



## روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری  
مرجع تصویب: هیات عمومی دیوان عدالت اداری  
شماره ویژه نامه: ۱۵۴۵

سه‌شنبه، ۱۰ خرداد ۱۴۰۱

سال هفتاد و هشت شماره ۲۲۴۸۶

رای شماره ۱۱۷ هیات عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع: نامه شماره ۴۵۳۷/۱۰/۱۴۰۰۲ - ۲۱/۷/۱۴۰۰ مشاور رئیس جمهور و دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی که براساس آن کلیه قراردادهای، تفاهم‌نامه‌ها، انتصابات، سفرها ...

۱۷/۲/۱۴۰۱

شماره ۰۰۰۲۴۸۹

بسمه تعالی

جناب آقای اکبرپور

**رئیس هیات مدیره و مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران**

یک نسخه از رأی هیات عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۱۱۷ مورخ ۲۰/۱/۱۴۰۱ با موضوع: «نامه شماره ۴۵۳۷/۱۰/۱۴۰۰۲ - ۲۱/۷/۱۴۰۰ مشاور رئیس جمهور و دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی که براساس آن کلیه قراردادهای، تفاهم‌نامه‌ها، انتصابات، سفرها و مأموریت‌های خارجی و داخلی، کلیه قراردادهای واگذاری زمین اعم از فروش، اجاره بلندمدت یا مشارکت، موقوف به مجوز و تأیید دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی است از تاریخ تصویب ابطال شد.» جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می‌گردد.

مدیرکل هیات عمومی و هیات‌های تخصصی دیوان عدالت اداری - یدالله اسمعیلی فرد

تاریخ دادنامه: ۲۰/۱/۱۴۰۱ **شماره دادنامه: ۱۱۷** شماره پرونده: ۰۰۰۲۴۸۹

**مرجع رسیدگی:** هیات عمومی دیوان عدالت اداری

**شاکی:** آقای سجاد کریمی پاشاکی

**موضوع شکایت و خواسته:** ابطال بخشنامه شماره ۴۵۳۷/۱۰/۱۴۰۰۲ - ۲۱/۷/۱۴۰۰ مشاور رئیس جمهور و دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی

**گردش کار:** شاکی به موجب دادخواستی ابطال بخشنامه شماره ۴۵۳۷/۱۰/۱۴۰۰۲ - ۲۱/۷/۱۴۰۰ مشاور رئیس جمهور و دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی را خواستار شده و در مقام تبیین خواسته به طور خلاصه اعلام کرده است که:

" دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی طی بخشنامه مورد شکایت به تمامی سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی اعلام نموده است کلیه قراردادهای، تفاهم‌نامه‌ها، انتصابات، سفرها و مأموریت‌های خارجی و داخلی، کلیه قراردادهای واگذاری زمین اعم از فروش، اجاره بلندمدت یا مشارکت موقوف به مجوز و تأیید دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی است که این امر واجد ایرادات شکلی و ماهوی به شرح زیر می‌باشد:

ایراد شکلی:

آقای سعید محمد قبل از انتصاب به پست دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی بنا به جواز بند (ه) ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه به عنوان مشاور رئیس جمهور منصوب شده است لذا تصدی نامبرده به عنوان دبیر شورای عالی مناطق آزاد که اولاً: بر اساس دادنامه هیات تخصصی دیوان عدالت اداری تابع قانون کار و منوط به عقد قرارداد کار است و ثانیاً: با توجه به حکم موضوع ماده ۲۳ قانون برنامه ششم توسعه ذیل وزارت اقتصاد و دارایی با حفظ شخصیت مستقل اداره می‌شود. مصداق دو شغله بودن می‌باشد که حسب اصل ۱۷۰ قانون اساسی اعتبار حکم دبیر، فاقد نفوذ قانونی در رسیدگی‌های قضایی خواهد بود.

ایرادات ماهوی:

۱- به استناد ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد سازمان‌های واقع در این مناطق با شخصیت حقوقی شرکت دولتی مستقل بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و نیز قانون تجارت و همچنین به حکم بند (الف) ماده ۶۵ احکام دائمی توسعه و قانون کار، اداره می‌شوند در این قوانین متوقف نمودن امور از جمله انعقاد قراردادها، تفاهم‌نامه‌ها، انتصابات و ... منوط به موافقت دبیرخانه یا دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی نشده است.

۲- شرکت‌های دولتی تابع قوانین تأسیس و اساسنامه‌های خود می‌باشند که حکم موضوع این مفاد در ماده ۳۰۰ لایحه اصلاح قانون تجارت و نیز ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح شده است نظر به آن که در تبصره ذیل ماده ۲۳ قانون برنامه ششم توسعه آمده است: کلیه وظایف، اختیارات، ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل و وزیر ذیربط مسئول اجرای قوانین مرتبط با حوزه مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی خواهد بود. با توجه به اینکه تکالیف دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد در قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی تصریح یافته است و این تکالیف در برگزیده مفاد بخشنامه معترض‌عنه نمی‌باشد لذا طرف شکایت متجاوز از تبصره مذکور نسبت به توسعه اختیارات خود و به تبع آن تحدید قانونی سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی اقدام نموده است.

۳- وفق بند (الف) ماده ۶۵ قانون احکام دائمی توسعه، سازمان‌های مناطق آزاد منحصراً بر اساس قانون کار و قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی اداره می‌شوند از این رو مقرره‌های موضوعه هیأت وزیران منبعت از قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و نیز نص صریح قوانین که تکالیفی را متوجه ایشان نموده باشد ملاک در اداره سازمان‌های مناطق آزاد است در نتیجه دبیر شورای عالی مناطق آزاد ستمی در متوقف نمودن فعالیت‌های قانونی مناطق آزاد به اخذ مجوز از دبیرخانه ندارد. "

متن بخشنامه مورد شکایت به شرح زیر است:

" کلیه مدیران عامل محترم سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی

با سلام و احترام،

با توجه به لزوم هماهنگی در پیشبرد اهداف سازمان‌های مناطق آزاد و لزوم دستیابی به انتظارات و رهنمودهای رییس جمهور، بدین وسیله موارد ذیل که می‌بایست قبل از اقدام به تأیید این دبیرخانه برسد ابلاغ می‌گردد:

۱- کلیه تفاهم نامه‌ها و قراردادها (بخش‌های دولتی و خصوصی) که تعهدات مالی و حقوقی برای سازمان‌های مناطق آزاد ایجاد می‌نماید.

۲- کلیه انتصابات در سازمان‌های مناطق آزاد و شرکت‌های تابعه.

۳- کلیه سفرها، مأموریت‌های داخلی و خارجی و مرخصی مدیران عامل سازمان‌های مناطق آزاد.

۴- کلیه قراردادهای واگذاری زمین اعم از فروش، اجاره بلند مدت یا مشارکت.

انتظار می‌رود در اجرای موارد مذکور، مراتب تعامل و هماهنگی با این دبیر خانه به صورت کامل انجام شده و از انجام هر گونه اقدام بدون تأیید و نظارت دبیرخانه خودداری گردد.

مسئولین حراست مناطق می‌بایست در اجرای این ابلاغیه نظارت و هرگونه عدم رعایت این ابلاغ متوجه مدیران عامل سازمان‌های مناطق آزاد است. - مشاور رئیس جمهور و دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی "

در پاسخ به شکایت مذکور، مدیر امور حقوقی و تقنین شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، به موجب لایحه شماره ۱۴۰۰/۳۷/۵۷۸۶/۱۴/۹/۱۴۰۰ به طور خلاصه توضیح داده است که:

" ایرادات شکلی:

مطابق ماده ۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی صدور حکم رئیس هیأت‌مدیره و مدیران عامل مناطق بر عهده مقام رئیس جمهوری قرار گرفته است. براساس اصول ۱۲۴ و ۱۲۷ قانون اساسی رئیس می‌تواند اختیارات خود را تفویض نماید. بر همین اساس نیز در سنوات گذشته همواره رئیس جمهور صدور حکم انتصاب رؤسای هیأت‌مدیره و مدیران عامل سازمان‌های مناطق آزاد را به مشاور رئیس جمهور و دبیر شورای عالی مناطق آزاد تفویض نموده است.

الف - شاکای در صدر ایرادات شکلی صدور حکم انتصاب مشاور رئیس جمهور در مناطق آزاد تجاری - صنعتی را قبل از صدور حکم دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی عنوان نموده است، در حالی که صدور حکم دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی در مورخ ۲۹/۶/۱۴۰۰ صورت گرفته و صدور حکم رئیس جمهور برای انتصاب مشاور امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی بیست روز پس از ابلاغ حکم دبیری شورا در مورخ ۱۸/۷/۱۴۰۰ به عمل آمده است.

ب - شاکای صدور حکم مشاور رئیس جمهور را بر مبنای بند (ه) ماده ۲۹ قانون برنامه ششم دانسته و از آن به عنوان دلیلی برای اثبات ایراد خود بهره برده است در صورتی که اساساً ماده ۲۹ قانون برنامه ششم بندی به نام (بند ه) نداشته و ماده مذکور صرفاً در باب نحوه ثبت حقوق و مزایای شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی و غیره احکامی را بیان نموده است. لذا ذکر این ماده هیچ ارتباطی با صدور حکم مشاوره رئیس جمهور نداشته است به ویژه آن که همچنان که معروض گردید در ذیل این ماده بندی تحت عنوان (بند ه) وجود ندارد.

