

## مشاهده دادنامه هیات عمومی

کلاس پرونده:	۰۰۰۱۲۶۰	شماره دادنامه:	۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۳۱۸
نوع پرونده:	درخواست ابطال	تاریخ دادنامه:	۱۴۰۱/۰۲/۲۰
شاک:	امین همائی	نتیجه رسیدگی:	رای به ابطال مصوبه
طرف شکایت:	سازمان بورس و اوراق بهادار	مرجع صدور رای:	هیات عمومی
دسته بندی:	مالیاتی (۰۸)		
مصوبه ها:	۱ سازمان بورس و اوراق بهادار ۱۳۹۸/۰۷/۰۳ بند ۶ ماده ۱		

## پیام رای:

اطلاق شق (چ) بند ۶ ماده ۱ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات در بازار سرمایه مصوب ۹۸/۳/۷ هیأت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار با اصلاحات بعدی که مقرر داشته است سهامداران نیز مشمول ماده ۳۵ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران هستند توسط هیأت مدیره بورس به تخلفات انضباطی آنها رسیدگی میشود، در غیر مواردی که کارگزار / معامله گر اوراق بهادار را به نام و حاسب خود معامله می کند، ابطال شد.

## متن دادنامه:

بسم الله الرحمن الرحيم

شماره دادنامه: 140109970905810318

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۱/۰۲/۲۰

شماره پرونده: ۰۰۰۱۲۶۰

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاک: آقای امین همائی

**موضوع شکایت و خواسته:** ابطال شق (چ) بند ۶ ماده ۱ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات در بازار سرمایه مصوب ۱۳۹۸/۷/۳ هیأت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار با اصلاحات بعدی آن در تاریخ های ۱۳۹۹/۵/۱ و ۱۳۹۹/۷/۲۱

**گردش کار:** شاک به موجب دادخواستی ابطال شق (چ) بند ۶ ماده ۱ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات در بازار سرمایه مصوب ۱۳۹۸/۷/۳ هیأت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار با اصلاحات بعدی آن در تاریخ های ۱۳۹۹/۵/۱ و ۱۳۹۹/۷/۲۱ را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته به طور خلاصه اعلام کرده است که:

" مصوبه معترض عنه مغایر با ماده ۳۵ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۴ می باشد که مقرر می دارد: «هیأت مدیره بورس به تخلفات انضباطی کارگزاران، کارگزار معامله گران، بازار گردانان، ناشران و سایر اعضای خود از هر یک از مقررات این قانون یا آیین نامه های ذیربط طبق آئین نامه انضباطی خود رسیدگی می نماید.»

اولاً- هیأت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار با تصویب این مصوبه، سهامداران شرکت ها اعم از سهامدار خرد یا عمده را جزء اشخاص مورد رسیدگی طبق دستورالعمل رسیدگی به تخلفات در بازار سرمایه محسوب نموده و بدین گونه اجازه صدور رأی انضباطی علیه آن توسط شرکت های بورس را مباح اعلام کرده است. ثانیاً- صلاحیت و حدود اختیارات هیأت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار طبق بند ۲ ماده ۷ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴، محدود به تهیه و تدوین دستورالعملهای اجرایی این قانون می باشد. اما طبق ماده ۳۵ قانون بازار اوراق بهادار، رسیدگی بورس ها به تخلفات انضباطی باید طبق آیین نامه انضباطی خود بورس ها باشد نه دستورالعمل مصوب سازمان بورس. بنابراین مصوبه مورد اعتراض، ابدأ نوعی دستورالعمل اجرایی خود قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران نیست و در واقع، جایگزین آیین نامه انضباطی موضوع ماده ۳۵ شده که تصویب آن خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب کننده می باشد. ثالثاً- طبق ماده ۳۵ قانون بازار اوراق بهادار، صلاحیت بورس ها فقط محدود به تخلفات اعضای خود است و در اساسنامه همه بورس ها، دقیقاً کلمه عضو بطور مشخص و شفاف تعریف شده بدون آنکه شامل سهامداران شرکت های بورسی باشد همچنان که در اساسنامه های بورس ها، تعریف عضو کاملاً از سرمایه گذاران، سهامداران جدا شده و در بندهای مختلفی ذکر گردیده، لذا به هیچ وجه نمی توان یک سهامدار و سرمایه گذار را مشمول تعریف عضو بورس ها دانست مانند بند ۴ ماده ۱ اساسنامه شرکت بورس اوراق بهادار تهران: «عضو: شخصی است که تحت این عنوان مطابق قانون و مقررات نزد شرکت، پذیرفته شده و دارای صلاحیت حرفه ای، مالی، عمومی و وظایف تعیین شده در قانون و مقررات است» و بند ۵ ماده ۱: «سرمایه گذار: شخصی است که مالک اوراق بهادار پذیرفته شده در بورس بوده و یا به همین منظور اقدام کرده است.» رابعاً- حتی طبق ماده ۱۴ قانون موخر توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۸ هم صلاحیت صدور آرای انضباطی (دایر بر پرداخت جریمه نقدی)، مجدداً منحصر به اشخاص تحت نظارت یعنی فقط ناشران اوراق بهادار، نهادهای مالی و تشکل های خودانتظام و مدیران آنها می باشد و هیچ گونه توسعه صلاحیتی بر مشمولان ماده ۳۵ قانون بازار اوراق بهادار وارد نشده است. خامساً- هیأت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار با تصویب این مصوبه حتی تلاش کرده که سهامداران را در زمره اشخاص تحت نظارت تلقی نماید در حالیکه از هیچ یک از مواد قوانین، چنین استنباطی برداشت نمی شود. علاوه براین، سازمان بورس با تصویب این مصوبه، حتی موضوعی که خارج از اساسنامه بورس ها بوده را هم

به آنها تحمیل کرده است یعنی تلقی سهامدار و سرمایه گذار به عنوان یک عضو بورس و امکان صدور آرای انضباطی توسط بورسها علیه سهامداران و سرمایه گذاران، اگر چنین است پس هر شخصی که در بازار بورس اقدام به خرید سهامی می کند باید عضویت در بورس ها را نیز داشته باشد چراکه من بعد، عضو بورس ها شده است. نظر به این نکات، ابطال شق (چ) بند ۶ ماده ۱ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات در بازار سرمایه یعنی کلمه «سهامداران» از تاریخ تصویب مورد استدعاست. "

متن مقرر مورد شکایت به شرح زیر است:

" دستورالعمل رسیدگی به تخلفات در بازار سرمایه

مصوب ۱۳۹۸/۷/۳ هیأت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار

این دستورالعمل در اجرای ماده ۳۵ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، ماده ۱۷ آیین نامه اجرایی قانون مذکور و مواد ۱۳ و ۱۴ قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل در اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به تصویب هیأت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار رسید.

بخش یک- تعاریف و دامنه شمول: ماده ۱: کلیه اصطلاحات و واژه های تعریف شده در ماده یک قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب آذر ماه ۱۳۸۴ مجلس شورای اسلامی و آیین نامه های اجرایی مواد ۱۳ و ۱۴ قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل در اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به همان مفاهیم در این دستورالعمل به کار رفته اند. سایر اصطلاحات و واژه ها به شرح زیر تعریف می شوند:

.....

بند ۶- شخص مورد رسیدگی: اشخاص مورد رسیدگی طبق این دستورالعمل در حدود صلاحیت های قانونی عبارتند از:

.....

(چ) سهامداران "

در پاسخ به شکایت مذکور، مدیر امور حقوقی و انتظامی سازمان بورس و اوراق بهادار به موجب لایحه شماره ۱۲۲۸۷۸۶۶-۱۴۰۰/۵/۱۹ به طور خلاصه توضیح داده است که:

" این ماده به هیچ وجه دلالتی بر لزوم تصویب آیین نامه انضباطی از سوی خود شرکت های بورس (به عنوان نوعی شرکت خصوصی) ندارد بلکه در مقابل، وفق بند دوم ماده ۷ قانون بازار اوراق بهادار، «تهیه و تدوین دستورالعمل های اجرایی این قانون»، بر عهده هیأت مدیره سازمان بورس است. لذا اعمال این اختیار با مجوز قانون می باشد. اقتضائات بازار سرمایه: با توجه به وظایف مهم سازمان بورس و اوراق بهادار در انتظام بخشی به فعالیت اشخاص در بازار سرمایه و ضرورت برخورد با متخلفین این بازار، نظر به اینکه در غالب اوقات، اشخاص با انتخاب و انتصاب اعضای هیأت مدیره برای شرکت های تحت نظارت این سازمان (به ویژه در حوزه ناشران) برای خود پوشش ایجاد نموده و مدیران را مأمور اجرای دستورات خود قرار می دهند، لذا ضرورت ایجاد هیأت مدیره را به منظور برخورد با سهامداران عمده که ظاهراً هیچگونه سمت تعریف شده ای در شرکت ها نداشته ولیکن در اغلب اوقات در محل شرکت مستقر بودند و فرامین خود را به وسیله مدیران اجرا می نمودند، هیأت مدیره این سازمان، در مصوبه مورخ ۱۳۹۸/۷/۳ با بهره گیری از اختیارات قانونی خود، سهامدار را در زمره اشخاص تحت نظارت برشمرد. از این رو، مصوبه یادشده با در نظر گرفتن اقتضائات و ضروریات و به منظور جلوگیری از سوء استفاده سهامداران عمده از نفوذ و کنترل خود بر مدیران و شرکت ها صورت گرفته تا نهایت صیانت از حقوق سهامداران خرد و سرمایه گذاران این بازار فراهم گردد.

ضرورت نظارت انضباطی بر سهامداران: اصولاً سهامداران، از یک سو توانایی هدایت سیاست های مالی و عملیاتی شرکت به منظور کسب منافع از فعالیت های آن را دارا هستند و از سوی دیگر، به واسطه دسترسی برخط به سامانه معاملات، اقدام به ورود سفارش خرید یا فروش اوراق بهادار می کنند و نوع سفارش گذاری آنان می تواند منجر به دستکاری بازار سرمایه هم بشود. به همین دلیل، نمی توان سهامداران را خارج از قلمرو نظارتی انضباطی این سازمان دانست و این سازمان باید بتواند بر حسب وظیفه نظارتی خود، در صورت وقوع تخلفاتی همچون موارد آتی، نسبت به مقابله انضباطی با متخلف اقدام نماید: وقوع تخلف در نحوه اداره جلسات مجمع عمومی شرکت، انجام نقل و انتقال سهام شرکت خارج از مکانسیم بازار (به دلیل ممنوعیت مقرر در بند ب ماده ۳۶ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ که مقرر می دارد: «معاملات اوراق بهادار ثبت شده در سازمان فقط در بورس ها و بازارهای خارج از بورس دارای مجوز و با رعایت مقررات معاملاتی هر یک از آنها حسب مورد امکان پذیر است و معامله اوراق بهادار مذکور بدون رعایت ترتیبات فوق فاقد اعتبار است)، دستکاری بازار سرمایه (به دلیل ممنوعیت مقرر در بند سه ماده ۴۶ قانون بازار اوراق بهادار). دلیل عضویت سهامدار در بورسها: تلقی سهامدار به عنوان عضو بورسها از این جهت است که سهامداری برای انجام معامله در یک بورس، باید اقدام به اخذ کد معاملاتی کند و سپس در چارچوب مقررات راجع به نحوه انجام معاملات به خرید و فروش اوراق بهادار مبادرت نماید. بنابراین شمولیت ماده ۳۵ قانون بازار اوراق بهادار بر ایشان، بدیهی می نماید. اساسنامه بورسها، همگی مصوب سازمان بورس است زیرا به تصریح بند هفت ماده ۷ قانون بازار اوراق بهادار، «تصویب اساسنامه بورس ها، کانون ها و نهادهای مالی موضوع این قانون»، در صلاحیت هیأت مدیره سازمان بورس است. بنابراین صرف اینکه در اساسنامه این شرکت ها، تعاریف «عضو» از «سهامدار» جدا شده است به این معنا نیست که هیأت مدیره سازمان بورس نتواند مستند به بند دو ماده ۷ همین قانون، که «تهیه و تدوین دستورالعمل های اجرایی این قانون» را بر عهده سازمان بورس گذارده است، سهامداران را از جهت اعمال مقررات انضباطی ماده ۳۵ قانون، به عنوان یک «عضو» تلقی نکند. میزان و نوع مجازات انضباطی قابل اعمال بر سهامداران: عدم ذکر نام «سهامدار» در ماده موخر ۱۴ قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید (مصوب ۱۳۸۸) به خوبی گویای ممنوعیت اعمال جریمه نقدی بر سهامداران است اما این ماده نمی تواند مستمسک ممنوعیت اعمال سایر مجازات های انضباطی بر سهامداران (مانند تذکر کتبی) باشد زیرا ماده مزبور فقط در مقام بیان تجویز اعمال جریمه نقدی به عنوان نوعی مجازات انضباطی بر دسته خاصی از اشخاص تحت نظارت است. هر چند بدیهی است که این سازمان باید در نحوه تعیین مجازات انضباطی، دیگر حقوق مدنی سهامداران مانند «عدم سلب حق کلی» از ایشان را رعایت نماید و برای مثال بدیهی است که نمی توان به بهانه اعمال مجازات انضباطی، اقدام به مسدودسازی کد معاملاتی سهامدار نمود. با عنایت به مطالب فوق رد شکایت مطروحه مورد استدعاست. "

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۱/۲/۲۰ به ریاست معاون قضایی دیوان عدالت اداری در امور هیأت عمومی و با حضور 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

براساس ماده ۳۵ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۴: «هیأت مدیره بورس به تخلفات انضباطی کارگزاران، کارگزار معامله گران، بازارگردانان، ناشران و سایر اعضای خود از هر یک از مقررات این قانون یا آیین نامه های ذیربط طبق آیین نامه انضباطی خود رسیدگی می نماید...» با وجود حکم مقرر در این ماده، بر مبنای شق «چ» بند ۶ ماده ۱ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات در بازار سرمایه مصوب ۱۳۹۸/۷/۳ هیأت مدیره سازمان بورس و

اوراق بهادار با اصلاحات بعدی آن در تاریخ های ۱۳۹۹/۵/۱ و ۱۳۹۹/۷/۲۱ مقرر شده است که «سهامداران» نیز یکی از مصادیق ماده ۳۵ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران هستند و توسط هیأت مدیره بورس به تخلفات انضباطی آنها رسیدگی می شود که اطلاق حکم فوق در غیر مواردی که کارگزار معامله گر براساس بند ۱۴ ماده ۱ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، اوراق بهادار را به نام و حساب خود معامله می کند، خارج از حدود اختیار و مغایر با ماده ۳۵ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۴ 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. /

مهدی دربین

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

معاون قضایی دیوان عدالت اداری

---

دیوان عدالت اداری - تهران - بزرگراه ستاری - بلوار شهید مخبری - نبش خیابان ایران زمین - ساختمان دیوان عدالت اداری - تلفن: داخلی (۷۵۳۵) - ۰۲۱ - ۵۱۲۰۰