



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

آیین‌نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق  
آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران و تبصره  
ذیل آن، مصوب وزیران عضو شورای عالی مناطق آزاد  
تجاری - صنعتی، مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۲۳

کد گزارش: ۹۸۰۶۰۴۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۶/۲۴

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

آیین‌نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد  
تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران و تبصره ذیل آن،  
مصوب وزیران عضو شورای عالی مناطق آزاد تجاری -  
صنعتی، مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۲۳

تهیه و تنظیم:

محمد رضا قاسمی

نظارت:

سید محمد هادی راجی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۶۰۴۷

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۶/۲۴

# بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد)

موضوع شکایت: آیین‌نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد

تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران و تبصره ذیل آن، مصوب وزیران عضو

شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی، مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۲۳

شاکی: سجاد کریمی پاشاکی

طرف شکایت: هیئت‌وزیران (وزیران عضو شورای عالی مناطق آزاد تجاری-

صنعتی جمهوری اسلامی ایران)

جهت مغایرت شرعی: احادیث و روایات منقول از اهل بیت علیهم‌السلام

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۲۹۵۹-۱۳۹۸/۰۲/۱۷

### مقدمه

شاکی به موجب درخواستی، ابطال «آیین‌نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۲۳ مصوب وزیران عضو شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی، را خواسته است. به اعتقاد شاکی آیین‌نامه مزبور<sup>۱</sup>، مغایر با موازین شرعی و قانونی

۱. شاکی ابطال کل آیین‌نامه را درخواست کرده است اما در نامه دیوان عدالت صرفاً ابطال ماده (۸) درخواست شده است، به‌طورکلی چند ماده با توجه به استدلال‌های شاکی محوریت دارد که ذیلاً بدان اشاره می‌شود:  
ماده ۸- هرگونه استفاده از زمین در چارچوب طرح جامع مصوب و آیین‌نامه‌های داخلی سازمان امکان‌پذیر است.  
تبصره - تا تصویب طرح جامع توسط شورای عالی مناطق آزاد، سازمان مجاز به صدور مجوز استفاده از زمین بر اساس نقشه‌های کاربری زمین می‌باشد.

ماده ۱۰- هرگاه سازمان ملی زمین و مسکن قبلاً قراردادی مبنی بر واگذاری زمین به‌منظور احداث مسکن با اشخاص منعقد کرده باشد، سازمان مکلف است از مفاد قرارداد مزبور متابعت و در صورت امکان همان زمین و در صورتی که کاربری آن زمین

است. در این گزارش پس از تبیین موضوع و تشریح مدعا، ابعاد حقوقی موضوع بررسی می‌شود.

## الف: تبیین موضوع

قانون‌گذار برای اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی، سازمانی را در هر منطقه تشکیل داده و در راستای تحقق اهداف توسعه‌ای این مناطق، سطحی از استقلال و صلاحیت‌ها را به آن اعطا کرده است. بر این اساس سازمان‌های مناطق آزاد در راستای تحقق اهداف توسعه‌ای در بسیاری از موارد بر اساس ماده (۵) «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران»<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۷۲ از قوانین عام مستثنی هستند. همچنین طبق این قانون، هیئت‌وزیران صلاحیت‌هایی را در خصوص مناطق آزاد داراست که البته طبق مصوبات مختلف هیئت‌وزیران (از جمله مصوبه شماره ۲۱۱۵/ت/۲۱۱ هـ مورخ ۱۳۷۲/۷/۸ که در صدر مصوبه مورد شکایت نیز از آن یاد شده است) و مستند به اصل (۱۳۸) قانون اساسی، این صلاحیت‌ها به وزرای شورایی به نام «شورای عالی مناطق آزاد» واگذار شده است.

در مصوبه مورد شکایت، شورای عالی مناطق آزاد به استناد ماده (۲۴)<sup>۲</sup>

→

غیرمسکونی باشد زمین معوض به متقاضی واگذار نماید. وجوهی که بابت پیش‌قسط از طرف متقاضی به سازمان ملی زمین و مسکن پرداخت شده است، به حساب پرداختی متقاضی منظور و بقیه بهای زمین بایستی به سازمان پرداخت شود.

۱. ماده ۵ - هر منطقه توسط سازمانی که به‌صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و منحصرأ بر اساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهد شد و در موارد پیش‌بینی‌نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود.

۲. ماده ۲۴- نحوه استفاده از زمین و منابع ملی و ترتیب فروش یا اجاره آن به اتباع کشور در محدوده هر منطقه که در مالکیت دولت باشد طبق مقررات مصوب هیأت وزیران و با رعایت برنامه‌های عمرانی هر منطقه تعیین می‌گردد. سازمان هر

←

قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، اقدام به تصویب آئین‌نامه‌ای کرده که در آن ضوابطی برای نحوه استفاده از زمین مناطق مذکور مقرر شده و اختیاراتی نیز برای سازمان مناطق آزاد در نظر گرفته شده و نتیجتاً از اختیارات سایر دستگاه‌های اجرایی در آن مناطق کاسته شده است. شاکای از جهات مختلف ایراداتی را به این مصوبه و اصلاحات بعدی آن وارد دانسته که در ادامه، ایرادات مذکور مرور شده و سپس به بررسی آن‌ها پرداخته می‌شود.

ایراداتی که شاکای ناظر به مغایرت مصوبه موضوع شکایت با موازین شرعی و قانونی ارائه کرده را می‌توان به شرح زیر دسته‌بندی کرد:<sup>۱</sup>

#### ۱. عدم صلاحیت مرجع تصویب‌کننده:

شاکای معتقد است با توجه به مواد (۲۴) و (۲۶) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد<sup>۲</sup> که تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قانون را به هیأت وزیران واگذار کرده است، شورای عالی مناطق آزاد که متشکل از تعدادی از وزرا است، صلاحیت تصویب این آئین‌نامه را نداشته است. وی به نظریه شماره ۴۸۸۶ مورخ ۱۳۷۲/۴/۷ شورای نگهبان<sup>۳</sup> ناظر به لایحه «چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی» نیز برای اثبات ادعای خود استناد کرده است.

→

منطقه مسئول اجرای مقررات مربوط خواهد بود.

۱. پاسخی از طرف شکایت در پرونده وجود ندارد.

۲. ماده ۲۶ - آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

۳. «تشکیل شورای عالی با کیفیت مذکور در ماده (۵) و وظایف مذکور در ماده (۶) خلاف اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد».

ماده (۵) لایحه مذکور اعضا را به شرح ذیل تعیین کرده بود: «شورای عالی به ریاست رئیس‌جمهور و عضویت وزرای امور اقتصادی و دارایی، بازرگانی، کشور، اطلاعات، فرهنگ و ارشاد اسلامی، کار و امور اجتماعی، راه و ترابری، صنایع، صنایع سنگین، معادن و فلزات، رئیس سازمان برنامه‌بودجه، رئیس کل بانک مرکزی و رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران به‌عنوان عالی‌ترین نهاد سیاست‌گذاری مناطق آزاد تجاری - صنعتی تشکیل می‌گردد» (لینک: [yon.ir/KXZtK](http://yon.ir/KXZtK)).

## ۲. تفویض اختیارات حاکمیتی دستگاه‌های اجرایی به سازمان:

شاید بتوان اصلی‌ترین ایراد مدنظر شاکی را این مورد دانست. شاکی مواد (۵)، (۷) و (۱۵) آیین‌نامه مورد شکایت<sup>۱</sup> را به جهت تفویض کامل اختیارات نهادهای تخصصی همچون سازمان حفاظت از محیط‌زیست، سازمان ملی زمین و مسکن، سازمان جنگل‌ها و مراتع به سازمان مناطق آزاد و در نتیجه جلوگیری از اقدامات نهادهای مذکور، خلاف قانون می‌داند، چراکه هریک از این نهادها بر اساس قوانینی ایجاد شده و وظایفی را بر عهده گرفته‌اند و دولت نمی‌تواند برخلاف قوانین، اختیار آنان را سلب نماید و به سازمان مناطق آزاد تفویض کند. به‌عنوان مثال، طبق ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه<sup>۲</sup> وظایف حاکمیتی و تخصصی سازمان حفاظت از محیط‌زیست را با تصریح به شمول بر مناطق آزاد بیان داشته است و از این جهت امکان تفویض آن به سازمان منطقه آزاد وجود ندارد. شاکی ماده (۸) آیین‌نامه را نیز با همین ایراد مواجه دانسته و ضمناً بیان

---

۱. ماده ۵- کلیه حقوق مربوط به اراضی مشمول قانون زمین شهری و قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور و نیز قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور و قانون اراضی مستحدث و ساحلی، واقع در محدوده هر منطقه به‌موجب این آیین‌نامه از طریق سازمان [منطقه آزاد] اعمال می‌شود.

ماده ۷- از تاریخ تصویب این آیین‌نامه کلیه دیون و حقوق و تکالیف سازمان ملی زمین و مسکن و سازمان جنگل‌ها و مراتع و واحدهایی که شمول این مقررات مستلزم ذکر نام آن‌هاست در امور اراضی منابع طبیعی در هر منطقه به عهده سازمان محول می‌شود.

ماده ۱۵- کلیه اختیاراتی که در رابطه با تجاوز و تصرف و تخریب اراضی دولتی و ملی و اراضی ساحلی و حریم آن بر اساس قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۸ و اصلاحات بعدی آن و قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۵۴ به وزارتخانه‌های مسئول محول شده و همچنین اختیارات موضوع مواد ۱۱ تا ۱۵ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۴ که به سازمان حفاظت از محیط‌زیست واگذار شده است و نیز اختیارات خاصی که در این قانون به سایر نهادهای دولتی محول گردیده است، از تاریخ تصویب این آیین‌نامه در محدوده مناطق آزاد به سازمان تفویض می‌گردد.

۲. ماده ۳۸- دولت موظف است اقدامات زیر را جهت حفاظت از محیط‌زیست به عمل آورد:

الف - نظارت بر ارزیابی راهبردی محیط‌زیست (SEA) در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای و ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) طرح‌های بزرگ کلیه دستگاه‌های اجرایی و بخش‌های خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی در پهنه سرزمینی از جمله مناطق آزاد تجاری و صنعتی بر اساس شاخص‌ها، ضوابط و معیارهای پایداری محیط‌زیست. ...

داشته است «ترکیب اعضای» مقرر در تبصره «۱» ماده (۸) آیین‌نامه<sup>۱</sup> (اصلاحی ۱۳۹۶/۴/۱۱) با اعضای کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری<sup>۲</sup> که در خصوص طرح تفصیلی تصمیم‌گیری می‌کند همخوانی ندارد و از این جهت نیز مغایرت قانونی وجود دارد.

همچنین امکان تغییر کاربری که در این ماده پیش‌بینی شده است، چون شامل انفال نیز می‌شود، باید با تأیید ولی فقیه باشد و از آنجاکه چنین امری پیش‌بینی نشده است، مغایر با اصل (۴۵) قانون اساسی<sup>۳</sup> و موازین شرعی در خصوص انفال می‌باشد.

### ۳. عدم واریز درآمد به خزانه کل کشور:

شاکی معتقد است که ماده (۱۰) آیین‌نامه مورد شکایت با اصل ۵۳ قانون اساسی<sup>۴</sup> مغایرت دارد. از آن جهت که انفال و ثروت‌های عمومی متعلق به حکومت اسلامی، می‌بایست درآمدهای سازمان به حساب «خزانه کل» که متعلق

---

۱. تبصره «۱» ماده ۸- تصویب طرح‌های تفصیلی در محدوده شهرها و تغییرات در طرح جامع مذکور توسط کارگروهی متشکل از مدیرعامل سازمان منطقه آزاد مربوط به‌عنوان رئیس کارگروه و نمایندگان وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت کشور و سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان میراث فرهنگی، صنایع‌دستی و گردشگری بررسی و تصمیم‌گیری خواهد شد.

۲. ماده ۵- بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هراستان به‌وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع‌دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می‌شود.  
تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر بر اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد باید به تأیید مرجع تصویب‌کننده طرح جامع (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یا مرجع تعیین‌شده از طرف شورای عالی) برسد.

۳. اصل چهل و پنجم: انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بی‌شبه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند.

۴. اصل ۵۳- کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون انجام می‌گیرد.

به دولت اسلامی است و ارایز شود و از آن جهت که به حساب خود سازمان و ارایز می شود دارای ایراد است.

## ب: تحلیل حقوقی

در خصوص این پرونده، نکات زیر حائز اهمیت است:

۱- هرچند در موادی همچون مواد (۱۰) و (۱۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد<sup>۱</sup> صلاحیتی‌هایی را در برخی از حوزه‌ها به سازمان مناطق آزاد داده است، ولی بعداً در مواد الحاقی به این قانون و سایر قوانین، صلاحیت‌های گسترده‌ای به سازمان داده شد. مطابق ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد<sup>۲</sup> الحاقی ۱۳۷۵، دستگاه‌های اجرایی، یا در منطقه آزاد مستقر نمی‌شوند و کلیه اختیارات خود را به رئیس سازمان منطقه واگذار می‌کنند و یا در صورت استقرار در منطقه آزاد، مدیران آن با پیشنهاد مدیرعامل سازمان منطقه آزاد منصوب می‌شود. طبق ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور<sup>۳</sup> - مصوب

---

۱. ماده ۱۰- سازمان هر منطقه می‌تواند با تصویب هیأت وزیران در مقابل انجام خدمات شهری و فراهم نمودن تسهیلات مواصلاتی، بهداشتی، امور فرهنگی، آموزشی و رفاهی از اشخاص حقیقی و حقوقی منطقه عوارض اخذ نماید.

ماده ۱۱- صدور مجوز برای انجام هر نوع فعالیت اقتصادی مجاز، ایجاد بنا و تأسیسات و تصدی به انواع مشاغل توسط اشخاص حقیقی و حقوقی، در مورد مشاغلی که متصدی مستقیم ندارند، در محدوده منطقه فقط در اختیار سازمان می‌باشد.

۲. ماده ۲۷- به‌منظور ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های مناطق آزاد، حسب مورد با تأیید وزیر ذی‌ربط به یکی از دو روش زیر عمل خواهد شد:

الف- دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را به رئیس هیأت مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض نمایند.

ب - مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان و با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می‌شوند.

۳. ماده ۶۵- به‌منظور ساماندهی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و ایفای نقش مؤثر آن‌ها در تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام، اعمال مدیریت یکپارچه و ایجاد رشد اقتصادی مناسب در این مناطق، هم‌پیوندی و تعامل اثرگذار اقتصاد



۱۳۹۵- مدیر سازمان منطقه آزاد، بالاترین مقام اجرایی آن منطقه است و کلیه وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌های دولتی مستقر در این مناطق نیز به او واگذار می‌شود. مشابه این ماده در قوانین برنامه چهارم (بند «الف» ماده ۳۵) و پنجم (ماده ۱۱۲) نیز وجود داشته است. بر این اساس، به نظر می‌رسد که آنچه در آئین‌نامه مصوب شده، در چارچوب قوانین مربوطه بوده و از این جهت به نظر می‌رسد که ایرادی بر آن وارد نیست.

۲- مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، «دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید»، بر این اساس، چنانکه گذشت، هیئت‌وزیران شورای عالی مناطق آزاد را تشکیل داده و صلاحیت‌های خود را به وزرای آن شورا تفویض کرده است. لذا ایراد عدم صلاحیت مرجع تصویب‌کننده نیز در اینجا وارد به نظر نمی‌رسد. ایراد منقول از شورای نگهبان نیز ناظر به ترکیب اعضایی بوده که در مصوبه مجلس آمده و نه اصل تشکیل شورای عالی.

۳- با توجه به شرکت دولتی بودن سازمان مناطق آزاد و اینکه طبق ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد سرمایه آن‌ها متعلق به «دولت» است، این سازمان‌ها نیز مانند سایر شرکت‌های دولتی عمل کرده و مطابق قوانین مربوطه، درآمدهای خود را به حساب‌های مشخص شده واریز

→

ملی با اقتصاد جهانی و ارائه الگوی توسعه ملی در بخش‌های مختلف: الف - مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به‌استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آن‌ها است. سازمان‌های مناطق آزاد منحصرأ بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند.

می‌کنند. از این رو ایرادی از این حیث به نظر نمی‌رسد.

۴- مطابق ماده (۲۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، «نحوه استفاده از زمین» در محدوده این مناطق، طبق مقررات مصوب هیأت وزیران صورت می‌گیرد. از این جهت هیأت وزیران صلاحیت تصمیم‌گیری را بر اساس قانون مصوب مجلس و با تأیید شورای نگهبان یافته و حال نسبت به اجرای صلاحیت قانونی خود اقدام کرده است و از این جهت نیز ایرادی به آن وارد به نظر نمی‌رسد.

## نتیجه‌گیری

در خصوص مصوبه شورای عالی مناطق آزاد در مورد نحوه استفاده از زمین در مناطق آزاد، ایرادات متعددی توسط شاکی مطرح شده است که طبق بررسی‌های انجام‌شده مشخص شد که هیچ‌کدام از آن‌ها وارد به نظر نمی‌رسد و همه مواد مورد اعتراض، دارای مبانی قانونی است. علی‌الخصوص صلاحیت‌های سازمان‌های مناطق آزاد که طبق قوانین، اختیارات دستگاه‌های اجرایی به‌جز موارد دفاعی و امنیتی به سازمان‌های مذکور واگذار شده است و در آئین‌نامه مورد شکایت نیز بر همین اساس عمل شده است.

---

۱. ماده ۲۴ - نحوه استفاده از زمین و منابع ملی و ترتیب فروش یا اجاره آن به اتباع کشور در محدوده هر منطقه که در مالکیت دولت باشد طبق مقررات مصوب هیأت وزیران و با رعایت برنامه‌های عمرانی هر منطقه تعیین می‌گردد. سازمان هر منطقه مسئول اجرای مقررات مربوط خواهد بود.



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  
رایان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و  
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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