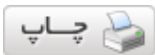


شنبه، ۱۶ بهمن ۱۳۹۵

مرجع تصویب: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
شماره ویژه نامه: ۹۳۲

سال هفناد و دو شماره ۲۰۹۴۷



رای شماره ۸۰۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع: ابطال نامه شماره ۱۲۸۳/۵۱/۲/۹۱-۱۳۹۱/۲/۲۵ سرپرست مدیریت بازرگانی سازمان منطقه آزاد اروند

۱۳۹۵/۱۰/۲۹

شماره هـ/۷۲/۹۳

بسمه تعالی

جناب آقای جاسبی

مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

با سلام

یک نسخه از رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۸۰۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۴ با موضوع:

«ابطال نامه شماره ۱۲۸۳/۵۱/۲/۹۱-۱۳۹۱/۲/۲۵ سرپرست مدیریت بازرگانی سازمان منطقه آزاد اروند» جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می‌گردد.

مدیرکل هیأت عمومی و سرپرست هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری - مهدی دربین

تاریخ دادنامه : ۱۳۹۵/۱۰/۱۴ شماره دادنامه: ۸۰۶ کلاس پرونده : ۷۲/۹۳

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکای : اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران با وکالت آقای مهدی رفیع زاده

موضوع شکایت و خواسته : ابطال نامه شماره ۱۲۸۳/۵۱/۲/۹۱-۱۳۹۱/۲/۲۵ سرپرست مدیریت بازرگانی سازمان منطقه آزاد اروند
گردش کار : آقای مهدی رفیع زاده به وکالت از اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران به موجب دادخواستی ابطال نامه شماره ۱۲۸۳/۵۱/۲/۹۱-۱۳۹۱/۲/۲۵ سرپرست مدیریت بازرگانی سازمان منطقه آزاد اروند را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«ریاست محترم دیوان عدالت اداری

با سلام، احتراماً پیرو شکایت مطروحه در پرونده کلاسه ۹۲۰۲۱۸-۹۲/۱۴ شعبه ۱۴ دیوان عدالت اداری به طرفیت سازمان منطقه آزاد اروند به استحضار می‌رساند: موضوع مورد اختلاف بین موکل و سازمان منطقه آزاد اروند این است که برای کالاهایی که از کشور به خارج صادر می‌شوند می‌بایستی گواهی مبدأ صادر شود و حسب بند پ ماده ۲۳ آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۶ هیأت وزیران گواهی مبدأ سند مخصوص شناسایی کالا است که در آن، مقام یا مؤسسه صلاحیت دار، گواهی می‌کند که کالای موضوع گواهینامه دارای مبدأ کشور معینی است و طبق ماده ۱۷ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ مجلس شورای اسلامی کشور مبدأ کالا، کشوری است که کالا در آن تولید یا ساخته می‌شود و طبق کنوانسیون‌های بین‌المللی که ایران هم از اعضای این کنوانسیون‌ها می‌باشد و بر اساس تبصره ذیل ماده ۱۷ قانون امور گمرکی تنها مرجع صدور گواهی مبدأ، اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران است با این وجود و علی‌رغم نص صریح قانون متأسفانه سازمان منطقه آزاد اروند با استنباط ناصحیح از ماده ۶ آیین‌نامه مقررات صادرات و واردات و امور گمرکی مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۲/۱۹ هیأت وزیران که می‌گوید: «سازمان مجاز است با رعایت مقررات مربوط نسبت به صدور گواهی مبدأ برای کالاهایی که از منطقه خارج می‌شود، اقدام نماید...» به محدوده اختیارات و صلاحیت اتاق بازرگانی وارد شده و برای کالاهایی که از منطقه آزاد به مقصد عراق صادر می‌شوند گواهی مبدأ صادر می‌کند در حالی که ماده ۶ آیین‌نامه یاد شده فقط ناظر به خروج کالاهایی است که از منطقه آزاد به داخل کشور حمل می‌گردند و نه کالاهایی که از مرزهای کشور به خارج صادر می‌گردند. اقوی دلیل بر تأیید این مطلب ادامه ماده ۶ آیین‌نامه موصوف است که می‌گوید: «... مراجع رسمی ذربط در داخل کشور موظف هستند گواهی مبدأ صادره را بپذیرند.» و از همین جمله کاملاً روشن است که صدور کالا به خارج از کشور از شمول ماده ۶ آیین‌نامه خارج است و ماده مذکور صرفاً ناظر به خروج کالا از منطقه به داخل کشور است و اگر غیر از این بود چه لزومی داشت که تصریح شود «مراجع رسمی ذربط در داخل کشور موظف هستند گواهی مبدأ صادره را بپذیرند.» دلیل دیگر در عدم صلاحیت سازمان منطقه آزاد اروند نسبت به صدور گواهی مبدأ، بند ۴ ماده ۹ همان آیین‌نامه مذکور در بالا است که به صراحت بیان می‌دارد: «صدور کالاهای داخلی از منطقه به خارج از کشور که عیناً صادر می‌شوند موکول به رعایت مقررات عمومی صادرات و واردات کشور است.» افزون بر این ماده ۱۷ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ مجلس شورای اسلامی می‌گوید: «کالاهایی که برای بکارگیری و مصرف در منطقه از داخل کشور به مناطق حمل می‌گردند، از موارد نقل و انتقال داخلی کشور است ولی صادرات آنها از منطقه به خارج تابع مقررات عمومی صادرات و واردات خواهد بود.» و در مجموعه مقررات عمومی صادرات و واردات تنها مقرر قانونی در مورد گواهی مبدأ برای کالاهایی که به خارج صادر می‌شوند فقط تبصره ذیل ماده ۱۷ قانون امور گمرکی مصوب آبان ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی است که مرجع منحصر به فرد برای صدور گواهی مبدأ در ایران را اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران می‌داند و لاغیر و با توجه به نص صریح قانون هرگونه تفسیر و اظهارنظر دیگر، اجتهاد در مقابل نص تلقی شده که فاقد توجیه قانونی بوده و محکوم به رد است. بنابراین صدور گواهی مبدأ خارج از اختیارات و صلاحیت مناطق آزاد می‌باشد. (تصویر نامه شماره ۱۳۹۱/۵/۲۳-۹۱/۲۱/۲۷۷۵ در دفتر مقررات صادرات و واردات سازمان توسعه تجارت ایران به عنوان پیوست شماره ۱ دادخواست جهت ملاحظه تقدیم می‌شود.)

