



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

تقاضای حذف عبارت: «... یا اعلام سازمان خصوصی‌سازی به
بنگاه مشمول واگذاری...» از ماده (۶) «آیین‌نامه نحوه
واگذاری سهام ترجیحی»
(مصوب ۱۳۷۸/۱۱/۲۷ شورای عالی اجرای سیاست‌های
کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی)

کد گزارش: ۹۵۰۵۰۳۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۵/۰۶

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای حذف عبارت: «... یا اعلام سازمان خصوصی سازی به بنگاه مشمول
واگذاری...» از ماده (۶) «آیین نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی»
(مصوب ۱۳۷۸/۱۱/۲۷ شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل چهل و
چهارم (۴۴) قانون اساسی)

تهیه و تنظیم:

مهدی نورایی

نظارت:

سیدمجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۰۵۰۳۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۰۵/۰۶

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای حذف عبارت: «... یا اعلام سازمان خصوصی سازی به بنگاه مشمول واگذاری...» از ماده (۶) «آیین نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی» (مصوب ۱۳۷۸/۱۱/۲۷ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی)

شاکی: آقای احمدرضا جهان اندیش به وکالت از آقای عبدالرضا اعتمادی طرف شکایت: شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
جهت مغایرت شرعی: قاعده لاضرر، موازین شرع، برخی آیات و روایات، عدالت و انصاف

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۲۹۰۶/۲۰۰ - ۱۳۹۴/۱۲/۲۲

مقدمه

شاکی به موجب تقدیم دادخواستی ابطال عبارت: «... یا اعلام سازمان خصوصی سازی به بنگاه مشمول واگذاری...» در ماده (۶) آیین نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی را تقاضا نموده است^(۱). این تقاضا به جهت مغایرت شرعی نحوه اطلاع‌رسانی نسبت به «واگذاری سهام ترجیحی» و در نتیجه تضييع حق الناس و بیت‌المال طرح شده

۱. ماده ۶ - اشخاص واجد شرایط می‌بایستی حداکثر سی روز پس از تاریخ اولین آگهی عرضه سهام یا اعلام سازمان خصوصی سازی به بنگاه مشمول واگذاری، درخواست خود را مطابق ماده (۲) این آیین نامه به سازمان مذکور تسلیم نمایند. در غیر این صورت سازمان خصوصی سازی سهام مورد نظر را با شرایط سایر سهام بنگاه مورد واگذاری به فروش می‌رساند.

است. در مقابل نیز معاون امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ضمن لایحه‌ای به مطالب مطرح شده در دادخواست، پاسخ گفته است. در ادامه به بررسی و ارزیابی ادله طرفین پرداخته می‌شود.

شرح و بررسی استدلالات شاکی:

شاکی طی دادخواستی مدعی است مستند به مواد (۱)^(۱) و (۲)^(۲) و تبصره «آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی»، پنج درصد از سهام بنگاه‌های مشمول واگذاری، به «مدیران»، «کارکنان» و «بازنشستگان» همان بنگاه تعلق دارد و در فروش سهام بنگاه‌ها، تخصیص سهام ترجیحی از اولویت برخوردار است، فلذا واگذاری پنج درصد از سهام بنگاه مشمول واگذاری به اشخاص مذکور حقی مسلم، شرعی و اثبات شده است. بر همین اساس اشخاص ذینفع حق دارند که از عرضه و فروش سهام ترجیحی مطلع شوند. ماده (۶) «آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی» در ارتباط با نحوه اطلاع‌رسانی سازمان خصوصی‌سازی به این اشخاص دو طریق را بیان می‌دارد:

۱. ماده ۱- فروش ترجیحی و اقساطی حداکثر پنج درصد (۵٪) از سهام بنگاه‌های مشمول واگذاری به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیات واگذاری به مدیران، کارکنان و بازنشستگان همان بنگاه و همچنین فروش اقساطی حداکثر پنج درصد (۵٪) از سهام بنگاه‌های مزبور به سایر مدیران با تجربه، متخصص و کارآمد براساس ضوابط این آیین‌نامه مجاز است.

۲. ماده ۲- در فروش سهام بنگاه‌ها، تخصیص سهام ترجیحی از اولویت برخوردار است و فروش آن به مدیران، کارکنان و بازنشستگان همان بنگاه مورد واگذاری، منوط به ارایه تقاضای کتبی افراد متقاضی به صورت جمعی است. تبصره - واگذاری سهام به مدیران و کارکنان دارای اولویت بالاتری است و چنانچه پس از واگذاری سهام به این افراد، همچنان سهام قابل واگذاری بنگاه موجود باشد، سهام مزبور به بازنشستگان همان بنگاه تعلق می‌گیرد.

۱. آگهی عرضه سهام

۲. اعلام سازمان خصوصی سازی به بنگاه مشمول واگذاری

ماده مذکور مقرر می‌دارد: «اشخاص واجد شرایط می‌بایستی حداکثر سی روز پس از تاریخ اولین آگهی عرضه سهام یا اعلام سازمان خصوصی سازی به بنگاه مشمول واگذاری، درخواست خود را مطابق ماده (۲) این آیین‌نامه به سازمان مذکور تسلیم نمایند. در غیر این صورت سازمان خصوصی سازی سهام مورد نظر را با شرایط سایر سهام بنگاه مورد واگذاری به فروش می‌رساند» با توجه به استفاده از «یا» در عبارت «... یا اعلام سازمان خصوصی سازی به بنگاه مشمول واگذاری...»، سازمان خصوصی سازی مخیر به استفاده از هر یک از طرق فوق برای عرضه سهام مزبور می‌باشد.

این در صورتی است که بر اساس جزء «ب» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در بخش الزامات واگذاری، می‌بایست: «فراخوان عمومی با اطلاع رسانی مناسب جهت ترغیب و تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی صورت پذیرد». همچنین مبتنی بر جزء «۱-۳» از بند «د» سیاست‌های کلی واگذاری «استفاده از روش‌های معتبر و سالم واگذاری با تأکید بر بورس، تقویت تشکیلات واگذاری، برقراری جریان شفاف اطلاع‌رسانی، ایجاد فرصت‌های برابر برای همه، بهره‌گیری از عرضه تدریجی سهام شرکت‌های بزرگ در بورس به منظور دستیابی به قیمت پایه سهام» از الزامات واگذاری شمرده شده است.

مقام معظم رهبری ^{آدام‌الله‌ظله} نیز پس از ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی چنین متذکر می‌شوند: «... اطلاع‌رسانی همه‌جانبه و فراگیر جهت دوری از ویژه‌خواری گروه‌های خاص، تشویق عموم

به سرمایه‌گذاری و بهبود فضای کسب و کار کشور مورد تأکید است». بر این اساس باتوجه به استنادات ذکر شده، استعمال واژه «یا» در ماده فوق، با ردیف «ب» از بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در بخش الزامات حقوقی و ردیف «۱-۳» از بند «د» سیاست‌های کلی واگذاری مغایر بوده و همچنین تأکیدات مقام معظم رهبری ^{آدام‌الله‌ظله} مبنی بر اهمیت اطلاع‌رسانی همه‌جانبه و فراگیر را رعایت نمی‌کند. علاوه بر این عدم اطلاع‌رسانی مناسب به ذینفعان (مدیران، کارکنان و بازنشستگان بنگاه مشمول واگذاری) تزییع‌کننده حق‌الناس بوده و به جهت خروج سهام بنگاه‌های مشمول واگذاری از بیت‌المال و عدم قرار گرفتن سهام در ملکیت کسانی که قانون مشخص نموده است، تزییع‌کننده بیت‌المال نیز می‌باشد.

گفتنی است، شاکی قید عبارت «... یا اعلام سازمان خصوصی‌سازی به بنگاه مشمول واگذاری...» را که منتج به عدم اطلاع‌رسانی مناسب به ذینفعان می‌شود به استناد برخی آیات و روایات خلاف عدالت و انصاف نیز دانسته (که به تفصیل در متن شکایت ذکر شده) است.

پاسخ طرف شکایت:

طرف شکایت نیز طی لایحه‌ای در پاسخ به شکایت شاکی، برداشت صورت گرفته از عبارت مذکور در ماده (۶) آیین‌نامه فوق‌الذکر را برداشتی ناصحیح دانسته و مرقوم نموده است، توزیع سهام ترجیحی در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی^(۱) و به تبع آن در قانون اجرای این سیاست‌ها به عنوان یکی از روش‌های خاص واگذاری بنگاه‌ها در قالب فروش اقساطی مورد

۱. علی‌رغم تصریح مشتکی‌عنه به پیش‌بینی توزیع سهام ترجیحی در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، در این سیاست‌ها حکمی در این خصوص مشاهده نگردید.

توجه قرار گرفته است. بر اساس تبصره «۳» ماده (۲۰) قانون مزبور، فروش اقساطی حداکثر پنج درصد از سهام بنگاه‌های مشمول واگذاری به مدیران و کارکنان همان بنگاه و حداکثر پنج درصد به سایر مدیران با تجربه و متخصص و کارآمد مجاز اعلام شده و به استناد جزء «۸» بند «الف» ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و تبصره «۱» همین بند، نحوه واگذاری این سهام به مدیران و کارکنان منوط به تهیه آیین‌نامه توسط هیئت واگذاری و تصویب آن توسط شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی شده که آیین‌نامه مزبور به شرح تصویب‌نامه شماره ۶۳/۲/۱۹۸۸۹۸۲۱۰۶۸۰ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۰ ابلاغ شده است.

مشتکی‌عنه همچنین ضمن بیان این مطلب که اساس استدلال شاکی در دادخواست ارائه شده بر مبنای استنباط اشتباهی است که از ماده (۶) آیین‌نامه یاد شده برداشت نموده است، بیان می‌دارد که عبارت «... یا اعلام سازمان خصوصی‌سازی به بنگاه مشمول واگذاری...» در ماده (۶) به معنای اکتفای سازمان خصوصی‌سازی برای فروش و عرضه سهام به اطلاع‌رسانی بدون درج آگهی عمومی نیست بلکه به عنوان روشی تکمیلی در راستای کمک به اطلاع‌رسانی بیشتر علاوه بر اطلاع‌رسانی از طریق آگهی عمومی است. با این توضیح که ماده (۶) آیین‌نامه فوق‌الذکر صرفاً در مقام بیان مهلت ارائه درخواست جهت خرید سهام است و نحوه بازاریابی و اعلام عرضه سهام را مشخص ننموده است، بلکه در این ماده مقرر شده ابتدای مهلت ۳۰ روزه ارائه درخواست خرید سهام ترجیحی، از تاریخ اولین آگهی عرضه سهام یا از تاریخ اعلام سازمان خصوصی‌سازی به بنگاه مشمول واگذاری خواهد بود. بنابراین از این عبارت به هیچ وجه نمی‌توان استنباط نمود که سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند بدون

انتشار آگهی نسبت به عرضه سهام اقدام کند. چنانکه از عبارت «از تاریخ اولین آگهی عرضه سهام» به طور ضمنی می‌توان چنین استنباط کرد که در هر واگذاری آگهی عرضه سهام وجود دارد که به تبع آن، یکی از تاریخ‌های شروع مهلت ۳۰ روزه آگهی عرضه سهام است. همچنین لازم به توجه است که در فصل پنجم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تحت عنوان «فرآیند واگذاری بنگاه‌های دولتی» و آیین‌نامه اجرایی این فصل از جمله آیین‌نامه اجرایی «نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌ها، تأیید صورت‌های مالی و بازاریابی بنگاه‌های مشمول واگذاری» موضوع ماده (۱۷) قانون مزبور و آیین‌نامه اجرایی «روش‌های واگذاری» موضوع ماده (۱۹) قانون، به طور مبسوط فرآیند و نحوه واگذاری از جمله لزوم انتشار آگهی عرضه عمومی مقرر شده است. توضیح آنکه بر اساس ماده (۲۰) قانون یاد شده هیأت واگذاری برای واگذاری بنگاه‌ها با ترجیح بند «الف» و رعایت ترتیب، به روش‌های زیر تصمیم می‌گیرد:

الف- فروش بنگاه از طریق عرضه عمومی سهام در بورس‌های داخلی یا

خارجی

ب- فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مزایده عمومی در بازارهای داخلی

و یا خارجی

ج- فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مذاکره

همانگونه که در صدر این ماده نیز تصریح شده است فروش بنگاه با ترجیح

بند «الف» و رعایت ترتیب فوق‌الذکر باید انجام پذیرد که انتشار آگهی عمومی

عرضه سهام یکی از ملزومات آن است. وانگهی در ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی

«نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌ها، تأیید صورت‌های مالی و بازاریابی بنگاه‌های مشمول

واگذاری» نیز به صراحت مقرر شده است: «سازمان خصوصی‌سازی موظف

است آگهی عرضه سهام بنگاه‌های یاد شده (بنگاه‌هایی که واگذاری آنها به تصویب هیأت واگذاری رسیده است) را حداقل در دو روزنامه کثیرالانتشار و در صورت لزوم از طریق سایر رسانه‌های گروهی منتشر نماید. انتشار آگهی حداقل در دو نوبت و با فاصله حداکثر ده روز و با ذکر روش واگذاری انجام می‌پذیرد. عرضه سهام حداقل بیست روز پس از انتشار اولین آگهی در روزنامه مجاز خواهد بود». گفتنی است تنها موردی که سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند بدون درج آگهی عرضه سهام، نسبت به واگذاری اقدام کند به استناد تبصره «۱» ماده (۴) آیین‌نامه روش‌های واگذاری (موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۸۱۴۵۰/ت۴۳۱۷۸ک مورخ ۱۳۸۸/۹/۴ کمیسیون موضوع اصل (۱۳۸) قانون اساسی) مربوط به واگذاری تدریجی سهام شرکت‌های بورسی است که با توجه به شرایط بازار و یا مصوبه شورای عالی بورس و اوراق بهادار و با رعایت ماده (۱۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی صورت خواهد گرفت و در این مورد نیز به سبب مقررات سازمان بورس در خصوص نحوه عرضه و انتشار اطلاعات شرکت‌های بورسی، هدف قانونگذار در خصوص اطلاع‌رسانی عمومی و شفافیت در عرضه تأمین شده است. بنابراین در کلیه مواردی که نسبت به واگذاری اصل سهام اقدام و به تبع آن حداکثر تا پنج درصد از آن به عنوان سهام ترجیحی به مدیران، کارکنان و بازنشستگان بنگاه مشمول واگذاری، واگذار می‌شود، آگهی عرضه سهام منتشر و در آگهی مذکور نیز تصریح می‌شود که تا پنج درصد از سهام یاد شده به عنوان سهام ترجیحی به اشخاص واجد شرایط، واگذار خواهد شد.

مشتکی‌عنه همچنین در لایحه دفاعیه خویش در خصوص عرضه سهام شرکت پالایش نفت شیراز که مورد اعتراض شاکی بوده است اینچنین بیان

می‌دارد که عرضه سهام شرکت یاد شده نیز از این امر مستثنی نبوده و سهام آن بعد از درج آگهی عمومی در روزنامه‌های کثیرالانتشار جهان اقتصاد و دنیای اقتصاد مورخ ۱۳۹۱/۶/۵ و رعایت مهلت ۳۰ روز از بازه انتشار آگهی به متقاضیان واگذار گردیده است. ضمناً در آگهی منتشر شده در روزنامه‌های مذکور این نکته نیز تصریح شده است که تا پنج درصد از سهام شرکت به عنوان سهام ترجیحی به کارکنان، مدیران و بازنشستگان شرکت مشمول واگذاری، واگذار می‌شود.

نهایت آنکه قید عبارت «... یا اعلام سازمان خصوصی‌سازی به بنگاه مشمول واگذاری...» در ماده (۶) آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی در راستای حفظ منافع خریداران احتمالی سهام ترجیحی است. بدین صورت که اطلاع‌رسانی به مشمولان سهام ترجیحی از طریق شرکت مشمول واگذاری علاوه بر انتشار آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار توسط سازمان خصوصی‌سازی به نفع مشمولان سهام مذکور است.

نتیجه‌گیری

با عنایت به ادله شاکی و لایحه دفاعیه مشتکی‌عنه به نظر می‌رسد قید عبارت «... یا اعلام سازمان خصوصی‌سازی به بنگاه مشمول واگذاری...» در ماده (۶) آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی به معنای اختیار سازمان خصوصی‌سازی، به استفاده از آگهی عرضه سهام یا اطلاع‌رسانی به بنگاه مشمول واگذاری نیست. چراکه ماده مزبور در مقام بیان طرق اطلاع‌رسانی نمی‌باشد بلکه به دنبال تعیین زمان برای اعلام درخواست از سوی متقاضیان سهام (مدیران، کارمندان و بازنشستگان) است و در واقع مبدأ محاسبه آغاز مهلت مراجعه برای درخواست را مشخص نموده و طرق اطلاع‌رسانی عرضه سهام در قوانین و مقررات دیگر

مورد توجه قرار گرفته است. از جمله در ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی «نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌ها، تأیید صورت‌های مالی و بازاریابی بنگاه‌های مشمول واگذاری» که مقرر داشته «سازمان خصوصی‌سازی موظف است آگهی عرضه سهام بنگاه‌های یاد شده (بنگاه‌هایی که واگذاری آن‌ها به تصویب هیأت واگذاری رسیده است) را حداقل در دو روزنامه کثیرالانتشار و در صورت لزوم از طریق سایر رسانه‌های گروهی منتشر نماید...»

همچنین به نظر می‌رسد اطلاع رسانی مذکور (به بنگاه مشمول واگذاری)، علاوه بر درج آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار یا راه‌های اطلاع‌رسانی عمومی صورت می‌گیرد که این امر نفع مشمولان سهام ترجیحی را بیشتر تأمین خواهد نمود. لذا از این حیث عبارت مندرج در ماده (۶) «آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی» مغایرتی با قانون ندارد.

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