

تاریخ: ۱۳۹۱/۲/۲۴
شماره: ۵۱۰۱۸۷
پیوست: ۳



بسمه تعالی

مدیریت محترم کل دبیرخانه شورای نگهبان

با اهداء سلام:

بازگشت به نامه شماره ۴۲۱۰۹، ۹۰۴۳۰ مورخ ۹۰/۲/۷ به
پیوست تصویر دادنامه شماره ۳۷ مورخ ۹۱/۲/۴
هیئت عمومی دیوان عدالت اداری جهت اطلاع و اقدام مقتضی ارسال می شود.

دفتر هیات عمومی دیوان عدالت اداری

دفتر هیئت عمومی
دیوان عدالت اداری

دبیرخانه شورای نگهبان
شماره ثبت: ۹۱، ۱۱، ۴۷۱۹۱
تاریخ ثبت: ۱۳۹۱/۴/۱۴
کد پرونده:
ساعت ورود:

فلا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا دادنامه



بسم الله الرحمن الرحيم

شماره دادنامه: ۳۷

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۱/۲/۴

کلاس پرونده: ۵۱۰/۸۷

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای علیرضا دستگیری

موضوع شکایت و خواسته: ابطال مصوبات شماره ۱۳۸۵/۹/۲۹-۴۹۲/۱۲۳۸۸۳ و ۲۱۱۴۷۶/ت/۳۹۳۱۷-هـ-

هیأت وزیران ۱۳۸۶/۱۲/۲۶

گردش کار: آقای علیرضا دستگیری به موجب دادخواستی ابطال مصوبات شماره ۴۹۲/۱۲۳۸۸۳-

۱۳۸۵/۹/۲۹ و ۲۱۱۴۷۶/ت/۳۹۳۱۷-هـ- ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ هیأت وزیران را خواستار شده و در جهت تبیین

خواسته توضیح داده است که:

" احتراماً به استحضار می رساند هیأت دولت در تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۹ مصوبه ای به شماره ۴۹۲/۱۲۳۸۸۳

تصویب کرده است که به موجب آن در هر استان کار گروهی به مسؤولیت استاندار و با حضور مدیران کل راه و

ترابری، منابع طبیعی، میراث فرهنگی و گردشگری و مدیران عامل شرکتهای استانی برق و گاز تشکیل و نسبت به

پیگیری احداث سرویسهای بهداشتی خدماتی بین راهی به صورت ضربتی اقدام خواهد کرد. مجدداً در مورخ

۱۳۸۶/۱۲/۲۶ هیأت وزیران در راستای تحدید اختیارات قانونی سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای در مورد

صدور مجوز و نظارت بر احداث واحدهای خدماتی - رفاهی بین راهی و طبق مصوبه شماره ۲۱۱۴۷۶/ت/۳۹۳۱۷-هـ-

به تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ « تدوین و اعلام نمونه واحدهای خدماتی و سرویس دهی بهداشتی بین راهی» را به سازمان

میراث فرهنگی واگذار کرده است، علاوه بر این در مصوبه یاد شده تعیین نقاط مورد نیاز برای احداث این واحدها و

معرفی آن به سازمان میراث فرهنگی بر عهده استانداری ها گذاشته شده است. بنا به دلایل زیر مصوبات مذکور

مخالف قانون اساسی و قوانین عادی است و تصویب آن خارج از حدود صلاحیت قوه مجریه است. همان طور که

مطابق اصول کلی دستورالعمل، آیین نامه، بخشنامه و ... باید در محدوده و چهارچوب قانون تنظیم و تصویب شود و

هر مصوبه ای که از چهارچوب خارج باشد غیر قانونی است، مصوبات یاد شده نیز مخالف با اصل قانون بوده و قابل

روز پست
مدیر دفتر هیأت عمومی
دیوان عدالت اداری
۱۳۹۱/۱۰/۵

فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا د/نامه



ابطال است زیرا:

