



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

ابطال تصویب‌نامه‌ی شماره ۱۳۲۶۰۰/۳/۵۵۲۷۰ مورخ
۱۳۹۴/۱۰/۱۲ هیأت وزیران

کد گزارش: ۹۵۰۶۰۴۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۶/۱۳

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال تصویب نامه ی شماره ۵۵۲۷۰۳/۱۳۲۶۰۰ مورخ

۱۳۹۴/۱۰/۱۲ هیأت وزیران

تهیه و تنظیم:

علی فتاحی زفرقندی

نظارت:

محمد علی فراهانی و سید مجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۰۶۰۴۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۰۶/۱۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: ابطال تصویب‌نامه‌ی شماره ۵۲۷۰۳/۱۳۲۶۰۰ هـ مورخ

۱۳۹۴/۱۰/۱۲ هیأت وزیران

شاکی: احمدرضا جهان‌اندیش

طرف شکایت: هیأت وزیران

جهات مغایرت شرعی: آیه‌ی شریفه‌ی «یا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا» (سوره‌ی نسا: آیه ۲۹) و اصل «لاضرر»^(۱)

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۹۵/۳/۲۶ - ۹۰۰۰/۲۱۰/۴۵۲۳۱/۲۰۰

مقدمه

شاکی پرونده در دادخواست خود، ابطال تصویب‌نامه‌ی شماره ۵۲۷۰۳/۱۳۲۶۰۰ هـ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۱۲ هیأت وزیران با عنوان «تصویب‌نامه درخصوص تعیین مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی کالاهای مشمول ردیف تعرفه‌های جداول پیوست آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات» را از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درخواست نموده است. براساس این مصوبه، هیأت وزیران به استناد ماده‌ی (۴) «قانون صادرات و واردات مصوب ۱۳۷۲/۷/۴»^(۲) اقدام به تصویب مجموع حقوق گمرکی و سود

۱. لازم به ذکر است علاوه بر ایرادات مذکور، شاکی به ادله‌ی دیگری نیز استناد کرده است که در متن به آن‌ها اشاره شده است.

۲. ماده (۴): «وزارت بازرگانی موظف است تغییرات کلی آیین‌نامه اجرایی این قانون و جداول ضمیمه

بازرگانی کالاهاى مشمول ردیف تعرفه‌هاى جداول پیوست آیین‌نامه اجرائی قانون مقررات صادرات و واردات در ۴۶ ردیف کرده است. شاکى مدعى است مصوبه‌ی مذکور به علت ایجاد تغییرات کلی در مقررات مربوط به صادرات و واردات، خارج از موعد قانونی، مغایر با موازین اسلامى و قوانین کشور است. در این رابطه پس از مشاوره با کارشناسان این موضوع و همچنین مسئولین دستگاه‌هاى مربوطه گزارش ذیل ارائه می‌گردد.^(۱)

شرح و بررسی

ماده‌ی (۴) «قانون مقررات صادرات و واردات»، وزارت صنعت، معدن و تجارت را موظف کرده که تغییرات کلی آیین‌نامه‌ها و جداول ضمیمه‌ی مقررات مربوط به صادرات و واردات را تا پایان سال جاری برای سال بعد تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند. همچنین وزارت مزبور موظف شده تغییرات موردی را در طی سال پس از نظرخواهی از دستگاه‌هاى ذی‌ربط و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، ضمن منظور نمودن حقوق مکتسب افراد، تهیه کرده و به تصویب هیأت وزیران برساند.

هیأت وزیران در راستای اجرای این تکلیف قانونی تا پایان هر سال تغییرات کلی آیین‌نامه‌ها و جداول ضمیمه‌ی مقررات مربوط به صادرات و واردات را برای سال آینده به تصویب می‌رساند و وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز این مقررات را در مجموعه‌ای تحت عنوان «مجموعه قوانین و مقررات صادرات و

→

مقررات صادرات و واردات را قبل از پایان هر سال، برای سال بعد و تغییرات موردی آن‌ها را طی سال، پس از نظرخواهی از دستگاه‌هاى ذی‌ربط و اتاق ضمن منظور نمودن حقوق مکتسب تهیه و پس از تصویب هیأت وزیران جهت اطلاع عموم منتشر نماید.»
۱. شایان ذکر است پاسخی از سوی طرف شکایت (هیأت وزیران) در این پرونده موجود نیست.

واردات» با ذکر سال به چاپ می‌رساند. این مجموعه حاوی قانون و مقررات مرتبط با صادرات و واردات، فصول و جداول کالاها و جداول ضمیمه برای سال مربوط است. در بخش جداول ضمیمه‌ی مقررات صادرات و واردات علاوه بر مجموعه‌ی حقوق گمرکی و سود بازرگانی کالاها، اطلاعات دیگری از جمله شماره تعرفه، مالیات بر ارزش افزوده و کد کشور دارنده‌ی تعرفه ترجیحی قید می‌شود. تغییرات موردی جداول ضمیمه مقررات صادرات و واردات نیز در طول سال با رعایت ضوابط و چارچوب‌های تعیین‌شده به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

به منظور اجرای تکلیف فوق، هیأت وزیران با تصویب تصویب‌نامه موضوع شکایت، مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی برخی کالاهای مشمول ردیف تعرفه‌های جداول پیوست آئین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات را وضع و اصلاح کرده است.

در رابطه با حقوق گمرکی و سود بازرگانی گفتنی است که به موجب بند «د» ماده‌ی (۱) «قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰»^(۱)، به واردات قطعی کالا، وجوهی تعلق می‌گیرد که این وجوه عبارتند از حقوق گمرکی به اضافه‌ی سود بازرگانی و وجوهی که به موجب قانون، گمرک مسئولیت وصول آن‌ها را بر عهده دارد. حقوق گمرکی که میزان آن به وسیله‌ی قانون‌گذار تعیین می‌شود، معادل ۴ درصد ارزش گمرکی کالا بوده و سود بازرگانی هر کالا به موجب

۱. **بند (د) ماده (۱):** «حقوق ورودی: حقوق گمرکی معادل چهار درصد (۴٪) ارزش گمرکی کالا به اضافه سود بازرگانی که توسط هیأت وزیران تعیین می‌گردد، به علاوه وجوهی که به موجب قانون، گمرک مسؤول وصول آن است و به واردات قطعی کالا تعلق می‌گیرد ولی شامل هزینه‌های انجام خدمات نمی‌شود.»

تصویب‌نامه‌ی هیأت وزیران تعیین می‌شود. مجموع این حقوق گمرکی و سود بازرگانی (که البته حقوق گمرکی به صورت ثابت و بدون اصلاح توسط هیأت وزیران می‌باشد) در همین جداول مورد اشاره تعیین می‌گردد که مصوبه‌ی مورد شکایت در مقام اصلاح و وضع ۴۶ ردیف از تعرفه‌های جداول ضمیمه آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات می‌باشد که در پایان سال گذشته برای همان سال به تصویب هیأت وزیران رسیده است.

حال به موجب این شکایت، شاکی مستند به ادله‌ی ذیل تصویب‌نامه فوق را مغایر موازین اسلامی و قوانین جاری دانسته و ابطال آن را از دیوان عدالت اداری درخواست کرده است. با این توضیح که شاکی در مقام تبیین استدلال‌های مطرح در خصوص مغایرت این مصوبه با موازین اسلامی و قوانین به عنوان مقدمه، ابتدا به اثبات کلی بودن تغییرات صورت گرفته در جداول ضمیمه‌ی مقررات مربوط به واردات و صادرات می‌پردازد. بر این اساس وی مدعی است تغییرات انجام شده در ۴۶ ردیف نظیر «اصلاح و کاهش مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی، اصلاح شرح کالا و کاهش مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی، اصلاح و افزایش مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی، حذف معادل ریالی و اصلاح مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی، حذف ردیف تعرفه، حذف دو صفر از مقابل شرح ردیف تعرفه و درج عدد حقوق گمرکی و سود بازرگانی، تفکیک ردیف تعرفه و حذف عدد ستون مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی و اصلاح شرح ردیف تعرفه»؛ تغییرات کلی بوده و باید برای اجرا در سال ۱۳۹۴ تا پیش از پایان سال ۱۳۹۳ به تصویب هیأت وزیران می‌رسید چراکه مطابق ماده (۴) «قانون مقررات صادرات و واردات»، تغییرات کلی آیین‌نامه‌ها و جداول ضمیمه‌ی مقررات مربوط به صادرات و واردات می‌بایست تا پایان سال جاری برای سال بعد تهیه و

به تصویب هیأت وزیران برسد، درحالی که در مصوبه مورد شکایت این اصلاحات برای همان سال ۱۳۹۴ به تصویب رسیده است. وی در ادامه در دو بخش به بیان استدلال‌های خود می‌پردازد:

۱) ایرادات شرعی مطرح شده

الف- بر اساس ادعای شاکی از آنجا که انجام تغییرات کلی در مقررات مربوط به صادرات و واردات باید تا پیش از پایان سال به تصویب می‌رسید و مصوبه‌ی مورد شکایت با ایجاد تغییرات کلی در خصوص مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی، در برخی موارد از جمله کالاهای مشمول ردیف ۲۲ و ۳۲، اقدام به کاهش سود بازرگانی کرده است، این امر موجبات تضییع بیت‌المال را فراهم می‌آورد.

ب- شاکی مدعی است از آنجا که در بسیاری از ردیف‌های مصوبه‌ی مورد شکایت از جمله ردیف‌های شماره‌ی ۱ الی ۱۸، ۲۴ و ۲۵، ۳۳، ۲۸ و ۴۰ مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی افزایش یافته است، این تصویب‌نامه موجب ایجاد تورم در جامعه شده و مغایر با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است.

ج- از سوی دیگر افزایش مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی موجبات افزایش قیمت کالاها و در پی آن افزایش تقاضا برای آن‌ها را در پی دارد و از آنجا که ۴۶ ردیف کالای مذکور در تصویب‌نامه مورد استفاده در بخش مسکن بوده، عامل رکود خواهد شد و این امر مغایر با فرامین رهبر معظم انقلاب می‌باشد.

د- بر اساس ادعای شاکی ایجاد تغییرات کلی در مقررات مربوط به صادرات و واردات همانند کاهش یا افزایش مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی، حذف صفر از مقابل ردیف تعرفه و یا تفکیک ردیف تعرفه، نظم و ثبات

اقتصادی مورد نیاز تجار و بازرگانان را مخدوش می‌سازد و موجب ایجاد بی‌نظمی و بی‌ثباتی اقتصادی می‌شود که این امر بر خلاف حق‌الناس و حقوق مکتسبه‌ی افراد است.

۲) ایرادات قانونی مصوبه:

الف- بنابر ادعای شاکی با استناد به ماده‌ی (۴) «قانون مقررات صادرات و واردات» موعد تعیین شده برای ایجاد تغییرات کلی در آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون و جداول ضمیمه‌ی مقررات صادرات و واردات برای سال بعد تا پایان سال قبل می‌باشد. این در حالی است که مصوبه‌ی مورد شکایت بدون رعایت موعد قانونی و بعد از گذشت ۱۰ ماه از سال در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲ در ۴۶ ردیف تغییرات کلی ایجاد کرده است که این امر بر خلاف قانون مذکور به نظر می‌رسد.

ب- به موجب ماده (۴) قانون مذکور به منظور رعایت حقوق مکتسب افراد نباید مقررات مربوط به صادرات و واردات در طول سال تغییرات کلی داشته باشد و تغییرات جزئی نیز باید با حفظ و رعایت حقوق مکتسب قانونی انجام پذیرد. به همین دلیل قانونگذار برای ایجاد هرگونه تغییر در مقررات مربوط به موعدهای مشخص در نظر گرفته است. با وجود این حکم قانونی، مصوبه مورد شکایت، که به موجب آن در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲ در خصوص مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی ۴۶ ردیف کالا، تغییرات کلی ایجاد شده است، مغایر با حقوق مکتسب قانونی عموم مردم به ویژه تجار و بازرگانان است.

ج- شاکی مدعی است علاوه بر ادله فوق، مصوبه‌ی مورد شکایت خارج از حیطه‌ی صلاحیت و اختیارات هیأت وزیران است؛ چرا که قانونگذار به عنوان مرجع اعطاکننده‌ی صلاحیت تنها حق تعیین مقررات مربوطه را تا پایان سال

قبل برای هیأت وزیران در نظر گرفته است و با توجه به این که در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت بوده و ضمانت اجرای این اصل نیز بطلان تصمیمات اتخاذ شده است؛ هیأت وزیران صلاحیت ایجاد تغییرات کلی در مقررات صادرات و واردات را در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲ نداشته و مصوبه مورد شکایت محکوم به بطلان است.

حال با عنایت به مفاد قانونی و ادله ارائه شده از سوی شاکی در مقام تحلیل و بررسی مستندات ارائه شده، باید ابتدا به بررسی این مسئله اساسی پرداخت که آیا «تصویب‌نامه در خصوص تعیین مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی کالاهای مشمول ردیف تعرفه‌های جداول پیوست آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات» اقدام به ایجاد تغییرات کلی در جداول ضمیمه‌ی مقررات صادرات و واردات کرده است یا خیر؟

