



رای شماره: ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۲۱۲۰۶۰۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (موضوع شکایت و خواسته: ابطال مقدمه و مواد ۱۱ الی ۲۵ مصوبه یکصد و بیست و پنجمین جلسه هیأت عالی نظارت بر سازمان های صنفی مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۴)

شماره دادنامه: ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۲۱۲۰۶۰۴

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۲/۸/۱۶

شماره پرونده: ۰۱۰۶۶۲۵ - ۰۱۰۶۳۵۰

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: خانم زینب عساکره و آقای حسین چنگیزی

طرف شکایت: وزارت صنعت، معدن و تجارت، هیأت عالی نظارت بر سازمان های صنفی کشور

موضوع شکایت و خواسته: ابطال مقدمه و مواد ۱۱ الی ۲۵ مصوبه یکصد و بیست و پنجمین جلسه هیأت عالی نظارت بر سازمان های صنفی مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۴

گردش کار: خانم زینب عساکره به موجب دادخواستی ابطال مواد ۱۱ الی ۲۱ از مصوبه یکصد و بیست و پنجمین جلسه هیأت عالی نظارت بر سازمان های صنفی مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۴ را خواستار شده و در مقام تبیین خواسته به طور خلاصه اعلام کرده است:

" ۱- بند (ه) ماده ۵۵ قانون نظام صنفی مقرر می دارد: «تعیین دستورالعمل نظارت بر حسن انجام وظایف قانونی و ایجاد هماهنگی بین کمیسیون های نظارت، اتحادیه ها و اتاق های اصناف شهرستان کشور و اتاق اصناف ایران و نظارت بر فعالیت آن ها در حدود مفاد این قانون بر عهده هیأت عالی نظارت است.» همان گونه که مستحضر هستید، نظارت یا هماهنگی مستلزم تخلف انگاری نبوده و اعمال آن لزوماً با تنبیه همراه نیست لیکن مواد ۶ الی ۱۴ و ۱۶ و ۱۷ از دستورالعمل نظارت بر حسن انجام وظایف قانونی و ایجاد هماهنگی بین کمیسیون های نظارت، اتحادیه ها و اتاق اصناف شهرستان های کشور و اتاق اصناف ایران و نظارت بر فعالیت آن ها مصوب یکصد و هفتمین جلسه هیأت عالی نظارت مصوب ۱۳۹۳ اقدام به مجازات انگاری، جعل مجازات تذکر، توبیخ، تعلیق و جایگزین شدن اجباری اعضای هیأت مدیره اتحادیه و هیأت ریسه اتاق نموده است.

بر این اساس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۱۳۹۹ مورخ ۱۴۰۱/۸/۱۰ با این استدلال که هیأت عالی نظارت به وضع ضوابطی اقدام کرده است که متضمن تعیین مجازات های مختلف مانند تذکر، توبیخ، عزل و محرومیت از حقوق اجتماعی برای منتخبین اعضای صنوف مختلف و یا احضار اعضای هیأت مدیره

اتحادیه های صنفی و اتاق اصناف به عنوان متهم است و با عنایت به اینکه وضع ضوابطی که متضمن تعیین مجازات است به دلالت اصل سی و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر عهده قانونگذار قرار دارد مواد ۶ الی ۱۴ و ۱۶ و ۱۷ دستورالعمل نظارت بر حسن انجام وظایف قانونی و ایجاد هماهنگی بین کمیسیون های نظارت، اتحادیه ها و اتاق های اصناف شهرستان های کشور و اتاق اصناف ایران و نظارت بر فعالیت آن ها را که قبل از تصویب دستورالعمل مورد شکایت جاری بوده است و در اثنای رسیدگی دیوان عدالت اداری با دستورالعمل مورد شکایت نسخ شده است، ابطال نموده است.

۲- در حال حاضر با وجود ابطال دستورالعمل یاد شده، هیأت عالی نظارت طی یکصد و بیست و پنجمین جلسه خود در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۴ اقدام به تصویب نمونه جدیدی از آن دستورالعمل نموده است که همان موارد ممنوعه و خروج از صلاحیت را عیناً با دسته بندی متفاوتی بیان داشته است.

۳- هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بارها در خصوص موضوع تخلف انگاری، توسیع مجازات ها، قبض و بسط تخلف و مجازات ها بدون مجوز قانونی اقدام به ابطال نموده است. در این خصوص موارد ذیل به عنوان نمونه بیان می گردد:

آراء شماره ۱۳۹۹/۱۱/۲۱-۱۷۶۶ ، ۱۴۰۰/۴/۵-۱۱۴۴ و ۱۴۰۰/۶/۹-۱۴۷۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، لذا بنا به مراتب فوق، تقاضای ابطال مواد ۱۱ الی ۲۱ دستورالعمل یاد شده را دارم.

آقای حسین چنگیزی به موجب دادخواست جداگانه ابطال مقدمه و مواد ۱۱ الی ۲۵ از مصوبه یکصد و بیست و پنجمین جلسه هیأت عالی نظارت بر سازمان های صنفی مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۴ را خواستار شده و در مقام تبیین خواسته به طور خلاصه اعلام کرده است:

" اولاً: به دلالت از بند (الف) ماده ۵۵ قانون نظام صنفی، عزل هیأت مدیره اتحادیه ها یا هیأت ریسه اتاق اصناف شهرستان ها از وظایف محض و اختیارات هیأت عالی نظارت بوده و تفویض وظیفه ذاتی هیأت عالی نظارت به کمیسیون نظارت مراکز استان ها (موضوع مقدمه دستورالعمل معترض عنه) آن هم به استناد ماده ۵۶ قانون مذکور و دستاویز قراردادن آن، مغایر اطلاق لفظ قانون، انحصار حکم مقنن و نتیجتاً خلاف اصل است چرا که با توسل به مقررات ماده ۵۶ قانون مزبور نمی توان بر قلمرو اختیارات کمیسیون نظارت مراکز استان ها (موضوع بند (ج) ماده ۴۹ قانون نظام صنفی) افزود و اصل احترام به صلاحیت ها در این حوزه را نادیده گرفت.

ثانیاً: آنچه از مقررات مندرج در «مقدمه» دستورالعمل مبحث فیه مشهود است خلط مبنایی صلاحیت مراجع عالی (هیأت عالی نظارت) و تالی (کمیسیون نظارت مراکز استان ها) است که خلاف منای و ملاک مصرح در مواد ۱ و ۱۰ قانون نظام صنفی بوده که برای برقراری نظم اجتماعی و تامین حقوق افراد، پرهیز از تنازع و تخاصم و هرج و مرج در جامعه صنفی کشور و مآلاً نظارت بر اتحادیه ها و اتاق اصناف هر شهرستان وضع شده است؛ فی الواقع آنچه از موارد منصوص در قوانین موضوعه مستفاد می شود همان گونه که دادسرا وفق مقررات مواد ۲۲ و ۲۶ قانون آیین دادرسی کیفری به منظور کشف جرم، تعقیب متهم و انجام تحقیقات در معیت دادگاه صالح انجام وظیفه می کند کمیسیون نظارت نیز وفق مقررات بند (ج) ماده ۴۹ قانون نظام صنفی به منظور رسیدگی و بازرسی و تطبیق دادن اقدامات انجام شده اتحادیه ها و اتاق اصناف شهرستان ها با قوانین و مقررات در معیت هیأت عالی نظارت انجام وظیفه می کند و به هیچ وجه حق وضع کیفر یا صدور حکم مبنی بر تذکر یا توبیخ کتبی و یا عزل اعضای هیأت مدیره اتحادیه ها یا هیأت ریسه اتاق اصناف شهرستان ها را ندارد.

ثالثاً: مستنبط از اصل سی و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوه مجریه نمی تواند واضع یا خالق مجازات اعم از تذکر یا توبیخ کتبی و خاصه عزل (اعدام صنفی) باشد.

مستنداً به مواد ۱۲، ۱۳، ۸۸ و ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ابطال مصوبات موصوف از تاریخ تصویب مورد استدعا و انتظار است. "

متعاقباً آقای حسین چنگیزی به موجب لایحه مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۹ توضیح داده است:

" در خصوص شکایت مطروحه علیه وزارت صنعت، معدن و تجارت و دبیرخانه هیأت عالی نظارت بر سازمان های صنفی کشور مثبت به شماره ۰۱۰۶۳۵۰، تصویرنامه شماره ۹۰/۳۰۰۹/۱۲۹۰۶ د مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۳ رییس وقت کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی جهت استحضار تقدیم می گردد.

