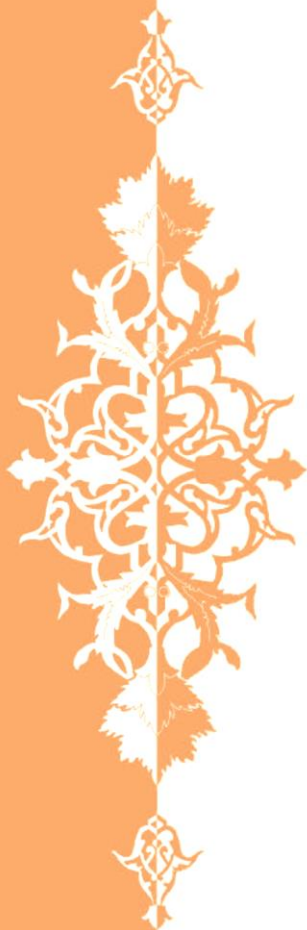




پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

درخواست ابطال بخشنامه شماره ۲۲-

۶۰۲۰/۲/۱۵۰۲/۲۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۶ سازمان

صنایع دفاع

کد گزارش: ۹۶۰۸۰۶۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۸/۰۸

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

درخواست ابطال بخشنامه شماره ۲۲-

۶۰۲۰/۲/۱۵۰۲/۲۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۶ سازمان

صنایع دفاع

تهیه و تنظیم:

محسن ابوالحسنی

نظارت:

محمدعلی فراهانی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۰۸۰۶۷

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۰۸/۰۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: درخواست ابطال بخشنامه شماره ۲۲-۲۰/۲/۱۵۰۲/۲۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۶ سازمان صنایع دفاع
شاکی: آقای سراجعلی حسنی
طرف شکایت: سازمان صنایع دفاع
جهات مغایرت شرعی: حرمت اکل مال به باطل
شماره و تاریخ نامه دیوان: ۲۸۱/۱۳۷۶۰ - ۱۳۹۶/۴/۲۸

مقدمه و گردش کار

آقای حسنی به موجب دادخواستی به تاریخ ۱۳۸۸/۱۲/۱۹ بخشنامه شماره ۲۲-۲۰/۲/۱۵۰۲/۲۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۶ سازمان صنایع دفاع را مغایر شرع و قانون دانسته و درخواست ابطال این بخشنامه را از دیوان عدالت اداری کرده است.
شکایت مطروحه که در تاریخ ۱۳۹۱/۶/۶ به شورای نگهبان ارسال شده بود در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۸/۳ فقهای محترم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و اظهارنظر توسط ایشان به ارسال دستور مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) از سوی دیوان عدالت اداری منوط شد.^۱

۱. نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۸۵۰۰ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۱ فقهای شورای نگهبان: «موضوع بخشنامه شماره ۲۲-۲۰/۲/۱۵۰۲/۲۰ مورخ ۱۳۸۶/۰۳/۲۶ سازمان صنایع دفاع وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، در جلسه ۱۳۹۱/۰۸/۰۳ فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و مقرر گردید آن دیوان محترم دستور مقام معظم رهبری مدظله‌العالی در خصوص طرح حکمت را ارسال نماید تا در خصوص بخشنامه مذکور اظهار نظر گردد.»

در پی تقاضای فقهای محترم شورای نگهبان، معاون قضایی دیوان عدالت اداری به پیوست نامه شماره ۱۴۱/۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵ یک نسخه از «طرح جامع ارتقاء منزلت اجتماعی و بهبود معیشت نیروهای مسلح موسوم به طرح حکمت» را برای شورای نگهبان ارسال نمود؛ ولیکن، با توجه به ناخوانا بودن برخی صفحات نسخه ارسالی، قائم مقام شورای نگهبان طی نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۰۱۰۵ مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۰، طرح مزبور را به دیوان عدالت اداری عودت داد و اظهار نظر فقهای شورای نگهبان را منوط به ارسال نسخه‌ای خوانا از سوی دیوان کرد.^۱

پیرو نامه اخیرالذکر نسخه‌ای خوانا از طرح حکمت به پیوست نامه شماره ۱۴۱/۹۱ مورخ ۱۳۹۲/۵/۹ برای شورای نگهبان ارسال شد و این موضوع مجدداً در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۵ فقهای شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت؛ اما فقهای محترم شورای نگهبان با بررسی طرح ارسالی، طی نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۲۲۰۳ مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۹ به دیوان عدالت اداری، اظهار نظر در خصوص این پرونده را منوط به ارسال دستور مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) جهت اجرایی شدن طرح حکمت دانست. اگرچه در دستورالعمل مورد اشاره در نامه اخیر دیوان و همچنین پیوست‌های قبلی ارسالی از سوی دیوان به دفعات بر توجه و رضایت فرماندهی معظم کل قوا نسبت به اجرای طرح حکمت تأکید

۱. نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۰۱۰۵ مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۰ قائم مقام شورای نگهبان: «عطف به نامه شماره ۱۴۱/۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵؛ موضوع بخشنامه شماره ۲۲-۶۰۲/۲/۱۵۰۲/۲۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۶ سازمان صنایع دفاع وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در خصوص طرح حکمت، به علت ناخوانا بودن برخی صفحات نسخه ارسالی، عودت داده می‌شود، استدعا می‌گردد مقرر فرمائید نسخه خوانا از آن فرستاده شود تا اظهار نظر ممکن گردد.»

شده است^۱، اما خواسته فقهای محترم درباره ارسال دستور بی پاسخ می ماند.

در پی اظهار نظر اخیر فقهای شورای نگهبان، مدیر کل هیأت عمومی دیوان به پیوست نامه شماره ۱۴۱/۹۱ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱ خود، نامه مدیر حقوقی سازمان صنایع دفاع را برای شورای نگهبان ارسال کرد. در متن نامه مذکور (نامه مدیر حقوقی سازمان صنایع دفاع به معاونت مدیر کل هیأت عمومی دیوان) این مطلب ذکر شده است که: «پیوست یک نسخه تصویر دستور مقام معظم رهبری و فرماندهی کل قوا در خصوص طرح حکمت جهت آگاهی و هرگونه اقدام مقتضی ارسال می گردد.» این در حالی است که آنچه در پیوست این نامه آمده است تنها متن «دستورالعمل اجرایی پرداخت وام مسکن طرح حکمت» است. در صدر این دستورالعمل ارسالی بر این مطلب تصریح شده است که این دستورالعمل «در اجرای مصوبه مقام معظم فرماندهی کل قوا در خصوص پرداخت وام مسکن طرح حکمت و اوامر صادره در مورد اولویتها، امتیازات، ضمانتها و ... (موضوع گردشکار ۶۸۵۳۲ مورخ ۷۹/۱۱/۲ ستاد کل نیروهای مسلح)» تهیه و ابلاغ گردیده است؛ ولیکن تصویر دستور مقام معظم رهبری در این پیوست نیز نیامده است؛ فارغ از این که مصوبه ارسالی نیز مربوط به دستورالعمل پرداخت وام مسکن بوده و ارتباطی با موضوع پرونده نداشته است.

۱. بند «۶» طرح حکمت: «جمع بندی و نتایج بررسی های هیأت عالی کارشناسی طی گردشکار شماره ۲۷۷۶۷ مورخ ۷۵/۸/۲۷ به محضر فرماندهی معظم کل قوا تقدیم گردید. معظم له مقرر فرمودند: "س.ک. پیشنهادها ابلاغ و اجرا شود. از برادران تهیه کننده این طرح جامع و منطقی، تشکر شود. مجلس شورای اسلامی هم کاملاً نسبت به طرح توجیه شود. پیشرفت کار گزارش شود."

پیرو آخرین نامه شورای نگهبان، رییس دیوان عدالت اداری به پیوست نامه شماره ۲۸۱/۱۳۷۶۰ مورخ ۱۳۹۶/۴/۲۸، نامه دیگری از مدیر حقوقی سازمان صنایع دفاع به همراه شش برگ تصویر گردش کار ستاد کل نیروهای مسلح در خصوص ارتقاء منزلت اجتماعی و بهبود معیشت کارکنان نیروهای مسلح را ارسال نموده است که در ابتدای آن دستخط دستور فرماندهی معظم کل قوا ذکر گردیده است: «س ک: پیشنهادها ابلاغ و اجرا شود. از برادران تهیه‌کننده این طرح جامع و منطقی، تشکر شود. مجلس شورای اسلامی هم کاملاً نسبت به طرح توجیه شود. پیشرفت کار گزارش شود.»

شرح و بررسی

سازمان صنایع دفاع وابسته به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران در بخشنامه مورد شکایت مقرر داشته است که ساکنین خانه‌های سازمانی پس از ۵ سال سکونت و از سال ششم سکونت به بعد، هر سال معادل بیست درصد (۲۰٪) از هزینه‌های نگهداری واحد مسکونی را پرداخت می‌کنند به نحوی که در سال دهم سکونت، تمام هزینه‌های نگهداری واحد مسکونی از ساکن آن دریافت شود و صنعت مربوطه هیچ یارانه‌ای را در این خصوص نپردازد.

شاکی پرونده که از کارمندان این سازمان است و در خانه‌های سازمانی متعلق به سازمان متبوع اقامت دارد، مدعی است که اقدام انجام شده بر خلاف موازین قانونی و شرعی بوده و خواستار ابطال آن شده است که حال با توجه به تکمیل

مستندات مورد نیاز، ابتدا ادله شاکی و سپس پاسخ‌های مشتکی عنه مورد بررسی قرار خواهد گرفت تا با در نظر گرفتن مستندات دیگر بتوان ادله مطروحه را جمع‌بندی نمود.

الف) استدلال‌های شاکی:

۱. بر اساس قانون «نحوه استفاده و سکونت در خانه‌های سازمانی ارتش جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۶۳/۵/۲۸ مجلس شورای اسلامی، مدت زمان سکونت در خانه‌های سازمانی ۵ سال تعیین گردیده و با توجه به تدابیر مقام معظم رهبری^(مدظله‌العالی) در خصوص تأمین معیشت و کمک به خانه‌دار شدن کارکنان نیروهای مسلح، این مدت در غالب طرح حکمت به ۱۰ سال افزایش یافته است.^۱ بر اساس فصول چهارم و پنجم آیین‌نامه اجرایی این قانون مصوب ۱۳۶۵/۴/۸ هیأت وزیران همان قانون که به «واگذاری خانه سازمانی» و «میزان حق استفاده از خانه سازمانی» اختصاص دارد، نحوه و میزان اجاره منازل سازمانی تعیین گردیده است.^۲

۲. در قانون نحوه استفاده از خانه‌های سازمانی و در هیچ یک از فصول آن، اشاره‌ای به کسر اجاره بها خارج از فرمول تعیین‌شده توسط قانون‌گذار

۱. «مبنای کلی طرح: پس از گذشت پنج سال از ورود به ن.م (یعنی پس از اتمام دوره آموزشی و یا دانشکده افسری) و متاهل شدن فرد، به وی یک دستگاه خانه سازمانی واگذار شود تا به مدت حداکثر ۱۰ سال در آن مستقر باشد.»

۲. لازم به ذکر است که شاکی به اشتباه مدعی تعیین تکلیف این موضوعات در قانون مربوطه شده است، در حالی که این موضوعات در آیین‌نامه اجرایی تعیین شده است.

نگریده است. بنابراین سازمان صنایع دفاع موظف است میزان اجاره بهای منازل سازمانی را طبق قانون از ساکنین کسر و اخذ نماید و لاغیر. از این رو مصوبه سال ۱۳۸۶ سازمان صنایع دفاع، که باعث تحمیل هزینه قابل ملاحظه به کارکنان شده است، با توجه به قانون سال ۱۳۶۳ غیرقانونی خواهد بود. این در حالی است که این موضوع فقط در خانه‌های سازمانی سازمان صنایع دفاع ابداع شده و در حال انجام است و سایر سازمان‌ها، شرایط تعیین شده در قانون را اجرا می‌نمایند.

۳. با توجه به این که منازل سازمانی و نحوه تحویل آنها به کارکنان واجد شرایط، مدت تصرف و سکونت کارکنان و نحوه تخلیه واحد تحویلی دارای قانون خاص بوده و بایستی مطابق با آن‌ها عمل گردد گذشته از این حتی در صورت وجود هر گونه تخلف نیز بر اساس قانون، سازمان مربوطه تنها می‌تواند تخلیه سازمان مذکور را از دادرسی مربوطه درخواست کند و هر گونه بخشنامه یا آیین‌نامه‌ای که تکلیفی مافوق مقررات به مکلفین تحمیل نماید، وفق اصول اولیه محکوم به ابطال می‌باشد.

۴. از سوی دیگر حسب مقررات مالیه عمومی درآمدهای دولت می‌بایست دقیقاً از منبع مشخص تامین و هزینه شوند و هیچ سازمان دولتی نمی‌تواند خارج از قوانین اعلامی، وجهی را تحت عناوین مختلف از متصرفین اخذ

نماید، اخذ هر گونه وجهی فاقد جنبه شرعی و قانونی بوده و مصداق اکل مال به باطل خواهد بود.

(ب) پاسخ‌های مشتگی‌عنه:

۱. بر اساس قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی کشور و تدابیر متخذه در راستای کاهش هزینه‌ها و حذف یارانه‌های پرداختی از طریق مراکز دولتی مقرر شد مبالغی که بابت هزینه نگهداری منازل سازمان به صورت یارانه از صنایع دریافت می‌گردید، از سال ششم به صورت پلکانی حذف گردد تا امکان تامین بخشی از هزینه‌های نگهداری منازل سازمانی مهیا گردد. اما با توجه به تعاملات صورت گرفته با مبادی ذی‌ربط در وزارت دفاع در خصوص بررسی امکان برقراری حق مسکن ساکنین در فیش وزارتی و واریز آن به حساب یگان نگه‌دارنده منازل سازمانی، با تصویب هیئت مدیره محترم ساصد مقرر شد کسر هزینه نگهداری پلکانی از تاریخ ۱۳۸۹/۱۱/۱ متوقف شود که این امر از تاریخ مذکور محقق گردیده است.

جمع‌بندی:

بر اساس قانون «نحوه استفاده از خانه‌های سازمانی ارتش جمهوری اسلامی ایران» و آیین‌نامه اجرایی آن، مدت زمان استفاده مشمولین از خانه‌های سازمانی در نیروهای مسلح و برخی ضوابط آن همچون میزان اجاره منازل مسکونی

مشخص شده است. براساس قانون مدت زمان استفاده از خانه‌های سازمانی ۵ سال تعیین شده است و دستگاه‌های متولی اداره منازل سازمانی، حق وضع قاعده خلاف آن را ندارند. اما قانون درخصوص زمان بیش از ۵ سال ساکت بوده است تا اینکه به موجب طرح جامع ارتقاء منزلت اجتماعی و بهبود معیشت نیروهای مسلح موسوم به طرح حکمت، مدت استفاده از خانه‌های سازمانی، ده سال تعیین شد. از آنجا که طرح حکمت در راستای تدابیر فرمانده کل قوا تهیه شده است و نهایتاً با دستور ایشان اجرایی و ابلاغ شده است، مدت زمان ۵ سال مذکور در قانون «نحوه استفاده از خانه‌های سازمانی ارتش جمهوری اسلامی ایران» به ۱۰ سال افزایش پیدا کرده است و قواعد حاکم بر مدت زمان سابق باید نسبت به ۱۰ سال اعمال گردد. لذا اخذ وجوه اضافی مغایر با دستور فوق تشخیص داده می‌شود.

درخصوص استناد به احکام برنامه چهارم نیز که در جوابیه سازمان صنایع دفاع به آن اشاره شده است گفتنی است در این خصوص حکم صریحی وجود ندارد. همچنین توقف اجرای مصوبه موضوع شکایت نیز مانعی برای رسیدگی و ابطال آن نیست زیرا مصوبه موقوف‌الاجرا از حیث حقوقی معتبر بوده و صرفاً از نظر اجرایی متوقف شده است و رسیدگی و ابطال آن واجد اثر خواهد بود.

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