

رای شماره‌های ۱۶۳۷ الی ۱۶۴۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بندهای ۱ و ۲ و ۳ و ۴ بخشنامه شماره ۱۸۵۴۲/م/خ - ۱۳۹۷/۵/۶ (۳۹۸۶/م/س - ۱۳۹۷/۵/۴) وزارت صنعت، معدن و تجارت - مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۰۷

شماره ۹۸۰۲۳۱۴ - ۰۴/ ۱۲/ ۱۳۹۹

بسمه تعالی

جناب آقای اکبرپور

رئیس هیأت مدیره و مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

یک نسخه از رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه های ۹۹۰۰۰۷۰۹۰۵۸۱۱۶۳۷ الی ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۶۴۶ مورخ ۰۷/ ۱۱/ ۱۳۹۹ با موضوع «ابطال بندهای ۱ و ۲ و ۳ و ۴ بخشنامه نامه شماره ۱۸۵۴۲ / م / خ - ۶ / ۵ / ۱۳۹۷ (۳۹۸۶ / م / س - ۴ / ۵ / ۱۳۹۷) وزارت صنعت، معدن و تجارت» جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می گردد.

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

تاریخ دادنامه: ۷ / ۱۱/ ۱۳۹۹ شماره دادنامه: ۱۶۳۷ الی ۱۶۴۶

شماره پرونده: ۹۸۰۲۳۱۴، ۹۸۰۲۴۴۴، ۹۸۰۲۹۶۵، ۹۸۰۳۳۵۷، ۹۸۰۳۳۵۸، ۹۸۰۳۳۵۹، ۹۸۰۴۲۶۹، ۹۹۰۰۳۶۶، ۹۹۰۲۲۴۸

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکیان: آقایان ۱- عباس آرمون ۲- هادی مبالغ سجادیه ۳- حسین میرمحرابی نوده ۴- حسن سازگار ۵ - علی کمالی بدرآباد ۶ - رضا اشرفی ۷- عباسعلی تحقیقی سلمانی ۸ - محمد بیابانی ۹- حسین سارانی ۱۰- روح الله احمدی ۱۱- بهروز علی‌پور ۱۲- خانم مریم حاجی‌پور

موضوع شکایت و خواسته: ابطال نامه شماره ۱۸۵۴۲/م/خ - ۶ / ۵ / ۱۳۹۷ (۳۹۸۶/م/س - ۴ / ۵ / ۱۳۹۷) وزارت صنعت، معدن و تجارت

گردش کار: ۱ - شاکیان به موجب دادخواست‌های جداگانه‌ای ابطال نامه شماره ۱۸۵۴۲/م/خ - ۶ / ۵ / ۱۳۹۷ (۳۹۸۶/م/س - ۴ / ۵ / ۱۳۹۷) وزارت صنعت، معدن و تجارت را خواستار شده‌اند و در جهت تبیین خواسته به طور خلاصه اعلام کرده‌اند که:

«نامه مورد شکایت مغایر با اصول ۱۳۸، ۱۳۴، ۴۶، ۲۸ و بند ۴ اصل ۴۳ و بندهای ۹ و ۸ اصل ۳ قانون اساسی می‌باشد. چرا که منجر به ایجاد انحصار و ایجاد موانع تولید در صدور پروانه کسب نانوائی‌ها شده است. همچنین از حیث ایجاد ممنوعیت برای تأسیس نانوائی مغایر با تبصره‌های ۲ و ۱ ماده ۷ قانون اصلاح مواد ۷ و ۶ و ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب سال ۱۳۹۳ می‌باشد. از سویی دیگر ممنوعیت صدور پروانه کسب برای پخت چند نوع نان در قالب مجتمع‌های نان به یک شخص نیز مغایر با تبصره ۳ ماده ۱۲ قانون نظام منفی می‌باشد. هم چنین وضع تخلف و جریمه توسط وزیر صنعت، معدن و تجارت در بند ۵ از نامه مورد شکایت نیز از وظایف ذاتی قانونگذار بوده و از حدود اختیارات و وظایف وی خارج است. همچنین بخشنامه مورد شکایت مخالف ماده ۵۰ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است. زیرا مسیر رونق تولید مانع ایجاد می‌کند و ایجاد انحصار و فرصت‌های نامشروع اقتصادی می‌نماید. علاوه بر این بخشنامه مذکور مغایر با رأی شماره ۸۰۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که در تاریخ ۱۴/ ۱۰/ ۱۳۹۵ صادر گردیده است، می‌باشد. لذا با توجه به مراتب فوق ابطال بخشنامه موصوف را خواستاریم.»

۲- متن مقررہ مورد اعتراض به شرح زیر است:

«رؤسای محترم سازمان‌های صنعت، معدن و تجارت ۳۱ استان و جنوب کرمان

موضوع: آخرین ضوابط صدور پروانه کسب نانوائی (آزاد پز و یارانه‌ای)

با سلام، پیرو ابلاغیه شماره ۱۸۵۶۸۳ / ۶۰ مورخ ۱۷ / ۸ / ۱۳۹۶ در مورد صدور مجوز نانوائی و با توجه به اعتراضات متعدد استانداران، سایر مراجع، تشکل‌های منفی و اتحادیه‌های مربوطه، پیرامون صدور بدون محدودیت مجوز نانوائی و تأکید بر ضرورت جلوگیری از آن و پرداخت بیش از یازده هزار میلیارد تومان یارانه مستقیم به مصرف کنندگان و کشاورزان در قالب مابه‌التفاوت قیمت خرید تضمینی (۱۳۵۰ تومان) با قیمت تحویل گندم به آرد خبازان یارانه ای (۶۵۰ تومان) و آزادپز (۹۰۰ تومان) به ترتیب به میزان ۶۹۵ و ۴۵۰ تومان به ازای هر کیلوگرم و نظر به تأثیر منفی افزایش غیرمتعارف نانوائی‌ها بر کیفیت، وزن و قیمت نان، به منظور پوشش هزینه‌ها و همچنین عدم امکان افزایش یارانه‌ها پس از اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹ در قالب افزایش تعدد بیش از نیاز نانوآخانه‌ها، بدینوسیله آخرین ضوابط صدور پروانه کسب نانوائی‌ها (آزاد پز و یارانه ای) به شرح زیر برای اجرا ابلاغ می‌شود:

۱- پذیرش درخواست جدید برای تأسیس نانوآخانه تحت هر عنوانی (سامانه، مکتوب و...) ممنوع است و فقط در صورت نیاز مناطق توسعه شهری و روستایی غیر برخوردار، پس از کنترل امکان جابجایی نانوآخانه‌ها در مناطق دارای مازاد نیاز به منطقه مورد نظر، صدور مجوز نانوائی جدید با بررسی کارشناسی اتحادیه ذی ربط و تأیید کمیسیون نظارت استان با مسئولیت سازمان صنعت، معدن و تجارت استان، بلامانع است.

۲- انتقال یا واگذاری محل کسب نانوائی (یارانه ای یا آزادپز) با بررسی اتحادیه مشروط به تأیید سازمان صنعت، معدن و تجارت استان، بلامانع است.

۳- صدور پروانه کسب برای پخت چند نوع نان در قالب مجتمع‌های نان به یک شخص ممنوع است. (ممنوعیت واگذاری چند شغل به یک سرپرست خانوار، با توجه به ضریب ۱۱ درصدی بیکاری و ضرورت داشتن یک شغل برای هر ایرانی)

۴- اتحادیه‌های منفی ذی ربط مکلف به بررسی و پاسخ دهی به متقاضیان مجوز نانوائی ثبت نام شده در سامانه مربوطه تا قبل از این ابلاغیه هستند.

۵ - از زمان اجرای این ابلاغیه متقاضیانی که قبل از دریافت مجوز در قالب فوق اقدام به تأسیس و راه‌اندازی واحد نانوائی نمایند، متخلف بوده و اتحادیه‌های ذی ربط مکلف به اقدام قانونی هستند.

در پایان خاطر نشان می‌سازد، بر اساس ماده ۵۰ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی افراد منفی مشمول قانون نظام منفی که به عرضه جزیی (خرده فروشی) کالاها یا خدمات می‌پردازند از شمول فصل ۹ (تسهیل تجارت و منع انحصار) مستثنی و کماکان تابع قانون نظام منفی مصوب سال ۱۳۹۲ و آیین نامه اجرایی آن هستند. لذا این ابلاغ در تعارض با قانون مذکور و رأی دیوان عدالت اداری، که قبلاً به استناد ماده ۷ قانون فوق‌الذکر صادر شده، نیست. محمد شریعتمداری»

۳- در پاسخ به شکایت مذکور، دبیر هیأت عالی نظارت مرکز اصناف و بازرگانان وزارت صنعت، معدن و تجارت به موجب لوایح شماره ۲۹۰۱۳۴ / ۶۰ - ۳۰ / ۱۰/ ۱۳۹۸ و ۷۳۲۲۵ / ۶۰ - ۲۴ / ۳/ ۱۳۹۹ توضیح داده است که:

«۱- از نظر این وزارتخانه و سازمان‌های منفی تحت پوشش، منعی در صدور پروانه کسب برای متقاضیان وجود ندارد. بلکه صرفاً به جهت حساسیت صنف مذکور و مشکلات تأمین آرد، صدور مجوز نانوائی محدود به مناطق توسعه شهری و روستایی غیر برخوردار پس از کنترل اماکن جابجایی نانوآخانه‌ها در مناطق مازاد نیاز، با بررسی کارشناسی اتحادیه ذی ربط و تأیید کمیسیون نظارت استان مربوطه امکان پذیر می‌باشد. در حالی که در صورت عدم وجود مشکل در تأمین آرد نانوائی‌ها از سوی شرکت بازرگانی دولتی ایران و ادارات غله مناطق مرتبط با وزارت جهاد کشاورزی (طبق مصوبه شماره ۵۶۸۷۳ / ۶۴۰۱۵ - ۲۴ / ۵ / ۱۳۹۸ هیأت وزیران وظایف و



رای شماره‌های ۱۶۳۷ الی ۱۶۴۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بندهای ۱ و ۲ و ۳ و ۴ بخشنامه شماره ۱۸۵۴۲/م/خ - ۱۳۹۷/۵/۶ (۳۹۸۶/م/س - ۱۳۹۷/۵/۴) وزارت صنعت، معدن و تجارت - مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۰۷

اختیارات شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران و شرکت‌های زیرمجموعه آن به وزارت صنعت، معدن و تجارت انتقال یافت) و کنترل ایجاد واحد صنعتی و کشتش منطقه با توجه به نیازهای مردم قاعداً مانند بقیه صنوف محدودیتی در صدور مجوز کسب انوایی برای متقاضیان وجود نداشته و صدور جواز انوایی محدود به وجود شرایطی شده است که جملگی شروط قانونی بوده و در صلاحیت تنظیم گری این وزارتخانه بوده است.

۲- به موجب بند (ب) ماده ۲۳ قانون احکام دائمی در مواردی که دولت برای برخی از کالاهای اساسی، حساس و مورد نیاز مردم یارانه پرداخت و به صورت مستقیم برای تمامی مراحل اعم از برنامه ریزی، تأمین، توزیع، تنظیم بازار و قیمت‌گذاری آن سیاست‌گذاری می‌نماید. ضرورت دارد با رویکرد عدالت اجتماعی یارانه تخصیصی به این بخش به مصرف کنندگان و کشاورزان (بابت خرید گندم تضمینی) پرداخت گردد. این در حالیست که در بودجه سال ۱۳۹۸ مجموع یارانه گندم و آرد ۸۱۴۵ میلیارد ریال تخصیص و افزایش تعداد انوایان موجب رشد این یارانه بالغ بر ۱۱ هزار میلیارد ریال گردیده است؛ لذا حفظ شرایط فعلی برای تأمین آرد نیز نیازمند رفع کسری بودجه است.

۳- محدودیت ایجاد شده برای صدور جواز کسب انوایی، از جنس منع نیست. بلکه از باب نظارت این وزارتخانه در باب نظارت بر اصناف، کنترل نقل و انتقال جواز کسب رسته مهمی همچون انوایی است، که بر اساس ماده ۱۸ قانون نظام صنعتی، نقل و انتقال محل کسب، مستلزم احراز شرایط منتقل الیه از سوی اتحادیه مربوطه است و در بخشنامه مارالذکر این امور مورد تأکید قرار گرفته است و الزامی خارج از صلاحیت قانونی وضع نگردیده است.

۴- صدور نامحدود مجوز انوایی مستلزم عرضه و فروش آرد با قیمت تمام شده خواهد بود (و در شرایط فعلی اقتصادی حاصل از تبعات تحریم، افزایش نرخ بنزین و... نیز به صلاح نبوده) و از طرفی افزایش بی ضابطه صدور مجوز انوایی علاوه بر عدم امکان تأمین آرد منجر به غیر اقتصادی شدن این فعالیت و باعث بروز و تشدید تخلفات از جمله گران‌فروشی، کم‌فروشی، عرضه خارج از شبکه و قاچاق آرد خواهد شد.

۵- صدور نامحدود پروانه کسب انوایی با توجه به استفاده انوایی‌ها از آرد با نرخ یارانه‌ای و نیمه یارانه‌ای منوط به امکان تأمین آرد (با پرداخت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده آن با نرخ یارانه‌ای و نیمه یارانه‌ای) از محل اعتبارات تخصیص در قانون بودجه سنواتی از سوی دستگاه مربوط (شرکت بازرگانی دولتی و یا شرکت غله و خدمات بازرگانی) می‌باشد.

۶- بر اساس نامه شماره ۱۶۶۵۳۲ - ۸/ ۹/ ۱۳۹۳ معاون نظارت و بازرسی امور تولید و توسعه سازمان بازرسی کل کشور صدور مجوز انوایی بدون ظرفیت سنجی و استعلام از شرکت‌های غله و خدمات بازرگانی و ایجاد ضرر و زیان به افراد متقاضی و یا تأمین تقاضای برخی انوایی‌ها به صورت غیرقانونی، امکان‌پذیر نبوده و در این راستا به منظور ساماندهی تعداد انوایی‌ها به نسبت جمعیت هر منطقه بخشنامه معترض‌عنه تصویب گردیده است.

۷- با هدف مدیریت وضعیت فعلی انوایی‌ها و متناسب با نیاز مناطق توسعه یافته شهری، روستایی و غیر برخوردار، هم‌اکنون بر اساس ضوابط تعیین شده، درخواست متقاضیان مجوز جدید انوایی، پس از بررسی کارشناسی اتحادیه ذی‌ربط و تأیید کمیسیون نظارت استان برای آنها پروانه کسب صادر می‌گردد.

۸- رفع محدودیت صدور پروانه کسب انوایی مستلزم تخصیص سهمیه آرد از محل تعدیل سهمیه آرد خبازی نانوآخانه‌های دارای مجوز و طبعاً کاهش مستمر سهمیه نانوآخانه‌های دارای پروانه کسب شده و به تبع آن مشکلاتی نظیر غیر اقتصادی شدن این فعالیت و بروز تخلفات از جمله گران‌فروشی، کم‌فروشی را در پی خواهد داشت. در پایان با عنایت به جمع جبهات مذکور رد دادخواست شاکي مورد استدعاست.»

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۷/ ۱۱/ ۱۳۹۹ 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

الف: مطابق اصل ۲۸ قانون اساسی هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند و با عنایت به مفاد دادنامه شماره ۲۰۴۹ - ۲۰۴۷ مورخ ۲۳/ ۱۱/ ۱۳۹۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، از آنجا که عموم و اطلاق تعریف مندرج در ماده ۱ قانون اصلاح مواد ۷ و ۶ و ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۹۳، لفظ «مجوز کسب و کار» شامل پروانه کسب انوایی می‌شود، از طرفی طبق تبصره ۲ ذیل ماده ۷ قانون اخیرالذکر، صادرکنندگان مجوز کسب و کار اجازه ندارند به دلیل «اشباع بودن بازار»، از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب و کار امتناع کنند، هم‌چنین سابقاً هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۸۰۷ - ۱۴/ ۱۰/ ۱۳۹۵ در رسیدگی به شکایتی به خواسته ابطال بخشنامه شماره ۲۱۷۱۳۰ / ۶۰ - ۲۰/ ۱۰/ ۱۳۹۳ معاون توسعه بازرگانی داخلی وزارت صنعت، معدن و تجارت مبنی بر برخورداری از صدور مجوز برای انوایی‌های جدید، با استدلالی مشابه استدلال پیش‌گفته، رأی به ابطال بخشنامه یادشده به جهت مغایرت با حکم تبصره ۲ ماده ۷ قانون اصلاح مواد ۷ و ۶ و ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب سال ۱۳۹۳ صادر کرده است. بنابراین بندهای ۴ و ۱ بخشنامه مورد شکایت به لحاظ ممنوعیت پذیرش درخواست جدید برای تأسیس انوایی تحت هر عنوانی و تحمیل شرایطی مغایر با حق آزادی انتخاب شغل و رویه‌های ضدقابتی مورد نظر مقنن و نیز عدم پاسخگویی به متقاضیان مجوز انوایی مغایر قانون است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

ب: مطابق ماده ۱۸ قانون نظام صنعتی اصلاحی ۱۳۹۲، در صورتی که دارنده پروانه کسب بخواهد محل کسب خود را به دیگری واگذار کند، باید درخواست کتبی خود را به اتحادیه تسلیم کند. اتحادیه در صورتی که فرد معرفی شده را واجد شرایط قانونی بداند با رعایت سایر مقررات، پس از ابطال پروانه کسب قبلی، پروانه جدیدی به نام فرد معرفی شده صادر می‌کند. بر این اساس، مطابق حکم ماده ۱۸ قانون اخیرالذکر، واگذاری محل کسب دارنده پروانه کسب منوط به تأیید اتحادیه بوده و بند ۲ نامه مورد شکایت به لحاظ درج شرط «تأیید سازمان صنعت، معدن و تجارت استان» جهت انتقال یا واگذاری محل کسب انوایی، مغایر با حکم ماده ۱۸ قانون نظام صنعتی و توسعه دامنه شمول آن است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

ج: مطابق تبصره ۳ ماده ۱۲ قانون نظام صنعتی، صدور بیش از یک پروانه کسب برای هر فرد صنعتی واجد شرایط قانونی برای یک یا چند محل کسب به شرط معرفی مباشر، بر اساس آیین‌نامه اجرایی موضوع این ماده بلامانع است. بر این اساس، بند ۳ نامه مورد شکایت به لحاظ ممنوعیت صدور پروانه کسب برای پخت چند نوع نان در قالب مجتمع‌های نان به یک شخص، مغایر با حکم مندرج در تبصره ۳ ماده ۱۲ قانون نظام صنعتی است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

د: با توجه به اینکه مطابق ماده ۱۲ قانون نظام صنعتی افراد صنعتی موظفند قبل از تأسیس هر نوع واحد صنعتی یا اشتغال به کسب و حرفه نسبت به اخذ پروانه کسب اقدام کنند و در ماده ۲۷ از همان قانون مقرر شده محل دایر شده به وسیله هر شخص حقیقی یا حقوقی که پروانه کسب دائم یا موقت برای آن صادر نشده باشد با



رای شماره‌های ۱۶۳۷ الی ۱۶۴۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بندهای ۱ و ۲ و ۳ و ۴ بخشنامه شماره ۱۸۵۴۲/م/خ - ۱۳۹۷/۵/۶ (۳۹۸۶/م/س - ۱۳۹۷/۵/۴) وزارت صنعت، معدن و تجارت - مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۰۷

اعلام اتحادیه رأساً از طریق نیروی انتظامی پلمپ می‌گردد، بنابراین اقدام به تأسیس و راه‌اندازی ناوایی بدون مجوز مصرح در بند ۵ بخشنامه مورد اعتراض با قانون مغایرت ندارد و ابطال نشد.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدکاظم بهرامی

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