ج - استناد شاکای در ایرادات شکلی به اصل ۱۷۰ قانون اساسی مسموع نمی‌باشد زیرا اصل ۱۷۰ درباره نحوه ابطال تصویب نامه‌ها و این‌نامه‌های دولتی سخن می‌گوید استناد به این اصل برای ابطال حکم دبیری شورای عالی هیچ گونه موضوعیتی ندارد.

د - شاکای در قسمتی دیگر از ایرادات شکلی صدور حکم دبیری شورای عالی را برای آقای دکتر سعید محمد به معنای دو شغله بودن در نظر گرفته است. در حالی که اولاً: به نظر می‌رسد شاکای در این قسمت از اظهارات خود مجدداً اشتباه قبلی خود (مذکور در بند الف) را تکرار نموده زیرا تصور نموده صدور حکم دبیری شورای عالی پس از صدور حکم مشاوره رئیس جمهور صورت گرفته است و ثانیاً: صدور حکم دبیری شورای عالی مناطق آزاد با حکم مشاور رئیس جمهور در امور مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی هیچ گونه تعارضی با یکدیگر ندارد زیرا در ابتدا وزیر امور اقتصادی و دارایی بر اساس تبصره ماده ۲۳ قانون برنامه ششم توسعه «دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی» را منصوب نموده و سپس بعد از گذشت بیست روز رئیس جمهور طی حکمی کاملاً تشریفاتی برای تسهیل در اداره امور مناطق آزاد تجاری - صنعتی، دبیر شورای عالی مناطق آزاد را به عنوان مشاور خود منصوب و اختیار عزل و نصب مدیران عامل مناطق آزاد را به وی تفویض نموده است. مضافاً دبیر شورای عالی مناطق آزاد هیچ گونه قرارداد مشاوره‌ای با نهاد ریاست جمهوری منعقد نموده و ملاً حقوقی و مزایایی نیز از باب مشاورت رئیس جمهور دریافت نموده است.

ایراد ماهوی:

هدف اصلی صدور این بخشنامه جلوگیری از هرگونه اقدام مغایر با منافع سازمان‌ها و حقوق دولت در مناطق آزاد به دلیل تغییر و تحولات مدیریتی بوده و منظور اصلی از صدور آن بیشتر سازمان‌های مناطق آزاد کیش و قشم بوده است که در معرض تغییر مدیران عامل قرار داشته‌اند. لذا نظر به اینکه بر اساس بند ۲ تصویب نامه تشکیل دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب ۱۳۷۲ شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی، انجام تکالیفی چون بازرسی و کنترل عملکرد سازمان‌های مناطق آزاد نیز بر عهده دبیرخانه شورای عالی قرار داشته، بر همین اساس مشاور رئیس جمهور و دبیر شورای عالی صرفاً در مقطعی کوتاه و در جهت ممانعت از تضییع و تفریط حقوق و منافع سازمان‌ها و جلوگیری از انعقاد قراردادهای تعهدآور در طول دوران تغییرات مدیریتی اقدام به صدور این بخشنامه نموده است."

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۲۰/۱/۱۴۰۱ 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

اولاً: با توجه به مصوبه شرح وظایف و اهداف دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۲/۷/۱۳۷۲ شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی) که به بیان اختیارات و صلاحیتهای دبیرخانه مذکور پرداخته، موارد مندرج در نامه شماره ۴۵۳۷/۱۰/۱۴۰۰ - ۲۱/۷/۱۴۰۰ دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی، مشمول هیچ یک از موارد یادشده نیست و صدور مقرر مزبور خارج از صلاحیت مقام صادرکننده آن است. ثانیاً: ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۷/۶/۱۳۷۲ مقرر می‌دارد: «هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است، اداره می‌شود» و براساس ماده ۸ قانون مذکور: «سازمان و شرکتهای تابع آن مجاز هستند قراردادهای لازم را با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی منعقد نمایند و با سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی با رعایت اصول قانون اساسی برای انجام طرحهای عمرانی و تولیدی مشارکت کنند» و بنابراین منوط نمودن اجرای اقدامات و تصمیمات سازمان هر منطقه آزاد تجاری - صنعتی به تأیید دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی مغایر با مواد قانونی صدرالاشاره است. بنا به مراتب فوق، نامه شماره ۴۵۳۷/۱۰/۱۴۰۰ - ۲۱/۷/۱۴۰۰ مشاور رئیس‌جمهور و دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی مغایر با قوانین و خارج از حدود اختیار مقام صادرکننده آن است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

معاون قضایی دیوان عدالت اداری - مهدی دربین