار است.^۲

از آنجا که این تعهد از نوع شرط فعل است و قرارداد نیز در خصوص ضمانت اجرای آن ساکت است، در صورت تعلل یا عدم اجرای آن از سوی موجر، ضمانت اجرای تعهد مفاد مواد ۲۳۷ و ۲۳۹ قانون مدنی است به این نحو که مستأجر می‌تواند به استناد ماده ۲۳۷ قانون مدنی الزام و اجبار موجر را از دادگاه بخواهد و در صورتی که دادگاه تعذر الزام موجر به انجام این تعهد را احراز نماید، مستأجر خیار فسخ خواهد داشت هر چند که به جهت اینکه الزام موجر از باب قاعده «الحاکم ولی الممتنع» کاملاً میسر است، فسخ قرارداد در خصوص این مورد قابل تصور نمی‌باشد. لذا به‌طور خلاصه می‌توان گفت ضمانت اجرای این تعهد موجر، الزام وی از طریق دادگاه است. لازم به ذکر است که در خصوص این تعهد، امکان اعمال فسخ موضوع ماده ۴۷۶ قانون مدنی از جانب مستأجر وجود ندارد چراکه موضوع تعهد مربوط به زمان پس از انقضای مدت قرارداد است.

۱. تبصره ۲ ذیل بند ۱۱ ماده ۷ قرارداد واگذاری.

۲. ماده ۵۰۴ قانون مدنی.

۳. تعهد به پذیرش «بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری تسهیلات دهنده و یا اشخاص معرفی شده از سوی بانک یا مؤسسه اعتباری موصوف» به عنوان قائم مقام مستأجر: توضیح آنکه بر اساس تبصره ۳ ذیل بند ۱۱ ماده ۷ قرارداد، چنانچه مستأجر به منظور اجرای طرح مصوب از تسهیلات بانک یا مؤسسه ای مالی و اعتباری استفاده نموده باشد و مرجع اعطاکننده تسهیلات نیز قرارداد واگذاری را به عنوان سند قابل قبول پذیرفته و در واقع حقوق مبتنی بر قرارداد واگذاری را به عنوان وثیقه از مستأجر پذیرفته باشد، در صورت عدم پرداخت یا تأخیر در پرداخت اقساط تسهیلات از جانب مستأجر، بانک یا مؤسسه ذی نفع می تواند درخواست واگذاری قرارداد و واگذاری و قائم مقامی مستأجر را برای خود یا هر شخص مدنظر دیگری که معرفی می نماید، ارائه نموده و در چنین فرضی موجر متعهد به قبول درخواست تبدیل تعهد و قائم مقامی درخواستی است.^۱

بدواً به نظر می رسد این شرط به جهت مغایرت با قاعده آمره «شرطیت عین بودن مال مرهونه» و به عبارت دیگر به استناد ماده ۷۷۴ قانون مدنی که مقرر می دارد «مال مرهون باید عین معین باشد و رهن دین و منفعت باطل است»، شرطی باطل بوده و تبعاً تعهد موضوع آن نیز باطل و به همین جهت فاقد ضمانت اجرا باشد. درعین حال تحلیل حقوقی مسئله حائز اهمیت است.

هنگامی که مستأجر برای دریافت تسهیلات بانکی سند قرارداد خود را به عنوان وثیقه ارائه می دهد، در واقع حقوقی را به رهن گذارده است که خود واجد آن هاست و از آنجا که قرارداد اجاره است مستأجر مالک منافع بوده و در حقیقت این منافع را به رهن می گذارد. هر چند قانون مدنی بر بطلان رهن منفعت تصریح دارد، با توجه به تحولات جامعه، بسیاری از نویسندگان رهن این اموال را صحیح می دانند (باقری و گودرزی ۱۳۹۶: ۶۴-۴۳؛ حبیبی و همکاران، ۱۳۹۴: ۶۵؛ صادقی مقدم و قاسم پور، ۱۳۹۳: ۱۲۳؛ کریمی، ۱۳۷۶: ۱۹) برخی از قوانین نیز بر صحت ترهین قراردادهای موجد تعهد تصریح دارند.^۲ این نویسندگان بر این عقیده اند که ریشه باطل دانستن رهن دین و منفعت در لزوم قبض برای صحت رهن نهفته است. لذا در صورتی که قول عدم لزوم قبض که متکی بر دلایل قوی تری است، مورد پذیرش قرار گیرد و یا قبض در معنای موسع آن مورد توجه قرار گیرد، مسئله عدم صحت رهن دین و منفعت و... نیز مرتفع خواهد شد. بر این اساس می توان نتیجه گرفت توثیق قرارداد اجاره اراضی ملی توسط مستأجر که در جهت تسهیل امر دریافت وام برای ایشان

۱. تبصره ۳ ذیل بند ۱۱ ماده ۷ قرارداد واگذاری

۲. قانون عدم الزام سپردن وثیقه ملکی به بانکها و دستگاهها و سایر مؤسسات و شرکت های دولتی به منظور تسهیل امر سرمایه گذاری و ایجاد اشتغال بیشتر در طرح های تولیدی و صادراتی مصوب ۱۳۸۰/۰۳/۲۷

پیش‌بینی شده است، صحیح بوده و در صورت عدم پرداخت اقساط، بانک به قائم‌مقامی از مستأجر، طرف قرارداد وزارت جهاد کشاورزی محسوب می‌شود.

۲-۳. تعهدات مستأجر (بهره‌بردار)

بر اساس مفاد قرارداد، مستأجر تعهدات متعدد و به مراتب بیشتری در مقایسه با موجر بر عهده دارد که علاوه بر تعهد به پرداخت اقساط سالانه اجاره‌بها در ابتدای هر سال و التزام به اجرای طرح مصوب پیوست قرارداد بر اساس برنامه زمان‌بندی تفصیلی آن، در مقام بیان اهم دیگر موارد این تعهدات می‌توان به این موارد اشاره کرد:

۱. تعهد به عدم واگذاری تمام یا قسمتی از منافع به شخص دیگری بدون اخذ موافقت کتبی از وزارت جهاد کشاورزی: این مطلب از مفاد بند ۱ از ماده ۷ قرارداد استفاده می‌شود هر چند که مدلول این بند فراتر از یک تعهد صرف بلکه در واقع، یک نوع سلب حق محسوب می‌شود چراکه بند مذکور مقرر می‌دارد: «مستأجر یا مستأجران (اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی) به هیچ نحو از انحاء بدون اخذ موافقت کتبی موجر حق واگذاری تمام یا قسمتی از منافع عین مستأجره را به صورت جزئی یا کلی تحت هر عنوانی اعم از قطعی، شرطی، رهنی، صلح حقوق، مشارکت وکالت و غیره ندارد و هر قراردادی که برخلاف این ماده با هر شخص حقیقی یا حقوقی تنظیم و مبادله شود باطل و برای موجر حق فسخ قرارداد اجاره را ایجاد می‌نماید. در فرض واگذاری زمین به چند مستأجر ممنوعیت موضوع این بند شامل انتقال قدرالسهم هر یک از مستأجران به یکدیگر نیز خواهد بود.»

۲. تعهد به حفظ کاربری اراضی: توضیح اینکه بر اساس بند ۳ از ماده ۷ قرارداد، حق هرگونه تبدیل و تغییر کاربری از مستأجر سلب گردیده است و در صورت تخلف از این التزام از سوی مستأجر، موجر حق فسخ خواهد داشت.

۳. تعهد به اعلام وجود و کشف آثار و ابنیه باستانی در عین مستأجره و اجرای تمام الزامات ناشی از قوانین مربوط به آثار و ابنیه باستانی مکشوفه.^۱

۴. حفاظت فیزیکی و مراقبت از عین مستأجره.^۲

۵. تعهد به رعایت حریم رودخانه‌ها، مجاری سیلاب‌ها و حقوق ارتفاقی اشخاص ثالث.^۳

۱. بند ۶ از ماده ۷ قرارداد

۲. بند ۷ از ماده ۷ قرارداد

۳. بند ۷ از ماده ۷ قرارداد

۶. تعهد به مفاد پیوست‌های قرارداد از جمله طرح توجیه فنی و اقتصادی و برنامه زمان‌بندی اجرا: به موجب بند ۹ از ماده ۷ قرارداد «مستأجر متعهد است طرح توجیه فنی و اقتصادی و طرح‌های تفصیلی و برنامه اجرایی را که مورد تأیید مراجع تصویب‌کننده طرح قرار گرفته و پیوست لاینفک این قرارداد می‌باشد به‌نحو کامل و طبق برنامه زمان‌بندی در مواعد مندرج در طرح مصوب اجرا و گزارش اقدامات انجام شده را برای موجر ارسال نماید و در صورت استنکاف و تخلف موجر با تعیین ضرب‌الاجل متناسب که با جلب نظر مرجع فنی ناظر بر اجرای طرح یا نظر کارشناس منتخب موجر تعیین می‌شود به مستأجر اخطار می‌نماید که به تعهدات خود عمل نماید و با انقضای مدت تعیین شده و ادامه استنکاف موجر حق فسخ قرارداد اجاره را خواهد داشت.»

۷. تعهد به پذیرش ورود عوامل نظارتی به‌عین مستأجره و ارائه اطلاعات لازم درخواستی به ایشان (در صورت مراجعه عوامل نظارتی برای بازدید از عملیات اجرایی طرح و ارائه کارت شناسایی، حکم دلیل سمت و حکم مأموریت از جانب ایشان)^۱

علاوه بر موارد فوق‌الذکر تعهدات دیگری هم در متن قرارداد واگذاری برای مستأجر پیش‌بینی شده است که نظر به ضرورت رعایت اختصار از ذکر آن‌ها خودداری می‌شود.

در خصوص واگذاری اراضی جنگلی جلگه‌ای و مراتع غیر مشجر شمال کشور (موضوع ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع)، علاوه بر تعهدات مذکور در قرارداد واگذاری، مستأجر ملزم به رعایت و اجرای دو الزام قانونی دیگر نیز می‌باشد که اجرای کامل و دقیق آن‌ها هزینه‌های قابل ملاحظه‌ای را بر مستأجر تحمیل می‌نماید:

۱. درختکاری ۲۵ درصد از مساحت زمین واگذار شده به‌منظور تهیه و فروش چوب مورد نیاز صنایع کشور.^۲

۲. پرداخت بهای درختانی که در حین تسلیم عین مستأجره در زمین موجود می‌باشند.^۳

۱. بند ۱۰ ماده ۷ قرارداد

۲. تبصره ۳ ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع: «شرکت‌های مندرج در بندهای الف-ب-ج این ماده که اراضی جنگلی جلگه‌ای و مراتع غیر مشجر شمال را در اختیار می‌گیرند ملزم‌اند حداقل ۲۵ درصد مساحت اراضی مذکور را در تمام مدت اجاره برای تهیه و فروش چوب مورد نیاز صنایع طبق طرحی که به تصویب وزارت کشاورزی و منابع طبیعی می‌رسد درختکاری نمایند. ضوابط و نحوه بهره‌برداری از درختکاری‌های مزبور در آیین‌نامه اجرایی این قانون تعیین می‌شود.»

۳. ماده ۳۸ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع: «از هر متر مکعب درختان موجود در اراضی جنگلی

تخلف مستأجر از هر کدام از تعهدات خود اصولاً با ضمانت اجرای خیار فسخ مستقیم موجر مواجه است^۱ مگر در دو مورد استثنائی که در بندهای ۹ و ۱۰ از ماده ۷ قرارداد واگذاری (اجرای طرح مصوب و پذیرش نمایندگان مأمور از سوی موجر) پیش‌بینی شده‌اند. چنانچه مستأجر در اجرای هر یک از دو تعهد فوق‌الذکر، تعلل و کوتاهی نماید موجر برخلاف مفاد اصل مذکور، دارای حق فسخ مستقیم نبوده بلکه باید ابتدا از طریق ارسال اخطاریه‌ای از طریق دبیر هیئت نظارت تعیین مهلت نماید و در صورت انقضای مهلت تعیین‌شده در اخطاریه و عدم اجرای تعهد از جانب مستأجر، می‌تواند نسبت به فسخ قرارداد اقدام نماید. لازم به ذکر است که تنها مرجع صالح برای ارسال اخطاریه و اعمال حق فسخ موجر (وزارت جهاد کشاورزی)، هیئت نظارت استان ذی‌ربط است^۲.

