



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکیان: ۱- آقای سیدسعید امام با وکالت آقای حامد صفری ریزی ۲- آقای احمد مسعودی با وکالت آقای محمدعلی اعلا برفرد

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۸ بخشنامه شماره ۳۳۷۷۹۴/۹۵-۱۰/۲۵ بانک مرکزی

گرددش کار: آقای حامد صفری ریزی به وکالت از آقای سیدسعید امام و آقای محمدعلی اعلائی فرد به وکالت از آقای احمد مسعودی به موجب دادخواست های جداگانه ابطال بند ۸ بخشنامه شماره ۳۳۷۷۹۴-۳۳/۱۰/۱۳۹۵ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را خواستار شده اند و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده اند که :

"الف- احتراماً به استحضار می‌رساند به موجب بند ۸ بخشنامه شماره ۱۳۹۵/۱۰/۲۵-۳۳۷۷۹۴/۹۵ ریاست وقت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که بیان می‌دارد «در مورد اشخاص حقوقی صرفاً امکان ممنوعیت خروج مدیران کنونی شرکت میسر خواهد بود. ارسال آخرین مستندات مربوط به سمت مدیران (روزنامه رسمی) الزامی است» موکل اینجانب آقای سیدسعید امام مطابق نامه ارسالی رییس وقت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به دادستانی تهران و در ردیف ۲۴ این نامه، با کد شناسایی ۳۸۵۶۳، موکل در قبال بدهی بانکی شرکت شالی کوبی دانه به دانه کتول به نفع بانک پارسیان، به جهت عضویت کنونی وی در هیأت مدیره این شرکت ممنوع الخروج شده است. لکن با کمی مذاقه در منشاء اختیار رییس بانک مرکزی در ممنوع الخروجی اشخاص با لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانک‌ها مصوب ۱۳۵۹/۲/۲۰ شورای انقلاب اسلامی مواجه می‌گردیم که بیان می‌دارد: «ماده واحده- بانک مرکزی ایران اجازه داده می‌شود به منظور جلوگیری از خروج اشخاصی که به بانک‌های کشور بدهکار بوده و اسامی آنها از طرف بانک‌ها به بانک مرکزی ایران اعلام شده است و همچنین واردکنندگان و صادرکنندگان که به تعهدات خود عمل ننموده‌اند، از طریق دادسرای عمومی تهران خواستار ممنوعیت خروج آنان از کشور گردد. خروج اشخاص مزبور از کشور منوط به اجازه بانک مرکزی ایران می‌باشد». در حالی که منطوق ماده واحده لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران به طور واضح دلالت بر اشخاص حقیقی داشته و اساساً وضع محدودیت از جمله ممنوع الخروجی، چه برای اشخاص حقیقی و چه اشخاص حقوقی، به جهت ماهیت جزایی و کیفری عارضی آن طبق قواعد

