

عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. بنابراین، حکم به ورود شکایت و الزام ظرف شکایت به اعلام موافقت کسی شاکی صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره قطعی است.»

۲. نقد و بررسی

دیوان، اعتراض خواهان را با استناد به اصول بیست و دوم و بیست و هشتم قانون اساسی وارد دانسته و حکم به الزام اداره اماکن به اعلام موافقت صادر نمود. اساس استدلال دیوان این است که اختیارات اداره اماکن مطلق نیست، بلکه صلاحیت اداره مذکور محدود به قوانین و مقررات کشور است. همچنین از نظر دیوان، مخالفت اداره اماکن با صدور پروانه می‌بایست براساس ادله و مدارکی دال بر عدم صلاحیت خواهان صورت می‌گرفت که اداره این مدارک را ارائه نداده است. مستندات دیوان به شرح زیر است:

الف. بند ۱۱ ماده ۳ آیین نامه اجرایی تبصره یک ماده ۱۲ قانون نظام

صنفا ۱۳۸۲

براساس ماده ۱۲ قانون نظام صنفی، افراد صنفی موظفند قبل از تأسیس هر نوع واحد صنفی یا اشتغال به کسب و حرفه، طبق شروط مقرر در آیین‌نامه اجرایی این ماده نسبت به اخذ پروانه کسب اقدام کنند. براساس این قانون، صدور پروانه کسب برعهده اتحادیه‌های صنفی است. در صورتی که اتحادیه، درخواست متقاضی پروانه کسب را رد کند و یا از صدور پروانه کسب خودداری نماید، باید مراتب را با ذکر دلایل مستند و به صورت کتبی به متقاضی اعلام کند. در ماده ۳ آیین‌نامه ماده مذکور (آیین‌نامه اجرایی ضوابط لازم برای صدور پروانه کسب) از جمله شرایط لازم برای تحصیل مجوز از اتحادیه صنفی، موافقت اداره نظارت بر اماکن عمومی نیروی انتظامی است. براساس تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون نظامی صنفی ادارات اماکن نیروی انتظامی شهرستان‌های کشور موظفند حداکثر ظرف مدت پانزده روز از تاریخ دریافت استعلام، نظر قطعی و نهایی خود را به اتحادیه صنف مربوط اعلام نمایند. عدم اعلام نظر در مهلت مقرر به منزله نظر مثبت است.

صلاحیت اداره نظارت بر اماکن نیروی انتظامی در صدور پروانه کسب

خدیجه شجاعیان*

مشخصات رأی

شماره دادنامه: ۱۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۵۰۲۳۳۷

خوانده: اداره اماکن نیروی انتظامی

موضوع: اعتراض به تصمیم اداره نظارت بر اماکن نیروی انتظامی در رابطه با صدور پروانه کسب

مرجع رسیدگی: شعبه ۵ دیوان عدالت اداری

۱. وقایع پرونده

در دعوی مطروحه، خواهان، تقاضای الزام اداره نظارت بر اماکن نیروی انتظامی به اعلام موافقت با صدور پروانه کسب را مطرح نموده است. در رأی مذکور مقرر شده است: «گرچه حسب بند ۱۱ ماده ۳ آیین نامه اجرایی تبصره یک ماده ۱۲ قانون نظام صنفی ۱۳۸۲ کشور موافقت اداره اماکن از شروط تحصیل پروانه کسب بوده نظر به اینکه اولاً، اختیارات اداره اماکن به صورت مطلق نبوده بلکه در حدود مقررات قانونی مجاز به اظهار نظر می‌باشند. ثانیاً، طرف شکایت هیچ‌گونه مدرک و اسناد و ادله‌ای که دلالت بر عدم صلاحیت فعالیت کسی شاکی باشد ارائه ننموده است. ثالثاً، طبق اصل بیست و دوم قانون اساسی شغل اشخاص از تعرض مصون است و حسب اصل بیست و هشتم قانون اساسی هرکسی حق دارد شغلی را که به آن مایل است و مخالف اسلام و مصالح

* عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم انسانی دانشگاه آزاد شیراز.

Khadijeh.shojaeian@yahoo.com

۱. مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری، (تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، بهار ۱۳۹۴)، ص ۸.

کنترل و نظارت بر واحدهای صنفی در راستای ایجاد نظم و امنیت جامعه و همچنین پیشگیری از جرایم و تخلفات براساس بند ۱۴ از ماده ۴ قانون ناجا مصوب ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه اماکن عمومی مصوب ۱۳۶۳ هیأت دولت برعهده نیروی انتظامی گذاشته شده است. نیروی انتظامی نیز برای انجام وظیفه مذکور اداره نظارت بر اماکن عمومی را در ساختار خود پیش بینی کرده است که وظیفه نظارت و بازرسی و کنترل بر اماکن عمومی را برابر قوانین و مقررات برعهده می‌گیرد. اداره نظارت بر اماکن عمومی برابر ماده ۸۱ قانون نظام صنفی و آیین‌نامه اجرایی آن بر صدور پروانه واحدهای صنفی نظارت دارد و کلیه مراجع صدور پروانه موظفند قبل از صدور و انتقال پروانه و انتقال محل صنفی بدو «نظر نظارت بر اماکن عمومی را استعلام نماید. این استعلام مربوط به صلاحیت دایرکنندگان واحدهای صنفی از نقطه نظر وظایف اداره اماکن و نیز امورات انتظامی و ترافیکی محل کسب با توجه به ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۸۱ قانون نظام صنفی صورت می‌گیرد.

ب. اصل ۲۲ قانون اساسی

«حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند».

ج. اصل ۲۸ قانون اساسی

«هرکس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید».

در رأی مذکور، دو نکته مهم درباره صلاحیت تشخیصی بیان شده است:

- «اختیارات اداره اماکن به صورت مطلق نبوده بلکه در حدود مقررات قانون مجاز به اظهار نظر می‌باشند». صلاحیت تشخیصی به معنی اختیار تصمیم‌گیری مقام اداری در راستای انجام وظایف و در شرایط خاص براساس گزینه‌های پیش رو است. بر این اساس، قانون به مقام اداری اجازه می‌دهد که از میان گزینه‌های متعدد

گزینه‌ای را انتخاب کند؛^۱ یعنی قانونگذار بنا به مصالحی به مقام عمومی مربوطه اختیار اختیار می‌دهد که در صورت تحقق شرایط موردنظر بنا به تشخیص خود عمل کند، اما در عین حال مقام مربوطه نه تنها نمی‌تواند به دلخواه و سلیقه‌ای تصمیم بگیرد، بلکه تصمیمات وی باید در چهارچوب روح و هدف قوانین به صورت منطقی و متناسب با هدف موردنظر اتخاذ شود. صلاحیت تشخیصی (اختیاری) اگر به خوبی مورد نظارت قضایی قرار نگیرد، امکان سوءاستفاده در اعمال آن وجود دارد. از طرف دیگر کنترل این نوع صلاحیت به آسانی امکان‌پذیر نیست.

دیوان به درستی بیان نموده که اعمال صلاحیت تشخیصی باید در حدود قوانین و مقررات کشور صورت گیرد؛ چراکه صلاحیت مطلق و فارغ از محدودیت، منجر به تصمیم‌گیری سلیقه‌ای و در نتیجه بی‌ثباتی معیارهای اداره امور عمومی و تضييع حقوق شهروندان می‌گردد.^۲ مطابق اصل قانونی بودن، کلیه اعمال و تصمیمات اداری باید مبنای قانونی داشته و در چارچوب قانون اعمال شوند. البته درباره نظارت بر نحوه اعمال صلاحیت‌های تشخیصی، اتکای صرف به اصل قانونی بودن، راه به جایی نمی‌برد. در نظام‌های مختلف حقوقی، اصول کلی به عنوان سنجه‌هایی برای ارزیابی کاربست صحیح صلاحیت‌ها به کار برده می‌شوند. این اصول، ساخته و پرداخته عقل سلیم و رویه قضایی هستند و در قوانین ذکر نشده‌اند، ولی رعایت آنها از سوی مقامات عمومی لازم است. یکی از این اصول، بیان دلیل از سوی مقام تصمیم‌گیرنده است که لازمه عقلایی بودن تصمیمات مقامات عمومی است. این معیار در پرونده‌های زیادی از سوی دیوان مورد توجه قرار گرفته است.^۳

۱. علی مشهدی، صلاحیت تشخیصی (تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱) ص ۳۱.

۲. محمدحسین زارعی و خدیجه شجاعیان، «اصل غیرعقلایی بودن در حقوق اداری و انعکاس آن در آرای دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال شانزدهم، ش ۴۵ (۱۳۹۳): ص ۱۰۶.

۳. دادنامه شماره ۱۳۸۱۳/۲۸۰۹۰۹۹۷۰۹۱۰ شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۷ درخصوص اعتراض به رأی مراجع حل اختلاف کار و رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۵۱۰۰۶۱۹ شعبه ۱ تشخیص دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۲۶ درخصوص اعتراض به رأی کمیسیون مشاغل مزاحم شهرداری و رأی وحدت رویه شماره ۱۰۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درمورد مستدل بودن آراء صادره از شعب دیوان مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۸.

در رأی فوق‌الذکر بیان شده که: «طرف شکایت هیچ‌گونه مدرک و اسناد و ادله‌ای که دلالت بر عدم صلاحیت فعالیت کسبی شاکی باشد ارائه ننموده است». براین اساس اعلام عدم صلاحیت متقاضی و خودداری از صدور مجوز باید متکی بر مدارک و ادله باشد. درواقع عمل مقام عمومی در صورتی عقلایی و مقبول است که به‌شیوه‌ای منطقی و با لحاظ مدارک اتخاذ شود. تصمیماتی که بدون لحاظ مدارک و ادله اتخاذ شوند یا دلایل کافی و قابل فهمی نداشته باشند، غیرعقلانی می‌باشند. فقدان عقلانیت در فرایند تصمیم‌گیری منجر به تصمیم‌گیری سلیقه‌ای و خودسرانه می‌شود که در تضاد با حاکمیت قانون است. طبق این اصل، دلایل تصمیم باید کافی و قابل فهم بوده و آن را توجیه نماید.

مقامات عمومی ملزم هستند در مواردی که احتمال دارد تصمیمات و اقداماتشان بر منافع مردم یا گروهی از مردم تأثیر بگذارد، مبانی و دلایل تصمیمات خود را به‌طور واضح بیان کنند تا کسانی که احتمال می‌رود حقوقشان مورد تعرض قرار گرفته، قادر به اعتراض در برابر تصمیمات اتخاذ شده باشند. از موارد لزوم در بیان دلایل تصمیمات این است که اصولی را آشکار می‌کند که براساس آن، تصمیمی اتخاذ می‌شود و همچنین امکان بررسی این امر را فراهم می‌سازد که آیا اصول مذکور، قانونی، منطقی و یا عقلایی هستند یا خیر. یکی از اهداف اساسی ارائه دلایل تصمیم‌گیری این است که نشان دهد تصمیمات مقامات عمومی براساس معیارهای فراشخصی اتخاذ شده است. طی بیان دلایل تصمیمات، مشخص می‌شود که: آیا تصویری که مقام عمومی از واقعیت در ذهن داشته، صحیح و واقعی بوده است؟ و تصمیم و اقدام انجام شده از جهت منطقی با طرح تعیین شده و موردنظر قابل انطباق بوده است یا خیر؟^۱ بر این اساس با شفافیت در روند تصمیم‌گیری و بیان مبانی و دلایل تصمیم، شهروند متأثر از تصمیم، می‌تواند از حقوق و منافع خود دفاع نموده و در صورت ابتدای تصمیم مقام عمومی بر ملاحظاتی و دلایل غیرعقلایی و غیرقانونی، امکان تصحیح تصمیم مذکور فراهم می‌شود.

۱. محمدحسین زارعی، «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون»، مدیریت دولتی، ش ۳۸ (۱۳۷۶): صص ۲۷-۳۹.