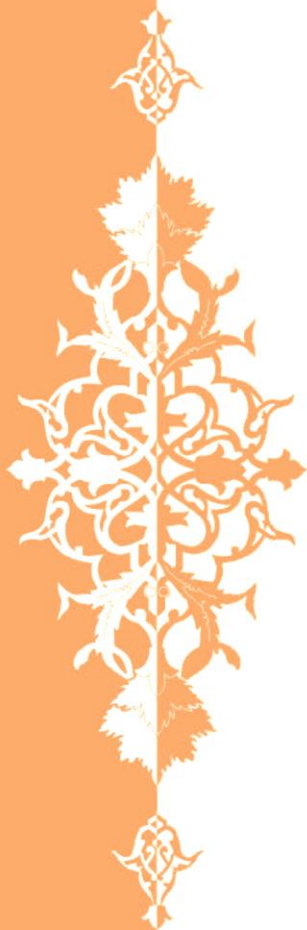




پژوهشکده شورای نخبگان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال مفاد بخشنامه شماره ۶۰/۶۰۷۱۵ مورخ ۱۳۹۳/۳/۷ وزارت صنعت،
معادن و تجارت در خصوص اعمال حریم ۵۰ متر بین محدوده‌های معدنی

کد گزارش: ۹۷۰۴۰۳۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۴/۰۳

پژوهشکده شورای نخبگان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال مفاد بخشنامه شماره ۶۰/۶۰۷۱۵ مورخ ۱۳۹۳/۳/۷ وزارت صنعت،
معدن و تجارت در خصوص اعمال حریم ۵۰ متر بین محدوده‌های معدنی

تهیه و تنظیم:

محسن ابوالحسنی

نظارت:

سید مجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۴۰۳۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۴/۰۳

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(عطف به ماسبق کردن ممنوعیت اعمال حریم ۵۰ متر در محدوده‌های معدنی)

موضوع شکایت و خواسته: ابطال مفاد بخشنامه شماره ۶۰/۶۰۷۱۵ مورخ

۱۳۹۳/۳/۷ وزارت صنعت، معدن و تجارت در خصوص اعمال حریم ۵۰ متر

بین محدوده‌های معدنی

شاکی: آقای علی نورایی

طرف شکایت: وزارت صنعت، معدن و تجارت

جهات مغایرت شرعی: آیه ۱۵ سوره مبارکه اسراء «وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّىٰ

نَبَعْتَ رَسُولًا»، حدیث نبوی رفع و قاعده «قیح عقاب بلا بیان» و مواد مختلف

قانونی

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۲۸۵/۴۶۷۴۴ - ۱۳۹۶/۱۲/۲۶

مقدمه

معاون امور معادن و صنایع معدنی وزیر صنعت، معدن و تجارت در بخشنامه شماره ۶۰/۶۰۷۱۵ مورخ ۱۳۹۳/۳/۷ مقرر نموده است که با توجه به این که بدون توجه به بخشنامه‌های قبلی، بعضی استان‌ها اقدام به واگذاری محدوده با حریم ۵۰ متری نموده‌اند، فلذا ضمن تذکر به سازمان‌های مربوطه، از ادامه فعالیت دارندگان پروانه‌های اکتشاف و یا گواهی کشف‌های مغایر با دستورالعمل جاری

جلوگیری شده و برای سایر محدوده‌های اکتشافی که در مرحله درخواست بوده و هنوز پروانه اکتشاف آن‌ها صادر نشده، برابر این دستورالعمل اقدام شده و در موارد مغایر، درخواست متقاضی عودت داده شود. شاکی پرونده با توجه به طی کردن فرآیندهای ثبت و درخواست پروانه فعالیت معدن تا پیش از صدور این بخشنامه، اصدار این بخشنامه و اعلام حکم آن در خصوص پروانه‌ها و درخواست‌های سابق بر این را مصداق عطف به ماسبق کردن قواعد دانسته و از این رو مدعی مغایرت این بخشنامه با قاعده «قیح عقاب بلا بیان»، حدیث رفع، آیه ۱۵ سوره مبارکه اسراء^۱ و همچنین مواد مختلف قانونی شده است که در ادامه ادله و نکات طرفین مطرح و بررسی خواهد شد.

شرح و بررسی

در ادامه ابتدا استدلال‌های شاکی و سپس پاسخ‌های مشتکی عنه مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

الف) استدلال‌های شاکی:

۱. شاکی در مقدمه شکایت خود بیان می‌دارد که در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۲۰ معدنی را ثبت نموده و در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۷ لیست رئوس بلامعارض و نامه مساحت محدوده آزاد از طرف سازمان صنایع معادن آذربایجان غربی به وی ابلاغ شده است. علی‌رغم آمادگی برای واریز مبلغ مندرج در تبصره «۲» و «۳» ماده (۶) قانون معادن^۲ و مسئولیت معاون امور

۱- وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّى نَبْعَثَ رَسُولًا

۲- ماده ۶ - اکتشاف ذخایر معدنی، منوط به صدور پروانه اکتشاف توسط وزارت معادن و فلزات است.

معادن برای وصول و ایجاد سازوکارها و محاسبات لازم جهت وصول آن مبالغ، هیچ اقدامی از طرف ایشان صورت نگرفته و فلذا مبلغی به این منظور واریز نشده است.

۲. بخشنامه مورد شکایت و صدور پروانه را با عطف به ماسبق نمودن قاعده، متوقف کرده و به صورت ناعادلانه ماهها ثمره شناسایی و تحقیق و تفحص ماده معدنی توسط این گروه تضييع شده و موجب بیکاری دهها نفر شده است.

۳. متعاقباً بخشنامه شماره ۶۰/۵۶۲۴۵ مورخ ۱۳۹۴/۲/۳۰ از سوی مرجع بخشنامه مورد شکایت صادر می‌شود که بیان می‌دارد: در اجرای بند «۳» بخشنامه فوق‌الذکر ادامه روند کلیه پروانه‌های اکتشاف و یا گواهی کشف‌های صادره قبل از ابلاغ بخشنامه مذکور که با حریم کمتر از ۱۵۰ متر واگذار شده‌اند، طبق مجوزهای صادره بلامانع است و در اجرای بند «۴» بخشنامه مذکور، ادامه روند صدور پروانه اکتشاف درخواست‌های با

→

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.

تبصره ۲ - (الحاقی ۱۳۹۰/۰۸/۲۲) متقاضیان پروانه اکتشاف موظفند در زمان تعیین و تحویل محدوده بلامعارض، مبلغی را بر اساس تعرفه‌ای که سالانه از طرف وزارت صنعت، معدن و تجارت پیشنهاد می‌شود و در شورای عالی معادن به تصویب می‌رسد پرداخت نمایند.

تبصره ۳ - (الحاقی ۱۳۹۰/۰۸/۲۲) دارندگان پروانه اکتشاف به‌استثناء 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.

حریم کمتر از ۱۵۰ متر که تا پیش از ابلاغ بخشنامه فوق نسبت به واریز میزان هزینه تبصره «۳» ماده (۶) قانون معادن اقدام نموده‌اند، بلامانع است و در غیر این صورت برابر بخشنامه فوق اقدام شود.

۴. با توجه به عطف به ماسبق شدن بخشنامه مورد شکایت، به دلایل شرعی: قاعده قبح عقاب بلایان، حدیث رفع و آیه ۱۵ سوره مبارکه اسراء و همچنین به دلایل قانونی و حقوقی از جمله اصل به ماسبق نشدن قوانین جزایی، ماده (۱۱) قانون مجازات اسلامی، ماده (۴) قانون مدنی، اصول ۳۶، ۴۸ و ۱۶۹ قانون اساسی، مفاد مواد ۱۲ و ۱۶ قانون معادن، خواستار ابطال تسری بخشنامه به محدوده‌هایی که سابق بر آن ثبت و پی‌جویی و کشف شده‌اند، شده است.

(ب) پاسخ‌های مشکلی‌عنه:

۱. در نظام حقوقی کشورمان، معادن به‌موجب اصل ۴۵ قانون اساسی جزو انفال بوده و دولت بایستی بر آن‌ها اعمال حاکمیت نماید که این تکلیف به‌موجب قوانین متعدد بر عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت گذاشته شده است. از این‌رو امر سیاست‌گذاری در خصوص بهره‌برداری از معادن و صدور مجوزهای مربوط اعم از پروانه اکتشاف، بهره‌برداری و مجوز برداشت و ... در صلاحیت این وزارتخانه بوده و در همین مسیر اختیارات قانونی اشاره‌شده اعمال می‌گردد.

از سوی دیگر با توجه به اصل ۱۳۸ قانون اساسی، وزارتخانه مجاز به تدوین و ابلاغ بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های لازم بوده و تا هنگامی که مغایرت آن‌ها با قوانین اعلام نشده باشد، مفاد آن‌ها لازم‌الاجرا خواهد بود.

در مصداق موضوع این پرونده نیز وزارتخانه به منظور ساماندهی معادن و جلوگیری از تداخل و تعارض احتمالی محدوده‌های معدنی اقدام به تدوین ضوابط لازم از جمله تعیین حریم محدوده‌های معدنی از جمله توجه به حفظ حریم ۱۵۰ متر بین محدوده‌ها شده است.

۲. ایراد عطف به ماسبق شدن که از سوی شاکی در خصوص این بخشنامه ادعا شده است به دلایل زیر بلا وجه است.

درخواست ثبت محدوده جز اینکه اولویتی برای ادامه سایر مراحل صدور پروانه ایجاد کند، مبین ایجاد حقی نخواهد بود. درخواست ثبت محدوده شاکی نیز به مرحله واريز مبالغ موضوع تبصره «۲» ماده (۶) قانون معادن نرسیده و به دلیل عدم رعایت ضوابط و سیاست‌گذاری‌های اشاره‌شده نسبت به تعیین حدود حریم معدن، امکان صدور پروانه اکتشاف هیچ‌گاه فراهم نیامده؛ چه آنکه در وضعیت پرونده حاضر، محدوده موضوع دعوی، با توجه به بند آخر بخشنامه شماره ۶۰/۷۳۰۸۶ مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۴ تا پایان طرح ساماندهی محدوده‌های معدنی، امکان اعمال حریم ۵۰ متری را نداشته است. آنچه از مذاقه در مفاد بخشنامه مورد شکایت حاصل خواهد شد، آگاهی از تکلیف بخشنامه قبلی به سازمان‌های صنعت، معدن و تجارت استان‌ها، نسبت به جاری نمودن ضوابط و احکام مترتب بر ثبت درخواست‌های متقاضیان محدوده‌های معدنی است؛ به عبارت دیگر در زمان ثبت درخواست شاکی، ضوابط مربوط در همان زمان اجازه اعمال حریم ۵۰ متر را نمی‌داده است؛ همان‌گونه که اجرای دستورالعمل شماره ۶۰/۲۲۳۰۳ مورخ ۱۳۹۰/۱/۱۰

نیز در خصوص اعمال حریم ۵۰ متر منوط به اجرای طرح ساماندهی محدوده‌های معدنی استان‌ها گردیده بوده است و از این رو به صورت کلی اعمال حریم ۵۰ متر خلاف ضوابط و مقررات جاری بوده است. گذشته از این در سیاست‌گذاری و اعمال حاکمیت این وزارت در راستای پاسداری از انفال ممکن است نسبت به محدوده‌های معدنی تغییرات و اصلاحاتی صورت پذیرد که اعمال آن‌ها ناگزیر باشد.

به عبارت دقیق‌تر شاکی در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۲۰ تقاضای ثبت محدوده داشته است که پس از بررسی و حفظ حریم ۵۰ متری، بخش بلامعارض به نامبرده اعلام می‌گردد. این در حالی است که طبق بند آخر بخشنامه شماره ۱۳۹۰/۳/۲۴، اعمال حریم ۵۰ متری تا پایان ساماندهی محدوده‌های معدنی قابل اجرا نبوده است. حال از آنجایی که در تاریخ ثبت، طرح مذکور در استان محل معدن به اتمام نرسیده بوده است، اعمال حریم ۵۰ متر خلاف مقررات ابلاغی بوده است. پس از آن با عنایت به مفاد رأی شورای عالی معادن به شماره ۶۰/۲۲۹۴۴۱ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۴ که رعایت حریم ۱۵۰ متری از محدوده مجاور را الزام‌آور نموده است، محدوده آزاد اعلام‌شده فوق (برای محدوده نامبرده و دیگر محدوده‌های ثبت‌شده از تاریخ ۱۳۹۲/۷/۲۰ لغایت ۱۳۹۲/۱۰/۲۴) کان‌لم‌یکن تلقی شده است اما با توجه به عدم اصلاح محدوده مورد نظر با حریم ۱۵۰ متر توسط سازمان استان، محدوده فوق مشمول بخشنامه مورد شکایت شده و در نتیجه بخش زیادی از محدوده بلامعارض اولیه به علت فوق حذف می‌گردد؛ این در صورتی است که در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۱ به موجب نامه‌ای

- صراحتاً اعمال حریم ۱۵۰ متر به سازمان استان اعلام شده است.
۳. در این پرونده حق اولویت شاکی به هیچ وجه پایمال نگردیده است. آنچه رخ داده است اعمال حریم ۱۵۰ متر در جهت انتظام بهینه امور و ساماندهی معادن در راستای صدور پروانه اکتشاف بر اساس روال قانونی آن است و این وزارت تصمیمی برخلاف مقررات و اختیارات قانونی اتخاذ ننموده است که موجبی برای ابطال وجود داشته باشد.
۴. علی‌رغم همه این موارد، موضوع پرونده شاکی طی گزارشی به معاون امور معادن و صنایع معدنی جهت تصمیم‌گیری نهایی ارائه شد که با توجه به تخلف صورت گرفته توسط سازمان استان و عدم شمول محدوده نامبرده به بخشنامه شماره ۶۰/۵۶۲۴۵ مورخ ۱۳۹۴/۲/۰، درخواست وی مورد موافقت قرار نگرفته است.

ج) بررسی موضوع:

در بررسی موضوع این پرونده در گام اول بایستی صلاحیت وزارت صنعت، معدن و تجارت را در خصوص تصویب بخشنامه مورد شکایت بررسی نمود. همان‌گونه که مشتکی عنه بیان کرده است، اعمال حاکمیت از سوی دولت در خصوص معادن به وزارت صنعت، معدن و تجارت احاله شده است و به‌طور خاص قانون‌گذار در ماده (۶) قانون معادن مقرر شده است که «اکتشاف ذخایر 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.» به این معنا به‌صورت کلی وزارت صنعت، معدن و

تجارت صلاحیت صدور آیین‌نامه در خصوص ضوابط برداشت از معادن اعم از حریم معدن و ... را دارا است.

در بررسی موضوع این پرونده و ادله شاکی و مشتکی‌عنه، مهم‌ترین بحث حول این موضوع صورت می‌گیرد طبق ادعای شاکی، بخشنامه مورد شکایت به افرادی که تا پیش از تاریخ صدور بخشنامه نیز مجوزهای اولیه را دریافت کرده بوده‌اند نیز تسری پیدا کرده است، اما مشتکی‌عنه مدعی است که این محدودیت‌ها از قبل وجود داشته است و بخشنامه مورد شکایت، صرفاً با تأکید بر آن‌ها، جلوی تخلفاتی که در اجرای بخشنامه‌های پیشین وجود داشته است را گرفته و حکم جدیدی در این خصوص صادر نشده است که بحث عطف به ماسبق شدن قواعد، موضوعیت داشته باشد. بررسی این ادعاها، باعث خواهد شد تا بتوان به تحلیل و جمع‌بندی درستی از پرونده رسید.

بخشنامه مورد شکایت به‌صراحت اعلام می‌نماید که اعمال حریم ۵۰ متر بین محدوده‌های معدنی بر اساس بخشنامه مورخ ۹۰/۳/۲۴ منوط به اجرای طرح ساماندهی محدوده‌های معدنی بوده است. در بند آخر بخشنامه مذکور بیان شده است که «دستورالعمل ابلاغی شماره ۶۰/۲۲۳۰۳ مورخ ۹۰/۱/۱۰ در خصوص حریم محدوده‌های فعالیت‌های معدنی بعد از اجرای طرح ساماندهی محدوده‌های معدنی آن استان اجرایی خواهد شد.» توضیح آن‌که بخشنامه ۹۰/۱/۱۰ در چندین ماده میزان حریم معادن را ۵۰ متر تعیین کرده است، اما بخشنامه ۹۰/۳/۲۴ اعمال آن را منوط به اجرای طرح ساماندهی محدوده‌های معدنی استان محل وقوع معدن نموده است و بخشنامه مورد شکایت با تأکید بر اجرای این دستورالعمل، ادامه فعالیت دارندگان پروانه‌های اکتشاف و یا گواهی کشف‌های

مغایر با دستورالعمل - و عموماً با حریم ۵۰ متر در بین محدوده‌های معدنی صادر گردیده است - را ممنوع کرده است و در نتیجه شاکی از ادامه فعالیت در معدنی که صرفاً محدوده آن ثبت شده بوده، منع شده است.

جمع‌بندی:

وزارت صنعت، معدن و تجارت به موجب قانون، صلاحیت تعیین ضابطه در خصوص نحوه بهره‌برداری از معادن کشور را دارا است و بر همین اساس در خصوص ساماندهی و حریم محدوده‌های معدنی، در موارد متعددی اقدام به صدور دستورالعمل و بخشنامه‌های مختلفی نموده است. در بخشنامه مورد شکایت، معاون امور معادن و صنایع معدنی این وزارتخانه، با توجه به ممنوعیت مذکور در بخشنامه‌های سابق در خصوص اعمال حریم ۵۰ متری برای معادن، پیش از اجرای طرح ساماندهی محدوده‌های معدنی و تخلفات متعدد ادارات استانی از این امر، فعالیت معادن با حریم ۵۰ متر دارای پروانه اکتشافی یا گواهی کشف را ممنوع نموده است. با توجه به این که حکم مندرج در این بخشنامه، جدید نبوده و به صورت جدی‌تر بر اجرایی شدن مصوبات سابق تأکید کرده است، فلذا نمی‌توان مصوبه مورد شکایت را مصداق عطف به ماسبق کردن مقررات قلمداد نمود. البته به خاطر تخلف اداره صنعت، معدن و تجارت استان در ثبت محدوده مورد تقاضا، خسارات و هزینه‌هایی به شاکی به ناحق تحمیل شده است که قابل رسیدگی در محاکم صالحه خواهد بود اما ادعای شاکی در خصوص تسری مفاد بخشنامه به محدوده‌های زمان قبل از تاریخ تصویب، صحیح به نظر نمی‌رسد.

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