



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

- تقاضای ابطال نامه شماره ۸۲۲/۱۲۴۵۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۵ شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران (منطقه همدان)
- بندهای «۱» و «۲» اطلاعیه (بخشنامه) شماره ۳۰/۶۶۵۸۹ مورخ ۱۳۹۰/۴/۵ رئیس امور حقوقی و قراردادهای شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران

کد گزارش: ۹۴۱۲۰۵۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۹

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

- ۱- تقاضای ابطال نامه شماره ۸۲۲/۱۲۴۵۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۵ شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران (منطقه همدان)
- ۲- بندهای «۱» و «۲» اطلاعیه (بخشنامه) شماره ۳۰/۶۶۵۸۹ مورخ ۱۳۹۰/۴/۵ رئیس امور حقوقی و قراردادهای شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران

تهیه و تنظیم:

محمدامین ابریشم‌کش

نظارت:

محمدهادی زرافشان و محمد برومند

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۱۲۰۵۴

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۱۲/۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: ۱- تقاضای ابطال نامه شماره ۸۲۲/۱۲۴۵۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۵ شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران (منطقه همدان)، ۲- بندهای «۱» و «۲» اطلاعیه (بخشنامه) شماره ۳۰/۶۶۵۸۹ مورخ ۱۳۹۰/۴/۵ رئیس امور حقوقی و قراردادهای شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران.

شاکی: آقای رسول احمدی فر به وکالت از آقای مهدی کامکار

طرف شکایت: شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران (منطقه همدان)، شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران، سیدعلی محمد ولی (رئیس امور حقوقی و قراردادهای شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران)

جهات مغایرت شرعی: آیه (۱) سوره مائده، آیه (۲۷۵) سوره بقره و اصل فقهی «لازم بودن بیع»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۰۵۵۸۲/۲۰۰/۲۱۰/۹۰۰۰ - ۱۳۹۴/۷/۶

مقدمه

با توجه به اینکه نقل و انتقال موضوع قرارداد بین شاکی و مالک جایگاه سوخت به موجب نامه شماره ۸۲۲/۱۲۴۵۱ در پاسخ به استعلام و بخشنامه شماره ۳۰/۶۶۵۸۹، منوط به موافقت «شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران» شده، شاکی با استناد به آیات قرآن کریم و اصول فقهی و همچنین اصل احترام به حقوق مکتسبه و برخی از مواد «قانون مدنی»، ابطال نامه و بخشنامه مذکور را از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خواستار شده است. در این گزارش، این موضوع بررسی خواهد شد.

شرح و بررسی

آقای مراد نظری (مالک جایگاه سوخت) طی قراردادی که با آقای مهدی کامکار (شاکی) در تاریخ ۱۳۸۱/۵/۳۱ منعقد کرده، متعهد شده است تا پس از تکمیل جایگاه پمپ بنزین، دو دانگ آن را در مقابل بدهی، به آقای کامکار منتقل کند و در صورت نقض این توافق، خسارات و ضرر و زیان آقای کامکار را برطبق مقررات جبران کند. پس از تکمیل پمپ بنزین، آقای نظری از تملیک دو دانگ معهود خودداری کرد و این امر منجر به طرح دعوی «الزام به تنظیم سند رسمی دو دانگ پمپ بنزین» در دادگاه عمومی شد. دادگاه بدوی با استناد به اینکه به موجب توافق صورت گرفته، آقای نظری بین انتقال دو دانگ از پمپ بنزین و جبران خسارت و ضرر و زیان، منخیر بوده، حکم به جبران خسارت داد. آقای کامکار نسبت به حکم دادگاه بدوی تقاضای تجدیدنظر کرد که در این مرحله، دادگاه تجدیدنظر با استعلام از شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی، چنین استدلال می‌کند که با توجه به اینکه دو طرف دعوی، موافقت این شرکت را برای انتقال جایگاه اخذ نکرده‌اند و در این موارد، نقل و انتقال تنها با موافقت این شرکت ممکن بوده، دعوی طرح شده را از این حیث درخور استماع ندانسته و قرار رد دعوا صادر می‌کند.

درخصوص استعلام مذکور شایان ذکر است که شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی منطقه همدان، به موجب نامه شماره ۸۲۲/۱۲۴۵۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۵، این‌گونه بیان داشته است: «نقل و انتقال مجاری عرضه با هر میزان، براساس مجموعه مقررات و موافقت شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران انجام‌پذیر خواهد بود.» شاکی این پاسخ شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی منطقه همدان را به بند «۱» اطلاعیه رئیس امور حقوقی و قراردادهای شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران به شماره ۳۰/۶۶۵۸۹ مورخ ۱۳۹۰/۴/۵ (با موضوع

اختلافات مالکان جایگاه‌های عرضه مواد نفتی و گاز CNG و فروشندگی‌ها) مستند دانسته است که مقرر می‌دارد: «مجوز احداث یا موافقت اصولی یا امتیاز و قراردادهای مربوطه به جایگاه‌ها، بدون موافقت کتبی شرکت، قابل واگذاری نبوده.» شاکي مدعی است با توجه به اینکه اطلاعیه مدّ نظر، پس از توافق منعقد شده بین آقای نظری و وی تهیه و ابلاغ شده است، رعایت حقوق مکتسبه پیش از این اطلاعیه لازم بوده و مرجع ابلاغ آن می‌بایستی مفاد این ابلاغیه را تنها به آینده تسری می‌داد. از سوی دیگر، ایشان معتقد است با توجه به اینکه این اطلاعیه برای عموم مردم تکلیف و محدودیت ایجاد می‌کند، تنها زمانی می‌توان آن را واجد اثر برای مکلفان دانست که بتوان از طریق ابلاغ عمومی، اطلاع عموم از آن را فرض گرفت. همچنین با توجه به اینکه در نتیجه این اطلاعیه، حقوق اساسی شاکي در زمینه آزادی قراردادهای نقض شده و این اطلاعیه قاعده‌ای آمره ایجاد کرده، محدود کردن آزادی مالکان جایگاه‌های عرضه بنزین را مغایر با قانون و شرع قلمداد کرده است. همچنین شاکي در پاسخ به اخطار رفع نقص و در مقام تکمیل ادعاهای خود، ضمن اینکه صرفاً بندهای «۱» و «۲» اطلاعیه مذکور را سلب‌کننده حقوق مکتسبه خود دانسته و در نتیجه تنها ابطال این دو بند اطلاعیه مزبور را خواستار شده، مشروط کردن نقل و انتقال جایگاه‌های پمپ بنزین به کسب مجوز از شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی را با اصول فقهی و مواد قانونی ذیل مغایر اعلام کرده است:

۱. به موجب مواد (۱۰)^(۱) و (۲۱۹)^(۲) «قانون مدنی» مصوب ۱۳۰۷، آزادی قراردادی به‌عنوان اصلی حقوقی در روابط اشخاص به رسمیت شناخته شده است؛

۱. ماده ۱۰- قراردادهای خصوصی نسبت به کسانی که آن را منعقد نموده‌اند، در صورتی که مخالف صریح قانون نباشد، نافذ است.

۲. ماده ۲۱۹- عقود که برطبق قانون واقع شده باشد، بین متعاملین و قائم‌مقام آن‌ها لازم‌الاتباع است مگر اینکه به رضای طرفین اقاله یا به علت قانونی فسخ شود.

لذا براساس این مواد اشخاص آزادند تا به شرط آنکه قانون را نقض نکنند، قرارداد منعقد کنند و اطلاعاتیه موضوع بررسی نمی‌تواند این آزادی قراردادی را محدود کند و چنین قاعده‌ای، حقوق مکتسبه شاکی را نفی کرده است.

۲. ماده (۳۰)^(۱) «قانون مدنی» با اشاره به اصل تسلیط، مالک را مجاز دانسته تا هر تصرفی را که صلاح می‌داند در ملک خود بنماید و صرفاً قانون می‌تواند این اصل را محدود کند؛ بنابراین با توجه به اینکه در این پرونده، اطلاعاتیه اشاره شده حقوق اشخاص را محدود کرده، آن را مغایر با اصل اشاره شده دانسته است.

۳. ماده (۴)^(۲) «قانون مدنی» در مقام بیان قلمروی قانون در زمان، اثر قانون را به آینده دانسته است که این امر، بیانگر اصل عطف‌بماسبق نشدن قوانین به‌عنوان یکی از پایه‌های علم حقوق است؛ لذا رعایت‌نشدن این اصل موجب نقض رأی مربوط خواهد بود. با تعمیم مبنا و فلسفه این اصل به حوزه حقوق اداری نیز مقامات اداری مکلف‌اند تا در اتخاذ تصمیمات خود همواره این اصل را مدنظر قرار دهند. از سوی دیگر، بر مبنای این اصل آیین‌نامه‌های دولتی نمی‌توانند اعمال حقوقی مردم را که پیش از زمان وضع آن آیین‌نامه انجام یافته‌اند، باطل کنند و بر مبنای آن، مردم و افراد را مسئول قلمداد کنند. تنها استثنای مفروض بر این حکم را هم باید زمانی دانست که آن مقام با اذن صریح قانون‌گذار اثر تصمیم خود را به قبل سرایت دهد.

۴. آرای هیئت‌عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۶۷۸ مورخ ۱۳۸۵/۹/۲۶ در خصوص ابطال بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی،^(۳) شماره ۷۴۸ مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۳۰

۱. ماده ۳۰- هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد.

۲. ماده ۴- اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد مگر اینکه در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد.

۳. «به صراحت ماده واحده قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری مصوب

درخصوص ابطال بخشنامه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،^(۱) شماره ۶۸۸ مورخ ۱۳۸۵/۱۰/۳ درخصوص تعمیم‌نیافتن حکم مقرر در تبصره «۲» الحاقی به ماده (۳) قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۷۹) به حقوق مکتسب^(۲) و شماره ۳۶۹ و ۳۷۰

→

از تاریخ تصویب این قانون کلیه رانندگان وسایط حمل و نقل بار و مسافر مشمول قانون تأمین اجتماعی قرار گرفته و مکلف‌اند حق بیمه مقرر در قانون تأمین اجتماعی را رأساً بر مبنای درآمدی که همه ساله طبق ماده (۳۵) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۹ تعیین می‌گردد، حداقل سه ماهه به سازمان مزبور، پرداخت و از مزایای قانون تأمین اجتماعی برخوردار گردند و حسب قسمت اخیر ماده واحده مزبور، به سازمان تأمین اجتماعی اجازه داده شده است که در صورت عدم پرداخت حق بیمه، طبق ماده (۵۰) قانون تأمین اجتماعی نسبت به وصول آن اقدام نماید و در جهت تحقق اهداف مقنن به شرح تبصره‌های ماده واحده فوق‌الذکر مقرراتی در باب ضمانت اجرای قانون، از جمله تردد رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری در جاده‌ها به شرط داشتن دفترچه کار معتبر و همچنین جواز مطالبه و وصول حق بیمه قانونی از شرکت‌ها و مؤسسات صادرکننده بارنامه، وسیله سازمان تأمین اجتماعی وضع شده است. نظر به اینکه مقررات امره فوق‌الذکر مفید نفوذ و اعتبار قانون مزبور از تاریخ اجرای آن است، اطلاق بخشنامه شماره ۵۰۰۰/۱۰۹۵۶۳ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۸ سازمان تأمین اجتماعی که مفهم تعیین شرایط و قیود خارج از موارد مصرح در حکم مقنن و نتیجتاً تغییر در تاریخ اجرای قانون به موازات تحقق شرایط و قیود غیرقانونی اخیرالذکر است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات سازمان تأمین اجتماعی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.»

۱. «هرچند مصوبه مورخ ۱۳۸۰/۸/۵ شورای اقتصاد که به موجب آن لزوم اخذ مابه‌التفاوت نرخ ارز شناور تا نرخ ارز واریزنامه‌ای از تاریخ ۱۳۷۸/۴/۱۰ مجاز شناخته شده، به شرح مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۶/۱ شورای مذکور اصلاح گردیده و طبق آن مقرر گردیده از تاریخ ۱۳۷۸/۴/۱۰ تا ۱۳۷۹/۹/۱۵ مابه‌التفاوت نرخ ارز شناور تا نرخ ارز صادراتی از صادرکنندگان دارو اخذ گردد، لیکن نظر به عدم جواز عطف بما سبق شدن قوانین و مقررات، موضوع ماده (۴) قانون مدنی و اینکه مفاد مصوبه اصلاحیه مورخ ۱۳۸۲/۶/۱ نافی مطلق اثر عطف بما سبق شدن مصوبه مورخ ۱۳۸۰/۸/۵ تا تاریخ صدور آن نیست؛ بنابراین مصوبه اخیرالذکر از جهت عطف بما سبق شدن مقررات آن خلاف ماده (۴) قانون مدنی تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

۲. «اولاً، تناقض در مدلول دادنامه‌های فوق‌الذکر با توجه به محتویات پرونده‌های مطروحه محرز است. ثانیاً، همان‌طور که در رأی وحدت رویه شماره ۸۱ مورخ ۱۳۸۱/۳/۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تصریح شده است، حکم مقرر در تبصره «۲» الحاقی به ماده (۳) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۷۹/۸/۸ مبنی بر اعتبار سن مندرج در اولین شناسنامه اشخاص به منظور برخورداری از مزایای آن قانون و عدم اعتبار تغییرات بعدی در آن برای سازمان تأمین اجتماعی، مفید عدم تسری تبصره فوق‌الاشعار نسبت به حقوق مکتسب قانونی اشخاص، قبل از تاریخ تصویب آن تبصره است. همچنین

←

مورخ ۱۳۸۲/۹/۱۶ درخصوص ابطال بخشنامه وزارت بازرگانی^(۱) نیز از آرای هیستند که شاکای به آن‌ها به‌عنوان مؤید نظر خود استناد کرده است.

۵. ایشان در مقام بیان جهات مغایرت شرعی این پرونده نیز به آیاتی از قرآن کریم استناد می‌کند که بر لازم بودن قرارداد و الزام دو طرف به رعایت مفاد آن دلالت دارند و با اشاره به آیه (۱) سوره مائده که می‌فرماید: «يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ...»، این‌گونه نتیجه گرفته که هر حکمی که دو طرف را در نقض حکم این آیه مجاز کند، مغایر با آن است. همچنین ایشان با استناد به آیه (۲۷۵) سوره بقره که می‌فرماید: «... وَ أَحَلَّ اللَّهُ الْبَيْعَ وَ حَرَّمَ الرِّبَا...» و با توجه به اینکه خداوند بیع را حلال شمرده‌اند، این‌گونه استدلال کرده است که رعایت این حکم مستلزم نفی احکام مزاحم آن است.

از سوی دیگر، ایشان با استناد به نظر علامه حلی^(ره)^(۲) و شیخ انصاری^(ره) مبنی بر اینکه: «الْأَصْلُ فِي الْبَيْعِ الزُّومُ؛ لِأَنَّ الشَّارِعَ وَضَعَهُ مُفِيداً لِنَقْلِ الْمَلِكِ...»، لزوم اخذ موافقت شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی را مغایر با این اصل دانسته و تقاضای ابطال بندهای «۱» و «۲» اطلاعیه موضوع بررسی را کرده است.

در مقام پاسخ به ادعاهای شاکای، شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران

→

سبب عبارات تبصره فوق‌الذکر و تأکید قانون‌گذار به عدم اعتبار هرگونه تغییر در شناسنامه اشخاص مشمول آن قانون از نظر سازمان تأمین اجتماعی مبین عدم تأثیر مطلق تغییرات، اعم از ابطال یا اصلاح شناسنامه است. بنابراین دادنامه شماره ۱۳۹۲ مورخ ۱۳۸۴/۹/۱۲ شعبه نهم تجدیدنظر مبنی بر تأیید دادنامه شماره ۲۵۸ مورخ ۱۳۸۴/۲/۱۰ شعبه هشتم بدوی و شماره ۷۷۰ مورخ ۱۳۸۳/۹/۱۱ شعبه دهم تجدیدنظر مبنی بر تأیید دادنامه شماره ۱۹۸۱ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۷ شعبه نوزدهم بدوی هریک در حدی که متضمن این معنی می‌باشد، صحیح و موافق قانون است. این رأی به استناد ماده (۲۰) قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

۱. علی‌رغم جستجوهای انجام‌شده، متن این رأی یافت نشد.

۲. تذکره الفقهاء، جلد ۱۱، صفحه ۵.

طی لایحه دفاعیه‌ای، ضمن اینکه عرضه فرآورده بنزین را یکی از اصلی‌ترین خدمات عمومی این شرکت قلمداد کرده که نیازمند نظارت مداوم بر جایگاه‌های سوخت است، مدیران و متولیان جایگاه‌ها را تحت نظارت مستمری دانسته است که بر طبق مقررات داخلی این شرکت صورت می‌گیرد. با توجه به اهمیت و حساسیت این امر، همه عرضه‌کنندگان سوخت با تأیید صلاحیت شرکت ملی نفت، فعالیت خود را در این عرصه آغاز می‌کنند و پس از تأیید صلاحیت، در واقع امتیاز و مجوز فعالیت در این عرصه به مالک جایگاه اعطا می‌شود؛ لذا بدون وجود قرارداد بین شرکت نفت و مالک جایگاه، هیچ‌کس نمی‌تواند در این حوزه فعالیت کند و از این جهت هرگونه نقل و انتقال جایگاه‌های سوخت و مجوز و موافقت‌نامه‌های راجع به فروش فرآورده، بدون جلب نظر این شرکت، با حق اعمال حاکمیت دولت بر این حوزه منافات دارد و اصل تسلیط و آزادی قراردادها را صرفاً می‌بایستی در دایره اعمال حاکمیت دولت و خدمات عمومی مدنظر قرار داد. همچنین به استناد اصل لزوم قراردادها، دو طرف نمی‌توانند قرارداد و توافقی را میان خود تنظیم کنند که در واقع تکلیف و تصمیم الزام‌آوری را برای ثالث ایجاد کند. بنابراین با توجه به ماده (۲۱۹) «قانون مدنی» که پیش‌تر شاکي به آن استناد کرد، حتی اگر وجود قرارداد بین شاکي و مالک جایگاه پذیرفته شود، مفاد این قرارداد را نباید برای شرکت ملی نفت الزام‌آور و لازم‌الاتباع قلمداد کرد و این شرکت ملزم به انعقاد قرارداد عرضه سوخت با آقای کامکار (شاکي) نیست.

از سوی دیگر، بنابر ادعای شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی، کلیه تجهیزات سی‌ان‌جی مستقر در جایگاه‌های سوخت تحت مالکیت شرکت نفت بوده و اساساً هیچ‌کس حق مالکیتی درخصوص این تجهیزات ندارد که بتواند

آن‌ها را معامله کند.

در مقام رد این ادعای شاکی که این اطلاعیه، محدود کردن مالکیت را عطف بر ما سبق کرده، نیز شرکت ملی پخش بیان داشته که از نظر این شرکت منع نقل و انتقال مجوز جایگاه، اصلی بدیهی بوده و حتی پیش از صدور این اطلاعیه این‌گونه نبوده که مالکان جایگاه‌ها مجاز به نقل و انتقال قرارداد و امتیاز خود بوده باشند و این امر با صدور این اطلاعیه محدود شده باشد. به عبارتی بند «۱» این اطلاعیه در مقام انشای یک آیین‌نامه یا دستورالعمل نبوده، بلکه تنها آنچه از نظر قانون ممنوع بوده را تبیین و تصدیق کرده که از این جهت، امکان ابطال آن در دیوان وجود ندارد. این شرکت مستند خود را ماده (۲) «قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری»^(۱) اعلام کرده که به زعم شرکت پخش فرآورده‌های نفتی، فروش امتیازات دولتی را تحصیل مال نامشروع تلقی می‌کند.

درخصوص این پرونده باید به این نکته توجه کرد که در حال حاضر، بنابر ماده (۱) «قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت» مصوب ۱۳۹۱،^(۲) وزارت نفت مسئولیت تحقق سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در بخش نفت و

۱. ماده ۲- هرکس به‌نحوی از انحصار امتیازاتی را که به اشخاص خاص به جهت داشتن شرایط مخصوص تفویض می‌گردد، نظیر جواز صادرات و واردات و آنچه عرفاً موافقت اصولی گفته می‌شود، در معرض خرید و فروش قرار دهد و یا از آن سوءاستفاده نماید و یا در توزیع کالاهایی که مقرر بوده طبق ضوابطی توزیع نماید، مرتکب تقلب شود و یا به‌طور کلی مالی یا وجهی تحصیل کند که طریق تحصیل آن فاقد مشروعیت قانونی بوده است، مجرم محسوب و علاوه بر رد اصل مال، به مجازات سه ماه تا دو سال حبس و یا جریمه نقدی معادل دو برابر مال به‌دست‌آمده محکوم خواهد شد.

۲. ماده ۱- وزارت نفت به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در بخش نفت و گاز، سیاست‌گذاری، راهبری، برنامه‌ریزی و نظارت بر کلیه عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی تشکیل شده است و به نمایندگی از طرف حکومت اسلامی بر منابع و ذخایر نفت و گاز اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی می‌نماید.

گاز را برعهده دارد که شامل کلیه حوزه‌های مربوط اعم از سیاست‌گذاری، راهبری، برنامه‌ریزی و نظارت بر کلیه عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی می‌شود. بر همین اساس، به‌موجب جزء «۵» بند «الف» ماده (۳) این قانون^(۱) که در مقام بیان وظایف و اختیارات این وزارتخانه بوده است، وضع مقررات و صدور دستورالعمل‌های لازم برای حُسن انجام امور اکتشاف، ... توزیع و مصرف فرآورده‌های نفت، گاز و محصولات پتروشیمی در صلاحیت این وزارتخانه قرار گرفته است. پیش از تصویب این قانون نیز «لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت» مصوب ۱۳۵۸، «لایحه قانونی متمم لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت» مصوب ۱۳۵۹ و «قانون نفت» مصوب ۱۳۶۶، به صورت اجمالی وزارت نفت را مسئول تحقق این‌گونه اهداف دانسته بود.

درخصوص «شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران» بنابر آنچه در قسمت تاریخچه تارنمای این شرکت آمده، این شرکت در شهریورماه سال ۱۳۶۶ (تقریباً یک ماه قبل از تصویب «قانون نفت»)^(۲) تأسیس شده است و از

۱. ماده ۳- وظایف و اختیارات وزارت نفت به شرح زیر است:

الف- امور حاکمیتی و سیاست‌گذاری

۱- ...

۵- وضع مقررات و صدور دستورالعمل‌های لازم برای حُسن انجام امور اکتشاف، توسعه، تولید، انتقال، حفظ حریم خطوط لوله و تأسیسات، ذخیره‌سازی، توزیع و مصرف فرآورده‌های نفت، گاز و محصولات پتروشیمی.

۲. شاید بتوان مستند قانونی تأسیس این شرکت را مواد (۲) و (۳) «لایحه قانونی متمم لایحه قانونی وزارت نفت» مصوب ۱۳۵۹ دانست که مقرر می‌دارند:

ماده ۲- به وزارت نفت اختیار داده می‌شود که با توجه به ضرورت عملیات، نسبت به تغییر ساخت شرکت‌های موجود (تجزیه یا ادغام یا انحلال یا تأسیس شرکت‌های جدید) مطالعات لازم را به عمل آورده و پس از تصویب کمیسیون مرکب از وزیر نفت، وزیر مشاور و سرپرست سازمان برنامه و بودجه و دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور به موقع اجرا گذارد.

ماده ۳- اساسنامه لازم برای شرکت‌های مندرج در ماده (۲) این قانون توسط وزارت نفت، تهیه و پس

سال ۱۳۷۰ و با تأسیس «شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران»، به عنوان یکی از چهار شرکت اصلی وزارت نفت، «شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران» یکی از شش شرکت تحت نظر این مجموعه به شمار آمد که مسئولیت کلیه امور مربوط به توزیع نفت و فرآورده‌های نفتی و پتروشیمی را برعهده دارد.

نکته شایان توجه درخصوص این شرکت این است که اساسنامه این شرکت در هیچ‌یک از مجموعه‌های قوانین و مقررات و همچنین روزنامه رسمی مشاهده نمی‌شود و حتی تارنمای مربوط به این شرکت نیز متن اساسنامه و مرجع تصویب‌کننده آن را مشخص نکرده است تا بتوان حدود صلاحیت و اختیارات این شرکت و صحت طی روند تصویب اساسنامه آن را بررسی و اثبات کرد؛^(۱) لذا این ابهامات سبب شده تا مبنا و مستند ادعاهای نماینده «شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران» مبنی بر اینکه این شرکت در اعطای مجوز تأسیس جایگاه سوخت و وظیفه احراز صلاحیت متقاضیان و کنترل نقل و انتقالات آنها را برعهده دارد، مشخص نباشد و به‌طور کلی با بهره‌گیری از «اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی»، این شرکت در ایفای هیچ‌گونه نظارتی در این حوزه صالح دانسته نشود.

با وجود این ابهامات، در حال حاضر، بنابر دستورالعمل شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران با عنوان «احداث جایگاه عرضه فرآورده‌های نفتی»،^(۲)

→

از تأیید هیئت مذکور در آن ماده و تصویب هیئت وزیران، به مورد اجرا گذاشته خواهد شد.

۱. علی‌رغم تماس‌های صورت‌گرفته با این شرکت (جهت رفع این ابهام)، این شرکت از ارائه اساسنامه و اطلاعات در این خصوص خودداری کرده است.

۲. این دستورالعمل را می‌توان در تارنمای شرکت مربوط مشاهده کرد.

علاوه بر شرایط فردی و عمومی تعیین شده، در زمینه شرایط اختصاصی در جزء «۱» بند «ب» این دستورالعمل، دارا بودن «سند ثبتی زمین یا مجوز معتبر استفاده از زمین توسط ادارات ثبت اسناد، شهرداری، مسکن و شهرسازی، منابع طبیعی، سازمان اوقاف، یا ارائه سرقفلی از سازمان پایانه‌ها» از شرایط لازم جهت اخذ مجوز ایجاد جایگاه اعلام شده و جزء «۱» بند «ج» این دستورالعمل نیز مقرر می‌دارد: «موافقت اصولی احداث نقطه عرضه، به نام متقاضی، پس از پذیرش تقاضا و بررسی مدارک، صادر و متقاضی حق انتقال به غیر را به هر صورت و عنوان (فروش، وکالت، هبه، شراکت و...)، تا شروع بهره‌برداری نخواهد داشت.» به موجب جزء «۳» بند «ج» این دستورالعمل نیز «پس از بهره‌برداری، انتقال یا فروش بخشی از عرصه و اعیان و یا تمامی نقطه عرضه، پس از ارائه مدارک فردی و احراز شرایط عمومی و کسب موافقت شرکت، بلا مانع خواهد بود.»

با توجه به شرایط فوق، با فرض درست بودن شرایط تأسیس شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران و از طرفی صالح بودن این شرکت جهت صدور دستورالعمل‌های مربوط به تعیین ضوابط تأسیس جایگاه سوخت، در صورتی که مالک جایگاه سوخت در زمان اخذ مجوز، طی قراردادی که با شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران منعقد کرده، رعایت این شرایط را پذیرفته باشد، با توجه به تعهدی که مالک به این شرکت داده است، متعهد به رعایت این شرایط بوده و انتقال ملک بدون کسب موافقت این شرکت مغایر با شرایط قرارداد بوده است. اما در صورتی که چنین تعهدی بین دو طرف مطرح نبوده باشد، دو نکته ذیل درخور تأمل است:

اولاً، با توجه به اصل ۴۷ قانون اساسی^(۱) که مالکیت شخصی را محترم دانسته و از طرفی اصل ۲۲ قانون اساسی^(۲) که اموال اشخاص را از تعرض مصون دانسته و تنها استثنای آن را تجویز قانون‌گذار می‌داند، باید نتیجه گرفت، همان‌طور که شاکی بیان داشته، تنها قانون‌گذار صلاحیت ایجاد چنین محدودیتی را برای مالک دارد.

ثانیاً، با عطف توجه به اصل عطف بما سبق نشدن قوانین و مقررات به عنوان یکی از اصول پذیرفته شده حقوقی و همچنین مواد قانونی استناد شده شاکی، تعمیم چنین تکلیفی برای جایگاه‌داران سوخت به پیش از تاریخ تصویب دستورالعمل یا بخشنامه، مغایر با قوانین حاکم و اصول حقوقی است. در پایان لازم است بر این نکته تأکید شود که با توجه به ابهامات مطرح شده درخصوص اساسنامه «شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران»، صلاحیت‌های این شرکت و همچنین محتوای قرارداد بین مالک و شرکت مزبور، کارشناسان پژوهشکده شورای نگهبان با مسئولان حقوقی این شرکت تماس گرفتند و مستندات لازم در این پرونده را از ایشان تقاضا کردند؛ ولیکن با وجود سپری شدن زمان بسیاری از این تماس، تاکنون هیچ‌گونه پاسخی دریافت نشده است.

نتیجه‌گیری

۱. با توجه به مشخص نبودن اساسنامه و مرجع ایجادکننده «شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران» و مبهم بودن صلاحیت‌های این شرکت، ابهامات بسیاری وجود دارد که مشخص شدن آن‌ها، مقدمه لازم جهت بررسی دقیق

۱. اصل ۴۷- مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد، محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.
۲. اصل ۲۲- حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.

موضوع این پرونده است. به هر حال، تا زمان روشن شدن این موضوع، با توجه به «اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی»، شرکت مذکور هیچ‌گونه صلاحیتی در حوزه پخش فرآورده‌های نفتی ندارد.

۲. فارق از ابهاماتی که در خصوص مبنای صلاحیت «شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران» وجود دارد، این شرکت تنها زمانی می‌تواند مالکان جایگاه‌های سوخت را در انتقال مالکیتشان در خصوص ملک محل جایگاه، محدود یا منع کند که در قرارداد منعقدۀ بین آن‌ها بر لازم بودن رعایت این شرایط تصریح شده باشد و جایگاه‌دار با علم به این محدودیت‌ها به آن قرارداد تن داده باشد؛ در غیر این صورت، ایجاد چنین محدودیتی، به استناد اصل ۲۲ قانون اساسی، تنها در صلاحیت قانون‌گذار است و به‌علاوه، تنها قانون‌گذار می‌تواند آن را عطف بماسبق کند و از طریق دستورالعمل عطف بماسبق شدنی نیست.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل باسی آینده، که با کمال دقت و قدرت و نظایف اسلامی و ملی خود
رایضا 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)



بزرگسازده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سبهد قرنی، کوجه خسرو، پلاک ۱۲

صلدوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir