



پژوهشکده شورای نخبگان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال بند «۷» ماده (۱)، تبصره «۲» ماده (۷) و مواد (۱۷) و (۲۰) ضوابط تأسیس و بهره‌برداری شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی مسافر داخلی و تبصره‌های «۱» و «۵» ماده (۱۰) ضوابط حمل‌ونقل مسافر

کد گزارش: ۹۸۰۷۰۵۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۷/۰۶

پژوهشکده شورای نخبگان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

ابطال بند «۷» ماده (۱)، تبصره «۲» ماده (۷) و مواد (۱۷) و
(۲۰) ضوابط تأسیس و بهره‌برداری شرکت‌های حمل‌ونقل
عمومی مسافر داخلی و تبصره‌های «۱» و «۵» ماده (۱۰)
ضوابط حمل‌ونقل مسافر

تهیه و تنظیم:

حسین آئینه‌نگینی

نظارت:

سیدمحمدهادی راجی

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(همنام‌سازی شعب شرکت‌های حمل‌ونقل مسافر با نام شرکت اصلی)

موضوع شکایت: ابطال بند «۷» ماده (۱)، تبصره «۲» ماده (۷) و مواد (۱۷) و (۲۰) ضوابط تأسیس و بهره‌برداری شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی مسافر داخلی و تبصره‌های «۱» و «۵» ماده (۱۰) ضوابط حمل‌ونقل مسافر
شاکی: انجمن صنفی شرکت‌های مسافربری ارومیه
طرف شکایت: سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای
جهت مغایرت شرعی: قواعد فقهی «لا ضرر»، «الحق للمتقدم»، «اتلاف»، «وجوب دفع ضرر محتمل»، «حرمت مال مؤمن»
شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۱۷۱۴ - ۱۳۹۸/۲/۳۰

مقدمه

شاکی در درخواست خود مستند به قواعد فقهی و موازین قانونی، ابطال بند «۷» ماده (۱)، تبصره «۲» ماده (۷) و مواد (۱۷) و (۲۰) ضوابط تأسیس و

۱. بند «۷» ماده (۱) - «نمابندگی: شرکت/مؤسسه حمل‌ونقل مسافر بین‌شهری/روستایی است که با عقد قرارداد نمابندگی با شرکت اصلی و نصب تابلو آن صرفاً به‌عنوان نماینده شرکت اصلی در محل تأسیس خود فعالیت می‌نماید.»

۲. تبصره «۲» ماده (۷) - «تأسیس شعبه نیازمند به ثبت در حوزه تأسیس شعبه نمی‌باشد و خلاصه شرکت‌نامه و منضمات آن می‌باید قبلاً در روزنامه رسمی و یکی از جراید کثیرالانتشار محل وقوع شعبه منتشر شده باشد.»

۳. ماده (۱۷) - شرکت نماینده بایستی صورت وضعیت مورد نیاز را از اداره کل استان محل استقرار خود و به نام خود دریافت نماید و صورت وضعیت‌های صادره توسط نماینده نیز می‌باید با مهر مقید به نمابندگی شرکت اصلی صادر گردد و بلیت و بگل نویسی وسایل نقلیه نیز می‌باید بنام شرکت اصلی باشند. در صورت ارتکاب هرگونه تخلف حمل‌ونقلی، نمابندگی مسئول و پاسخگو خواهد بود. بدیهی است در صورت نداشتن قرارداد نمابندگی معتبر، چنانچه شرکت فاقد سابقه اخذ پروانه فعالیت از اداره کل استان باشد ادامه فعالیت آن منوط به انطباق کامل با این مجموعه ضوابط خواهد بود. در غیر این صورت،

←

بهره‌برداری شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی مسافر داخلی» و تبصره‌های «۱»^۲ و «۵»^۳ ماده (۱۰) «ضوابط حمل‌ونقل مسافر» را از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری درخواست نموده است. در ادامه پس از تبیین موضوع و نیز مدعیات ارائه‌شده، تحلیلی حقوقی از پرونده بیان می‌شود.