در بند ۳ از صفحه ۲ نامه مزبور اشعار گردیده «از طرفی تفویض اختیار هیأت عالی نظارت به کمیسیون نظارت در خصوص عزل اعضای اتاق اصناف از نظر حقوقی محل اشکال بوده و ناقض حقوق شهروندی است زیرا علی القاعده نباید مرجع صدور و تجدیدنظر یکی باشد» مضافاً اینکه در سه سطر پایانی صفحه ۲ نامه صدرالاشاره ذکر گردیده «همچنین تدوین ساز و کاری جهت رفع اشکال یک مرحله ای بودن رسیدگی (بند ۳ فوق) اقدام و نتیجه به این کمیسیون اعلام گردد» که در قضیه مانحن فیه نه تنها وزارت مشتی عنه به مفاد نامه موصوف مبنی بر اصلاح آن توجهی ننموده است بلکه دقیقاً عکس نظر کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی در مقررات قسمت «مقدمه» دستورالعمل بند (هـ) ماده ۵۵ قانون نظام صنفی مصوب یکصد و بیست و پنجمین جلسه هیأت عالی نظارت مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۶ (دستورالعمل معترض عنه) مجدداً آن را به تصویب رسانده است که مغایر قانون است."

متن مقرر مورد شکایت به شرح زیر می باشد:

" مقدمه

این دستورالعمل به استناد وظایف و اختیارات قانونی مندرج در بند (هـ) ماده ۵۵ قانون نظام صنفی و با لحاظ بند (ج) ماده ۴۹، ماده ۹۵ مکرر (۱) این قانون و تفویض اختیار عزل اعضای هیأت مدیره اتحادیه های صنفی شهرستانی و استانی و نیز هیأت ریسه اتاق اصناف شهرستان ها به کمیسیون نظارت مراکز استان ها (موضوع صورتجلسه یکصد و چهارمین جلسه هیأت عالی نظارت درخصوص تفویض بخشی از وظایف هیأت عالی نظارت بر سازمان های صنفی کشور به کمیسیون نظارت مراکز استان ها) در راستای افزایش شفافیت، تقویت نظارت، تراکم زدایی و ارتقای کارایی کمیسیون های نظارت و تشکل های صنفی به شرح ذیل به تصویب هیأت عالی نظارت رسید.

.....

فصل چهارم: تخلفات و تنبیهات

ماده ۱۱- عدم انجام صحیح وظایف و سوء استفاده از اختیارات قانونی توسط مسئولان تشکل های صنفی که منطبق بر یکی از موارد ذیل است، مشمول تنبیهات مقرر خواهد بود :

الف) عزل

۱- اخذ هرگونه وجه یا مال به نفع خود یا غیر برخلاف قوانین و مقررات.

۲- استفاده از امکانات تشکل های صنفی برای تبلیغات و فعالیت های انتخاباتی کاندیداها از قبیل انتخابات تشکل های صنفی، شوراهای اسلامی شهر و روستا، مجلس شورای اسلامی و غیره به نفع خود یا اشخاص دیگر.

۳- محکومیت به توبیخ کتبی برای بار دوم در همان دوره عضویت هیأت مدیره.

۴- ارتکاب حداقل سه مورد از تخلفات موضوع بند (ب) در همان دوره عضویت هیأت مدیره.

۵- محکومیت به تذکر کتبی چهارم در همان دوره عضویت هیأت مدیره.

۶- محکومیت به یک توبیخ کتبی و دو تذکر کتبی در همان دوره عضویت هیأت مدیره.

ب) توبیخ کتبی

۱- اخذ هرگونه وجه یا مال به نفع تشکل صنفی برخلاف قوانین و مقررات.

۲- گزارش خلاف واقع.

۳- سوء استفاده از موقعیت و سمت و اعمال تبعیض ناروا نسبت به اشخاص.

۴- تسامح در حفظ اموال، اسناد، وجوه تشکل صنفی یا استفاده غیرمجاز آنها.

۵- خودداری از تسلیم مدارک یا ارایه گزارش به اشخاص یا مراجعی که به موجب قوانین و مقررات حق مطالبه آنها را داشته و یا مکلف به تسلیم مدارک یا ارایه گزارش به آن می باشند.

۶- استفاده یا افشای غیرقانونی اطلاعات شخصی واحدهای صنفی تحت نظارت یا متصدیان آنها مطابق قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و آیین نامه و دستورالعمل های اجرایی آن.

۷- ارتکاب حداقل ۵ تخلف از تخلفات موضوع بند (ج).

ج) تذکر کتبی

۱- عدم تشکیل کمیسیون های تشکل صنفی.

۲- عدم رعایت مواعد مندرج در قوانین و مقررات نظام صنفی.

۳- عدم رعایت قوانین و مقررات ناظر بر صدور یا تمدید یا تبدیل یا ابطال پروانه کسب.

۴- عدم اجرای سایر تکالیف مندرج در قوانین و مقررات نظام صنفی یا مصوبات، دستورات و مکاتبات لازم الاجرای ابلاغی مراجع ذیربط در حدود صلاحیت آنها به جز موارد مندرج در بندهای (الف) و (ب).

تبصره ۱- در صورت ارتکاب تخلفات متعدد در یک دوره مسئولیت، تنبیه اشد باید اعمال گردد.

تبصره ۲- در صورتی که یک رفتار، عناوین متخلفانه متعددی داشته باشد، صرفاً تنبیه مربوط به عنوان متخلفانه اشد اعمال خواهد شد.

تبصره ۳- تنبیه ارتكابی در یک دوره مسیولیت، نسبت به همان دوره قابل اعمال است. انقضای دوره مسیولیت یا استعفای مسیول تشکل صنفی با رعایت ماده ۱۴ این دستورالعمل مانع رسیدگی به تخلفات ارتكابی در دوره مسیولیت قبلی وی نبوده و آثار ناشی از اثبات تخلف بر او مترتب خواهد شد.

تبصره ۴- هرگاه بعد از صدور حکم، تخلفی کشف گردد که مشخص شود زمان وقوع آن پیش از صدور حکم بوده است، با رعایت مفاد ماده ۱۴ این دستورالعمل، مرجع رسیدگی مکلف است در صورتی که اثبات تخلف در تنبیه موثر باشد، به موضوع رسیدگی و ضمن نقض حکم اولیه، حکم متناسب را صادر کند.

فصل پنجم: نحوه رسیدگی به تخلفات، اعمال تنبیهات و سایر مقررات

ماده ۱۲- چنانچه مرجع رسیدگی در جریان بازرسی از عملکرد تشکل های صنفی یا پس از وصول گزارش، با یکی از عناوین مندرج در ماده ۱۱ این دستورالعمل مواجه شوند، به ترتیب ذیل شروع به رسیدگی خواهند کرد :

الف) مرجع رسیدگی مکلف است فعل یا ترک فعل و عنوان انتسابی آن را به همراه دلایل و مستندات به متهم ابلاغ نماید.

ب) متهم می تواند ظرف مدت ۱۵ روز از تاریخ ابلاغ، دفاعیات و مستندات خود را به مرجع رسیدگی ارایه نماید. در صورتی که ارایه برخی اسناد، ظرف مهلت مقرر امکان پذیر نباشد، متهم می تواند این اسناد را در جلسه رسیدگی ارایه نماید.

تبصره: ارایه دفاعیه حق متهم بوده و عدم ارایه آن در مهلت مقرر مانع رسیدگی به تخلف نخواهد بود.

ج) مرجع رسیدگی مکلف است پس از اخذ دفاعیه یا انقضای مهلت ۱۵ روزه مقرر، مدارک و مستندات را در اولین جلسه خود که از ۳۰ روز از زمان خاتمه مهلت ۱۵ روزه فوق تجاوز نخواهد کرد، مورد رسیدگی قرار داده و اقدام به صدور رای نماید. رای صادره باید مستدل و مستند به قانون و مقررات باشد.

تبصره: حضور در جلسه رسیدگی حق متهم بوده و باید تاریخ و ساعت آن براساس مندرجات تبصره ۱ این ماده به او ابلاغ گردد. عدم حضور مانع رسیدگی و صدور رای نخواهد بود.

د) رای صادره عیناً باید ظرف مهلت مندرج در بند (ب) ماده ۸ این دستورالعمل به شخص ابلاغ گردد. رای ابلاغی باید مشتمل بر تاریخ جلسه رسیدگی، نام و نام خانوادگی، کد ملی، سمت، عناوین تخلفات، گردش کار رسیدگی، ادله اثبات تخلف و حسب مورد حکم برای تنبیهی اعمالی در صورت محکومیت متهم باشد.

تبصره ۱- در تمام موارد فوق، ابلاغیه در دو نسخه تنظیم و یک نسخه آن از طریق ارسال به نشانی واحد صنفی وی و در صورت تعطیلی واحد صنفی، حسب مورد به اتحادیه یا اتاق با توجه به محل وقوع تخلف و اخذ امضاء با ذکر نام و نام خانوادگی تحویل گیرنده، ابلاغ و نسخه دیگر آن در پرونده درج می شود. در صورت امتناع از دریافت ابلاغیه یا ارایه رسید، مراتب از طریق پست دو قبضه به شخص ابلاغ خواهد شد. همچنین در صورت راه اندازی حساب کاربری الکترونیکی برای اعضای هیأت مدیره و هیأت رییسه تشکل های صنفی، مرجع رسیدگی مکلف است مراتب موضوع این بند و سایر مواد این دستورالعمل را از این طریق به حساب کاربری ایشان ابلاغ و با ارسال پیامک مخاطب این ابلاغ را اعلام نماید.

تبصره ۲- روز ابلاغ و اقدام جزء مواعد محسوب نخواهد شد. چنانچه روز آخر موعد، مصادف با روز تعطیل ادارات باشد. روز آخر، روزی خواهد بود که ادارات بعد از تعطیلی یا رفع مانع بازگشایی می شوند.

ماده ۱۳- در موارد ذیل، مرجع رسیدگی مکلف است ظرف مدت ۳۰ روز از تاریخ اطلاع، ضمن ابلاغ موضوع به شخص و اعطای مهلت یک هفته‌ای به وی جهت دفاع، پیش از احراز تحقق آن نسبت به جایگزینی عضو یا اعضای علی‌البدل اقدام نماید :

الف) حدوث بیماری منجر به غیبت بیش از ۶ ماه متوالی یا متناوب در طول یک دوره هیأت مدیره یا هیأت ریسه تشکل صنفی

تبصره ۱- در صورت غیبت غیرموجه هریک از اعضای هیأت مدیره اتحادیه طی سه جلسه متوالی یا پنج جلسه متناوب از حضور در جلسات هیأت مزبور ظرف مدت یک سال، مراتب از طرف هیأت مدیره به اتاق اعلام می‌شود. هیأت ریسه اتاق مکلف است ظرف مدت دو هفته به موضوع رسیدگی کرده و نسبت به صدور اخطار جهت حضور وی در جلسات هیأت مدیره اقدام نماید. در صورتی که پس از ابلاغ اخطار فوق، شخص غایب مجدداً در جلسه آتی هیأت مدیره حاضر نگردد، حسب مورد با اعلام مراتب به کمیسیون نظارت ذیربط یا دبیرخانه هیأت عالی نظارت نسبت به جایگزینی عضو علی‌البدل حداکثر ظرف مدت دو هفته توسط این مراجع اقدام می‌گردد.

تبصره ۲- در صورت غیبت غیرموجه هریک از اعضای هیأت ریسه اتاق طی سه جلسه متوالی یا پنج جلسه متناوب از حضور در جلسات هیأت مزبور ظرف مدت یک سال، مراتب از طرف هیأت ریسه حسب مورد به کمیسیون نظارت ذیربط یا دبیرخانه هیأت عالی نظارت اعلام می‌شود. مرجع مذکور مکلف است ظرف مدت دو هفته به موضوع رسیدگی کرده و نسبت به صدور اخطار جهت حضور وی در جلسه هیأت ریسه اقدام نماید. در صورتی که پس از ابلاغ اخطار فوق، شخص غایب مجدداً در جلسه آتی هیأت ریسه حاضر نگردد، حسب مورد با اعلام مراتب به کمیسیون نظارت ذیربط یا دبیرخانه هیأت عالی نظارت، نسبت به جایگزینی عضو علی‌البدل حداکثر ظرف مدت دو هفته توسط این مراجع اقدام می‌گردد.

ب) اشتغال به کار مسئول تشکل صنفی در دستگاه ها و نهادهای موضوع تبصره ۶ ماده ۲۲ قانون نظام صنفی

ماده ۱۴- در صورت خاتمه مسئولیت مسئولان تشکل های صنفی، مراجع رسیدگی به تخلفات صرفاً امکان رسیدگی به تخلفاتی را خواهند داشت که ظرف مدت ۴ سال از تاریخ خاتمه مسئولیت ایشان کشف شده باشد. ترتیبات فوق مانع از طرح دعوای کیفری یا حقوقی در مراجع قضایی ذیصلاح نخواهد بود. در صورتی که احراز گردد تخلف ارتكابی در دوره قبلی تصدی مسئولیت موجب عزل یا از بین رفتن وثاقت و امانت شخص می‌گردد، مرجع رسیدگی کننده مکلف است نسبت به موضوع رسیدگی، حکم صادره را در پرونده همان دوره ثبت و نسبت به اعمال آثار ناشی از این حکم محکومیت اقدام نماید.

ماده ۱۵- طرح پرونده در مرجع قضایی و نیز صدور رای برایت یا منع تعقیب مانع از رسیدگی و اعمال تنبیه های مقرر در این دستورالعمل نخواهد بود. در صورتی که مرجع رسیدگی حکم صادره از سوی مراجع قضایی را موثر در رای سابق خود تشخیص دهد، نسبت به اصلاح آن اقدام خواهد کرد.

ماده ۱۶- در صورتی که حضور مسئولان تشکل های صنفی در روند رسیدگی اختلال یا اخلاقی به وجود آورد، مرجع رسیدگی می‌تواند حضور وی را در مسئولیت مربوطه حداکثر تا ۴۵ روز که برای یکبار نیز قابل تمدید خواهد بود، تعلیق نماید. در مواردی که عزل متخلف نیازمند تایید توسط مراجع ذیصلاح است، تعلیق تا زمان تعیین تکلیف توسط مراجع مربوطه ادامه خواهد داشت.

ماده ۱۷- در صورتی که دبیرخانه هیأت عالی نظارت تنبیه مورد حکم، تشریفات رسیدگی و نحوه اعمال آن را مغایر با مفاد این دستورالعمل تشخیص دهد، مراتب را به مرجع رسیدگی جهت رعایت مفاد بند (ج) ماده ۸ این

دستورالعمل اعلام می‌نماید.

ماده ۱۸- دبیرخانه هیأت عالی نظارت مکلف است تخلف اعضای هیأت ریسه اتاق اصناف ایران یا هیأت مدیره اتحادیه‌های کشوری را مطابق ترتیبات مندرج در این دستورالعمل مورد بررسی قرار داده و جهت اعمال تنبیه مربوطه به هیأت عالی نظارت اعلام دارد.

ماده ۱۹- کمیسیون نظارت شهرستان ها مکلفند در صورتی که مسئول تشکل صنفی را مستحق عزل تشخیص دهند، مراتب را جهت اعمال این تنبیه به کمیسیون نظارت مرکز استان اعلام نمایند. در صورتی که کمیسیون نظارت مرکز استان تنبیه عزل را مطابق با مقررات این دستورالعمل تشخیص ندهد، نسبت به صدور حکم متناسب اقدام خواهد کرد.

ماده ۲۰- کمیسیون نظارت مراکز استان ها مکلفند در مواردی که راساً صلاحیت عزل مسئولان تشکل های صنفی را ندارند، مدارک و مستندات مربوط به تخلفات ایشان را جهت رسیدگی و اعمال تنبیه مربوطه توسط هیأت های نظارت به دبیرخانه این هیأت ارسال کنند.

ماده ۲۱- رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت مدیره اتحادیه‌های استانی، با کمیسیون نظارت مرکز استان خواهد بود.

ماده ۲۲- تفویض اختیارات هیأت عالی نظارت به کمیسیون نظارت مراکز استان، نافی صلاحیت این هیأت و دبیرخانه آن نخواهد بود.

ماده ۲۳- تنبیه تخلفات مسئولان تشکل های صنفی، به موجب مقررات جاری در زمان ارتکاب تخلف تعیین خواهد شد، مگر آنکه مقررات این دستورالعمل تنبیه مساعدتری را به حال متهم در نظر گرفته باشد. در هر حال تشریفات و نحوه رسیدگی، مطابق با مقررات این دستورالعمل خواهد بود.

ماده ۲۴- تخلف در تشکل های صنفی بالاتر و اعمال تنبیه آن لزوماً اثری بر جایگاه متخلف در تشکل های صنفی پایین تر نخواهد داشت.

تبصره. ماده فوق مانع از طی تشریفات اسقاط شرایط در صورت شمول بر نامبرده نخواهد بود.

ماده ۲۵- در صورت بررسی تخلف یکی از اعضای مرجع رسیدگی کننده، وی یا اشخاص ذینفع در آن موضوع یا اشخاص دخیل در ارتکاب تخلف صلاحیت شرکت در آن دستورجلسه رسیدگی به تخلف و حق دادن رای را نخواهد داشت. مفاد این ماده درخصوص اتخاذ تصمیم جهت اسقاط شرایط نیز جاری است."

در پاسخ به شکایت مذکور، دبیر هیأت عالی نظارت بر سازمان های صنفی کشور وزارت صنعت، معدن و تجارت به موجب لوایح شماره ۲۹۰۵- ۱۴۰۲/۱/۵ و ۱۴۰۲/۱/۲۸-۹۹۵۹۶ توضیح داده است:

"۱- بر اساس قانون نظام صنفی و مقررات اجرایی متعدد آن که جملگی با صراحت قانون وضع شده اند، اعضای هیأت مدیره و هیأت ریسه در زمینه صدور پروانه کسب، اداره امور اداری، مالی و اجرایی اتاق و اتحادیه، نظارت بر صدور پروانه، به سامان کردن واحدهای صنفی فاقد پروانه، حفظ اموال و وجوه متعلق به اتاق و اتحادیه دارای تکالیف متعدد بوده و عدم اجرای این تکالیف یا عدم رعایت ممنوعیت های مقرر موجب ضرر به اموال اتحادیه و اتاق، بروز سوء جریان در اداره آن سازمان ها و فرآیند صدور پروانه و موضوعات مشابه خواهد شد. به همین دلیل وجود نظارت بر فعالیت این سازمان های صنفی ضروری بوده و تضمین کننده حسن جریان امور در آن ها

خواهد بود. این امر مستلزم وجود مرجعی برای نظارت فعال جهت رسیدگی به عملکرد اتحادیه ها و اتاق ها از حیث رعایت قانون نظام صنفی و مقررات اجرایی آن و در عین حال ضمانت اجرای متناسب و کارآمد است. فقدان چنین مقرراتی همانگونه که بیان شد، سبب می شود اعضای هیأت مدیره اتحادیه و هیأت رییس اتاق اصناف بدون هیچ مانع و دغدغه ای از اجرای تکالیف قانونی خود سرباز زده و هیچ ضمانت اجرایی برای ایشان وجود نداشته باشد. این امر باب فساد و سوء استفاده گسترده و فزآینده ای را خواهد گشود که اصلاح و جبران آن ممکن نخواهد بود. در عین حال سازمان ناظر همچون کمیسیون نظارت، دبیرخانه هیأت عالی نظارت و حتی خود هیأت عالی نظارت نیز هیچ ابزاری برای کنترل آن ها در اختیار نخواهند داشت.

۲- محرومیت از حقوق اجتماعی متعاقب عزل در تبصره ۴ ماده ۲۲ قانون نظام صنفی تجویز شده است. وفق تبصره، «اعضای مستعفی هیأت مدیره در صورتی که به تشخیص کمیسیون نظارت، به منظور اخلاص در انتخابات استعفا داده باشند و اعضای معزول از آن هیأت، نمی توانند برای اولین انتخابات بعدی هیأت مدیره اتحادیه داوطلب شوند.» لذا مقرر از جانب خود افراد از حقوق شهروندی همچون شرکت در انتخابات منع نکرده است.

۳- شاکی ادعا داشته است که دسته بندی تخلفات در این دستورالعمل در ماده ۱۱ به نوعی تخلف انگاری بوده و از آنجایی که جرم انگاری وفق اصل ۳۶ در صلاحیت مقنن است، با قیاس جرم و تخلف، تخلف انگاری نیز در صلاحیت مقنن قرار داشته، این اقدام مغایر قانون است، لیکن در این خصوص لازم به ذکر است که:

اولاً: ممنوع بودن اعمال مثل اخذ وجه به مازاد بر میزان مقرر در قانون و مقررات، صدور پروانه بر خلاف قانون، عدم نظارت بر واحدهای صنفی ... نه به خاطر دستورالعمل مورد شکایت، بلکه به سبب مقررات و قانون نظام صنفی است.

ثانیاً: بر اساس ماده ۲ قانون مجازات اسلامی، هر رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است جرم محسوب می شود. لیکن تخلف چنین تعریف قانونی ندارد.

ثالثاً: اصل ۳۶ قانون اساسی ناظر بر جرم و مجازات مجرم است که در مقایسه با تخلفات که بر هر عمل غیر قانونی قابل صدق است، کاملاً متفاوت است.

لذا بنابر مراتب فوق، ادعای شاکی دایر بر تخلف انگاری این دستورالعمل و مقایسه این دستورالعمل با مقررات موضوع دادنامه های ابطالی صادره از دیوان عدالت اداری مغایر واقع و مبانی قانونی است.

۴- مقنن در ماده ۹۵ مکرر (۲) با همین پیش زمینه، رسیدگی به تخلفات صنفی افراد صنفی (موضوع ماده ۲ این قانون) را صرفاً به موجب احکام این قانون دانسته است. لیکن در ماده ۹۵ مکرر (۱) مقرر می دارد: «رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت مدیره، اتحادیه ها و هیأت رییس اتاق های اصناف شهرستان ها بر عهده کمیسیون نظارت است.» باری مقنن دانسته در اصلاحیه قانون در سال ۱۳۹۲ چنین حکمی را مقرر نموده است و نزد وی تخلفات موضوع این ماده و نحوه رسیدگی به آن مفروض بوده است.

۵- در خصوص ضمانت اجرای تذکر و توبیخ که شاکی ادعا دارد مغایر قانون و تجاوز از صلاحیت های هیأت عالی نظارت است، لازم به ذکر است که:

اولاً: مقنن در قانون نظام صنفی تخلفات را نه از نظر شدت و حدت و نه از نظر ضمانت اجرا تفکیک ننموده است همه تخلفات یا رفتارهای مغایر قانون اعضای هیأت مدیره و هیأت رییس اتاق ها در صورت احراز، باید وفق ماده

۵۵ قانون، منتهی به عزل وی گردند. به عبارت دیگر، برای مثال تخلفی همچون تاخیر در صدور پروانه برای چند روز همانند تخلفی همچون اخذ وجه در قبال صدور پروانه به نفع شخص یک مجازات را به همراه خواهد داشت.

ثانیاً: میان رفتارهای مختلف و نتایج حاصله از آن و ضمانت اجرای عزل، تناسب عقلی و حتی شرعی وجود ندارد و این امر مغایر اصل تناسب میان تخلف و ضمانت اجرای آن است.

به همین دلیل از آنجایی که امکان عزل برای افراد وجود دارد، برای اعمال اصل تناسب، در مواردی که فرد تخلف ساده ای را مرتکب شده است، ضمانت اجرای تذکر و توبیخ در نظر گرفته شده است. بنا به مراتب فوق خواسته شاکی وارد نبوده و تقاضای صدور رای شایسته را دارد."

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۲/۸/۱۶ با حضور رییس و معاونین دیوان عدالت اداری و روسا و مستشاران شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رای مبادرت کرده است.

رای هیأت عمومی

هرچند براساس بند (ه) ماده ۵۵ قانون نظام صنفی کشور (اصلاحی مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۲)، «تعیین دستورالعمل نظارت بر حسن انجام وظایف قانونی و ایجاد هماهنگی بین کمیسیون های نظارت، اتحادیه ها و اتاق های اصناف شهرستان های کشور و اتاق اصناف ایران و نظارت بر فعالیت آنها در حدود مفاد این قانون»، از وظایف و اختیارات هیأت عالی نظارت است، ولی با عنایت به اینکه براساس اصل سی و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وضع مجازات صرفاً براساس قانون امکان پذیر است، بنابراین صلاحیت مقرر در بند (ه) ماده ۵۵ قانون نظام صنفی کشور متضمن اعطای این اختیار به هیأت عالی نظارت نیست که به عنوان یک مرجع اداری اقدام به قانونگذاری کرده و به تخلف انگاری برخی از اقدامات مسئولین تشکل های صنفی بپردازد و مصادیقی مانند اخذ وجه یا مال به نفع خود یا افشای غیرقانونی اطلاعات شخصی واحدهای صنفی را مشمول مجازات هایی از قبیل عزل، توبیخ کتبی و تذکر کتبی قرار دهد و با ملاحظه موارد مشابه از جمله قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲ مشخص می شود که قانونگذار خود درخصوص تعیین مصادیق تخلفات و تعیین تنبیهات متناسب با آنها اتخاذ تصمیم کرده و برای نمونه تعیین این موارد را به هیأت عالی نظارت موضوع ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری واگذار نکرده است. بنا به مراتب فوق که در رای شماره ۱۳۹۹ مورخ ۱۴۰۱/۸/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز عیناً و درخصوص ابطال مواد مشابهی از دستورالعمل قبلی هیأت عالی نظارت بر سازمان های صنفی منعکس شده، ماده ۱۱ دستورالعمل نظارت بر حسن انجام وظایف قانونی و ایجاد هماهنگی کمیسیون های نظارت، اتحادیه ها، اتاق اصناف شهرستان های کشور و اتاق اصناف ایران مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۱۴ هیأت عالی نظارت بر سازمان های صنفی کشور که صریحاً در مقام تعیین مصادیق تخلفات مسئولین واحدهای صنفی و تعیین مجازات های مربوط به آنها وضع شده، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است و قسمت مقدمه و مواد ۱۲ تا ۲۵ دستورالعمل مزبور نیز که در آن بر مبنای تخلف انگاری و مجازات های تعیین شده در ماده ۱۱ دستورالعمل، نظام دادرسی مربوط به رسیدگی به این تخلفات و تعیین مجازات برای آنها تبیین شده، به دلیل آنکه قایم به حکم غیرقانونی ماده ۱۱ دستورالعمل است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است و در نتیجه مقررات مذکور مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود. این رای براساس ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰) در رسیدگی و تصمیم گیری مراجع قضایی و اداری معتبر و ملاک عمل است.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

آدرس: تهران بزرگراه شهید ستاری بلوار شهید مخبری نبش خیابان ایران زمین