



تفکیک مفهومی مصوبات عام‌الشمول از تصمیمات موردی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری

محمد حسنونند*

سیده نفیسه کاظمی**

مهدي حسنونند***

چکیده

دو رکن مستقل شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به صورت مجزا، رسیدگی به شکایات از تصمیمات موردی و عام‌الشمول اداری را بر عهده دارند. با وجود تفکیک نظری میان صلاحیت این دو رکن، تمییز میان مصادیق مصوبات عام‌الشمول از تصمیمات موردی بسیار دشوار و منشأ اختلاف بوده است. از این رو، ایضاح و تفسیر این دو مفهوم از نظر معرفتی و کاربردی بر عملکرد قضات دیوان و مراجعه‌کنندگان به آن پی‌آمدهای بسیاری دارد. هدف اساسی این نوشتار، فهم چرستی ویژگی‌های تصمیمات موردی و مصوبات عام‌الشمول در قوانین و نیز بررسی رویه قضایی دیوان عدالت اداری است تا در نهایت بتوان سنجه‌های تمییز این دو مفهوم را شناسایی کرد. از این رهگذر تلاش شده است با روشی توصیفی - تحلیلی، منابع کتابخانه‌ای، قوانین و آرای قضایی واکاوی شود. در نهایت، یافته اصلی تحقیق بر این فرض استوار است که صلاحیت مقررات‌گذاری دولتی همان صلاحیت تقنین است که به صورت استثنایی برای چیرگی بر معضلات اجرایی و ایجاد زمینه اجرای قانون به قوای دیگر غیر از قوه مقننه سپرده شده است. پس مصوبه عام‌الشمول باید همه اوصاف ذاتی قانون از جمله کلی بودن، آمره بودن، عام‌الشمول بودن و ناظر به آینده بودن را دارا باشد.

کلیدواژه‌ها: دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی، مقررات، مصوبات، عمل اجرایی.

*. دانش آموخته دکتری تخصصی حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی / قاضی دیوان عدالت اداری / مدرس دانشگاه.
malr.journal@gmail.com

** کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)
kazemi.nafiseh@yahoo.com

*** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران؛ دانشکده‌گان فارابی، قم، ایران.
ma._hasanvand@yahoo.fr

مقدمه

وجود نهادهایی که به شکایات افراد از دستگاه‌های دولتی، مقامات و کارکنان آن رسیدگی کنند، محصول نهضت قانون‌گرایی است. در ایران ابتدا به شکل ناقص در ماده ۶۴ قانون استخدام کشوری، مصوب ۱۳۰۱ برای رسیدگی به شکایات مستخدمین ادارات از وزیران نسبت به حقوق استخدامی، شورای دولتی پیش‌بینی شده بود که در غیاب آن، دیوان عالی به این گونه شکایات رسیدگی می‌کرد. در اردی‌بهشت ۱۳۳۹ با الهام‌گیری از نظام فرانسه، قانون شورای دولتی به تصویب نمایندگان مجلس رسید، اما این قانون هیچ‌گاه اجرا نشد. به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی، به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوان عدالت اداری زیر نظر رییس قوه قضاییه پیش‌بینی شد. قانون دیوان عدالت اداری در بهمن ۱۳۶۰ تصویب شد که در سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۷۸ اصلاح گردید. قانون بعدی دیوان، مصوب خرداد ۱۳۸۵ مجلس شورای اسلامی است. قانون جدید با عنوان قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی و ۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام است. دیوان از مهر ۱۳۶۱ شروع به کار کرده و این قانون در ۱۲۴ ماده تصویب شده است که شامل تشکیلات، صلاحیت‌ها و اختیارات دیوان (شعب و هیئت عمومی) و در نهایت، ترتیب رسیدگی است.^۱

کارشناسان حقوق اداری، اعمال حقوقی دولت را از این نظر که برای افراد، حق و تکلیف ایجاد می‌کنند، از جنبه‌های مختلف طبقه‌بندی کرده‌اند هدف از این طبقه‌بندی، نظم و روشنی بخشیدن به مسائل حقوقی و ارائه ابزارهایی است که از آن‌ها بتوان در تجزیه و تحلیل قضایای علمی بهره گرفت. مشهورترین طبقه‌بندی تقسیم اعمال حقوقی به اعمال حقوقی یک‌جانبه (ایقاع) و اعمال حقوقی دوجانبه (عقد) است. در این میان، اعمال حقوقی یک‌جانبه، اساس و روابط حقوقی دولت را تشکیل می‌دهد. اعمال حقوقی یک‌جانبه یا تصمیمات اداری مانند هر عمل حقوقی با قصد انشا و به منظور ایجاد یک وضع حقوقی بین اشخاص یا اصلاح یا لغو یک وضع حقوقی میان آن‌ها صورت می‌گیرد. اعمال حقوقی یک‌جانبه بر دو گونه‌اند. برخی از آن‌ها، عام‌الشمولند، مانند آیین‌نامه‌ها و برخی دیگر، موردی و شخصی هستند. وضع مقررات از طرف اداره، خلاف اصل تفکیک قوا و مداخله قوه مجریه در صلاحیت قوه مقننه است. با این حال، به دلایلی که مطرح می‌کنیم، در کشورهای ریاستی هم که اصل تفکیک قوا به طور کامل پذیرفته شده است، قوه مقننه از همکاری قوه مجریه بی‌نیاز نیست.

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد اول)**، تهران: میزان، ۱۳۹۷، صص ۱۵۹ و ۱۶۰.

در ایران با مجوز اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، اداره حق وضع مقررات دارد و مبنای آن هم این است که قوه مقننه وقت کافی و صلاحیت فنی لازم را برای قانون‌گذاری و تعیین تکلیف جزئیات ندارد.^۱ قوه مجریه به دلیل داشتن وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های مختلف فنی و تخصصی و دارا بودن افراد متخصص باتجربه در این امر صالح هستند. به علاوه از نظر تقسیم کار و عدم تمرکز امور نیز بسیار سودمند است که قوه مجریه که در عمل با واقعیت‌ها و مشکلات امور سر و کار دارد، در تعیین تکلیف آن‌ها با قوه مقننه همکاری کند.^۲ اداره در وضع این مصوبات، محدودیت‌هایی دارد. محدودیت‌های حاکم بر تصمیمات نوعی اداره شامل تبعیت از شرع، قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز، اصول و احکام مذهب رسمی و قوانین عمومی است. از نظر شکلی نیز نظارت پیشینی رییس مجلس شورای اسلامی و نظارت پسینی شورای نگهبان از طریق دیوان عدالت اداری را در پی دارد. همین طور در محدودیت‌های حاکم بر تصمیمات موردی اداره نیز می‌توان علاوه بر تبعیت از شرع، قانون اساسی و قانون عادی، به رعایت مصوبات هیئت وزیران، آیین‌نامه‌های وزارتی وزیر و دستورهای قانونی مقام‌های مافوق (اصل سلسله‌مراتب اداری) اشاره کرد که در مرحله عمل، دیوان عدالت اداری، نظارت قضایی خود را بر این گونه مصوبات اعمال می‌کند. مقامات عالی اداری نیز نظارت سلسله‌مراتبی را که نوعی نظارت درون‌سازمانی است، بر آن‌ها اعمال می‌دارند.^۳

مقتضای اعمال صحیح، مؤثر و کامل نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر اداره، شمول صلاحیت دیوان بر همه اعمال اداری اعم از موردی و عام‌الشمول است. قانون‌گذار اساسی با وقوف بر این مهم، علاوه بر پیش‌بینی رسالت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به تظلم‌خواهی مردم از دستگاه‌های عمومی و کارکنان آن‌ها، امکان شکایت شهروندان از مقررات دولتی خلاف قانون را به صورت جداگانه در نظر گرفته است. در اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی و تمهید مقدمات تأسیس دیوان عدالت اداری، قانون‌گذار عادی به تأسی از نظام حقوقی فرانسه و برخی کشورهای اروپایی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را در کنار شعب دیوان عدالت اداری در قانون دیوان عدالت اداری پیش‌بینی و تأسیس کرد که کارویژه اصلی آن، رسیدگی به شکایات از مقررات دولتی بود. دلیل تأسیس چنین نهادی، اهمیت حقوقی مصوبات و تأثیر عام و فراگیر ابطال آن‌ها بر بخشی از جامعه بود که دادرسی به شکایت از آن را از دادرسی در شعب متمایز می‌کرد.

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، چاپ بیستم، ۱۳۹۵، صص ۳۰۲ و ۳۱۳.

۲. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران: دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۹۳، ص ۴۸.

۳. اسدی، عباس و محدثه الهیاری، «**شباهت‌ها و تمایزات تصمیمات اداری با نگاهی موردی به تصمیمات**

هیئت نظارت بر مطبوعات»، فصل‌نامه علوم خبری، تابستان ۱۳۹۵، شماره ۱۸، صص ۱۰۰، ۱۰۱ و ۱۰۳.

در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲، صلاحیت هیئت عمومی در مواد ۸ و ۱۲ و صلاحیت شعب در ماده ۱۰ بیان شده است. با وجود این تفکیک قانونی، تشخیص قلمرو مصوبات از تصمیمات موردی در رویه قضایی شعب و هیئت عمومی، منشأ اختلاف و برداشت‌های متفاوت بوده و سبب صدور قرارهای عدم صلاحیت متعدد از هر دو مرجع شده که اطلاع دادرسی و رویه متشکلت را در پی آورده است. به دلیل اهمیت این مبحث و آثار عملی آن در شکایات از این آرا و وجود تعدد رأی در این زمینه در دیوان عدالت اداری، در پژوهش حاضر به پرسش از چیستی ویژگی‌های مصوبات عام‌الشمول و موردی در رویه دیوان عدالت اداری پاسخ می‌دهیم.

تاکنون در کتاب‌هایی مانند حقوق اداری (منوچهر طباطبایی مؤتمنی)، حقوق اداری (غلامرضا مولابیگی)، نظارت قضایی بر اعمال دولت (سید نصرالله صدرالحفاظی) و همین‌طور برخی مقالات به طور گذرا به تفکیک موضوعی مصوبات موردی و کلی، نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب‌های دولت و شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری پرداخته شده است. با این حال، در پژوهش حاضر بر تفکیک مفهومی مصوبات موردی و کلی در رویه دیوان عدالت اداری تمرکز کردیم.

این پژوهش به طور متفاوت از پژوهش‌های نام‌برده، به طور خاص به تفکیک عملی مصوبات موردی و عام‌الشمول در رویه دیوان عدالت اداری پرداخته و علاوه بر بیان مصادیقی از این مصوبات در آرای شعب و هیئت عمومی، ویژگی‌های شکلی و ماهوی آن‌ها را بررسی کرده است. برای تسهیل مطالعه پژوهش حاضر، ابتدا ویژگی‌های ماهوی آن مصوبات را بررسی می‌کنیم و نمونه‌هایی از آرای دیوان عدالت اداری را در این زمینه می‌آوریم. سپس ویژگی‌های شکلی آن تحلیل می‌شود.

گفتار اول. اوصاف ماهوی مصوبات

بند اول. عام و کلی بودن

برخی از اعمال حقوقی یک‌جانبه اداری، عام‌الشمول و غیر شخصی هستند مانند آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها. عام به این معناست که حکم آن‌ها شامل همه افراد یا گروهی از افراد می‌شود و همه آن‌ها از نظر قانون برابرند و غیر شخصی به این معناست که حکم آن‌ها ناظر به وضع حقوقی معین است، نه شخصی معین، به گونه‌ای که هر کس در آن قالب قرار گیرد، مشمول آن شناخته می‌شود.

برخی دیگر از تصمیم‌های اداری، موردی و انفرادی است که شامل شخص یا اشخاص معین است، مانند:

یک - گواهی‌نامه: حکمی است که به موجب آن، مقام صلاحیت‌دار اداری، اهلیت یا مالکیت یا درجه معلومات شخص معینی را یا به طور کلی، وجود اوضاع و احوال معینی را که آثار حقوقی بر آن مترتب است، گواهی و تصدیق می‌کند، مانند شناس‌نامه، سند مالکیت، گواهی فوت و گواهی عدم سوء سابقه.

دو - پروانه: حکمی است که به موجب آن، مقامات صلاحیت‌دار اداری به شخص یا اشخاص معینی اجازه می‌دهند تا بتوانند اعمال معینی را انجام دهند، مانند: پروانه رانندگی، پروانه ساختمان و پروانه اشتغال.

سه - اخطار اداری: دستوری الزام‌آور است تا آن شخص به تکالیف و الزامات قانونی خود عمل کند، مانند: الزام خدمت نظام وظیفه، الزام پرداخت مالیات و عوارض.^۱ از طرف دیگر، در برخی از مصوبات و آیین‌نامه‌ها ممکن است مصوبه به لحاظ منطوق دارای جنبه شخصی و به لحاظ مفهوم دارای جنبه عینی و نوعی باشد، مانند این که مصوبه‌ای در مورد شخص خاصی تصویب می‌شود، ولی به لحاظ رعایت نشدن مقررات آمره قانونی، مفهوم آن در مورد دیگر اشخاص نیز قابل استفاده است. در این صورت، مصوبه دارای مفهوم عام است. پس می‌توان گفت تصمیمات یک‌جانبه دولتی به سه دسته قابل تقسیم است: تصمیمات کلی، تصمیمات موردی و تصمیماتی که به لحاظ منطوق، موردی و به لحاظ مدلول، کلی هستند.^۲

در این جا به چند مورد از شکایات از تصمیمات کلی و عام‌الشمول و موردی در رویه دیوان عدالت اداری می‌پردازیم:

۱. دادنامه شماره ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۲۹۳ تاریخ ۱۴۰۰/۴/۱۵ در خصوص شکایت یک شخص حقیقی به طرفیت از سازمان تأمین اجتماعی در مورد ابطال بند ۱۰ بخش‌نامه ۱۰۰۰۹۹۴۸۱۸ مصوب ۹۹/۶/۱ است که تغییر صندوق بازنشستگی را به صورت اختیاری منع کرده است. این در حالی است که طبق ماده ۸۸ قانون برنامه ششم توسعه، ایثارگران مجازند نسبت به تغییر صندوق بازنشستگی خود یک بار در طول حاکمیت قانون برنامه ششم اقدام کنند و متن قانون هیچ گونه تزییق و تحدید یا شرطی برای تغییر صندوق ندارد. همین طور در بند (ج) ماده یک دستورالعمل وزارت کار به شماره ۹۹/۳/۲۱۴۲۹۳۰، مبنای تغییر صندوق به صورت حصری نیامده و به صورت تمثیلی بیان شده که با مفاد بند (خ) ماده ۸۸ قانون برنامه ششم توسعه منطبق است. در بند ۱۰ بخش‌نامه مورد شکایت، تغییر صندوق به صورت اختیاری منع شده است که این امر موجب تزییق شمول قانون می‌شود. هیئت عمومی دیوان، شکایت از این پرونده را کلی و عام تشخیص داده و در هیئت عمومی دیوان ابطال شده است.

۱. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۳۰۳.

۲. مولایی، غلام‌رضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، ۱۳۹۳، ص ۱۱۸.

۲. دادنامه شماره ۱۴۰۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۲۷۸ تاریخ ۱۴۰۰/۲/۲۸ در خصوص شکایت سازمان بازرسی کل کشور به طرفیت از دانشگاه تهران به خواسته ابطال آیین‌نامه پردیس کشاورزی و منابع طبیعی دانشگاه تهران، مصوب ۸۲/۶/۲۴ هیئت ریسه دانشگاه تهران است که شاکی برای تبیین خواسته اعلام کرده است دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی به استناد بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه طبق مصوبات هیئت امنای اداره می‌شوند. همین‌طور به موجب ماده ۷ قانون تشکیل هیئت امنای دانشگاه‌ها، تصویب سازمان اداری دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی از جمله وظایف هیئت امناست. همین‌طور وظایف و اختیارات رؤسا و مسئولین دانشگاه‌ها و دانشکده‌ها طبق آیین‌نامه جامع مدیریت دانشگاه‌ها، مصوب ۸۹ پیش‌بینی شده است. در هیچ کدام از مقررات پیش‌گفته، اختیاری برای هیئت ریسه در وضع آیین‌نامه پیش‌بینی نشده است. بنابراین، وضع آیین‌نامه اجرایی پردیس کشاورزی و منابع طبیعی دانشگاه تهران، خارج از حدود اختیارات هیئت ریسه بوده است. هیئت عمومی دیوان، شکایت از این پرونده را تصمیم کلی و عام (ابطال آیین‌نامه) دانسته و سبب ابطال در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شده است.

۳. دادنامه شماره ۸۵/۷۰۰/۱۷ تاریخ ۸۵/۱۰/۱۷ به شکایت یک شخص حقیقی به خواسته ابطال مصوبه کمیته اجرایی طرح طبقه‌بندی مشاغل دانشگاه شیراز است که در مخالفت با تقاضای اصلاح تاریخ اجرای هم‌ترازی از ۷۸/۱/۱ به ۷۱/۱/۱ شده است. هیئت عمومی در این زمینه بیان داشته که تصمیم مورد اعتراض در خصوص مورد گرفته شده است و کلی نیست. در نتیجه، از مصادیق مقررات دولتی محسوب نمی‌شود. بنابراین، در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی نیست.

۴. دادنامه شماره ۸۰/۳۴۸ تاریخ ۸۰/۱۰/۳۰ به شکایت شخص حقیقی به طرفیت از وزارت صنعت، معدن و تجارت است. شاکی در دادخواست تقدیمی که بدو در شعبه دوازدهم دیوان مطرح بوده و سپس با توجه به موضوع شکایت و خواسته شاکی مبنی بر رفع بند (ب) قانون حفاظت و توسعه صنایع ملی ایران و استرداد سردخانه توس فریزر به هیئت عمومی ارجاع گردیده، خواستار ابطال تصمیم هیئت ۵ نفری سازمان صنایع ملی ایران در مورد سردخانه ملکی خود شده است. هیئت عمومی در این زمینه، تصمیم را موردی دانسته و بیان کرده که با توجه به مفاد دادخواست بدوی و لایحه مورخ ۸۰/۱۰/۵، اعتراضی نسبت به مقررات و نظامات دولتی در قلمرو ماده ۲۵ قانون دیوان نشده و قابل طرح در هیئت عمومی شناخته نشده است.

بند دوم. عطف بما سبق نشدن مصوبات

۱. طبق پرونده شماره ۲۸۰/۸۷ تاریخ ۸۷/۴/۳۰ به شکایت شخص حقیقی به طرفیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با این توضیح که شعبه سیزدهم در رسیدگی به موضوع شکایت شاکی به طرفیت گمرک ایران به خواسته اعاده به خدمت و ابطال ابلاغیه گمرک ایران در خصوص امتحان ادواری به شرح دادنامه ۱۲۷۹ مورخ ۸۶/۹/۱۴ چنین رأی صادر کرده است که چون در زمان انتشار آگهی استخدامی، یکی از موارد لازم جهت شرکت داوطلبان در آزمون استخدامی، دارا بودن کارنامه آزمون ادواری قید گردیده و چون نام‌برده این کارنامه را ندارد، به استناد بند ۹ آگهی استخدامی، استخدام پیمانی وی لغو می‌گردد. این در حالی است که شعبه چهاردهم در رسیدگی به پرونده‌ای به طرفیت گمرک ایران به خواسته ابطال نامه شماره ۸۲/۸۰۵/۱۶/۱۵۵۷۳ مورخ ۸۵/۶/۸ معاون اداره کل امور اداری و استخدامی در تاریخ ۸۷/۲/۱۶ به شرح دادنامه ۳۰۴ چنین رأی صادر کرده که با توجه به استناد ماده واحده قانون اصلاح ماده ۱۴۳ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اصلاح ماده ۶۹ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۸۴/۱۰/۱۱، شرط آزمون ادواری برای استخدام حذف گردیده است. پس شکایت شاکی در حدی که متضمن الزام اداره به انجام ادامه استخدام باشد، وارد و موجه است.

هیئت عمومی در این مورد بیان داشته است که آگهی منتشرشده در تاریخ ۸۴/۲/۱۹ استخدام افراد به صورت پیمانی را به دارا بودن مدرک آزمون ادواری مشروط کرده و انتفای این شرط به شرح مقرر در قانون اصلاح ماده ۱۴۳ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اصلاح ماده ۶۹ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۸۴/۱۰/۱۱ به لحاظ عطف بما سبق نشدن احکام آن‌ها در وضعیت شاکیان برای ورود به خدمت پیمانی در گمرک مؤثر در مقام نبوده است. بنابراین، دادنامه ۱۲۷۹ مورخ ۸۶/۹/۱۴ شعبه سیزدهم مبنی بر رد شکایت شاکی، صحیح و موافق اصول و مقررات است.

۲. طبق پرونده شماره ۹۱۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۰۸۴۳ تاریخ ۹۱/۱۱/۱۶ به شکایت شخص حقیقی به طرفیت از وزارت علوم و تحقیقات و فناوری و دانشگاه پیام نور به خواسته ابطال مصوبه سید و هفتاد و سومین جلسه مورخ ۸۸/۱۰/۲۷ شورای مدیران حوزه معاونت آموزشی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و ابطال بخش‌نامه شماره ۸۸/۲/۱۸۳/۸۱۹۴۲ معاون آموزشی و سنجش دانشگاه پیام نور را خواستار شده است، با این توضیح که به موجب مقررات مورد اعتراض، دانشجویان فراگیر پذیرفته‌شده در مقطع کارشناسی نوبت هجدهم ورودی سال ۸۶ دانشگاه که مدرک پیش‌دانشگاهی ندارند، مکلفند مطابق نامه و بخش‌نامه معترض بهما اقدام کنند.

هیئت عمومی در این زمینه بیان داشته است که در بند الف ذیل ردیف ۳ دفترچه راهنمای پذیرش دوره‌های فراگیر کارشناسی نوبت هجدهم دانشگاه پیام نور سال ۸۶ از جمله ضوابط ثبت نام و پذیرش، داشتن دیپلم رسمی متوسطه نظام قدیم یا جدید یا مدرک پیش‌دانشگاهی نظام جدید ذکر شده است. بر این اساس، اشخاصی که دارای مدرک پیش‌دانشگاهی نظام جدید نبوده‌اند، به اعتبار داشتن دیپلم رسمی متوسطه نظام قدیم یا نظام جدید در این دوره‌ها پذیرفته شده‌اند و با صرف وقت و هزینه در اجرای ضوابط ابلاغ‌شده به تحصیل علم پرداخته‌اند. مقررات و ضوابط مورد اعتراض که در سال ۸۸ و دو سال پس از جذب دانشجو وضع شده و متضمن الزام به طی دوره پیش‌دانشگاهی یا گذراندن تعدادی از واحد درسی است که در زمان پذیرش دانشجویان فاقد مدرک پیش‌دانشگاهی در سال ۸۶ به عنوان ضابطه جذب تلقی نشده است، با اخذ وحدت ملاک از ماده ۴ قانون مدنی و به لحاظ مغایرت با اصل عطف بما سبق نشدن قوانین و مقررات مصوبه مذکور ابطال می‌شود.^۱

بند سوم. لازم‌الاجرا شدن مصوبات

به صورت کلی، از نظر لازم‌الاجرا بودن، تصمیماتی که مقامات اداری در حدود صلاحیت خود می‌گیرند، برای افراد الزام‌آور است؛ یعنی افراد ملزم به اطاعت از آن هستند و اطاعت نکردن از تصمیمات و احکام اداری قابل تعقیب و مجازات است. در برخی موارد، ممکن است در خود قانون، برای تصمیماتی که مقامات اداری برای اجرای مقررات می‌گیرند، ضمانت اجرای جزایی یا اداری و مالی پیش‌بینی شود. البته ممکن است در مواردی، ضمانت اجرایی برای اجرای تصمیمات اداری در قانون پیش‌بینی نشود یا کافی نباشد. در این صورت، مقامات اداری که عهده‌دار اجرای قوانین و نظم عمومی هستند، مکلفند آن تصمیم را اجرا کنند و افراد هم در مقابل چنین تصمیماتی، ملزم به اطاعت هستند. اگر افراد به این تصمیمات اعتراض داشته باشند، می‌توانند به مراجع صالح مراجعه کنند، ولی این امر هرگز موجب تعویق یا تعلیق عملیات اجرایی نخواهد شد.^۲

به عبارت دیگر، رعایت برخی اصول به طور مطلق الزامی است و در هیچ صورت، گریزی از اجرای آن نیست و برخی دیگر از اصول فقط در صورتی اعمال می‌شوند که اشخاص در پیمان‌های خود، راه حل دیگری را انتخاب نکرده باشند. دسته نخست را امره و دسته اخیر را تکمیلی یا تفسیری نامیده‌اند.^۳ اصول امری، گزاره‌های «بایدانگار» هستند که گوهر آن‌ها

1- www.sajed.divanedalat.ir.

۲. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، صص ۳۰۸ و ۳۰۹.

۳. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار،

۱۳۹۳، ص ۵۴.

از بایدها و نبایدها برای راهنمایی رفتار انسان تشکیل می‌شود. به تعبیر توماس هابز، قانون امری، نظر مشورتی نیست، بلکه حکم و فرمان است.^۱ در رویه دیوان عدالت اداری، آن دسته از تصمیمات غیر موردی که در هیئت عمومی رسیدگی می‌شوند و متضمن قواعد آمره هستند، لازم‌الاجرا نیستند. بنابراین، بین صلاحیت هیئت عمومی و تصمیمات متضمن قاعده آمره رابطه مستقیم وجود دارد. به عبارتی دیگر، تصمیمات عام‌الشمول از این رو که جزء قواعد حقوقی محسوب می‌شوند، ضمانت اجرای حقوقی نیز دارند. به همین لحاظ، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آن دسته از تصمیمات، مکاتبات و اسناد مکتوب اداری را که قاعده‌ساز نبودند، به عنوان مقررات دولتی در هیئت عمومی دیوان قابل شکایت ندانست.^۲

در این جا به چند مورد از آن‌ها اشاره می‌کنیم:

۱. طبق دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۶۰۲۹۳۸ تاریخ ۹۱/۱۰/۱۳ در خصوص شکایت شاکی به طرفیت مشتکئی عنه به خواسته ابطال دستور اداری شعبه، پس از بررسی دادخواست و ضمایم آن با عنایت به کلی و عام‌الشمول بودن دستور اداری مورد خواسته و نظر به مفاد ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، شعبه به صلاحیت و شایستگی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری عقیده داشته و قرار عدم صلاحیت صادر کرده است.^۳

۲. دادنامه شماره ۹۶۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۱۰۹۰ تاریخ ۹۶/۱۰/۲۶ در خصوص شکایت یک شخص حقیقی از کمیسیون ماده ۵ شهرسازی استان لرستان و کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری استان لرستان در خصوص ابطال مصوبه مورخ ۹۶/۶/۵ کمیسیون یادشده در خصوص تغییر کاربری پلاک ثبتی ۱۵۳/۳۹۹/۱ از آموزشی به مسکونی شده است. در این پرونده، هیئت عمومی دیوان بیان داشته که چون مصوبه یادشده در خصوص تغییر کاربری ملک متعلق به شاکی است و متضمن وضع قاعده آمره عام‌الشمول نیست، در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی نیست.

۳. طبق پرونده شماره ۹۲۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۰۲۹۷ تاریخ ۹۲/۴/۲۹ به شکایت شخص حقیقی به طرفیت معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور به خواسته ابطال بخش‌نامه شماره ۲۰۰/۶۰۱۲۳ مورخ ۸۹/۱۲/۱ معاون توسعه و مدیریت سرمایه رییس جمهور به هیئت عمومی ارجاع شده است. رأی هیئت در این زمینه بیان داشته که چون بند ۱ بخش‌نامه مورد اعتراض در اجرای قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و

۱. راسخ، محمد، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، فصل‌نامه مجلس و پژوهش، ۱۳۸۵، شماره ۵۱، ص ۲۱.

۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد دوم)، تهران: میزان، ۱۳۹۷، ص ۵۰.

در حدود اختیارات مرجع تصویب وضع شده و بند ۲ این بخش‌نامه به موجب بخش‌نامه شماره ۲۰/۱۸۷۳۴ مورخ ۹۰/۷/۲۵ اصلاح شده است و دیگر قسمت‌های بخش‌نامه در راستای بندهای پیش‌گفته تدوین یافته‌اند و متضمن قاعده آمره جدیدی نیستند، جهتی برای رسیدگی به این خواسته وجود ندارد. به استناد ماده ۳۹ قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۸۵، قرار رد دادخواست صادر و اعلام می‌شود و قرار صادره قطعی است.

۴. طبق پرونده شماره ۹۷۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۶۸۷ مورخ ۹۷/۸/۱ تاریخ ۹۷/۳/۳۰ به شکایت یک شخص حقیقی به طرفیت از فرمانداری شبستر برای ابطال نامه شماره ۹۵/۳/۳۰۶۹۴۷۷، فرماندار شهرستان شبستر اعلام داشته که صورت جلسه مورخ ۹۵/۳/۳۰ در خصوص برگزاری جلسه مدیریت مسیل مندرج در نامه شماره ۶۹۴۷۷ به منظور اجرای دستور دادستان در خصوص اجرای بند یک صورت جلسه و متعاقباً نوع مسیل در شهرستان در خرداد ماه ۹۵، اعضای شورای اداری بنا به درخواست اداره منابع آب و شهرداری و با دستور فرماندار تصمیم به بازگشایی مسیل جنب دانشگاه آزاد اسلامی گرفتند. دادستان ذیل نامه دستور رفع هر گونه آثار تجاوز به بستر و حریم اعلامی را در محدوده اعلامی کارشناسان اداره آب داد. مسیر ذکرشده در حال حاضر در چهار متری قسمت شرقی منزل این جانب احداث گردیده است. متعاقب نامه شماره ۱۱۶۸/۸۷۱ مورخ ۸۹/۲/۱۵، موضوع تعیین مسیر ادامه مسیل طبق مفاد مندرج از پایین دانشگاه انحراف داشته و هم اکنون احداث مسیل به صورت مستقیم صورت گرفته و از این طریق، منازل بسیاری در حد بستر مسیل قرار گرفته است که همگی با مجوز قانونی ساخته شده‌اند. علاوه بر مورد ذکرشده، خواندگان ردیف اول و سوم مجدداً به احداث نهر جهت آبیاری باغات در کنار مسیل احداث شده اقدام کردند که این اقدام نیز ملک بنده را از حیث انتفاع کاملاً خارج کرده است. بنده در نامه‌ای به فرماندار، اقدام در خصوص بازسازی محل و رفع موانع صورت گرفته به دلیل اتمام بازه زمانی را خواستار شدم که ایشان دستور الزام شهرداری را برای جبران حقوق مالکانه افراد صادر کرد، ولی شهرداری هیچ اقدامی در این خصوص انجام نداد.

رأی هیئت عمومی در این مورد بیان داشته است که نامه مورد شکایت صرفاً متضمن اعلام بند یک صورت جلسه مورخ ۹۵/۳/۳۰ خطاب به مقام قضایی جهت موافقت با پیشنهاد و صدور دستور است و در نتیجه، مستقلاً حاوی وضع قاعده آمره نیست و قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری تشخیص داده نشده است.

۵. طبق پرونده شماره ۸۶/۲۷۹ با شکایت شخص حقیقی به طرفیت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به این شرح که شاکی اعلام داشته است این جانب، کارگر شرکت ول سرویس ایران با توجه به لازم‌الاجرا شدن طرح طبقه‌بندی مشاغل کارکنان، از اداره کل

کار و امور اجتماعی استان خوزستان، خواستار دریافت مابه التفاوت مزد ناشی از اجرای این طرح شدم که منتهی به صدور رأی ۸۲/۴/۸ گردید. به موجب آن رأی، فقط مابه التفاوت مزد، مبنای محاسبه قرار گرفت و شرکت پرداخت کرد. در خصوص مابه التفاوت افزایش تبعات مزدی، رأی صادر نشد و پس از پی‌گیری نیز شرکت صرفاً از ۸۰/۷/۱ پرداخت کرد. تنها مستند شرکت، نامه شماره ۹۰۴۸۷ مورخ ۸۱/۱۱/۲۹ اداره کل نظارت بر نظام‌های جبران خدمت وزارت تعاون، کار و امور اجتماعی است که خلاف مقررات صادر شده است. رأی هیئت عمومی در این زمینه بیان می‌دارد که تصمیم مورد اعتراض شاکی متضمن وضع قاعده آمره و به صورت کلی و عام نیست. پس موردی برای رسیدگی در قلمرو ماده ۴۲ قانون دیوان سال ۸۵ ندارد.

۶. طبق دادنامه شماره ۹۳۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۰۵۷۸ تاریخ ۹۳/۳/۲۶ به شکایت شهرداری مهران به طرفیت استانداری ایلام به خواسته ابطال نامه شماره ۹۱/۳/۳ ۲۳/۶/۱۰۶۳۲ معاون توسعه مدیریت و منابع انسانی استانداری ایلام که در جهت تبیین خواسته بیان شده، همان طور که مشخص است، شهرداری، سازمانی است مردمی که وظیفه تأمین نیازهای خدماتی شهروندان را بر عهده دارد و هزینه خدمات ارائه‌شده را از ساکنان حقیقی و حقوقی آن شهر دریافت می‌کند. به همین دلیل، وضع عوارض به واسطه خسارت‌های واردشده بر شکستن آسفالت معابر و خیابان‌ها و تأمین هزینه‌های مربوط به ارائه خدمات یادشده از وظایف شهرداری است. چون شهر مهران، اولین نقطه اتصال و بازدید اتباع کشورهای خارجی است، شهرداری شهر مهران تاکنون قدم‌های بسیاری برداشته و با توجه به ماهیت غیر دولتی شهرداری، فعالیت‌هایش مستلزم کسب بهای خدمات انجام شده است. در این خصوص، از سال ۸۲ تا هم اکنون شورای اسلامی شهر با ارائه لایحه قانونی با رعایت همه قواعد کلی مربوط به وضع عوارض، مبلغ ناچیزی را برای دریافت بهای خدمات در حریم داخل شهرها از پیمان‌کارانی تصویب کرده است که در عرصه حمل بار به مرز مهران مشغول کارند. بخش‌نامه معاون توسعه مدیریت و منابع نیروی انسانی استانداری بدون تحصیل موافقت شهرداری و خارج از اختیارات، دریافت بهای خدمات را لغو و مصوبه قانونی شورای شهر مهران را ابطال کرده است. این در حالی است که تصویب لوایح و برقراری و لغو عوارض جزو اختیارات شورای اسلامی شهر است و طبق اصول ۷ و ۱۰۰ قانون اساسی و ماده ۱ قانون شوراهای اسلامی، شوراهای شهر از ارکان تصمیم‌گیری در امور کشور محسوب می‌شوند. هیئت عمومی، شکایت از این تصمیم را موردی دانسته و بیان داشته که این بخش‌نامه متضمن وضع قاعده آمره خاص و عام‌الشمول نیست و در هیئت عمومی دیوان قابل طرح نیست.^۱

بیان این نکته در مورد آمره و لازم‌الاجرا بودن مصوبه، ضروری به نظر می‌رسد که نظریات مشورتی و کارشناسی متضمن وضع قاعده آمره نیستند؛ زیرا اصولاً این نظریات، مصوبه تلقی نمی‌شوند و در صلاحیت هیئت عمومی نخواهد بود. اگر از اداره حقوقی واحد اجرایی راجع به یک موضوع صورت استعلام گرفته شود و اداره حقوقی نظریه مشورتی خود را ارائه دهد، هرچند خلاف قانون باشد، این نظریه در هیئت عمومی قابل شکایت نخواهد بود. اگر پس از استعلام، نظریه مشورتی به عنوان دستورالعمل یا بخش‌نامه ابلاغ شود، این موضوع قابل شکایت خواهد بود. ممکن است بخش‌نامه‌ای در مقام ابلاغ دستورالعمل یا مصوبه یا بخش‌نامه مقام مافوق صادر شده باشد. چون در مقام ابلاغ است، مصوبه تلقی نمی‌شود. هم‌چنین پیشنهاد تصویب مصوبه و ارائه طرح پیشنهادی قبل از تصویب از مصادیق مصوبه تلقی نمی‌شود.^۱

در این جا به چند مورد از این آرا در رویه دیوان عدالت اداری اشاره می‌کنیم:

۱. در دادنامه شماره ۷۵۰ مورخ ۸۵/۱۱/۸ به شکایت یک شخص حقیقی به خواسته ابطال پیشنهاد شماره ۴۵۹۲۱۱/۳/۳۴ مورخ ۸۱/۱۱/۲۰ وزارت کشور آمده است که این پیشنهاد وزارت کشور و موافقت وزارت خانه‌های امور اقتصادی و دارایی و مسکن و شهرسازی به استناد ماده ۴ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۴۷، غیر قانونی صادر و تصویب شده است. هیئت عمومی در این باره بیان داشته که مجرد پیشنهاد مقررات توسط وزارت کشور به منظور تصویب آن در هیئت دولت متضمن وضع قاعده آمره نیست و پیشنهاد علی‌الاصول از مصادیق مقررات محسوب نمی‌شود. پس در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی نیست.^۲

۲. طبق پرونده شماره ۸۶/۲۸۳ تاریخ ۸۶/۴/۳۱ در خصوص شکایت شخص حقیقی به طرفیت وزارت امور اقتصادی و دارایی، شاکی اعلام کرده است که دفتر حقوقی وزارت دارایی در صدور بخش‌نامه شماره ۹۱۹۲۸۵ مورخ ۸۱/۶/۲۶ در اظهار نظر ارشادی خود برای مراجع مالیاتی در بندهای یک و دو نظریه خود برای قطعیت مالیات از طریق ماده ۲۳۸ یعنی توافق مؤدیان با ممیز کل یا اداره امور مالیاتی، حکم خاص قائل گردیده و قطعیت را بر اساس ماده ۲۳۸ از شمول مفاد ماده ۳۷ مالیات‌های مستقیم خارج کرده است. این در حالی است که تأکید قانون‌گذار به قطعیت مالیات در ماده ۳۷ به معنی عام آن است و هیچ گونه انفکاک از جهت قطعیت مالیات چه از طریق ماده ۲۳۹ یا ماده ۲۴۴ مراجع حل اختلاف قائل نشده است و تفویض اختیار رسیدگی و اقدام پس از قطعیت مالیات در موارد مصرح در ماده ۳۷ نیز

۱. مولایی، پیشین، ص ۱۲۰.

حکم خاص و خارج از حکم مقرر در بند ۲ ماده ۲۷۰ قانون مالیات‌های مستقیم و استنادی دفتر حقوقی وزارت دارایی است.

قانون‌گذار در تعدیلات و تسهیلات جرایم مالیاتی، در احکام قانونی، تبصره یک ماده ۱۹۰ از جهت تسریع در قطعیت مالیات مؤدیان در مرحله ماده ۲۳۹ نیز امتیاز و اهمیت خاص قائل شده است و جرایم مالیاتی را در موارد ماده ۲۳۹ نیز تا ۸۰ درصد تعدیل می‌کند. پس این امر نباید موجب تضییع دیگر حقوق مؤدی گردد و تقاضای ابطال بند یک دستورالعمل دفتر حقوقی را دارد. معاون قضایی دفتر حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی در پاسخ به این شکایت اعلام کرده است که نظریه مورد شکایت جنبه مشورتی دارد و طبق صراحت ماده ۲۳۹ قانون مالیات‌های مستقیم، تکلیف اوراق تشخیص ابلاغ‌شده به مؤدیان در موارد خاص مطرح‌شده در این ماده بر حسب مورد و تحت دو عنوان کاملاً منفک از هم «مختومه» و «قطعی»، تعیین و مصادیق آن برشمرده شده است.

چون قانون‌گذار در همین قانون، مختومه شدن و قطعیت یافتن را دو مقوله جدا از هم شناخته است، تفسیر شاکی از عبارت قطعیت مالیات در ماده ۳۷ و تسریع آن به مختومه شدن درآمد مشمول مالیات موضوع قسمت اول ماده ۲۳۹ قانون یادشده، اجتهاد در مقابل نص قانون تلقی شده و اصول حاکم بر قراردادهای و تعهدات اشخاص نسبت به هم و الزام‌آور بودن آن را زیر سؤال برده است. رأی هیئت عمومی در این مورد بیان می‌دارد که به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی و بند یک ماده ۱۹ دیوان عدالت اداری، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و دیگر مصوبات دولتی از جهت مغایرت با احکام شرع یا خروج از حدود اختیارات قوه مجریه و به خواسته ابطال آن‌ها قابل رسیدگی در هیئت عمومی است. با عنایت به این که اظهار نظر شماره ۹۱/۹۲۸۵ دفتر حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی با توجه به پاسخ آن دفتر جنبه مشورتی دارد و متضمن وضع قاعده آمره الزام‌آوری نیست، از مصادیق مقررات دولتی محسوب نمی‌شود و موردی برای رسیدگی به آن در هیئت عمومی دیوان وجود ندارد. ۳. دادنامه شماره ۸۶/۴۲۶ به تاریخ ۸۶/۶/۱۸ به شکایت یک شخص حقیقی به طرفیت از سازمان امور مالیاتی کشور، شاکی به شرح دادخواست تقدیمی بیان کرده است که بر اساس ماده ۱۹۳ قانون مالیات‌های مستقیم، تنها شرط استفاده از معافیت ماده ۱۳۲ قانون یادشده، ارائه اظهارنامه و ترازنامه و سود و زیان است. به همین دلیل، واحدهای تولیدی با دریافت این معافیت، در دوران معافیت، تمام تلاش خود را به تولید محصول، معطوف و در پایان سال، اظهارنامه و ترازنامه و سود و زیان را تهیه می‌کنند.

هیئت عمومی شورای عالی مالیاتی در جلسه مورخ ۸۱/۷/۲۰ در خصوص شمول یا عدم شمول مالیات به درآمدهای اظهار نشده اعلام کرده است که عدم اظهار بخشی از درآمدها در

صورت‌های مالی ارائه‌شده به حوزه مالیاتی در حکم عدم تسلیم صورت‌های مالی نسبت به همان قسمت از درآمدها بوده و باعث عدم استفاده از معافیت‌های مورد نظر نسبت به درآمدهای اظهار نشده می‌گردد. مطالبه مالیات از محل فعالیت‌های معاف مستلزم حکم صریح خاص است که چنین حکمی در قانون مالیات‌های مستقیم وجود ندارد. پس تقاضای ابطال بخش‌نامه شماره ۸۱/۸/۱۳ مورخ ۱۱۵۳۳۲۵۰۸۸۴ مورخ ۸۱/۹/۹ سازمان امور مالیاتی منظم به رأی شماره ۲۰۱۶۸۴۸ مورخ ۸۱/۸/۱۳ را دارد. هیئت عمومی در این باره بیان کرده که این بخش‌نامه در واقع به منظور ابلاغ رأی شماره ۲۰۱۶۸۳۸ مورخ ۸۱/۸/۱۳ هیئت عمومی شورای عالی مالیاتی تنظیم شده است و متضمن وضع قاعده آمره و کلی نیست. پس در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی نیست.

۴. طبق پرونده شماره ۸۶/۴۰۵ تاریخ ۸۶/۶/۱۱ در خصوص شکایت تعاونی ۳۳۷ ایثارگران لیبیات به طرفیت سازمان تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان است که بر اساس دستورالعمل مورد شکایت، همه شرکت‌ها و کارخانه‌های لبنی را مکلف کرده است قیمت‌های خود را به سطح قیمت‌های سال ۸۴ برگردانند و گرنه به مراجع قضایی معرفی خواهند شد. شاکای با توجه به ماده ۱ قانون تشدید مجازات محتکران و گران‌فروشان و ماده ۲ تعزیرات حکومتی و ماده ۲۲ نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات، تقاضای ابطال این دستورالعمل را دارد که مخالف اساس‌نامه سازمان یادشده است. مدیر عامل سازمان در پاسخ به شکایت اعلام کرده که این سازمان بر اساس وظایف قانونی خود، مصوبه تنظیمی هیئت وزیران را ابلاغ کرده است. هیئت عمومی دیوان نیز در این زمینه بیان می‌کند که طبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی و بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات از جهات مقرر در قانون قابل اعتراض و رسیدگی در هیئت عمومی دیوان است. این دستورالعمل منحصراً در مقام ابلاغ مصوبه صادر شده است و متضمن وضع قاعده آمره نیست. بنابراین، از مصادیق مقررات دولتی محسوب نمی‌شود و در هیئت عمومی دیوان قابل رسیدگی نیست.

۵. دادنامه شماره ۱۴ تاریخ ۷۳/۲/۱۰ به شکایت یک شخص حقیقی به طرفیت دفتر منابع انسانی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی خواهان ابطال بخش‌نامه ۲۲۴۰۸ مصوب ۷/۵/۷ شده که موجب دوگانگی و تبعیض بین رشته‌های روان‌شناسی گردیده است و با ماده یک قانون و اصلاح موادی از قانون پزشکان و پیراپزشکان مصوب ۶۷/۱/۳۰ مغایرت دارد. از سوی دیگر، سرپرست مرکز تأمین و توزیع نیروی انسانی و پیام‌آوران وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در پاسخ به شکایت شاکای اعلام داشت که نامه شماره ۲۲۴۰۸ به صورت تأکیدی و موضعی صادر شده است. هیئت عمومی بیان کرده است که تصمیمات موردی و تأکیدی سازمان‌های دولتی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قابل شکایت نیست.^۱

گفتار دوم. ویژگی‌های شکلی تشخیص مصوبات

بند اول. مرجع صلاحیت‌دار رسیدگی به تصمیمات عام‌الشمول و تصمیمات موردی

با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری درمی‌یابیم که رسیدگی به شکایات استخدامی، رسیدگی به شکایات مراجع شبه‌قضایی، رسیدگی به شکایات در مورد تصمیمات موردی و رسیدگی به دعاوی ناشی از تخطی از قواعد حقوق عمومی در صلاحیت شعب دیوان قرار دارد. از سوی دیگر، رسیدگی به تصمیمات عام‌الشمول و صدور آرای وحدت رویه در صلاحیت هیئت عمومی دیوان هست.^۱ رسیدگی به تصمیماتی که به لحاظ منطوق، جزئی و موردی و به لحاظ مدلول، کلی است، حسب مورد ممکن است به دلیل شکایت شخص ذی‌نفع به لحاظ جنبه شخصی آن در شعبه قابل طرح باشد و به دلیل جنبه نوعی آن، شکایات افراد غیر ذی‌نفع نیز پذیرفته شده و موضوع در هیئت عمومی قابل طرح و رسیدگی باشد.

در هیچ یک از قوانین و مقررات دیوان عدالت اداری، موضوعات موردی و کلی با صراحت تفکیک نشده، بلکه در ماده ۱۲ قانون یادشده، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از آیین‌نامه‌ها و دیگر مقررات دولتی و شهرداری و مؤسسات عمومی غیر دولتی را در صلاحیت هیئت عمومی اعلام کرده است. از لفظ آیین‌نامه و مقررات دولتی استنباط می‌کنیم که هر آن‌چه به لحاظ مدلول یا منطوق، کلی باشد، در قالب آیین‌نامه و مقررات مطرح می‌شود. در بند ۱ ماده ۱۹ قانون سال ۸۵ به مخالفت از حیث مدلول اشاره شده بود، ولی حذف آن در قانون جدید به معنای عدم صلاحیت هیئت عمومی نخواهد بود؛ زیرا دلالت یک حکم به لحاظ منطقی به سه شکل مطابقی یا تضمینی یا التزامی است. مصوبه مورد شکایت اگر به لحاظ دلالت، مطابقی جزئی باشد، ولی متضمن حکم کلی در ایجاد قاعده خلاف قانون یا خارج از اختیار باشد، در صلاحیت هیئت عمومی خواهد بود. هم‌اکنون رویه هیئت عمومی در خصوص مصوباتی که راجع به یک شخص حقیقی یا حقوقی است، ولی جنبه نوعی و عینی دارد، در صلاحیت هیئت عمومی تلقی می‌شود.^۲

نکته مهم در مورد تفکیک تصمیمات عام‌الشمول از تصمیمات موردی این است که منظور از اثر تصمیم، اثر حقوقی هر تصمیم است. برخی از تصمیمات موردی ممکن است

۱. امامی، محمد و مهستی سلیمانی، «شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری»، مطالعات حقوقی، بهار ۱۳۹۳، شماره ۱، ص ۱۷.

۲. مولایی، پیشین، صص ۱۱۹ و ۱۲۰.

۳. فلاح‌زاده، محمدعلی و مرتضی نجابت‌خواه، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب‌های اداری»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۳، شماره ۶۶، ص ۱۳۷.

تأثیرات کلی نیز داشته باشند، اما این مسئله باعث تغییر ماهیت تصمیمات موردی و در نتیجه، احراز صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیست. برای مثال، انتصاب اداری در سطح یک استان ممکن است به دلایلی با مخالفت عمومی همراه شود. این گونه تأثیرات را نمی‌توان اثر حقوقی دانست و مقام اداری حق ندارد به تصمیمات موردی، اثر کلی دهد. در این قسمت به چند مورد از پرونده‌ها در رویه دیوان در این مورد می‌پردازیم:

۱. طبق پرونده شماره ۸۳/۴۷۰ تاریخ ۸۳/۹/۲۹ به شکایت شخص حقیقی به طرفیت از کمیسیون رسیدگی به طرح‌ها اعلام داشته است که شهرداری منطقه چهار تهران با استناد به طرح شماره ۲/۴۸۵ (بند ۲ صورت جلسه ۵۲۹ کمیسیون رسیدگی به طرح‌ها) برای یکی از مالکین محل مورد نظر، پرونده ساختمان صادر و عرض بن‌بست را از شش متر به دوازده متر اعلام کرده است، ولی تعریض یک‌طرفه فقط از ضلع شمالی عریض می‌گردد و مالکان این قسمت باید تاوان عریض شدن بن‌بست را بدهند. اجرای این طرح با اصل مالکیت و انصاف و عدالت مغایرت دارد و ابطال آن درخواست شده است. رأی هیئت عمومی در این مورد بیان کرده که چون شکایت شاکی از مفاد بند ۲ صورت جلسه شماره ۵۲۹ کمیسیون رسیدگی به طرح‌ها در خصوص مورد تنظیم و انشا شده است و متضمن اعتراض نسبت به آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و مقررات عام و کلی نیست، در هیئت عمومی دیوان قابل رسیدگی نیست و برای رسیدگی به شعبه هشتم بدوی اعاده می‌شود.

۲. طبق پرونده شماره ۸۳/۴۴۳ تاریخ ۸۳/۹/۱۵ به شکایت شخص حقیقی به طرفیت از شورای تأمین شهرستان مشهد به خواسته ابطال رأی شورا که در خصوص عدم تابعیت ایرانی شاکی نظر داده، هیئت عمومی در این مورد بیان داشت که مفاد صورت جلسه مورخ ۶۸/۴/۲۸ شورای تأمین شهرستان مشهد در خصوص مورد اشاره شده است و متضمن قاعده عام و کلی نیست. در نتیجه، از مصادیق مقررات ماده ۲۵ دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود و پرونده برای رسیدگی موردی به شعبه ۲۳ دیوان ارجاع می‌شود.

۳. پرونده شماره ۹۶۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۰۲۲۲ تاریخ ۹۶/۳/۱۶ به شکایت شخص حقیقی به طرفیت از هیئت وزیران به خواسته ابطال مصوبه شماره ۱۶۶۳۳۱/ت/۵۴۰۲۳ک/۹۵/۱۲/۲۵ است. به موجب این مصوبه وزیران عضو کمیسیون لوایح، حق استفاده از ملک پلاک ثبتی ۸/۲۱۵۲ واقع در بخش ۱۱ تهران، جماران، خیابان شهید حسینی‌کیا با حفظ مالکیت دولت به نمایندگی نهاد ریاست جمهوری جهت تأسیس خانه‌موزه یادمان آیت‌الله هاشمی رفسنجانی به مدت ۹۹ سال به مؤسسه تنظیم و نشر آثار حضرت امام خمینی (ره) واگذار شده است. هیئت عمومی در این مورد بیان داشته که مصوبه مورد شکایت متضمن قاعده کلی و عام‌الشمول نیست و ناظر بر حق استفاده از یک پلاک ثبتی خاص است. پس پرونده

برای رسیدگی موردی به شعبه دیوان ارجاع می‌شود.

۴. طبق پرونده شماره ۹۶۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۱۰۱۷ تاریخ ۹۶/۱۰/۵ به شکایت دو شخص حقیقی به طرفیت از شورای اسلامی شهر چهارباغ به خواسته ابطال مصوبه مورخ ۹۶/۶/۱۵ شورای اسلامی شهر چهارباغ که به موجب این مصوبه، شهردار چهارباغ تعیین شده، برای رسیدگی به هیئت عمومی ارجاع گردیده است. رأی هیئت عمومی در این زمینه بیان کرده است که این مصوبه متضمن وضع قاعده آمره کلی نیست. بنابراین، ابطال آن در هیئت عمومی دیوان تشخیص داده نشد و پرونده برای رسیدگی موردی به شعبه دیوان ارجاع می‌شود.

۵. طبق پرونده شماره ۹۵۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۰۷۷۴ تاریخ ۹۵/۱۰/۷ در خصوص شکایت شخص حقیقی به طرفیت شورای اسلامی شهر کاشمر به خواسته ابطال بند ۵ یک‌صد و یکمین مصوبه شورای اسلامی شهر کاشمر مطرح شده بود. متن مصوبه مورد اعتراض به این قرار است: «پیشنهاد شماره ۹۲/۷/۷۲۲/۱۶۳۶۳ شهرداری کاشمر در خصوص ارزیابی ملک واقع در کارخانه پنبه قدیم بند ۴ از دویست و هشتاد و هفتمین صورت‌جلسه شورای اسلامی شهر کاشمر مقرر شد که مالک، مبلغی را ظرف مدت یک ماه از تاریخ این مصوبه به شهرداری پرداخت کند تا شهرداری مبلغ مذکور را به حساب اختصاصی مربوط به احداث پارکینگ واریز نماید. همچنین شهرداری می‌تواند مبلغ مذکور را در قالب توافق به صورت زمین از املاک مالک در داخل شهر توافق نماید...».

رأی هیئت عمومی در این مورد بیان می‌دارد چون بند ۵ یک‌صد و یکمین جلسه اسلامی شورای شهر کاشمر در خصوص پرداخت مبلغی از سوی مالک در قبال تغییر کاربری ملک متضمن وضع قاعده آمره عام‌الشمولی نیست، تقاضای ابطال آن در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی نیست. پس پرونده برای رسیدگی به شعبه دیوان ارجاع می‌شود.^۱

بند دوم. عنوان

مصوبات دولتی را از نظر عنوان به این ترتیب می‌توان تقسیم‌بندی کرد:

۱. آیین‌نامه

آیین‌نامه همانند قانون جنبه عام و غیر شخصی دارد که به صورت مواد تنظیم شده است و برای افراد به صورت عام، حق و تکلیف ایجاد می‌کند. آیین‌نامه به لحاظ ماهوی با قانون تفاوتی ندارد؛ چون هر دو عام و کلی و قواعد لازم‌الاجرا هستند، اما به لحاظ شکلی، قانون ناشی از صلاحیت تقنین قوه مقننه است، در حالی که آیین‌نامه ناشی از اختیارات قوه مجریه است. به لحاظ قلمرو نیز آیین‌نامه حق ورود به تمامی موضوعاتی را دارد که قانون می‌تواند

نسبت به آن‌ها قواعدی وضع کند، مگر موضوعاتی که به موجب قانون اساسی در صلاحیت اختصاصی مجلس شورای اسلامی قرار گرفته‌اند. برای نمونه، بر پایه اصل ۸۲ قانون اساسی، اجازه استخدام کارشناسان خارجی در صلاحیت اختصاصی مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است و دولت نمی‌تواند به موجب آیین‌نامه، مجوز استخدام کارشناس خارجی صادر کند.^۱

رایج‌ترین انواع آیین‌نامه عبارتند از:

الف) آیین‌نامه مستقل

در مواردی وضع می‌شود که تکلیف قانونی در این زمینه وجود ندارد. به بیان دیگر، وابسته به قانون خاصی نیست و قوه مجریه آن را برای انجام وظایف اداری وضع می‌کند.

ب) آیین‌نامه اجرایی

پی‌آمد تصویب یک قانون توسط مجلس شورای اسلامی است؛ یعنی نخست، مجلس، قانونی را تصویب می‌کند و در همان قانون، دولت، مکلف به تهیه آیین‌نامه اجرایی می‌شود. در واقع، به لحاظ تکلیف قانون و برای اجرای مفاد آن، وضع یک آیین‌نامه موضوعیت پیدا می‌کند که در قسمت اول ماده ۱۳۸ به آن اشاره شده است. در این گونه موارد، تا زمانی که آیین‌نامه وضع نشده است، قانون برای مجریان قابلیت اجرایی پیدا نمی‌کند. بنابراین، قوه مجریه می‌تواند با وضع نکردن آیین‌نامه، اقدامات مجلس را خنثی کند. برای مثال، طبق ماده ۵۲ قانون کار، ساعات کار در کارهای سخت و زیرزمینی و زیان‌آور نباید از شش ساعت در روز و سی و شش ساعت در هفته تجاوز کند، اما تعیین این‌که چه کارهایی سخت و زیان‌آور محسوب می‌شود، طبق تبصره ماده ۵۲ به تهیه آیین‌نامه توسط شورای عالی حفاظت فنی و بهداشت کار و شورای عالی کار و تصویب وزرای کار و امور اجتماعی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موکول شده است.^۲

ج) آیین‌نامه تفویضی

آیین‌نامه‌هایی هستند که مجلس شورای اسلامی اختیار وضع آن را به دولت داده و به نوعی حق قانون‌گذاری خود را در این زمینه به دولت تفویض کرده که شامل آیین‌نامه‌های سازمان‌دهنده خدمات عمومی، آیین‌نامه‌های انتظامی و آیین‌نامه‌های ضروری است که اصل ۸۵ قانون اساسی به این موضوع اشاره کرده است. بنابراین، در سابقه آیین‌نامه

۱. مصطفایی، رفیق، حقوق اداری، تهران: مدرسان شریف، ۱۳۹۷، ص ۱۲۰.

۲. امامی و استوارسنگری، پیشین، ج ۲، ص ۵۴.

تفویضی، قانون مصوب مجلس وجود دارد، به این صورت که مجلس در یک قانون به صورت کلی، اجازه تصویب اساس‌نامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را می‌دهد و دولت با استناد به مجوز مجلس، این اساس‌نامه‌ها را وضع می‌کند.^۱

۲. بخش‌نامه

با وجود این که بیش‌تر حقوق‌دانان، بخش‌نامه و دستورالعمل را یکی می‌دانند، اما آن‌چه بخش‌نامه را از دستورالعمل متمایز می‌سازد، آن است که بخش‌نامه به صورت نامه برای اطلاع کارمندان نوشته می‌شود، اما دستورالعمل معمولاً به صورت چند ماده و به شکل آیین‌نامه نوشته می‌شود. بخش‌نامه اصولاً برای مردم حق و تکلیف ایجاد نمی‌کند و مخاطب آن، کارکنان اداری است و برای حسن اجرا و تنظیم امور داخلی صادر می‌شود.^۲ صدور بخش‌نامه، امری درون‌سازمانی است، ولی محتویات آن ممکن است بر حقوق و تکالیف مردم اثر بگذارد. در این صورت، اولاً باید چنین بخش‌نامه‌ای علنی باشد و در اختیار ذی‌نفعان قرار گیرد. ثانیاً ذی‌نفعان حق شکایت از آن را در دیوان عدالت اداری دارند. برخی، بخش‌نامه را جزء مقررات عمومی دولتی ندانسته‌اند و دلیل آن را الزام‌آور بودن آن برای دستگاه‌های اجرایی در محدوده سلسله‌مراتب اداری، الزام‌آور نبودن نسبت به افراد خارج از اداره، انتشار نیافتن آن در روزنامه رسمی، نظارت نداشتن رییس مجلس شورای اسلامی بر آن و استناد نکردن به بخش‌نامه در دادگاه اعلام کرده‌اند.

این استدلال اشکال دارد؛ زیرا مقررات عمومی یا دولتی لزوماً ناظر بر همه اشخاص جامعه نیست. هم‌چنان که برخی از قوانین و آیین‌نامه‌ها مربوط به حقوق و تکالیف استخدامی است و افراد خارج از اداره، موضوع آن نیستند. بنابراین، اگر بخش‌نامه حاوی احکام کلی و نوعی و عام باشد، جزء مقررات دولتی محسوب می‌شود، ولی دایره شمول آن به سازمان مربوط محدود است. بخش‌نامه، سندی در چارچوب داخلی است، ولی احتمال آن وجود دارد که اداره به وسیله آن، تکالیفی برای افراد خارج از آن ایجاد کند. به همین دلیل، برای این که مقام اداری نتواند به بهانه داخلی بودن بخش‌نامه، به حقوق شهروندان آسیب بزند، اصل ۱۳۸ قانون اساسی، بخش‌نامه را در ردیف آیین‌نامه قرار داده است.^۳

۱. زرشگی، محمد، «مفهوم صلاحیت ویژه قانون‌گذار»، کنفرانس بین‌المللی هزاره سوم و علوم انسانی، ۱۳۹۵.

۲. حیاتی، علی‌عباس، «صلاحیت دولت در وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه و مکانیسم نظارت بر آن»، فصل‌نامه حقوقی گواه، ۱۳۸۶، شماره ۱۰، ص ۵۵.

۳. امامی و استوارسنگری، پیشین، ج ۲، ص ۶۵.

۳. تصویب‌نامه

عموماً به همه مقررات مصوب هیئت دولت اعم از آیین‌نامه گفته می‌شود، ولی در معنای خاص کلمه مربوط به امور خاص و معینی است و به صورت مواد تقسیم‌بندی نشده است که اصل ۱۳۸ قانون اساسی هم به آن اشاره می‌کند، مانند تصویب‌نامه در مورد تغییر نام واحدهای تقسیمات کشوری و تعیین ضریب حقوقی سالانه کارکنان دولت.

۴. دستورالعمل

وضع دستورالعمل‌ها برای اجرای قوانین یا آیین‌نامه‌های دولتی پیش‌بینی می‌شود. معمولاً دستورالعمل‌ها برای امور فنی و تخصصی است، مانند: صدور دستورالعمل وزارت امور اقتصادی و دارایی در مورد نحوه عمل و روش‌های اجرایی وصول درآمدهای دستگاه‌های اجرایی به موجب ماده ۴۰ قانون محاسبات عمومی، مصوب سال ۱۳۶۶ یا صدور دستورالعمل استاندار یا فرماندار در راستای وظایف خود در اجرای سیاست‌های دولت توسط مدیران استان و شهرستان به موجب مواد ۱۶ و ۲۴ مصوبه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی اداری.^۱

۵. نظام‌نامه

از میان آیین‌نامه‌های اجرایی، گروهی را که مربوط به تشریفات سازمان‌ها و طرز کار آن‌هاست، نظام‌نامه می‌گویند، مانند: نظام‌نامه دفاتر اسناد رسمی. در عرف اداری گاه نظام‌نامه و آیین‌نامه به صورت مترادف به کار می‌رود و برخی حقوق‌دانان، نظام‌نامه را نام قدیمی آیین‌نامه دانسته‌اند.^۲

۶. مصوبه

در ادبیات حقوقی ایران، اصطلاح «مصوبه» به صورت خیلی وسیع به کار می‌رود، به نحوی که این اصطلاح برای قانون نیز کاربرد دارد. این اصطلاح شامل مصوبات تمام نهادهایی می‌شود که حق وضع قاعده یا تصمیم‌گیری نسبت به امور عمومی دارند. چون تصمیمات هیئت وزیران در قالب‌های پیشین (آیین‌نامه و تصویب‌نامه) قرار می‌گرفتند، بنابراین، مصوبه به مفهوم خاص باید برای تصمیمات نهادهایی مانند هیئت مدیره شرکت‌ها، شوراهای و کمیسیون‌ها به کار رود. اصولاً مصوبه باید به تصمیمات نهادهای یادشده در موارد خاص گفته شود. در این صورت، مصوبه جزء مقررات دولتی نیست. دیوان عدالت اداری نیز مصوبه ناظر به موارد خاص را جزء مقررات دولتی محسوب نکرده (دادنامه ۸۳/۳/۲۴۱۰۳ به

۱. عباسی، پیشین، ص ۵۰ - ۵۳.

۲. حیاتی، پیشین.

خواسته ابطال مصوبه ۷۶/۶/۱۷ کمیته فنی طرح هادی شهر رودسر)، ولی در برخی موارد، مصوبه را مصداق مقررات دولتی دانسته (دادنامه ۸۶/۱/۲۴۳۴۰ مصوبه ۷۳/۷/۳ شورای میراث فرهنگی در خصوص اجاره خانه ها و اماکن فرهنگی) و به آن رسیدگی کرده است.^۱

بند سوم. مرجع تصویب

در خصوص مرجع تصویب مصوبات دولتی از قانون اساسی و مجموع قوانین و مقررات به این نتیجه می‌رسیم که مقامات دولتی صلاحیت‌دار برای وضع مصوبات دولتی عبارتند از:

۱. هیئت وزیران و هر یک از وزیران: قانون اساسی در اصول ۸۵ و ۱۳۸، صلاحیت‌های

متفاوتی را در خصوص وضع آیین‌نامه برای دولت قائل شده است، مانند:

یک - وضع آیین‌نامه‌های اجرایی: به این معنا که قانون، کلیات و ارکان موضوع مورد اجرا را مقرر می‌کند و دولت در ورود به جزئیات و ریزه‌کاری‌ها به تکمیل آن می‌پردازد. به بیان دیگر، دولت در مقام اجرا، خود را متعهد به تدوین آیین‌نامه می‌بیند. اصل ۱۸۵ که مقرر می‌دارد: «هیئت وزیران حق دارد برای تأمین اجرای قوانین به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد»، به این مورد اشاره می‌کند.

دو - آیین‌نامه‌های مستقل: در موردی است که قانون خاصی، مبنای کار نیست، بلکه آیین‌نامه مصوب متکی به مقتضیات اداری و اجرایی است. اصل ۱۳۸ قانون اساسی که بیان می‌دارد هیئت وزیران برای انجام وظایف اداری باید به وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه بپردازد، به این مورد اشاره می‌کند.

سه - آیین‌نامه‌های تفویضی: اصل ۸۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد که مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند. سپس با ذکر عناوین استثنایی بیان می‌کند که مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساس‌نامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ قانون اساسی به دولت بدهد.

طبق قسمتی از اصل ۱۳۸ می‌توان گفت که هر یک از وزیران نیز حق وضع آیین‌نامه و صدور بخش‌نامه (نه تصویب‌نامه) را دارند.^۲

۲. استانداران و فرمانداران: در حیطه وظایف و اختیارات خود حق وضع آیین‌نامه اجرایی دارند. (اصل ۱۳۸ قانون اساسی و ماده ۱۷ قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۱۶)

۱. امامی و استوارسنگری، پیشین، ج ۲، ص ۶۳.

۲. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران:

میزان، ۱۳۹۴، صص ۳۲۲ و ۳۲۳.

۳. مؤسسات عمومی که دارای شخصیت حقوقی هستند؛ ممکن است طبق اساس‌نامه قانونی خود، حق وضع آیین‌نامه را در خصوص وظایفشان داشته باشند، مانند: دانشگاه‌ها و شرکت‌های بیمه.^۱ برای نمونه، به اساس‌نامه شرکت بیمه ایران مصوب سال ۶۸ اشاره می‌کنیم که در بند ۸ ماده ۱۳ خود، تصویب آیین‌نامه‌های فنی را بر عهده هیئت مدیره قرار داده یا بند ۷ ماده ۱۰ همین اساس‌نامه، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی شرکت را پس از تأیید هیئت مدیره توسط مجمع عمومی دانسته است.^۲

۴. شوراهای اسلامی شهر و روستا: در حدود صلاحیت قانون خود، حق وضع آیین‌نامه دارند. ماده ۷ قانون شوراهای محلی مقرر می‌دارد که شورای بخش حق دارد در حدود قوانین و تصمیمات شورای شهرستان، آیین‌نامه‌های لازم را وضع کند. همین‌طور ماده ۱۱ همین قانون بیان می‌کند که شورای شهر حق دارد برای همه امور مربوط به شهرداری در حدود قوانین و تصمیمات شورای شهرستان، آیین‌نامه وضع کند. در ماده ۱۲ و ۱۳ نیز همین اختیار به شورای استان و شهرستان واگذار شده است.^۳

۵. برخی شوراهای اداری: ممکن است برخی شوراهای اداری صلاحیت وضع آیین‌نامه داشته باشند، مانند: شورای عالی انقلاب فرهنگی. این شورا به حکم صریح رهبری قادر است در حیطه وظایفی که برای این نهاد مقرر شده است، سیاست‌گذاری کند. به استناد مصوبه جلسه ۴۰۹ مورخ ۷۶/۸/۲۰، این نهاد به عنوان مرجع عالی تعیین خط‌مشی، تصمیم‌گیری، هماهنگی و هدایت امور فرهنگی در چارچوب سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود و تصمیمات و مصوبات آن لازم‌الاجرا و در حکم قانون است. رهبر معظم انقلاب در مورد لازم‌الاجرا بودن این مصوبات در مورخه ۷۶/۱۱/۱۴ فرمود: «مصوبات شورای انقلاب فرهنگی لازم‌الاجراست و همه دستگاه‌ها باید خود را موظف به اجرای تصمیمات این شورا بدانند».^۴

بر اساس فرمان رهبری، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند معارض با آنچه شورای انقلاب فرهنگی وضع کرده است، مصوبه تصویب کند. به سبب نبود مرجع نظارتی بر شورای عالی انقلاب فرهنگی ممکن است این شورا از حدود اختیارات خود تجاوز کند. در این گونه مواقع، مجلس قادر است مصوباتی مغایر با مصوبات غیر قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی تصویب کند. هم‌چنین با استناد به اصل ۶۰ قانون اساسی و نظریه ارشادی شورای نگهبان، شورای

۱. حیاتی، پیشین، ص ۵۴.

۲. اساس‌نامه شرکت سهامی بیمه ایران.

۳. قانون شوراهای محلی.

۴. صادقی مقدم، محمدحسن، مجید اسکویی بنایی و علی قسمتی تبریزی، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، تهران: دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۷.

عالی انقلاب فرهنگی نباید در امور جزئی و اجرایی مصوبه وضع کند. دولت هم اگر مصوبه‌ای از شورا را خلاف اختیارات آن شورا تشخیص دهد، می‌تواند مصوبه‌ای مغایر با آن وضع کند.^۱ ۶. مراجع دیگر: علاوه بر قوه مجریه، مراجع دیگری خارج از این ساختار هم می‌توانند تصویب‌نامه به معنی عام (آیین‌نامه) وضع کنند، مانند: رییس قوه قضاییه، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی امنیت ملی.^۲

با توجه به اهمیت موضوع در این جا به مبنای قانونی و شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و رییس قوه قضاییه در مقررات‌گذاری می‌پردازیم.

طبق اصل ۱۷۶ قانون اساسی، مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراء است. در این خصوص، قوای سه‌گانه هیچ‌گونه نظارت و اشرافی بر مصوبات شورا ندارند. با این ترتیب، مصوبات شورا پس از تأیید مقام رهبری، تصمیمات و مصوبات قوای سه‌گانه (به ویژه مقننه و مجریه) را تحت تأثیر قرار می‌دهد. چه بسا قانون یا آیین‌نامه‌ای در این خصوص نسخ یا نقض شود. طبق اصول ۱۶۶ و ۱۶۷ قانون اساسی، برخی از مصوبات شورا که مستقیماً با سیاست‌های دفاعی و امنیتی ارتباط دارد، مانند امور جنگ و صلح (چون اعلان جنگ از اختیارات مقام رهبری است) با تأیید مقام رهبری قابل اجرا خواهد بود. برنامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی مانند قراردادهای نظامی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.^۳ به طور کلی، با وجود سکوت نسبی قانون اساسی و مشروح مذاکرات آن در خصوص جایگاه مصوبات شورای عالی امنیت ملی با تکیه بر نظریات شورای نگهبان و برخی از آرای قضایی و دیدگاه‌های صاحب‌نظران می‌توان گفت که اگر این مصوبات در چارچوب محورهای موضوعی سه‌گانه مطرح در اصل ۱۷۶ قانون اساسی صادر شوند، هم‌تراز با قوانین عادی به شمار می‌روند و مجلس نمی‌تواند این مصوبات را تغییر دهد. آن‌چه این دیدگاه را تقویت می‌کند، این است که شورای نگهبان در برخی نظریات خود، صلاحیت قانون‌گذاری مجلس را به ملاحظه مصوبات شورای عالی امنیت ملی در آن موضوع منوط کرده است. علاوه بر این، در رویه قضایی دیوان عدالت اداری مبنی بر ناممکن بودن نقض این مصوبات به وسیله قوانین مؤخر می‌تواند به عنوان دلیل دیگری در این زمینه مطرح شود.^۴

۱. الهام، غلام‌حسین و سید مصطفی میرمحمدی میبیدی، «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۲، شماره ۱، صص ۱۷۴ و ۱۷۵.

۲. حیاتی، پیشین، صص ۵۰ و ۵۴.

۳. هاشمی، پیشین، صص ۵۴۶ و ۵۴۷.

۴. مقدسی، مهدی و احسان اکبری، «جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۶، شماره ۴، صص ۸۹۰.

در مورد مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، آن دسته از مصوبات مجمع که در اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی برای حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان است، در مجموعه یک قانون عادی ظاهر می‌شوند، به ترتیبی که در طبقه‌بندی قوانین نمی‌توان ردیف خاصی برای آن‌ها در نظر گرفت که بالاتر از قوانین عادی باشد؛ زیرا آن مصوبات همانند قانون عادی به اجرا درمی‌آیند. برای مثال، قانون کار، مصوب ۶۸/۶/۲ مجلس که مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان بود، پس از بررسی و اصلاح در ۶۹/۸/۲۹ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. حال اگر ده سال بعد، قانون جدید کار مورد نیاز باشد، مجلس به وضع قانون اقدام خواهد کرد، نه مجمع. اگر این نظر را تأیید نکنیم و برای مصوبات مجمع، مرتبه‌ای بالاتر از قوانین مصوب مجلس قائل باشیم، این فرض ایجاد می‌شود که فقط مجمع برای نسخ مصوبات خود، صالح خواهد بود. بر فرض قبول این نظر، صلاحیت دیگری خارج از اختیارات قانونی برای مجمع قائل شده‌ایم.^۱

همین طور می‌توان گفت در خصوص فرآیند سه‌جانبه مجلس، شورای نگهبان و مجمع در سیاست‌گذاری حقوقی و قانون‌گذاری بین آیین‌نامه‌های داخلی مجلس و مجمع اختلافاتی وجود دارد، ولی در عمل، آیین‌نامه داخلی مجلس مبنای قرار گرفته است. موقعیت مجمع در نظام قانون‌گذاری خارج از تشکیلات تقنینی کشور است و این مجمع در نهاد رهبری به عنوان مستشار عالی قرار می‌گیرد و به عنوان حکم به حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان اقدام می‌کند.^۲

در مورد مصوبات رییس قوه قضایی می‌توان این گونه بیان کرد که اصل ۱۳۸ قانون اساسی اساساً در مقام بیان صلاحیت‌های هیئت وزیران و وزارت است. به نوعی می‌توان از استناد اصل (اثبات شیء نفی ما عدا نمی‌کند) استفاده کرد، مبنی بر این که مقنن اساسی قصد نداشته است بگوید رییس قوه قضاییه یا رییس جمهوری صلاحیت وضع مقررات را ندارند. همین طور اصول ۱۲۶، ۱۵۶، ۱۵۸ و حتی نظرات تفسیری شورای نگهبان نیز در این خصوص به کمک ما می‌آیند. به عبارتی، وقتی مقنن اساسی در جایی صلاحیت‌های کلی به برخی مقام‌ها اعطا کرده باشد، منظور او این است که علاوه بر صلاحیتی که در واقع، صلاحیت اساسی و اصلی آن مقام است، ملازمات آن صلاحیت هم برای آن مقام وجود دارد. برای نمونه، در اصول ۱۵۶ و ۱۵۸ بیان شده است که رییس قوه قضاییه دارای صلاحیت اجرایی، اداری، استخدامی و مالی است. بنابراین، وضع مقررات و آیین‌نامه، ابزار مدیریت سازمان و نهاد است. می‌توان به قانون اختیارات و وظایف رییس قوه قضاییه، مصوب سال ۷۸

۱. هاشمی، پیشین، ص ۵۹۹.

۲. ملک‌افضلی، محسن، «جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرآیند قانون‌گذاری»، حکومت

اسلامی، ۱۳۹۱، شماره ۴۴، ص ۹۱.

اشاره کرد. از جمله ماده ۱ آن اشاره می‌کند به این‌که ایجاد تشکیلات قضایی و اداری لازم و متناسب با وظایف مقرر در اصل ۱۵۶ قانون اساسی در صلاحیت رییس قوه قضاییه است. در ماده ۴ این قانون گفته شده است که رییس قوه قضاییه می‌تواند صلاحیت قضات را به سه درجه تقسیم و با در نظر گرفتن سوابق علمی و تحصیلی، درجه صلاحیت تعیین کند. این در حالی است که تحقق ماده ۴ به صدور آیین‌نامه نیاز دارد. ماده ۵ نیز بیان داشته است که آیین‌نامه اجرایی این قانون توسط وزیر دادگستری تهیه و توسط رییس قوه تصویب خواهد شد. سپس این قانون به تأیید شورای نگهبان خواهد رسید. این امر نشان می‌دهد که از نظر مجلس و شورای نگهبان، ریاست قوه قضاییه دارای صلاحیت وضع مقررات است. بنابراین، رییس قوه قضاییه می‌تواند آیین‌نامه اجرایی، مالی و استخدامی وضع کند، اما در مورد صلاحیت صدور آیین‌نامه مشتمل بر ضوابط قضایی ماهیتاً نمی‌تواند این صلاحیت را داشته باشد، مگر در چارچوبی که در آیین‌نامه اجرایی از اختیارات رییس قوه باشد.^۱



۱. مرادی برلیان، مهدی، «صلاحیت مقررات‌گذاری قوه قضاییه و نظارت بر آن در نظام حقوقی ایران»، تحقیقات قضایی، صص ۲۰ - ۲۳.

نتیجه‌گیری

۱. امکان شکایت شهروندان از مقررات دولتی از دستاوردهای قانون اساسی جمهوری اسلامی است که به صورت اصل ۱۷۳ قانون اساسی تصریح شده است. پیچیدگی‌های بیش‌تر، گستره عام‌الشمول مقررات و آثار متعدد سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مصوبات سبب شده است رسیدگی به شکایت شهروندان از آن‌ها مستلزم آیین و مرجع رسیدگی خاصی باشد که از دادرسی اداری در شعب نسبت به تصمیمات موردی متفاوت باشد. هیئت‌های تخصصی و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، محصول این الزامات خاص است. تشخیص صحیح قلمرو صلاحیت شعب و هیئت عمومی از نظر ماهیت تصمیم مورد شکایت، اطاله دادرسی و اهمیت موضوع مورد شکایت آثار فراوان دارد.

۲. مسئله این پژوهش، چیستی ماهیت و ویژگی‌های تصمیمات موردی و عام‌الشمول و بررسی این مصوبات در رویه دیوان عدالت اداری است. مبنای صلاحیت تقنینی اداره در وضع مصوبات عام‌الشمول (نظری و قانونی) در وضع این مقررات بررسی و حدود صلاحیت اداره در تصمیمات نوعی و موردی ازریایی شد. اعمال حقوقی یک‌جانبه اداری به دو قسمت کلی و موردی تقسیم گردید و پس از تعریف و بررسی آن‌ها، به چند مورد از تصمیمات کلی و موردی در رویه دیوان پرداختیم. با مشاهده و بررسی این تصمیمات، علاوه بر تمایز آن‌ها از نظر ویژگی‌های ماهوی (عام و موردی بودن) به تمایزهای شکلی آن‌ها مانند مرجع صلاحیت‌دار رسیدگی به شکایت از آن‌ها، عنوان و مرجع تصویب نیز دست یافتیم.

۳. کلی بودن تصمیم در مقابل موردی و شخصی بودن تصمیم قرار می‌گیرد و به این معناست که صرف نظر از تعداد کمی مشمولین مصوبه یا قلمرو جغرافیای آن، تصمیم اداری اگر موجب وضعیت حقوقی مشخصی باشد که بالقوه بتواند افراد متعددی را مشمول خود سازد، عنوان مصوبه عام‌الشمول را به خود می‌گیرد، حتی اگر هنگام تصویب، تنها یک نفر مشمول بالقوه مصوبه باشد. در مقابل، ممکن است یک تصمیم موردی، تعداد بسیار زیاد، اما معینی از افراد را شامل شود، بدون آن‌که وصف مقررره را به خود بگیرد.

۴. وصف ناظر به آینده بودن به آن معناست که عمر تصمیم اداری با یک بار اجرا خاتمه نمی‌یابد، بلکه هم‌چنان به صورت بالفعل می‌تواند افراد نامتعینی را مشمول خود سازد. شاید مهم‌ترین وصف مصوبات که سبب شده است مرجع مستقلى برای دادرسی شکایت از مصوبات تشکیل گردد، همین وصف ناظر به آینده بودن است. بر همین اساس، بر خلاف مصوبات موردی که با ابطال آن در شعبات، حیات حقوقی آن پایان می‌یابد، شکایت از یک مقررره عام‌الشمول در شعب با توجه ماهیت نسبی آرای قضایی آن نمی‌تواند نتیجه مطلوب شکایت از یک مصوبه عام‌الشمول یعنی ابطال کلی آن را در پی داشته باشد.

از سوی دیگر، دادرسی با این اهمیت و تأثیر فراوان بر حقوق بخش زیادی از جامعه را بهتر است به وجدان جمعی قضات سپرد تا رأی یک قاضی در شعبه‌ای واحد. بر همین منوال است که اول، هر فردی می‌تواند بدون شرط ذی‌نفعی از مصوبات خلاف قانون نزد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شکایت کند. دوم، هیئت عمومی این صلاحیت را دارد که اثر ابطال مصوبه خلاف قانون و شرع را به زمان تصویب آن تسری دهد.

۵. در نهایت به این نتیجه رسیدیم که صلاحیت مقررات‌گذاری دولتی همان صلاحیت تقنین است که برای حل معضلات اجرایی و تعیین جزئیات امر و ایجاد زمینه تسهیل اجرای قانون به قوای دیگر سپرده شده است. مصوبات دولتی از همه اوصاف ذاتی قانون برخوردار است، ولی در اوصاف شکلی یعنی مرجع مصوب و آیین تأیید و انتشار متفاوت است. از همین رو، مصوبات عام‌الشمول باید دارای اوصاف ذاتی قانون از جمله کلی بودن، متضمن قاعده آمره بودن و ناظر به آینده بودن باشد. در غیر این صورت، قابلیت طرح در هیئت عمومی دیوان را ندارد و برای رسیدگی موردی به شعب ارجاع می‌گردد.



فهرست منابع

الف) کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد اول)**، تهران: میزان، ۱۳۹۷.
۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد دوم)**، تهران: میزان، ۱۳۹۷.
۳. صادقی مقدم، محمدحسن، مجید اسکویی بنایی و علی قسمتی تبریزی، **مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی**، تهران: دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۷.
۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، چاپ بیستم، ۱۳۹۵.
۵. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران: دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۹۳.
۶. کاتوزیان، ناصر، **مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۳.
۷. مصطفایی، رفیق، **حقوق اداری**، تهران: مدرّسان شریف، ۱۳۹۷.
۸. مولابیگی، غلامرضا، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران: جنگل، ۱۳۹۳.
۹. هاشمی، سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی**، تهران: میزان، ۱۳۹۴.

ب) مقاله

۱. اسدی، عباس و محدثه اللهیاری، «شبهات‌ها و تمایزات تصمیمات اداری با نگاهی موردی به تصمیمات هیئت نظارت بر مطبوعات»، فصل‌نامه علوم خبری، تابستان ۱۳۹۵، شماره ۱۸.
۲. الهام، غلام‌حسین و سید مصطفی میرمحمدی میبیدی، «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۲، شماره ۱.
۳. امامی، محمد و مهستی سلیمانی، «شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری»، مطالعات حقوقی، بهار ۱۳۹۳، شماره ۱.
۴. حیاتی، علی‌عباس، «صلاحیت دولت در وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه و مکانیسم نظارت بر آن»، فصل‌نامه حقوقی گواه، ۱۳۸۶، شماره ۱۰.
۵. راسخ، محمد، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، فصل‌نامه مجلس و پژوهش، ۱۳۸۵، شماره ۵۱.

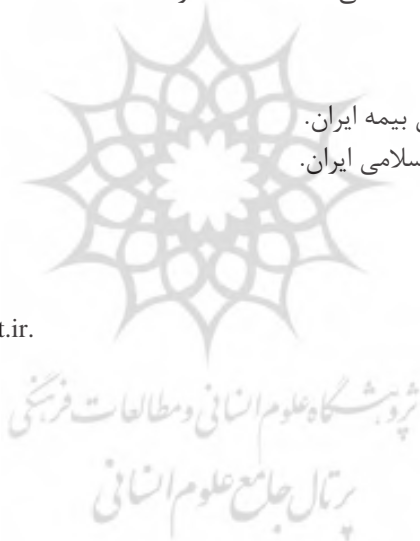
۶. زرشگی، محمد، «مفهوم صلاحیت ویژه قانون‌گذار»، کنفرانس بین‌المللی هزاره سوم و علوم انسانی، ۱۳۹۵.
۷. فلاح‌زاده، محمدعلی و مرتضی نجابت‌خواه، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب‌های اداری»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۳، شماره ۶۶.
۸. مرادی برلیان، مهدی، «صلاحیت مقررات‌گذاری قوه قضاییه و نظارت بر آن در نظام حقوقی ایران»، تحقیقات قضایی.
۹. مقدسی، مهدی و احسان اکبری، «جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۶، شماره ۴.
۱۰. ملک افضلی، محسن، «جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرآیند قانون‌گذاری»، حکومت اسلامی، ۱۳۹۱، شماره ۴۴.

ج) قانون و مقررات

۱. اساس‌نامه شرکت سهامی بیمه ایران.
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۳. قانون شوراها محلی.

د) پایگاه اینترنتی

- 1-www.sajed.divanedalat.ir.
- 2-www.rc.majlis.ir.
- 3-www.ara.jri.ac.ir.



Conceptual separation of general approvals from case decisions in the judicial procedure of the Court of Administrative Justice

Mohammad Hasanvand*

Seyedeh Nafiseh Kazemi**

Mahdi Hasanvand***

Abstract:

The two independent pillars of the branches and the general board of the Administrative Court of Justice are responsible for independently handling complaints about case and general administrative decisions, despite the theoretical separation between the jurisdiction of these two pillars, but distinguishing between examples of general approvals and case decisions in very difficult cases and It was the source of the dispute. Therefore, the explanation and interpretation of these two concepts can be both epistemic and practical, creating numerous works in the performance of the judges of the court as well as those who refer to it. Therefore, the basic question of this article is what are the characteristics of case decisions and general approvals in the laws and the judicial procedure of the Administrative Court of Justice, so that finally the distinguishing criteria of these two concepts can be identified. In this passage, an attempt has been made to analyze library resources, laws and judicial opinions with a descriptive and analytical method. In the end, the main finding of the research is based on the assumption that the authority of government regulation is the same as the authority of legislation, which is exceptionally entrusted to other powers other than the legislature in order to overcome executive problems and create a framework for law enforcement. Therefore, the general approval should be It has all the inherent characteristics of the law, including generality, prescriptiveness, universality, and looking into the future.

Keywords: Administrative Court of Justice, general board, regulations, approvals, executive action.

*. PhD in Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University/ Judge of the Administrative Court of Justice/ University Lecturer malr.journal@gmail.com

** . Master of Public Law Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran . (Corresponding Author).
kazemi.nafiseh@yahoo.com

***. PhD student of Public Law, University of Tehran, Farabi collage, qom, Iran.

ma_hasanvand@yahoo.fr