اصولی و فقهی، مضیق به نص خواهد بود. متن این ماده واحده در بردارنده هیچ نوع تکلیف یا محدودیتی برای اشخاص حقوقی یا مدیران آنها نیست و در مجموع چنین سلب حق آزادی اشخاص در رفت و آمد به داخل یا خارج کشور، نیاز به تصویب قانون و طی تشریفات لازمه در همان شورای انقلاب اسلامی یا مجلس شورای اسلامی را داشته یا دارد و تفویض اختیار اعلام اسامی بدهکاران بانکی به رئیس بانک مرکزی مطابق مفاد لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها، حق توسعه و تعیین مصادیق حکمی بدهکاران بانکی را برای رئیس بانک مرکزی ایجاد ننموده و بدیهی است که سلب حقوق و آزادی های فردی واجتماعی نیازمند به نص صریح قانون و ابلاغ آن قانون از طریق مجاری وضع قانون در کشور دارد. با توجه به متن ماده واحده لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران، قد متیقن و مسلم قابل احراز از منطوق و حتی مفهوم این ماده واحده، محدودیت و سلب آزادی صرفاً اشخاص حقیقی می باشند و اصل تضمین حقوق عمومی افراد جامعه مانع از دادن اختیار تعیین مصادیق حکمی به یک مسئول اجرایی، برای وضع محدودیت بر مبنای سلیقه شخصی و در قالب یک بخشنامه است. از آنجایی که اساساً تفویض حق تعیین اشخاص حقیقی بدهکار بانکی به رئیس بانک مرکزی، خلاف اصل حق رسیدگی محاکم و صلاحیت عمومی محاکم در رسیدگی می باشد، شک در شمول و تفوق یا عدم ترجیح این اختیار تفویضی برای سلب آزادی رفت و آمد مدیران اشخاص حقوقی، مقتضی اعمال تفسیر مضیق منطبق با نص می باشد که مجموع این مطالب مانع قایل شدن به تفویض اختیار به رئیس بانک مرکزی برای سلب آزادی مدیران اشخاص حقوقی می باشد. پر واضح است که رئیس بانک مرکزی به عنوان یک نهاد اجرایی و نه یک نهاد تقنینی، حق توسعه حدود اختیارات خود، بیش از نص صریح لایحه قانونی فوق الذکر راندارد. فارغ از مطالب فوق که در حوزه حقوق عمومی می گنجد از منظر حقوق مدنی و مباحث مربوط به مسئولیت قراردادی و همچنین مسئولیت مدنی نیز بدیهی است که مدیر یا مدیرانی را می توان به جهت قصور یا تقصیر در انجام تعهد به بازپرداخت تسهیلات بانکی مسئول شناخت که در اخذ این تسهیلات بانکی یا مقدمه دریافت این وجوه نقش حقوقی موثری و مستقیم داشته اند. اعمال محدودیت و ممنوعیت خروج از کشور برای مدیران وقت اشخاص حقوقی که ممکن است هیچ نقشی در اخذ تسهیلات و در نتیجه ایجاد مسئولیت برای اشخاص حقوقی نداشته اند، مخالف اصول اولیه حقوق مدنی می باشد. لذا ابطال بند ۸ بخشنامه شماره ۱۳۹۵/۱۰/۲۵-۳۳۷۷۹۴/۹۵ رئیس وقت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مورد استدعاست."

"ب- احتراماً به استحضار می‌رساند: ریاست وقت بانک مرکزی بخشنامه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ را صادر و به بانکها اجازه داده اند تا نسبت به ممنوعیت از خروج مدیران شرکت هایی که به بانکها بدهکار می باشند، اقدام نمایند. عموماً بانکها به استناد این بخشنامه کلیه مدیران و اعضاء هیأت مدیره شرکت های بدهکار را ممنوع الخروج می‌نمایند. صرف نظر از اینکه برابر قانون، ممنوعیت از خروج اشخاص صرفاً در صلاحیت مراجع قضایی می باشد و دستگاه های اجرایی و اداری رأساً حق ممنوع الخروج کردن اشخاص را از کشور ندارند. همان گونه که ریاست و قضات دیوان عدالت اداری استحضار دارند برابر قانون تجارت و لایحه قانونی اصلاح قانون تجارت، شرکتهای سهامی اعم از عام و خاص مکلف به داشتن هیأت مدیره هستند که در شرکتهای سهامی خاص تعداد اعضاء آن حداقل ۳ نفر و در سهامی عام حداقل ۵ نفر می باشد. برابر رویه جاری، در هیأت مدیره شرکتها عده ای دارای حق امضاء بوده و سایرین فقط عضو فاقد حق امضاء هستند که معمولاً مراتب در روزنامه رسمی درج و نمونه امضاء صاحبان حق امضاء به بانکها و موسسات مالی و اعتباری و دستگاه های اجرایی طرف قرارداد شرکتها معرفی می گردد، به عبارت دیگر در عمل شرکت های تجاری دارای تعدادی مدیر صاحب حق امضاء و تعدادی مدیر فاقد حق امضاء هستند.

اشخاص صاحب حق امضاء به عنوان مدیر شناخته می شوند و دلیل مدیریت آنان نیز روزنامه رسمی است. به همین اعتبار در دعاوی مطروحه له یا علیه شرکتهای تجاری در محاکم دادگستری و حتی شعب دیوان عدالت اداری

