

رأی شماره های ۲۶۸ الی ۲۷۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع: ابطال تبصره يك بند يك از ماده ۳ آئين نامه اجرائی نحوه صدور و تمدید پروانه كسب موضوع ماده ۱۲ قانون نظام صنفی - مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۳۰

شماره هـ/۹۴/۳۶۰ - ۱۳۹۶/۴/۱۹

بسمه تعالی

جناب آقای جاسبی

مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

با سلام

يك نسخه از رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۲۶۸ الی ۲۷۰ مورخ ۱۳۹۶/۳/۳۰ با موضوع:

«ابطال تبصره يك بند يك از ماده ۳ آئين نامه اجرائی نحوه صدور و تمدید پروانه كسب موضوع ماده ۱۲ قانون نظام صنفی.» جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می گردد.

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

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۶/۳/۳۰ شماره دادنامه: ۲۶۸ الی ۲۷۰ کلاس پرونده: ۹۱۹/۹۴، ۹۱۸/۹۴، ۳۶۰/۹۴

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

شاکیان: ۱- آقای بهرنگ زرندي ۲- شهرداری همدان ۳- شهرداری کرمانشاه

موضوع شکایت و خواسته: ابطال تبصره ۱ بند ۱ از ماده ۳ «آیین نامه اجرائی نحوه صدور و تمدید پروانه كسب موضوع ماده ۱۲ قانون نظام صنفی»

گردش کار: شاکیان به موجب دادخواستی ابطال تبصره ۱ بند ۱ از ماده ۳ «آیین نامه اجرائی نحوه صدور و تمدید پروانه كسب موضوع ماده ۱۲ قانون نظام صنفی» را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده اند که:

«احتراماً، همان گونه که استحضار دارید قانون نظام صنفی در ۱۳۹۲/۶/۱۲ تصویب و آیین نامه اجرائی ماده ۱۲ قانون مرقوم نیز در مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت رسیده است و مطابق تبصره ۱ از بند ۱ از ماده ۳ آیین نامه اجرائی ماده ۱۲ قانون مرقوم اخذ تعهد نامه محضری از دارندگان اسناد عادی مبنی بر پذیرش مسئولیت حقوقی ناشی از آن جهت صدور پروانه كسب الزامی گردید و به این ترتیب بدون توجه به جایگاه شهرداری و ارتباط تنگاتنگ و مستقیم اصناف با شهرداری عملاً شهرداری را به صورت مستقیم از گردونه نظارتی و تصمیم گیری به امکن صنفی خارج نموده این در حالی است که مطابق تبصره ۲ از ماده ۱۲ قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۹۲ کلیه دستگاه هایی که اتحادیه ها برای صدور پروانه كسب از آنها استعلام می کنند موظف به پاسخگویی ظرف ۱۵ روز دانسته و این موضوع بیانگر نظر قانونگذار بر هماهنگی و همکاری دستگاه های ذیربط در صدور پروانه از جمله شهرداری در نظام بخشی به امور صنفی و حفظ منافع عمومی و اخذ عوارض مربوطه بوده در حالی که مطابق تبصره استنادی هر گونه استعلام از شهرداری و پرداخت عوارض در آیین نامه جدید حذف و اصناف به استناد تبصره ۱ از بند ۱ از ماده ۳ آیین نامه ماده ۱۲ قانون نظام صنفی جدید با اخذ تعهد و بدون اطلاع و هماهنگی با شهرداری نسبت به صدور پروانه كسب اقدام می نمایند و این موضوع موجب تضییع حقوق عمومی و شهرداری و کاهش محسوس عوارض كسب و پیشه و فرار اصناف از پرداخت عوارض گردیده. با تصویب آیین نامه مذکور خصوصاً تبصره استنادی موجبات توسعه دایره قلمرو شمول حکم مقنن و تفسیر و رأی نظر قانونگذار فراهم گردیده است که این موضوع خلاف حکم صریح قانونگذار و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در تدوین و تصویب آیین نامه می باشد چرا که آیین نامه یارای مخالفت با قانون را نداشته و محکوم به بطلان است. از آنجا که شهرداری رأساً حق دارد براساس قانون و مقررات مصوب در امور صنفی دخالت و نظارت و اخذ عوارض نماید و امر خطیر برنامه ریزی و اجرای طرح های توسعه شهری با توجه به افق چشم انداز میسر نمی شود الا با ابزار قانون متقن و نظارت قاطع بر اجرای آن و حذف شهرداری در بحث کلان نظارت بر تجاری شهرها و امور صنفی قطعاً بر آینده شهر و شهروندان تبعات منفی جبران ناپذیری دارد و با توجه به اینکه در آیین نامه مذکور، حقوق شهرداری به عنوان ادارمکننده اصلی شهر دیده نشده استدعا دارد دستور فرمایید مستنداً به اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۸۰ قانون دیوان عدالت اداری درخواست ابطال مصوبه ماده ۱۲ قانون صنفی مورد بررسی و اقدام لازم صورت گیرد.»

متن آیین نامه مورد اعتراض به قرار زیر است:

آیین نامه اجرائی نحوه صدور و تمدید پروانه كسب (موضوع ماده ۱۲ قانون نظام صنفی)

«ماده ۳- شرایط صدور پروانه كسب

الف: شرایط عمومی

۱- سند مالکیت با اجاره نامه رسمی یا عادی (دارای اعتبار زمانی) یا دیگر عقود نافله (سرقفلی، هبه، وصیت تکمیلی، صلح در مقابل یا اجاره) یا ارائه قراردادهای منعقدہ فی مابین متقاضی و اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی محل كسب یا احراز مالکیت طبق عرف محل در روستاها.

تبصره ۱- اخذ تعهدنامه محضری از دارندگان اسناد عادی مبنی بر پذیرش مسئولیت حقوقی ناشی از آن الزامی است.»

مشاور وزیر و مدیرکل حقوقی وزارت صنعت، معدن و تجارت به موجب لایحه شماره ۶۰/۲۱۹۳۶۸ - ۱۳۹۴/۱۰/۱۵، لایحه دفاعیه شماره ۶۰/۲۱۴۵۳۸ - ۱۳۹۴/۱۰/۹ را ارسال کرده که متن آن به قرار زیر است:



رأی شماره هاي ۲۶۸ الي ۲۷۰ هیأت عمومي دیوان عدالت اداري با موضوع: ابطال تبصره يك بند يك از ماده ۳ آئين نامه اجرائي نحوه صدور و تمدید پروانه كسب موضوع ماده ۱۲ قانون نظام صنفی - مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۳۰

«جناب آقای قدرتي

مشاور محترم وزير و مديركل حقوقي

موضوع: شهرداري همدان

سلام عليكم

احتراماً، بازگشت به نامه شماره ۶۰/۲۰۷۸۷۸ - ۱۳۹۴/۹/۲۹ منضم به تصویر ابلاغیه شماره ۹۱۸/۹۴ - ۱۳۹۴/۹/۹ دفتر هیأت عمومي دیوان عدالت اداري در خصوص نسخه دوم دادخواست شهرداري همدان مبني بر درخواست ابطال تبصره (۱) از بند (۱) ماده (۳) آیین نامه اجرائي ماده (۱۲) قانون نظام صنفی، ادله و مستندات قانوني ذیل جهت انعکاس به دفتر هیأت موصوف ایفاد مي‌گردد:

۱- همان طور که مستحضريد اصل ۱۷۳ قانون اساسي جمهوري اسلامي ايران و همچنین ماده (۱) قانون تشکیلات و آیین دادرسي دیوان عدالت اداري مقرر مي دارد «دیوان عدالت اداري به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین نامه‌هاي دولتي که خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تدوین کننده، تصویب مي‌شود زیر نظر قوه قضاييه تشکیل مي‌گردد» از طرفي رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸، ۳۹ - ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومي دیوان عدالت اداري در مورد شکایات و اعتراضات واحد دولتي علیه واحد دولتي دیگر در دیوان عدالت اداري اشعار مي‌دارد: «با توجه به معني لغوي و عرفي کلمه مردم، واحدهاي دولتي از شمول مردم خارج و به اشخاص حقيقي یا حقوقي حقوق خصوصي اطلاق مي‌شود علیهذا شکایات و اعتراضات واحدهاي دولتي در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداري نمي‌باشد.»

۲- آن گونه که قضات امعان نظر دارند در تفسیر قوانین، شناختن قصد و نیت قانونگذار بسیار حائز اهمیت است، این برداشت که شاکي مي‌تواند شخص حقوقي حقوق عمومي باشد با قصد و غرض قانونگذار ناسازگار به نظر مي‌رسد، زیرا نیت قانونگذار از تدوین اصل ۱۷۳ قانون اساسي، جلوگیری از تجاوزات دولت به حقوق مردم بوده است. وانگهي عرف در مورد اشخاص حقوقي حقوق عمومي، لفظ مردم را به کار نمي‌برد.

۳- مضاف بر آن به عنوان يك مرجع قضايي اختصاصي، صلاحیت دیوان محدود به حدودي است که قانونگذار تعیین کرده‌است. بر این اساس، رسیدگی به دعوي واحدهاي دولتي بر ضد یکدیگر را نمي‌توان در صلاحیت دیوان دانست، زیرا حل اختلافات بین دستگاههاي اجرائي، به ترتیبي که «آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاههاي اجرائي از طریق ساز و کارهاي داخلي قوه مجریه» در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ مقرر کرده‌است، صورت مي‌گیرد. بنابراین رسیدگی به اختلافات بین دستگاههاي اجرائي و اداري در صلاحیت دیوان نیست، به عبارت دیگر، هرگاه دو طرف دعوي، اشخاص حقوقي حقوق عمومي باشند، رسیدگی به این دعوي از صلاحیت دیوان خارج است. به تعبیر دیگر منظور از اشخاص حقوقي به قرینه لفظ مردم در اصل ۱۷۳، اشخاص حقوقي حقوق خصوصي است، مزید بر آن استفاده از لفظ «هر کس» در اصل ۱۷۰ قانون اساسي دلالت بر شخص حقيقي (انسان) دارد که به درستي بیانگر تفکیك اشخاص حقوقي حقوق عمومي و دستگاههاي دولتي از افراد انساني مي‌باشد.

لذا براساس مراتب مذکور رسیدگی به دادخواست شهرداري به عنوان مرجع عمومي غیردولتي در هیأت عمومي دیوان عدالت اداري در مغایرت صریح با مواد مرقوم و همچنین رأی وحدت رویه مورد اشاره است.

۴- صرف نظر از عدم صلاحیت مرجع مذکور، براساس ردیف (۱) ذیل بند (الف) ماده (۳) آیین نامه اجرائي نحوه صدور و تمدید پروانه كسب (موضوع ماده (۱۲) قانون نظام صنفی) يکي از مدارك لازم جهت تحصیل پروانه كسب ارائه سند مالکیت یا اجاره نامه رسمي یا عادي یا دیگر عقود ناقله یا قراردادهاي منعقدہ في مابین خود و اشخاص حقيقي و حقوقي اعم از دولتي و غیردولتي محل كسب مي‌باشد و در تبصره (۲) ذیل همان ماده صدور پروانه كسب براي اماکن تجاري، اداري یا کارگاهی بلامانع گردیده که این موضوع با ارائه پایانکار ساختماني توسط متقاضی امکان پذیر مي‌باشد.

۵ - از طرفي ماده (۸۰) قانون نظام صنفی صدور پروانه كسب براي اماکن با کاربري اداري و کارگاهی را بلامانع نموده است و مستفاد از نص صریح ماده مرقوم و براساس بند (۴) لایحه تقدیمی صدور پروانه كسب براي افراد صنفی مستلزم احراز نوع کاربري توسط اتحادیه صنف ذیربط مي‌باشد. در پایان نظر به مراتب معنونه رد دادخواست خواهان مورد استدعاست.»

هیأت عمومي دیوان عدالت اداري در تاریخ ۱۳۹۶/۳/۳۰ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداري 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 کرده‌است.

رأی هیأت عمومي

بر مبنای تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون نظام صنفی کشور مقرر شده‌است که: «کلیه دستگاه‌هایی که اتحادیه برای صدور پروانه كسب از آنها استعلام مي‌کنند موظفند ظرف مدت پانزده روز از تاریخ دریافت استعلام نظر قطعي و نهایی خود را اعلام دارند، عدم اعلام نظر در مهلت مقرر به منزله نظر مثبت است.» نظر به این که در تبصره ۱ از بند ۱ ماده ۳ آیین نامه، اخذ تعهدنامه محضري از دارندگان اسناد عادي مبني بر پذیرش مسئولیت حقوقي ناشي از آن الزامي گردیده است، به این ترتیب موجب تأسیس مشاغل و کسبهایی که ایجاد مزاحمت و سرو صدا کنند یا تولید دود و یا عفونت و یا تجمع حشرات و جانوران گردیده که باید خارج از شهر و در محلهای مخصوص فعالیت نمایند، مي‌گردد و یا اصناف بدون پرداخت عوارض مربوطه پروانه كسب دریافت مي‌دارند که این امور موجبات تضییع حقوق عمومي را فراهم خواهد کرد. با توجه به مراتب تبصره ۱ بند ۱ ماده ۳ آیین نامه اجرائي مغایر قانون بوده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسي دیوان عدالت اداري مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال مي‌شود.

رئیس هیأت عمومي دیوان عدالت اداري - محمدکاظم بهرامی



**رأي شماره هاي ۲۶۸ الي ۲۷۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع: ابطال تبصره يك بند يك از ماده ۳ آئين نامه اجرائي نحوه صدور و تمدید پروانه كسب
موضوع ماده ۱۲ قانون نظام صنفی - مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۳۰**

معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات - معاونت حقوقی ریاست جمهوری (Qavanin.ir)