اولاً: مطابق تبصره ماده واحده قانون اجازه واگذاری امتیاز سرقفلی و مشارکت عرف و فروشگاههای پایانه های عمومی بار و مجتمعهای خدماتی رفاهی بین راهی مصوب ۱۳۷۷، صدور مجوز تاسیس و بهره برداری از هرگونه مجتمعها و تاسیسات خدماتی، رفاهی و بهداشتی بین راهی (از جمله سرویسهای بهداشتی) توسط اشخاص حقیقی و حقوقی و ساماندهی و تمرکز آنها در نقاط مناسب شبکه راههای کشور از اختیارات و وظایف سازمان حمل و نقل پایانه های کشور است و لاغیر. بنابراین هیچ نهادی جز سازمان حمل و نقل و اشخاص زیر مجموعه آن، قانوناً صلاحیت اظهار نظر در خصوص صدور مجوز برای تاسیس و بهره برداری از مجتمعها و تاسیسات خدماتی، رفاهی و بهداشتی بین راهی ندارند. با وجود این مصوبه هیأت دولت با عبارت کلی « پیگیری احداث سرویسهای بهداشتی خدماتی بین راهی» صلاحیت تصمیم گیری در خصوص صدور مجوز برای احداث را به کار گروهی متشکل از مقامات مذکور در مصوبه واگذار کرده است. بدیهی است عبارت « پیگیری احداث» با توجه به مفاد کلی و هدف مصوبه « صدور مجوز احداث» را نیز شامل است، زیرا ظاهراً هدف از تصویب مصوبه این است که توسط کار گروه مذکور به صورت فوری یا مطابق عبارت مندرج در مصوبه « ضربتی» زمینه احداث و بهره برداری از این گونه تاسیسات فراهم شود و هیأت بتواند بدون جلب نظر سازمان مجوزهای لازم را صادر و سایر اقدامات راجع به تاسیس و بهره برداری را انجام دهد. مصوبه مورد بحث صلاحیت قانونی یک نهاد دولتی را سلب و بر خلاف قانون آن را به کار گروهی متشکل از مقامات مذکور واگذار کرده است، کاری که صرفاً در صلاحیت قانونگذار است. لذا این مصوبات بر خلاف صراحت قانون یاد شده و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی بوده و باطل است.

ثانیاً: تبصره (۱) بند (د) ماده ۲ آیین نامه اجرایی تبصره یک ماده (۱۷) اصلاحی قانون ایمنی راهها و راه آهن مصوب ۱۳۷۹ نیز صراحتاً تصمیم گیری در خصوص نحوه مکان یابی و چگونگی ساخت و استقرار تاسیسات خدماتی - رفاهی را در قلمرو اختیارات انحصاری سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای کشور قرار داده است که دستورالعملها و مصوبات یاد شده مخالف این قانون نیز هست.

ثالثاً: اصولاً نظارت بر انجام صحیح یک موضوع در صلاحیت نهادی است که مجوز آن را صادر می کند این قاعده منطقی در هر نوع قانونگذاری یا تصویب آیین نامه و تصویب نامه لازم الرعایه است، اگر مجوز احداث بنایی را شهرداری صادر می کند، ناظر رعایت حدود مجوز احداث نیز شهرداری است، بنابراین وقتی طبق قانون صدور مجوز احداث مجتمعها یا تاسیسات خدماتی - رفاهی و بهداشتی، سازمان حمل و نقل و پایانه های کشور است، این سازمان باید بر اجرای صحیح مجوز صادر شده نظارت و امور راجع به آن را پیگیری کند.



فلا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا دادنامه

قسمت اخیر تبصره ماده واحده قانون یاد شده نیز صراحتاً بر این نکته دلالت دارد و مقرر می دارد: «در صورت بروز تخلف مراجع قضایی با درخواست سازمان، دستور جلوگیری و پس از رسیدگی حکم تخریب هر گونه ساخت و ساز غیر مجاز را صادر می کنند.» بنابراین مراجع قضایی صرفاً سازمان را به عنوان ذی نفع دعوای رسیدگی به تخلفات اشخاص از حدود مجوز ساخت و تاسیس مجتمعها و تاسیسات خدماتی و رفاهی قلمداد می کند و به موجب قانون نمی تواند در این خصوص به دعوای شخص یا نهاد دیگری رسیدگی کند زیرا چنان که بیان شده منطقیاً نهاد صادر کننده مجوز، برای پیگیری و نظارت بر اجرای صحیح آن از هر شخص یا نهاد دیگری صالح تر است و اجرای این مصوبه منجر به تداخل در وظایف و مسؤولیتهای سازمان موصوف در احداث و بهره برداری از سرویسهای بهداشتی (در قالب مجتمعهای خدماتی-رفاهی) و بروز مشکلاتی از قبیل عدم پیش بینی نحوه نگهداری سرویسهای مذکور پس از احداث، ناهمگونی در احداث واحدهای بین راهی، کاهش ضریب ایمنی راه و جاده و چه بسا عدم استقبال بخش خصوصی در ایجاد و بهره برداری از مجتمعهای خدماتی - رفاهی بین راهی می شود. لذا حکم مصوبه از جهت این که پیگیری و نظارت بر روند احداث این تاسیسات را در اختیار کار گروه مذکور قرار داده است مخالف قانون است و طبعاً کار گروه یا اعضای آن نمی توانند در صورت مشاهده تخلف، رفع آثار تخلف را از مراجع قضایی تقاضا کنند.