۴. پیامدهای قضایی واگذاری اراضی

منظور از پیامد قضایی، اختلاف و دعوی است که پس از واگذاری موقت و در دوران اعمال نظارت بر اجرای طرح، مطرح می‌گردد. پیش از بررسی پیامدهای قضایی، نگاهی اجمالی به سیر مقدمات و مراحل واگذاری و سپس نحوه نظارت بر اجرای طرح‌ها لازم به نظر می‌رسد: بر اساس مفاد مواد ۱۳ و ۳۹ آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، شناسایی و تشخیص اراضی ملی و نیز تثبیت مالکیت اداری دولت بر اراضی ملی با اخذ سند به نام دولت و به نمایندگی سازمان جنگل‌ها و مراتع، از وظایف ذاتی سازمان مذکور است (شمس، ۱۳۹۴: ۱۶۲). این سازمان در راستای انجام وظایف مورد اشاره، نسبت به شناسایی اراضی ملی اقدام نموده و پس از آن برای اراضی ملی شناخته شده، «برگ تشخیص» صادر می‌نماید. پس از صدور برگ تشخیص مبنی بر تشخیص زمین به‌عنوان زمینی ملی و تحدید حدود ثبتی آن، سند مالکیت به نام دولت و به نمایندگی سازمان مذکور صادر می‌شود. سپس سازمان جنگل‌ها و مراتع (در سطح استان‌ها: اداره تابعه این سازمان تحت عنوان «اداره منابع طبیعی») از میان اراضی ملی اعلام شده، زمین‌هایی که اولاً معارض نداشته باشند و ثانیاً مستعد فعالیت‌های کشاورزی باشند را به‌منظور واگذاری جهت اجرای طرح‌های کشاورزی، به سازمان امور اراضی (در سطح استان‌ها: مدیریت امور اراضی) معرفی

جلگه‌ای شمال که طبق ماده ۳۱ به اشخاص حقوقی واگذار می‌شود مقطوعاً ششصد ریال به‌عنوان بها و عوارض درخت از مجری طرح دریافت می‌شود. میزان بها و عوارض درخت هر سه سال یکبار توسط وزارت کشاورزی و منابع طبیعی (در حال حاضر: وزارت جهاد کشاورزی) و براساس نرخ عادلانه انواع چوب مورد تجدیدنظر خواهد گرفت.^۱ ماده ۴۷۶ قانون مدنی و بند ۱۲ ماده ۷ قرارداد واگذاری.

۲. نک: ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مواد ۲ تا ۶ آیین‌نامه اجرایی آن و ماده ۱ دستورالعمل نحوه نظارت بر اجرای طرح‌های کشاورزی و غیر کشاورزی مصوب ۱۳۸۸ وزارت جهاد کشاورزی

می‌نماید. سازمان امور اراضی، این نوع زمین‌ها را از طریق هیئت‌های هفت نفره و کمیسیون طرح‌های کشاورزی و بر اساس مفاد قرارداد واگذاری مصوب، به متقاضیان واگذار می‌نماید.

پس از واگذاری به‌نحو مذکور، مرحله نظارت بر اجرای طرح توسط هیئت نظارت موضوع ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، آغاز می‌شود. مقررات مربوط به نظارت بر اجرای طرح‌ها عمدتاً مفاد فصل پنجم قانون مذکور، آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ اصلاحی و دستورالعمل نحوه نظارت بر اجرای طرح‌هاست. به‌موجب مواد ۱، ۵ و ۶ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ اصلاحی، هیئت نظارت که حوزه فعالیت آن استانی است، برای انجام بازدید تخصصی از طرح‌ها و دریافت گزارش‌های دوره‌ای مبتنی بر بازدیدها، در هر شهرستان هیئت سه نفره‌ای را به‌عنوان عوامل نظارتی منصوب می‌نماید. به‌موجب ماده ۳۳ اصلاحی، چنانچه هیئت نظارت بر اساس گزارش‌های واصله از سوی عوامل نظارتی، خلاف بین مجری طرح را احراز نماید، حسب مورد یکی از تصمیم‌های سه‌گانه زیر را اتخاذ خواهد نمود:

۱. فسخ قرارداد؛

۲. تمدید قرارداد و اعطای مهلت؛

۳. استرداد زمین (در فرض انقضای مدت قرارداد).

طبق قسمت پایانی ماده ۳۳ اصلاحی و ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی آن، تصمیم هیئت ظرف سه ماه از زمان ابلاغ قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است.

گاهی نیز پس از واگذاری زمین شخص ثالثی مدعی مالکیت عین آن می‌شود و به‌منظور ابطال برگ تشخیص و سند صادر شده به نام دولت، اقامه دعوا نموده و پس از آن در صورت اخذ رأی متناسب با ادعای خود، نسبت به خلع ید مجری طرح اقدام می‌نماید.

بنا به مراتب مذکور و بررسی‌های نگارنده در پرونده‌های موجود در سازمان جهاد کشاورزی استان تهران، می‌توان گفت که دعاوی و اختلافات پس از واگذاری عمدتاً یکی از دو مورد زیر است:

۱. اعتراض به آرای هیئت نظارت در دیوان عدالت اداری: از آنجا که آرای هیئت عمدتاً به‌جهت عدم پیشرفت فیزیکی طرح (تعلل غیرموجه مجری طرح) و مستند به گزارش‌های عوامل نظارتی است، اکثر قریب به اتفاق اعتراضات در شعب بدوی دیوان عدالت اداری رد گردیده و در شعب

۱. مصادیق این مفهوم عبارت‌اند از تعلل غیرموجه مجری طرح (عدم پیشرفت فیزیکی غیرموجه) و تخلف وی از مفاد قرارداد واگذاری. تخلف در صورتی خلاف بین است که به تشخیص هیئت نظارت ضرورت اتخاذ یکی از تصمیمات سه‌گانه هیئت را ایجاب نماید (ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری).

تجدید نظر مرجع مذکور نیز ابرام می‌شود. در موارد معدودی مجری طرح موفق می‌شود عذر موجه خود را اثبات نموده و رأی هیئت را در دیوان عدالت نقض نماید.

۲. دعوی مالکیت ثالث نسبت به زمین واگذار شده: این‌گونه دعاوی که در شعب ویژه موضوع تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، رسیدگی می‌شوند ممکن است در محکمه ثابت گردیده و به ابطال برگ تشخیص و سند مالکیت دولت و نهایتاً به خلع ید مجری طرح منجر شوند. چنین فرضی، فرض کشف مستحق‌الغیر بودن موضوع قرارداد و اگذاری است که قرارداد را مشمول یکی از دو عنوان «بطلان» یا «عدم نفوذ» خواهد کرد به این معنا که اگر «ملی بودن» را وصف اساسی زمین موضوع قرارداد بدانیم، قرارداد به استناد ماده ۲۰۰ قانون مدنی یعنی به جهت اشتباه در اوصاف اساسی مورد معامله باطل تلقی گردیده و اگر هم این وصف را وصف اساسی قلمداد نکنیم، قرارداد به جهت فضولی بودن غیر نافذ است که البته فرض عدم نفوذ هم در عمل به وادی بطلان کشیده خواهد شد چرا که مبلغ اجاره‌بها در قراردادهای واگذاری کمتر از میزان متعارف است و لذا بعید به نظر می‌رسد که انگیزه‌ای برای تنفیذ قرارداد از سوی مالک وجود داشته باشد.

نتیجه

واگذار نمودن اراضی ملی به منظور اجرای طرح‌های کشاورزی - چه در قالب واگذاری قطعی و چه در قالب واگذاری موقت - در قوانین متعددی تجویز و گاهی بر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تکلیف گردیده است ولی باید توجه داشت که مرجع دولتی واگذارکننده، مالک حقیقی آنچه واگذار می‌کند نبوده بلکه مدیر اموال عمومی و نماینده ملت در اداره این قبیل اموال است و لذا در تعیین شرایط و آثار واگذاری مبسوط‌الید نبوده و همواره اختیاراتش محدود به رعایت غبطه و مصلحت عمومی جامعه است.

تنها منبعی که قابلیت تجویز نمودن واگذاری اراضی ملی را دارا می‌باشد، قانون است به این معنا که غیر از قانون هیچ منبع دیگری از منابع حقوق موضوعه نمی‌تواند نسبت به اصل موضوع واگذاری اراضی ملی حکمی اثباتی و یا سلبی داشته باشد. از قرائن موجود به‌خوبی برمی‌آید که این مطلب در نظام تقنینی کشور همواره مورد عنایت و رعایت بوده است.

بنا به حکم تبصره ۱ ذیل ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، واگذاری‌های موقت در سراسر کشور تابع متن یکسان قرارداد اجاره‌ای است که به تصویب هیئت‌وزیران رسیده و ابلاغ گردیده است و لذا واگذاری موقت اراضی ملی برای اجرای طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی، در زمره قراردادهای الحاقی است.

قرارداد واگذاری موقت ابلاغی هیئت‌وزیران، قرارداد اجاره است. با توجه به لزوم رسمی بودن و

نیز برابری و انطباق قرارداد با متن ابلاغی هیئت وزیران و نیز اهمیت رعایت ضوابط و الزامات برای حفظ حقوق عموم جامعه به نظر می‌رسد این قراردادها در زمره قراردادهای تشریفاتی قرار گیرند.

طرف قرارداد واگذاری باید علاوه برداشتن اهلیت جهت انعقاد قراردادها شرایط اختصاصی مندرج در مقررات مربوط به واگذاری را نیز داشته باشد. همچنین تعهدات مستأجر اصولاً با ضمانت اجرای فسخ روبه‌روست و تعهدات موجر نیز اصولاً با ضمانت اجرای الزام و اجبار به انجام تعهد از طریق محکمه مواجه است.

در نگاه کلی، اعتراض به آرای هیئت نظارت در دیوان عدالت اداری و دعوی شخص ثالثی مبنی بر مالکیت، درخواست ابطال برگ تشخیص و سند رسمی اراضی واگذار شده و به تبع آن خلع ید از مستأجر مهم‌ترین اختلافات ناشی از اجرای قراردادهای واگذاری هستند.



منابع

- آجری آیسک، عاطفه (۱۳۹۵)، «بررسی حقوقی قابلیت خصوصی سازی اموال عمومی (مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه)» پژوهشنامه بازرگانی، دوره ۲۰ شماره ۷۸.
- احمدزاده، رسول و احمد رضایی پناه (۱۴۰۰)، «سیاست کیفری ایران در قبال تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۵، شماره ۱۱۳.
- اسکینی، ربیعا (۱۳۸۹)، حقوق تجارت؛ شرکت های تجاری، جلد ۱، چاپ ۱۰، تهران: انتشارات سمت.
- ایزدی فرد، علیرضا (۱۳۹۶)، واگذاری اراضی ملی به منظور بهره برداری کشاورزی و پیام های قضایی آن، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی واحد شمال.
- باقری، محمود و زهرا گودرزی (۱۳۹۶)، «جایگاه رهن دین در سرمایه گذاری و تأمین منابع مالی با نگاهی اجمالی به رهن دین در صنعت نفت»، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، دوره ۲۰، شماره ۸۰.
- حبیبی، سعید، هادی شعبانی کندسری و مرتضی جمالی (۱۳۹۴)، «جستاری نقادانه پیرامون دلایل لزوم عینیت مورد رهن»، مجله مطالعات فقه و حقوق اسلامی، دوره ۷، شماره ۱۲.
- خورسندیان، محمدعلی و قادر شنیور (۱۳۹۰)، «ماهیت عقد مرگب در فقه و حقوق موضوعه»، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، دوره ۲، شماره ۴.
- شمس، احمد (۱۳۹۴)، نظام حقوقی اراضی ملی شده، چاپ ۶، تهران: نشر دادگستر.
- صادقی مقدم، محمدحسن و امین قاسم پور (۱۳۹۳)، «رهن منفعت»، نشریه فقه و حقوق اسلامی، شماره ۹.
- صفایی، سیدحسین (۱۳۸۹)، قواعد عمومی قراردادها، چاپ ۱۰، تهران: نشر میزان.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷)، دوره مقدماتی حقوق مدنی؛ اموال و مالکیت، چاپ ۲۴، تهران: نشر میزان.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۹)، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، چاپ ۲۷، تهران: نشر میزان.
- کرمی، حامد و سیدعلیرضا میربد (۱۳۹۹)، «ولایت دولت بر اموال عمومی از منظر حقوق اداری و فقه امامیه»، فصلنامه حقوق اداری، دوره هفتم، شماره ۲۲.
- کرمی، حامد (۱۳۹۵)، «راهکارهای حقوقی حمایت از اموال عمومی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۵، شماره ۱۶.
- کریمی، عباس (۱۳۷۶)، «رهن دین»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸.
- مظفری، خدیجه (۱۳۹۵)، «مقررات حقوقی قوانین برنامه در بخش کشاورزی، چالش ها و چشم اندازها»، همایش ملی نقد و بررسی قوانین برنامه پنج ساله از منظر حقوق اقتصادی، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
- مظفری، خدیجه، ایرج حسینی صدرآبادی و علیرضا ایزدی فرد (۱۳۹۸)، «مبانی و منابع حقوقی واگذاری اراضی ملی به بخش خصوصی در عرصه کشاورزی»، مجله حقوق اداری، شماره ۱۹.