

رأی شماره 2777488 هیأت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع: بند 5 مصوبه شماره 63/254973 مورخ 1390/12/20 و مصوبات شماره 60586 مورخ 1395/4/6، شماره 167979 مورخ 1395/9/14، شماره 245305 مورخ 1395/12/18 و شماره 184296 مورخ 1396/8/27 شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابطال نشد

هیأت تخصصی اداری و امور عمومی

* شماره پرونده: 0200383 تا 0200385

* شماره دادنامه سیلور: 140231390002777488 تاریخ: 1402/10/24

* شاکیان: آقای ابراهیم ظفردهاگو و شرکت پالایش نفت بندرعباس با وکالت آقای حمید صادقی

* طرف شکایت: وزارت امور اقتصادی و دارایی - شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

* موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند 5 مصوبه شماره 63/254973 مورخ 1390/12/20 و مصوبات شماره 60586 مورخ 1395/4/6، شماره 167979 مورخ 1395/9/14، شماره 245305 مورخ 1395/12/18 و شماره 184296 مورخ 1396/8/27 شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

* شاکی دادخواستی به طرفیت وزارت امور اقتصادی و دارایی - شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به خواسته فوق الذکر به دیوان عدالت اداری تقدیم کرده که به هیأت عمومی ارجاع شده است متن مقررره مورد شکایت به قرار زیر می باشد:

بند 5 مصوبه شماره 63/254973 مورخ 1390/12/20

گزارش سازمان خصوصی سازی در مورد آخرین وضعیت اجرای طرح توزیع سهام عدالت و نحوه دریافت سود شرکتهای سرمایه پذیر واگذار شده مطرح شد و سازمان یادشده به عنوان مسئول دریافت سود و اقساط مرتبط با سهام عدالت، مکلف شد نسبت به دریافت و واریز سودهای یادشده به خزانه اقدام نموده و در صورتی که همکاری مناسب با سازمان مزبور مبنی بر پرداخت سود از سوی شرکتهای سرمایه پذیر صورت نپذیرد، این سازمان با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی از طرق قانونی نسبت به دریافت آنها اقدام نماید. همچنین مقرر شد بابت آن میزان از سود تقسیم شده که شرکتهای سرمایه پذیر از توزیع آن استنکاف نموده و به رغم پیگیری سازمان خصوصی سازی و پس از سپری شدن مهلت هشت ماهه قانونی به خزانه واریز نشده، جریمه تأخیر تأدیه توسط این سازمان محاسبه و از شرکتهای سرمایه پذیر دریافت نمود.

مصوبه شماره 60586 مورخ 1395/4/6

شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل (44) قانون اساسی در جلسه مورخ 1395/3/24 به استناد ماده (42) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل (44) قانون اساسی تصویب نمود:

1- به منظور بهبود محیط کسب و کار و تشویق عموم به سرمایه گذاری و کارآفرینی، تمامی نهادها و دستگاههای اجرایی متولی حوزه کسب و کار موظفند به گونه ای عمل نمایند که ضمن فراهم شدن شرایط مناسب برای رونق کسب و کار فعالان اقتصادی و بخش خصوصی، رتبه کشور در شاخصهای جهانی کسب و کار به ویژه شاخص تجارت فرامرزی بهبود یابد. در این خصوص، وزارت امور اقتصادی و دارایی اقدامات لازم را با همکاری دستگاههای ذیربط به عمل آورد. همچنین اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران از طریق مشورت با فعالان اقتصادی و بخش خصوصی، پیشنهادهای مشخصی را در جهت بهبود محیط کسب و کار به مراجع قانونی ذیربط ارائه دهد.

2- با توجه به شناسایی برخی از قوانین و مقررات مخل کسب و کار، وزارت امور اقتصادی و دارایی با استفاده از ظرفیتهای قانونی موجود، روند حذف و یا اصلاح این مقررات را با جدیت بیشتری پیگیری و هرچه سریع تر اصلاحات لازم را در این زمینه انجام دهد.

3- با توجه به اتمام دوره ده ساله واگذاری سهام بابت طرح توزیع سهام عدالت و ضرورت تصمیم گیری درخصوص برخی از ابعاد این طرح، مقرر شد به فوریت گزارش لازم از سوی سازمان خصوصی سازی

متضمن موارد لازم برای تصمیم گیری در شورا تهیه و در جلسه بعدی ارائه شود. همچنین مقرر شد چالشها و مباحث مربوط به قیمت گذاری بنگاههای باقیمانده در فهرست واگذاری سال 1395 به منظور تعیین سیاست مناسب برای تعیین تکلیف نهایی بنگاههای باقیمانده به جلسه بعدی شورا ارائه شود.

4- حسب پیشنهاد هیأت واگذاری، متن زیر به انتهای بند 6.2 ماده (6) آیین نامه اجرایی نظام اقساطی واگذاری و نحوه دریافت بهای حقوق قابل واگذاری، موضوع تصویب نامه شماره 207947/206329/2/63 مورخ 1387/12/18 اضافه می شود:

«تمام یا بخشی از وجه التزام به عنوان خسارت تأخیر در تأدیه خریداران، با ارائه ادله موجه از سوی خریداران مبنی بر بروز عوامل خارج از اختیار آنان، در صورت تسویه کامل اصل و فرع اقساط مربوطه، با پیشنهاد سازمان خصوصی سازی و تصویب هیأت واگذاری قابل بخشودگی است.»

مصوبه شماره 167979 مورخ 1395/9/14 مورخ 1395/9/14

شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در جلسه مورخ 1395/8/15 موارد زیر را تصویب نمود:

1. تبصره های زیر جایگزین تبصره های (1) تا (4) ماده (6) آیین نامه اجرایی توزیع سهام عدالت موضوع تصویب نامه شماره 226037/1/63 مورخ 1388/1/29 می شود:

تبصره 1- کلیه افراد ثبت نام شده تا پایان سال 1394، مشمولان نهایی سهام عدالت محسوب می شوند و سازمان خصوصی سازی ضمن انجام فرآیند لازم برای قطعیت سهامداری آنها، موظف است نسبت به تنظیم و ارائه صورت حساب تسویه اقساط به این مشمولان، پس از پایان دوره اقساط اقدام نماید.

تبصره 2- مشمولان نهایی سهام عدالت که در زمان ارائه صورت حساب، مددجوی کمیته امداد امام خمینی (ره) یا سازمان بهزیستی کشور و یا جزء روستاییان و عشایر فاقد شغل باشند، از پنجاه درصد تخفیف در بهای سهام مورد واگذاری برخوردار می شوند. تخفیف موضوع این تبصره به حساب کمکهای بلاعوض دولت به اقشار کم درآمد منظور می شود.

تبصره 3- دوره محاسبه اقساط سهام عدالت با لحاظ سال مالی شرکتهای سرمایه پذیر، حداکثر ده دوره مالی از تاریخ 1385/1/1 تا پایان نیمه اول سال 1395 تعیین می شود.

تبصره 4- در صورتی که در پایان دوره تقسیت، بهای سهام مورد واگذاری به طور کامل تسویه نشده باشد، مشمولان می توانند حداکثر تا پایان شهریور ماه 1396، رأساً نسبت به پرداخت بدهی و تسویه حساب سهام مورد خریداری اقدام کنند. در هر صورت به میزان مبلغ بدهی تسویه شده، سهام به مشمولان تعلق می گیرد.

2. تعیین نرخ وجه التزام خسارت تأخیر تأدیه اقساط شرکتهای سرمایه پذیر که تا پایان سال 1395 سود سهام متعلق به سهام عدالت را پرداخت نکرده باشند و اتخاذ تصمیم در مورد دریافت وجه التزام مذکور یا بخشودگی آن، به ترتیب مقرر در ماده (6) آیین نامه نظام اقساطی واگذاری و نحوه دریافت بهای حقوق قابل واگذاری موضوع تصویب نامه شماره 207947/206329/2/63 مورخ 1387/12/18 و الحاقات بعدی آن خواهد بود. این جایگزین قسمت پایانی بند (5) مصوبه شماره 254973/63 مورخ 1390/12/20 دائر بر محاسبه و دریافت جریمه تأخیر تأدیه از شرکتهای سرمایه پذیر واگذار شده به طرح توزیع سهام عدالت، می شود.

3. موضوع امکان برخورداری و اعطای سهام به افراد واجد شرایطی که به هر دلیلی تاکنون مورد شناسایی قرار نگرفته و مشمول طرح توزیع سهام عدالت نشده اند، در کمیسیون تخصصی بررسی و راهکار قانونی لازم برای اتخاذ تصمیم به شورا ارائه شود.

4. چالشها و مباحث مربوط به قیمت گذاری بنگاههای باقیمانده در فهرست واگذاریها مطرح و مقرر شد علاوه بر پیگیری موضوع از دفتر هیأت دولت، مباحث مذکور و پیشنهادات اصلاحی لازم در کمیسیون تخصصی بررسی و نتایج به شورا ارائه شود.

مصوبه شماره 245305 مورخ 1395/12/18

شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل (44) قانون اساسی در جلسه مورخ 1395/12/2 و به استناد ماده (42) قانون مذکور تصویب نمود:

الف. هیأت واگذاری به منظور تسریع در عملیات واگذاری بنگاهها و افزایش میزان موفقیت در برگزاری مزایده ها، از همه روشهای مندرج در آیین نامه اجرایی شیوه های قیمت گذاری بنگاهها و نحوه اعمال شیوه های مزبور در همین چارچوب از جمله روش سودآوری، احتساب میانگین ارزش روز خالص داراییها یا سایر روشهای محاسبه شده توسط کارشناسان رسمی دادگستری در تعیین قیمت پایه به نحوی استفاده نماید که میزان موفقیت مزایده ها و رقابت پذیری آنها افزایش یابد. همچنین برای ارتقای بهره وری و کارایی بنگاهها بعد از واگذاری، تعیین شرایط خاص در آگهی از جمله شرط افزایش سطح اشتغال یا سرمایه گذاری جدید در بنگاه را به عنوان جایگزین بخشی از ثمن معامله، علاوه بر اعمال تخفیفات و تشویقهای مقرر در دستورالعملهای مربوط، مورد توجه و اهتمام قرار دهد.

ب. متن زیر به انتهای تبصره 3 ماده (6) آیین نامه اجرایی توزیع سهام عدالت موضوع تصویب نامه شماره 226037/1/63 مورخ 1388/1/29 و اصلاحات بعدی آن اضافه می شود:

«سازمان خصوصی سازی مکلف است تا زمان آزادسازی سهام عدالت، سود سهام مربوط به طرح توزیع سهام عدالت را از شرکتهای سرمایه پذیر وصول و متناسب با میزان سهام قابل تخصیص به هر فرد، نسبت به پرداخت سود به مشمولان طرح یادشده اقدام نماید.»

ج. در مورد نحوه تسهیم سود واریزی به خزانه در پایان دوره اقساط بین همه مشمولان طرح توزیع سهام عدالت از جمله مشمولان دو دهک پایین درآمدی، با توجه به برخورداری آنها از تخفیف پنجاه درصدی و رعایت سقف ده میلیون ریالی سهام برای تمامی مشمولان، در صورت ابهام یا حسب ضرورت، بررسی لازم توسط دبیرخانه شورا صورت گیرد.

د. با توجه به اقدامات صورت گرفته در مورد ماده (6) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل (44) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن از سوی مرکز ملی رقابت و سازمان بورس و اوراق بهادار و عدم همکاری مناسب نهادها، مؤسسات و سازمانهای مشمول در اجرای ماده قانونی یادشده، کارگروهی تخصصی با عضویت مرکز و سازمان موصوف و یکی از اعضای حقیقی عضو شورا (علی آقا محمدی) و با مسئولیت دبیرخانه شورا تشکیل و نحوه اجرای این ماده قانونی از ابعاد مختلف بررسی و گزارشهای لازم در مقاطع شش ماهه به شورا ارائه شود.

ه. نظر به مسئولیت شورا در پیشبرد اهداف سیاستهای کلی اصل (44) قانون اساسی و با توجه به عدم تحقق کافی و مناسب این اهداف از جمله توانمندسازی بخش خصوصی، واگذاری تصدیها به بخش خصوصی، کاستن از نقش دولت در اقتصاد ملی و افزایش نقش بخش خصوصی در آن، افزایش کارایی و بهره وری، بهبود فضای کسب و کار و رقابت پذیری، وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان متولی اصلی پیشبرد احکام و تکالیف سیاستها و قانون مربوط به آن، آسیب شناسی دقیقی از اجرای سیاستهای کلی مورد اشاره و قانون مربوط به آن را انجام داده و نتایج حاصله را برای بررسی و اتخاذ تصمیم به شورا ارائه نماید.

مصوبه شماره 184296 مورخ 1396/8/27

شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در جلسه مورخ 1396/7/3 و به استناد ماده (42) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل (44) قانون اساسی، موارد زیر را تصویب نمود:

1- مهلت مقرر برای مشمولین طرح توزیع سهام عدالت به منظور پرداخت مانده مبلغ سهام تخصیصی، تا پایان مهر ماه سال 1396 تمدید می شود. سازمان خصوصی سازی می بایست طی فرصت باقیمانده، نسبت به اطلاع رسانی مناسب به مشمولین طرح سهام عدالت، اقدام نماید.

2- وزارت امور اقتصادی و دارایی نسبت به دریافت پیشنهاد اعضای شورا درخصوص "قطعی نمودن فهرست شرکتهای سرمایه پذیر که سهام آنها به مشمولین طرح تعلق می یابد" و نیز "نحوه اعمال رأی در مجامع عمومی شرکتهای سرمایه پذیر تا آزادسازی کامل سهام" اقدام نموده و نتیجه را به همراه سایر موضوعات ساماندهی سهام عدالت به جلسه بعدی شورا که در آبان ماه سال جاری تشکیل می شود، گزارش نماید.

*دلایل شاکیان برای ابطال مقررات مورد شکایت:

1 - براساس بند 4 ماده 42 قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، «تصویب آیین نامه ها، دستورالعملها، نظام نامه ها و ضوابطی که در این قانون مرجع تصویب آن این شورا است»، از وظایف و اختیارات شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است و در هیچ یک از مواد قانونی و مقررات مربوط به سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی اختیاری درخصوص وضع آیین نامه و دستورالعمل و... در مورد تعیین خسارت تأخیر تأدیه سود سهام عدالت و وجه التزام تأخیر تأدیه به شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی اعطاء نشده و وضع این حکم در مقررات مورد شکایت خارج از حدود اختیار است.

2- مصوبات مورد شکایت که متضمن تعیین خسارت تأخیر تأدیه سود سهام عدالت است، با قانون تجارت و ماده 522 قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی که در مقام تبیین نحوه تعیین خسارت تأخیر تأدیه در دیون مالی تصویب شده اند، مغایرت دارد.

3- براساس ماده 2 آیین نامه اجرایی توزیع سهام عدالت: «سازمان خصوصی سازی مکلف است سهام عدالت قابل واگذاری مصوب دولت را در اجرای قانون و به منظور گسترش مالکیت عمومی و تأمین عدالت اجتماعی، حداکثر تا سقف چهل درصد از مجموع ارزش سهام بنگاههای قابل واگذاری در هر بازار موضوع گروه (2) ماده 2 قانون، براساس مصوبات هیأت واگذاری به شرکتهای سرمایه گذاری استانی متناسب با تعداد سهامداران شرکتهای تعاونی عدالت شهرستانی هر استان واگذار نماید» و با توجه به اینکه براساس آیین نامه اجرایی مذکور مقرر شده است که 50% سهام عدالت واگذاری از محل سود متعلق به سهام کارسازی و محاسبه و پرداخت شود و نظارت بر این امر به شرکتهای سهامی استانی سهام عدالت واگذار شده است، بنابراین مصوبات مورد شکایت که این موضوع را کان لم یکن کرده و اختیار سهامداران را

سلب نموده و سود سهام را محاسبه نکرده و منجر به عدم واگذاری سهام به مشمولین می شود، مغایر با مواد 219، 220 و 807 قانون مدنی و قواعد فقهی لاضرر و لاضرار فی الاسلام والناس مسلطون علی اموالهم است.

*در پاسخ به شکایت مذکور، مدیرکل دفتر حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی به موجب لایحه شماره 91/93640 مورخ 1399/6/29 در پاسخ به شکایت مطروحه اعلام کرده است که:

اولاً ادعای تعارض مصوبات مورد شکایت با مصوبات قبلی مبنایی برای ابطال مصوبات فوق نیست و مرجع تصویب کننده این اختیار را دارد که مصوبات جدیدی تصویب و مصوبات قبلی را اصلاح کند. ثانیاً با توجه به حکم ماده 6 آیین نامه اجرایی توزیع سهام عدالت، مصوبات مورد شکایت مغایرتی با شرع و قانون ندارند و براساس تبصره 2 همین ماده، تخفیفات اعطایی به ممدجویان کمیته امداد امام (ره) و روستاییان و... به قوت خود باقی است. ثالثاً استناد به ماده 807 قانون مدنی با توجه به اینکه هبه ای در موضوع مورد شکایت رخ نداده، مبنای حقوقی ندارد و استناد به مواد 219 و 220 قانون مدنی نیز با توجه به اینکه این مواد قانونی درخصوص اثر عقود است که طبق قانون واقع شده باشد و موضوع شکایت در رابطه با حقوق عمومی است، وجاهت حقوقی ندارد.

همچنین معاون امور حقوقی دولت به موجب لایحه شماره 43168/95200 مورخ 1399/8/24 در پاسخ به شکایت مطروحه اعلام کرده است که:

اصلاح تبصره های ماده 6 که در مصوبات شماره 167979 مورخ 1395/9/14 و شماره 245305 مورخ 1395/12/18 به عمل آمده، عیناً در مصوبه شماره 63/220037 مورخ 1388/1/29 نیز وجود دارد و مهلت پرداخت بدهی مشمولان سهام عدالت بعد از دوره ده ساله طبق تبصره 4 ماده 6 مصوبه سال 1388 شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، شهریور 1396 بود که این مهلت با تصویب نامه شماره 184296 مورخ 1396/8/27 به پایان مهر ماه افزایش یافته است. در نتیجه تخفیف 50 درصدی مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و روستاییان و عشایر همچنان محفوظ است و سود سهام آنها نیز تسویه شده و بعد از آن سهم سود براساس میزان سهم اختصاص یافته پرداخت شده است.

*نظریه فقهای شورای نگهبان:

قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره 102/36730 مورخ 1402/2/23 و در مقام اعلام نظر فقهای شورای نگهبان درخصوص مصوبات شماره 167979 - 1395/9/14، شماره 245305 - 1395/12/18، شماره 60586 - 1396/6/14 و شماره 184296 - 1396/8/27 شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی اعلام کرده است:

«چنانچه معامله واگذاری سهام عدالت مبتنی بر شروطی که در مصوبات مورد شکایت ذکر شده، منعقد گردیده است، مصوبات از این جهت فاقد اشکال بوده و خلاف موازین شرع شناخته نشد و چنانچه در مواردی سهامداران سهام عدالت، سهام مأخوذه را به قصدی متفاوت از قصد واگذارکننده سهام دریافت کرده اند (مثلاً چنانچه واگذارکننده، سهام را به قصد بیع واگذار کرده و گیرنده سهام، آن را به قصد هبه قبول کرده است)، اصولاً عقدی در این حالت منعقد نشده و حقی برای گیرنده از این جهت ایجاد نشده است.

*پرونده کلاسه 0200383 هـ ع با خواسته "ابطال بند 5 مصوبه شماره 63/254973 مورخ 1390/12/20 و مصوبات شماره 60586 مورخ 1395/4/6، شماره 167979 مورخ 1395/9/14، شماره 245305 مورخ 1395/12/18 و شماره 184296 مورخ 1396/8/27 شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی" در جلسه هیأت تخصصی اداری و امور عمومی مطرح و به شرح آتی رأی صادر گردید:

رأی هیأت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری

به موجب ماده 41 قانون اجرای سیاست های کلی اصل (44) قانون اساسی، شورای عالی اجراء سیاستهای کلی اصل (44) قانون اساسی برای ایفاء وظایف محوله در این قانون با ترکیب مقرر تشکیل می شود و بر اساس بندهای (1)، (2) و (4) ماده 42 این قانون، تبیین سیاستها و خط مشی های اجرائی سالانه، نظارت بر فرآیند اجراء قوانین و مقررات مرتبط با سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (44) قانون اساسی و تصویب آئین نامه ها، دستورالعمل ها، نظام نامه ها و ضوابطی که در این قانون مرجع تصویب آن این شورا است، از وظایف و اختیارات شورای عالی اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (44) قانون اساسی تعیین شده است در نتیجه تصویب مقررات مورد شکایت در حدود صلاحیت شورای یاد شده است؛ همچنین با عنایت به اینکه قائم مقام محترم دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره 102/36730 مورخ 1402/2/23 و در مقام اعلام نظر فقهای شورای نگهبان در خصوص مصوبات شماره 63/254973 مورخ 1390/12/20 و مصوبات شماره 60586 مورخ 1395/4/6، شماره 167979 مورخ 1395/9/14، شماره 245305 مورخ 1395/12/18 و شماره 184296 مورخ 1396/8/27 شورای عالی اجرای سیاستهای کلی

اصل چهل و چهارم قانون اساسی اعلام کرده است که «چنانچه معامله واگذاری سهام عدالت مبتنی بر شروطی که در مصوبات مورد شکایت ذکر شده منعقد گردیده است، مصوبات از این جهت فاقد اشکال بوده و خلاف موازین شرع شناخته نشد و چنانچه در مواردی سهامداران سهام عدالت، سهام مأخوذه را به قصدی متفاوت از قصد واگذارنده سهام دریافت کرده اند (مثلاً چنانچه واگذارکننده، سهام را به قصد بیع واگذار کرده و گیرنده سهام، آن را به قصد هبه قبول کرده است)، اصولاً عقدی در این حالت منعقد نشده و حقی برای گیرنده از این جهت ایجاد نشده است» و با عنایت به اینکه استناد به مصوبات قبلی شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل (44) قانون اساسی از موجبات ابطال مقررات و نظامات دولتی و غیره بر اساس ماده 12 قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال 1402 به شمار نرفته و مقرره های مورد شکایت مغایرتی با قانون نیز ندارد در نتیجه مستنداً بند «ب» ماده 84 و ماده 87 قانون دیوان عدالت اداری با آخرین اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب سال 1402، رأی به رد شکایت صادر می شود؛ این رأی طرف بیست روز از تاریخ صدور، از سوی رئیس ارزشمند یا ده نفر از قضات گرانقدر دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است.

رئیس هیأت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری - زین العابدین تقوی