رابعاً: چنانچه منظور از پیگیری احداث در مصوبه مورد بحث نظارت بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور در امر صدور مجوز و نظارت بر احداث تاسیسات بهداشتی و رفاهی در نهادهای ذی ربط دولتی از قبیل سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای کشور باشد، واگذاری چنین اختیاری به هیأت مذکور مخالف صریح حکم اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی است چون مطابق این اصل نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری از وظایف و اختیارات انحصاری «سازمان بازرسی کل کشور» است و مصوبه هیأت دولت نمی تواند آن را به نهاد دیگری واگذار کند.

خامساً: با توجه به موارد یاد شده تردیدی نیست که مفاد مصوب [مصوبات] یاد شده با قوانین مذکور در فوق که اختیار مکان یابی و صدور مجوز احداث مجتمعهای خدماتی-رفاهی بین راهی را به سازمان حمل و نقل و واگذار کرده اند مغایر نی صریح و غیر قابل اغماض با قانون دارد و در راستای محدود کردن و سلب اختیارات قانونی سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای کشور است که با توجه به حوزه صلاحیت و حدود اختیارات آن قانوناً نهاد صلاحیتدار برای تصمیم گیری در امور مربوط به پیگیری و صدور مجوز احداث و ساخت مجتمعهای خدماتی - رفاهی بین راهی

اسب و این مصوبات نمی تواند مخالف این قانون باشد.

دیوان عدالت اداری
تاریخ: ۱۳۸۰/۰۵/۰۵

فلا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا دائنامه



سازماناً نظر به این که اشخاص حقیقی و حقوقی از مجاری قانونی و در جهت کسب منافع و درآمد در مکانهایی که مرجع صلاحیتدار تعیین و اعلام می دارد اقدام به تاسیسات زیر بنایی و احداث مجتمعهای خدماتی - رفاهی می کنند که سرویسهای بهداشتی جزء لاینفک آن است و از طرفی سرمایه گذاری هنگفت در سامان دادن مسیرهای رفت و آمد در جاده ها و مطابق قانون عمل کرده اند در صورت عمل به در جهت مصوبات یاد شده که در تعارض با قانون بوده و مخالف صریح با قوانین مجلس دارد و از طرفی مغایرت مبرهن با خارج بودن از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی است باعث ضرر و زیان اشخاص شده و بر خلاف قاعده لاضرر و اصول مسلم فقهی شرع مقدس اسلام نیز هست.

با عنایت به مراتب یاد شده و در اجرای اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی و با توجه به مغایرت این مصوبات با قانون اساسی و قوانین خاص مربوطه، ابطال مصوبات مزبور مورد استدعا است. "

قائم مقام معاون حقوق رئیس جمهوری به موجب لایحه شماره ۱۱۸۸۷/۲۱۵۵۸۰-۱۳۸۹/۱۱/۲۴ پاسخ داده است که:

" عطف به نامه شماره ۵۱۰/۸۷-۱۳۸۹/۹/۱۴ راجع به دادخواست ابطال تصویب نامه های شماره ۴۹۲/۱۲۳۸۸۳-۱۳۸۵/۹/۲۹ و ۳۹۳۱۷/۲۱۱۴۷۶-۱۳۸۶/۱۲/۲۶ هیأت وزیران بدو مستندات قانونی و متن مصوبه های مورد شکایت و سپس موضوع شکایت و پاسخ آن ارائه می شود:

۱- مستندات قانونی و تصویب نامه های مورد شکایت:

« تبصره قانون اجازه واگذاری سرقفلی و مشارکت غرفه و فروشگاههای پایانه های عمومی (مصوب ۱۳۷۷)

تبصره: صدور مجوز تاسیس و بهره برداری از پایانه ها و مجتمع های فوق و هرگونه تاسیسات رفاهی بین راهی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی و ساماندهی و تمرکز آنها در نقاط مناسب شبکه راههای کشور بر عهده سازمان مذکور است و در صورت بروز تخلف مراجع قضایی با درخواست سازمان دستور جلوگیری و پس از رسیدگی حکم تخریب هر گونه ساخت و ساز غیر مجاز را صادر می کنند...

تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ایمنی راهها و راه آهن - وزارت راه و ترابری مکلف است نوع کاربری زمینهای اطراف راهها و راه آهن های کشور به عمق صد (۱۰۰) متر را بعد از حریم قانونی آنها تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند و از متقاضیانی که بر حسب ضرورت وفق ماده ۱۵ همین قانون نیاز به احداث مستحدثاتی در حد فاصل فوق را داشته باشند وجوهی را بر اساس آیین نامه ای که به تایید هیأت وزیران می رسد اخذ و به حساب خزانه واریز و صددرصد (۱۰۰٪) آن را به منظور ایمن سازی راهها به مصرف برساند.

فلا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا دالنامه



« تصویب نامه ۱۳۸۵ (۴۹۲/۱۲۳۸۸۲-۱۳۸۵/۹/۲۹) - هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۹/۲۲ موافقت نمود:

در هر استان کار گروهی به مسؤولیت استاندار و با حضور مدیران کل راه و ترابری، منابع طبیعی، میراث فرهنگی و گردشگر و مدیران عامل شرکتهای استانی برق و گاز تشکیل و نسبت به پیگیری احداث سرویسهای بهداشتی خدماتی بین رادی به صورت ضربتی اقدام نماید...»

« بند ۱ مصوبه، مصوب ۱۳۸۶ (۲۱۱۴۷۶-ت-۳۹۳۱۷ - ۱۳۸۶/۱۲/۲۶): سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مکلف است ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ این تصویب نامه نسبت به تدوین و اعلام الگوی نمونه واحدها و سرویسهای موضوع این تصویب نامه اقدام نماید. استانداران نیز موظفند در مدت یاد شده نقاط مورد نیاز را به سازمان یاد شده اعلام نمایند.»

۲- بیان شکایت:

در دادخواست یاد شده تصویب نامه های یاد شده دولت که « پیگیری احداث سرویسهای بهداشتی بین راهی» را بر عهده کار گروهی به مسؤولیت استاندار محول داشته است و نیز « تدوین و اعلام الگوی ساخت واحدها و سرویسهای بهداشتی» را بر عهده سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی محول نموده مغایر تبصره های ذکر شده از قوانین فوق اعلام شده است.

۲- پاسخ:

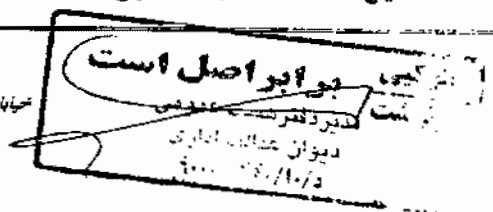
۱- تبصره قانون اجازه واگذاری امتیاز سرقفلی و مشارکت غرفه و فروشگاههای پایانه های عمومی» اصولاً مختص « پایانه های عمومی» و « مجتمعات و تاسیسات رفاهی بین راهی» است و حال آن که تصویب نامه های مورد ایراد مربوط به « واحدهای بهداشتی» است.

ثانیاً در این تبصره قانونگذار، مسؤولیت « احداث» را به سازمان حمل و نقل و پایانه ها محول نکرده است بلکه صدور مجوز احداث آن بر عهده سازمان است.

۲- مصوبه ۴۹۲/۱۲۳۸۸۲ صرفاً مسؤولیت « پیگیری احداث» را بر عهده کار گروهی به مسؤولیت استاندار واگذار کرده است و نه صدور مجوز احداث.

چنان که ذکر شد مصوبه راجع به « واحدهای بهداشتی» است حال آن که قانون یاد شده مربوط به « پایانه های عمومی و مجتمعات رفاهی» است و از این جهت نیز تفاوت موضوعی بین مصوبه و قانون استنادی وجود دارد.

مضافاً این که استانداران مطابق ماده ۴ « لایحه قانونی اختیارات استانداران مصوب ۱۳۵۹» مسؤولیت هماهنگی



فلا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا د/نامه



ادارات و سازمانهای دولتی در استان را بر عهده دارند به علاوه استاندار طبق ماده ۲ لایحه قانونی مزبور « نماینده عالی دولت » در استان است.

۳-۳- مصوبه ۳۹۳۱۷/۲۱۱۴۷۶-۱۳۸۶/۱۲/۲۶ نیز مربوط به « واحدهای سرویسهای بهداشتی است » و ارتباطی به پایانه های عمومی و مجتمعهای رفاهی ندارد.