فقط به صاحبان حق امضاء اجازه دفاع یا طرح دعوی داده می شود. به عبارت دیگر مدیران مسئول شرکتها به مدیران دارای حق امضاء اطلاق می گردد. بخشنامه ریاست وقت بانک مرکزی کلی بوده و در آن از عبارات مدیران شرکت استفاده شده است به همین اعتبار بانکها در عمل کلیه مدیران شرکتهای بدهکار را ممنوع الخروج می نمایند. موکل اینجانب از جمله این اشخاص می باشد که توسط بانکهای تجارت و ملی به دلیل بدهی شرکت نیکو سریر «سهامی خاص» ممنوع الخروج شده است. این در حالی است که موکل از چهره های علمی کشور و دریافت کننده جوایز جشنواره فارابی و غیره می باشد. ایشان دانش فنی خود را در اختیار شرکت نیکو سریر قرار داده و به علت آن که در زمان تاسیس شرکت شرکاء فقط سه نفر بوده اند ایشان نیز به عنوان عضو هیات مدیره بدون حق امضاء تعیین شده است. هیچ یک از اسناد و تسهیلات بانکی به امضاء موکل نرسیده و ایشان کوچکترین نقشی در تنظیم اسناد و مدارک نداشته اند. مدت مدیریت موکل در سال ۱۳۹۳ خاتمه یافته و موکل استعفاء خود را اعلام داشته ولی تا به امروز جلسه مجمع عمومی شرکت تشکیل نشده است تا خروج ایشان ثبت شود که اقدام قانونی در این خصوص در جریان است. علی ایحال اعتراض این است که تسری ممنوعیت از خروج مدیران به مدیران فاقد امضاء برخلاف قانون، عرف و رویه قضایی است. کما اینکه دیوان عدالت اداری در موارد مشابه و در خصوص بدهکاران مالیاتی و مالیات ارزش افزوده به موجب رای شماره ۱۳۹/۹۱ ممنوعیت از خروج را صرفاً ناظر به مدیران دارای حق امضاء دانسته و نسبت به سایر مدیران اعلام خروج موضوعی نموده است و بخشنامه شماره ۱۳۸۴/۱۰/۲۶-۱۸۸۷۱ سازمان را در خصوص مدیران فاقد امضاء باطل نموده است. لذا باتوجه به اینکه مدیران فاقد امضاء هیچ گونه اراده و اختیاری در ایجاد تعهد ندارند و بانکها و موسسه اعتباری به امضایات و اقدامات آنان ترتیب اثری نمی دهند و از آنجا که امضاء آنان نمی تواند موجب تعهد و حق بشود به طریق اولی این اشخاص حق دخل و تصرف در اموال شرکت را هم ندارند تا بتوانند حقوق بانکها را صورت امکان بپردازند. به عبارتی دیگر از آنجا که این دسته از مدیران فاقد قدرت تصمیم گیری مالی می باشند. بنابراین ممنوع الخروج کردن آن فاقد وجه شرعی و قانونی است. از این رو با توجه به وحدت ملاک و تنقیح مناط رای شماره ۱۳۹/۹۱ دیوان عدالت اداری با موضوع مطروحه و با التفات به موارد معنونه، استدعای رسیدگی و صدور حکم بر بطلان بخشنامه بانک مرکزی را نسبت به مدیران فاقد حق امضاء دارد."

در پی اخطار رفع نقصی که از طرف دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای وکیل شاکی (آقای احمد مسعودی) ارسال شده بود، وی به موجب لایحه ای که به شماره ۹۷-۱۹۳۹ مورخ ۱۳۹۷/۶/۳۱ ثبت دفتر هیأت عمومی و هیأت های تخصصی دیوان عدالت اداری شده توضیح داده است که :

"الف- بخشنامه در درجه اول مغایر مفاد لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکی مصوب ۱۳۵۹/۲/۲۰ شورای انقلاب است. معروض می دارد... قانون فوق به صورت ماده واحده ای است که مفاد آن به شرح ذیل است: «ماده واحده : به بانک مرکزی اجازه داده می شود به منظور جلوگیری از خروج اشخاصی که به بانکها بدهکار بوده و اسامی آنان از طرف بانکها به بانک مرکزی ایران اعلام شده است و همچنین واردکنندگان و صادر کنندگان که به تعهدات خود عمل ننموده اند از طریق دادسرای عمومی تهران خواستار ممنوعیت از خروج آنان از کشور گردد. خروج اشخاص مزبور از کشور منوط به اجازه بانک مرکزی است.» همان گونه که مفاد ماده واحده نشان می دهد، قانون مزبور مفهوماً و منطوقاً ناظر به اشخاص حقیقی بدهکار بانکها می باشد که در شرایط خاص انقلاب وجوهی را از بانکها دریافت و قصد خروج از کشور را داشته اند از این رو شورای انقلاب ماده واحده فوق را تصویب نموده است. در قانون مزبور هیچ اشاره ای به اشخاص حقوقی و مدیران اشخاص حقوقی نشده است. بنابراین ماده واحده فی نفسه نسبت به

اشخاص حقوقی (شرکتها) خروج موضوعی دارد، کما اینکه تا قبل از بخشنامه های بانک مرکزی در اجرای این قانون مدیران شرکتهای بدهکار ممنوع الخروج نشدند.

۲- گذشته از آن که ماده واحده ناظر به اشخاص حقیقی بدهکار بانکی است بخشنامه مزبور مغایر با ماده الایحه اصلاح قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ (مربوط به شرکتهای سهامی) و ماده ۱۰۷ همان قانون و ماده ۵۸۲ قانون تجارت می باشد. برابر ماده ۱ لایحه قانونی اصلاح قانون تجارت: «شرکت سهامی شرکتی است که سرمایه آن به سهام تقسیم شده و مسئولیت صاحبان سهام محدود به مبلغ اسمی سهام آنها است.» ماده ۱۰۷ همان قانون اعلام می دارد: «شرکت سهامی به وسیله هیأت مدیره ای که از بین صاحبان سهام است انتخاب و کلاً و بعضاً قابل عزل می باشند.» بنابراین برابر لایحه اصلاح قانون تجارت (ماده ۱۰۷) و ماده ۱۰۷) مسئولیت صاحبان سهام شرکت چه به عنوان سهامدار و چه به عنوان هیأت مدیره فقط محدود به مبلغ اسمی سهام آنان است. چنانچه سهامداری کل مبلغ اسمی سهام خود را پرداخت کرده باشد در واقع تعهدی دیگر ندارد. برابر ماده ۵۸۳ قانون تجارت: «کلیه شرکتهای تجاری مذکور در این قانون دارای شخصیت حقوقی هستند.» مفهوم این ماده آن است که شرکت تجاری ثبت شده دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و اموال و دارایی و تعهدات آن مستقل از شرکاء می باشند. به اعتبار اینکه شرکت دارای شخصیت حقوقی است اعمال آن توسط نمایندگان آن انجام می شود که هیأت مدیره اطلاق می گردد.

هیأت مدیره مجموعاً مسئولیت اداره کل شرکت را دارند ولی اداره عملی شرکت با مدیرعامل می باشد که در موارد خاص مدیرعامل و رئیس هیأت مدیره می تواند یک نفر باشد. از این رو ممنوع الخروج کردن مدیران شرکت به دلیل بدهی شرکت مغایر مواد ۱ و ۱۰۷ لایحه اصلاح قانون تجارت و ۵۸۳ قانون تجارت است. زیرا مسئولیت آنان محدود به مبلغ اسمی سهام آنان است. به همین دلیل بانکها و موسسات اعتباری تکلیف قانونی دارند که هنگام اعطاء تسهیلات به شرکتها وثایق لازم را از شرکت دریافت نمایند و یا اینکه در قرارداد خود عنداللزوم مدیران امضاء کننده سند را متضامناً مسیول پرداخت بدهی قرار دهند. لذا نمی توان به اعتبار سهل انگاری و یا نادیده گرفتن مقررات از طرف بانکها هیأت مدیره از جمله مدیران فاقد حق امضاء را مشمول ممنوعیت از خروج بانک مرکزی قرار داد، مضافاً اینکه ممنوعیت از خروج امری کاملاً قضایی می باشد و قانونگذار در موارد خاص در قانون آیین دادرسی مدنی، قانون مجازات اسلامی و قانون اجرای محکومیت مالی ممنوعیت از خروج را مجاز دانسته است. لذا بخشنامه بانک مرکزی در خصوص ممنوعیت از خروج مدیران خصوصاً مدیران فاقد حق امضاء و غیر موظف فاقد وجه قانونی و خروج از اختیارات است. در واقع بانک مرکزی با بخشنامه خود حدود مسئولیت مالی سهامداران و مدیران شرکت را که الزاماً باید از بین سهامداران باشد برخلاف قانون تجارت افزایش داده است. علی ایحال اعتراض فعلی صرفاً ناظر به آن دسته از مدیرانی است که اسناد بانکی را امضاء نکرده و برابر مصوبه هیأت مدیره شرکت فاقد حق امضاء و فاقد اختیار دخالت در امور مالی و اداره عملی شرکت می باشند.

متن مقرر مورد اعتراض به قرار زیر است :

"بخشنامه به کلیه مدیران عامل بانک های دولتی و خصوصی

احتراماً در اجرای لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانک ها مصوب ۱۳۵۹/۲/۲۰ شورای انقلاب ضمن تاکید بر اهمیت ویژه آزادی های شخصی و حقوق اجتماعی افراد و عدم امکان بهره مندی از لایحه مذکور به عنوان اهرم فشار بر بدهکاران و لزوم استفاده از ظرفیت موصوف در موارد استثنایی و به عنوان آخرین اقدام، خواهشمند است ضمن تطبیق مجدد وضعیت کلیه ممنوع الخروجین سابق باضوابط و مقررات این بخشنامه و اقدام در جهت رفع

ممنوعیت خروج اشخاص فاقد شرایط مقرر، نکات و موارد ذیل را دقیقاً رعایت نموده و مراتب جهت پیشگیری از تضییع حقوق اجتماعی اشخاص و جلوگیری از مکاتبات زاید مورد اهتمام و نظارت شخص جنابعالی قرار گیرد :

.....

۸- در مورد اشخاص حقوقی صرفاً امکان اعمال ممنوعیت خروج مدیران کنونی شرکت میسر خواهد بود. ارسال آخرین مستندات مربوط به سمت مدیران (روزنامه رسمی) الزامی می باشد.

تبصره : ممنوعیت خروج مدیران سابق شرکت ها حتی مدیرانی که هنگام اخذ تسهیلات اقدام به امضاء اسناد و قراردادهای نموده اند، امکان پذیر نبوده و در صورت خروج آنان از مدیریت شرکت و عدم سمت در شخصیت حقوقی، لازم است از مدیران سابق رفع ممنوعیت به عمل آمده و مدیران جدید فعلی جایگزین آنها گردند."

در پاسخ به شکایت مذکور، اداره دعاوی حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به موجب لوایح شماره ۱۳۹۷/۱۰/۱۹-۳۷۳۴۴۹/۹۷ و ۱۳۹۷/۱۱/۳-۳۹۱۶۱۵/۹۷ توضیح داده است که :

"با سلام و احترام : عطف به پرونده شماره ۹۷۰۹۹۸۰۹۰۵۸۰۱۳۵۵ (کلاسه ۹۷۰۱۹۳۹) موضوع دادخواست آقای احمد مسعودی به طرفیت این بانک به خواسته ابطال بخشنامه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ بانک مرکزی، ضمن بیان این مطلب که در تاریخ اعلام شده از سوی شاک، بخشنامه ای در خصوص ممنوعیت خروج بدهکاران بانکی صادر نگردیده و به نظر می رسد بخشنامه شماره ۱۳۹۵/۱۰/۲۵-۳۳۷۷۹۴/۹۵ این بانک مد نظر بوده، مراتب ذیل را به استحضار می رساند :

الف- ممنوعیت خروج بدهکاران بانک ها بر اساس لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها مصوب ۱۳۵۹/۲/۲۰ (که در ادامه با عنوان لایحه قید می گردد) و متعاقب درخواست بانک عامل و پس از بررسی توسط این بانک از طریق دادسرای عمومی و انقلاب ناحیه ۹ تهران (مستقر در فرودگاه مهرآباد) به عنوان مراجع قضایی صالح در این زمینه صورت می پذیرد. لایحه قانونی مذکور مقرر می دارد: «به بانک مرکزی اجازه داده می شود به منظور جلوگیری از خروج اشخاصی که به بانک های کشور بدهکار بوده و اسامی آنها از طرف بانک ها به بانک مرکزی ایران اعلام شده و همچنین واردکنندگان و صادر کنندگانی که به تعهدات خود عمل ننموده اند از طریق دادسرای عمومی تهران خواستار ممنوعیت خروج آنها از کشور گردد...» لذا حسب تصریح لایحه قانونی موصوف اتخاذ تصمیم نهایی مبنی بر اعمال ممنوعیت خروج بدهکاران بر عهده مقام قضایی است. ضمناً در سنوات گذشته راجع به نحوه اجرای لایحه قانونی یاد شده، بخشنامه هایی از سوی این بانک به شبکه بانکی ابلاغ گردیده که با در نظر گرفتن گذشت زمان و لزوم اصلاح و به روزرسانی آن و همچنین به منظور جلوگیری از تضییع بیت المال و حقوق اجتماعی اشخاص حقیقی و مدیران اشخاص حقوقی، صرفاً تغییرات شکلی و جزئی در بخشنامه های صادره از این بانک صورت پذیرفته است. بنابراین نظر به اینکه سابقاً دعاوی متعددی من جمله درخواست ابطال بند ۸ بخشنامه شماره ۳۲۸۳/۵-۱۳۸۶/۷/۲۶ و ابطال کل بخشنامه شماره ۱۳۹۲/۷/۲-۱۹۶۲۹۱/۹۲ این بانک نزد آن مرجع مطرح و هر دو پرونده طی دادنامه های ضمیمه، منجر به صدور رای مبنی بر رد دعوی خواهان گردیده اساساً طرح مجدد دعوی ابطال بخشنامه این بانک موضوعیت ندارد و دعوا مسموع نمی باشد.

ب- وکیل خواهان در بند «الف» از شرح شکواییه هر چند تفکیک مفاد آن به هیچ وجه منظم و طبق ترتیب جهت پاسخ گویی بند به بند نمی باشد) با تفسیر شخصی به مغایرت مفاد لایحه با بخشنامه این بانک اشاره داشته است.

در این خصوص با فرض محال که تصویب لایحه یاد شده صرفاً برای مدتی محدود (دوره اول انقلاب اسلامی) بوده باشد (که چنین نیست) آنچه در حال حاضر بدون تفسیر محرز است. اعتبار و حاکمیت فعلی لایحه است که آن را از هر گونه تفسیر غیر قانونی جهت فرار بدهکاران بانکی از پرداخت دیون خود مصون می دارد. ضمناً بر خلاف تعبیر وکیل در باب واژه اشخاص، مستحضرید که تعریف لغوی و خصوصاً حقوقی اشخاص، اعم است از شخص حقیقی و شخص حقوقی می باشد و تفکیک این دو از یکدیگر در لایحه بر خلاف اصول نگارشی بوده که این مهم مد نظر قانونگذار قرار گرفته است. کما اینکه اغلب تسهیلات توسط بانک به اشخاص حقوقی پرداخت می گردد. در حالی که عملاً امکان اعمال ممنوعیت خروج برای شخص حقوقی متصور نیست و پر واضح است که این موضوع موجب شانه خالی کردن متعهدین از بازپرداخت بدهی خواهد شد. در این راستا توجه ویژه قانونگذار طی سال های اخیر به اعتبار بخشی شخصیت حقوقی و همچنین تحمیل مسئولیت و جرم انگاری و مقرر نمودن ضمانت اجرای سنگین برای اشخاص حقوقی، از جمله در قانون مجازات اسلامی جدید در واقع دلیلی است بر اهمیت تصمیمات هیأت مدیره که در نهایت به نام شخص حقوقی بروز و ظهور پیدا می کند.

در قسمتی دیگر از شکواییه خواهان به عدم مسئولیت مدیران شرکت سهامی و فاقد امضا اشاره نموده است، در حالی که مدیران در قبال دیون شرکت مسئول می باشند و اتخاذ تصمیم و اداره شرکت بر عهده مدیران آن است. در همین راستا بر اساس ماده ۱۴۲ قانون تجارت مدیران شرکت (اعضاء هیأت مدیره و مدیرعامل) در مقابل شرکت و اشخاص ثالث نسبت به تخلف از مقررات قانونی یا اساسنامه شرکت یا مصوبات مجمع عمومی بر حسب مورد منفرداً یا مشترکاً مسئول می باشند. مضافاً اینکه بر اساس ماده ۱۳۵ قانون اخیرالذکر کلیه اعمال و اقدامات مدیران و مدیرعامل شرکت در مقابل اشخاص ثالث نافذ و معتبر است. در نتیجه مدیران نمی توانند از تبعات تصمیمات خود شانه خالی کنند. همچنین هر چند مسئولیت صاحبان سهام در شرکت های سهامی محدود به مبلغ اسمی سهام بوده و از سوی دیگر هیأت مدیره از بین صاحبان سهام انتخاب می شوند اما با نگاهی دقیق تر به این موضوع بدیهی است که سهام دار و مدیر و یا عضو هیأت مدیره بودن اساساً دو عنوان و موضوع متفاوت می باشد. به عبارت دیگر سهامداران شرکت سهامی، مجاز و محق به ایجاد تعهد و معامله و مذاکره و ... از طرف شرکت سهامی نمی باشند و همان گونه که برای وصول مطالبات شرکت سهامی، نقش رسمی و قانونی ندارند برای ادای دیون و بدهی شرکت سهامی نیز به طور کلی، مسئولیتی ندارند. ولی تصمیمات هیأت مدیره شرکت، مسئولیت آور بوده و مسئولیت اعضای هیأت مدیره در قبال بدهی شرکت را نمی توان بی تاثیر تلقی کرد و حقوق بانک و بیت المال را نادیده گرفت. جالب آن که این مطلب مورد تایید وکیل نیز قرار گرفته و صراحتاً به این نکته که اقدامات شخص حقوقی توسط هیأت مدیره صورت می گیرد. اشاره نموده اند و تبعاً اعطای اختیار همواره با قبول مسئولیت توأم خواهد بود. مضافاً اینکه به غیر از ماده ۱۲۵ لایحه اصلاحی قانون تجارت، در هیچ جای دیگر از قانون اشاره ای به وضعیت دارندگان حق امضاء در شرکت نشده که آن هم صرفاً در خصوص اعطای این حق بوده و مربوط به تشریفات داخلی و نحوه اداره امور شرکت می باشد. در نتیجه داشتن یا نداشتن حق امضاء هیچ تاثیری در مسئولیت های اعضای هیأت مدیره و مدیرعامل ندارد. ادعای وکیل به سهل انگاری و نادیده گرفتن مقررات بانکها به نوعی پیش داوری در جهت پیشبرد اهداف و توصیه به عدم استفاده بانکها از اختیارات قانونی خود می باشد. علی ایحال با توجه به اینکه در مواد مذکور هیچ گونه تصریحی به مدیران فاقد امضاء نشده و مسئولیت مدیران به صورت عام پیش بینی گردیده، لذا مادامی که فردی دارای سمت مدیریت در شرکت باشد (اعم از واجد حق امضاء یا بدون حق امضاء) در مقابل بدهی شرکت مسئول می باشد.

ج- خواهان طی دادخواست خود به رای شماره ۱۳۹/۹۱ دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بخشنامه شماره ۱۳۸۴/۱۰/۲۶-۱۸۸۷۱ سازمان امور مالیاتی استناد نموده است اما قیاس لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانک ها و قانون مالیات های مستقیم، ناصواب و فاقد توجیه قانونی است و نمی توان به استناد مفاد هر یک، دیگری را خلاف موازین قانونی و حقوقی قلمداد کرد. به طور کلی برداشت متفاوت از ماده ۲۰۲ قانون مالیات های مستقیم در مورد بدهی مالیاتی مربوط به دوران مدیریت اشخاص، موجبات طرح موضوع در دیوان عدالت اداری را فراهم آورده است. در حالی که اختیارات حاصله از لایحه به هیچ عنوان واجد تخصیص و تفکیک نبوده و به صورت عام و کلی می باشد. در واقع درپرونده مزبور سازمان امور مالیاتی فراتر از آنچه مد نظر قانونگذار بوده مبادرت به تنظیم و تدوین بخشنامه نموده در حالی که مطابق صراحت بند ۸ بخشنامه این بانک با لحاظ مقررات قانون تجارت و سایر اصول حقوقی، با هدف حفظ حقوق افراد جامعه صرفاً مدیران فعلی اشخاص حقوقی مشمول ممنوعیت خروج محسوب شده اند. همچنین شایان ذکر است دادنامه شماره ۱۳۸۷/۱۰/۲۹-۷۳۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که مستند قرار گرفته، اساساً ناظر بر مواد ۱۹۸ و ۲۰۲ اصلاحی قانون مالیات های مستقیم بوده و هیچ ارتباطی با لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانک ها ندارد. لذا ناگفته روشن است که قیاس دو بخشنامه از اساس واجد اشکال بوده است، بنابراین نظر به مراتب فوق و با توجه به اینکه بخشنامه موضوع دادخواست صرفاً در راستای تبیین چگونگی اجرای لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانک ها با لحاظ مقررات قانونی و به منظور حفظ حقوق افراد صادر شده و برخلاف و مغایر با هیچ یک از قوانین حاکم نمی باشد و نیز به لحاظ فقدان پایه و اساس قانونی خواسته مطروحه صدور رای شایسته مبنی بر رد شکایت مورد استدعاست. در خاتمه آقای سیدصادق افتخاری به عنوان نماینده حقوقی این بانک جهت ثبت لایحه و پیگیری پرونده معرفی می گردند.