ضمناً با شکایت و پیگیری موکل، اداره کل بازرگانی استان خوزستان به شرح نامه شماره ۱۰۸۱۰۹-۲۹/۴۵/۱۳۹۲/۶/۱۲ عملکرد سازمان منطقه آزاد اروند در صدور گواهی مبدأ برای کالاهای صادراتی را برخلاف قوانین دانسته و از سازمان مذکور خواسته است از صدور گواهی مبدأ خودداری نماید اما متأسفانه سازمان منطقه آزاد اروند به این تذکر قانونی سازمان بازرسی هم توجه نکرده و کماکان به اقدامات خلاف قانون خود ادامه می‌دهد و برای اثبات این مطلب از طرف موکل اقدام به تأمین دلیل شده که کارشناس منتخب دادگستری در پرونده تأمین دلیل کلاسه ۲۴/۹۲/۱۳۹۲/۲/۱ صراحتاً به اقدامات خلاف قانون سازمان طرف شکایت تصریح کرده است.

لازم به یادآوری است که در سال ۱۳۸۵ سازمان آزاد منطقه اروند اقدامی مشابه مرتکب شد که کمیسیون اقتصاد مجلس نسبت به موضوع ورود پیدا کرده و با حضور نمایندگان دولت و سازمان منطقه آزاد و اتاق بازرگانی برداشت خود از بند ۴ ماده ۹ آیین‌نامه مقررات صادرات و واردات و

امور گمرکی مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۳/۳/۱۹ هیأت وزیران و صلاحیت اتاق بازرگانی خرمشهر به نیابت از اتاق بازرگانی ایران در صدور گواهی مبدأ کالاهای صادره از آن منطقه را به موجب صورتجلسه مورخ ۱۳۸۶/۵/۸ تأیید نمود و با آن که نماینده سازمان آزاد منطقه اروند هم در همان جلسه ذیل صورتجلسه را امضا کرده است اما سازمان مذکور با وجود تمکین چند ساله مجدداً علم مخالفت برافراشته و به موجب نامه شماره ۱۳۸۳/۱۳/۵۱/۹۱-۱۳۹۱/۳/۲۵ از تاریخ ۱۳۹۱/۳/۱ تاکنون بر خلاف مقررات اقدام به صدور گواهی مبدأ در مورد کالاهای صادراتی از آن منطقه می‌نماید که عمده‌تاً به کشور عراق صادر می‌شود و علی‌رغم تذکرات مکرر از طرف اداره کل مقررات صادرات و واردات سازمان توسعه تجارت ایران که تنها مرجع رسمی و قانونی برای سیاستگذاری در مورد نحوه مقررات صادرات و واردات کالا در زمینه تجارت خارجی است و همچنین اعتراض و تذکر اتاق بازرگانی ایران و سازمان صنعت، معدن و تجارت و سازمان بازرسی کل کشور کماکان با جدی نگرفتن این تذکرات و نادیده گرفتن الزامات قانونی در اموری که خارج از صلاحیت ذاتی آن سازمان است دخالت کرده و روزانه ده‌ها فقره گواهی مبدأ برای کالاهایی که به خارج از کشور حمل می‌شوند صادر می‌کند که از آن جمله می‌توان به سه فقره گواهی مبدأ ضمیمه دادخواست به شماره‌های ۴۸۹۲۶-۱۳۷۳/۳/۲۰، ۴۸۹۲۹-۱۳۷۳/۳/۲۰ و ۴۸۹۳۲-۱۳۷۳/۳/۲۰ اشاره نمود که موجب ورود خسارات جبران ناپذیری به اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران گردیده است. بنا به مراتب اولاً درخواست صدور حکم بر ابطال سه فقره گواهی مبدأ مورداشاره و ثانیاً؛ ابطال نامه شماره ۱۳۸۳/۱۳/۵۱/۹۱-۱۳۹۱/۳/۲۵ سرپرست مدیریت بازرگانی سازمان منطقه آزاد اروند به لحاظ تجاوز از اختیارات قانونی و خارج از حدود صلاحیت و ثالثاً؛ صدور حکم بر تصدیق ورود خسارت به موکل مورد استدعا است. «

متن نامه مورد اعتراض به قرار زیر است:

«جناب آقای غلامی نژاد

رئیس محترم اتاق بازرگانی شهرستان خرمشهر

با سلام و صلوات بر محمد و آل محمد(ص)

احتراماً، به استحضار می‌رساند این سازمان طبق مقررات حاکم بر مناطق آزاد تجاری در نظر دارد از روز شنبه مورخ ۱۳۹۱/۳/۱ اقدام به صدور گواهی مبدأ در مرز شلمچه نماید. لذا مقتضی است در این خصوص اطلاع‌رسانی لازم به تجار و بازرگانان صورت پذیرد. - سرپرست مدیریت بازرگانی «

در پاسخ به شکایت مذکور، مدیریت امور حقوقی، قراردادهای و املاک سازمان منطقه آزاد اروند به موجب لایحه شماره ۹۱۳۷/۶۱/۹۳-۱۳۹۳/۵/۲۱ توضیح داده است که:

«با سلام:

احتراماً، بازگشت به برگ اخطاریه و ضامنه مربوط به پرونده کلاسه صدرالذکر در خصوص دادخواست اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی جمهوری اسلامی ایران، به خواسته اعتراض به صدور سه فقره گواهی مبدأ و تقاضای ابطال و ...، با رعایت اختصار در پاسخ به ادعاهای مطروحه و در صیانت از حقوق سازمان معروض می‌دارد: شایان ذکر است در همین ارتباط دادخواستی از ناحیه اتاق فوق به کلاسه ۹۳۰۹۹۸۰۹۰۰۰۱۱۳۰۱ مطروحه در شعبه ۱۳ دیوان عدالت اداری به طرفیت این سازمان تقدیم نموده که در جریان می‌باشد.

۱- بدو لازم می‌داند ضمن عطف توجه سروران گرامی به جایگاه حقوقی شورای عالی مناطق آزاد که مصوبات آن به عنوان مصوبات هیأت دولت تلقی می‌گردد، بر این مهم اشاره شود که برابر مفاد مصوبه «نحوه حل و فصل اختلافات بین دستگاههای دولتی و سازمانهای مناطق آزاد مصوب ۱۳۷۵/۱۱/۱۸» شورای عالی مناطق آزاد، «در خصوص چگونگی حل و فصل اختلافات بین دستگاههای دولتی و سازمانهای مناطق آزاد مقرر گردیده در مرحله مقدماتی دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد نسبت به رفع آن اقدام نماید و در صورت نیاز حسب مورد جهت اخذ تصمیمات لازم به شورای عالی مناطق آزاد ارائه گردد.» بنابراین از آن جا که شاکی محترم یک دستگاه دولتی تلقی می‌گردد، لذا به موجب مصوبه قانونی پیش گفته، مرجع صالحه برای رسیدگی به اختلافات حادث شده بدو در صلاحیت مرجع اخیرالذکر می‌باشد و به نظر می‌رسد که به لحاظ اعتبار مصوبه قانونی مذکور، مرجع صالح برای رسیدگی به این اقدامات شورای عالی سازمان مناطق آزاد باشد.

۲- به استناد ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی که اشعار می‌دارد «سازمانهای مناطق آزاد تجاری - صنعتی از مقررات عمومی دولت مستثنی بوده، منحصراً بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اساسنامه‌های مربوط و در موارد پیش‌بینی نشده، مطابق با قانون تجارت اداره می‌شوند» همچنین به موجب بند الف ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۹ که مقرر می‌دارد «مدیران سازمانهای مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسؤولیتهای دستگاههای اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به استثناء نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنهاست» سازمانهای مناطق آزاد تجاری - صنعتی منحصراً بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار، اداره می‌شوند.

۳- وفق تبصره (۱) ماده ۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی «مناطق آزاد تجاری - صنعتی از تسهیلات و امتیازات موضوع این قانون (قانون چگونگی مناطق آزاد تجاری - صنعتی) برخوردار خواهند بود.»

۴- متعاقب مستندات قانونی صدرالذکر مبنی بر اینکه مناطق آزاد تجاری - صنعتی، بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی اداره می‌شوند، به استناد ماده (۱۴) قانون یاد شده «مبادلات بازرگانی مناطق (آزاد تجاری - صنعتی) با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات صادرات و واردات (داخل کشور) مستثنی هستند و مقررات صدور ورود کالا و تشریفات گمرکی در محدوده منطقه (آزاد تجاری - صنعتی) به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.»

۵- ماده (۶) مقررات صادرات، واردات و امور گمرکی مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب ۱۳۷۳/۳/۱۹ (آیین‌نامه صدرالاشاره) اعلام می‌دارد «ماده ۶ - سازمان مجاز است با رعایت مقررات مربوط نسبت به صدور گواهی مبدأ برای کالاهایی که از منطقه خارج می‌شود، اقدام نماید. مراجع رسمی ذریعته در داخل کشور، موظف هستند گواهی مبدأ صادره را بپذیرند.»

۶- ایرادات قانونی ماهوی متعددی بر دادخواست مطروحه اتاق بازرگانی وارد است از جمله آن که وکیل محترم اتاق بازرگانی به مستندات قانونی صدرالذکر که به تصویب قانونگذار رسیده و قوانین و مقررات خاصی که بر این مناطق، حاکم بوده و آن مناطق را از مقررات گمرکی سرزمین اصلی کشور، مستثنی نموده توجهی ننموده‌اند. زیرا مناطق آزاد نه تنها از مقررات داخل کشور (از جمله تبصره ذیل ماده (۱۷) قانون امور گمرکی، در خصوص صدور گواهی مبدأ توسط اتاق بازرگانی) و مقررات عمومی کشور مستثنی می‌باشند، بلکه آن مناطق در مورد مبادلات بازرگانی با خارج از کشور و مقررات صادرات، واردات و امور گمرکی، تابع ماده (۱۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و آیین‌نامه اجرایی آن می‌باشند و صدور گواهی مبدأ نیز مطابق ماده (۶) آیین‌نامه ماده (۱۴) قانون یاد شده در صلاحیت سازمانهای مناطق آزاد تجاری - صنعتی می‌باشد.

در اظهارات وکیل محترم اتاق بازرگانی کاربرد صدور گواهی مبدأ را از سوی مناطق آزاد تجاری - صنعتی صرفاً کاربرد داخلی اعلام نموده که این مطلب کاملاً مردود است، زیرا اگر چنین باشد ماهیت بین المللی گواهی مبدأ صادره از سوی اتاق بازرگانی برای کالاهای صادراتی داخل کشور نیز، زیر سوال می‌رود. در صورتی که فلسفه صدور گواهی مبدأ صرفاً برای کالاهایی است که به خارج از کشور صادر می‌شوند، خواه از مبدأ مناطق آزاد تجاری - صنعتی و یا داخل کشور باشد.

در بخش دیگری از دادخواست، اشاره به صورتجلسه تنظیمی کمیسیون اقتصادی مجلس شده است، در این خصوص نیز، باید توجه داشت که صورتجلسه فوق نمی‌تواند نافی قانون مصوب مجلس شورای اسلامی (قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی) باشد و هرگونه اظهارنظر و صورتجلسه‌ای که با قانون فوق‌الذکر مغایرت داشته باشد از درجه اعتبار ساقط است. لذا به استناد مستندات قانونی صدرالاشاره استدعای رد دعوی اتاق بازرگانی را دارد. قبلاً از توجهات آن مقام محترم قضایی سپاسگزاری می‌گردد. «

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۴ 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

در تبصره ماده ۱۷ قانون امور گمرکی مصوب سال ۱۳۹۰، مرجع صدور گواهی مبدأ در ایران، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران تعیین شده است. نظر به اینکه سرپرست مدیریت بازرگانی منطقه آزاد اروند در نامه شماره ۹۱/۲/۵۱/۱۳۸۳ - ۱۳۹۱/۲/۲۵، سازمان منطقه آزاد اروند را از ۱۳۹۱/۳/۱ مرجع صدور گواهی مبدأ در مرز شلمچه اعلام کرده است و این امر مغایر حکم مقرر در تبصره ماده ۱۷ قانون امور گمرکی مصوب سال ۱۳۹۰ است، بنابراین مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۸۸ و ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدکاظم بهرامی