۳-۴- تبصره (۱) ماده (۱۷) قانون ایمنی راههای راه آهن نیز چنان که ملاحظه شود حکمی راجع به احداث سرویسهای بهداشتی به وزارت راه و ترابری نداده است بلکه اصولاً ناظر به تعیین نوع کاربری زمینهای اطراف راه آهن و راهها به عمق ۱۰۰ متری توسط هیأت وزیران است و لذا دولت می تواند کاربری سرویس بهداشتی در عمق ۱۰۰ متری تعیین کند.

۳-۵- واگذاری مسؤلیت صدور مجوز برای تاسیس و بهره برداری از پایانه ها و مجتمعهای یاد شده به سازمان حمل و نقل و پایانه های کشور موجب نمی شود که مجوز از سایر مراجع ذی ربط اخذ نشود به عبارتی دیگر اثبات شیء نفی ماعدا نمی کند کما این که واحدهای صنفی که بخواهند فروشگاه در مجتمعهای یاد شده ایجاد کنند باید « پروانه کسب » مطابق قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ اخذ کنند.

۳-۶- با توجه به مراتب فوق، واگذاری مسؤلیت « پیگیری احداث سرویس بهداشتی در راهها » به عهده کمیته ای به مسؤلیت استانداری نه تنها خروج موضوع از قوانین مورد استناد دارد بلکه از وظایف مشخص استانداران ایجاد هماهنگی بین واحدها و سازمانهای استانی است. مضافاً این که تبصره قوانین یاد شده راجع به احداث سرویس بهداشتی مسؤلیت بر عهده سازمان حمل و نقل و پایانه های عمومی محول نکرده است. با توجه به مراتب یاد شده رد دادخواست را خواستار است.

در خصوص ادعای شاکی مبنی بر مغایرت مصوبه های مورد اعتراض با شرع مقدس اسلام، قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۱۳۹۰/۲/۷-۹۰/۳۰/۴۲۱۰۹ اعلام کرده است که: موضوع مصوبات شماره ۴۹۲/۱۲۳۸۸۳-۱۳۸۵/۹/۲۹ و ۳۹۳۱۷/۲۱۱۴۷۶-۱۳۸۶/۱۲/۲۶ هیأت وزیران، در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱/۳۱ فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و مصوبات مذکور خلاف موازین شرع شناخته نشد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یاد شده با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. پس از بحث و بررسی، با اکثریت آراء به شرح آینده به صدور رأی مبادرت می کند.

فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا دادنامه



رای هیأت عمومی

۱- نظر به این که قائم مقام شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۱۳۹۰/۲/۷-۹۰/۳۰/۴۲۱۰۹ اعلام کرده است که:

"موضوع مصوبات شماره ۱۳۸۵/۵/۲۹-۴۹۲/۱۲۳۸۸۳ و ۱۳۸۵/۵/۲۹-۴۹۲/۱۲۳۸۸۳ ت/۲۱۱۴۷۶-۳۹۳۱۷ هـ-۱۳۸۶/۱۲/۲۶ هیأت وزیران، در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۳/۳۱ فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و مصوبات مذکور خلاف موازین شرع شناخته نشد."، لذا در اجرای ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوبات مورد اعتراض از بُعد شرعی قابل ابطال نیستند.

۲- مطابق تبصره ماده واحده قانون اجازه واگذاری امتیاز سرقفلی و مشارکت غرف و فروشگاههای پایانه های عمومی بار و مسافر و مجتمعهای خدمات رفاهی بین راهی مصوب ۱۳۷۷/۷/۵، صدور مجوز تاسیس و بهره برداری از پایانه ها و مجتمعهای مذکور در متن ماده واحده و هرگونه تاسیسات رفاهی به سازمان حمل و نقل و پایانه های کشور واگذار شده است. نظر به این که در مصوبات مورد اعتراض، هیأت وزیران بر احداث و تسریع در احداث، سرویسهای بهداشتی بین راهی تاکید کرده است و این امور منصرف از صدور مجوز و تاسیس و بهره برداری مصرح در قانون است، بنابراین مصوبات هیأت وزیران در این خصوص مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات تصویب نشده و قابل ابطال نیستند. ضمناً نظر به این که در قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵، رسیدگی به ابطال مصوبات به لحاظ مغایرت با آیین نامه ها پیش بینی نشده است، بنابراین ادعای شکای مبنی بر مغایرت مصوبات هیأت وزیران، با تبصره ۱ بند ۲ ماده ۲ آیین نامه اجرایی تبصره یک ماده ۱۷ اصلاحی قانون ایمنی راهها و راه آهن مصوب سال ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی، مصوب سال ۱۳۸۱ هیأت وزیران، قابل بررسی و امعان نظر در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نمی شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

محمدجعفر منتظری