الف) شرح موضوع

مستند به بند «الف» ماده (۶) اساسنامه سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای^۴ تعیین و تدوین ضوابط و معیارهای خدمات حمل‌ونقل جاده‌ای و صدور مجوزهای مربوط از جمله مجوز فعالیت شرکت‌ها و مؤسسات حمل‌ونقل

→

مدت فعالیت شرکت به‌عنوان نماینده شرکت یا مؤسسه اصلی، مشمول توقف ارادی فعالیت موضوع ماده ۲۳ ضوابط نخواهد بود. نماینده فقط می‌تواند با شرکت اصلی یا شعبه یا نمایندگی‌های شرکت اصلی یا سایر شرکت‌های طرف قرارداد متعلق به شبکه سیر شرکت اصلی مبادله سرویس نماید.

تبصره: شرکت نماینده می‌تواند بر اساس تفویض اختیار شرکت اصلی، نسبت به تأسیس شعبه در شهرهای هم‌درجه و پایین‌تر (از نظر کیفی) یا اعطای نمایندگی به سایر شرکت‌های طرف قرارداد در محدوده استان محل استقرار خود و بانام شرکت اصلی و نصب تابلو آن اقدام نماید.

۱. ماده (۲۰) - «ارائه صورت‌وضعیت به شرکت/ شعبه/ نمایندگی و شروع به کار آن منوط به دارا بودن پروانه فعالیت معتبر می‌باشد. شرکت می‌تواند صرفاً برای مقاصدی که دارای شعبه یا نمایندگی یا شرکت همنام طرف قرارداد است نسبت به برقراری سرویس اقدام نماید.»

۲. تبصره «۱» ماده (۱۰) - «نماینده شرکت مکلف است صرفاً با نام و تابلو شرکت اصلی به فعالیت بپردازد و به نمایندگی از طرف شرکت مکلف است مهر مقید به موضوع نمایندگی شرکت اصلی را بر روی صورت‌وضعیت صادره درج نموده و فقط از بلیت شرکت اصلی استفاده نماید.»

۳. تبصره «۵» ماده (۱۰) - «کلیه احکام و الزامات این ماده و تبصره‌های آن در مورد شرکت‌هایی که پیش از این با اخذ موافقت شرکت اصلی نام خود را در اداره ثبت شرکت‌ها به نام شرکت اصلی تغییر داده‌اند نیز صادق است.»

۴. «الف» ماده (۶) اساسنامه سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای: ماده ۶- موضوع سازمان:

الف- تعیین و تدوین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی و ضوابط و معیارهای فنی اقتصادی، ایمنی و خدمات حمل‌ونقل جاده‌ای و صدور مجوزهای مربوطه از جمله مجوز فعالیت شرکت‌ها و مؤسسات حمل‌ونقل جاده‌ای داخلی و بین‌المللی، مجوز ایجاد هرگونه تأسیسات و مجتمع‌های خدماتی رفاهی بین‌راهی، مجوز بهره‌برداری‌های ویژه از شبکه راه‌های کشور (پروانه تردد) توسط وسایل نقلیه خارجی و مجوز عبور بارهای ترافیکی و محموله‌های خطرناک در چارچوب ضوابط و مقررات مربوطه.

جاده‌ای داخلی و بین‌المللی از جمله صلاحیت‌های سازمان مقرر شده است. بر این مبنا سازمان راهداری با صدور مصوبه‌ای با نام «ضوابط تأسیس و بهره‌برداری شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی مسافر داخلی» هرگونه تصدی عملیات جابه‌جایی مسافر از طریق جاده با وسایل نقلیه عمومی را مستلزم تأسیس شرکت/شعبه یا نمایندگی دانسته است (موضوع ماده (۲) ضوابط ابلاغی). بر این اساس، شرکت‌هایی که فاقد شعبه یا نمایندگی باشند، نمی‌توانند نسبت به حمل‌ونقل مسافر اقدام نمایند. در این ضوابط، مقررات مربوط به تأسیس شعبه و نیز انعقاد قرارداد نمایندگی مشخص شده است. بر این اساس، تأسیس شعبه برای شرکت‌های مسافربری دارای پروانه بلامانع دانسته شده است، با قید این شروط که اولاً در تأسیس شعب شرکت نیاز به ثبت مجدد نبوده و ثانیاً شعب شرکت اصلی با نام شرکت اصلی فعالیت خواهند کرد. شرکت‌های اصلی حمل‌ونقل می‌توانند با شرکت‌ها و مؤسسات حمل‌ونقل مسافر، قراردادی منعقد نمایند که شرکت‌ها و مؤسسات اخیر که کوچک‌تر هستند، صرفاً به‌عنوان نماینده شرکت اصلی و با کاربرد مهر و بلیت و بغل‌نویسی این موضوع، فعالیت نمایند و البته صرفاً برای مقاصدی که دارای شعبه یا نمایندگی یا شرکت هم‌نام طرف قرارداد است نسبت به برقراری سرویس اقدام نمایند که این امر اصطلاحاً «شبکه سیر»^۱ نامیده شده است.

البته چنین نیست که نماینده، کاملاً شخصیت حقوقی خود را از دست بدهد، بلکه مقرر شده که در صورت ارتکاب هرگونه تخلف حمل‌ونقلی از سوی

۱. مستند به ماده (۱۰) ضوابط تأسیس و بهره‌برداری شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی مسافر داخلی، شبکه سیر «به مجموعه شرکت‌ها و مؤسسات حمل‌ونقل مسافر که تحت نام واحد در سراسر کشور فعالیت می‌نمایند» اطلاق می‌شود.

نماینده‌گی شرکت، خود نمایندگی مسئول و پاسخگو خواهد بود. این ضوابط نسبت به شرکت‌های موجود نیز جاری شده و آن‌ها ملزم هستند که وضعیت خود را با این ضوابط تطبیق دهند.

شاکی پرونده با ارائه درخواستی به دیوان عدالت اداری، به شرح زیر مفاد مورد شکایت از مصوبه مذکور را مغایر قانون و شرع دانسته است.

- مغایرت با قاعده «تسلیط»: مستند به قاعده «تسلیط» هر مالکی، نسبت به مال خود تسلط کامل داشته و می‌تواند هرگونه تصرفی در آن بنماید؛ بنابراین مستند به این قاعده هیچ‌کس نمی‌تواند مالک را بدون مجوز قانونی از تصرف در ملک خود منع نماید. نتیجتاً تحدید سلطه افراد بر مالکیت آن‌ها مغایر قاعده یادشده می‌باشد.

- ایجاد انحصار: مفاد این مصوبه سبب سیطره و تسلط شرکت‌های مستقر در تهران بر شرکت‌های مستقر در سایر شهرستان‌ها شده و این موضوع منجر به ایجاد انحصار در حمل‌ونقل مسافر خواهد شد.

- مغایرت با قاعده «لا ضرر»: با توجه به اینکه نتیجه اجرای این مصوبه سلطه بر اموال و صلاحیت‌های مالکین شرکت‌های حمل‌ونقل شهرستانی است، وضع این قواعد با قاعده فقهی «لا ضرر» و نتیجتاً مفاد اصل (۴۰) و بند «۵» اصل (۴۳) قانون اساسی مغایر می‌باشد.

- مغایرت با قاعده «الحق للمتقدم»: با توجه به اینکه برخی شرکت‌های شهرستانی مقدم بر شرکت‌های موجود در استان تهران تأسیس و ایجاد شده‌اند،

۱. اصل (۴۰) قانون اساسی: «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.»

۲. اصل (۴۳) قانون اساسی: «برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود: ... ۵- منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام ...»

اعمال مفاد این دستورالعمل بر این شرکت‌ها مغایر قاعده «الحق للمتقدم» می‌باشد.

شاکی در ادامه استدلال‌های خود و در تشریح مغایرت تبصره‌های «۱» و «۵» ماده (۱۰) ضوابط حمل و نقل مسافر با مفاد قانونی و احکام شرعی چنین استدلال کرده است که:

- با توجه به اینکه تبصره «۱» ماده (۱۰) به منظور زیرمجموعه قرار دادن شرکت‌های مسافری مستقر در شهرستان‌ها می‌باشد، این مهم نوعی اتلاف شخصیت حقوقی شرکت‌های مزبور و به تبع آن اتلاف حقوق مالی سهامداران و مالکین این شرکت‌ها محسوب می‌شود.

- تبصره «۵» یادشده نیز که کلیه احکام و الزامات این ماده و تبصره‌های آن را نسبت به شرکت‌هایی که پیش از ابلاغ این مصوبه با اخذ موافقت شرکت اصلی نام خود را در اداره ثبت شرکت‌ها به نام شرکت اصلی تغییر داده‌اند نیز سرایت داده است، مغایر قاعده «عطف به ماسبق نشدن قواعد حقوقی» می‌باشد.

سازمان طرف شکایت (سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای) ضمن تبیین صلاحیت قانونی سازمان در وضع ضوابط مورد شکایت در پاسخ به ادعاهای شاکی بیان داشته است که:

- ایجاد انحصار آن گونه که شاکی ادعا کرده است در نتیجه عدم امکان رقابت در عرصه‌های اقتصادی شکل می‌گیرد، در حالی که در اینجا هیچ‌گونه انحصاری ایجاد نشده است. توضیح آنکه: در ضوابط مورد اعتراض، لزومی به تشکیل شرکت‌های حمل‌ونقل مسافر در تهران نبوده و هر شرکتی در هر نقطه کشور مجاز به تشکیل شبکه سیر (ایجاد نمایندگی و تأسیس شعبه در هر نقطه از کشور) می‌باشد و می‌تواند به‌عنوان شرکت مادر به این امر اقدام نماید و لذا طرح یادشده منجر به ایجاد انحصار در فعالیت حمل‌ونقل مسافر نمی‌گردد.
- تمام فرایندهای تعیین‌شده در این طرح (شبکه سیر) مبتنی بر رضایت و در چهارچوب نمایندگی است و چنانچه شرکت‌های حمل‌ونقل مسافر مستقلاً در مقصد سفر دارای شعبی بوده یا با انعقاد قرارداد با سایر شرکت‌ها بتوانند خدمات مسافران خود را در مقصد تأمین نمایند، الزامی به ورود به شبکه سیر ندارند.
- متن درخواست شاکی به‌گونه‌ای القا می‌نماید که طرح شبکه سیر طرحی جدید است، در حالی که این طرح ۱۵ سال پیش در سازمان آغاز شده و مراحل اول و دوم آن تحت عنوان همنام‌سازی شرکت‌های حمل‌ونقل مسافر به مرحله اجرا درآمده و اعتراضی نسبت به آن نشده است و ابلاغیه اخیر در واقع مرحله سوم این طرح محسوب می‌شود.
- اعتراض شاکی به تبصره «۲» ماده (۷) «ضوابط تأسیس و بهره‌برداری شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی مسافر داخلی» وارد نیست، چراکه مستند به قانون تجارت، ثبت شعبه شرکت الزامی نبوده و هدف از این موضوع نیز تسهیل فعالیت شعب شرکت‌های حمل‌ونقل مسافر می‌باشد.

- راجع به ماده (۱۷) مورد اعتراض نیز لازم به یادآوری است که این ماده در جهت تسهیل امور نمایندگی که در شهر یا استانی دیگر مستقر می‌باشد مقرر شده است که «... در صورت ارتکاب هرگونه تخلف حمل‌ونقلی، نمایندگی مسئول و پاسخگو خواهد بود...». این مهم حاکی از آن است در صورت تخلف نماینده با وحدت ملاک از اصل «شخصی بودن مسئولیت»، مسئولیت امر متوجه نماینده شرکت اصلی خواهد بود.
- راجع به عطف به ماسبق شدن مقررات نیز باید توجه داشت ضوابط مورد اعتراض در ادامه طرح همنام‌سازی شرکت‌های حمل‌ونقل مسافر ابلاغ شده است و در راستای رفع ابهام از شمول یا عدم شمول ضوابط ابلاغی نسبت به شعبه‌هایی که در مراحل قبلی طرح یادشده نام خود را با شرکت اصلی همسان نموده‌اند، تعیین تکلیف کرده است. بر این اساس به یقین هر شرکتی از منظر شرایط ایجاد تابع ضوابط زمان تأسیس بوده اما از منظر شیوه فعالیت بر اساس آخرین ضوابط ابلاغی فعالیت می‌نماید.

ب) تبیین حقوقی موضوع

بررسی مفاد مورد اعتراض از مصوبات یاد شده و ادله طرفین حاکی از آن است که:

۱. ایجاد شرکت مادر مختص به شرکت‌های حمل‌ونقل مسافر شهرستان تهران نبوده و این امکان برای شرکت‌های ثبت‌شده در سایر نقاط کشور نیز وجود دارد تا نسبت به ایجاد شعبه یا نمایندگی در سایر نقاط کشور از جمله تهران اقدام نمایند.
۲. استفاده از نام شرکت مادر صرفاً برای شعبه‌های آن شرکت در سطح

کشور مقرر شده و این موضوع بر مبنای رابطه نمایندگی شعبه با شرکت اصلی اتخاذ شده است.

۳. مبتنی بر قواعد حقوقی با توجه به اینکه شعبه وابسته به شرکت اصلی و فاقد شخصیت حقوقی محسوب می‌شود، نیازمند ثبت در اداره ثبت شرکت‌ها نبوده و در صورت تأسیس شعبه از سوی شرکت اصلی صرفاً اصلاح اساسنامه شرکت اصلی لازم می‌باشد.

۴. از منظر حقوقی شعب شرکت فاقد شخصیت حقوقی مجزا می‌باشند. بر این اساس از جمله آثار شخصیت حقوقی واحد، ترتب مسئولیت ناشی از فعل شعبه به شرکت اصلی است. ولی در خصوص نمایندگی چنین نیست. نماینده، دارای شخصیت حقوقی مستقل است و بر اساس قراردادی که با شرکت اصلی منعقد می‌کند، نمایندگی آن را بر عهده می‌گیرد و البته در مهر و بلیت و بغل نویسی وسایل نقلیه نیز به این موضوع اشاره می‌کند. از این رو مسئولیت نماینده در خصوص تخلفات خویش و عدم مسئولیت شرکت اصلی در این مورد، مواجه با ایراد به نظر نمی‌رسد.

نتیجه‌گیری:

بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که شاکی برداشت درستی از مصوبات مورد شکایت نداشته و تفسیری دور از منطوق و مفاد متن مصوبات معترض‌عنه را مراد قرار داده و بر این مبنا از مصوبات یادشده طرح شکایت کرده است. با این شرح که برخلاف ادعا و برداشت شاکی از متن مصوبات معترض‌عنه، مفادی مبنی بر الزام شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی مسافر داخلی مستقر در شهرستان‌ها

به تبعیت از شرکت‌های حمل‌ونقل مستقر در تهران برداشت نمی‌شود و لذا ایرادی از این جهت بر مصوبه وارد به نظر نمی‌رسد. در خصوص مسئولیت نماینده در صورت ارتکاب تخلف نیز، با توجه به شخصیت مستقل آن، به نظر می‌رسد که ایراد قانونی بر آن وارد نمی‌باشد.

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
رایگان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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