



پژوهشکده شورای نکهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

ابطال تصمیم مقامات دولتی مبنی بر اخذ عوارض از
معادن خاک رس، شن و ماسه مستقر در اراضی
خصوصی مالکان (موضوع بخشنامه‌های شماره
۶۰/۱۱۸۲۴۷ مورخ ۱۳۹۱/۵/۱ و ۶۰/۳۷۶۳۱
مورخ ۱۳۹۱/۲/۲ معاون امور معادن و صنایع معدنی
وزارت صنعت، معدن و تجارت)

کد گزارش: ۹۴۰۷۰۳۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۷/۲۸

پژوهشکده شورای نکهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال تصمیم مقامات دولتی مبنی بر اخذ عوارض از معادن
خاک رس، شن و ماسه مستقر در اراضی خصوصی مالکان
(موضوع بخشنامه‌های شماره ۶۰/۱۱۸۲۴۷ مورخ ۱۳۹۱/۵/۱
و ۶۰/۳۷۶۳۱ مورخ ۱۳۹۱/۲/۲ معاون امور معادن و صنایع
معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت)

تهیه و تنظیم:

محمد پرومند

نظارت:

محمدعلی فراهانی و محمدامین ابریشم‌کش

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۰۷۰۳۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۰۷/۲۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: ابطال تصمیم مقامات دولتی مبنی بر اخذ عوارض از معادن خاک رس، شن و ماسه مستقر در اراضی خصوصی مالکان (موضوع بخشنامه‌های شماره ۶۰/۱۱۸۲۴۷ مورخ ۱۳۹۱/۵/۱ و ۶۰/۳۷۶۳۱ مورخ ۱۳۹۱/۲/۲ معاون امور معادن و صنایع معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت)^(۱)

شاکی: سید محمود علیزاده طباطبایی و سیدحسین علیزاده طباطبایی به وکالت از انجمن صنفی کارفرمایان کارخانجات تولید آجر ماشینی استان تهران
طرف شکایت: وزارت صنعت، معدن و تجارت

جهات مغایرت شرعی: مغایرت با نظریه شماره ۸۴۴۴ مورخ ۱۳۶۶/۳/۲۸
فقه‌های شورای نگهبان و فتوای حضرت امام خمینی (ره)
شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۲۹۵۸۰/۲۰۰ - ۱۳۹۴/۲/۲۹

مقدمه

وکلائی انجمن صنفی کارفرمایان کارخانجات تولید آجر ماشینی استان تهران، به موجب دادخواست موجود در پرونده، خواستار ابطال بخشنامه‌های معاون امور معادن و صنایع معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت از دیوان عدالت

۱- در دادخواست شاکی تقاضای ابطال بخشنامه‌ها و نامه‌های دیگری نیز شده بود، که تنها دو بخشنامه فوق‌الاشاره در نامه دیوان عدالت اداری نیازمند بررسی توسط فقه‌های شورای نگهبان دانسته شده و به پیوست پرونده موجود می‌باشند؛ لذا در این بررسی‌ها تنها این دو بخشنامه و آنچه در دادخواست شاکی آمده مورد بررسی قرار گرفته است.

اداری شده‌اند که به موضوع اخذ عوارض از معادن خاک رس، شن و ماسه مستقر در اراضی خصوصی مالکان پرداخته است. استناد شاکی، نظریه شماره ۸۴۴۴ مورخ ۱۳۶۶/۳/۲۸ فقهای شورای نگهبان و فتوای حضرت امام خمینی^(ره) مبنی بر مغایرت با موازین شرع اعلام شده است که در این گزارش به بررسی آن می‌پردازیم.

شرح و بررسی

با توجه به قانون معادن جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحات بعدی آن - معادن جزء ثروت‌های عمومی بوده و اداره آن‌ها در صلاحیت دولت قرار گرفته است؛ به طوری که هرگونه اکتشاف^(۱) و بهره‌برداری^(۲) از این معادن نیازمند اخذ مجوز از وزارت صنعت، معدن و تجارت - به عنوان نماینده دولت در این حوزه - بوده و از سوی دیگر هرگونه بهره‌برداری از این معادن نیازمند پرداخت حقوق دولتی^(۳) و عوارض مربوطه^(۱) می‌باشد. البته به موجب قانون

۱- ماده ۶- اکتشاف ذخائر معدنی، منوط به صدور پروانه اکتشاف توسط وزارت معادن و فلزات است. چگونگی اخذ پروانه، ضوابط اکتشاف، مدت اعتبار پروانه، انتقال حقوق متعلق به آن پروانه و نیز سایر موارد ضروری مربوط برابر مفاد این قانون در آئین‌نامه اجرائی تعیین خواهد شد.

۲- ماده ۹- (اصلاحی ۱۳۹۰/۸/۲۲) بهره‌برداری از ذخایر معدنی، بجز موارد مربوط به وزارتخانه‌های نفت و نیرو و سازمان انرژی اتمی ایران مستلزم اخذ پروانه بهره‌برداری از وزارت صنعت، معدن و تجارت است. پروانه بهره‌برداری سندی رسمی، لازم‌الاجراء، قابل معامله، تمدید و توثیق است که متضمن حق انتفاع دارنده پروانه از ذخیره معدنی مندرج در پروانه و نیز دربردارنده تعهدات وی در اجرای مفاد آن می‌باشد. مدت هر دوره بهره‌برداری حداکثر تا بیست و پنج سال است.

۳- به استناد بند «گ» ماده (۱) این قانون تعریف حقوق دولتی در این قانون به قرار زیر است: گ- حقوق دولتی: به سهم دولت که ناشی از استخراج، بهره‌برداری و برداشت هر واحد از ماده یا مواد معدنی است اطلاق می‌شود.

در این خصوص ماده (۱۴) این قانون مقرر می‌دارد:

ماده ۱۴- (اصلاحی ۱۳۹۴/۲/۱) دارنده پروانه بهره‌برداری باید درصدی از بهای ماده معدنی موضوع

←

مورد اشاره، استثنائاتی نسبت به این حکم کلی پیش‌بینی شده است. به عنوان نمونه، تبصره «۳» ماده (۶) این قانون^(۲) «مالک یا مالکان شخصی در ملک خود یا موقوفات» را از پرداخت عوارض موضوع این تبصره معاف کرده است؛ و یا تبصره «۲» ماده (۲۲) این قانون^(۳) مالک یا مالکین املاکی را که در عمق عرفی ملک آنان مواد معدنی مورد اشاره در این ماده کشف شود، از پرداخت حقوق دولتی معاف کرده است.^(۴)

→

پروانه را به نرخ روز در سر معدن به صورت استخراج شده یا کانه‌آرایی شده یا فرآوری شده در چهارچوب بودجه مصوب با پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت و تصویب شورای عالی معادن به عنوان حقوق دولتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت پرداخت نماید. ضوابط تعیین زمان و میزان درصد یادشده با توجه به عوامل مؤثری همچون محل و موقعیت معدن، شرایط و موقعیت منطقه، میزان و نوع کانه‌آرایی، وضعیت ذخیره معدنی، روش استخراج، تعهدات و سود ترجیحی بهره‌بردار در آیین‌نامه اجرائی این قانون مشخص می‌شود. درآمدهای حاصل از اجرای این ماده به حساب خزانه‌داری کل کشور منظور می‌گردد.

۱- تبصره «۲» ماده (۶) - (الحاقی ۱۳۹۰/۸/۲۲) متقاضیان پروانه اکتشاف موظفند در زمان تعیین و تحویل محدوده بلامعارض، مبلغی را براساس تعرفه‌ای که سالانه از طرف وزارت صنعت، معدن و تجارت پیشنهاد می‌شود و در شورای عالی معادن به تصویب می‌رسد پرداخت نمایند.

۲- تبصره ۳ - (الحاقی ۱۳۹۰/۸/۲۲) دارندگان پروانه اکتشاف به استثناء مالک یا مالکان شخصی در ملک خود یا موقوفات موظفند از زمان صدور پروانه اکتشاف، سالانه به ازاء هر کیلومتر مربع از محدوده اکتشافی، مبلغی را به دولت پرداخت نمایند. میزان این مبلغ هر سال به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت و تصویب شورای عالی معادن تعیین می‌شود.

۳- تبصره «۲» ماده (۲۲) - مالک یا مالکین املاک فوق‌الذکر یا قائم‌مقام قانونی آنها در اخذ پروانه اکتشاف ذخائر سنگ لاشه ساختمانی و سنگهای تزئینی و نما واقع در عمق عرفی املاک دایر یا مسبوق به احیاء خود که به ترتیب مقرر در قسمت اخیر تبصره فوق تعیین می‌شود، مشروط به تسلیم درخواست به وزارت معادن و فلزات، قبل از صدور پروانه اکتشاف برای سایرین، نسبت به آنها حق تقدم خواهند داشت که در این صورت مواد مکشوفه تا عمق عرفی تبع ملک متعلق به آنان بوده، ضمن معافیت از پرداخت حقوق دولتی، براساس مفاد ماده (۱۰) و بند (۱) شق (الف) ماده مذکور با آنها رفتار خواهد شد.

۴- مبنای چنین احکامی را باید در ایرادات متعدد و مکرر شورای نگهبان نسبت به قانون معادن دانست

←

به موجب دادخواست پیش‌روی، معاون امور معادن و صنایع معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت طی نامه‌های (بخشنامه‌های) شماره ۶۰/۱۱۸۲۴۷ مورخ ۹۱/۵/۱ و شماره ۶۰/۳۷۶۳۱ مورخ ۹۱/۲/۲ دریافت حقوق دولتی معادن را به صورت مطلق خواستار شده است. این نامه‌ها پیرو بخشنامه‌های شماره ۶۰/۲۱۲۶۸۲ مورخ ۹۰/۱۰/۲۸ و شماره ۶۰/۲۳۷۲۱۷ مورخ ۹۰/۱۲/۹ به رؤسای سازمان صنعت، معدن و تجارت استان‌ها ابلاغ شده است. بنابر آنچه در دادخواست شاکی آمده، وزارت صنعت اقدام به اخذ حقوق دولتی از همه مشمولین این قانون - حتی کسانی که مالکیت شخصی بر اراضی محل معادن دارند - کرده و حال آنکه به نظر شاکی، چنین اقدامی برخلاف صراحت تبصره «۳» قانون مورد اشاره می‌باشد که مالک یا مالکین شخصی را از پرداخت عوارض موضوع ماده (۶) قانون معادن مستثنی کرده است.

همچنین به استناد فتوای امام خمینی (ره)^(۱) که حاکی از مالکیت اشخاص بر

→

که به عنوان نمونه به یکی از آن‌ها اشاره می‌کنیم:
- شورای نگهبان در نامه شماره ۴۶۹۱ مورخ ۱۳۶۱/۳/۱۹ در خصوص ماده (۷) لایحه معادن (مصوب ۱۳۶۱/۲/۲۶) که بیان می‌دارد: «نتایج حاصل از اکتشاف و ذخایر مکشوفه متعلق به دولت است»، چنین اظهارنظر کرده است:

«از لحاظ موازین شرعی انطباق موادی که اطلاق آن‌ها شامل معادن واقع در املاک شخصی و وقفی می‌شود و همچنین شمول قانون نسبت به تصرفات بسیره که برای رفع حوائج شخصی متعارف بوده و بسیره بر آن است، نظر به اینکه رفع اباحه اینگونه تصرفات از مقام ولایت فقیه محرز نیست به تأیید اکثریت فقهای شورا نرسید.»

۱- علی‌رغم جستجوهای انجام شده فتوای مورد نظر شاکی یافت نگردید، هرچند در نامه شماره ۴۱۳۱ مورخ ۷۱/۱۰/۲۲ مسئول دفتر دبیر و رئیس اداره روابط عمومی شورای نگهبان خطاب به دادسرای عمومی شهرستان جیرفت، حضرت آیت‌الله جنتی خطاب به ایشان اینگونه بیان داشتند:
«بسمه‌تعالی - با سلام - بر حسب نظر حضرت امام (رضوان‌الله‌علیه) معادن جزء اموال عمومی و در اختیار

←

معادن سطحی در حدود عرف می‌باشد شاکی استدلال کرده است که علی‌الاصول در این موارد دولت نمی‌تواند از بابت بهره‌مندی آنها از این معادن مبالغی را تحت عنوان «حقوق دولتی» دریافت نماید، چراکه اساساً دولت نسبت به این معادن هیچ‌گونه حق مالکیت که برگرفته از مالکیت بر انفال باشد ندارد.

از سوی دیگر بنا بر آنچه در دادخواست شاکی آمده، فقهای شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۸۴۴۴ مورخ ۱۳۶۶/۳/۲۸ به وزارت کشور اینگونه بیان داشته‌اند که: «به نظر فقهای شورای نگهبان شن و ماسه و خاک رس تابع وضع زمین است که از آن برداشته می‌شوند. علیهذا اگر در زمین موقوفه یا ملکی باشد متعلق به وقف یا مالک است و جزء انفال نیست و هرگونه تصرف بدون اذن متولی شرعی موقوفه و یا مالک و اخذ وجوه از آنها در این رابطه مشروع نمی‌باشد و تأیید تبصره ۶۶ براساس انصراف آن از شن و ماسه و خاک رس زمین‌های موقوفه و ملکی است.» لذا، اخذ حقوق دولتی معادن از مالکین این معادن از نظر شاکی مغایر با موازین شرع دانسته شده است.

نکته دیگری که شاکی بدان اشاره کرده است، عبارت است از اینکه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در پرونده‌های مشابه، به شماره‌های ۲۰ و ۲۱ مورخ ۸۱/۱/۲۵^(۱) و ۴۴۲ مورخ ۸۲/۱۱/۵^(۱) اخذ هرگونه وجه از اشخاص در قبال

→ دولت است و اشخاص نسبت به آنها حق خاصی ندارند. البته اگر معدن در سطح زمین باشد در ملکیت صاحب زمین خواهد بود.»

همچنین در نامه حضرت امام خمینی (ره) خطاب به فقهای شورای نگهبان -مورخ ۱۳۶۶/۸/۲- ایشان بر تبعیت زمین شخصی به مقدار عرفی به نفع مالک تأکید نموده‌اند.

۱- رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری:

←

برداشت شن و ماسه و خاک رس از اراضی و املاک خصوصی را فاقد وجاهت شرعی و قانونی دانسته است.

همچنین شاکی به منظور اثبات مغایرت شرعی این دو بخشنامه اعلام داشته است که صدور مجوز تأسیس کارخانجات آجر ماشینی منوط به مالکیت اراضی جهت برداشت خاک رس و شن و ماسه می‌باشد^(۲) و به همین منظور مالکین در ابتدای تأسیس این کارخانجات اقدام به خرید ملک جهت برداشت مواد اولیه مورد احتیاج نموده‌اند. لذا الزام این اشخاص به پرداخت حقوق دولتی در حالی که آنها ملزم به خرید املاک محل معدن شده‌اند و به موجب تبصره «۳» ماده (۶) قانون معادن مالکین این قبیل املاک از پرداخت حقوق دولتی مستثنی می‌باشند، دلیل مغایرت این بخشنامه‌ها با موازین شرع است.

نتیجه‌گیری

با بررسی دلایل فوق این نکته به دست می‌آید که هرچند استناد شاکی به استثنای مقرر در تبصره «۳» ماده (۶) قانون معادن که به موضوع اخذ «عوارض پروانه اکتشاف» پرداخته است متفاوت از «حقوق دولتی» موضوع ماده (۱۴)

→

«با عنایت به نظریه شماره ۸۴۴۴ مورخ ۳۶۶/۳/۲۸ فقهای محترم شورای نگهبان به عنوان وزارت کشور مبنی بر عدم مشروعیت اخذ وجه از اشخاص ذی‌ربط در قبال برداشت شن، ماسه و خاک رس از اراضی موقوفه یا ملکی و نظریه شماره ۸۰/۲۱/۲۸۷۰ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲ فقهای محترم شورای نگهبان مشعر بر مخالفت بخشنامه مورد اعتراض با احکام شرع به لحاظ مغایرت آن با نظریه فوق‌الاشعار، بخشنامه شماره ۲۱۶۹۸/۲/۳۳ مورخ ۱۳۷۲/۱۰/۱۱ معاون هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور به استناد قسمت اول ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.»

۱- علی‌رغم جستجوهای انجام شده، رأی مورد نظر یافت نشد.

۲- بنا بر تحقیقات صورت گرفته حکم قانونی که چنین تکلیفی را مشخص کرده باشد، یافت نشد.

قانون مورد اشاره می‌باشد؛ اما این استثنا و استثنای مقرر در تبصره «۲» ماده (۲۲) همگی آماراتی هستند که بر مالکیت اشخاص بر معادن سطحی مستقر در املاک آنها اشاره و تأکید دارند. به‌خصوص اینکه مطالعه نظرات شورای نگهبان در خصوص قانون معادن و نیز رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که به استناد نظر فقهای شورای نگهبان «اخذ وجه از اشخاص ذی‌ربط در قبال برداشت شن، ماسه و خاک رس از اراضی موقوفه یا ملکی» را ممنوع دانسته است، همگی مؤید چنین برداشتی می‌باشند.

البته در بررسی این دو بخشنامه باید این نکته را مدنظر قرار داد که بنا بر آنچه در این دو مقرر آمده، معاون امور معادن و صنایع معدنی وزیر صنعت، معدن و تجارت در نامه‌های خود خطاب به رؤسای سازمان صنعت، معدن و تجارت استان‌ها، تمديد مجوزهای برداشت از ذخایر شن و ماسه و خاک رس با دریافت و واریز حقوق دولتی به صورت علی‌الحساب را، با رعایت «ضوابط و مقررات» مدنظر داشته است؛ و حال آنکه ظاهراً در مقام عمل، این اخذ حقوق دولتی از همه ذخایر شن و ماسه و خاک رس صورت گرفته و تفکیکی بین ذخایر موجود در املاک شخصی و غیر آن در نظر گرفته نشده است.

بنابراین با توجه به اینکه این الزام به رعایت ضوابط و مقررات شامل قانون معادن با برداشت و فهمی که شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری از آن داشته‌اند، می‌شود، بخشنامه صادره به نظر مغایر با موازین قانونی نمی‌باشد و تنها اقدام مقامات مجری این دو بخشنامه در اخذ حقوق دولتی از مالکین شخصی و بی‌توجهی آنها به نظریه شورای نگهبان و رأی دیوان عدالت اداری است که با

قانون مغایرت دارد. لذا، به نظر می‌رسد که شاکی جهت طرح این موضوع در دیوان باید اقدام به اقامه دعوا بر علیه اقدام مأموران دولتی کند.

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