

بررسی تسری شروط اصل ۱۳۹ قانون اساسی به اموال شرکت‌های دولتی

سید اصغر هندی^۱

چکیده

برابر اصل ۱۳۹ قانون اساسی، برای ارجاع دعاوی راجع به اموال عمومی یا دولتی به داوری، حسب مورد تصویب هیأت وزیران یا مجلس شورای اسلامی ضروری و لازم می‌باشد. حقوق‌دانان از زوایای مختلف این اصل را مورد بحث و بررسی قرار داده‌اند. ولی بیش‌تر مباحث مربوط به طرف داوری و چگونگی ارجاع دعاوی به داوری است و موضوع داوری کم‌تر مورد مذاقه قرار گرفته است. در این مقاله تلاش شده با توجه به مقررات جاری، به‌ویژه قانون تجارت و قوانین مالی محاسباتی، ضمن بررسی تعریف «اموال عمومی و دولتی»، با کنکاش بیش‌تر نسبت به ماهیت این نوع اموال و تعیین مصداق آنها، تفسیر روشن‌تری از اصل ۱۳۹ قانون اساسی، با این دیدگاه که شروط مذکور در آن به موضوع داوری تسری دارد نه طرف داوری، ارائه گردد.

واژگان کلیدی

دولت، مؤسسات دولتی، شرکت دولتی، اموال عمومی یا دولتی، طرف داوری، موضوع داوری

۱. دکتر حقوق تجارت بین‌الملل از انگلستان، استادیار پژوهش‌گاه صنعت نفت

۱. مقدمه

بروز اختلاف در اجراء یا تفسیر قراردادهای داخلی یا بین‌المللی امری معمول و طبیعی است و انتخاب راه‌کاری سهل، ارزان، سریع و مورد قبول برای حل اختلاف هنگام انعقاد قرارداد از مسائل مطرح و مورد توجه اطراف قرارداد می‌باشد. یکی از شیوه‌های حل و فصل اختلافات که دارای ویژگی‌های فوق بوده و نقش مهمی در این راه ایفاء می‌نماید داوری تجاری اعم از داخلی و بین‌المللی است. عموماً طرفین قرارداد با انتخاب گزینه داوری (اعم از شخصی یا سازمانی) و مقررات حاکم بر آن جهت حل و فصل اختلافات سعی بر کوتاه نمودن مدت رسیدگی و کاهش هزینه‌ها دارند. ناگفته نماند قوانین و مقررات هر کشوری ممکن است برای امر داوری شیوه‌های خاصی را پیش‌بینی و یا مقررات محدودکننده‌ای را اعمال نماید. حقوق ایران نیز از این قاعده مستثنا نبوده و قواعد داوری آن در قوانین مختلفی پیش‌بینی شده است. در این سیستم قضائی نیز محدودیت‌هایی برای اشخاص خاصی نسبت به پذیرش داوری^۱ و حل و فصل دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی از طریق داوری وجود دارد.

برابر اصل یکصدوسی‌ونهم ق.ا. و ماده ۴۵۷ ق.ا.د.ا.م.، ارجاع دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی به داوری، با تصویب هیأت وزیران و اطلاع مجلس شورای اسلامی و در موارد مهم داخلی، یا وقتی طرف دعوی خارجی است، تصویب مجلس شورای اسلامی نیز ضروری و لازم می‌باشد. شروط مذکور ناظر به موضوع داوری بوده و حاکی از حساسیت واضعان قانون اساسی نسبت به اموال عمومی و دولتی می‌باشد. به لحاظ این اهمیت، حقوق دانان از زوایای مختلف اصل ۱۳۹ ق.ا. را مورد بحث و بررسی قرار داده اند ولی بیش‌تر مباحث مربوط به «طرف داوری» و چگونگی ارجاع دعاوی به داوری است و «موضوع داوری» کم‌تر مورد مذاقه قرار گرفته است.^۲ به عبارت دیگر، به‌رغم اینکه تعریف و تعیین مصداق «اموال عمومی

۱. برابر ماده ۴۷۰ ق.ا.د.ا.م. قضا و کارمندان دادگستری نمی‌توانند به عنوان داور قبول سمت نمایند، همچنین به موجب ماده ۱ قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوبه ۳۷/۱۰/۲۲، کارمندان دولت نمی‌توانند در دعاوی با دولت یا مجلسین یا شهرداری‌ها و یا دستگاه‌های وابسته به آنها ... داوری نمایند.

۲. در اکثر بررسی‌ها و تحقیقات به عمل آمده در خصوص اصل ۱۳۹ بیش‌تر نسبت به مفهوم «دعوی» و «ارجاع به داوری» بحث شده و در خصوص مفهوم اصطلاح «اموال عمومی و دولتی» بررسی صورت نگرفته است. به عنوان مثال ر.ک.: (۷۹) و (۸۲: ۴) و (۶).

و دولتی» در ارجاع اختلاف به داوری نقش قابل توجهی دارد، ولی در مطالعات و مباحث صورت گرفته چندان اهمیتی به آن داده نشده است.

به همین جهت در این نوشتار تلاش شده با توجه به مقررات جاری و تجزیه و تحلیل آن به ویژه قانون تجارت و قوانین مالی محاسباتی، ضمن بررسی تعریف «اموال عمومی و دولتی»، با کنکاش بیش‌تر نسبت به ماهیت این نوع اموال و تعیین مصداق آنها، تفسیر روشن‌تری از اصل ۱۳۹ ق.ا. - با این دیدگاه که شروط مذکور در آن به موضوع داوری تسری دارد نه طرف داوری - ارائه گردد و در خصوص تسری یا عدم تسری اصل مذکور به اموال شرکت‌های دولتی نیز بحث و نتیجه‌گیری شود. در این راستا دو سؤال به شرح ذیل مطرح و مورد تجزیه و تحلیل و بررسی قرار خواهد گرفت:

۱. آیا اموال شرکت‌های دولتی مشمول حکم اصل ۱۳۹ ق.ا. می‌باشند؟

۲. در صورتی که اموالی غیر از اموال دولت به نحوی در «اید و اختیار وزارتخانه یا مؤسسه دولتی» باشد، آیا دستگاه‌های دولتی نسبت به این گونه اموال می‌توانند طرف داوری قرار گیرند یا خیر؟

قبل از پاسخ به دو سؤال فوق لازم است اصل ۱۳۹ ق.ا. تحلیل شده و تفاوت بین «اموال دولت» و «اموال شرکت دولتی» و همچنین تفاوت بین اموال متعلق به دولت (درآمدها و دارائی) و «دریافتی‌های دولت» روشن شود.

۲. اصل ۱۳۹ قانون اساسی

اصل ۱۳۹ ق.ا. مقرر می‌دارد: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد موکول به تصویب هیأت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند». در همین راستا، ماده ۴۵۷ ق.ا.د.ا.م. مقرر می‌دارد: «ارجاع دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی به داوری پس از تصویب هیأت وزیران و اطلاع مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد. در مواردی که طرف دعوا خارجی و یا موضوع دعوا از موضوعاتی باشد که قانون آن را مهم تشخیص داده، تصویب مجلس شورای

اسلامی نیز ضروری است».

در اصل فوق نکات ذیل قابل توجه است:

الف: صلح یا ارجاع دعاوی به داوری

ب: اموال عمومی و دولتی

ج: تصویب هیأت دولت برای هر مورد و اطلاع مجلس شورای اسلامی

د: تصویب مجلس شورای اسلامی در موارد مهم و هنگامی که طرف دعوی

خارجی است.

موارد (الف) و (ب) از موضوعات داوری است و موارد (ج) و (د) از شروط داوری است. در این اصل نامی از **دستگاه دولتی** به میان نیامده است. این امر بدان معنا است که مهم نیست طرف داوری دستگاه دولتی باشد یا غیر دولتی، بلکه آنچه اهمیت دارد «**اموال عمومی و دولتی**» و اتخاذ تصمیم در خصوص صلح یا ارجاع دعاوی مربوط به آنها به داوری است، ولو اینکه این اموال در ید اشخاص غیر دولتی باشد. بر عکس اگر مالی غیر از «اموال دولتی و عمومی» در تصرف و ید دستگاه‌های دولتی باشد شروط مذکور در اصل ۱۳۹ و آئین دادرسی مدنی برای ارجاع اختلاف راجع به آنها به داوری شامل آنها نمی‌شود تا لازم‌الرعايه باشد. لازم به ذکر است در ارتباط با اصل ۱۳۹ ق.ا. سئوالات متعددی از شورای نگهبان صورت گرفته ولی حسب اظهار نظر این شورا به دلیل روشن بودن این اصل هیچ کدام منجر به صدور نظریه تفسیری نگردیده است. اما نظرات مشورتی از طرف شورای مذکور صادر گردیده که لازم‌الاتباع نیستند.^۱

۳. تعریف اموال عمومی و دولتی

۳-۱. اموال عمومی

ثروت‌های عمومی در اختیار حکومت اسلامی است که برطبق مصالح عامه بر اساس قانون از آن استفاده می‌شود.^۲ از اموال عمومی آنچه که معد است برای

۱. از جمله نظریه‌های مورخ ۵۹/۸/۲۶، ۶۵/۲/۱۰، ۶۵/۴/۱۸، ۶۴/۴/۱۹ و پاسخ به نامه مورخ ۷۵/۱۰/۱۰ وزارت دفاع، (۱۰). همچنین نظریه مشورتی شماره ۵۶۰۶ مورخ ۷۲/۹/۱۷.

۲. ر.ک: اصل ۴۵ ق.ا.

مصالح و منافع ملی و یا انتفاع عموم، قابل تملک خصوصی نیست بلکه همه مردم از آن بهره‌مند می‌گردند. ^۱ به طور کلی می‌توان اموال عمومی را به شرح ذیل طبقه‌بندی نمود:

الف. انفال و ثروت‌های عمومی که در اختیار حکومت اسلامی است مانند رودخانه‌ها، زمین‌های موات و ... که طبق قانون از آنها بهره‌برداری می‌گردند. [اصل ۴۵ ق.ا.]

ب. اموالی که جهت استفاده عموم می‌باشد و قابل تصرف و تملک نیستند مانند شوارع، پارک‌ها، میادین و.... این گونه اموال قابل استفاده اختصاصی نبوده و متعلق به عموم مردم است.

ج. آن دسته از اموال عمومی که طبق قانون در اختیار دولت (وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی) قرار دارد و برابر مقررات مورد بهره‌برداری واقع می‌گردند، اموال دولت تلقی و در تملک و تصرف دولت است.^۲

بنا بر این اموال عمومی به آن دسته از اموال تلقی می‌گردد که متعلق به عموم بوده و در اصل در اختیار حکومت اسلامی است مانند انفال و یا مردم به طور مستقیم از آن بهره‌مند می‌شوند ولی کسی حق تملک و تصاحب آن را ندارد مانند خیابان‌ها، پارک‌ها و میادین شهر ... بر همین اساس، به موجب قانون کسی حق

۱. ر.ک: ماده ۲۶ ق.م. در رابطه با مفاد این ماده چنین اظهار نظر گردیده است «جمله (آنچه که ... دولت به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد) معیار تمیز اموال عمومی از اموالی است که ملک دولت محسوب می‌شود.» (۹:۴۴). «ضابطه تشخیص: اموالی که به طور مستقیم یا با واسطه از طرف دولت برای رفع نیازمندیهای عمومی اختصاص داده شده از اموال عمومی است و سایر اموال دولتی ملک دولت هستند.» همان منبع.

۲. دکتر لنگرودی در بحث اموال عمومی آن را بر دو قسم تقسیم می‌کند:

«۱. اموال عمومی - این اموال خود بر دو قسم است:

الف: اموالی که مستقیماً در اختیار عموم برای بهره‌بری قرار داده می‌شود مثل پل‌ها و خطوط راه‌آهن و میدان‌ها.

ب: اموالی که اختصاص به یک خدمت عمومی داده شده است مثل بیمارستان‌های عمومی.

۲. اموال اختصاصی دولت و هر شخص حقوقی حقوق عمومی که در آن اموال مانند اشخاص خصوصی عمل می‌کنند مانند مزارع نمونه دولتی و یا قنات شهرداری که آب آن را برای مصرف باغات می‌فروشد. این جا قواعد تملک خصوصی حکومت می‌کند.» (۲: ۶۹). جهت اطلاعات بیشتر ر.ک: امامی، سیدحسن؛ حقوق مدنی؛ چاپ ششم، کتابفروشی اسلامیة، ۱۳۵۱، جلد اول، صفحات ۳۵ تا ۳۷.

ثبت و تصرف این گونه اموال را ندارد^۱. با توجه به اینکه این نوشتار قصد تبیین و روشن نمودن ماهیت «اموال دولتی» را دارد، در خصوص «اموال عمومی» به همین مقدار بسنده نموده و آن را به تحقیقی دیگر واگذار می‌کند.

۳-۲. اموال دولتی

همان‌طور که ذکر شد اموال دولت یعنی آن دسته از اموال عمومی که طبق قانون در اختیار^۲ وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی قرار دارد و برابر مقررات از آن بهره‌برداری می‌گردد. تعریف قانونی در خصوص اموال دولتی وجود ندارد. ولی ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی (مصوبه شماره ۱۰۸۶۳/ت/۱۵۰۸۱ هـ مورخ ۱/۹/۷۴ هیأت وزیران) در تعریف اموال دولتی مقرر می‌دارد: «اموال دولت» اموالی است که توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی خریداری می‌شود یا به هر طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا در می‌آیند».

مصوبه مورخ ۷۲/۴/۲۷ هیأت وزیران در تعریف اموال دولتی مقرر می‌داشت: «اموالی است که توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات یا شرکت‌های دولتی خریداری می‌شود یا به هر طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا در می‌آیند». مصوبه مذکور به موجب مصوبه شماره ۱۴۷۴۲/ت/۳۷۲ هـ مورخ ۱۲/۱۰/۷۳ اصلاح گردیده، بدین شکل که بعد از عبارت شرکت‌های دولتی عبارت «که صد درصد سهام آنها متعلق به دولت است» اضافه شده است. مصوبه اخیر نیز به موجب مصوبه شماره ۱۰۸۶۳/ت/۱۵۰۸۱ هـ مورخ ۱/۹/۷۴ هیأت وزیران لغو و ماده ۲ مصوبه سال ۱۳۷۲ به شرح فوق اصلاح شده است. سوابق مربوط نشان می‌دهد که این تغییرات به علت ایراد مجلس شورای اسلامی^۳ مبنی بر تسری تعریف فوق (مصوبه سال ۷۲) به اموال شرکت‌های دولتی بوده که متفاوت از اموال

۱. ر.ک.: تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری مصوب ۳۴/۴/۱۱ بااصلاحات.

۲. توضیح اینکه اموال دولتی اگر چه توسط وزارتخانه یا مؤسسه دولتی خریداری می‌شود ولی در تملک آنها نمی‌باشد بلکه در تملک دولت بوده و این دستگاه‌ها حق استفاده از این اموال را دارا می‌باشند. این موضوع در بخش‌های آتی بحث خواهد شد.

۳. برابر اصل ۱۳۸ ق.۱. مصوبات دولت باید به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد تا در صورتی که این مصوبات را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.



دولت می باشد. به عبارت دیگر در ماده ۲ آیین نامه اموال دولتی مصوب ۷۴/۹/۱ عبارت «شرکت‌های دولتی» حذف گردیده است که حاکی از نظر دولت و تأیید آن توسط قوه مقننه مبنی بر تفاوت میان اموال دولت و شرکت‌های دولتی وعدم تسری و اطلاق تعریف «اموال دولتی» بر اموال «شرکت‌های دولتی» است. وانگهی، مصوبه سال ۱۳۷۴ به استناد ماده ۱۲۲ قانون محاسبات عمومی^۱ که در خصوص نحوه چگونگی رسیدگی و نظارت و تمرکز حساب اموال منقول و غیرمنقول دولت می‌باشد تصویب شده است که به روشنی «اموال شرکت دولتی» را از «اموال دولت» تفکیک نموده است.

آنچه که در این تعریف اهمیت دارد به تملک دولت درآمدن اموال است. «اموال شرکت‌های دولتی» به تملک دولت در نمی‌آیند بلکه در «تصرف و تملک شرکت‌های دولتی» است و تنها سود سهام شرکت‌های دولتی است^۲ که به حساب خزانه واریز می‌شود. به کار گرفتن کلمات «خرید» و «به هر طریق قانونی دیگر» نیز حاکی از آن است که دولت به طور مستقیم نمی‌تواند از اموال عمومی استفاده کند بلکه از طریق خرید آن هم پس از تخصیص اعتبار در قانون بودجه کل کشور و یا به طریق قانونی دیگری این اموال را نظارت^۳ یا به تملک در می‌آورد.^۴ در مقررات جاری، اموال دولتی تعریف شده است و شمول اموال دیگر به عنوان اموال دولت مستلزم وجود دلیل است که در این خصوص دلیلی وجود ندارد. بنا بر این، بدون دلیل نمی‌توان اموالی را که دولتی نمی‌باشد به عنوان



۱. ماده ۱۲۲ قانون محاسبات عمومی مقرر می‌دارد «آیین نامه مربوط به نحوه اجرای فصل پنجم این قانون و چگونگی رسیدگی و نظارت و تمرکز حساب اموال منقول و غیرمنقول دولت از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید».

۲. ر.ک: ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی.

۳. به عنوان مثال ماده (۱) قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۶۱/۱۲/۱۶ مقرر می‌دارد: «براساس اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آبهای دریاها و آبهای جاری ... از مشترکات بوده و در اختیار حکومت اسلامی است و طبق مصالح عامه از آنها بهره‌برداری می‌شود. مسؤلیت حفظ و اجازه بر بهره‌برداری از آنها به دولت محول می‌شود».

۴. «اموال دولتی به معنی عام: ۱- اموالی که ملک دولت است، مؤسسات عمومی حق مالکیتی مانند سایر اشخاص بر این اموال دارند. ۲- اموال و مشترکات عمومی که برای استفاده مستقیم تمام مردم آماده است یا اختصاص به حفظ مصالح عمومی داده شده و دولت تنها از جنبه ولایتی که بر عموم دارد می‌تواند آن را اداره کند مانند پلها، موزه‌ها، معابر عمومی» (شماره ۶۵:۹)

اموال دولتی معرفی کرد و چنین اقدامی خلاف ضوابط و مقررات است.

۴. تفاوت شخصیت حقوقی شرکت‌های دولتی با دولت و مؤسسات دولتی در مقررات جاری، تفاوت شکلی و ماهوی بین وزارتخانه و مؤسسه دولتی با شرکت دولتی از ابعاد مختلف نمایان است. این تفاوت هم از لحاظ وظایف حاکمیتی که به عهده وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است و وظایف تصدی‌گری که به عهده شرکت‌های دولتی گذاشته شده، هم از لحاظ شخصیت حقوقی مستقل «شرکت‌های دولتی» از دولت و تفکیک «اموال شرکت‌های دولتی» از «اموال دولت» قابل توجه می‌باشد که مورد بحث قرار می‌گیرد.

۴-۱. تعریف نهادهای دولتی و شرکت دولتی

قبل از ورود به بحث لازم است تعاریف قانونی در خصوص شرکت دولتی و وزارتخانه و مؤسسه دولتی ملاحظه شود تا نتیجه بهتری از بحث حاصل شود. در این خصوص در قوانین مختلف^۱ تعاریف نسبتاً مشابهی وجود دارد، که فصل مشترک آخرین تعاریف در قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۸/۷/۸۶) آمده است. برابر این قانون:

ماده ۱- وزارتخانه: واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد.

ماده ۲- مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.^۲

ماده ۳- مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که

۱. ر.ک.: قانون محاسبات عمومی مواد ۲ الی ۵، قانون استخدام کشوری ماده ۱ بندهای (ث)، (ت) و (ج).
۲. دیوان محاسبات کشور به موجب اصل ۵۴ قانون اساسی زیر نظر قوه مقننه و سازمان بازرسی کل کشور که برابر اصل ۱۷۴ قانون اساسی زیر نظر قوه قضائیه هستند از این قبیل سازمان‌ها می‌باشند.

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 می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.^۱

ماده ۴- شرکت دولتی: 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 جزو 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.

از تعاریف قانونی و فلسفه وجودی شرکت‌های دولتی استنباط می‌گردد که هدف از تأسیس این شرکت‌ها انجام امور اقتصادی و دادوستدهای تجاری است و قانون‌گذار هویتی مستقل از دولت به این شرکت‌ها اعطاء نموده تا با عدم تسری احکام دولتی نسبت به این‌گونه شرکت‌ها، انجام امور تجاری را برای آنها سهل و همچون بنگاه‌های اقتصادی خصوصی زمینه فعالیت مناسبی برای آنها فراهم نماید. در واقع وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از اجزاء دولت تلقی می‌شوند، در حالی که شرکت‌های دولتی واجد چنین وصفی نیستند و دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت (صاحب سهام) می‌باشند ولو اینکه سرمایه آنها متعلق به دولت باشد. تعاریف متفاوتی که برای وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی در قانون محاسبات عمومی (مواد ۲ و ۳ و ۴ و ۵) و قانون مدیریت خدمات کشوری (مواد ۱ الی ۴) به عمل آمده است مؤید این امر می‌باشد. قانون مدیریت خدمات کشوری به صراحت میان اعمال حاکمیتی که به عهده وزارتخانه و مؤسسه دولتی نهاده شده و اعمال تصدی که شرکت دولتی انجام می‌دهد و قانون مذکور

۱. به موجب «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ و الحاقات بعدی فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مشخص گردیده است.

آن را بنگاه اقتصادی نامیده، تمایز قائل شده است.^۱ از طرفی مؤسسه دولتی، همان طور که از تعریف قانونی آن مستفاد است، وظیفه‌ای از وظایف قوای سه‌گانه را انجام می‌دهد که این امور هم حاکمیتی است. به عنوان مثال، سازمان بازرسی کل کشور وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین در دستگاه‌های اداری را دارد که به موجب اصل ۱۷۴ ق.ا. به عهده قوه قضائیه گذاشته شده است. همچنین است دیوان محاسبات کشور که از طرف قوه مقننه نظارت مالی بر دستگاه‌های استفاده‌کننده از بودجه کل کشور را به موجب اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی به عهده دارد. این مؤسسات هیچ‌گونه وظیفه غیرحاکمیتی انجام نمی‌دهند.

در خصوص تفکیک وزارتخانه و مؤسسه دولتی از یک طرف و شرکت دولتی از طرف دیگر، اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه در نظریه خود آورده است: «... که وزارتخانه‌ها یا مؤسسات دولتی از اجزاء دولت تلقی می‌شوند، در حالی که شرکت‌های دولتی واجد چنین وضعی نیستند و به لحاظ حقوقی شخصیت آنان مستقل از دولت است و در فرض هم که تمام سرمایه آنها متعلق به دولت باشد، با توجه به تعاریف متفاوتی که در قانون از آنها به عمل آمده، نمی‌تواند عنوان مؤسسه دولتی را بر آنان نهاد و در نتیجه، آنان را مشمول مقررات راجع به مؤسسات دولتی دانست...»^۲

۴-۲. تمایز بین دولت و شرکت دولتی از منظر قانون تجارت

الف. به موجب ماده ۵۸۳ ق.ت. کلیه شرکت‌های تجاری دارای شخصیت

۱. «اعمال تصدی کارهایی است که دولت به صورت آحاد ناس صورت می‌دهد نه در کسوت کاربرد قدرت عمومی، مانند تصدی حمل و نقل و مسافر به وسیله بنگاه راه‌آهن، و فروش برق و گاز و مصارف تلفن و تلگراف و خدمات پستی و بخش اخبار در رسانه‌های گروهی، به همین جهت دولت‌ها برای کاستن بار بودجه و مالیات و تعهدات مالی خود، امور مذکور را ملی کرده و منتقل به بخش خصوصی کرده اند و خود بر کارشان نظارت دقیق دارند که تخطی و تعدی نکنند. البته بدون استقلال قضائی و قضات استوار این کار را هرگز نمی‌توان کرد. این اصطلاح در برابر (اعمال حاکمیت) به کار می‌رود. تشکیل محاکم در بخش خصوصی که در قدیم رسم بود به معنی این است که دولت‌ها آن را جزو اعمال تصدی می‌شمردند ولی تجربه روزگار ثابت کرد که آن جزو اعمال حاکمیت دولت است و بخش خصوصی نباید آن کار را بکند». (شماره ۱۸۴۱: ۳)

۲. ر.ک.: نظریه شماره ۷/۳۸۴۱ مورخ ۱۳۸۰/۵/۲. همچنین رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور، به شماره ۶ مورخ ۱۳۶۱/۲/۲۷.

حقوقی می‌باشند که به محض تشکیل شرکت به وجود می‌آید. بنا بر این با تشکیل شرکت (از جمله شرکت دولتی) شخصیت شرکت، مستقل از شخصیت سهام‌داران (از جمله دولت) است، لذا «اموال شرکت‌های دولتی» را در زمره «اموال دولت» انگاشتن مغایر با روح قانون و اقتضاء شخصیت حقوقی مستقل شرکت‌ها، موضوع ماده (۵۸۳) قانون تجارت است. در واقع، رابطه سهام‌داران نسبت به اموال شرکت یک نوع مالکیت مفروز یا مشاع نمی‌باشد بلکه اموال متعلق به شرکت بوده و صاحبان سهام فقط سهام‌دار شرکت شناخته می‌شوند که می‌توانند ضمن استفاده از عواید سهام خود آنها را به فروش برسانند، لیکن در اموال شرکت حق دخالت ندارند.

از طرف دیگر، حدود اختیارات هر صاحب سهم در کسب اطلاعات از امور جاری شرکت محدود به مقررات ماده ۱۳۹ ل.ا.ق.ت. و ماده ۲۶ نظام‌نامه اجرای قانونی ثبت شرکت‌ها خواهد بود و تا زمانی که صرفاً سهام‌دار شرکت می‌باشند حق ندارند تحت هیچ عنوانی در اداره امور شرکت مداخله نمایند.



ب. شرکت‌های دولتی به صورت شرکت سهامی تشکیل می‌گردند^۱ که این امر متضمن محدود شدن مسؤولیت صاحبان سهام به مبلغ اسمی سهام آنها، موضوع ماده (۱) قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت، و تفکیک بین دارائی شرکت و دارائی سهام‌داران است. بنا بر این «اموال شرکت‌های دولتی» «اموال دولت» نیستند، در غیر اینصورت با حقوق و تکالیف (مسؤولیت‌ها) سهام‌داران شرکت‌های سهامی و سایر احکام مذکور در قانون تجارت که برای این قبیل شرکت‌ها مقرر می‌باشد مغایر است.

ج. دارائی‌های شرکت با توجه به مواد مختلف ق.ت. (از جمله مواد ۲۲۴ و ۲۲۵ و مواد ۵۱۸ الی ۵۲۷) از حقوق بستانکاران شرکت بوده و تلقی نمودن «اموال شرکت‌های دولتی» به عنوان «اموال صاحبان سهام (دولت)» با مواد مذکور و حقوق بستانکاران در تباین می‌باشد.

۳-۴. تمایز بین دولت و شرکت دولتی از منظر دیگر قوانین و مقررات

به طور اختصار چند نمونه از قوانین و مقررات جاری که تمایز بین «دولت» و

۱. عموماً شرکت‌های دولتی شرکت تجاری هستند و به صورت شرکت سهامی خاص بوده و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی می‌باشند.

«شرکت‌های دولتی» را روشن و احکام خاص نسبت به هر یک را بیان می‌نمایند مورد بررسی قرار می‌گیرد:

الف. «قانون نحوهٔ پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی» مصوب ۶۵/۸/۱۵ برای مصون ماندن اموال دولتی از توقیف می‌باشد که به جهت عدم درج نام شرکت‌های دولتی در این قانون به آنها تسری ندارد و منحصرأ شامل وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است و علی‌رغم درج بودجه شرکت‌های دولتی در قانون بودجه کل کشور این شرکت‌ها نمی‌توانند از مزایای قانون مذکور بهره‌گیرند.^۲ همچنین، مادهٔ ۴۸ قانون محاسبات عمومی در خصوص مطالبات دولت مقرر می‌دارد «مطالبات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از اشخاصی که بموجب احکام و اسناد لازم‌الاجراء به مرحله قطعیت رسیده است بر طبق مقررات اجرائی مالیاتهای مستقیم قابل وصول خواهد بود.» این قانون نیز به مطالبات «شرکت‌های دولتی» تسری داده نشده است.

ب. تبصرهٔ مادهٔ ۳۴ قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی مصوب ۷۰/۱۰/۲۴ به صراحت کالاهای متروکهٔ شرکت‌های دولتی را در حکم کالاهای متروکه غیردولتی دانسته است.

به موجب این قانون و به خصوص مادهٔ ۳۴ آن کالاهای متروکه به سه دسته تقسیم می‌شود.

۱. «ماده واحد - وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور می‌گردد، مکلف اند و جوه مربوط به محکوم به دولت در مورد احکام قطعی دادگاه‌ها و اوراق لازم‌الاجراء ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا اجرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قانونی را با رعایت مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سال‌های قبل منظور در قانون بودجه کل کشور و در صورت عدم وجود اعتبار و عدم امکان تأمین از محل‌های قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند، دایرهٔ اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم‌به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال‌ونیم بعد از سال صدور حکم خواهند بود. ضمناً دولت از دادن هرگونه تأمین در زمان مذکور نیز معاف می‌باشد، چنانچه ثابت شود وزارتخانه‌ها و مؤسسات یاد شده با وجود تأمین اعتبار از پرداخت محکوم به استتکاف نموده‌اند، مسئول یا مسئولین مستتکف متخلف توسط محاکم صالحه به یک سال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهند شد و چنانچه متخلف به وسیله استتکاف سبب وارد شدن خسارت بر محکوم‌له شده باشد، ضامن خسارت وارده می‌باشد.» (روزنامه رسمی شماره ۱۲۱۶۰ مورخ ۱۳۶۵/۹/۸)

۲. ر.ک.: نظریات اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه در این خصوص به شرح ذیل: شماره ۷/۱۰۶۵۵/۱۱/۱۷ مورخ ۸۰/۱۱/۱۷، شماره ۷/۳۸۴۱ مورخ ۸۰/۵/۲، شماره ۷/۱۱۳۵ مورخ ۸۰/۲/۱۵ و شماره ۷/۱۸۱۸ مورخ ۷۹/۳/۷.

۱. کالاهای متروکه دولتی که صاحب آن وزارتخانه یا مؤسسه دولتی است.
۲. کالاهای متروکه غیردولتی که صاحب آن شخص حقیقی یا حقوقی بخش خصوصی و یا مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی است.
۳. کالاهای متروکه شرکت‌های دولتی که صاحب آن یک شرکت دولتی است.

به استناد ماده ۳۴ این قانون وجوه حاصل از فروش کالاهای متروکه غیردولتی و کالاهای متروکه شرکت دولتی می‌باید پس از کسر کارمزد فروش و بدهی‌های گمرکی در حساب مشخصی نگهداری تا پس از مراجعه صاحب کالا به او پرداخت گردد و بین کالای متروکه شرکت دولتی با کالای متروکه غیردولتی فرقی گذارده نشده است. در حالی که وجوه حاصل از فروش کالاهای متروکه دولتی مطابق ماده ۹ این قانون می‌باید به حساب درآمد عمومی کشور واریز گردد.

تصویب و تأیید این قوانین توسط شورای نگهبان به منزله عدم مغایرت آنها با اصول قانون اساسی از جمله اصل ۱۳۹ ق.ا. و تفکیک شخصیت حقوقی «شرکت‌های دولتی و اموال آنها» از شخصیت حقوقی «دولت و اموال دولت» می‌باشد.

ج. بخش‌نامه شماره ۳۴۸۶۰ مورخ ۸۲/۸/۲۷ معاون اول رئیس جمهور جهت حل و فصل اختلافات به عنوان وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات دولتی و ... صادر شده که بر رعایت اصل ۱۳۹ ق.ا. در مورد اموال عمومی و دولتی تأکید دارد. به لحاظ اینکه اموال شرکت‌های دولتی در شمول اموال مذکور در اصل ۱۳۹ نمی‌باشد، بخش‌نامه مذکور به این شرکت‌ها تسری داده نشده است.

د. تفکیک بین دولت و شرکت دولتی در رویه قضائی ایران نیز پذیرفته شده، به نحوی که در رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور^۱، بر عدم تسری

۱. رأی شماره ۶ مورخ ۱۳۶۱/۲/۲۷، روزنامه رسمی شماره ۱۰۹۰۷ مورخ ۶۱/۵/۱۶ عنوان می‌دارد: «نظر به اینکه طبق مقررات آئین دادرسی مدنی عموم اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی بطور کلی موظف به پرداخت هزینه دادرسی هستند و معافیت از تأدیه هزینه دادرسی امری است استثنائی و مخالف با اصل و قاعده کلی مذکور است و نظر به اینکه در موارد خلاف اصل بایستی به قدر متیقن از مواد اکتفا شود و از تعبیر موسع که مستلزم شمول حکم بغیر موارد منصوص است خودداری گردد بنا بر این قسمت اخیر ماده ۶۹۰ آئین دادرسی مدنی انحصاراً ناظر به موردی که دستگاه‌های دولتی به اعتبار شخصیت حقوقی دولت طرح دعوی کنند و

معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی به شرکت‌های دولتی به لحاظ داشتن شخصیتی مستقل از دیگر نهادهای دولتی و عمومی تأکید شده است. هر چند در قوانین بعدی، دولت موظف به پرداخت هزینه دادرسی شده است.^۱

تمایز مزبور صرفاً در ماهیت نهادهای دولتی و عمومی با شرکت‌های دولتی خلاصه نمی‌شود بلکه به دارایی‌ها و درآمدهای دولتی و عمومی و اموال و دارایی‌های شرکت‌های دولتی نیز تسری دارد که مورد بحث قرار می‌گیرد.

۵. اموال و درآمدهای شرکت دولتی در مقایسه با درآمدها و اموال دولت به دلیل ماهیت شرکت‌های دولتی که اعمال تصدی‌گری می‌نمایند، در قوانین موضوعه مقرراتی کاملاً متمایز از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی نسبت به اموال آنها وضع شده است. به عنوان مثال می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۵-۱. مالکیت اموال

ماده ۱ آیین‌نامه مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرائی^۲ مقرر می‌دارد:

«وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌های اجرائی عهده‌دار اجرای طرح‌های عمرانی ... موظفند ... درخواست صدور سند مالکیت در مورد اراضی تحت تصرف وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به نام دولت جمهوری اسلامی ایران و به نمایندگی خود نموده و در مورد اراضی تحت تصرف شرکت‌های دولتی تقاضای صدور سند مالکیت به نام شرکت نمایند ...»

همچنین، در بند (ب) ماده ۳ همان آئین‌نامه مقرر شده است «در صورتی که در سند نام وزارتخانه یا مؤسسه دولتی به عنوان مالک قید شده باشد دستگاه‌های موضوع این آئین‌نامه موظفند ... موضوع مالکیت دولت و نمایندگی وزارتخانه

→ شرکت‌های وابسته به دولت که دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و بودجه‌ای جدا از بودجه عمومی دارند بر طبق قاعده کلی موظف به پرداخت هزینه دادرسی هستند...»

۱. با توجه به اینکه ماده ۶۹۰ ق.آ.د.م. سابق به موجب ماده ۵۲۹ ق.آ.د.ا.م. نسخ شده است دولت هم از تاریخ تصویب قانون اخیر موظف به پرداخت هزینه دادرسی گردیده است.

۲. ر.ک.: مصوبه شماره ۴۱۰۲۸/ت/۲۷۴۹۴ هـ مورخ ۱۳۸۲/۷/۲۳ هیأت وزیران، همچنین ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در همین رابطه.

یا مؤسسه دولتی در اختیاردارنده ملک توسط سازمان ثبت اسناد و املاک در صفحه ملاحظات سند قید گردد.» حسب ماده ۵ آئین نامه مستندسازی اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرائی، اصل اسناد مالکیت املاک متعلق به دولت در خزانه اسناد مالکیت دولت مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارائی نگهداری می‌گردد. همچنین ماده ۶ آیین نامه مذکور مقرر داشته، مالکیت این املاک متعلق به دولت بوده و حق استفاده آن برای وزارتخانه یا مؤسسه دولتی است، در حالی که هیچ یک از این قیود که مربوط به اموال دولتی است برای شرکت‌های دولتی متصور و مقرر نمی‌باشد، بلکه شرکت‌های دولتی اموال غیرمنقول خود را در صورت ضرورت برابر ضوابط مخصوص می‌توانند به فروش رسانده یا تبدیل به احسن نمایند. ملاحظه می‌گردد که این موارد نیز خود دلیل و مستندی بر عدم شمول تعریف اموال دولتی بر اموال شرکت‌های دولتی می‌باشد.

۲-۵. نگهداری اموال

فصل پنجم قانون محاسبات عمومی تحت عنوان «اموال دولتی» می‌باشد. ماده ۱۰۶ قانون مذکور بحث از مسؤولیت حفظ و حراست و نگهداری حساب اموال منقول دولتی نموده است و باید توجه داشت که صرفاً آن دسته از اموال منقول که در اختیار وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌باشد را ذکر نموده و اموال شرکت‌های دولتی را به لحاظ شخصیت حقوقی مستقل از دولت مشمول ندانسته است. ماده ۱۳ آیین نامه اموال دولتی نیز مقرر داشته است «حساب اموال غیرمنقول دولتی در اختیار وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در دفاتر اموال ذی‌حساب مربوط نگهداری می‌شود...» ماده مذکور بحثی از اموال شرکت‌های دولتی به میان نیاورده است. همچنین مواد ۳۰ و ۳۱ همان آیین نامه که مربوط به کیفیت حفظ و نگهداری اموال دولتی است تنها وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را مشمول نموده و نامی از شرکت‌های دولتی به لحاظ استقلال حقوقی آنها از دولت به میان نیاورده است، که حکایت از استقلال شرکت‌های دولتی و عدم شمول مقررات مربوط به اموال دولتی به اموال آن‌ها دارد.

۳-۵. اجرای طرح‌های عمرانی

در ماده ۱۱۳ قانون محاسبات عمومی و تبصره آن تمایز بین اموال دولتی و اموال

و دارائی‌های شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی و غیردولتی به خوبی نمایان می‌باشد. به موجب تبصره (۱) این ماده اموال منقول و غیرمنقول طرح‌های عمرانی که از اعتبارات دولتی حاصل می‌گردد در خاتمه اجرای طرح اگر مجری آن وزارتخانه و مؤسسات دولتی بوده همچنان متعلق به دولت است و اگر مجری طرح شرکت دولتی یا مؤسسات عمومی غیردولتی بوده باشد به آن شرکت یا مؤسسه عمومی غیردولتی تعلق خواهد گرفت.

۴-۵. درآمد عمومی و درآمد شرکت دولتی

به موجب ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی، «درآمد عمومی عبارت است از درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت و سایر درآمدهایی که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود.» نکات قابل توجهی که می‌توان از ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی برداشت نمود، عبارت اند از:

۱. کلیه درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی متعلق به دولت بوده و درآمد عمومی تلقی و باید به حساب خزانه‌داری کل واریز شود.
۲. درآمد شرکت‌های دولتی، درآمد عمومی تلقی نمی‌شود دلیل این امر آن است که وجوه در اختیار شرکت‌های دولتی جهت دادوستد بوده و تا زمان تصویب ترازنامه و تعیین سود و زیان نمی‌توان درآمد آن را جزء اموال عمومی تلقی نمود مگر به حکم قانون.^۱
۳. آنچه که از شرکت‌های دولتی به درآمد عمومی تعلق می‌گیرد و کمک به افزایش سطح درآمد عمومی دولت را شامل می‌شود بخشی از سود سهام آنها و مالیات متعلقه می‌باشد.

در حالی که ماده ۱۵ قانون محاسبات عمومی در تعریف درآمد شرکت‌های دولتی مقرر می‌دارد:

«درآمد شرکت‌های دولتی عبارت است از درآمدهایی که در قبال ارائه خدمات یا فروش کالا و سایر فعالیت‌هایی که شرکت‌های مذکور به موجب قانون و

۱. ر.ک.: مواد ۱۱، ۳۹ و ۴۴ قانون محاسبات عمومی.

مقررات مجاز به انجام آنها هستند عاید آن شرکتها می‌گردد.»
 ملاحظه می‌شود که در تعاریف قانونی درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تحت عنوان درآمد^۱ عمومی به حساب خزانه کشور واریز می‌گردد در حالی که درآمد شرکت‌های دولتی عاید خود شرکتها می‌شود و فقط سود^۲ سهام شرکت‌های دولتی به حساب درآمد عمومی واریز می‌شود و نه درآمد شرکت‌های دولتی.

۵-۵. فروش اموال

اموال غیرمنقول شرکت‌های دولتی با تصویب مجمع عمومی یا هیأت مدیره آنها به فروش می‌رسد. در صورتی که برای تغییر دستگاه بهره‌بردار اموال غیرمنقول دولتی در هر مورد نیاز به تصویب هیأت وزیران دارد (ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت) و اگر به دلیل فرسوده بودن اموال غیرمنقول متعلق به دولت قابل استفاده نباشد باید برابر قانون به فروش برسد و وجه آن به حساب درآمد عمومی واریز گردد.^۳ و اگر وزارتخانه یا مؤسسه دولتی نسبت به فروش ماشین آلات و اموال منقول اقدام نماید باید وجوه آن را به حساب درآمد عمومی کشور واریز نماید، در حالی که وجوه حاصل از فروش ماشین آلات، توسط شرکت‌های دولتی به حساب درآمد شرکت واریز می‌گردد. [ماده ۴ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین]

۶-۵. فروش سهام

تبصره ۱ ماده ۸ ق.ب.ج.ت. مقرر می‌دارد: «تمام وجوه حاصل از فروش در مورد سهام متعلق به دولت (به نام وزارتخانه‌ها و مؤسسه دولتی) بایستی به حساب درآمد عمومی کشور واریز گردد.» در صورتی که وجوه حاصل از فروش سهام

۱. ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، درآمد را چنین تعریف نموده است: «منظور

آن دسته از دادوستدهای بخش دولتی است که ارزش خالص را افزایش می‌دهد.»

۲. «سود خالص شرکت در هر سال مالی عبارت است از درآمد حاصل در همان سال مالی منهای کلیه هزینه‌ها و استهلاکات و ذخیره‌ها». (ماده ۲۳۷ ل.ا.ق.ت.). همچنین ر.ک.: بند ۴ ماده ۱ قانون شرکت‌های تعاونی

مصوب ۱۳۵۰ در این رابطه.

۳. ر.ک.: قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۷۳/۱۲/۲۸.

متعلق به شرکت دولتی به حساب شرکت دولتی واریز می‌شود نه به حساب درآمد عمومی کشور.

در خاتمه این بخش لازم به ذکر است که شرکت‌های دولتی تصدی‌گر، بعضاً به دلیل عدم انجام به موقع وظایف خود، خساراتی به مشتریان پرداخت می‌نمایند. قابل توجه آن که پرداخت خسارت مذکور بر اساس مصوبه مجمع عمومی یا هیأت مدیره شرکت ذی‌ربط صورت می‌پذیرد نه مصوبه دولت، به عنوان مثال در صورت تأخیر در حرکت قطارهای مسافری از جمله قطارهای مربوط به شرکت دولتی، ۵۰ درصد قیمت بلیت به عنوان خسارت به دارنده آن پرداخت می‌گردد. مبنای پرداخت خسارت (به عنوان بخشی از تعهدات) مصوبه شرکت می‌باشد نه مصوبه هیأت وزیران. اگر اموال و وجوه شرکت دولتی متعلق به دولت و جزئی از اموال دولتی بود، حق چنین تعهدی بابت پرداخت خسارت وجود نداشت و می‌بایست برای هر مورد از هیأت وزیران، مصوبه صادر می‌گردید.

۶. گستره اصل ۱۳۹ قانون اساسی

اموال اشخاص اعم از وجوه نقد و عین اموال و غیره بنا به دلالتی ممکن است در اختیار دستگاه دولتی قرار گیرد، که هر چند این اموال به طور امانی در اختیار دولت می‌باشد، از استرداد آن به صاحب حق خودداری یا در آن تصرف گردد. در این رابطه نکات متعددی قابل بحث می‌باشد که چند نمونه از مقررات جاری را مطرح کرده تا ابعاد موضوع روشن شود.

الف. در قانون محاسبات عمومی بین «دریافت‌های دولت» و «درآمد عمومی» تفاوت وجود دارد.^۱ درآمد عمومی در بودجه کل کشور به همان عنوان منظور و برابر مقررات هزینه می‌گردد. اما دریافت‌های دولت حالت متفاوتی دارد. به عنوان نمونه وجوه سپرده نزد دستگاه‌های دولتی که جزء دریافت‌های دولت است قابل برداشت نبوده و طبق مقررات، پس از رفع موجبات سپرده‌گذاری، به طریق مقتضی، در اسرع وقت باید به صاحب سپرده مسترد گردد.^۲

۱. ر.ک.: مواد ۱۰ و ۱۱ قانون محاسبات عمومی.

۲. ر.ک.: تبصره ماده ۴۱ قانون محاسبات عمومی.

ب. قانون ایجاد تسهیلات برای توسعه طرح‌های فاضلاب و بازسازی شبکه‌های آب شهری مصوب ۷۷/۳/۲۴ که به منظور بازسازی و توسعه تأسیسات آب شهرها و تکمیل طرح‌های نیمه تمام فاضلاب آنها تصویب شده است، به شرکت‌های آب و فاضلاب اجازه داده است که به طرق مشروحه در آن قانون، بخشی از منابع مالی مورد نیاز را تأمین نمایند. در تبصره ۵ این ماده واحده آمده است:

«کلیه کمک‌های خیرخواهانه که برای ساخت ابنیه، تأسیسات و ماشین‌آلات مشخص یا تأمین بخشی از منابع سرمایه‌ای اجرای طرحی محلی، از سوی افراد حقیقی یا حقوقی به شرکت‌های آب و فاضلاب می‌شود تا زیر نظر هیأت مذکور در تبصره (۳) هزینه گردد. این کمک‌ها جزئی از حقوق عمومی نظیر حق انشعاب و سایر خودیاری‌های مردم قرار گرفته و قابل تبدیل به سرمایه یا تقسیم بین سهامداران و یا قابل صرف برای جبران زیان عملیاتی شرکت‌ها نمی‌باشد. این هزینه‌ها از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان هزینه‌های قابل قبول تلقی می‌گردد.»

در قانون استفساریه، نسبت به تلقی یا عدم تلقی وجوه دریافتی بابت حق انشعاب یا ودیعه به عنوان حقوق عمومی (مربوط به انشعابات آب و برق و گاز و تلفن ...) مصوب ۷۷/۸/۶ مجلس شورای اسلامی چنین مقرر شده است: «وجوه مذکور به عنوان حقوق عمومی بوده و درآمد شرکت تلقی نمی‌گردد و به همین لحاظ مشمول مالیات نمی‌گردد.» چون این وجوه متعلق حق افراد است و به امانت نزد شرکت‌های دولتی است لذا درآمد شرکت دولتی تلقی نگردیده و به همین لحاظ هم مشمول مالیات نمی‌باشد. با کمی دقت ملاحظه می‌شود قانون‌گذار از این وجوه به عنوان «حقوق عمومی» نام برده که قابل برگشت به صاحبان حق می‌باشد و از لفظ «اموال عمومی» و «اموال دولتی» که قابل استرداد به اشخاص نمی‌باشد، استفاده نکرده است.

ج. به موجب ماده ۹۲ قانون محاسبات عمومی، اگر در اثر یک عمل غیر قانونی (تعهد مزاد بر اعتبار) که جرم محسوب می‌شود مالی به تصرف دولت درآمد باشد عین یا وجه آن باید به صاحب مال مسترد شود^۱.

۱. ماده ۹۲ مقرر می‌دارد: «در مواردی که بر اثر تعهد زائد بر اعتبار یا عدم رعایت مقررات این قانون خدمتی انجام شود یا مالی به تصرف دولت درآید، دستگاه اجرایی ذی‌ربط مکلف به رد معامله مربوطه می‌باشد. و در صورتی

حال اگر این گونه وجوه نزد دستگاه‌های دولتی باشد و مورد اختلاف قرار گیرد، آیا قابل ارجاع به داوری می‌باشد؟ همچنین، در صورتی که اختلاف بین اشخاص و دولت یا شرکت دولتی در خصوص «نقض تعهدات قراردادی» توسط دولت یا شرکت دولتی باشد آیا این موضوعات قابل ارجاع به داوری می‌باشند یا خیر؟ با توجه به موارد فوق آیا مالی که متعلق حق اشخاص است و به جهت خاصی نزد شرکت دولتی یا دیگر دستگاه‌های دولتی بوده و به تصرف و تملک دولت هم درنیامده بلکه به لحاظ عدم انجام صحیح وظایف مسؤولان ذی‌ربط و یا احتمالاً بر خلاف قرارداد از اموال طرف قرارداد (بخش خصوصی) کسر گردیده است قابل ارجاع به داوری می‌باشد؟

در پاسخ باید گفت که شروط مذکور در اصل ۱۳۹ ق.ا. مربوط به موضوع داوری است و نه طرف داوری. از طرفی اختلاف در خصوص اموال دولتی نیست، لذا جهت استرداد اموال غیر دولتی منعی برای ارجاع موضوع به داوری به نظر نمی‌رسد ولو اینکه طرف مقابل دستگاه دولتی باشد. اما در رابطه با ارجاع دعوا به داوری برای تعیین اینکه کدام یک از طرفین نقض کننده تعهدات قراردادی است دو نظریه می‌تواند مطرح باشد:

۱. رأی داوری موجب ایجاد تعهد مالی برای دستگاه دولتی (نه شرکت دولتی) گردد.

۲. داور با اظهار نظر و صدور رأی داوری در ارائه تفسیر صحیح از مفاد قرارداد، به اختلاف خاتمه می‌دهد و تعهد مالی برای دولت در بر ندارد.

به جهت اینکه رأی داوری، موضوع بند ۱ پیش گفته، در نهایت به اموال دولت تسری پیدا می‌کند، در زمره شروط مذکور در اصل ۱۳۹ ق.ا. بوده و نیاز به تصویب هیأت وزیران و اطلاع یا تصویب مجلس شورای اسلامی، حسب مورد، دارد. اما اختلافات بند ۲ خارج از این شروط است و ارجاع آن به داوری بلا اشکال می‌باشد. در واقع، «حق رجوع به داوری یک حق مطلق است که

→ که رد عین آن میسر نبوده و یا فروشنده از قبول امتناع داشته باشد و همچنین در مورد خدمات انجام شده مکلف به قبول [بوده] و وجه مورد معامله در حدود اعتبارات موجود یا اعتبارات سال بعد دستگاه اجرایی مربوط قابل پرداخت است و اقدامات فوق مانع تعقیب قانونی متخلف نخواهد بود».

کلیه اشخاص حقیقی یا حقوقی (اعم از دولتی و غیردولتی) به حکم قانون از آن برخوردار اند. اصل ۱۳۹ ق.ا. این اطلاق را در جایی که به اموال عمومی و دولتی مربوط باشد مقید و در واقع بر قاعده و حکم کلی استثنائی وارد ساخته است. به حکم اصول عمومی حاکم بر روش‌های تفسیر، «در مواردی که ماده حکم خاصی را بیان می‌نماید و به جهتی از جهات استثناء از قاعده و اصول کلی می‌باشد به طور محدود تفسیر می‌گردد». (۱۹:۶) به نقل از (۱:۱۴۵) لذا حکم اصل ۱۳۹ ق.ا. و ماده ۴۵۷ ق.ا.د.ا.م. که استثناء بر اصل می‌باشد باید به صورت مضیق تفسیر گردد.

به عبارت دیگر، حکم اصل فوق در خصوص یک دسته خاص از دعاوی با دولت یا دستگاه‌های دولتی است و شامل هر نوع دعوی و اختلافی نمی‌گردد. در واقع شمول حکم این اصل بر اموال عمومی و دولتی است. لذا شرط مذکور در این اصل «از شرایط موضوع قرارداد داوری است و نه طرف قرارداد داوری». (۴:۹۳) بنا بر این در این صورت، ارجاع اختلاف به داوری توسط دستگاه دولتی نقض قانون نمی‌باشد.

همچنین ممکن است شرکت دولتی به عنوان طرف قرارداد، اموالی را به شخص خصوصی فروخته و ثمن آن را نیز دریافت کرده باشد. در این حالت اموال فوق، شامل کالا و خدمات و درآمدهای ناشی از آن متعلق به خریدار بوده و اموال شرکت دولتی هم نمی‌باشد، چه رسد به اینکه آن را اموال عمومی تلقی نمود. در واقع سهم خریدار از کالا و خدمات خریداری شده و درآمدهای حاصله نزد شرکت دولتی امانت می‌باشد. لذا با توجه به موارد فوق این گونه اموال را نه تنها نمی‌توان اموال دولتی و عمومی تلقی نمود بلکه در زمره اموال شرکت دولتی هم نمی‌باشد. بنا بر این، با توجه به عدم تسری ماده ۴۵۷ ق.ا.د.ا.م. به این گونه اموال، رسیدگی توسط داور بدون رعایت شروط اصل ۱۳۹ بلامانع است.

توجه به این مهم در آراء قضائی محاکم دادگستری نیز مورد قبول بوده است. «به عنوان نمونه به دادنامه شماره ۷۱۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۱۳ شعبه سوم دادگاه عمومی تهران و دادنامه شماره ۲۳۲ مورخ ۸۲/۲/۳۱ شعبه ۱۲ دادگاه تجدید نظر استان تهران می‌توان اشاره نمود.» (۵:۲۱۴)

۷. وجود شرط ضمن عقد جهت ارجاع به داوری

امروزه در بسیاری از قراردادهای تجاری پیش‌بینی رفع اختلاف از طریق داوری توسط طرفین قرارداد امری مرسوم و معمول می‌باشد. موافقت به رفع اختلاف توسط داوران در قرارداد یک شرط ضمن عقد است که ماده ۴۵۵ ق.آ.د.ا.م. نیز درج چنین شرطی را پذیرفته است. متعاملان که در هنگام انعقاد قرارداد تعهداتی را پذیرفته اند ملزم به انجام آن می‌باشند و شرط مزبور یعنی حل و فصل اختلافات از طریق داوری در قرارداد جزء یکی از تعهدات طرفین است که با ارجاع امر به داوری کاملاً متفاوت است.^۱ لذا اگر شرکت دولتی (حتی دستگاه دولتی)^۲ در قرارداد با اشخاص دیگر چنین شرطی را بپذیرد همچون دیگر شرایط قراردادی ملزم به ایفاء تعهد خواهد بود. در رابطه با این موضوع سؤالات مختلفی از شورای نگهبان به عمل آمده که تا کنون نظریه تفسیری صادر نشده است. ولی پاسخ مورخ ۶۵/۴/۱۸ شورای نگهبان به نخست وزیر وقت قابل توجه می‌باشد که عیناً نقل می‌گردد:

«جناب آقای میرحسین موسوی نخست وزیر محترم جمهوری اسلامی ایران عطف به نامه شماره ۶۲-۴۳/۱۷-۶۲ ن مورخ ۱۳۶۵/۲/۲۴: نظر به اینکه قوانین جاریه کشور در صورتی از لحاظ قانون اساسی منع اجرایی دارد که با قانون اساسی مغایرت داشته باشد و نظر به اینکه در مواردی که شمول هر یک از اصول قانون اساسی نسبت به قوانین جاریه به تفسیر شورای نگهبان نیاز داشته باشد، مادام که شورای نگهبان نظر تفسیری نداده باشد آن قوانین منع اجرائی ندارد و جواز اجراء آن قوانین به اصل خود باقی است و نظر باینکه در مورد

۱. برخی از حقوق دانان در این رابطه چنین اظهار نظر نموده‌اند: «موافقت‌نامه داوری، طرفین را ملزم به ارجاع اختلاف موضوع موافقت‌نامه به داوری می‌نماید و از همین راه و در اجرای قانون، داور صلاحیت رسیدگی و صدور رأی پیدا می‌کند و در نتیجه علی‌القاعده دادگاه دولتی صلاحیت رسیدگی به اختلاف موضوع موافقت‌نامه داوری را از دست می‌دهد.» (۷:۵۲۹) ضمناً برابر قوانین برنامه‌های پنج ساله سوم و چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران، سیاق و روش مورد نظر قانون‌گذار در حل و فصل اختلافات ناشی از امر خصوصی‌سازی و واگذاری اموال و سهام به بخش خصوصی، داوری توسط هیأت‌های داوری می‌باشد. (ر.ک.: مواد ۲۰ و ۲۱ قانون برنامه سوم و ۹ قانون برنامه چهارم)

۲. برای اخذ مصوبه دولت جهت ارجاع امری به داوری و عدم اقدام دستگاه دولتی برای گرفتن چنین مصوبه‌ای نیز مباحث مختلفی قابل بررسی می‌باشد که به تحقیق دیگری واگذار می‌شود.

شمول اصل ۱۳۹ نسبت به قرارداد مورد سؤال شورای نگهبان به نظر تفسیری نرسیده ارجاع به داوری از طرف دولت بدون کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی مغایرت ندارد.»

مستفاد از این پاسخ آنکه اگر در قراردادهای منعقدۀ دولتی و مؤسسات دولتی پیش‌بینی ارجاع به داوری شده باشد، با عنایت به ماده ۴۵۵ ق.ا.د.ا.م. طرفین ملزم به ایفاء تعهد بوده و منعی جهت اجراء تعهد به نظر نمی‌رسد.

۸. نتیجه

برای روشن شدن اصل ۱۳۹ ق.ا. و ماده ۴۵۷ ق.ا.د.ا.م.، چاره‌ای جز تلاش در جهت روشن نمودن مصادیق «اموال عمومی و دولتی» وجود ندارد. با توجه به شروط اصل ۱۳۹ ق.ا.، و مباحث مطروحه می‌توان نتیجه گرفت که:

۱. شروط مذکور در اصل ۱۳۹ ق.ا. راجع به موضوع داوری است و نه طرف داوری، لذا دستگاه‌های دولتی بدون تصویب هیات وزیران می‌توانند در داوری به عنوان طرف دعوی قرار گیرند مشروط بر اینکه موضوع دعوی مربوط به «اموال عمومی و دولتی» نباشد.

۲. اموال دولتی مذکور در اصل ۱۳۹ ق.ا. و ماده ۴۵۷ ق.ا.د.ا.م. به اموالی گفته می‌شود که به منظور اعمال حاکمیت در اختیار دولت قرار دارد، مانند اموال وزارتخانه‌ها و اموال مذکور در ماده ۲۶ قانون مدنی.^۱

۳. «شرکت دولتی» از جمله اشخاص حقوقی دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت است که عمدتاً وظیفه تصدی‌گری را برعهده دارد. آثار استقلال شخصیت حقوقی «شرکت‌های دولتی» از دیگر نهادهای عمومی به اموال آنها نیز تسری دارد، بنا بر این دارایی‌های یک «شرکت دولتی»، «اموال دولتی» یا «اموال عمومی» محسوب نمی‌شود. همچنین، اموالی که

۱. با توجه به قوانین برنامه به‌خصوص فصل سوم ق.ب.چ.ت. و قانون اصلاح موادی از این قانون و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ق.ا. مبنی بر رفع هرگونه انحصار و امتیاز و تبعیض به شرکت‌های دولتی و ایجاد زمینه رقابت، پذیرش حاکمیت ماده ۴۵۷ به «اموال شرکت‌های دولتی»، شاید ایجاد یک نوع حق انحصاری یا تبعیض برای شرکت دولتی است که مغایر مفاد مقررات و مصالحی است که جهت اجرای اصل ۴۴ ق.ا. تدوین یافته است.

برای تجارت^۱ و یا اعمال تصدی‌گری در اختیار «شرکت‌های دولتی» جهت کسب درآمد و خرید و فروش و یا تولید نیازهای جامعه و فروش آنها قرار می‌گیرد، اموال عمومی یا دولتی تلقی نمی‌شوند زیرا اگر این گونه اموال در زمره اموال دولتی و عمومی قرار گیرد، مدیران ذی‌ربط حق انجام تجارت با آن اموال را نداشته و اقدام آنها به عنوان دخل و تصرف در اموال دولتی و عمومی تلقی و قابل تعقیب خواهد بود. همچنین هر زمان که قانون‌گذار قصد اشاره و صدور حکم در ارتباط با «اموال شرکت‌های» مورد بحث را داشته آن را به ترتیب مذکور در فصل پنجم قانون محاسبات عمومی مقید به عبارات «اموال شرکت‌های دولتی» و یا «اموال متعلق به شرکت‌های دولتی» نموده که خود مؤید تفکیک بین «اموال دولت» و «اموال شرکت‌های دولتی» است و در یک جمله خلاصه می‌توان گفت «اموال شرکت‌های دولتی» از مصادیق مذکور در اصل ۱۳۹ قانون اساسی نمی‌باشد، قابل ارجاع به داوری بدون تصویب هیأت وزیران بوده و نیازی به اطلاع یا تصویب مجلس ندارد و رأی داور در مورد این گونه اموال قطعی و در حکم آراء محاکم دادگستری است.^۲



فهرست منابع

۱. امامی، سید حسن؛ حقوق مدنی؛ چاپ دوم، کتابفروشی اسلامیة، ۱۳۴۷ جلد ۴.
۲. جعفری لنگرودی، محمد جعفر؛ حقوق اموال؛ کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۰.
۳. جعفری لنگرودی، محمد جعفر؛ مبسوط در ترمینولوژی حقوق؛ کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۸، جلد اول.
۴. جنیدی، لعیا؛ قانون حاکم در داوری‌های تجاری بین‌المللی؛ نشر دادگستر، ۱۳۷۶.
۵. داوری نامه (۱)؛ مرکز داوری اتاق ایران، ۱۳۸۳، تهران.
۶. شهبای، مصطفی؛ داوری و قانون اساسی؛ انتشارات کمیته ایرانی اتاق بازرگانی بین‌المللی، ۱۳۷۰.
۷. شمس، عبدالله؛ آئین دادرسی مدنی؛ انتشارات دراک زمستان ۱۳۸۵، چاپ هفتم، جلد سوم.
۸. کاتوزیان، ناصر؛ قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی؛ نشر دادگستر، چاپ دوم ۱۳۷۷.
۹. کاتوزیان، ناصر؛ دوره مقدماتی حقوق مدنی؛ اموال و مالکیت، نشر پلدا، ۱۳۷۴.
۱۰. مهرپور، حسین؛ مجموعه نظرات شورای نگهبان؛ انتشارات مؤسسه کیهان، ۱۳۷۱، جلد سوم.

۱. اموال تجاری «اموالی است که بتوان آنها را در معرض مبادله و معامله نهاد، جز اینها باقی مال‌ها غیرتجاری است مانند اموال عمومی و اموال وقف» (شماره ۲۴۲۳: ۳)

۲. دلایل و استدلال‌های بحث شده در این مقاله مورد قبول هیأت داوران مرکز داوری اتاق بازرگانی ایران در دعوی مطروحه بخش خصوصی علیه یک شرکت دولتی مورد قبول واقع و رأی شماره ۳۶/۸۶/۳۵/۱۹۵ به نفع بخش خصوصی در مردادماه ۱۳۸۷ صادر گردیده است.