عطف به پرونده شماره ۹۷۰۹۹۸۰۹۰۵۸۰۱۶۴۰ (کلاسه ۹۷۰۲۵۸۶) موضوع دادخواست آقای سیدسعید امام به طرفیت این بانک به خواسته ابطال بند ۸ بخشنامه شماره ۱۳۹۵/۱۰/۲۵-۳۳۷۷۹۴/۹۵ بانک مرکزی، مراتب ذیل را به استحضار می رساند:

در خصوص ادعای دیگر وکیل خواهان مبنی بر سلب آزادی اشخاص توسط رئیس کل بانک مرکزی نیز معروض می دارد بر اساس اختیارات ناشی از لایحه قانونی صدرالذکر این بانک صرفاً مجاز به ارایه اسامی بدهکاران واجد شرایط به دادسرای عمومی و انقلاب ناحیه ۹ تهران (مستقر در فرودگاه مهرآباد) و دادستانی کل کشور بوده و هیچ گونه تصمیمی در خصوص ممنوعیت خروج این گونه بدهکاران توسط رئیس کل بانک مرکزی اتخاذ نمی گردد و همان گونه که قبلاً بیان گردید تصمیم نهایی مبنی بر اعمال یا عدم اعمال ممنوعیت خروج بدهکاران بر عهده مقام قضایی بوده لذا موضوع مطروحه اساساً بی مبنا و محکوم به رد می باشد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۹/۶/۱۸ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و روسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رای مبادرت کرده است.

رای هیأت عمومی

اولاً: شمول لفظ «اشخاصی» مقرر در لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانک ها مصوب ۱۳۵۹/۲/۲۰، بر اشخاص حقیقی و مدیران اشخاص حقوقی از این جهت که مطلق بوده و قرینه ای بر انصراف آن به اشخاص حقیقی ندارد معلوم و محقق است و عدم پیش بینی ضمانت اجرای ممنوعیت در خروج از کشور منتج به این نتیجه غیر

منطقی خواهد شد که اشخاص حقیقی بدهکار، پس از اعلام مرجع قضایی از خروج از کشور ممنوع باشند اما مدیران اشخاص حقوقی به عنوان نماینده شخص حقوقی که با اعمال اراده حقوقی، ایجاد تعهد و مسوولیت می‌کنند و فراوانی آن در مقایسه با اشخاص حقیقی و اقدام به تجارت و دیگر اعمال تجاری انکار نشدنی بوده و تسهیلات قابل توجهی را از مجاری بانکی در اختیار دارند مصون از این ممنوعیت باشند؛ از سوی دیگر اعمال ممنوعیت مقرر در خروج از کشور نسبت به اشخاص حقوقی مصداق واقعی نداشته و امکان عملی ندارد و از این رو اعمال این حکم نسبت به مدیران شخص حقوقی قابلیت اعمال پیدا می‌کند.

ثانیاً : با توجه به استدلال مصرح در آرای شماره ۱۳۹۳/۱۱/۲۷-۱۹۰۹ و ۱۳۸۷/۱۰/۲۹-۷۳۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که مدیر مسئول در اشخاص حقوقی به مدیران صاحب امضای شخص حقوقی تعبیر و تفسیر شده است و هیأت عمومی امکان ممنوع‌الخروجی مدیران فاقد حق امضاء اسناد تعهدآور در شخص حقوقی را مغایر ماده ۲۰۲ اصلاحی قانون مالیات های مستقیم تلقی کرده است، بنابراین با همان استناد و استدلال که در آراء یاد شده ذکر گردیده، اطلاق بند ۸ بخشنامه ۱۳۹۵/۱۰/۲۵-۳۳۷۷۹۴/۹۵ بانک مرکزی که ناظر بر امکان ممنوع‌الخروجی مدیران فاقد حق امضاء شخص حقوقی است مغایر قانون وضع شده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

محمدکاظم بهرامی

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری