

## فَلَا تَبْغُوا الْهَوَىَٰ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه هیات عمومی

کلاس پرونده: ۹۷۰۳۹۹۳  
شماره پرونده: ۹۷۰۹۹۸۰۹۰۵۸۰۲۰۷۵  
دادنامه: ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۱۶۵  
تاریخ: ۱۳۹۷/۰۹/۲۹  
پیوست:

شماره پرونده: ۹۷۰۳۹۹۴ و ۹۷۰۳۹۹۳

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکیان: ۱- آقای سیدعباس حسینی نیک با وکالت آقای مرتضی عاشوری ۲- آقای فرهاد تیمورزاده نجار

موضوع شکایت و خواسته: ابطال تصمیم شماره ۶۰،۱۲۱۷۵۷، ۱۳۹۶، ۵، ۲۵- مرکز اصناف بازرگانان ایران و تبصره ۳ ماده ۶ آیین نامه اجرایی نحوه برگزاری انتخابات هیأت مدیره و بازرسان اتحادیه های صنفی

گردش کار: شاکیان به موجب دادخواست های جداگانه ابطال تصمیم شماره ۶۰، ۱۲۱۷۵۷، ۱۳۹۶، ۵، ۲۵- مرکز اصناف بازرگانان ایران و تبصره ۳ ماده ۶ آیین نامه اجرایی نحوه برگزاری انتخابات هیأت مدیره و بازرسان اتحادیه های صنفی را خوارستار شده اند و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده اند که:

الف- دادخواست آقای سیدعباس حسینی نیک با وکالت آقای مرتضی عاشوری

" بخش نخست - مختصر شرح ماقع

بر اساس تبصره ۱ ماده ۲۲ اصلاحی قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۹۲، ۸، ۸ اعضای هیأت مدیره اتحادیه ها نمی توانند بیش از دو دوره متوالی و یا چهار دوره متناوب در هیأت مدیره اتحادیه عضویت داشته باشند. برای اعمال این حکم قانونی تفسیری مغایر قانون ارائه شده است با این توضیح که افرادی مشمول این قانون می شوند که بعد از تصویب دو دوره متوالی یا چهار دوره متناوب در هیأت مدیره اتحادیه بوده اند. نه کسانی که قبل از آن عضویت داشته اند. به عبارتی بعد از تصویب قانون دو یا چهار دوره را مورد محاسبه قرار داده و عملاً از اعمال قانون جلوگیری شده است. مرکز اصناف و بازرگانان ایران به شرح نامه معترض عنه در پاسخ استعلام رئیس سازمان صنعت معدن تجارت استان تهران اعلام می دارد محدودیت های مندرج در تبصره ۱ ماده ۲۲ قانون نظام صنفی دال بر ممنوعیت عضویت بیش از دو دوره متوالی و چهار دوره متناوب در هیأت مدیره اتحادیه های صنفی، از اولین نوبت انتخابات برگزار شده اتحادیه بعد از لازم الاجرا شدن قانون مذکور (۱۳۹۲، ۸، ۸) محاسبه می گردد، بر اساس این تفسیر کسانی که قبل از تاریخ تصویب قانون (۱۳۹۲، ۸، ۸) چندین دوره عضو هیأت مدیره اتحادیه ها بوده اند همچنان می توانند در انتخابات هیأت مدیره اتحادیه ها شرکت کنند.

بخش دوم- دلیل و مستندات قانونی

۱- مستندات قانونی:

۱-۱- قانون اصلاح قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۹۲، ۸، ۸ به شرح ماده ۱۲ تبصره های ۱ و ۳ ماده ۲۲ قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۵۹، ۴، ۱۳ را اصلاح نمود. تبصره ۱- مدت مسئولیت اعضای هیأت مدیره اتحادیه ها از تاریخ انتخاب چهار سال تمام است اعضای هیأت مدیره با رأی مخفی و مستقیم اعضای اتحادیه انتخاب می شوند. اعضای مذکور نمی توانند بیش از ۲ دوره متوالی و یا ۴ دوره متناوب در هیأت مدیره اتحادیه عضویت داشته باشند.

۱-۲- تبصره ۳ ماده ۶ آیین نامه اجرایی نحوه برگزاری انتخابات هیأت مدیره و بازرسان اتحادیه های صنفی «موضوع تبصره ۳ ماده ۲۲ قانون نظام صنفی» «از زمان لازم الاجرا شدن قانون، عضویت افراد در هیأت مدیره بیش از ۲ دوره متوالی و ۴ دوره متناوب ممنوع می باشد»

۱-۳- ماده ۴ قانون مدنی اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد. مگر اینکه در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شود.

دلایل ابطال

۱- خروج از اختیارات و صلاحیت، در تفسیر تبصره ۱ ماده ۲۲ اصلاح قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۹۲:

۱-۱- مرکز اصناف و بازرگانان ایران در نظریه خود در پاسخ استعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت به شرح نامه معترض عنه شرایط شرکت کنندگان برای عضویت در اتحادیه ها را با لغو ممنوعیت و محدودیت قانونی توسعه داده است. تعیین شرایط برای شرکت کنندگان در اتحادیه ها باید به موجب آیین نامه اجرایی باشد که به استناد ماده ۹۱ قانون نظام صنفی می بایست توسط اتاق اصناف ایران با همکاری دبیرخانه عالی نظارت تهیه و پس از تایید هیأت عالی نظارت به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت برسد. این در حالی است که مرکز اصناف بازرگانان ایران رأساً مبادرت به ایجاد قاعده و تفسیر قانون نموده است.

۱-۲- بر فرض اینکه مرکز اصناف و بازرگانان ایران رأساً حق تفسیر به عنوان مقام اداری داشته باشد و این صلاحیت، اختیاری، انتزاعی و حتی غیر محدود نیز باشد انگیزه چنین تفسیری نمی تواند مطلوب مقنن باشد چرا که استنباط چنین معنایی برخلاف مصلحت هدف معینی است که مقنن در اصلاح قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۹۲ داشته است و آن محدود کردن افراد ذی نفوذ در اتحادیه ها برای مدت طولانی و مقررات گزاری برای رفع انحصار بوده است. بنابراین مرکز اصناف با تفسیر خود به شرح نامه معترض عنه هدف مقنن را مخدوش کرده است. به عبارت دیگر نگهداشتن قانون که اصلاح شده است با تفسیر در صورت قدیمی آن کار لغو و بیهوده خواهد بود.

## فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه هیات عمومی

کلاس پرونده: ۹۷۰۳۹۹۳

شماره پرونده: ۹۷۰۹۹۸۰۹۰۵۸۰۲۰۷۵

دادنامه: ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۱۶۵

تاریخ: ۱۳۹۹/۰۹/۲۹

پیوست:

۲- مغایرت نامه معترض عنه با ماده ۴ قانون مدنی تبصره ۱ ماده ۲۲ قانون اصلاح قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۹۲ حکم مقرر در تبصره ۱ ماده ۲۲ قانون نظام صنفی اطلاق دارد لذا پس از لازم الاجرا شدن این قانون همه افرادی که نامزد انتخابات هیأت مدیره می گردند نباید دارای حداقل سابقه ( دو دوره متوالی یا چهار دوره متناوب) عضویت در هیأت مدیره اتحادیه باشند برخلاف آنچه مرکز اصناف بازرگانان ایران با استناد به ماده ۴ قانون مدنی تفسیر نموده است. اثر قانون به آینده می باشد و در مانحن فیه معنایش آن است که هر انتخاباتی که از تاریخ ۱۳۹۲،۸،۸ برگزار می شود لازم است با رعایت مفاد تبصره ۱ ماده ۲۲ اصلاح قانون نظام صنفی باشد تفسیر مرکز اصناف که اولین نوبت انتخابات برگزار شده اتحادیه بعد از لازم الاجرا شدن قانون (۱۳۹۲،۸،۸) محاسبه می گردد. چه در ظاهر و چه در باطن هدفی خلاف آنچه قانونگذار تعیین کرده است را تعقیب می کند و اعمال چنین تفسیری درست خلاف هدف مقنن می باشد. بنا به آنچه گفته شد. اطلاق تبصره مذکور دلالت به احتساب سوابق برای کسانی که در انتخابات اتحادیه شرکت می کنند چه قبل از تصویب قانون دارای سابقه عضویت باشند و چه پس از آن اعمال می گردد. نکته ظریفی که وجود دارد این است که در فرض پذیرش تفسیر مرکز اصناف از تبصره ماده ۲۲ قانون مذکور و محاسبه سابقه کسانی که در انتخابات هیأت مدیره شرکت می کنند بعد از تصویب قانون عملاً قانون به مدت ۸ سال متوالی (دو دوره ۴ ساله) و ۱۶ سال متناوب (چهار دوره متناوب معطل خواهد ماند در حالی که قانون پس از تصویب باید به اجرا گذاشته شود. با عنایت به مراتب یاد شده مستنداً به ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ تقاضای ابطال نامه شماره ۱۲۱۷۵۷،۶-۱۳۹۶،۵،۲۵- مرکز اصناف بازرگانان ایران را دارم."

ب- دادخواست آقای فرهاد تیمورزاده:

" رئیس مرکز اصناف و بازرگانان ایران و دبیر هیأت عالی نظارت به خود اجازه داده که تبصره ۱ ماده ۲۲ را که به قدری واضح و مبرهن است که بدون نیاز به آیین نامه از سوی قانونگذار و با صراحت مصوب شده، تفسیر کرده و در نتیجه موجب چند سال معطل نگه داشتن اجرای قانون شده است. مراد قانونگذار از ایجاد محدودیت های مندرج در تبصره ۱ دقیقاً جلوگیری از انحصار گری افراد ذی نفوذ در صنف های مختلف و هدایت طولانی مدت آنها بر طبق منویات شخصی، گروهی و جناحی است. آشکار است که قانونگذار به قدری تبصره ۱ را شفاف و صریح دیده که نیازی به تدوین آیین نامه اجرایی برای آن احساس نکرده است. در حالی که برای تبصره ۳ همین ماده اجازه تنظیم و تصویب آیین نامه اجرایی راداده است. متأسفانه از همین جا نیرنگ اتاق اصناف آغاز می شود که نه فقط به تدوین توضیحات اضافی که مورد درخواست قانونگذار نبوده، منتهی می شود بلکه در نامه مورد شکایت نیز (۱۳۹۶،۵،۲۵-۶۰،۱۲۱۷۵۷) بروز و ظهور پیدا می کند. ظاهراً ذی نفوذان در اتاق اصناف ایران که موقعیت قدرت طلبانه خود در اتحادیه هایشان را در مخاطره دیده اند با تجری از قانون و تفسیر اضافه تبصره ۳ ماده ۲۲ که فقط در مورد نحوه اجرای انتخابات، مجاز به تنظیم و تدوین روش اجرا بوده است، مفاد آیین نامه اجرایی را از محتوای تبصره ۳ ماده ۲۲ به تبصره ۱ نیز تسری داده و با تدوین جمله ای به گمان خودشان دو پهلو در قالب تبصره ۳ ماده ۶ آیین نامه اجرایی به تصویب می رسانند. گرچه به نظر می رسد که این جمله نیز بی هیچ تردیدی موید اجرای محدودیت مورد نظر قانونگذار از زمان اجرای قانون است تبصره ۳ ماده ۶ آیین نامه اجرایی از زمان لازم الاجرا شدن قانون (۱۳۹۲،۸،۸) عضویت افراد در هیأت مدیره بیش از دو دوره متوالی و یا چهار دوره متناوب ممنوع می باشد.

گرچه به نظر می رسد بهتر بود در متن فوق نوشته می شد (... با سابقه بیش از ... تا جلوی تفسیرهای ناصواب بعدی و معطل گزاردن قانون گرفته شود و نیاز به استعلام برای یک امر بدیهی پیش نیاید. دبیر هیأت عالی نظارت در نامه مذکور به ماده ۴ قانون مدنی اشاره می کند که می گوید: اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد مگر اینکه در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد. بلی در مصداق فعلی، اثر مورد اشاره ماده ۴ قانون مدنی به تاریخ انتخابات مربوط می شود نه به وضعیت چند دوره ای بودن افراد، یعنی هر انتخاباتی که پیش از تاریخ اجرای الزامی قانون (۱۳۹۲،۸،۸) برگزار شده مشمول این محدودیت نمی شود اما هر انتخاباتی که بعد از تاریخ اجرای الزامی قانون (۱۳۹۲،۸،۸) برگزار می شود، مشمول این تبصره و این قانون است که متقاضیان هیأت مدیره اتحادیه هایی که انتخابات آنها پس از این تاریخ (۱۳۹۲،۸،۸) برگزار می شود باید سابقه دو دوره متوالی یا ۴ دوره متناوب عضویت در هیأت مدیره مربوطه را نداشته باشند. نظیر آن که وقتی گفته می شود زنان دارای ۲۵ سال سابقه کار بازنشسته می شوند قطعاً مراد قانونگذار محاسبه تعداد سال های شاغل بودن آنان از زمان تصویب و اجرای قانون به بعد نیست. یعنی قطعاً مراد قانونگذار این نیست که زنان ۲۵ سال پس از تصویب قانون خدمت کنند تا بتوانند بازنشسته شوند، بلکه هر زنی که پیش از این تاریخ و پس از آن به ۲۵ سال سابقه خدمت رسید می تواند از مزایای بازنشستگی بهره مند شود، در مسئله هیأت مدیره ها نیز قطعاً مراد قانونگذار محاسبه این تعداد عضویت هیأت مدیره ای پس از تصویب و اجرای قانون نبوده بلکه در مورد تمامی انتخابات هایی که پس از این تاریخ برگزار می شود کاندیداها نباید سابقه ۲ دوره پیوسته یا ۴ دوره متناوب را داشته باشند. اشتباه سهوی یا عمدی دبیر هیأت عالی نظارت در کاربرد عبارت [محاسبه می گردد]، به جای [اجرا می گردد] یا [اعمال می گردد] در انتهای پاسخ است که با این عبارت در واقع اجرای قانون را لااقل به مدت ۸ سال به تعویق می اندازد که چنین چیزی بی حرمتی به قانون برای مطامع شخصی و جناحی و تلاش برای دور زدن قانون به منظور تداوم میز-چسبی محسوب می شود. با توضیحات ارائه شده استدعا دارد ضمن صدور دستور ابطال مندرجات نامه مورد اشاره تثبیت مراد قانونگذار و اجرای قانون و به ویژه صریح قانون مندرج در تبصره ۱ ماده ۲۲ را عملیاتی سازید."

متن مقرر های مورد شکایت به شرح زیر است:

" الف: متن نامه شماره 1396,5,25-60,121757 رئیس مرکز اصناف و بازرگانان ایران و دبیر هیأت عالی نظارت:

« جناب آقای مس فروش - رئیس محترم سازمان صنعت، معدن و تجارت استان تهران - موضوع: استعلام

سلام علیکم؛ احتراماً بازگشت به نامه شماره ۱۳۹۶،۵،۲۳-۹۶،۴۰۳۵۹ در پاسخ به سوال مطروحه اعلام می دارد:

## قَلَّا تَتَّبِعُوا الْهَوَىَٰ أَن تَعْدِلُوا

دادنامه هیات عمومی

کلاس پرونده: ۹۷۰۳۹۹۳

شماره پرونده: ۹۷۰۹۹۸۰۹۰۵۸۰۲۰۷۵

دادنامه: ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۱۶۵

تاریخ: ۱۳۹۹/۰۹/۲۹

پیوست:

به طوری که مطلعید بر اساس ماده (۴) قانون مدنی، اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد مگر اینکه در خود قانون، مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد از این رو محدودیت های مندرج در تبصره (۱) ماده (۲۲) قانون نظام صنفی دال بر ممنوعیت بیش از دو دوره متوالی و یا چهار دوره متناوب در هیأت مدیره اتحادیه های صنفی، از اولین نوبت انتخابات برگزار شده اتحادیه بعد از لازم الاجرا شدن قانون مذکور (۱۳۹۲،۸،۸) محاسبه می گردد.

ب: تبصره ۳ ماده ۶ آیین نامه اجرایی نحوه برگزاری انتخابات هیأت مدیره و بازرسان اتحادیه های صنفی:

تبصره ۳ - از زمان لازم الاجرا شدن قانون (۱۳۹۲،۸،۸) عضویت افراد در هیأت مدیره بیش از دو دوره متوالی و یا چهار دوره متناوب ممنوع می باشد. «

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس مرکز و دبیر هیأت عالی نظارت مرکز اصناف و بازرگانان ایران به موجب لایحه شماره ۶۰،۷۰۹۳۹-۱۳۹۸،۳،۵ توضیح داده است که:

۱- همان طور که قضات امعان نظر دارند فحوای خواسته مطروحه در دادخواست مورد اشاره قبلاً توسط قضات هیأت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گرفته و به موجب دادنامه شماره ۳۸۳-۱۳۹۴،۱۲،۳-۱۳۹۴ مفاد تبصره ۳ ماده ۶ آیین نامه مارالذکر خلاف قانون و خارج از اختیار مرجع وضع تشخیص داده نشده و به استناد بند (ب) ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری حکم به رد شکایت شاکي صادر گردیده است.

۲- صرف نظر از مراتب مذکور تبصره ۱ ذیل ماده ۲۲ قانون نظام صنفی سابق مصوب سال ۱۳۸۲ مقرر می دارد: «مدت خدمت و مسئولیت اعضای هیأت مدیره اتحادیه ها از تاریخ انتخاب چهار سال تمام خواهد بود. اعضای هیأت مدیره با رأی مخفی و مستقیم اعضای اتحادیه انتخاب می شوند انتخاب مجدد افراد عضو هیأت مدیره در ادوار بعد بلامانع است» متعاقباً مفاد تبصره ذیل ماده مرقوم به موجب قانون اصلاح موادی از قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۹۲،۶،۱۲ مجلس شورای اسلامی بدین شرح اصلاح و ابلاغ گردید: «مدت مسئولیت اعضای هیأت مدیره اتحادیه ها از تاریخ انتخاب چهار سال تمام است. اعضای هیأت مدیره با رأی مخفی و مستقیم اعضای اتحادیه انتخاب می شوند. اعضای مذکور نمی توانند بیش از دو دوره متوالی و یا چهار دوره متناوب در هیأت مدیره اتحادیه عضویت داشته باشند.»

از آنجا که مفاد ماده ۴ قانون مدنی دلالت بر تسری اثر قانون نسبت به آتیه دارد لذا ایجاد محدودیت و یا ممنوعیت برای اشخاص، مستلزم تصریح قانونگذار است و در مواردی که قانون فاقد حکم صریح مبنی بر تسری اثر آن به گذشته است توسعه ممنوعیت یا محدودیت مقرر در تبصره ۱ ذیل ماده ۲۲ قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۹۲ به قبل از لازم الاجرا شدن قانون موصوف مصداق بارز معاونت از حق تلقی می گردد و بدیهی است پس از لازم الاجرا شدن قانون اخیرالتصویب ایجاد محدودیت در سابقه مدیریت اعضای هیأت مدیره اتحادیه های صنفی در مورد اشخاصی که قبل از لازم الاجرا شدن قانون مذکور دارای سابقه دو دوره متوالی یا چهار دوره متناوب عضویت در هیأت مدیره هستند قابل استناد نمی باشد. علی ایحال بنا بر مراتب فوق نظر به اینکه فحوای نامه معترض عنه و تبصره مارالذکر منطبق با مفاد دادنامه شماره ۳۸۳-۱۳۹۴،۱۲،۳ هیأت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف دیوان عدالت اداری می باشد لذا رد دادخواست خواهان از محضر قضات مورد استدعاست.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۹،۹،۲۹ 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

طبق حکم ذیل تبصره ۱ ماده ۲۲ قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۹۲ مقرر شده، اعضای هیأت مدیره اتحادیه ها نمی توانند بیش از دو دوره متوالی و یا چهار دوره متناوب در هیأت مدیره اتحادیه عضویت داشته باشند. با توجه به اینکه مطابق ماده ۴ قانون مدنی اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد، حکم ذیل تبصره ۱ ماده ۲۲ قانون نظام صنفی از زمان لازم الاجرا شدن قانون قابل اجراست لیکن منطوق و مفهوم حکم ذیل تبصره ۱ ماده ۲۲ قانون نظام صنفی این است که فارغ از اینکه عضو هیأت مدیره اتحادیه پیش یا پس از لازم الاجرا شدن قانون عضو هیأت مدیره اتحادیه باشد، هر زمان دو دوره متوالی یا چهار دوره متناوب عضویت در هیأت مدیره اتحادیه را دارا باشد امکان عضویت جدید در هیأت مدیره را ندارد، بنابراین مفاد نامه شماره ۶۰،۱۲۱۷۵۷-۱۳۹۶،۵،۲۵-۶۰،۱۲۱۷۵۷ رئیس مرکز و دبیر هیأت عالی نظارت مرکز اصناف و بازرگانان ایران که ممنوعیت ذیل تبصره ۱ ماده ۲۲ قانون نظام صنفی را به این محدود کرده است که عضو هیأت مدیره پس از لازم الاجرا شدن حکم تبصره ۱ ماده ۲۲ قانون نظام صنفی دو دوره متوالی یا چهار دوره متناوب در هیأت مدیره اتحادیه عضویت داشته باشد، این حکم مغایر قانون به شرح پیش گفته است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود./

محمد کاظم بهرامی

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