با نگاهی به جدول، تعیین مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی کالاهای مشمول تعرفه‌های جداول پیوست قانون مقررات صادرات و واردات، این‌گونه به نظر می‌رسد که تغییرات صورت گرفته در خصوص مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی کالاهای موضوع مصوبه مورد شکایت، نسبت به کل کالاهای موضوع تعرفه‌های جداول مذکور، کلی نبوده و تغییر موردی است. در این خصوص باید بیان نمود که هیأت وزیران در پایان هر سال جداول ضمیمه‌ی مقررات صادرات و واردات را برای سال بعد به تصویب می‌رساند. این امر در پایان سال ۱۳۹۳ نیز صورت گرفته و هیأت وزیران جداول مربوطه که شامل مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی، مالیات بر ارزش افزوده، کد کشور دارنده‌ی تعرفه ترجیحی و مواردی از این دست می‌شود را در ۲۱ قسمت و ۹۸ فصل به منظور اجرا در سال ۱۳۹۴ تصویب کرده است و صرفاً قسمت ۱۵

مشمول بر فصول ۷۲ الی ۸۳ به بیان مقررات مربوط به صادرات و واردات مصنوعات چدنی، آهنی یا فولادی اختصاص پیدا کرده که ذیل آن نزدیک به ۳۰۰ ردیف کالا تعیین تکلیف شده است. حال هیأت وزیران در طول سال ۱۳۹۴ به استناد مجوز ذیل ماده‌ی (۴) «قانون مقررات صادرات و واردات» که اجازه‌ی تغییرات موردی را در طی سال پس از نظرخواهی از دستگاه‌های ذی‌ربط و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، ضمن منظور نمودن حقوق مکتسب افراد داده است، اقدام به اصلاح ۴۶ ردیف کالا از فصل مصنوعات چدنی، آهنی یا فولادی کرده است. بر این اساس، ایراد کلی بودن تغییرات و مغایر بودن آن با ماده‌ی (۴) «قانون صادرات و واردات» به استناد خروج از موعد زمانی، چندان قابل پذیرش نیست؛ چرا که ردیف‌های اصلاح شده (۴۶ مورد) در مقابل کل «کالاهای مشمول ردیف تعرفه‌های جداول پیوست آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات» که مشتمل بر صدها کالا می‌باشد را نمی‌توان تغییرات کلی مورد نظر قانون‌گذار تلقی نمود.

البته این نکته قابل ذکر است که همان‌گونه که بیان گردید مطابق ماده (۴) «قانون مقررات صادرات و واردات» تغییرات موردی فهرست مزبور در طول سال منوط به رعایت حقوق مکتسبه افراد بوده است. بدین‌صورت که وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف بوده تغییرات موردی را ضمن منظور نمودن حقوق مکتسبه تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند. اما با مشاهده مصوبه مورد شکایت، حکمی مبنی بر لحاظ نمودن این حقوق به‌خصوص باتوجه به اینکه ممکن است افرادی پیش از تصویب این مصوبه اقدامات مقدماتی برای واردات کالا انجام داده باشند قابل مشاهده نیست و لذا مصوبه مزبور از این حیث محل تأمل است.

نتیجه گیری

بر اساس ماده‌ی (۴) «قانون مقررات صادرات و واردات»، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف گردیده، تغییرات کلی آیین‌نامه‌ها و جداول ضمیمه‌ی مقررات مربوط به صادرات و واردات را برای سال بعد تا پایان سال، و تغییرات موردی را پس از نظرخواهی از دستگاه‌های ذی‌ربط و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، ضمن منظور نمودن حقوق مکتسب افراد، تهیه کرده و به تصویب هیأت وزیران برساند. هیأت وزیران مبتنی بر این صلاحیت «تصویب‌نامه در خصوص تعیین مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی کالاهای مشمول ردیف تعرفه‌های جداول پیوست آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات» را در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲ به تصویب می‌رساند. بر مبنای استدلال‌های بیان شده و ملاحظه مجموع کالاهای مذکور؛ تغییرات صورت‌گرفته در جداول ضمیمه‌ی مقررات صادرات و واردات، تغییرات کلی به نظر نمی‌رسد و تغییر موردی محسوب می‌شود و بر همین اساس در چارچوب صلاحیت هیأت وزیران قرار دارد. اما از آن‌جا که سود بازرگانی به واردات قطعی کالا تعلق می‌گیرد و تصویب‌نامه در خصوص حقوق مکتسبه‌ی افرادی که اقدامات مقدماتی در زمینه‌ی واردات ۴۶ ردیف کالای مذکور را انجام دادند، فاقد حکم خاصی است؛ از این منظر باتوجه به حکم ماده (۴) قانون مقررات صادرات و واردات در خصوص تغییرات موردی در جداول ضمیمه مقررات صادرات و واردات، محل تأمل است.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir