

دعوی «الزام به صدور مجوز» در دیوان عدالت اداری

۱. تعریف و جایگاه دعوی الزام به صدور مجوز

دعوی «الزام به صدور مجوز» یکی از شایع‌ترین دعاوی مطرح در دیوان عدالت اداری است. در این دعوا شخص حقیقی یا حقوقی که درخواست صدور مجوز (مانند پروانه ساختمانی، مجوز کسب، پروانه بهره‌برداری صنعتی، مجوز آموزشی یا بهداشتی) داده و دستگاه اجرایی بدون دلیل قانونی یا برخلاف مقررات از صدور آن خودداری کرده است، می‌تواند الزام مرجع اداری به صدور مجوز را از دیوان عدالت اداری بخواهد.

بیشترین دعوی الزام به صدور مجوز مربوط به حوزه‌هایی است که دستگاه‌های اداری نقش پررنگی در اعطای مجوز دارند. مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

۱. حوزه شهرسازی و شهرداری‌ها

پروانه ساختمانی: بیشترین آمار دعوی مربوط به الزام شهرداری‌ها به صدور پروانه ساختمان است. گواهی پایان کار ساختمان: برخی اوقات شهرداری‌ها به بهانه بدهی یا اختلاف، از صدور پایان کار خودداری می‌کنند. مجوز تفکیک یا افراز زمین: مالکان برای اخذ مجوزهای تفکیکی یا تغییر کاربری، در موارد زیادی ناچار به طرح دعوا در دیوان می‌شوند.

مستند: ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و آرای متعدد هیأت عمومی دیوان (از جمله رأی ۳۸۷ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲).

۲. حوزه اصناف و بازرگانی

پروانه کسب: اتحادیه‌های صنفی گاهی به دلایل غیرموجه از صدور پروانه خودداری می‌کنند. مجوز تأسیس واحد صنفی یا تغییر رسته شغلی: تغییر شغل یا اضافه کردن فعالیت جدید نیز از موضوعات دعواست.

مستند: قانون نظام صنفی کشور و رأی شماره ۴۹۸ مورخ ۱۳۹۶/۵/۳۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۳. حوزه فرهنگی، رسانه‌ای و آموزشی

مجوز انتشار نشریه یا کتاب: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی یکی از مراجع پرمراجعه در این حوزه است. مجوز تأسیس مدارس غیرانتفاعی یا آموزشگاه‌های آزاد: وزارت آموزش و پرورش یا سازمان فنی و حرفه‌ای در این زمینه طرف دعوا هستند.

مستند: رأی شماره ۷۹۸ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص الزام وزارت ارشاد به صدور مجوز نشریه.

۴. حوزه بهداشت و درمان

پروانه تأسیس داروخانه: از شایع‌ترین دعاوی علیه وزارت بهداشت و سازمان غذا و دارو.

پروانه مطب پزشکان یا درمانگاه‌ها: در صورت تکمیل شرایط قانونی، امتناع دستگاه‌ها موجب طرح دعوا می‌شود. مستند: آیین‌نامه‌های وزارت بهداشت و رویه شعب دیوان.

۵. حوزه صنعت، معدن و کشاورزی

مجوز بهره‌برداری واحد صنعتی یا معدنی: وزارت صمت گاه به دلایل غیرقانونی از صدور مجوز خودداری می‌کند. مجوز احداث دامداری یا مرغداری: سازمان جهاد کشاورزی در مواردی از صدور پروانه استتکاف می‌نماید. مجوز واردات یا صادرات کالاهای خاص: در صورت خودداری وزارت صمت یا گمرک، ذی‌نفع به دیوان مراجعه می‌کند.

مستند: رأی شماره ۲۷۴ مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۶. حوزه حمل و نقل و خدمات عمومی

مجوز تأسیس شرکت حمل‌ونقل عمومی یا تاکسیرانی. مجوز بهره‌برداری از جایگاه سوخت یا حمل مواد نفتی. مستند: قوانین حمل و نقل جاده‌ای و مقررات وزارت نفت.

۷. سایر حوزه‌ها

مجوزهای زیست‌محیطی (سازمان حفاظت محیط زیست). مجوزهای مربوط به املاک واقع در طرح‌های ملی یا شهری. مجوز فعالیت نهادهای مدنی، سمن‌ها یا مؤسسات خیریه.

ارکان دعوای الزام به صدور مجوز

برای موفقیت در دعوای الزام به صدور مجوز، وجود شرایط زیر ضروری است:

- وجود حق مکتسب یا قانونی: متقاضی باید ثابت کند که طبق قوانین و مقررات حاکم، واجد شرایط دریافت مجوز بوده و دستگاه اجرایی تکلیف به صدور آن داشته است.
- استتکاف یا سکوت مرجع اداری: یا به‌طور صریح از صدور مجوز خودداری کرده باشد یا در مهلت مقرر قانونی اقدامی نکرده باشد.

- عدم وجود مانع قانونی: در صورتی که صدور مجوز منع قانونی صریح داشته باشد (مثلاً ممنوعیت قانونی احداث بنا در حریم آثار تاریخی)، دعوای قابلیت استماع ندارد.

رویه قضایی دیوان عدالت اداری در دعوای الزام به صدور مجوز

دیوان عدالت اداری معمولاً در صورتی که قانون تکلیف به صدور مجوز مقرر کرده باشد و متقاضی واجد شرایط باشد، با صدور حکم الزام دستگاه اجرایی به انجام وظیفه قانونی، دستور صدور مجوز را صادر می‌کند. در غیر این

صورت، در صورت وجود منع قانونی یا فقدان شرایط لازم، حکم به رد شکایت داده می‌شود.

چند نمونه رأی مهم و مستند از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در زمینه الزام به صدور مجوز

۱. الزام شهرداری به صدور پروانه ساختمانی

رأی شماره ۳۸۷ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دیوان اعلام کرد: وقتی مالک همه شرایط قانونی را فراهم کرده (مالکیت رسمی، پرداخت عوارض، رعایت طرح تفصیلی) شهرداری نمی‌تواند به بهانه «نداشتن امکانات خدماتی» از صدور پروانه ساختمانی خودداری کند.

۲. الزام وزارت ارشاد به صدور مجوز انتشار

رأی شماره ۷۹۸ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در پرونده‌ای وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بدون دلیل قانونی از صدور مجوز انتشار نشریه امتناع کرده بود. دیوان تصریح کرد که دستگاه اداری باید صرفاً بر اساس ضوابط قانونی تصمیم بگیرد و خودداری بدون استناد قانونی تخلف است.

۳. الزام اتحادیه به صدور پروانه کسب

رأی شماره ۴۹۸ مورخ ۱۳۹۶/۵/۳۱ هیأت عمومی بیان داشت: وقتی متقاضی تمامی شرایط مندرج در قانون نظام صنفی (مانند داشتن محل کسب، گواهی بهداشت، عدم سوء پیشینه) را داراست، اتحادیه صنفی حق ندارد به دلایل غیرموجه از صدور پروانه کسب امتناع کند.

۴. الزام سازمان جهاد کشاورزی به صدور مجوز احداث دامداری

رأی شماره ۲۷۴ مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۰ سازمان جهاد کشاورزی به بهانه «تعارض با سیاست‌های منطقه‌ای» از صدور مجوز دامداری خودداری کرده بود. دیوان تأکید نمود که در صورت نبود منع قانونی صریح، دستگاه مکلف به صدور مجوز است.

در چه مواردی دیوان عدالت اداری دعوای الزام به صدور مجوز را نمی‌پذیرد؟

دیوان عدالت اداری همواره تأکید دارد که دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند بر اساس قانون و برای متقاضیان واجد شرایط، مجوز صادر کنند. اما در مواردی، دعوای الزام به صدور مجوز در دیوان قابل استماع یا پذیرش نیست. مهم‌ترین این موارد عبارت‌اند از:

۱. وجود منع قانونی صریح

رأی شماره ۷۴۲ مورخ ۱۳۹۵/۸/۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری موضوع: احداث بنا در حریم راه‌ها وزارت راه و شهرسازی از صدور پروانه ساختمانی در حریم جاده‌ها خودداری کرده بود. دیوان اعلام کرد: چون طبق قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن هرگونه ساخت‌وساز در حریم قانونی راه‌ها ممنوع است، دعوای الزام به صدور پروانه قابلیت پذیرش ندارد.

۲. فقدان شرایط قانونی متقاضی

دادنامه شماره ۱۸۹۲ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۵ شعبه ۲۷ بدوی

موضوع: درخواست پروانه مطب پزشکی

فردی بدون داشتن مدرک معتبر پزشکی درخواست پروانه مطب کرده بود. دیوان تصریح کرد: چون متقاضی فاقد شرایط قانونی است، حق برای الزام وزارت بهداشت ایجاد نمی‌شود.

۳. اختیارات حاکمیتی و امنیتی

رأی شماره ۴۹۳ مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری موضوع: صدور مجوز انتشار نشریه امنیتی

وزارت ارشاد از صدور مجوز نشریه با موضوعات خاص امنیتی خودداری کرده بود. هیأت عمومی تأکید کرد: بر اساس مصوبات شورای عالی امنیت ملی، صدور این مجوزها منوط به ملاحظات امنیتی است و الزام به صدور در صلاحیت دیوان نیست.

۴. تعارض با طرح‌ها و اسناد فرادست

رأی شماره ۸۹ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۸ موضوع: ساخت‌وساز در کاربری فضای سبز

مالک از شهرداری الزام به صدور پروانه ساختمانی در زمینی با کاربری فضای سبز (طبق طرح جامع) خواسته بود. دیوان اعلام کرد: چون کاربری زمین در طرح جامع فضای سبز تعیین شده، شهرداری تکلیفی به صدور پروانه ندارد.

۵. موارد خارج از صلاحیت دیوان

رأی شماره ۳۳۷ مورخ ۱۳۹۷/۷/۱۷ هیأت عمومی موضوع: مجوز وکالت

فردی علیه کانون وکلای دادگستری الزام به صدور پروانه وکالت طرح دعوا کرده بود. دیوان اعلام کرد: کانون وکلا مؤسسه عمومی غیردولتی و مستقل است و مشمول صلاحیت دیوان عدالت اداری نمی‌شود.

۶. تصمیمات مبتنی بر مصالح عمومی

دادنامه شماره ۶۵۴ مورخ ۱۳۹۸/۵/۲۰ شعبه ۴۱ تجدیدنظر موضوع: صدور مجوز داروخانه

متقاضی با استناد به تکمیل مدارک، خواستار الزام وزارت بهداشت به صدور پروانه داروخانه بود. وزارت بهداشت به دلیل اشباع بودن منطقه و نقشه خدمات درمانی مخالفت کرد. دیوان تأکید کرد: چون قانون، وزارت بهداشت را مکلف به رعایت «فاصله جغرافیایی و توزیع متوازن داروخانه‌ها» کرده است، الزام به صدور مجوز موجه نیست.

۷. منتفی شدن موضوع دعوا

دادنامه شماره ۱۱۵۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۵ شعبه ۳ بدوی موضوع: پروانه ساختمانی

مالک خواستار الزام شهرداری به صدور پروانه ساختمانی بود. در جریان رسیدگی، ملک در طرح تملک دولتی قرار

گرفت. دیوان اعلام کرد: با توجه به تغییر وضعیت ملک، موضوع دعوا منتفی است.

یک قاضی