

# نقد و بررسی رأی شماره ۱۴۶-۱۳۷۳/۱۱/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به شکایات شرکت‌های وابسته به بنیاد جانبازان و مستضعفان

دکتر علی انصاری\*

سید محمدهادی راجی\*\*

## چکیده

در سال ۱۳۷۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه ی شماره ی ۱۴۶، شرکت‌های وابسته به بنیاد جانبازان و مستضعفان را به عنوان شرکت دولتی تلقی نمود و شکایات آنان را مستنداً به اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ی ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۶۰ (ماده ی ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۸۵)، قابل طرح در دیوان ندانست. این رویه در طول سال‌های گذشته نیز مورد تبعیت قرار گرفته است.

این رأی از دو جهت قابل بررسی است: صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات واحدهای دولتی، استدلال دیوان بر شرکت دولتی بودن شرکت‌های وابسته به بنیاد مستضعفان و جانبازان. در این مقاله با بررسی مختصر موضوع نخست، به صورت تفصیلی به موضوع دوم پرداخته و با بررسی ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به بنیاد مستضعفان و جانبازان به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی، و با در نظر گرفتن مقررات مختلف، مشخص می‌شود که شرکت‌های وابسته به بنیاد نه شرکت دولتی تلقی می‌شوند و نه مؤسسه ی عمومی غیردولتی؛ لذا باید بتوانند همانند سایر اشخاص حقوق خصوصی، شکایات خود را علیه واحدهای دولتی، در دیوان عدالت اداری مطرح نمایند. بنابراین رأی صادره از این جهت که حقوق این شرکت‌ها در مراجعه و طرح شکایت در دیوان را نقض نموده است، بر خلاف قوانین موضوعه و اصول و موازین حقوقی است.

**واژه‌های کلیدی:** مؤسسه‌ی عمومی غیر دولتی، شرکت دولتی، دیوان عدالت اداری، شکایت دولت علیه دولت

---

\* استادیار دانشکده حقوق دانشگاه تربیت معلم

\*\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

## مقدمه

به موجب اصل یک صد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد.» که قانون عادی ترتیب تشکیل آن را مشخص کرده است. اولین قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ به تصویب رسید و در آن شعب دیوان و هیأت عمومی دیوان پیش‌بینی شد. وظیفه ی شعب، رسیدگی فرجامی و شکلی به اعتراضات مردم نسبت به تصمیمات مراجع اداری است. صدور رأی وحدت رویه نیز در کنار ابطال مصوبات واحدهای دولتی، از کارکردهای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است.

هرچند در سال ۱۳۸۵، دومین قانون دیوان عدالت اداری با تغییراتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، ولی باز هم شعب بدوی (و نه تجدیدنظر) و هیأت عمومی دیوان با وظایفی مشابه قانون قبلی دیوان دیده می‌شود. البته مقایسه دقیق میان سیستم جدید دیوان با نظام سابق آن تفاوت‌های مهمی را نشان می‌دهد، ولی در این جا به بررسی کلیات و اصول دادرسی دیوان که در هر دو قانون یکسان است، اکتفا می‌شود.

آرای وحدت رویه دیوان، در مواردی صادر می‌شود که در موارد مشابه، آرای متناقض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شود، (ماده ی ۲۰ قانون سابق دیوان عدالت اداری و بند ۲ ماده ی ۱۹ قانون فعلی دیوان) البته مطابق قانون فعلی دیوان، صدور پنج رأی مشابه از شعب دیوان، می‌تواند از موارد صدور رأی وحدت رویه باشد. این آرای برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است. (ماده ی ۲۰ قانون سابق دیوان عدالت اداری و ماده ی ۴۳ قانون فعلی دیوان)

در این نوشته سعی شده است تا به اختصار یکی از آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان بررسی شده و مبانی

حقوقی آن مورد مطالعه و مذاقه قرار گیرد. این رأی راجع به صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی مطروحه از سوی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیر دولتی و از جمله بنیاد مستضعفان و جانبازان می‌باشد.

اگرچه این رأی در سال ۱۳۷۳ و در زمان حکومت قانون سابق دیوان عدالت اداری صادر شده است، ولی از آن جا که اصول مد نظر در این رأی در قانون فعلی دیوان نیز وجود دارد، هم چنان می‌تواند در دعاوی مطروحه در دیوان مورد استناد قرار گیرد.

برای نقد رأی فوق‌الاشعار و بررسی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیر دولتی، ابتدا **جریان پرونده** و آرای متناقض صادره از شعب دیوان بررسی می‌گردد؛ از آنجا که موضوع مورد بحث در این پرونده بررسی صلاحیت دیوان عدالت اداری است لازم است که **اشخاص صالح برای اقامه شکایت در دیوان** با عنایت به قوانین و مقررات مربوطه مورد مطالعه قرار گیرد. از سوی دیگر ضروری است **ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به بنیاد مستضعفان و جانبازان** بررسی شود. البته قابل ذکر است که موضوع اول (اشخاص صالح برای اقامه شکایت در دیوان) در این نوشته به طور مختصر مورد بحث قرار می‌گیرد و موضوع دوم (ماهیت شرکت‌های وابسته به بنیاد مستضعفان و جانبازان) به صورت مشروح مورد بررسی واقع می‌شود. در نهایت نیز **رأی صادره** از سوی هیئت عمومی دیوان مطرح شده و در بخش **نتیجه** مورد تحلیل و نقد و بررسی حقوقی قرار می‌گیرد.

## ۱- جریان پرونده

در تاریخ ۱۳۷۳/۱۱/۲۹ به دنبال صدور دو رأی متناقض در مسئله‌ای مشابه از دو شعبه دیوان، این مسئله در هیأت عمومی دیوان مطرح شد تا رأی صحیح از میان دو رأی متناقض برگزیده شده و عنوان «رأی وحدت رویه» به خود گرفته و برای سایر شعب دیوان و مراجع دیگر لازم‌الاتباع گردد.

رأی اول که توسط شعبه هفتم دیوان صادر شده به این نحو است که «شرکت ایران مارکو» علیه تصمیم بانک مرکزی مبنی بر مسدود نمودن حساب ارزی شکایت نمود. تصمیم مذکور توسط اداره ی نظارت ارزی بانک مرکزی صادر شده بود. شعبه ی هفتم دیوان ابتدا حکم به ورود شکایت نموده و سپس تصمیم مذکور بانک مرکزی را ابطال کرد. این رأی در دادنامه مورخ ۶۹/۳/۲۸ قید شده است. تذکر این نکته لازم است که شرکت ایران مارکو وابسته به بنیاد مستضعفان و جانبازان بوده است.

رأی دیگری که با رأی فوق متعارض است، طی دادنامه ی مورخ ۱۳۷۳/۶/۱۹ توسط شعبه ششم دیوان عدالت اداری صادر شد. جریان پرونده به این صورت بود که «شرکت بنیاد موتور ایران» علیه تصمیمات وزارت اقتصاد و دارائی اعتراض نمود. ولی شعبه ی مذکور رسیدگی به این شکایت را از شمول قانون دیوان عدالت اداری خارج دانست و قرار رد شکایت صادر نمود. استدلال شعبه این بود که سرمایه ی شرکت مزبور، صد در صد متعلق به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی بوده و لذا از شمول اصل یک صد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده ی ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری خارج است.

در پی صدور رأی اخیر بود که با درخواست رئیس شعبه ی ششم دیوان عدالت اداری، این بحث به هیأت عمومی

دیوان راه یافت تا در مورد آن تصمیم گیری شود. پس از بحث و بررسی در هیأت عمومی دیوان، رأی وحدت رویه در این باره، به این صورت نگارش شد: «مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ی ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴، دیوان مرجع اختصاصی به<sup>۲</sup> رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و شرکتهای دولتی و نهادهای انقلابی و تشکیلات و مؤسسات وابسته و تابع آنها می‌باشد و به موجب رأی شماره ی ۳۷-۳۸-۳۹ مورخ ۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که در مقام ایجاد وحدت رویه انشاء شده است، شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی مذکور در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در دیوان نیست. نظر به این که بنیاد مستضعفان و جانبازان در زمره نهادهای انقلابی (واحدهای دولتی) قرار دارد، شکایت شرکت‌هایی نظیر شرکت ایران مارکو - بنیاد موتور که تمام یا بیش از ۵۰٪ سهام و سرمایه آنها متعلق به بنیاد مزبور است و در نتیجه شرکت دولتی محسوب می‌شوند، قابل رسیدگی در دیوان نمی‌باشد. بنابراین دادنامه شماره ۴۳۸ مورخ ۷۳/۶/۱۹ شعبه ششم دیوان که متضمن این معنی می‌باشد موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت آخر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است.»

محتوای این رأی چنین است که شرکت‌های تابعه بنیاد مستضعفان و جانبازان از واحدهای دولتی (شرکت دولتی) بوده و لذا نمی‌توانند در دیوان از تصمیمات سایر واحدهای دولتی شکایت نمایند چراکه تنها «مردم» - مذکور در اصل ۱۷۳ قانون اساسی - چنین حقی را دارند و عنوان «مردم» شامل این شرکت‌ها نمی‌شود.

برای بررسی این رأی، باید در مورد اشخاصی که می‌توانند به دیوان شکایت کنند، ماهیت حقوقی بنیاد مستضعفان و جانبازان، ماهیت شرکت‌های تابعه ی این بنیاد، و شرکت‌های دولتی - از آن جا که در رأی دیوان، شرکت‌های تابعه بنیاد مذکور، شرکت دولتی محسوب شده‌اند - بررسی گردد و در نهایت باید به سؤال اساسی پاسخ داد که آیا اساساً شرکت‌های تابعه یا وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی می‌توانند در دیوان در مقام شاکی قرار گیرند یا خیر؟

## ۲- اشخاص صالح برای اقامه شکایت در دیوان

بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد». طبق تفسیر شورای نگهبان از این اصل، واحدهای دولتی نمی‌توانند به تظلم خواهی نزد دیوان پردازند. رأی هیأت عمومی دیوان مورخ ۶۸/۷/۱۰ که در متن رأی موضوع این نوشته نیز به آن اشاره شده است، هم به همین معنا اشاره دارد. لذا تنها «مردم» حق دارند به دیوان مراجعه نموده و نزد او تظلم خواهی نمایند. منظور از «مردم»، اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی است و اشخاص حقوقی عمومی از شمول آن خارجند.

البته اصل این امر که تنها اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی بتوانند به دیوان عدالت شکایت برند، خود امر قابل ایرادی به نظر می‌رسد. چراکه اگر یک شخص حقوقی عمومی از اقدام و تصمیم شخص حقوقی عمومی حقوق خصوصی دیگری متضرر شد و یا غیر قانونی بودن آن را دریافت، نتواند به دیوان عدالت اداری مراجعه نماید، در نتیجه باید به

۱. کلمه «به» در متن رأی دیوان زائد به نظر می‌رسد.

دادگاه‌های عمومی مراجعه نماید، در حالی که فرض بر این است که دیوان عدالت اداری به طور تخصصی وارد حوزه اختیارات و صلاحیت‌های اشخاص حقوقی عمومی شده و به قوانین و مقررات حاکم بر آن، آشناست.<sup>۳</sup>

در صورت پذیرش تفسیر مذکور از اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی مبنی بر صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات «مردم» و نه «واحدهای دولتی» علیه دولت، بدو باید به این سؤال پاسخ داد که آیا می‌توان آنچه را که قانون اساسی در مورد صلاحیت دیوان عدالت اداری ذکر کرده، انحصاری دانست یا خیر؟ اصولاً آیا در صورتی که قانون اساسی برای نهادی، صلاحیتی را مقرر نمود، آیا قانونگذار عادی می‌تواند صلاحیت دیگری را نیز به صلاحیت‌های آن نهاد اضافه نماید یا این که آن نهاد تنها و تنها باید دارای همان صلاحیت باشد و یا این که صلاحیت‌هایی را می‌توان به آن افزود که همسان با صلاحیت مذکور در قانون اساسی است؟ نمونه‌ی دیگری که می‌توان غیر از دیوان عدالت اداری در این مورد ذکر نمود، صلاحیت‌های وزیر دادگستری است. در اصل ۱۶۰ قانون اساسی، وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را عهده‌دار شده است و البته امکان تفویض اختیارات مالی و اداری قوه قضائیه و نیز استخدامی غیر قضات از سوی رئیس قوه قضائیه به وی نیز در این اصل پیش‌بینی شده است. شورای نگهبان لاقلاً در دو مورد افزودن به اختیارات وزیر دادگستری را خلاف اصل ۱۶۰ دانسته<sup>۴</sup> و در یک مورد، آن را پذیرفته و خلاف اصل مذکور قلمداد ننموده است.<sup>۵</sup>

به نظر می‌رسد افزودن اختیارات در صورتی خلاف قانون اساسی است که اولاً اختیار و صلاحیت افزوده شده در قانون اساسی بر عهده‌ی نهاد دیگری گذاشته شده باشد و بخواهیم آن را از نهاد مزبور گرفته و به نهاد دیگری واگذار نماییم. ولی اگر اختیار و صلاحیتی در قانون عادی به عهده نهاد دیگری گذاشته شده است و یا امری است که سابقه‌ای ندارد، می‌توان آن را به نهادی که بر اساس قانون اساسی تشکیل شده، واگذار نمود، هرچند جزء اختیارات و صلاحیت‌های آن در قانون اساسی ذکر نشده باشد. ثانیاً نتوان از اصل قانون اساسی، حصر را برداشت نمود. از این رو به نظر نگارندگان تنها در صورتی می‌توان افزایش اختیارات مقرر در قانون اساسی توسط قانون عادی را مغایر قانون اساسی دانست که آن اختیار در

---

۱. قابل ذکر است که خود دیوان عدالت اداری در مواردی پس از رأی وحدت رویه مورد بحث، بر خلاف آن، شکایات سازمان‌های دولتی را علیه آئین‌نامه‌ها و تصمیمات دولتی پذیرفته است که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود: شکایت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به خواسته ابطال یک بند از آئین‌نامه اجرایی ردیف (۱) بند (د) تبصره ۶۰ قانون بودجه سال ۱۳۷۶ در دادنامه شماره ۴۲ مورخ ۷۷/۲/۲۶؛ شکایت شرکت سهامی آب منطقه‌ای یزد به خواسته ابطال دستورالعمل شماره ۲۹۳۲ مورخ ۷۷/۲/۷ اداره کل نظارت و تنظیم روابط کار و وزارت کارطی دادنامه شماره ۱۹۴ مورخ ۷۹/۶/۲۰؛ شکایت دفتر حقوقی وزارت راه و ترابری به خواسته ابطال بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی و وزارت کار و اموراجتماعی در خصوص تکلیف کارفرما به پرداخت مابه‌التفاوت کمک هزینه در دادنامه شماره ۳۶۴ مورخ ۷۸/۱۰/۱۹؛ شکایت سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی به خواسته ابطال بخشنامه دفتر تنظیم و نظارت روابط کار در خصوص صلاحیت مرجع حل اختلاف وزارت کار طی دادنامه شماره ۳۰۹ مورخ ۷۸/۸/۱۶ و شکایت سازمان صدا و سیما به خواسته ابطال مصوبه شورای عالی اداری در دادنامه شماره ۲۲ مورخ ۷۸/۲/۱۱. (به نقل از امامی، دکتر محمد و استوار سنگری، کورش، حقوق اداری، نشر میزان، چاپ اول، تهران ۱۳۸۶ جلد اول ص ۱۵۷) البته لازم به ذکر است که شکایات یاد شده ناظر به مغایرت آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های سازمان‌ها و نهادهای دولتی با قانون است که با عنایت به اصل ۱۷۰ قانون اساسی که این نوع شکایات را در دیوان از «هر کس» قابل پذیرش دانسته، قابل توجیه می‌باشد. ولی در خصوص شکایات ناظر به ابطال مصوبات و اقدامات دولت، با توجه به تأکید اصل ۱۷۳ قانون اساسی به «مردم» به عنوان کسانی که حق طرح شکایت در دیوان دارند، هیئت عمومی دیوان همچنان عقیده دارد که دستگاه‌های دولتی مجاز به طرح این نوع شکایات نمی‌باشند.

۱. ر.ک. به نظر شورای نگهبان در مورد مغایرت طرح اداره سازمان ثبت اسناد و املاک کشور سال ۱۳۷۱ و لایحه نظام مهندسی و کنترل ساختمان سال ۱۳۷۴ با اصل ۱۶۰ قانون اساسی.

۲. ر.ک. محمد رضا مؤذنیان (گردآورنده)، مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۵۹-۱۳۸۰)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۸۱ صص ۲۷۴-۲۷۸

خود قانون اساسی به نهاد دیگری سپرده شده باشد و یا از اصل قانون اساسی حصر برداشت شود. مثلاً اگر اختیارات سازمان بازرسی کل کشور به دیوان عدالت اداری یا وزارت دادگستری سپرده شود، مطمئناً با قانون اساسی مغایر است؛ برای سپردن این اختیار به نهاد دیگری جز سازمان بازرسی، باید قانون اساسی را اصلاح نمود و نمی‌توان از طریق قانون عادی وارد شد.

با توجه به این مطلب به نظر می‌رسد اگر تفسیر شورای نگهبان از اصل ۱۷۳ و نیز رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان از لفظ «مردم» در مقام انحصار اختیارات دیوان باشد، به این معنا که مجلس شورای اسلامی نیز نتواند امر دیگری را در این راستا به دیوان محول نماید، قابل پذیرش نیست.

به هر حال آن چه در حال حاضر اجرا می‌شود، مقررات قانون دیوان عدالت اداری است و باید بر اساس آن عمل نمود. طبق بند اول ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۱ (ماده ۱۳ قانون جدید دیوان) دیوان به «شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی» رسیدگی می‌کند. البته در این قانون «اشخاص حقیقی یا حقوقی» به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی محدود نشده بلکه به طور مطلق ذکر شده است. تفسیر شورای نگهبان از اصل ۱۷۳ قانون اساسی و رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان است که منظور از این اشخاص را اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اعلام نموده است. با این وجود، صلاحیت شورای نگهبان و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تفسیر قانون عادی و مقید نمودن اطلاق آن محل تردید است.

در مجموع می‌توان گفت که حصر اختیارات و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری به رسیدگی به شکایت مردم علیه دولت، لااقل در موارد مشمول بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان (بند ۲ ماده ۱۱ قانون سابق) صحیح به نظر نمی‌رسد.<sup>۶</sup> حال باید دید که با فرض پذیرش نظر شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری مبنی بر عدم صلاحیت واحدهای دولتی برای شکایت در دیوان، آیا اصولاً استدلال هیئت عمومی دیوان مبنی بر شرکت دولتی بودن شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی موجه است.

### ۳- ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به بنیاد مستضعفان و جانبازان

برای نقد و تحلیل رأی صادره و ارزیابی استدلال‌های شعب ششم و هفتم دیوان عدالت اداری، لازم است ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به بنیاد بررسی گردد. بدین منظور ضروری است، در ابتدا **ماهیت حقوقی بنیاد مستضعفان و جانبازان** بیان شده و در ادامه به این موضوع پرداخته شود که آیا می‌توان همانند نظر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این رأی، این شرکت‌ها را **شرکت دولتی** دانست. پس از بررسی این دو مطلب، در **جمع بندی** این بخش، ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به بنیاد بررسی خواهد شد.

### ۳-۱- ماهیت حقوقی بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی

بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی از نهادهایی است که پس از انقلاب اسلامی و با فرمان امام خمینی (ره) در تاریخ ۵۷/۱۲/۹ تشکیل شد و از زمره «نهادهای انقلابی» محسوب می‌شود. طبق قانون فهرست نهادها و مؤسسات

۱. در کتاب زیر مشروحاً به این مطلب پرداخته شده و نظرات مختلف بررسی شده است: امامی، دکتر محمد و استوار سنگری، کوروش، همان، صص ۱۵۲-

عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳، بنیاد مذکور نیز از زمره ی نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌شود.<sup>۷</sup> در ماده ی ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، نهادهای عمومی غیردولتی این گونه تعریف شده‌اند «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه ی قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه ی عمومی داد، تشکیل شده و یا می‌شود.» در ادامه ی این ماده، تعیین مصادیق این مؤسسات به قانون مصوب مجلس محول شده که «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» چنین امری را انجام داده است. لذا بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، مطابق نص قانون، مؤسسه عمومی غیردولتی است. قابل ذکر است که در ماده ی ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی چنین آمده است «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.»

اصولاً نهادهایی از این دست، وظایفی عمومی را بر عهده دارند ولی در همه ابعاد، از قدرت عمومی برخوردار نیستند. در مواردی که این مؤسسات دارای قدرت عمومی باشند، مشمول نظارت‌هایی می‌شوند که بر دولت صورت می‌گیرد و البته نظارت خود دولت نیز شامل آنها می‌شود. به بیان دیگر، این مؤسسات در این موارد، تابع قواعد حقوق عمومی می‌باشند. نظارت سازمان بازرسی کل کشور<sup>۸</sup>، دیوان عدالت اداری<sup>۹</sup> و دیوان محاسبات کشور<sup>۱۰</sup> از آن جمله است. ولی در مواردی که مؤسسات مذکور از قدرت عمومی بهره‌مند نیستند، تابع قواعد حقوق خصوصی خواهند بود. به موجب «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی»، «واحدهای سازمانی مشروحه زیر و مؤسسات وابسته به آنها» مؤسسه ی عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند. در تبصره ی ۱ نیز مؤسسات وابسته را واحدهای سازمانی دانسته است که برای مقاصد غیرتجاری و غیرانتفاعی و به صورتی غیر از شرکت توسط مؤسسات عمومی غیردولتی تأسیس شده باشد. با توجه به این امر، می‌توان گفت که شالوده ی مؤسسه عمومی غیردولتی، بر غیرانتفاعی بودن و اهداف غیرتجاری استوار بوده و در چنین مواردی است که این مؤسسات دارای قدرت عمومی بوده و از امتیازات آن بهره‌مند می‌شوند.

### ۳-۲- شرکت دولتی

شرکت دولتی در قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ تعریف شده است. طبق ماده ی ۴ این قانون «شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه ی قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد

۲. قابل ذکر است که بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی از نهادهای زیر نظر رهبر است و بر اساس تبصره ۲ قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی «اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند با اذن معظم‌له خواهد بود.»

۱. ماده ی ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

۲. ماده ی ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری (ماده ی ۱۱ قانون قدیم دیوان عدالت اداری)

۳. اصل ۵۵ قانون اساسی

سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود.» تبصره ی ماده ی فوق نیز مقرر داشته است «شرکت‌هایی که از طریق مضاربه و مزارعه و امثال اینها به منظور به کار انداختن سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه ایجاد شده یا می‌شوند از نظر این قانون شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند.» با توجه به این ماده می‌توان گفت که شرکت دولتی دارای چند مشخصه است: اجازه ی تأسیس قانونی یا ملی شدن یا مصادره شدن قانونی، و تعلق بیش از ۵۰٪ سرمایه آن به دولت. البته در مورد این ماده می‌توان تفسیر دیگری را نیز ارائه نمود و آن این که شرط لازم برای دولتی بودن شرکت، تعلق بیش از ۵۰٪ سرمایه آن به دولت است. و لذا اگر شرکتی با حداقل ۵۱٪ سهام متعلق به دولت تأسیس شده و فاقد اجازه ی قانونی برای تأسیس باشد و مصادره یا ملی شده نیز نباشد، می‌توان آن را شرکت دولتی قلمداد نمود. تفسیر دیگر در مورد این ماده، این است که هر یک از شرایط مقرر در ماده که وجود داشته باشد، موجب می‌شود که بتوان شرکت را دولتی دانست. البته به نظر می‌رسد عملاً تصور شرکتی که مصادره یا ملی شده ولی سرمایه آن متعلق به دولت نشود، مشکل باشد. به هر حال، تعلق بیش از ۵۰٪ سرمایه شرکت به دولت، برای اینکه بتوان شرکتی را شرکت دولتی نامید، ضروری است، هر چند شرط دیگر (مجوز قانونی یا مصادره یا ملی شدن قانونی) را لازم ندانیم. به عبارت دیگر می‌توان گفت، این شرایط به نفع اجتماع برای دولتی دانستن شرکت لازم است. نکته‌ای که در این جا باید به آن تذکر نمود این است که منظور از «دولت» در این تعریف چیست. آیا صرفاً وزارتخانه، مؤسسه ی دولتی و شرکت دولتی مراد است و یا علاوه بر آن «نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی» را هم شامل می‌شود؟ یعنی اگر بیش از ۵۰٪ سرمایه ی شرکتی متعلق به وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی باشد، مطمئناً شرکت دولتی قلمداد می‌شود. ولی اگر ۵۱٪ سرمایه ی شرکتی به یک یا چند مؤسسه ی عمومی غیردولتی تعلق داشته باشد، محل تردید است که بتوان آن را شرکت دولتی دانست. زیرا این گونه مؤسسات را مشکل بتوان «دولت» تلقی کرد. هر چند این مؤسسات و نهادهای دارای قدرتی عمومی بوده و خدمات عمومی ارائه می‌دهند، ولی «دولت» نیستند.

البته ممکن است گفته شود که این مؤسسات و نهادهای «دولت» هستند، با این استدلال که قانون اساسی در اصل ۱۷۳، شکایت از «واحدهای دولتی» نزد دیوان عدالت اداری را مطرح نموده و در قانون دیوان عدالت اداری نیز واحدهای دولتی به وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی تفسیر شده و قانونگذار در «قانون تفسیر ماده ی ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی» مصوب ۷۴/۷/۱۱ مؤسسات عمومی غیردولتی را نیز مشمول قانون دیوان دانسته است. لذا می‌توان مؤسسه ی عمومی غیردولتی را نیز در زمره ی «واحدهای دولتی» قلمداد نموده و آن را مشمول عنوان «دولت» در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی (در تعریف شرکت دولتی) دانست.

به نظر می‌رسد که استدلال مذکور ناقص است و نمی‌تواند مثبت این معنا باشد. زیرا اولاً در نام خود این مؤسسات، عبارت «غیردولتی» ذکر شده است لذا نمی‌تواند تואمان متصف به وصف «غیردولتی» و «دولتی» باشد. ثانیاً به نظر می‌رسد در قانون تفسیر ماده ی ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، همان مسئله‌ای که در ذیل عنوان «اشخاص صالح برای اقامه شکایت در دیوان» درباره ی امکان افزودن اختیارات به نهادهای ذکر شد، در این قانون نیز اتفاق افتاده است. یعنی قانونگذار عادی، طرح شکایت علیه تصمیمات و اقدامات نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی را در دیوان عدالت اداری به رسمیت شناخته



است و به این نحو، اختیار و صلاحیتی علاوه بر آنچه در اصل ۱۷۳ قانون اساسی برای دیوان عدالت اداری بیان شده، به آن دیوان اعطا کرده است. لذا کماکان این مؤسسات و نهادها «غیردولتی» اند و در زمره ی «واحدهای دولتی» مذکور در اصل ۱۷۳ قانون اساسی نیز نمی‌باشند. به عبارتی با افزایش صلاحیت دیوان نسبت به طرح شکایت علیه این مؤسسات، ماهیت آنها کماکان «عمومی غیردولتی» است. البته لازم به ذکر است که اصولاً کارکرد نهادهایی همچون دیوان عدالت اداری باید رسیدگی به شکایات علیه «واحدهای عمومی» باشد و نه «واحدهای دولتی». <sup>۱۱</sup> چراکه صرفاً «واحدهای دولتی» از قدرت عمومی بهره نمی‌برند بلکه «واحدهای عمومی» نیز چنین‌اند. لذا لزوم نظارت قضائی بر تصمیمات و اقدامات اداری آنان نیز وجود دارد. حال که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، «واحدهای دولتی» مشمول صلاحیت دیوان شده‌اند، قانون عادی، این صلاحیت را به برخی از «واحدهای عمومی» دیگر نیز تسری داده است که همان «نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» می‌باشند. از این رو، مؤسسات عمومی غیردولتی - همان‌گونه که از نام آنها پیداست - هم «عمومی» اند و هم «غیردولتی». قابل ذکر است که در ماده ی ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز تعریفی برای شرکت دولتی ذکر شده که از این قرار است «بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد ایجاد و بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.» بنابراین بر اساس این ماده نیز شرکت‌های وابسته به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را نمی‌توان شرکت دولتی دانست. زیرا در این ماده شرکتی شرکت دولتی محسوب می‌شود که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه، مؤسسه دولتی یا شرکت‌های دولتی ایجاد شده و بیش از ۵۰٪ سهام آن متعلق به آنها باشد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در ماده‌ی مذکور از نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نامی به میان نیامده است.

### ۳-۳- تعیین ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به بنیاد

همان‌طور که گذشت، بنیاد مستضعفان، طبق قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، در زمره ی این نهادها محسوب می‌شود و لذا مشمول مقررات مربوط به این نهادها است. ولی آیا شرکت‌های تابعه چنین نهادهایی نیز همانند خود آنها تلقی می‌شوند یا وضعیت دیگری بر آنها حاکم است؟ بر اساس قانون مذکور، «واحدهای سازمانی مشروحه زیر (از جمله بنیاد مستضعفان و جانبازان) و مؤسسات وابسته به آنها» مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند. تبصره‌ی یک این ماده واحده، منظور از مؤسسات وابسته را توضیح می‌دهد. بر این اساس «مؤسسه وابسته از نظر این قانون، واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیر تجارتي و غیر انتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد.» در نتیجه می‌توان گفت که اگر مؤسسه

۱. نسبت میان «واحدهای عمومی» و «واحدهای دولتی» عموم و خصوص مطلق است: تمام واحدهای دولتی، واحد عمومی‌اند ولی هر واحد عمومی، واحد دولتی نیست.

وابسته به نهاد عمومی غیردولتی، شرکت بوده و هدف از تأسیس آن نیز تجاری و انتفاعی باشد، نمی‌توان آنرا مشمول مقررات نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی قلمداد نمود و طبیعتاً به عنوان یک شرکت تجاری مشمول مقررات قانون تجارت و سایر مقررات ناظر به بخش خصوصی می‌باشد. تنها مؤسساتی را که در قالب شرکت و انتفاعی نبوده و وابسته به نهاد و مؤسسه عمومی غیردولتی باشند، می‌توان ملحق به این مؤسسات و نهاد نمود و احکام «مؤسسه عمومی غیردولتی» را بر آنها بار کرد. البته باید خاطر نشان نمود که طبق بند (۱) قانون مذکور، شرکت‌های وابسته به شهرداری‌ها در صورتی که بیش از ۵۰٪ سهام و سرمایه آنها متعلق به شهرداری‌ها باشد مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شود و لذا این حکم تنها در مورد شهرداری‌ها جاری است.

حال پس از شناختن کسانی که صلاحیت شکایت به دیوان را دارند، ماهیت حقوقی بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی و مؤسسات وابسته به آن، و نیز ماهیت شرکت‌های دولتی، می‌توان به تحلیل رأی هیأت عمومی دیوان پرداخت.

## نتیجه

هیأت عمومی دیوان در رأی وحدت رویه ی شماره ی ۱۴۶ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۲۹،<sup>۱۲</sup> شرکت‌های تابعه بنیاد مستضعفان و جانبازان را شرکت دولتی قلمداد نموده و در نتیجه آنها را دارای صلاحیت طرح شکایت در دیوان عدالت اداری ندانسته است. دلیل هیأت عمومی بر این امر آن است که تمام یا بیش از ۵۰٪ سهام و سرمایه این قبیل شرکت‌ها متعلق به بنیاد مزبور است و در نتیجه شرکت دولتی محسوب می‌شوند.

صرف نظر از اینکه چه کسانی صلاحیت طرح شکایت در دیوان را دارند و آیا عدم پذیرش شکایات واحدهای دولتی در دیوان با اصول حقوقی موافق است یا خیر، در مورد محتوای رأی هیأت عمومی دیوان در باب ماهیت شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی، با توجه به مطالبی که بیان شد، می‌توان گفت که:

**اولاً:** برای این که شرکت‌های تابعه بنیاد مستضعفان در زمره اشخاص حقوقی عمومی تلقی شوند، یا باید وزارتخانه باشند، یا مؤسسه دولتی، یا شرکت دولتی یا مؤسسه عمومی غیردولتی و مطمئناً شرکت‌های تابعه بنیاد مستضعفان، وزارتخانه و مؤسسه دولتی نیستند. حال باید بررسی شود که آیا این شرکت‌ها، شرکت دولتی یا مؤسسه عمومی غیردولتی هستند یا خیر.

**ثانیاً:** بر اساس «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» مصوب ۷۳/۴/۱۹ مؤسسات و نهادهای مذکور در این قانون و مؤسسات وابسته به آنها، مصادیق مؤسسات عمومی غیردولتی مذکور در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی هستند. در این فهرست، نامی از شرکت‌های وابسته به بنیاد مستضعفان به میان نیامده هرچند خود این بنیاد در بند ۲ این قانون نام برده شده است. در تبصره (۱) ماده واحده ی این قانون، منظور از مؤسسات وابسته به این نهادها و مؤسسات به این نحو بیان شده است که «مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیر تجاری و غیر انتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره

---

۱. متن رأی در ابتدای نوشتار ذکر شد.

می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد». لذا به راحتی می‌توان گفت که شرکت‌های وابسته به بنیاد مستضعفان، مؤسسه وابسته به این نهاد و در نتیجه، مؤسسه عمومی غیردولتی نیستند. زیرا اولاً دارای مقاصد تجاری‌اند و ثانیاً به صورت شرکت اداره می‌شوند.

**ثالثاً:** به نظر می‌رسد با توجه به مطالبی که در تعریف شرکت‌های دولتی ذکر شد، نمی‌توان شرکت‌های وابسته به بنیاد مستضعفان را شرکت دولتی محسوب نمود. دلیل هیأت عمومی دیوان برای دولتی دانستن این شرکت‌ها، تعلق بیش از ۵۰٪ سهام آنها به بنیاد مذکور است. با توجه به مطالب مذکور در تعریف شرکت‌های دولتی، نمی‌توان بنیاد را مشمول عنوان «دولت» مذکور در ماده ی (۴) قانون محاسبات عمومی دانست و لذا نمی‌توان به صرف تعلق بیش از ۵۰٪ سهام شرکتی به این بنیاد، آن را شرکت دولتی قلمداد نمود. البته شاید بتوان راه دیگری را برای وصول به این هدف یافت و آن اینکه اثبات نماییم شرکتی، مصادره یا ملی شده و به بنیاد مستضعفان واگذار شده است و این شرکت، به عنوان شرکت دولتی شناخته شده است. این راه حل با تفسیری از ماده ی (۴) قانون محاسبات عمومی همخوانی دارد که هریک از شروط مذکور در ماده ی (۴) را برای دولتی شدن شرکت کافی می‌داند. لذا صرف مصادره یا ملی شدن شرکت و به عنوان شرکت دولتی شناخته شدنش را برای دولتی بودن شرکت کافی قلمداد می‌نماید. به هر حال اگر این تفسیر پذیرفته شود، اولاً مبنای آن، تعلق بیش از ۵۰٪ سهام آن به بنیاد مستضعفان (مذکور در رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری) نیست. ثانیاً باید اثبات شود که شرکت وابسته به بنیاد، مصادره یا ملی شده است.

در نتیجه می‌توان گفت که در هر صورت، رأی هیأت عمومی دیوان، را نمی‌توان صحیح دانست. زیرا اولاً صرف تعلق بیش از ۵۰٪ سهام شرکتی به بنیاد مستضعفان باعث دولتی قلمداد شدن آن نمی‌شود. ثانیاً در صورت پذیرش این تفسیر از ماده ی (۴) قانون محاسبات عمومی که وجود هریک از شرایط مذکور در این ماده برای دولتی بودن شرکت کافی است، باید اثبات شود که شرکت وابسته به بنیاد، مصادره یا ملی شده است. با این وجود باید اثبات نمود که واگذاری آن شرکت به بنیاد نیز این خصلت (دولتی بودن) را از شرکت سلب ننموده است.

بنابراین تردیدی در مؤسسه عمومی غیردولتی بودن بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی وجود ندارد، اما به هیچ وجه شرکت‌های وابسته به این مؤسسات تابع احکام این مؤسسات نمی‌باشد. علاوه بر این شرکت‌های وابسته به این مؤسسات به هیچ نحو شرکت دولتی هم قلمداد نمی‌شود، زیرا با تعریف شرکت دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی انطباق ندارند. هرچند ممکن است با تعاریف آکادمیک که از شرکت دولتی ارائه می‌شود، منطبق باشد ولی از آنجا که در این بحث، مبنا قانون بوده و این قانون نیز صریح و غیرمبهم می‌باشد، نمی‌توان از آن عدول نمود. از این رو، استدلال هیئت عمومی دیوان مبنی بر شرکت دولتی بودن آنها، قابل پذیرش نیست. لذا چنان چه این شرکت‌ها نسبت به اقدامات و تصمیمات واحدهای دولتی و نهادهای انقلابی معترض باشند، می‌توانند همانند سایر شرکت‌های حقوق خصوصی و قانون تجارت به دیوان عدالت اداری مراجعه و دادخواهی نمایند. از این رو، رأی وحدت رویه ی شماره ۱۴۶ مورخ ۷۳/۱۱/۲۹ با نقض این حق، ایراد جدی داشته و شایسته‌ی اصلاح است.

## منابع

- ۲- مؤذنیان، محمد رضا (گردآورنده)، مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۵۹-۱۳۸۰)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول، تهران ۱۳۸۱
- ۳- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- ۴- قانون دیوان عدالت اداری
- ۵- قانون دیوان محاسبات
- ۶- قانون سازمان بازرسی کل کشور
- ۷- مجموعه آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مندرج در نرم افزار لوح حق

