

رأی شماره ۹۷۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

با موضوع ابطال اطلاق مصوبه شماره ۳۱۲۶۶/۱۵۶ هـ - ۱۳۶۹/۵/۹ هیأت وزیران در مورد جانشینی در شهرک های صنعتی در راستای تبعیت از نظر فقهای شورای نگهبان از تاریخ تصویب (۱)

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۹/۸/۲۰ شماره دادنامه: ۹۷۱ شماره پرونده: ۹۷۰۲۹۸۸

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: شرکت بازرگانی کالیجار

موضوع شکایت و خواسته: ابطال تصویب نامه شماره ۳۱۲۶۶/۱۵۶ هـ - ۱۳۶۹/۵/۹ هیأت وزیران در خصوص نحوه تخصیص زمین به بانک یا موسسات اعتباری

گردشکار: شرکت بازرگانی کالیجار به موجب دادخواستی ابطال تصویب نامه شماره ۳۱۲۶۶/۱۵۶ هـ - ۱۳۶۹/۵/۹ هیأت وزیران در خصوص نحوه تخصیص زمین به بانک یا موسسات اعتباری را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

احتراماً اینجانب حسن بابایی زکلیکی مدیرعامل شرکت تولیدی بازرگانی کالیجار تقاضای ابطال آن قسمت از مصوبه هیأت وزیران به شماره ۳۱۲۶۶/۱۵۶ هـ - ۱۳۶۹/۵/۹ که توسط معاون اول رئیس جمهور وقت به پیشنهاد وزارت صنایع و بانک مرکزی به استناد ماده ۲۷ قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ تصویب نمود که در تبصره ۲ به ماده ۶ آئین نامه تسهیلات اعطایی بانکی موضوع تصویب نامه شماره ۸۸۶۲۰ - ۱۳۶۲/۱۲/۲۸ الحاق گردید. تقاضای ابطال آن قسمت که در صورت تخلف با درخواست بانک شرکت شهرک های صنعتی ایران و شرکت های تابعه موظف می شوند بانک را به عنوان جانشین طرف قرارداد بشناسند و کلیه حق و حقوق از مالک ساقط شده و سند قرارداد که در حکم سند رسمی می باشد به نام بانک انتقال یابد.

از آنجا که بانک هنگام پرداخت وام سند مورد وثیقه را توسط دفتر اسناد رسمی در رهن بانک قرار می دهد و قبل از آن می بایستی آن ملک کارشناسی شده باشد طبق مفاد تبصره ۱ ماده ۳۴ قانون اصلاح ماده ۳۴ اصلاحی قانون ثبت مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲۹ مجلس شورای اسلامی، راهکار دریافت مطالبات از سوی مرتهن رعایت تشریفات خاص می باشد تا با ارزیابی ملک و برگزاری مزایده، به میزان طلب وجه حاصل از فروش را دریافت و باقیمانده را به مالک مسترد نماید، این رویه با احتساب هشت ماه فرصت در اجرائیه ثبتی بیش از دو سال زمان لازم است لیکن در نمونه ای که مربوط به واحد صنعتی شرکت بازرگانی کالیجار می باشد و همگی مستندات آن در پرونده موجود می باشد کارخانه در ازاء دریافت یکصد میلیون تومان و دادن وثیقه و در رهن قرار دادن ملک کارخانه، کارشناسی دو سال قبل از دریافت وام در سال ۱۳۹۰ معادل یک میلیارد و هفتصد و پنجاه میلیون تومان بانک توسعه تعاون سند کارخانه را با صرفاً یک نامه درخواست جانشینی طی دو ماه و نیم به نام بانک توسعه تعاون تنظیم سند گردید. در صورتی که ارزش واقعی روز بیش از پنج میلیارد تومان می باشد در مقابل طلب بانک که کمتر از یکصد و شصت میلیون تومان می باشد. صرف نظر از اینکه بانک توسعه تعاون تخلفات متعددی نسبت به این شرکت صورت داده است و ذکر آن لازم نمی دانم و در مرجع صالح در حال رسیدگی می باشد. نظر به اینکه این مصوبه هیأت وزیران در سال ۱۳۶۹ تصویب و اجرایی شده و قوانین آمره لاحق از جمله مواد ۳۳ و ۳۴ و اصلاحیه مربوطه الی ۴۰ قانون ثبت و تشریفات خاص از جمله کارشناسی و مزایده و ابلاغ های قانونی و واقعی صدور اجرائیه و هیچ یک از شقوق قانونی و شرعی و موضوعه آئین دادرسی مدنی و همچنین مغایر با قوانین اساسی می باشد تقاضای صدور دستور موقت و ابطال مصوبه را از مقام قضایی خواستارم.

در پی اخطار رفع نقصی که از طرف دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای شاکی ارسال شده بود، وی به موجب لایحه‌ای که به شماره ۹۷ - ۲۹۸۸ - ۱ مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۲ ثبت دفتر هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری شده توضیح داده است که :

"احتراماً اینجانب حسن بابائی زکلیکی مدیرعامل شرکت بازرگانی کالیجار در خصوص پرونده به شماره بایگانی ۹۷۰۲۹۸۸ علی‌رغم مستندات از جمله قانون ثبت و اسناد و املاک کشور در مواد ۳۴ و اصلاحات مربوط الی ماده ۴۰ همان قانون که از قوانین آمره بوده و خلاف آن غیرقابل قبول می‌باشد و نیز قوانین آئین دادرسی مدنی و قانون مدنی در احکام مالکیت و رهن از قوانین موضوعه و قانون اساسی حاکمیت مالکیت و قانون حقوق بشری در ایران و مجامع بین‌المللی همگی گویای این موضوع می‌باشند که زمانی که بانک وام‌دهنده که در پرونده شرکت بازرگانی کالیجار مبلغ یکصد میلیون تومان می‌باشد بدون اطلاع مرتهن با استفاده از وکالت بلاعزل شرکت شهرک‌های صنعتی تهران کارخانه شرکت بازرگانی کالیجار که طبق قیمت کارشناسی در زمان دریافت وام مبلغ هفده میلیارد و پانصد میلیون ریال طبق نسخه کارشناس رسمی دادگستری که مورد پذیرش بانک توسعه تعاون قرار گرفت و در پرونده موجود می‌باشد با استفاده از همین مصوبه ۳۱۲۶۶/۱۵۶ هـ - ۱۳۶۹/۵/۹ که هیچ گونه ارتباطی با قیمت‌گذاری فعلی پس از گذشت ۲۸ سال ندارد بانک سوء استفاده کرده و درخواست انتقال سند را از شرکت شهرک‌های صنعتی تهران نموده و به نام خود انتقال داده با تماس و اطلاع از دفاتر مراجع تهران و قم همگی به حرام بودن مازاد مابه‌التفاوت این مبلغ یکصد میلیون تومان و پنج میلیارد تومان ارزش فعلی برای بانک توسعه تعاون را می‌فرمایند.

لذا نظر به اینکه زمین‌های واگذاری در سال ۱۳۸۱ در شهرک‌های صنعتی اعلام شده، حدوداً یازده هزار تومان به فروش رفته (۱۱۰/۰۰۰ ریال) به صنعتگر برای ساخت نیاز به وام داشته که مصوبه سال ۱۳۶۹ در زمان خود برای مدت ۱۰ سال که این رقم تا حدوداً هفتاد و هشتاد هزار تومان افزایش پیدا کرده مناسب بوده لکن اینک این ۱۱/۰۰۰ تومان به یک میلیون تومان ۱۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال افزایش پیدا کرده لذا انتقال سند بدون کارشناسی فاقد وجهت قانونی و از نظر شرعی حرام می‌باشد و از نظر قانون اساسی، حقوق بشری کاملاً خلاف موازین می‌باشد مضاف بر اینکه قوانین و مقررات بانک مرکزی برای کلیه بانک‌ها استفاده از وکالت نامه‌ها، اقرارنامه‌ها و هرگونه سندی که مغایرت با قانون دارد را خلاف قانون می‌داند و در مورد رهن طبق قانون ثبت مراحل خاص خود را می‌بایستی طی نماید و نهایتاً پس از ابلاغ قانونی و واقعی و قبول کارشناس رسمی دادگستری در مراحل یک نفر، سه نفر، پنج نفر و نهایتاً هفت نفره و مراحل برگزاری مزایده و نهایتاً برداشت مبلغ به میزان طلب و خسارات قانونی و تحویل و پرداخت الباقی به مالک و مرتهن از موارد این قانون و رویه قضایی می‌باشد. لذا اجازه دادن انتقال سند با مجوز این مصوبه بدون اجرای هیچ یک از این مراحل به شرکت شهرک‌ها خلاف قانون و شرع مقدس اسلام و حتی دیگر ادیان نیز می‌باشد.

در ادامه توضیحات در بحث شرعی زمانی که در مقابل وام که در دفتر اسناد رسمی سند رهن تنظیم شده لیکن توجه به آن نشده و از وکالت بلاعزل استفاده شده در مقابل یکصد میلیون تومان مبلغ بالغ بر پنج میلیارد تومان سند مالکیت به نام خودش می‌زند قاعده لاضرر مستتر شده و حاکمیت مالکیت اشخاص پایمال می‌شود قواعد دیگری که در بحث تحصیل مال نامشروع و حکم شرعی آن حرام بودن آن می‌باشد و از نظر عقلی و منطقی با هیچ منطقی و عقلی سازگار نیست و همگی صحبت از در حکم کلاهبرداری و خلاف شرع بودن مطرح می‌شود لذا از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تقاضای ابطال مصوبه هیأت وزیران به شماره ۳۱۲۶۶/۱۵۶ هـ - ۱۳۶۹/۵/۹ که بدون کارشناسی اعلام نموده که شرکت شهرک‌ها می‌تواند سند مالکیت را به نام بانک انتقال دهد را ابطال نماید".

متن مصوبه مورد اعتراض به شرح زیر است:

" رئیس جمهور

تصویب نامه هیأت وزیران

بسمه تعالی

شماره ۱۳۶۹/۵/۹ هـ - ۳۱۲۶۶/۱۵۶

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۹/۵/۳ بنا به پیشنهاد وزارت صنایع و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و به استناد ماده ۲۷ قانون (عملیات بانکی بدون ربا) مصوب ۱۳۶۲ تصویب نمود: عبارت زیر به عنوان تبصره ۲ به ماده ۶ آئین نامه تسهیلات اعطائی بانکی موضوع تصویب نامه شماره ۸۸۶۲۰ - ۱۳۶۲/۱۲/۲۸ الحاق می گردد.

تبصره ۲- کلیه بانکها موظفند قراردادهای مربوط به تخصیص زمین توسط شرکت شهرکهای صنعتی ایران و شرکتهای تابعه را هم ردیف اسناد رسمی پذیرفته و تسهیلات اعتباری و حقوقی مربوط به اسناد رسمی را در خصوص قراردادهای مزبور اعلام نمایند. شرکت شهرکهای صنعتی ایران و شرکتهای تابعه موظفند در صورت تخلف متقاضی در اجرای قرارداد تسهیلات اعطائی بانکها، بنا به درخواست بانک یا مؤسسه اعتباری ذینفع آنها را به عنوان جانشین طرف قرارداد واگذاری زمین شناخته و بپذیرند و کلیه حقوق و تعهدات ناشی از قرارداد تخصیص زمین را به بانک یا مؤسسه اعتباری ذینفع منتقل نمایند تا در حفظ منافع بانک مورد استفاده قرار گیرد. - معاون اول رئیس جمهور"

در پاسخ به شکایت مذکور، معاون امور حقوقی دولت (معاونت حقوقی رئیس جمهور) به موجب لایحه شماره ۷۲۰۶۹ - ۱۳۹۸/۶/۱۱ توضیح داده است که:

" بازگشت به ابلاغیه مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۰ موضوع شکایت شرکت بازرگانی کالیجار، به طرفیت هیأت وزیران و به خواسته ابطال تبصره ۲ الحاقی به ماده ۶ آئین نامه تسهیلات اعطائی بانکی (موضوع تصویب نامه شماره ۳۱۲۶۶/ت۱۵۶ هـ - ۱۳۶۹/۵/۹ پرونده شماره ۱۴۵۶۰۰۹۰۵۸۰۹۷۰۹۹۸ و کلاسه بایگانی ۹۷۰۲۹۸۸) به استحضار می رساند: مطابق مصوبه یاد شده مقرر شده است: «هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۹/۵/۳ بنا به پیشنهاد وزارت صنایع و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و به استناد ماده ۲۷ قانون (عملیات بانکی بدون ربا) مصوب ۱۳۶۲ تصویب نمود: عبارت زیر به عنوان تبصره ۲ به ماده ۶ آئین نامه تسهیلات اعطائی بانکی موضوع تصویب نامه شماره ۸۸۶۲۰ - ۱۳۶۲/۱۲/۲۸ الحاق می گردد.

تبصره ۲- کلیه بانکها موظفند قراردادهای مربوط به تخصیص زمین توسط شرکت شهرکهای صنعتی ایران و شرکتهای تابعه را هم ردیف اسناد رسمی پذیرفته و تسهیلات اعتباری و حقوقی مربوط به اسناد رسمی را در خصوص قراردادهای مزبور اعمال نمایند. شرکت شهرکهای صنعتی ایران و شرکتهای تابعه موظفند در صورت تخلف متقاضی در اجرای قرارداد تسهیلات اعطائی بانکها، بنا به درخواست بانک یا مؤسسه اعتباری ذینفع آنها را به عنوان جانشین طرف قرارداد واگذاری زمین شناخته و بپذیرند و کلیه حقوق و تعهدات ناشی از قرارداد تخصیص زمین را به بانک یا مؤسسه اعتباری ذینفع منتقل نمایند تا در حفظ منافع بانک مورد استفاده قرار گیرد.»

همان گونه که ملاحظه می‌فرمایید مصوبه ناظر به اراضی است که «قرارداد تخصیص زمین» برای آنها تنظیم شده است. در قرارداد تخصیص زمین، مالکیت زمین تا وقتی طرح اجرا نشده همچنان متعلق به شرکت شهرک صنعتی است. به موجب بند ۹ قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی مصوب ۱۳۶۲ مقرر شده است: «بند ۹ قانون - اساسنامه و حدود اختیارات شرکت شهرک‌های صنعتی ایران با توجه به سیاست عدم تمرکز توسط مجمع عمومی در مدت سه ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه و به تصویب هیأت دولت خواهد رسید.» بنابراین دولت اختیار داشته حدود اختیارات شرکت شهرک‌های صنعتی را معین نماید و مصوبه یاد شده در چارچوب قانون مزبور برای تعیین تکلیف شرکت در مورد اراضی متعلق به شرکت وضع شده است.

از طرفی تصویب آئین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا که ناظر به تسهیلات اعطایی بانکی است طبق ماده ۲۷ قانون اخیرالذکر بر عهده هیأت وزیران بوده است. در نتیجه هیأت وزیران مجاز بوده ترتیبات اعطای تسهیلات بانکی توسط بانکها را تعیین نماید. مضافاً اینکه اساس ادعای شاکی که در بخش پایانی دادخواست ارائه شده به آن پرداخته شده است، از باب مغایرت مفاد آئین‌نامه با «قوانین آمره لاحق، از جمله مواد ۳۳ و ۳۴ و اصلاحیه مربوطه الی ۴۰ قانون ثبت» مطرح گردیده است. در این خصوص صرفنظر از صحت و سقم این ادعا و به فرض پذیرش این مغایرت، چنین امری به هیچ‌وجه نمی‌تواند مبنای درخواست ابطال مصوبه دولت به شمار رود. به عبارت دیگر وضع قوانین و مقررات مغایر لاحق بر یک مصوبه تنها در حدود مغایرت به تخصیص یا در نهایت نسخ مصوبه خواهد انجامید ولی به هیچ وجه نمی‌تواند مبنای ابطال مصوبه‌ای باشد که با قوانین حاکم در زمان تصویب تعارض و مغایرتی نداشته است، بنابراین ادعای مطروحه از سوی شاکی، به فرض ثبوت، نمی‌تواند موجبات رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را فراهم آورد چرا که با هیچ یک از شقوق ماده ۱۱ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مطابقت ندارد. علیهذا خواهشمند است با توجه به مراتب فوق پس از اخذ نظرات فقهای شورای نگهبان به منظور رد شکایت مورد تصمیم‌گیری قرار گیرد".

در خصوص ادعای شاکی مبنی بر مغایرت مصوبه مورد اعتراض با شرع مقدس اسلام، قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۱۶۸۲۴/۱۰۲/۹۹ - ۱۳۹۹/۲/۲۱ اعلام کرده است که:

"موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۳۶۶/۱۵۶/۳ هـ - ۱۳۶۹/۵/۹ هیأت وزیران در خصوص نحوه تخصیص زمین به بانک یا مؤسسه اعتباری، در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۲/۸ فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح ذیل اعلام نظر می‌گردد: در صورتی که زمین ذی‌ربط در شهرک صنعتی، به تسهیلات گیرنده تملیک شده باشد (تملیک عین یا منافع) و از طریق شرط معتبر شرعی، وجهی برای تملک آن توسط بانک وجود نداشته باشد، اطلاق مصوبه نسبت به این موارد خلاف شرع است، مگر برای استیفای مقداری که در صورت عدم پرداخت، بر ذمه تسهیلات گیرنده قرار دارد".

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۹/۸/۲۰ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

نظر به اینکه مطابق تبصره ۲ ماده ۸۴ و ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی لازم‌الاتباع است و قائم مقام دبیر شورای نگهبان طی نامه شماره ۱۶۸۲۴/۱۰۲/۹۹ - ۱۳۹۹/۲/۲۱ نظر فقهای شورای نگهبان را به این شرح اعلام کرده است که: "موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۳۶۶/۱۵۶ هـ - ۱۳۶۹/۵/۹ هیأت وزیران در خصوص نحوه تخصیص زمین به بانک یا مؤسسه اعتباری، در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۲/۸ فقهای معظم شورای

نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح ذیل اعلام نظر می‌گردد: در صورتی که زمین ذی‌ربط در شهرک صنعتی، به تسهیلات گیرنده تملیک شده باشد (تملیک عین یا منافع) و از طریق شرط معتبر شرعی، وجهی برای تملک آن توسط بانک وجود نداشته باشد، اطلاق مصوبه نسبت به این موارد خلاف شرع است، مگر برای استیفای مقداری که در صورت عدم پرداخت، بر ذمه تسهیلات گیرنده قرار دارد.» بنابراین در راستای تبعیت از نظر فقهای شورای نگهبان، رأی بر ابطال اطلاق مصوبه شماره ۳۱۲۶۶/۱۵۶ هـ - ۱۳۶۹/۵/۹ هیأت وزیران در اجرای تبصره ۲ ماده ۸۴ و مواد ۸۸ و ۸۷ و ۱۳ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب صادر می‌شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدکاظم بهرامی (۱)

۱ - با مراجعه به صفحه ۱۶۷ مجموعه قوانین سنواتی سال ۱۳۶۹ منتشره توسط روزنامه رسمی شماره کشور که بر اساس اقتباس از روزنامه رسمی شماره ۱۳۲۳۲ مورخ ۱۳۶۹/۵/۱۸ شماره صحیح تصویب نامه راجع به الحاق تبصره (۲) به ماده (۶) آئین نامه تسهیلات بانکی به شماره ۳۱۴۶۶/۱۵۶ هـ - ۱۳۶۹/۵/۹ می‌باشد.