

ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۷/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۱۰

سیدمحمد مهدی غمامی*

کمال کدخدامرادی**

مهدی فالحیان***

چکیده

با شکل‌گیری مؤسسات عمومی غیردولتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و به رسمیت شناختن آن در سال ۱۳۶۶ به تدریج، اقتضات حقوقی جدیدی متناظر با آن شکل گرفت که یکی از آن‌ها، شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی بوده است. به طور کلی می‌توان گفت با توجه به مستحده بودن این مسئله و عدم پیشینه تقنینی مشخص، قانون؛ تعیین ماهیت مصرحی نسبت به آن ارائه نداده است. در این نوشتار سعی شده تا به روش توصیفی تحلیلی، با رجوع به منابع حقوق و به طور خاص با تأکید بر آراء صادره توسط دیوان عدالت اداری به این پرسش اصلی پاسخ داد که «شرکت‌های وابسته به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از چه ماهیتی برخوردار می‌باشند؟». با توجه به عدم کفایت نص قانونی در این موضوع و نیز اختلاف رویه در دیوان عدالت اداری، نظرات مختلفی در باب ماهیت شرکت‌های وابسته وجود دارد. لذا با توجه به اصول حاکم بر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و نگاه منتقدانه و موشکافانه نسبت به رویه‌های قضایی می‌توان گفت که پس از تغییرات به وجود آمده در شرکت‌های مذکور، این شرکت‌ها از عداد شرکت‌های دولتی خارج شده و مشمول عمومیت قواعد شرکت‌های خصوصی شده‌اند. از طرف دیگر لازم به ذکر است که با

* استادیار و عضو هیأت علمی گروه حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع) mmghamamy@gmail.com

** کارشناسی ارشد معارف اسلامی و حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع) (نویسنده مسئول)

kadkhodmoradi@gmail.com

*** کارشناسی ارشد معارف اسلامی و حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع) mahdi.falaghan@gmail.com

تحلیل کارکرد و ساختار این شرکت‌ها که شباهت و قرابت بیشتری به شرکت‌های دولتی به نسبت شرکت‌های خصوصی دارند، می‌توان وضعیت مطلوب حقوقی این شرکت‌ها را در گرو دولتی بودن آن دانست که این امر خود نیاز به اصلاح قانون و مقتضیات متناظر با آن دارد.

واژگان کلیدی: شرکت‌های وابسته، دیوان عدالت اداری، تجاری، مؤسسات عمومی غیردولتی.

مقدمه

در اکثر نظام‌های حقوقی کنونی دنیا تأسیساتی که دارای شخصیتی مجزا از سازمان‌های حکومت مرکزی هستند، برای اداره وظایف عمومی ایجاد شده‌اند. این سازمان‌ها ابزارهای مؤثری برای حکومت مرکزی به منظور انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصصی که نیازمند استقلال و دور بودن از مسایل سیاسی دارند می‌باشند، البته در این خصوص الگوی همسانی وجود ندارد. مؤسسات عمومی غیردولتی در کشور ما نیز از جمله این سازمان‌ها می‌باشند که به منظور انجام خدماتی که جنبه عمومی دارند ایجاد شده‌اند.^۱ با توجه به مبنای شکل‌گیری این مؤسسات و کارکرد آنها می‌توان گفت مؤسسات عمومی غیردولتی که بر اساس اصل عدم تمرکز فنی بنا نهاده شده‌اند، دارای شخصیت حقوقی، دارایی و نهادهای خاصی جدا از سازمان مرکزی دولت می‌باشند (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵، ص ۱۰۱). مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در ایران با تصویب قانون محاسبات عمومی کشور در سال ۱۳۶۶ مورد شناسایی قرار گرفت و فعالیت رسمی این مؤسسات پس از تصویب قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی در سال ۱۳۷۳ گسترش یافت. یکی از الزامات شکل‌گیری و فعالیت یک ماهیت و وجود حقوقی، شکل‌گیری توابع و اقتضائاتی است که قانون و نظام حقوقی هر کشور ناظر به این موارد نیز می‌بایست تعیین تکلیف نموده و یا به نوعی نسبت به مسائل پیش آمده ناظر به ماهیت حقوقی ثابت شده، تدبیری مناسب بیاندیشد. یکی از مهم‌ترین الزامات متناظر با تأسیس نهادها و مؤسسات غیردولتی که چندسالی است در نظام حقوقی ایران شکل گرفته، شرکت‌های وابسته به این مؤسسات است که می‌توان از آن با عنوان اقرار مؤسسات عمومی غیردولتی نام برد.

گرچه قانون نسبت به بسیاری از نهادهای حقوقی تعریف جامعی ارائه نموده است اما ناظر به شرکت‌های وابسته به طور دقیق و کامل تعیین تکلیف نشده چرا که این نهادها با

اوصاف خاصی که دربردارند و نیز به واسطه مستحدثه بودن این مسئله برای نظام حقوقی کشور ما، معرفی و پیش‌بینی نشده و می‌توان گفت با جستجو در منابع قانونی کشور نص صریح و چارچوب دقیقی از این ماهیت جدید وجود ندارد. به بیان دقیق‌تر تعیین ماهیت شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی مورد سکوت قانون‌گذار قرار گرفته است. اما با توجه به اینکه مراجع قضایی به ناچار با مواجهه با این شرکت‌ها می‌بایست تصمیم‌گیری و اعلام‌نظر نمایند، رویه‌های قضایی خاصی نسبت به این شرکت‌ها شکل گرفته است که البته در برخی موارد دچار رویکرد دوگانه و متعارض شده است.

بنابر تفصیل مذکور آنچه سؤالات اصلی این نوشتار را رقم می‌زند آن است که شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی چه ماهیتی دارند؟ و قانون حاکم بر این شرکت‌ها کدام قانون است؟ آنچه در فرایند تعیین ماهیت شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی و پاسخ به سؤال اصلی این تحقیق مورد توجه و تبیین قرار خواهد گرفت، شناخت دقیق مفاهیم شکل‌دهنده ماهیت این شرکت‌ها، نحوه شکل‌گیری و تأسیس، ساختار و کارکرد آنها است. همچنین پس از تبیین موارد مذکور به عنوان مقدمات و زمینه‌های پاسخگویی به پرسش از ماهیت این شرکت‌ها، با مراجعه دقیق به قانون و رویه‌های قضایی با تأکید بر آراء صادره از دیوان عدالت اداری، سعی می‌شود تا ماهیت شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی به طور دقیق و مستند به مبانی حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران مورد تبیین قرار گیرد و در پایان وضعیت مطلوب ماهیت شرکت‌های وابسته به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز تبیین گردد.

۱. سنخ‌شناسی

برای تشخیص و شناخت دقیق ماهیت شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی، می‌بایست مفاهیم دخیل در شکل‌گیری این مفهوم را به طور دقیق تبیین و نسبت آن با مفهوم مدنظر روشن گردد. در همین راستا چند مفهوم اساسی که در شکل‌گیری مفهوم شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی نقش دارند عبارتند از؛ مفهوم شرکت، مفهوم وابستگی و شرکت وابسته، مفهوم مؤسسات عمومی غیردولتی که تبیین هر کدام موجبات تحدید و تعریف مفهوم شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی و نیز دفع دخیل مقدر در تبیین آن را فراهم می‌کند.

۱-۱. مفهوم شرکت و انواع آن

به طور کلی شرکت در تعاریف حقوقی به معنای اجتماع حقوق چند مالک در شیئیء معین (یا اشیاء معین) به نحو اشاعه بیان شده است (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶: ص ۳۸۶) شرکت‌ها که به طور کلی مهم‌ترین ویژگی مشخص و مشترک آن‌ها، جنبه انتفاعی و تأمین منفعت می‌باشد، تابع دسته‌بندی که از اشخاص حقوقی^۲ قابل ارائه است، در دو نوع شرکت‌های دولتی و خصوصی قابل شناسایی و تعریف هستند. اما کاربرد شناخت انواع شرکت‌ها متناظر با موضوع مورد بحث، مستلزم شناخت دقیق دایره شمول انواع شرکت‌ها در نظام حقوقی کشور و مقایسه شرکت وابسته نسبت به هر یک از انواع شرکت‌ها می‌باشد. در نظام حقوقی ایران شرکت‌ها در یک نگاه کلی به دو نوع دولتی و خصوصی تقسیم می‌شود.

۱-۱-۱. ماهیت شرکت دولتی

شرکت‌های دولتی به عنوان یکی از اقسام سازمان‌های فنی و تخصصی، عهده‌دار بخشی از امور عمومی جامعه هستند که واجد ویژگی‌های بازرگانی و تجاری بوده و برای وصول به اهداف انتفاعی یا به علل خاص اقتصادی و سیاسی توسط مقامات عالی دولتی به وجود می‌آیند (موسی‌زاده، ۱۳۹۱، ص ۲۲۰). کارکرد این شرکت‌ها تا جایی گسترش یافته که امروزه بیشترین فعالیت‌های انتفاعی دولت توسط این قبیل شرکت‌ها انجام می‌شود (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹، ص ۳۸).

با توجه به جایگاه و کارویژه شرکت‌های دولتی، این تأسیس حقوقی در قوانین از جمله ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری صراحتاً مورد تبیین قرار گرفته است. با توجه به ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، شرکت دولتی نیز دارای ویژگی‌ها و کارکردهای زیر است:

۱. از لحاظ عنصر سازمانی شرکت دولتی یک بنگاه و واحد اقتصادی است و دارای ارکان یک شرکت بازرگانی مانند مجمع عمومی، هیأت مدیره، مدیرعامل و بازرس می‌باشد. معمولاً وظایف و اختیارات مجمع عمومی شرکت‌های دولتی عبارتند از: انتخاب مدیر عامل، تصویب آیین‌نامه‌های مربوط به شرکت و تصویب بودجه و ترازنامه و حساب سود و زیان شرکت.

۲. از لحاظ منشأ ایجاد و انحلال گفتنی است که منشأ شکل‌گیری این شرکت‌ها اشخاص عمومی متعددی هستند و می‌تواند توسط مجلس، وزارتخانه، مؤسسات دولتی، و خود شرکت‌های دولتی یا به موجب حکم دادگاه صالح ایجاد شود. شایان ذکر است که این شرکت‌ها می‌توانند در قالب یکی از شرکت‌های مصرح در ماده (۲۰) قانون تجارت تأسیس شوند که دولتی قلمداد شدن آن منوط به این است که بیش از ۵۱ درصد سهام این شرکت متعلق به دولت باشد. انحلال این شرکت‌ها نیز به موجب ماده (۱۳۴) قانون محاسبات عمومی «منحصراً با اجازه قانون مجاز می‌باشد مگر آنکه در اساسنامه‌های مربوط ترتیبات دیگری مقرر شده باشد» (عباسی، ۱۳۸۹، ص ۶۹-۷۰).

۳. در باب سرمایه و منابع مالی این شرکت‌ها نیز باید خاطر نشان کرد که بیش از ۵۰ درصد سرمایه سهام شرکت دولتی متعلق به دولت، مؤسسات دولتی و یا شرکت‌های دولتی می‌باشد (عباسی، ۱۳۸۹، ص ۷۱). به علاوه آنکه در قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، بودجه شرکت‌های دولتی از حالت اطلاعی بودن خارج شده و در حال حاضر به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. به این صورت که تصمیم مجمع عمومی در باب بودجه و منابع مالی سالیانه شرکت، ابتدا به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارسال شده و پس از رسیدگی در قالب لایحه بودجه به مجلس اعلام می‌گردد و تصویب نهایی آن به عهده مجلس خواهد بود (معاونت پژوهش‌های اقتصادی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴، ص ۳).

۴. از جهت وضعیت حقوقی، این شرکت‌ها، دارای استقلال حقوقی یا شخصیت حقوقی مستقلی هستند و برای انجام بخشی از تصدی‌های دولت که خدمات صنعتی و بازرگانی مانند تولید یا مبادله کالاها و خدمات را در بر می‌گیرد، ایجاد می‌شود (انصاری، ۱۳۸۹، ص ۲۲).

۵. در رابطه با چگونگی تصویب اساسنامه این شرکت‌ها نیز می‌توان گفت مراجع زیر صلاحیت تصویب اساسنامه این شرکت‌ها را دارند: ۱. مجلس شورای اسلامی با توجه به اطلاق حکم قسمت اول اصل (۸۵) قانون اساسی، ۲. کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی که می‌توانند به موجب قسمت اول اصل ۸۵، اساسنامه شرکت‌های دولتی را برای مدت معین و به صورت آزمایشی تصویب کنند، ۳. کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس شورای اسلامی که می‌توانند بر اساس قسمت دوم اصل فوق، اساسنامه

شرکت‌های دولتی را به صورت دائمی تصویب کنند و ۴. دولت (هیأت وزیران که می‌تواند با اجازه مجلس شورای اسلامی اساسنامه شرکت‌های دولتی را به صورت دائمی تصویب کند (غمامی، ۱۳۸۷، ص ۱۱۱).

۶. در خصوص چگونگی نظارت بر شرکت‌های دولتی نیز باید گفت که این شرکت‌ها توسط چندین نهاد نظارتی بر اساس ابعاد مختلف کارکرد خود تحت نظارت قرار می‌گیرند. به طور مثال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بر اساس ماده (۱) و (۵) قانون برنامه و بودجه در تمام برنامه‌های توسعه‌ای (اعم از درازمدت، پنجساله و سالانه) باید وظایف دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکت‌های دولتی) تعیین شود و سازمان مدیریت نیز بر حسن اجرای آنها نظارت کند. وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز بر اساس ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی کشور قادر است بر امور مالی و محاسباتی، نگهداری حساب اموال دولتی، نظارت بر اموال یاد شده و مواردی از این قبیل در شرکت‌های دولتی نظارت کند. بر اساس اصل (۵۵) قانون اساسی نیز دیوان محاسبات کشور به تمام حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، رسیدگی یا حسابرسی می‌کند. سازمان بازرسی کل کشور نیز به استناد بند «الف» ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، بازرسی مستمر تمام وزارتخانه‌ها و اداره‌ها و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و... بر عهده دارد. اشخاص حقیقی و حقوقی نیز می‌توانند به استناد بند (۱) ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان نسبت به اقدام‌های خلاف مقررات، شرکت‌های دولتی پیگیری لازم را به عمل آورند.

سازمان‌ها و نهادهای یاد شده، همگی سازمان‌هایی هستند که به موجب نص صریح قانون مکلف‌اند بر فعالیت شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت نظارت کنند و در برخی مواقع موظف‌اند گزارش‌های ادواری یا سالانه تهیه کنند و به آگاهی مراجع ذی‌صلاح برسانند (امینی و امامی، ۱۳۹۰، ص ۱۰-۲).

۱-۲-۱. ماهیت شرکت خصوصی

در مقابل شرکت‌های دولتی، شرکت‌های خصوصی مطرح می‌شود. این شرکت‌ها با

مقاصد تجاری و انتفاعی توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی تشکیل می‌شود. در تعریف قانونی این شرکت‌ها، ماده ۲۰ قانون تجارت این‌گونه بیان داشته که: «شرکت تجارتي آن است که دو یا چند نفر به منظور به دست آوردن سود با هم توافق کنند. این شرکت‌ها مشروط به اینکه طبق مقررات قانون تجارت به ثبت برسند دارای شخصیت حقوقی هستند» (بابایی‌مهر، ۱۳۹۳، ص ۱۵۳).

با توجه به چارچوب ارائه شده توسط قانون نسبت به این شرکت‌ها می‌توان گفت که اولاً. این شرکت‌ها در وهله اول تابع قوانین و مقررات تجارت هستند و نیز در سطح دیگر یعنی متناظر به روابط استخدامی و قراردادی با کارکنان تابع قانون کار هستند؛ ثانیاً. از دیگر ویژگی‌های این شرکت‌ها که موجب تمایز آن نسبت به شرکت‌های دولتی می‌شود، عدم تأمین مالی و بودجه از سمت دولت و در مقابل، عدم نظارت دولتی بر این شرکت‌ها است. لذا با توجه به تعریفی که از شرکت‌های دولتی ارائه می‌شود، در تعریف این شرکت‌ها می‌توان گفت که شرکت‌های خصوصی شرکت‌هایی هستند که از اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی تشکیل می‌شوند و یا اشخاص حقوق خصوصی با سرمایه دولتی به نحوی که فقط تا ۴۹ درصد سرمایه شرکت را دارا باشند و با مقاصد تجاری در دفتر ثبت شرکت‌ها، به شکل یکی از انواع شرکت‌های تجاری به ثبت می‌رسند (صفرکوپایه، ۱۳۹۵، ص ۲۹). بر همین اساس در این شرکت‌ها وجود سهم‌الشرکه خصوصی بالای ۵۱ درصد موجب می‌شود تا به عنوان شرکت خصوصی مورد شناسایی قرار گیرند.

برای تبیین چگونگی این شرکت‌ها نیز در چهار شاخصه منشأ پیدایش، هدف، عامل اراده و مقررات حاکم باید گفت که این شرکت‌ها اصولاً و در غالب موارد توسط اشخاص حقوق خصوصی با اهداف انتفاعی و کسب منافع مادی به وجود می‌آیند و عنصر اصلی تشکیل و اراده این شرکت‌ها، انگیزه فردی و اراده آزاد افراد است و بر همین اساس این شرکت‌ها اصولاً تابع مقررات حقوق خصوصی که عمدتاً قانون تجارت و مدنی را شامل می‌شود، هستند (موسی‌زاده، ۱۳۷۷، ص ۷۱).

۲-۱. مفهوم وابستگی

مفهوم وابستگی، از مفاهیمی است که می‌توان آن را یکی از عناصر اصلی تعریف

ماهیت شرکت های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی دانست از این جهت که این شرکت ها تلویحاً توسط قانون به اعتبار مفهوم وابستگی مورد تعیین ماهیت و شناسایی قرار گرفته است.

در باب معنای اصطلاحی شرکت های وابسته می توان اشاره کرد که هیأت وزیران به موجب تصویب نامه شماره ۲۳۷۰۸/ت/۲۴۵۳۷ هـ مورخ ۸۰/۵/۲۰ شرکت تابعه و وابسته را چنین تعریف نموده است: «شرکت وابسته و تابعه یک دستگاه اجرایی جز در مواردی که ترتیب دیگری مقرر شده باشد به شرکتهای اطلاق می گردد که بیش از ۵۰ درصد سرمایه یا سهام آن متعلق به دستگاه اجرایی مربوط باشد».

همان گونه که از ظاهر این تعریف مشخص است، تعریف صحیح و دقیق به معنای منطقی ارائه نشده است، زیرا: اولاً. شرکت تابعه و وابسته به یک معنا و مفهوم بیان شده است، به عبارت دیگر با این تعریف شرکت تابعه و وابسته با یکدیگر تفاوتی ندارند، ثانیاً. با این تعریف احکام و مقرراتی که برای انواع مختلف شرکت ها وجود دارد دچار اشکال خواهد شد، به سبب اینکه طبق آنچه بیان شد، تعریفی قانونی از شرکت های تابعه و وابسته در اختیار نیست، ولی در بسیاری از مقررات، احکام خاصی برای شرکت های تابعه یا شرکت های وابسته یا هر دو نوع وضع شده است.

با توجه به اشکالات مذکور، مصوبه مورخ ۸۰/۵/۲۰ هیأت وزیران مدت زیادی دوام نیافت و به موجب رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره هـ/۱۷۲/۸۱ مورخ ۸۲/۱۲/۱۷ با این استدلال که تعریف شرکت های دولتی و تعیین مشخصات قانونی آنها و اینکه تعیین و احصای خصوصیات ممیزه واحدهای دولتی و تابعه یا وابسته به آنها متضمن توجه آثار حقوقی خاص به واحدهای مذکور است و در نتیجه وضع مقررات در جهت تعیین خصوصیات و ضوابط شرکت های تابعه و وابسته دولتی اختصاص به مقنن دارد، مصوبه هیأت وزیران ابطال شد و در حال حاضر مصوبه یاد شده باطل بوده و قابلیت استناد و استفاده ندارد.^۳

علاوه بر تعریف مذکور از شرکت های وابسته در تصویب نامه هیأت وزیران، در قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۰ نیز مفهوم وابستگی مورد اشاره قرار گرفته است. بند (۱۹) این قانون مقرر می دارد: «هر شرکتهای که قسمتی از سهام آن متعلق به شرکت ملی نفت ایران یا سهام آن متعلق به شرکت متعلق به شرکت ملی نفت ایران باشد،

شرکت وابسته می‌باشد». استفاده از اصطلاح شرکت وابسته با عنایت به ملاک مالکیت سهام مورد استفاده قرار می‌گیرد. این در حالی است که برای تشخیص ماهیت شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی می‌بایست، مرز میان شرکت‌های وابسته، شرکت‌های تابعه و فرعی را مورد شناسایی قرار داد که البته ناظر به هیچ‌یک از انواع مفهوم وابسته و تابعه، تعریف مصرح قانونی در دست نیست و این خود سرآغازی بر ابهام قانونی در تعریف شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی خواهد بود.

۱-۳. ماهیت مؤسسات عمومی غیردولتی

طبق ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، مؤسسات و نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

با توجه به مستندات قانونی می‌توان گفت که این نهاد حقوقی در منشأ ایجاد می‌بایست به موجب قانون مصوب مجلس ایجاد گردد. یعنی به موجب قانون به معنای اخص و در صورتی که برخی از مؤسسات با کارویژه‌های عمومی و دارا بودن سایر ویژگی‌های مؤسسات عمومی غیردولتی توسط نهادهای دیگری نظیر دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی و... ایجاد گردند، قاعدتاً تحت این عنوان شناخته نمی‌شوند (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹، ص ۱۲).

از ویژگی‌های ماهوی این نهاد که مبتنی بر هدف آن قابل تعریف است، عهده‌دار بودن وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارند و از طرف دیگر در پی مقاصد انتفاعی نیست. اما آنچه که موجب شده این نهاد «غیردولتی» نامیده شود، اولاً. مسئله بودجه این نهادهاست که بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه نهاد عمومی غیردولتی از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد (عباسی، ۱۳۸۹، ص ۶۶)، ثانیاً. انفکاک سازمانی این مؤسسات از قوای حاکمه یا سایر ارکان حاکمیتی می‌باشد (یازرلو، ۱۳۷۹، ص ۸۸) بدین معنی که این مؤسسات از لحاظ سازمانی زیرمجموعه مراجع مذکور قرار نمی‌گیرند و مقامات و کارکنان آن‌ها خارج از سلسله مراتب اداری موجود در قوای حاکمه و سایر نهادهای

حاکمیتی قرار دارند (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹، ص ۱۵). علاوه بر این، به تصریح قانون، وضعیت حقوقی مؤسسات عمومی غیردولتی هم مانند شرکت و مؤسسه دولتی، دارای استقلال حقوقی و شخصیت حقوقی مستقل از دولت می‌باشد. اثر این استقلال حقوقی، استقلال در تصمیم‌گیری، انجام عمل حقوقی و داشتن مسئولیت است (موسی‌زاده، ۱۳۹۱، ص ۲۲۴). تا جایی که این مؤسسات از لحاظ سلسله مراتب اداری تابع دولت نمی‌باشند بلکه تحت نظارت آن‌ها هستند (ابوالحمد، ۱۳۸۸، ص ۲۷۰).

با توجه به مفهوم‌شناسی صورت گرفته، اینک نوبت به بررسی فرآیندهای شکل‌گیری و تأسیس ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی با تکیه بر مواد و مستندات قانونی است که در ادامه مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

۲. مستندات قانونی ماهیت شرکت‌های وابسته

طبق معیاری که قانون‌گذار در مورد شرکت‌های وابسته ارائه داده است، شکل‌گیری این ماهیت حقوقی از دو طریق قابل فرض می‌باشد. با توجه به فحوای تبصره (۱) ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، اولین راه جهت تأسیس و شکل‌گیری شرکت‌های وابسته آن است که 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. تعیین ماهیت این‌گونه شرکت‌ها با توجه به صراحت قانونی در باب وابستگی ماهوی آن‌ها، تقریباً مشخص و مبرهن است. به بیان دیگر به واسطه وابستگی ماهوی این‌گونه تأسیسات به مؤسسات عمومی غیردولتی، این شرکت‌ها می‌تواند در حکم شرکت‌های دولتی مورد شناسایی قرار گیرد که البته این گزاره نیز خالی از چالش و ابهام حقوقی نیست. اما راه دوم تأسیس ماهیت شرکت‌های وابسته، تغییر ماهوی شرکت‌ها در بستر نوعی فرآیند حقوقی مانند فرآیند خصوصی‌سازی است.

در نظام حقوقی ایران، فرآیند خصوصی‌سازی ذیل اصل (۴۴) قانون اساسی مورد پذیرش قرار گرفته است که به تبع آن به موجب تصویب قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، فرآیند خصوصی‌سازی نسبت به شرکت‌ها و مؤسسات دولتی صورت پذیرفته است. آنچه که از ظاهر مفهوم خصوصی‌سازی و مواد قانونی همچون ماده (۳۱) قانونی اجرایی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و تبصره (۱) ماده (۲۱) قانون مدیریت

خدمات کشوری قابل برداشت می‌باشد، آن است که شرکت‌های دولتی با اعمال این فرایند، تغییر ماهیت داده و تبدیل به شرکت‌های خصوصی می‌شوند. طبق این مواد، نتیجه قطعی ماهیت شرکت‌های وابسته، غیردولتی بودن آنهاست و این در حالی است که شرکت‌ها و مستخدمین آنها ناگزیر می‌بایست تابع یکی از دو نوع قوانین و مقررات دولتی یا خصوصی باشند و بنابر انقطاع و منتفی شدن ماهیت و مقررات دولتی حاکم بر مستخدمین و شرکت‌ها، می‌تواند رهنمون باشد بر اینکه این شرکت‌ها خصوصی هستند و لذا قوانین و مقررات بخش خصوصی از جمله قانون تجارت و کار بر آنها حاکم باشد. در تأیید همین نتیجه حقوقی، تبصره (۱) ماده (۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری بیان می‌دارد که «در صورت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به نحوی که شرکت مذکور غیردولتی شود، قوانین و مقررات قانون کار بر کارمندان شرکت واگذار شده اعمال می‌گردد و این افراد، کارمندان کارفرمای جدید محسوب می‌شوند و در صورت تمایل می‌توانند کماکان تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باقی بمانند».

در مقابل مفاد مواد مذکور، دسته دوم مواد قانونی که برداشت دیگری که از ماهیت این شرکت‌ها را به دست می‌دهد، عنوان «واحدهای دولتی» مقرر در بند (۱) قسمت الف ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان است که دلالت بر ماهیت دولتی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی دارد و دیوان عدالت اداری نیز در برخی از آراء خود، چنین برداشتی را منعکس نموده و رأی صادر کرده است. البته این ماده مربوط به صلاحیت دیوان عدالت اداری است اما با توجه به اینکه تعیین صلاحیت فرع بر تعیین ماهیت می‌باشد، می‌توان نتیجه گرفت که نگاه قانون‌گذار به مواردی که در بند (۱) قسمت الف ماده (۱۰) اشاره نموده، نگاهی دولتی است. اما نکته قابل توجهی که این استناد قانونی را از چارچوب بحث شرکت‌های وابسته خارج می‌کند، این است که در این ماده، گزاره‌های «واحدهای دولتی» و «مؤسسات وابسته به آنها» مدنظر قرار گرفته و اشاره‌ای به شرکت‌های وابسته ندارد و به نظر می‌رسد که مفهوم حقوقی «مؤسسه» با «شرکت» تفاوت‌های واضح و مشخصی دارد که در ادامه مورد تحلیل قرار می‌گیرد. بنابراین در تعیین ماهیت شرکت‌های وابسته نمی‌توان به این نص قانونی استناد نمود.

گذشته از این مواد قانونی که به صورت تلویحی سعی در تبیین اطراف موضوع شرکت‌های وابسته داشته اما تقریباً می‌توان گفت که دسته سوم از نصوص قانونی که

مستقیماً نسبت به ماهیت و تعریف شرکت‌های وابسته پرداخته است، بند الف ماده (۵) قانون اساسنامه شرکت نفت است که بیان می‌دارد: «منظور از شرکت وابسته مذکور در این اساسنامه هر شرکتی است که قسمتی از سهام آن متعلق به شرکت ملی نفت ایران یا شرکت‌های فرعی آن باشد».

مطابق مفاد این قانون، معیار شکل‌گیری و شناخت شرکت وابسته، مالکیت سهام می‌باشد. البته این تعریف قانونی ارائه شده نیز گرچه یک قدم نسبت به موضع پیشتر آمده اما باز هم نمی‌تواند ملاک عمل و تحلیل در تعیین ماهیت شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی قرار گیرد، چراکه اولاً. این عبارت قانون، متناظر به شرکت ملی نفت مورد بیان قرار گرفته و اصولاً نمی‌توان از آن برداشت عمومی کرد و آن را ملاک عمل برای دیگر بخش‌های حقوقی قرار داد. ثانیاً. حتی اگر این تعریف را به عنوان یک الگو بپذیریم، نسبت مفهومی این تعریف با تعریف ماهیت شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی متفاوت است، چراکه شرکت ملی نفت یک شرکت دولتی قلمداد می‌شود و لذا تعریف ارائه شده در این قانون، تعریف شرکت‌های وابسته به شرکت دولتی است و شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی را در بر نمی‌گیرد.

بنابراین با توجه به مستندات قانونی مذکور، نمی‌توان تعریف مشخصی از ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی به دست آورد. از این جهت ضروری است تا این موضوع را در بستر دیگر منابع حقوقی از جمله رویه‌های قضایی دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار داد.

۳. ماهیت شرکت‌های وابسته در رویه قضایی

دیوان عدالت اداری به موجب اصل (۱۷۳) قانون اساسی، موظف به رسیدگی نسبت به واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی است. همچنین تصمیمات و آراء صادره دیوان عدالت اداری به مثابه یکی از عالی‌ترین مراجع قضایی کشور، از اعتبار و محوریت خاصی در میان آراء صادر از مراجع قضایی کشور برخوردار است و در بسیاری از موارد ارجاع پرونده‌ها به هیأت عمومی دیوان منتج به رویه‌های قضایی می‌شود که یکی از منابع اصلی حقوق نیز می‌باشد.

دیوان عدالت در رابطه با ماهیت شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی

اقدام به صدور آراء متعارضی در این خصوص نموده است. به صورتی که برخی دیوان را صالح به رسیدگی تلقی نموده و برخی نیز دیوان را صالح به رسیدگی ندانسته و قرار عدم صلاحیت صادر نموده است. صدور آراء متعارض نسبت به تعیین صلاحیت حکایت‌گر آن است که شعب دیوان برداشت‌های متفاوت و متعارضی در خصوص ماهیت شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی دارند، چراکه تشخیص صلاحیت مؤخر بر تعیین ماهیت می‌باشد. بدین توضیح که مراجع قضایی و نظارتی، مطابق با دایره شمول صلاحیتی که قانون برای آن‌ها مقرر داشته، می‌بایست ابتدا ماهیت حقوقی متناظر با موضوع مدنظر را تشخیص داده و در صورت ورود موضوع به دایره صلاحیت خود اقدام نمایند و نیز در صورتی که ماهیت موضوع خارج از دایره صلاحیت باشد، آن را رد نموده و به مرجع صالح ارجاع می‌دهد. لذا می‌توان گفت که معیار اصلی و ابتدایی برای تصمیم‌گیری و نظارت مراجع تشخیص ماهیت می‌باشد.

در همین راستا در ادامه نوشتار تصمیمات شعب و هیأت عمومی دیوان که متناظر با شرکت‌های وابسته بوده مورد بررسی قرار می‌گیرد. این آراء که بیانگر دو رویکرد می‌باشد، برخی دلالت بر دولتی بودن ماهیت شرکت‌های وابسته و برخی دلالت بر خصوصی بودن این شرکت‌ها دارد.

۳-۱. آراء مبتنی بر دولتی بودن شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی

بخشی از آراء صادره دیوان عدالت اداری نظر بر دولتی بودن شرکت‌های وابسته دارد، چراکه به واسطه تشخیص ماهیت و نوع استنباطی که از شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی صورت گرفته، شعب و هیأت عمومی دیوان؛ خود را صالح رسیدگی به دعاوی راجع به این‌گونه شرکت‌ها دانسته و نسبت به آن دعاوی تصمیم‌گیری نموده است. بر این اساس به عنوان نمونه تعدادی از آراء دیوان و معیارهایی که بر اساس آن، رأی به دولتی بودن شرکت‌های وابسته صادر نموده بررسی می‌گردد.

۳-۱-۱. تعلق بیش از ۵۰ درصد سهام بنیاد موتور ایران به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی

هیأت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۱۴۶ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۲۹، بنیاد مستضعفان و جانبازان

انقلاب اسلامی را در زمره نهادهای انقلابی (واحدهای دولتی) تلقی نموده و به تبع آن از آنجایی که تمام یا بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه «شرکت ایران مارکو - بنیاد موتور» متعلق به بنیاد می‌باشد، شرکت‌های وابسته به بنیاد را شرکت دولتی به شمار آورده است. این در حالی است که اولاً دادنامه شماره ۱۴۶ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۲۹ هیأت عمومی دیوان بعد از تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی صادر شده و به موجب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی در زمره مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شود. از این رو اولاً، این تلقی که بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی در زمره نهادهای انقلابی (واحدهای دولتی) است اشتباه است، ثانیاً، برای اینکه شرکت‌های تابعه بنیاد مستضعفان در زمره اشخاص حقوقی حقوق 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 و از سوی با عنایت به تعریف شرکت دولتی در ماده (۴) قانون محاسبات عمومی نیز نمی‌توان به عنوان شرکت دولتی به شمار آورد، زیرا در این ماده شرکتی، شرکت دولتی محسوب می‌شود که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه، مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به آنها باشد. گذشته از آن باتوجه به تبصره (۱) ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز نمی‌توان شرکت‌های وابسته به بنیاد مستضعفان را مؤسسه عمومی غیردولتی دانست (انصاری و راجی، ۱۳۸۸، ص ۶۵).

۳-۱-۲. تعلق اکثریت سهام شرکت کارخانجات لوازم خانگی پارس به سازمان تأمین اجتماعی

هیأت عمومی دیوان در دادنامه^۵ شماره ۱۶۸/۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۰ شرکت کارخانجات لوازم خانگی پارس را که اکثریت سهام و سرمایه آن متعلق به سازمان تأمین اجتماعی می‌باشد، را شرکت دولتی تلقی نموده و مقرر داشته که اطلاق شرکت تجاری خصوصی به آن موقعیت قانونی ندارد. بنابراین رسیدگی به دعاوی آن شرکت به طرفیت اشخاص در شعب دیوان موافق صلاحیت اختصاصی دیوان در رسیدگی به دعاوی مردم نیست. در این رأی هیأت عمومی دیوان هم مشاهده می‌گردد که علی‌رغم اینکه شرکت

کارخانجات لوازم خانگی پارس اکثریت سهام و سرمایه خود را به سازمان تأمین اجتماعی واگذار نموده و بعد از واگذاری، شرکت وابسته به مؤسسه عمومی غیردولتی (سازمان تأمین اجتماعی) قلمداد می‌گردد اما مشاهده می‌کنیم که هیأت عمومی دیوان، این شرکت را شرکت دولتی تلقی نموده است.

با توجه به دو رأی مذکور می‌توان گفت، آرایی که توسط دیوان عدالت اداری، مبنی بر دولتی بودن شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی صادر شده، بر مبنای برداشت دیوان از بند (۱) قسمت الف ماده (۱۰) قانون دیوان می‌باشد که در این بند دیوان خود را صالح به رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات «واحدهای دولتی» دانسته است. مصادیقی که در این بند به عنوان واحد دولتی با گزاره «اعم از» تصریح شده عبارت است از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، تشکیلات و نهادهای انقلاب و مؤسسات وابسته به آنها. اما شایان ذکر است که برخی از نهادها از جمله شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی که به موجب قانون دیوان به عنوان واحد دولتی قلمداد شده، بر اساس «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی می‌گردد. از این رو این پرسش قابل طرح است که آیا مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی طبق ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان تحت عنوان واحدهای دولتی قرار می‌گیرند؟

پاسخ به سؤال مذکور در گرو مشخص شدن مفهوم «دولت» می‌باشد. در رابطه با مفهوم دولت دو برداشت متفاوت وجود دارد. برداشت اول قائل به نظریه حصر مفهوم دولت به قوه مجریه است و برداشت دوم قائل به نظریه گسترش مفهوم دولت به تمام سازمان‌های اداری و عمومی است.

اما آنچه که به موجب قانون حاکم است نظر تفسیری شورای نگهبان است که تعبیر «دولتی» در اصل (۱۷۰) قانون اساسی را به قوه مجریه منحصر نموده است. این در حالی است که ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در یک تعریف گسترده از دستگاه‌های اجرایی، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک

مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی را دستگاه اجرایی قلمداد نموده است. فلذا طبق تعریف مذکور از دستگاه اجرایی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز به گونه‌ای در چارچوب مفهوم ارائه شده از قوه مجریه قرار می‌گیرند. اما به نظر می‌رسد که برداشت شورای نگهبان از قوه مجریه برداشتی مضیق بوده و با مفهوم مذکور در قانون متفاوت باشد. چرا که از سویی شورای مزبور، ماده (۱۳) پیش‌نویس را به دلیل در بر گرفتن مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مغایر با اصل (۱۷۳) قانون اساسی قلمداد نموده است و از سوی دیگر شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی را از مصادیق واحدهای دولتی می‌شناسد. به نظر می‌رسد شورای نگهبان با توجه به کارکرد و اینکه تأسیس و اداره شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی از حوزه فعالیت افراد عادی خارج بوده و به حکم قانون تشکیل و زیر نظر وزارت کشور (در خصوص شهرداری‌ها) و یا مقامات دیگر قوه مرکزی (نظیر مقام معظم رهبری و رئیس جمهور) می‌باشند، در ردیف سایر واحدهای دولتی قلمداد نموده است. اما آنچه که قابل تأمل می‌باشد این است که این امر نسبت به سایر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز صادق می‌باشد. چرا که اصولاً اداره و تأسیس تمام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به موجب قانون بوده و تحت نظارت مقامات قوه مرکزی به ارائه خدمات عمومی می‌پردازند (رستمی و پوراردکانی، ۱۳۹۲، ص ۴۲).

به نظر می‌رسد عامل دیگری که دست‌مایه توجیه «دولتی» بودن این نهادها توسط دیوان عدالت اداری قرار گرفته، گسترش دایره صلاحیت رسیدگی دیوان به دعاوی ناظر به این نهادها می‌باشد. با این توضیح که دیوان در اقدام خود نسبت به صالح دانستن خویش در رسیدگی به دعاوی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی در پی تبیین گستردگی صلاحیت خود بوده نه تبیین ماهوی این شرکت‌ها. حتی اگر انگیزه دیوان را از صالح دانستن خود، تبیین دولتی بودن ماهیت این شرکت‌ها بدانیم، این نقد وارد است که اولاً. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان که مبنای عمل دیوان در تشخیص دولتی بودن این شرکت‌ها قرار گرفته، نوعی قانون شکلی است که در مقام تعریف حقوقی و تعیین ماهیت از نهادها نبوده و ثانیاً. قانون‌گذار در این قانون به دنبال تعیین دایره صلاحیت و عملکرد دیوان بوده و لذا نمی‌توان با تنقیح مناط از مفاد این قانون آن را به کل نظام حقوقی کشور تعمیم داد. بنابراین دولتی تلقی نمودن این شرکت‌ها توسط دیوان نمی‌تواند مبنایی برای تعیین ماهیت این تأسیسات حقوقی قرار گیرد.

۳-۲. آراء مبتنی بر خصوصی بودن شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی روی دیگر سکه، آرایسی است که دیوان عدالت اداری در آن به خصوصی بودن شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی را پذیرفته است. این نحوه استنباط از آرای برداشت می‌شود که دیوان خود را صالح رسیدگی نمی‌داند، زیرا تعیین ماهیت فرع بر رسیدگی و تعیین صلاحیت است و از آنجایی که دیوان، ماهیت شرکت‌های وابسته را خصوصی دانسته، پس خود را صالح رسیدگی به دعوی متناظر با شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی نمی‌داند. بر این اساس به عنوان نمونه نیز تعدادی از آراء دیوان و معیارهای که بر اساس آن، رأی به خصوصی بودن شرکت‌های وابسته صادر نموده بررسی می‌گردد.

۳-۲-۱. تعلق بیش از ۵۰ درصد سهام شرکت ایران مارکو به بنیاد مستضعفان و جانبازان

به عنوان مثال در دادنامه مورخ ۱۳۶۹/۳/۲۸ شعبه هفتم دیوان عدالت اداری^۶، به شکایت «شرکت ایران مارکو» که وابسته به بنیاد مستضعفان و جانبازان بوده رسیدگی نموده و خود را صالح در رسیدگی تشخیص داده است. چراکه مستند به رأی وحدت رویه ۳۷-۳۹-۳۸ مورخ ۶۷/۷/۱۰ مراد از اشخاص حقوقی، اشخاص حقوقی خصوصی است که صلاحیت طرح دعوا به عنوان خوانده را در دیوان عدالت اداری برخوردار است.

۳-۲-۲. تعلق بیش از ۵۰ درصد سهام شرکت ذوب آهن اصفهان به سازمان تأمین اجتماعی

شعبه چهارم دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده شماره ۹۱۰۹۹۸۰۹۰۰۰۹۱۴۵۹ با موضوع دادخواست آقای (م.خ) به طرفیت شرکت سهامی ذوب آهن اصفهان و به خواسته مطالبه مابه‌التفاوت اضافه حقوق سال ۱۳۸۲، به موجب دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۴۰۱۳۲۰-۱۳۹۲/۵/۲۷، شرکت سهامی ذوب آهن اصفهان که ۵۶ درصد سهام این شرکت به سازمان تأمین اجتماعی منتقل شده و شرکت وابسته به سازمان تأمین اجتماعی که مؤسسه عمومی غیردولتی به شمار می‌آید را شرکت خصوصی و غیردولتی تلقی نموده است.^۷

رای صادر شده با توجه به اینکه شرکت وابسته به سازمان تأمین اجتماعی را شرکت خصوصی و غیردولتی تلقی نموده صحیح است. چراکه با توجه به واگذاری بیش از ۵۰ درصد از سهام شرکت‌های ذوب آهن اصفهان به عنوان شرکت دولتی به مؤسسات عمومی غیردولتی (سازمان تأمین اجتماعی)، از یکسو مطابق ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری ماهیت این شرکت‌ها دیگر دولتی نبوده و از سوی دیگر به واسطه آنکه هدف از تأسیس آنها نیز تجاری و انتفاعی بوده و در قالب شرکت فعالیت می‌نمایند، مطابق صدر و تبصره قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، نمی‌توان آنها را مشمول مقررات این نهادها قلمداد نمود و طبیعتاً باید به‌عنوان یک شرکت تجاری مشمول مقررات قانون تجارت و سایر مقررات ناظر به بخش خصوصی به شمار آورد.

۴. وضعیت موجود ماهیت شرکت‌های وابسته؛ ماهیتی مشابه ماهیت شرکت‌های خصوصی

پس از بررسی مستندات قانونی و رویه‌های قضایی متناظر با موضوع شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی، داده‌های مختلف و در برخی موارد متعارضی در این زمینه به دست آمده که به شرح ذیل قابل تحلیل و بررسی است. اما پیش از آن با توجه به تفصیلی که بیان شد، باید دانست که متناظر با تبیین ماهیت این شرکت‌ها دو نوع تحلیل قابل ارائه خواهد بود. اولین سطح از تحلیل، تبیین این مسئله است که این شرکت‌ها در بستر قانون و رویه قضایی دارای چه ماهیتی هستند و چگونه مورد تعریف و تبیین قرار گرفته‌اند. سطح دوم که به نوعی فراتحلیل نسبت به موضوع مذکور می‌باشد بیانگر این مطلب خواهد بود که با توجه به کارکردها و ساختار این گونه شرکت‌ها، چه ماهیتی باید برای آن تصور نمود و چه بستر ماهوی برای آن در قانون ترسیم نمود.

در اولین سطح از تحلیل ماهوی این شرکت‌ها، پس از مشخص شدن آنکه در خصوص ماهیت شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی صراحتاً در قانون تعیین تکلیف نشده است و به صورت تلویحی نیز رویکردهای متفاوت قانونی نسبت به ماهیت این شرکت‌ها وجود دارد و علاوه بر آن، در رویه قضایی دیوان عدالت اداری نیز آراء متشنت و متعارضی که در خصوص ماهیت شرکت‌های وابسته مشاهده می‌شود، می‌توان در باب ماهیت حقوقی این شرکت‌ها چنین استنباط نمود که از یکسو بر اساس ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری و تعریفی که قانون‌گذار از شرکت‌های دولتی

نموده، شرکت‌های وابسته به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را نمی‌توان شرکت دولتی به شمار آورد، زیرا در این ماده شرکتی، شرکتی دولتی محسوب می‌شود که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه، مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به آنها باشد و از سوی دیگر این شرکت‌ها نیز از ماهیتی مشابه ماهیت مؤسسات عمومی غیردولتی برخوردار نیستند؛ چراکه در تبصره (۱) ماده واحده قانون «فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» نیز مقرر شده که مؤسسات وابسته به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، مؤسساتی هستند که ماهیتی غیر از ماهیت شرکت داشته باشند و دارای مقاصد غیرتجاری و غیرانتفاعی باشند و توسط یک یا چند مؤسسه عمومی غیردولتی تأسیس شده باشند، بنابراین اگر تأسیس حقوقی وابسته به نهاد عمومی غیردولتی، شرکت بوده و هدف از تأسیس آن نیز تجاری و انتفاعی باشد، نمی‌توان آن را مشمول مقررات نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی قلمداد نمود پس طبیعتاً باید آن را به‌عنوان یک شرکت تجاری مشمول مقررات قانون تجارت و سایر مقررات ناظر به بخش خصوصی دانست. تنها مؤسساتی را که در قالب شرکت و انتفاعی نبوده و وابسته به نهاد و مؤسسه عمومی غیردولتی باشد، می‌تواند ملحق به این مؤسسات و نهادها نمود و احکام «مؤسسه عمومی غیردولتی» را بر آن‌ها بار کرد (انصاری و راجی، ۱۳۸۸، ص ۲۶).

بر اساس نکات مذکور آنچه که به عنوان نتیجه و پایه اصلی اشکال موجود در تبیین وضعیت حقوقی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی می‌توان بیان نمود، آن است که ماهیت شرکت‌های دولتی در بیان قانونگذار به دقت مورد شناسایی قرار نگرفته و به همین جهت سایر شرکت‌ها و تأسیسات حقوقی که دارای کارکردی، مشابه کارکرد شرکت‌های دولتی می‌باشد را در بر نمی‌گیرد. به علاوه آنکه ماهیت حقوقی مؤسسات عمومی غیردولتی نیز به طور دقیق مورد شناسایی قانونی قرار نگرفته به گونه‌ای که سایر اقسام وابسته به خود را شامل نمی‌شود. در نتیجه می‌توان گفت که وجود ابهام در تحلیل وضعیت این شرکت‌ها، ناشی از وجود ابهام در نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های دولتی و همچنین ماهیت و نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات عمومی غیردولتی می‌باشد که لازمه تبیین درست ماهیت شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی، رفع ابهام از نهادهای مذکور و شناسایی دقیق آنها در قالب بیان قانونگذار خواهد بود.

۵. وضعیت مطلوب ماهیت شرکت‌های وابسته؛ ماهیتی مشابه ماهیت شرکت دولتی

در نگاهی عمیق‌تر و سطح دوم تحلیل ماهوی شرکت‌ها، مسئله مهم و اصلی که وجود دارد این است که با توجه به اینکه شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی از کارکردهای خاصی برخوردار است آیا محسوب نمودن شرکت‌های مذکور تحت قواعد شرکت‌های خصوصی صحیح به نظر می‌رسد؟ آیا می‌توان احکامی را که بر شرکت‌های خصوصی بار می‌شود، بر شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی حمل نمود و یا اینکه با توجه به کارکردهای شرکت‌های دولتی می‌توان چنین برداشت نمود که شرکت‌های وابسته مشابهت و قرابت بیشتری به شرکت‌های دولتی دارد و لازم است که با تجدیدنظر در تعریف مقنن از شرکت‌های دولتی دایره شمول شرکت‌های دولتی را گسترده نمود.

در پاسخ گفتنی است که اگرچه طبق تعریف قانون‌گذار نمی‌توان شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی را در عداد شرکت‌های دولتی قلمداد نمود اما این شرکت‌ها از لحاظ ساختار و کارکرد به گونه‌ای تنظیم شده که از لحاظ ساختاری و کارکردی به شرکت‌های دولتی مشابهت و قرابت بیشتری دارد. با این توضیح که شرکت‌های وابسته هم مانند شرکت‌ها دولتی از لحاظ عنصر سازمانی یک بنگاه و واحد اقتصادی است و دارای ارکان یک شرکت بازرگانی مانند مجمع عمومی، هیأت مدیره، مدیرعامل و بازرس می‌باشد همچنین از لحاظ منشأ ایجاد، شکل‌گیری این شرکت‌ها منوط به حضور اشخاص عمومی است و در فرایند تشکیل آنها مؤسسات عمومی غیردولتی به عنوان اشخاص عمومی نقش اساسی دارند. علاوه بر این از جهت وضعیت حقوقی نیز این شرکت‌ها دارای استقلال حقوقی یا شخصیت حقوقی مستقلی هستند و برای انجام بخشی از امور عمومی از جنس تصدی‌گری دولت که خدمات صنعتی و بازرگانی مانند تولید یا مبادله کالاها و خدمات را در بر می‌گیرد، ایجاد می‌شوند. همچنین در برخی از موارد اساسنامه این شرکت‌ها به گونه‌ای تعبیه شده که قوانین حوزه حقوق عمومی از جمله قانون مدیریت خدمات کشور بر آن حاکم است.

این در حالی است که با توجه به آنکه شرکت‌های خصوصی دارای ساختار و کارکردهای خاصی هستند که با ساختار و کارکرد شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی

غیردولتی متفاوت است، از جمله اینکه؛ این شرکت‌ها در غالب موارد توسط اشخاص حقوق خصوصی با اهداف انتفاعی و کسب منافع مادی شخصی به وجود می‌آیند و عنصر اصلی تشکیل و اراده این شرکت‌ها، انگیزه فردی و اراده آزاد افراد است و بر همین اساس این شرکت‌ها اصولاً تابع مقررات حقوق خصوصی هستند. بنابراین نمی‌توان احکام خصوصی را بر شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی حمل نمود.

از این رو می‌توان دو پیشنهاد در حوزه تقنین ارائه نمود؛ اولاً. اینکه در تعریف قانونی از شرکت‌های دولتی تجدیدنظر صورت بگیرد و نسبت به این شرکت‌ها بازتعریفی صورت بگیرد؛ به گونه‌ای که دایره شمول شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی را نیز فرا گیرد. ثانیاً. در نتیجه تفصیل بیان شده از وضعیت حقوقی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی به نظر می‌رسد که به منظور دستیابی به اهداف مورد نظر در خصوص ایجاد این شرکت‌ها و ساماندهی آنها، تعیین یک قانون عام در زمینه نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های وابسته که در عین توجه به فلسفه و تفاوت این نهادها از یکدیگر و خصوصیات ذاتی هر یک به ارائه ضوابطی دقیق و عینی در خصوص امور این شرکت‌ها پردازد و به گونه‌ای تعیین‌کننده جمیع موازین و اصول حاکم بر این شرکت‌ها چه در زمینه تشکیل، صلاحیت‌ها، سازماندهی، امور استخدامی، قراردادی، مالی و سازوکار نظارت بر این شرکت‌ها باشد، ضروری است.

نتیجه‌گیری

با شکل‌گیری مؤسسات عمومی غیردولتی در ایران و به رسمیت شناختن آن در سال ۱۳۶۶ به تدریج اقتضانات حقوقی جدیدی متناظر با آن شکل گرفت که یکی از آنها، شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی بوده است. این شرکت‌ها که از طریق فرایند خصوصی‌سازی و نیز تأسیس بدوی آنها توسط مؤسسات عمومی غیردولتی به وجود می‌آیند به عنوان امری جدید در حوزه تقنین محسوب شده و پیشینه تقنینی مشخصی برای آن تعیین نشده است. بنابراین طبق فحوصی که از موضوع شرکت‌های وابسته در این نوشتار حاصل آمد آن است که ابتدا تعریف مفهومی اجزای تشکیل‌دهنده مفهومی شرکت‌های وابسته ارائه شد که طی آن مشخص شد، مفهوم وابستگی و به طور خاص شرکت وابسته در قانون تعریف مشخصی ندارد و مرز آن با مفاهیمی از جمله

شرکت تابعه، فرعی و... مشخص نشده است.

با توجه به این تفصیل تلاش برای تبیین ماهوی این شرکت‌ها با رجوع به منابع حقوق و به طور خاص با تأکید بر آراء صادره توسط دیوان عدالت اداری به عنوان رویه قضایی حاکم سامان یافت که در نتیجه آن عدم کفایت نص قانونی در این موضوع و نیز اختلاف رویه در دیوان عدالت اداری، نظرات مختلفی در باب ماهیت شرکت‌های وابسته به عنوان داده‌های اولیه نمایان شد.

از برآیند تحلیل نصوص قانونی موجود و مرتبط و همچنین رویه قضایی موجود، می‌توان نتیجه حاصله از تلاش برای تبیین ماهوی شرکت‌های وابسته را این‌گونه ارائه نمود که این شرکت‌ها با دلالت بر فرآیند ظاهری تغییرات ماهوی، از عداد شرکت‌های دولتی خارج شده و به واسطه عمومیت قوانین و مقررات حقوق خصوصی، می‌توان آن را تابع قواعد غیردولتی از جمله قانون تجارت و قانون کار دانست.

از طرف دیگر لازم به ذکر است که با تحلیل کارکرد و ساختار این شرکت‌ها که شباهت و قرابت بیشتری به شرکت‌های دولتی به نسبت شرکت‌های خصوصی دارند، می‌توان وضعیت مطلوب حقوقی این شرکت‌ها را در گرو دولتی بودن آن دانست که این امر خود نیاز به اصلاح قانون در تعریف شرکت‌های دولتی و مقتضیات متناظر با آن دارد تا شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی و تأسیسات حقوقی که کارکردی مشابه کارکرد شرکت‌های دولتی دارند را در بر بگیرد.

یادداشت‌ها

۱. به موجب مواد (۱۳) و (۱۴) و (۱۵)، قانون مدیریت خدمات کشوری؛ دولت امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی را از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و با نظارت خود انجام می‌دهد.
۲. اشخاص حقوقی به اعتبار هدف اصلی و وظایف و کارکردشان به دو گروه کلی قابل تقسیم‌اند: اشخاص حقوقی موضوع حقوق عمومی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی (انصاری، ۱۳۸۹، ص ۱۱۸).
۳. نظر به بند (ج) ماده یک قانون استخدام کشوری و ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور در باب تعریف شرکت‌های دولتی و تعیین مشخصات قانونی آن و اینکه تعیین و احصاء خصوصیات ممیزه واحدهای دولتی و تابعه یا وابسته به آنها متضمن توجه آثار حقوقی خاص به واحدهای مذکور است و در نتیجه وضع مقررات در جهت تعیین خصوصیات و ضوابط شرکت‌های تابعه و وابسته دولتی اختصاص به مقنن دارد، بنابراین تصویب‌نامه شماره ۲۳۷۰۸/ت ۲۴۵۳۷-هـ مورخ ۸۰/۵/۲۰ هیأت وزیران در زمینه تعریف

- شرکت وابسته و تابعه دستگاه‌های اجرائی و تعیین خصوصیات حقوقی آن‌ها خارج از حدود اختیارات فوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.
۴. نظر به اینکه 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.
۵. با توجه به ماده یک لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۵۸/۴/۲۸ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران مبنی بر این‌که سازمان تأمین اجتماعی وابسته به وزارت بهداشت و بهزیستی بوده و امور آن طبق اساس نامه‌ای که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد اداره خواهد شد. این سازمان یک مؤسسه دولتی است بنابراین شرکت خانه‌سازی ایران که در اجرای ماده ۷ لایحه قانونی مذکور تابع سازمان تأمین اجتماعی بوده و برابر ماده ۷ اساسنامه شرکت خانه‌سازی ایران مصوب ۱۳۶۰/۸/۲۰ هیأت وزیران تمام سرمایه شرکت متعلق به سازمان تأمین اجتماعی می‌باشد، شرکت دولتی محسوب و در نتیجه دادنامه شماره ۲۶۲-۲۷،۴،۶۹ شعبه شانزدهم دیوان عدالت اداری در حد مرقوم مورد تأیید قرار می‌گیرد.
۶. شعبه هفتم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۳۳۱/۶۸ موضوع شکایت شرکت ایران مارکو به طرفیت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به خواسته ابطال تصمیم مبنی بر مسدود کردن حساب ارزی به شرح دادنامه شماره ۱۵۲ مورخ ۶۹/۳/۲۸ حکم به ورود شکایت شاکی و ابطال تصمیمات اداره نظارت ارزی بانک مرکزی صادر نموده است.
۷. نظر به اینکه بر مبنای ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری صلاحیت دیوان احصاء و بر همین مبنا شکایت به طرفیت مؤسسات و مراجع غیردولتی در دیوان قابل طرح نیست و نظر به اینکه شرکت خوانده خصوصی و غیردولتی می‌باشد علی‌هذا با این وصف دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایت را نداشته و مستنداً به ماده ۴۸ از قانون مارالبیان قرار عدم صلاحیت به اعتبار صلاحیت رسیدگی هیأت تشخیص و حل اختلاف کار مستقر در اداره کار و رفاه تأمین اجتماعی اصفهان صادر و اعلام می‌دارد و مقرر است دفتر پرونده ضمن منگنه و شمارش به مرجع ذی صلاح ارسال گردد.

کتابنامه

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.
قانون دیوان محاسبات عمومی.
قانون مدیریت خدمات کشوری.
قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی.
قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.
رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (دادنامه شماره ۱۴۶ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۲۹).

- رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (دادنامه شماره ۱۶۸/۸۷ مورخ ۲۰/۳/۱۳۸۷).
- رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (دادنامه شماره مورخ ۱۳۶۹/۳/۲۸).
- رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۴۰۱۳۲۰ مورخ ۱۳۹۲/۵/۲۷).
- رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (دادنامه شماره هـ/۱۷۲/۸۱ مورخ ۱۷۲/۱۲/۱۷).
- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۸)، *حقوق اداری ایران*، تهران: توس.
- امینی، امرالله و امامی، مصطفی (۱۳۹۰)، «ساختار قانونی نظارت بر فعالیت شرکت‌های دولتی و واگذاری آن‌ها»، *فصلنامه حسابرس*، شماره ۵۵.
- انصاری، علی و راجی، سید محمدهادی (۱۳۸۸)، «نقد و بررسی رأی شماره ۱۴۶-۲۹/۱۱/۱۳۷۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به شکایات شرکت‌های وابسته به بنیاد جانبازان و مستضعفان»، *مجله تحقیقات حقوقی آزاد*، شماره ۴.
- انصاری، ولی‌الله (۱۳۸۹)، *کلیات حقوق اداری*، تهران: میزان.
- بابایی‌مهر، علی (۱۳۹۳)، *حقوق اداری ۲*، تهران: مجد.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۶) *ترمینولوژی حقوق*، تهران: انتشارات کتابخانه گنج دانش.
- حسینی پوراردکانی، سید مجتبی (۱۳۸۹)، *نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی*، تهران: انتشارات جنگل.
- رستمی، ولی و حسینی پوراردکانی، سید مجتبی (۱۳۹۲)، «نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، سال دوم، شماره ۳.
- رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)، *حقوق اداری (۱)*، تهران: میزان، چاپ اول.
- صفرکوپایه، کوروش (۱۳۹۵)، *حقوق تجارت؛ شرکت‌های تجاری در نظام حقوقی ایران*، تهران: جنگل.
- عباسی، بیژن (۱۳۸۹)، *حقوق اداری*، تهران: انتشارات دادگستر.
- غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۸۷)، «تحلیل شرکت‌های دولتی و تحولات آن با توجه به سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴»، *مجله حقوقی گواه*، شماره ۱۳.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، *حقوق اداری*، تهران: دادگستر.
- موسی‌زاده، رضا (۱۳۷۷)، *حقوق اداری ۱ و ۲*، تهران: میزان.
- معاونت پژوهش‌های اقتصادی مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴)، *آشنایی با بودجه شرکت‌های دولتی*، تهران.
- یازرلو، حجت‌الله (۱۳۷۹)، *نظام حقوقی مؤسسات عمومی*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی.

پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال هجدهم، شماره دوم (پیاپی ۴۶)، پاییز و زمستان ۱۳۹۶، صص ۹۷-۱۲۲