



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

ابطال بند «الف» ماده (۳) آئین‌نامه اجرایی
تأسیس و فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی

کد گزارش: ۹۴۰۸۰۳۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۸/۱۰

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال بند «الف» ماده (۳) آئین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت
شرکت‌های حمل و نقل ریلی

تهیه و تنظیم:

مرتضی حاج‌علی‌خمسه

نظارت:

سیدمجتبی حسینی‌پور و محمدعلی فراهانی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۰۸۰۳۹

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۰۸/۱۰

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: ابطال بند «الف» ماده (۳) آئین‌نامه اجرایی تأسیس و

فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی

شاکی: آقای محمد رحیم طیبی میگونی و خانم فاطمه صفری نژاد به وکالت

از شرکت ریل کاران ورسک

طرف شکایت: شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران

جهات مغایرت شرعی: قاعده فقهی «لا ضرر» و اصل «تسلیط»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۵۱۶۲۵/۲۰۰ - ۱۳۹۴/۴/۷

مقدمه

بر اساس «قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی» مصوب ۱۳۸۴/۷/۶، به منظور افزایش سهم حمل و نقل ریلی از طریق جذب و گسترش سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز و ارتقای بهره‌وری و ارائه خدمات مطلوب به مشتریان، با حفظ مالکیت دولت بر شبکه ریلی، به شرکت‌های حمل و نقل ریلی خصوصی و تعاونی اجازه داده شده است تا از شبکه حمل و نقل ریلی و تأسیسات و امکانات مربوطه بهره‌برداری کنند.

در همین راستا «شرکت ریل کاران ورسک» در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۴ اقدام به خرید ۳۰۰ دستگاه واگن از شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران نموده و

تاکنون به فعالیت در این حوزه پرداخته است.

از سوی دیگر در تاریخ ۱۳۸۹/۸/۳۰ به استناد تبصره «۱» ماده (۱) قانون مذکور، «آئین‌نامه تأسیس و فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی» به تصویب می‌رسد که به بیان شرایط صدور پروانه فعالیت برای این قبیل شرکت‌ها و ادامه فعالیت شرکت‌های موجود پرداخته است. شاکی در پرونده حاضر، یکی از شرایط تعیین شده در این آئین‌نامه برای صدور پروانه فعالیت و همچنین ادامه آن مبنی بر لزوم تأمین حداقل ششصد دستگاه واگن باری و یا پنجاه دستگاه واگن مسافری و یا ده دستگاه لکوموتیو (بند «الف» ماده ۳) را مورد اعتراض قرار داده و آن را مغایر اصل «تسلیط» و قاعده فقهی «لا ضرر» دانسته است.

شرح و بررسی

همانگونه که در مقدمه بدان اشاره گردید شاکی در سال ۱۳۸۵ با خرید ۳۰۰ واگن اقدام به تأسیس شرکت حمل و نقل ریلی و فعالیت در این حوزه نموده است، اما به موجب آئین‌نامه مصوب ۱۳۸۹ یکی از شروط برای صدور پروانه فعالیت در شبکه حمل و نقل ریلی (و همچنین ادامه فعالیت در این شبکه)، تأمین حداقل ششصد دستگاه واگن باری و یا پنجاه دستگاه واگن مسافری و یا ده دستگاه لکوموتیو (بند «الف» ماده ۳) مقرر شده است لذا براین اساس شرکت مذکور در صورت عدم تطابق وضعیت خود با شرط مذکور، اجازه ادامه فعالیت نخواهد داشت. ادله شاکی مبنی بر مغایرت شرعی بند «الف» ماده (۳) «آئین‌نامه تأسیس و فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی»، به شرح زیر است:

- با توجه به مصوبه مذکور، شرکت‌هایی که واگن‌های تحت مالکیت آنها کمتر از میزان تعیین شده باشد، در عمل امکان استفاده از این واگن‌ها را از دست می‌دهند. در واقع مالکیت آنها بر این واگن‌ها، متزلزل شده و امکان هرگونه تصرف و استفاده از آن را نخواهند داشت و این موضوع خلاف حدیث «الناس مسلطون علی اموالهم» یا همان اصل «تسلیط» است.^(۱)

- مصوبه مذکور شرکت‌هایی را که به قصد انتفاع، اقدام به خرید کمتر از ۶۰۰ دستگاه واگن [باری] نموده‌اند، به دلیل عدم امکان استفاده از آنها متحمل ضرر می‌نماید. بنابراین از این حیث مغایر قاعده فقهی «لاضرر» است.

البته علاوه بر ادله فوق، شاکی دلایلی مبنی بر مغایرت مصوبه مورد شکایت با قوانین نیز ارائه نموده است که بیشتر ناظر به ایراد ضرر، سلب مالکیت و عدم صلاحیت مقام تصویب کننده می‌باشد.^(۲)

۱- توضیح آنکه استفاده از این واگن‌ها صرفاً در شبکه ریلی - که در انحصار دولت است - امکان‌پذیر است و با توجه به اینکه شرکت‌هایی که امکان تأمین تعداد واگن تعیین شده در مصوبه مورد شکایت را ندارند (و مانند شرکت شاکی به میزان کمتری از حد نصاب، واگن در اختیار دارند) اجازه فعالیت در شبکه حمل و نقل ریلی را نخواهند داشت، بنابراین در عمل این شرکت‌ها امکان استفاده از اموال خود (واگن) را از دست خواهند داد.

۲- ادله مغایرت قانونی به شرح ذیل است:

- به موجب اصول ۲۲، ۴۰ و ۴۷ قانون اساسی، اجمالاً مالکیتی که از راه مشروع باشد، برای اشخاص محترم شمرده شده و اعمال حق توسط اشخاص جهت اضرار به غیر، ممنوع شده است؛ بنابراین مصوبه مذکور که با نادیده گرفتن مالکیت اشخاص و ورود ضرر و زیان به آنها، مانع از فعالیت شرکت‌هایی که کمتر از ۶۰۰ دستگاه واگن [باری] در اختیار دارند، شده است، مغایر اصول فوق می‌باشد.

- با توجه به ماده (۳۰) قانون مدنی و از آنجا که امکان استفاده از این واگن‌ها در غیر از شبکه ریلی راه آهن وجود ندارد، مصوبه مورد شکایت سبب سلب مالکیت اشخاص شده و در تعارض با ماده مزبور می‌باشد.

- ماده (۶) «قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی» که ناظر بر نحوه تعیین تعرفه بهره‌برداری

←

اما درخصوص پرونده حاضر (فارغ از بررسی های مربوط به مغایرت قانونی مصوبه مورد شکایت) لازم به توضیح است که شرکت‌هایی از قبیل شرکت شاکی به استناد «قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی» مصوب ۱۳۸۴/۷/۶ اقدام به تهیه واگن و ایجاد شرکت حمل و نقل ریلی نموده‌اند و تأسیس اینگونه شرکت‌ها کاملاً مطابق ضوابط قانونی صورت گرفته است. لیکن بعد از طی مدت زمان ۵ سال، آئین نامه موضوع تبصره «۱» ماده (۱) قانون مذکور به تصویب رسید (در حالی که بر اساس قانون، این آئین‌نامه باید حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ تصویب قانون به تصویب می‌رسیده است). آئین نامه مذکور از یکسو شرایطی را برای صدور پروانه فعالیت شرکت حمل و نقل ریلی لازم دانسته و از سوی دیگر مقرر نموده برای کلیه شرکت‌های فعال^(۱)، که در زمان تصویب این آئین‌نامه دارای قرارداد دسترسی به شبکه ریلی می‌باشند راه آهن می‌تواند نسبت به صدور پروانه دو ساله اقدام نماید تا شرکت شرایط

→

از شبکه ریلی کشور می‌باشد، فارغ از تعداد معین واگن‌هاست. این امر، حاکی از اراده قانونگذار در عدم تعیین میزان معین واگن جهت فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی است. بنابراین مصوبه مذکور که اقدام به تعیین حد نصاب در این موضوع نموده است، مغایر ماده یاد شده می‌باشد.

- به موجب تبصره «۱» ماده (۱) «قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی»، «آئین‌نامه تأسیس و فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی» باید به تصویب وزیر راه و ترابری برسد در حالی که این آئین‌نامه به تصویب هیأت مدیره راه آهن رسیده است و در نتیجه، به نظر می‌رسد که از اعتبار حقوقی برخوردار نیست.

۱ - بر اساس بند «د» ماده (۱) آئین‌نامه تأسیس و فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی، شرکت فعال «شرکتی است که در زمان تصویب این آئین‌نامه در امر حمل و نقل ریلی با انعقاد قرارداد دسترسی با راه آهن، فعالیت می‌نماید.»

خود را طی زمان مذکور با شرایط ماده (۳) این آئین‌نامه تطبیق دهد. در غیراین‌صورت مطابق بند «ز» ماده (۳)^(۱) عمل خواهد شد، که براساس آن فعالیت شرکت به حال تعلیق در خواهد آمد. بنابراین رعایت شرایط و ضوابط صدور پروانه فعالیت در آئین‌نامه مذکور برای شرکت‌هایی که پیش از تصویب این آئین‌نامه نیز تأسیس و مشغول به فعالیت بوده‌اند ضروری محسوب شده است. برهمن اساس شاکي مدعي شده است باتوجه به اینکه براساس آئین‌نامه مصوب سال ۸۹، میزان واگن مورد نیاز جهت تأسیس و همچنین ادامه فعالیت شرکت حمل و نقل ریلی ۶۰۰ عدد می‌باشد ولی در زمان تأسیس شرکت چنین شرطی وجود نداشته، لذا فعالیت وی که دارای میزان کمتری از این تعداد می‌باشد لاجرم به حالت تعلیق درآمده و امکان استفاده و بهره‌برداری از واگن‌هایی را که در اختیار دارد نخواهد داشت و باتوجه به اینکه امکان بهره‌برداری از این واگن‌ها در جای دیگری وجود ندارد مصوبه مورد شکایت باعث تضییع و همچنین عدم امکان استفاده از مال موجود می‌گردد.

در این خصوص به نظر می‌رسد اگرچه قانون‌گذار تأسیس شرکت حمل و نقل ریلی را مستلزم تأمین ناوگان مورد نیاز و رعایت یکسری ضوابط و مشخصات دانسته و تعیین این موارد را به آئین‌نامه محول نموده است و در نتیجه آئین‌نامه مذکور، صلاحیت ورود به این موضوع و تعیین تکلیف در

۱ بند «ز» ماده (۳): «در صورت از دست دادن هر یک از شرایط و ضوابط این آئین‌نامه در دوره فعالیت حمل و نقل ریلی، به تشخیص کمیسیون نظارت فعالیت شرکت به حال تعلیق در خواهد آمد.»

خصوص آن را داشته است ولیکن لزوم تبعیت از این شرایط، نسبت به شرکت‌هایی که پیشتر با رعایت ضوابط به صورت قانونی ایجاد و درحال فعالیت بوده‌اند و تعلیق فعالیت آنها در صورت عدم تطابق با این شرایط چندان با حقوق مکتسبه اشخاص سازگاری ندارد و این شرکت‌ها، از این حیث دچار ضرر و زیان قابل توجهی شده و برای جلوگیری از تعلیق فعالیت در این حوزه، باید متحمل هزینه‌های کلانی شوند. به عبارت دیگر، هرچند وزارت راه و ترابری بر اساس صلاحیتی که قانون به آن اعطا کرده است، امکان وضع آئین‌نامه و تعیین شرایط برای فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی را داشته است و قابل اعتراض به نظر نمی‌رسد؛ اما گسترش حیطه شمول آن به شرکت‌هایی که پیش از تصویب این آئین‌نامه مشغول به فعالیت در این حوزه بوده‌اند، مغایر حقوق مکتسبه این شرکت‌هاست. مخصوصاً که نزدیک به ۵ سال در تصویب این آئین‌نامه تأخیر صورت گرفته است.

فارغ از مسئله مطروحه فوق، نکته‌ای که در خصوص پرونده حاضر از جهت منشأ حقوقی و صلاحیت مراجع تصویب کننده این آئین‌نامه قابل ارائه می‌باشد این است که در متن اولیه تبصره «۱» ماده (۱) قانون چنین آمده بود: «آئین‌نامه تأسیس و فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی و همچنین مشخصات فنی ناوگان مجاز به سیر در شبکه حداکثر ظرف مدت دو ماه توسط راه آهن تهیه و پس از تأیید وزیر راه و ترابری به اجرا در می‌آید.» شورای نگهبان در نامه شماره ۱۳۸۴/۴/۲۷ مورخ ۸۴/۳۰/۱۲۷۳۸ این مقرر را خلاف قانون اساسی

تشخیص داد و بیان نمود: «ذیل تبصره «۱» ماده (۱) ... از این جهت که اقدام وزیر مربوط را مقید به تأیید آئین‌نامه تهیه شده توسط راه آهن نموده است، سلب اختیار مقام مذکور بوده لذا مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد.» بر همین اساس، در اصلاحیه نهایی که به تأیید شورای نگهبان رسید، متن مصوبه به صورت فعلی درآمد و مقرر شد «... آئین نامه تأسیس و فعالیت شرکتهای حمل و نقل ریلی و همچنین مشخصات فنی ناوگان مجاز به سیر در شبکه حداکثر ظرف مدت دو ماه به تصویب وزیر راه و ترابری می‌رسد.» بنابراین قانون‌گذار باتوجه به ایراد شورای نگهبان به تصویب آئین‌نامه از سوی وزیر (و نه صرفاً تأیید) تصریح نموده است.

با توجه به این توضیحات، ذیل آئین‌نامه مورد شکایت بیان نموده «آئین‌نامه فوق ... به تصویب هیأت مدیره راه آهن رسیده است که با تأیید وزیر راه و ترابری لازم‌الاجرا می‌باشد.» حال اگر این عبارت به معنای تأیید و تصویب آئین‌نامه تهیه شده توسط هیأت مدیره راه آهن به وسیله وزیر راه و ترابری باشد و وزیر در این خصوص اختیار هرگونه جرح و اصلاحی داشته است، ایرادی از حیث رعایت ضوابط قانونی در خصوص تصویب این آئین‌نامه وجود ندارد؛ اما اگر از عبارت مذکور این معنا مستفاد نگردد و وزیر راه و ترابری صرفاً به منزله تأیید کننده آئین‌نامه مصوب هیأت مدیره راه آهن بوده است تشریفات قانونی در تصویب آئین‌نامه مورد بحث رعایت نشده و اعتبار آن محل خدشه است.

نتیجه گیری

با توجه به مطالب بررسی شده، آئین نامه مورد شکایت بر اساس صلاحیتی که قانونگذار تعیین کرده است، اجازه تعیین شرایط و ضوابط جهت صدور پروانه فعالیت برای شرکت های حمل و نقل ریلی را داشته است. بنابراین تعیین حد نصاب در تأمین ناوگان (لکوموتیو یا واگن) به عنوان یکی از شروط فعالیت این شرکت ها به خودی خود ایرادی ندارد. اما با توجه به فاصله ۵ ساله از زمان تصویب «قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی» تا زمان تصویب «آئین نامه تأسیس و فعالیت شرکت های حمل و نقل ریلی» (که بر اساس ذیل تبصره «۱» ماده (۱) نهایتاً باید دو ماه می بود) و تأسیس و فعالیت برخی از شرکت های حمل و نقل ریلی در این بازه زمانی و ایجاد حقوق مکتسبه برای آنان، تسری تمام شروط تعیین شده در آئین نامه جهت صدور پروانه فعالیت، برای ادامه فعالیت شرکت های موجود و تعلیق فعالیت آنها در غیر این صورت، محل تأمل بوده و در صورت عدم تطابق با این شروط منجر به ورود ضرر و زیان به این شرکت ها می شود.

امام خمینی (ره):

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

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir