



Original Article

The Concept of Administrative Act and Its Judicial Interpretation in the Decision of (Vote No. 1452-2/9/1394 of the 10th Branch) Court of Administrative Justice Branch

Seyed Mojib Dianat¹, Kourosh Ostovarsangari² , Seyed Mojtaba Vaezi³

ABSTRACT

Administrative act as a central concept in administrative law, despite having many effects in the implementation of administrative law and recognizing the jurisdiction of courts, is not defined in Iranian laws. The doctrine is in the early stages of revision and the judicial procedure has not been established. Therefore, in order to achieve the goal of explaining the concept of administrative act, this Article has analyzed the decision of one of the branches of the Administrative Court of Justice with the method of decision analysis. The judge issuing the decision believes in the exclusive jurisdiction of the court in dealing with administrative act and he has considered legality and legitimacy in line with the duty to be one of the conditions for the formation of administrative act and believes that there is administrative act in the acts of governance with the aim of establishing public order or performing public service. The authors of this Article believe that although the principle is to control the administrative act in such institutions and the administrative act must also have conditions, but this does not violate the jurisdiction of the court. Legality, in line with its duty, seeking to maintain public order and perform public service can be among the conditions of correctness of administrative act, but their absence does not negate the jurisdiction of the court. Finally, this Article explains the concept of administrative act as follows: "It is a decision or action, whether it is an act or an omission, that government and public administrative officials make with the intention of creating legal effects on certain persons and cases in a nonlitigious manner."; It comes to the conclusion that the concept of administrative act referred to by the judicial decision does not exactly correspond to the rules and some other criteria, including the conditions of correctness of administrative act, have been mixed in the definition.

KeyWords: Administrative Act, The Concept of Administrative Act, Administrative Justice Court, Judicial Procedure, Branches.

How to Cite: Dianat, Seyed Mojib, Ostovarsangari, Kourosh, Vaezi, Seyed Mojtaba, "The Concept of Administrative Act and Its Judicial Interpretation in the Decision of (Vote No. 1452-2/9/1394 of the 10th Branch) Court of Administrative Justice Branch", Legal Research, Vol. 27, No. 107, 2024, pp:103-120.

DOI: <https://doi.org/10.48308/jlr.2023.185096.1648>

Received: 01/07/2020-Accepted: 07/11/2023

1. Ph.D., Faculty of Law & Humanities, Islamic Azad University: Shiraz Branch, Shiraz, Iran

2. Associate Professor, Faculty of Law & Humanities, Islamic Azad University: Shiraz Branch, Shiraz, Iran

Corresponding Author Email: Kourosh.Ostovarsangari@iau.ac.ir

3. Professor of Law, Faculty of Law & Political Sciences, Shiraz University, Shiraz, Iran



Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

مفهوم عمل اداری و تفسیر قضایی از آن در رأی شعبه (رأی شماره ۱۴۵۲-۱۳۹۴/۹/۲-
شعبه دهم) دیوان عدالت اداریسیدمجیب دیانت^۱، کورش استوار سنگری^۲، سیدمجتبی واعظی^۳

چکیده

عمل اداری به عنوان مفهومی محوری در حقوق اداری به رغم داشتن آثار متعدد در اجرای حقوق اداری و تشخیص صلاحیت دادگاه‌ها، در قوانین ایران تعریف نشده، دکترین در مراحل اولیه و بازنگری است و رویه قضایی نیز ایجاد نشده است. لذا این مقاله برای نیل به هدف تبیین مفهوم عمل اداری، رأی یکی از شعب دیوان عدالت اداری را با روش تحلیل رأی بررسی کرده است. قاضی صادرکننده رأی اعتقاد به انحصار صلاحیت دیوان در رسیدگی به عمل اداری داشته و قانونی بودن و در راستای انجام وظیفه قانونی بودن را از شروط شکل‌گیری عمل اداری دانسته است و عقیده دارد، عمل اداری در اعمال حاکمیتی با هدف برقراری نظم عمومی یا انجام خدمت عمومی وجود دارد. نویسندگان این مقاله معتقدند گرچه اصل بر نظارت بر عمل اداری در چنین نهادهایی است و عمل اداری نیز باید شرایطی داشته باشد، این امر ناقض صلاحیت دیوان نیست. قانونی بودن در راستای انجام وظیفه بودن آن، دنبال کردن حفظ نظم عمومی و انجام خدمت عمومی می‌تواند از شرایط صحت عمل اداری باشد، ولی فقدان آنها نافی صلاحیت دیوان نیست. درنهایت این مقاله ضمن تبیین مفهوم عمل اداری بدین شرح «یک تصمیم یا اقدام اعم از فعل یا ترک فعل است که مقامات و مأموران اداری دولتی و عمومی با قصد ایجاد آثار حقوقی بر اشخاص و موارد معین و بصورت غیر ترافیعی انجام می‌دهند»؛ به این نتیجه می‌رسد که مفهوم عمل اداری مورد نظر رأی مطابقت دقیقی با قواعد نداشته و برخی معیارهای دیگر از جمله شروط صحت عمل اداری در تعریف خلط شده است.

کلید واژگان: عمل اداری، مفهوم عمل اداری، دیوان عدالت اداری، رویه قضایی، شعب.

استناد به این مقاله: دیانت، سیدمجیب، استوار سنگری، کورش، واعظی، سیدمجتبی، «مفهوم عمل اداری و تفسیر قضایی از آن در رأی شعبه (رأی شماره ۱۴۵۲-۱۳۹۴/۹/۲- شعبه دهم) دیوان عدالت اداری»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۷، شماره ۱۰۷، آبان ۱۴۰۳، صص: ۱۰۳-۱۲۰.

DOI: <https://doi.org/10.48308/jlr.2023.185096.1648>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۴/۱۱ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۸/۱۶

۱. دکتری، دانشکده حقوق و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی: واحد شیراز، شیراز، ایران
۲. دانشیار، دانشکده حقوق و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی: واحد شیراز، شیراز، ایران
ایمیل نویسنده مسئول: Kourosh.Ostovarsangari@iau.ac.ir
۳. استاد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

مقدمه

عمل اداری از مفاهیم محوری و بنیادین در حقوق اداری است که تبیین و تشخیص آن دارای آثار متعدد است. از جمله این آثار، تفکیک موضوع‌های مشمول حقوق اداری در اجرای حقوق اداری و تشخیص مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی مربوط به آن است. ضرورت امر، به طور خاص زمانی اهمیت پیدا می‌کند که عمل یا اقدامی در دیوان عدالت اداری مورد شکایت واقع می‌شود، در اینجا دیوان باید ابتدا وجود عمل اداری را احراز کند و سپس وارد رسیدگی شود. لذا تبیین مفهوم عمل اداری از آن نظر اهمیت دارد که در صلاحیت دیوان نقش بسزایی را بازی می‌کند. اما مسئله و معضل اینجاست که تبیین مفهوم عمل اداری امری سهل و ممتنع است. در دید نخست، آسان و بدیهی است همان‌گونه که بسیاری از کتب اداری آن را یک پیش‌فرض معلوم دانسته و به سادگی از آن عبور کرده‌اند یا بعد از گذر از مفهوم، صرفاً به تقسیمات آن پرداخته‌اند اما ممتنع است بدین دلیل که اولاً قوانین آن را تعریف نکرده‌اند؛ دوم اینکه مفاهیم دیگری که می‌توانند پایه این تعریف قرار گیرند خود از جایگاه چندان محکمی برخوردار نیستند؛ سوم اینکه نمی‌توان تعریف را کاملاً با تعاریف نظام‌های حقوقی کشورهای دیگر منطبق دانست و از آنها عیناً کپی برداری کرد؛ زیرا گرچه حقوق اداری دارای اعتباری گسترده و فراملی است، آنچه به عنوان مفاهیم و موضوعات حقوق اداری در یک کشور محسوب می‌شود ممکن است در کشورهای دیگر اینگونه قلمداد نگردد.^۱ از طرف دیگر، در ایران نوعی تشتت و ناهمگنی در رویه تقنینی، قضایی و نظریات علمی به چشم می‌خورد^۲ که کار را دشوارتر می‌سازد.

لذا نظر به اهمیت و ضرورت تبیین مفهوم و آثار عمل اداری در نگارش قوانین آتی، همچنین صلاحیت دادگاه‌ها و توجه به مشکلات تبیین این مفهوم در گام نخست، باید به این پرسش پاسخ داد که تفسیر قضایی از مفهوم عمل اداری چیست و این تعریف تا چه حد با اصول و معیارهای حقوق اداری قرابت دارد. مسئله این است که دیوان عدالت اداری رأی وحدت رویه یا ایجاد رویه‌ای در این خصوص ندارد. شعب نیز در این خصوص آرای چندان‌ی که در دسترس هم باشند، ندارند. این مقاله یکی از معدود آرای صادره که در شعبه صادر شده و دغدغه تبیین این مفهوم را داشته، انتخاب کرده است^۳ تا با این مسئله، که معیار و تحلیل شعبه دیوان در رأی صادره را که به صراحت مفهوم و معیار عمل اداری را ذکر و تعریف کرده، چه بوده است، بررسی کند. اینجا فرض بر این است که دیوان اصولاً اعمال یکجانبه را عمل اداری به شمار می‌آورد و شعبه دهم دیوان در تعریف خود از عمل اداری مواردی چون صحت عمل اداری و اعمال حاکمیتی را دخیل کرده است. این مقاله سعی کرده که سرآغازی بر بررسی مفاهیم اصلی حقوق اداری در آرای شعب دیوان باشد؛ لذا با تدقیق در کلیات این مفهوم، پس از بررسی دکترین و ارائه پیشنهاد برای مفهوم عمل اداری، رأی شعبه دهم دیوان عدالت اداری را بررسی و نقد کند تا از این رهاورد قدمی در حصول هدف تعریف جامع مفهوم عمل اداری در ایران بردارد. برای بررسی موضوع را در دو بخش مفهوم عمل اداری از نظر دکترین در ایران و مفهوم عمل اداری در رأی شعبه دیوان عدالت اداری تقسیم کرده و بحث خواهیم کرد.

۱. کاسز، ساینو، **شکل‌گیری حقوق اداری**، ترجمه سید مجتبی واعظی، شیراز: نشر شهرداد، چاپ اول، ۱۳۹۱، صص ۱۴ و ۱۵.

۲. واعظی، سیدمجتبی، **مبانی حقوق اداری؛ فقر نظریه پردازی در ایران**، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، تهران: مجد، چاپ دوم، ۱۳۹۳، ص ۷۴.

۳. اصولاً آرای شعب دیوان جز در موارد معدود منتشر نمی‌شود؛ چه بسا در شعب دیوان به این موضوع پرداخته شده باشد، اما در دسترس همگان از جمله نویسندگان مقاله نیست.

۱. مفهوم عمل اداری از نظر دکترین در ایران

حقوق اداری این ویژگی را دارد که از زمان تولد به دنبال تعریف خود است. به عبارت دیگر، برای استعمال و استفاده از قواعد آن یک ویژگی عینی وجود ندارد؛ یعنی خصیصه‌ای که بااطمینان اجازه دهد که در چه مواقعی حقوق اداری قابلیت اجرایی دارد و در چه مواقعی قاضی اداری دارای صلاحیت است و با توجه به عدم وجود چنین خصیصه‌ای برخی نویسندگان گفته‌اند که ما محتوای حقوق اداری را به‌درستی نمی‌شناسیم.^۱ این عدم شناخت طبیعتاً درمورد اجزای حقوق اداری و یکی از مهم‌ترین مفاهیم آن، یعنی عمل اداری به عنوان «مفهوم مرکزی حقوق اداری»^۲ نیز وجود دارد و ملموس است.

قلمرو حقوق اداری تا حد زیادی بستگی به تعریف عمل اداری در قوانین مربوط به این رشته دارد^۳ و از آنجا که در دعاوی از صنف اداری، دیوان عدالت اداری دارای صلاحیت عام در رسیدگی است، اعمال اداری قابل شکایت هستند. باید دید که کدام اعمال اداری محسوب می‌شوند و تحت سیطره حقوق اداری قرار دارند؛ زیرا از میان اعمال متعددی که نهادهای دارای شخصیت حقوق عمومی انجام می‌دهند، آنچه در دعاوی اداری واجد اهمیت است اعمال اداری محسوب می‌شود.^۴ اهمیت تعریف مفهوم عمل اداری در رسیدگی به شکایات، از آنجا نشئت می‌گیرد که غالب اعمال اداری قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری است؛ گرچه لزوماً هر عمل اداری قابل شکایت در دیوان نیست؛ کما اینکه برخی اعمال اداری اصولاً در هیچ مرجعی قابل شکایت نیستند، مانند انتصاب‌های اداری صرف‌نظر از رعایت فرایندها، آیین‌ها و شروط عینی قانونی^۵، یا برخی اعمال اداری در دیگر مراجع قضایی قابل شکایت‌اند، مانند تشخیص منابع ملی از مستثنیات. در صنف اداری، شناخت اعمال اداری برای شناسایی اعمال قابل شکایت در دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک ضابطه لازم است.^۶ بدین لحاظ، شناخت عمل اداری مقدمه کار قضایی دیوان را برای ورود یا عدم ورود به رسیدگی تشکیل می‌دهد؛ از این‌رو که قاضی اداری در ذهن خود موضوع را با عمل اداری تطبیق می‌دهد؛ اگر موضوع با مفهوم عمل اداری منطبق بود، به بررسی موضوع وارد می‌گردد و اگر نبود خود را صالح به رسیدگی نمی‌داند. با این وصف، تعریف عمل یا تصمیم اداری در صلاحیت دیوان عدالت اداری مؤثر است، ولی با وجود این در مقررات موجود عمل یا تصمیم اداری تعریف نشده است.^۷ دکترین نیز یا به‌سادگی از کنار این مفهوم عبور کرده یا برداشتهای متفاوت و متعددی ارائه کرده است که مروری بر آن خواهیم داشت.

برخی نویسندگان حقوق اداری عمل اداری را معادل عمل اجرایی دانسته و آن را به وضع احکام و قواعد کلی و قضاوت و عمل اداری و اجرایی محض تقسیم کرده‌اند و ایقاعات اداری را نیز مستقل از آن مشتمل بر مقررات صدور پروانه و گواهینامه، ایقاعات قضایی و شبه‌قضایی، امریه اداری، نصب و عزل مأمورین و عطایا و جوایز دانسته‌اند.^۸ از دید این نویسندگان، عمل اداری از سویی موسع فرض شده که قضاوت را نیز در خود جای داده و از طرفی به گونه‌ای دیده شده که صدور پروانه و انتصاب مأمورین اداری از حیطة آن خارج شده است. برخی نیز بدون پرداختن به مفهوم، اعمال اداری را

۱. رضایی‌زاده، محمد جواد، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۹۱، ص ۳۹.

۲. Mahendra p.singh, *German administrative law in common law perspective*, 2001, P 63.

۳. امامی، محمد و کورش استوار سنگری، **حقوق اداری**، جلد ۲، تهران: نشر میزان، چاپ دوم، ۱۳۹۳، ص ۲۴.

۴. امامی، محمد، سید مجتبی واعظی و مهستی سلیمانی، **ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری**، تهران: نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۹۱، ص ۲۷۳.

۵. فلاح‌زاده، علی محمد و مرتضی نجابت‌خواه، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب‌های اداری»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۱۹، شماره ۶۶، ۱۳۹۳، ص ۱۴۳.

۶. امامی، واعظی و سلیمانی، پیشین، ص ۲۷۲.

۷. امامی و استوار سنگری، پیشین، ص ۲۴.

۸. سنجایی، کریم، **حقوق اداری ایران**، با تصحیح و تحشیه علی اکبر گرجی از ندریانی، تهران: خرسندی، ۱۳۹۶.

به دو بخش اعمال اداری یکجانبه (تصمیمات اداری عام و خاص) و اعمال اداری دو جانبه یا قراردادهای اداری تقسیم کرده‌اند.^۱ بدین لحاظ عملاً مرزهای عمل اداری را تا قراردادهای اداری توسعه داده‌اند و بعضی عمل اداری را متمایز از امور خصوصی، اعمال سیاسی و اعمال قضایی ذکر کرده‌اند^۲ که می‌توان برداشت کرد در این نگاه منظور از عمل اداری، عمل اداره عمومی در جهت تمشیت امر اجرایی بوده است.

در موسع‌ترین تعریف عمل اداری، عمل اداره عمومی برای ایجاد آثار حقوقی است؛ براساس این تعریف، عمل اداری، دارای این ویژگی‌ها و اوصاف حقوقی است: ۱- عمل حقوقی است، یعنی عمل مادی و واقعه حقوقی نیست؛ ۲- عمل اداری است، بنابر این عمل تقنینی و عمل قضایی نیست، ولی ممکن است عمل سیاسی یا غیرسیاسی باشد؛ ۳- توسط اداره عمومی، یعنی واحدها و مأمورانی که تصدی اداره کردن امور عمومی را بر عهده دارند، انجام می‌شود؛ ۴- قصد اداره عمومی از انجام آن ایجاد آثار حقوقی است.^۳ گرچه برخی از این موارد از جمله تقنینی و شبه تقنینی بودن عمل اداری را نمی‌توان از این تعریف موسع و کلی برداشت کرد.

در تعریفی سلبی و موسع چنین گفته شده که عمل اداری همه آن اعمال عمومی است که قضایی و تقنینی نباشند^۴ یا همه اعمالی که از سوی اداره صورت می‌گیرد و گستره وسیعی را از تصمیمهای مربوط به افزایش کارآمدی اداره و اجرایی (اعمال مادی) تا اعمالی که واجد آثار حقوقی (اعمال حقوقی) هستند، اعمال اداری محسوب شده است.^۵ در نتیجه از نظر این نویسنده صرف انجام عمل توسط اداره برای شناسایی عمل به عنوان عمل اداری کافی دانسته شده است؛ به عبارتی عمل اداری و عمل اداره مترادف تلقی شده است. برخی دیگر گرچه اعمال شبه تقنینی و شبه قضایی را عمل اداری محسوب نموده‌اند؛ اعمال اداری را در سه دسته کلی اجرایی، شبه تقنینی و شبه قضایی دسته‌بندی کرده‌اند و در ادامه ایقاع اداری را عمل اداری صحیح غیرمادی بیرونی یکجانبه موردی غیرترافعی اثباتی معرفی می‌کنند^۶ و با توجه به اینکه ایقاع اداری را عمل اداری دانسته‌اند که خصوصیات دیگری نیز داشته باشد، لذا رابطه عمل اداری و ایقاع اداری را عموم و خصوص مطلق تلقی کرده‌اند و به عبارتی عمل اداری را از اعم از ایقاع اداری دانسته‌اند که عمل اداری را شامل اعمال شبه تقنینی و قضایی می‌دانند؛ ولی ایقاع را موردی و غیرترافعی تلقی کرده و به عبارت دیگر ایقاع را معادل عمل اداری یکجانبه شمرده‌اند و به طور تلویحی همچون بسیاری از دیگر صاحب نظران این حوزه عمل اداری دوجانبه را نیز به رسمیت شناخته‌اند.

گرچه همان گونه که ذکر آن رفت، اکثر حقوقدانان اداری به تلویح اشاراتی به این مفهوم داشته‌اند؛ لیکن از جمله منابع و کتب حقوق اداری نسبتاً جدید آنرا چنین تعریف کرده است: «عمل اداری هر تصمیم یا اقدام و یا فعل و ترک فعل است که مقامات و مأمورین اداری دولتی و عمومی در مقام انجام وظیفه و برطبق قانون انجام می‌دهند و ناظر بر اشخاص و موارد معین است و آثار حقوقی دارد».^۷ همچنین این منبع حقوق اداری بین عمل اداری و عمل اداره قائل به تفکیک

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، ویراست سوم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷.

۲. انصاری، ولی الله، **کلیات حقوق اداری**، تهران: میزان، ۱۳۸۴.

۳. هداوند، مهدی، «درآمدی به نظریه عمومی ترمیم‌پذیری عمل اداری»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۸، شماره ۵۴، ۱۳۹۶، صص ۱۹۷-۲۱۷.

۴. همان، صص ۱۹۷-۲۱۷.

۵. ویژه، محمدرضا، «اصل قانونمداری در اعمال اداری»، نشریه آموزه‌های حقوق کیفری، دوره ۶، شماره ۱۲، ۱۳۸۸، صص ۸۵-۱۱۴.

۶. هداوند، مهدی و فرامرز عطریان، «اصل لزوم در ایقاعات اداری»، فصلنامه حقوق اداری، دوره ۱، شماره ۳، ۱۳۹۳، صص ۱۱۳-۱۴۷.

۷. امامی و استوار سنگری، پیشین، ص ۲۷.

است.^۱ نتیجه چنین تعریفی این امر خواهد بود که برخی اعمال ماهیت غیراداری دارند؛ گرچه از طرف اداره صورت پذیرد؛ لذا وضع مقررات از قبیل آیین‌نامه و رفع ترافع در این تعریف نمی‌گنجد و اعمال اداره به سه دسته اداری، شبه‌تقنینی و شبه‌قضایی تقسیم می‌شود.

نگارندگان مقاله حاضر این تعریف را با کمی تغییر جامع و مانع دانسته‌اند. پس منظور از عمل اداری تصمیم یا اقدامی اعم از مثبت یا منفی است که مقامات و مامورین عمومی به قصد ایجاد آثار حقوقی بر اشخاص و موارد معین و به صورت غیرترافعی انجام می‌دهند. این تعریف کلی نیست و جزئیات بیشتری را دربر دارد و همچنین می‌توان مستند قانونی نیز برای آن یافت. بند یک ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۲ صلاحیت و حدود اختیارات دیوان را در رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها همچنین تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در امور راجع به وظایف آنها دانسته است. مقامات و مأموران عمومی اعم از دولتی و غیردولتی عامل انجام آن هستند؛ از آن جهت که گرچه عمل اداری در حوزه خصوصی نیز موضوعیت دارد، ولی به علت ارائه این تعریف در حوزه عمومی، موضوع تعریف ما نیست. با قصد ایجاد آثار حقوقی است؛ چراکه از اعمال مادی محسوب نمی‌شود و می‌تواند مورد اعتراض و شکایت واقع شود. ناظر بر اشخاص معین و موردی است؛ یعنی عام‌الشمول و نوعی نیست؛ لذا آیین‌نامه و دستورالعمل و امثال آن را دربر نمی‌گیرد. غیر ترافعی است؛ چراکه در مقام حل اختلاف و رفع تنازع نیست.

لازم به ذکر است، صحیح بودن عمل اداری را، به این معنی که معیوب نباشد، نمی‌توان از ارکان تعریف عمل اداری دانست؛ چراکه عمل اداری معیوب نیز، همان‌گونه که از نامش پیداست، یک عمل اداری است که به جهاتی ناقص زاده شده و با شرایطی قابل ترمیم است^۳ و معیوب بودن، آن را از جمله اعمال اداری منفک نمی‌کند. همچنین واجد آثار خارجی بودن عمل یا تصمیم را نمی‌توان از ارکان تعریف دانست؛ به دلیل اینکه اعمالی را که در درون سازمان شکل گرفته و دارای آثار حقوقی بر مستخدمان سازمان است، مشمول نمی‌شود و نیز در حوزه صلاحیت بودن عمل و بر طبق قانون بودن آن را در تعریف منظور نمی‌کنیم؛ چراکه مورد مذکور به‌رغم اهمیت نمی‌تواند از ارکان تعریف باشد؛ بدان علت که این موارد از شرایط صحت عمل اداری است.

۲. مفهوم عمل اداری در رأی شماره ۱۴۵۲-۱۳۹۴/۹/۲ شعبه دهم دیوان عدالت اداری

در آرای دیوان عدالت اداری یا حداقل آرای هیئت عمومی دیوان که منتشر و در دسترس عموم قرار می‌گیرد تعریف عمل اداری و نظریه‌پردازی در این خصوص کمتر به چشم می‌خورد. به همین لحاظ تعریفی از عمل اداری در آرای وحدت رویه

۱. همان، ص ۲۲؛ استوارسنگری، کورش، *اعمال اداره یا اعمال اداری*، در تکاپوی حقوق عمومی (مجموعه مقالات سلسله نشست‌های حقوق عمومی)، جلد ۱، تهران: جنگل، ۱۳۹۳.

۲. بند یک قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری؛

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف - تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها

ب - تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آنها.

۳. هداوند، پیشین، صص ۱۹۷-۲۱۷.

مشاهده نمی‌شود. اما یکی از محدود آرای که در این خصوص ملاحظه شد، رأی شماره ۹۴۰۹۹۷۰۹۰۱۰۰۱۴۵۲-۹۴۰۹۹۷۰۹۰۱۰۰۱۴۵۲ شعبه دهم دیوان عدالت اداری است که به لحاظ تعارض با رأی شماره ۸۹۰۹۹۷۰۹۰۰۰۸۰۰۵۷۳ مورخ ۱۳۹۴/۹/۲ شعبه هشتم در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گرفته و منجر به صدور دادنامه شماره ۴۴ مورخ ۹۶/۱/۲۹ هیئت عمومی دیوان شده است؛ به همین لحاظ رأی در دسترس عموم قرار گرفت. اهمیت این رأی در این است که قاضی صادرکننده رأی سعی در تبیین مفهوم عمل اداری کرده، سپس از این تعبیر و توصیف مفهوم عمل اداری نتیجه گرفته و رأی را صادر نموده است.

۲.۱. موضوع رأی

شعبه ۱۰ دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده شماره ۹۳۰۹۹۸۰۹۰۱۰۰۰۴۳۳ با موضوع دادخواست خانم الهام جوینده به وکالت از موکلین خود و به طرفیت اداره کل راه و شهرسازی استان همدان و به خواسته الزام به تحویل حدنصاب مالکانه، به موجب دادنامه شماره ۹۴۰۹۹۷۰۹۰۱۰۰۱۴۵۲-۹۴۰۹۹۷۰۹۰۱۰۰۱۴۵۲ به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است:

این دیوان در رسیدگی به دعوی تحویل حدنصاب خود را صالح به رسیدگی نمی‌داند و برای اثبات این موضوع دو گونه استدلال می‌آورد: الف: استدلال مبتنی بر تحلیل عمل اداری؛ ب: استدلال مبتنی بر تحلیل قرارداد واگذاری.

الف: استدلال مبتنی بر تحلیل عمل اداری: ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری را معین کرده است و اگرچه از دو لفظ اقدام و تصمیم نامبرده که از گویایی لازم برخوردار نمی‌باشد، ولی از به کارگیری در راستای انجام وظیفه در بند ب ماده مذکور می‌توان نتیجه گرفت صلاحیت دیوان منحصر در رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم از عمل اداری مراجع و مقامات عمومی منحصر در ماده ۱۰ است و در تبیین عمل اداری می‌توان سه خصیصه را برای آن برشمرد: ۱- عملی اداری است که در راستای انجام وظیفه قانونی باشد؛ زیرا مستفاد از اصول ۱۳۸ و ۵۸ و ۵۷ قانون اساسی و مواد ۹۰ و ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری صلاحیت تکلیفی یا تشخیصی مقامات یا مراجع عمومی را قانون، مقررات و امر قانونی تعیین می‌نماید. یعنی مقام یا مستخدم عمومی تا زمانی که در چارچوب قانون، مقررات یا امر قانونی انجام وظیفه یا اعمال اختیار می‌نماید عمل وی اداری می‌باشد. اما هرگاه عمداً مرتکب فعل زیان‌بار گردد یا از حوزه صلاحیت ذاتی خود خارج شود یا دست به انجام اقدامی زند که الزام آن ناشی از حکم مستقیم قانون، مقررات یا امر قانونی نباشد؛ مثلاً ناشی از الزام قراردادی می‌باشد این عمل اداری نمی‌باشد. ۲- عملی اداری است که هدف از آن برقراری نظم عمومی یا خدمت عمومی باشد؛ بنابراین اقدامات کارمندانی که با هدف مطامع شخصی یا عداوت دنیوی صورت می‌پذیرد عمل اداری تلقی نمی‌شود (اصول ۳ و ۲۰ قانون اساسی و ماده ۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری. ۳- عملی اداری است که در آن برتری یک طرف رابطه (دولت) بر طرف دیگر رابطه (مردم) مشهود است. آنگاه که دولت مالیات می‌گیرد، ملک مردم را بدون رضایت آنها تملک می‌کند، برای ورود کالا عوارض اخذ می‌نماید، در همه موارد این برتری دولت مشهود است. حالا که خصایص عمل اداری مشخص شد، می‌خواهیم بدانیم تحویل حدنصاب عمل اداری است یا خیر و به نظر می‌رسد تحویل حدنصاب عمل اداری نمی‌باشد؛ زیرا، اولاً: ناشی از حکم مستقیم قانون نمی‌باشد، بلکه ناشی از انعقاد قرارداد واگذاری است؛ کما اینکه در حقوق خصوصی هم تحویل مبیع ناشی از عقد بیع صحیح است (بند ۳ ماده ۳۶۲ قانون مدنی)؛ ثانیاً: در آن برتری یک طرفه رابطه (دولت) بر طرف دیگر ملاحظه نمی‌گردد (اگرچه در تملک همان طور که اشاره شد این برتری مشهود است)، اما در تحویل

حدنصاب که پس از انعقاد قرارداد واگذاری صورت می‌پذیرد، الزام دولت به تحویل حدنصاب ناشی از الزام قراردادی است، نه اعمال قدرتی که قانون به وی بخشیده است.

ب: استدلال مبتنی بر تحلیل قرارداد واگذاری: جهت جلوگیری از اطالۀ کلام، عدم ارتباط موضوعی با مقاله و بدان جهت که این پژوهش در مقام تحلیل و نقد کل رأی صادره نیست، از ذکر این قسمت از رأی خودداری می‌شود.

قاضی پس از ذکر دو نوع استدلال چنین رأی خود را صادر می‌کند:

با توجه به دو استدلال مذکور که نشان می‌دهد تحویل حدنصاب عمل اداری نبود و اثر ناشی از قرارداد است و با توجه به آرای وحدت رویه شماره ۵۹ - ۳۰/۴/۱۳۷۱، ۳۳ - ۲۹/۲/۱۳۷۵، ۱۹۷ - ۲۰/۶/۱۳۷۹ و ۲۲۸ - ۲۶/۴/۱۳۹۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که دعاوی ناشی از عقود و قراردادهای را در صلاحیت دیوان عدالت اداری ندانسته (البته استدلال هیئت عمومی مبنی بر اینکه دعاوی ناشی از عقود و قراردادهای ترافیعی است و از این جهت در صلاحیت دیوان عدالت اداری نمی‌باشد محل ایراد است؛ زیرا دیوان عدالت اداری هم به امور ترافیعی که در اثر اختلاف طرفین ایجاد می‌شود رسیدگی می‌نماید و به امور حسبی که در آنها اختلاف وجود ندارد رسیدگی نمی‌کند؛ اما از آن جهت که دعاوی ناشی از قرارداد چون ناشی از الزام قانون (حکم مستقیم قانون) نمی‌باشد، عمل اداری تلقی نمی‌شود صحیح به نظر می‌رسد) و مستنداً به ماده ۴۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ قرار عدم صلاحیت به شایستگی و صلاحیت محاکم عمومی حقوقی شهرستان همدان صادر و اعلام می‌دارد.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، موضوع پرونده دادخواست‌های اشخاص به طرفیت اداره کل مسکن و شهرسازی و به خواسته الزام به تحویل نصاب مالکانه بوده است، قاضی اداری با استدلال‌های خود در مفهوم عمل اداری، صلاحیت دیوان را نپذیرفته است. این رأی در تعارض با رأی شعبه هشتم دیوان است که خود را در رابطه با موضوع صالح به رسیدگی دانسته و سپس تعارض آرا در هیئت عمومی دیوان طرح گردیده و در نهایت هیئت عمومی رأی وحدت رویه ۹۶/۱/۲۹-۴۴ را به استناد به رأی وحدت رویه ۹۶۳-۸۶/۹/۱۱ دیوان صادر کرده است. رأی اخیرالذکر مقرر داشته است: «نظر به اینکه طبق تبصره ماده ۷ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ درمورد کسانی که به تاریخ قبل از قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری مصوب ۱۳۵۸/۴/۵ با اسناد عادی دارای زمین بوده و در مهلت‌های تعیین‌شده قبلی از طرف مراجع مربوطه تشکیل پرونده داده‌اند و یا در شهرهایی که تاکنون مهلت‌های مذکور برای تشکیل پرونده اعلام نشده است، در صورتی که تاریخ تنظیم سند عادی و صحت معامله از طرف مراجع ذی‌صلاح قضائی تأیید گردد، برابر ضوابطی که در آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور تعیین شده است، اجازه عمران داده می‌شود. بنابراین حکم مقرر در تبصره فوق‌الذکر که درخصوص مورد انشای شده مبین تکلیف سازمان مسکن و شهرسازی به واگذاری زمین به میزان نصاب مالکانه به منتقل‌الیه زمین براساس احکام قطعی مراجع قضایی به شرح مندرج در تبصره ماده ۷ قانون مذکور و تحقق کلیه شرایط و ضوابط قانونی مربوط و عدم واگذاری نصاب مالکانه به مالکین واجد شرایط قبل از ارائه احکام مراجع قضایی ذی‌صلاح است و دادنامه شماره ۱۱۰۱ مورخ ۱۳۸۴/۸/۲۵ شعبه هشتم تجدیدنظر مبنی برتأیید دادنامه شماره ۲۹۳۰ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۴ شعبه هفدهم بدوی دیوان منحصراً در حدی که مفید این معنی است صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود.»

در رأی وحدت رویه شماره ۹۶/۱/۲۹-۴۴ استدلال و رأی شعبه ۱۰ مبنی بر عدم صلاحیت دیوان به رسیدگی به خواسته تحویل نصاب مالکانه پذیرفته نشد، لیکن این امر موجب عدم توجه به استدلال‌های شعبه نمی‌شود و در این مقاله استدلال‌های مزبور به‌عنوان یک نظریه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲.۲. تحلیل و نقد مفهوم عمل اداری در رأی

رأی شعبه دهم دیوان عدالت اداری را به عنوان رأی خاص در زمینه تفسیر قضایی از مفهوم عمل اداری که سعی نموده با تبیین این مفهوم تصمیم قضایی مقتضی اتخاذ کند، از ابعاد ذیل مورد تجزیه، تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد. لذا در ادامه استدلال و توجیهات شعبه دهم دیوان در مورد مفهوم عمل اداری و تحلیل و نقد آن را می‌آوریم:

۲.۲.۱. انحصار صلاحیت دیوان در رسیدگی به عمل اداری

قاضی دیوان در صدور رأی با مستند قراردادن ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ (بند یک ماده) و با این استدلال که از به‌کارگیری دو لفظ اقدام و تصمیم در بند ب چنین نتیجه‌گیری کرده است که صلاحیت دیوان منحصر در رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم از عمل اداری مراجع و مقامات منحصر در ماده ۱۰ است که مفهوم مخالف این استدلال اینست که الزاماً هر موضوعی که شعب دیوان مورد رسیدگی قرار می‌دهد عمل اداری است. چنان‌که برخی از حقوقدانان نیز گفته‌اند: «دعاوی اداری که قابل طرح در دیوان عدالت اداری بوده و در صلاحیت عام این مرجع قرار دارند، در رابطه با اعمال اداری اداره قابل وقوع‌اند.» بنابراین، به عنوان نخستین ضابطه ماهوی تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان باید توجه داشت که تنها علیه اعمالی می‌توان در دیوان شکایت کرد که در تعریف اعمال اداری قرار می‌گیرند.^۲

باید به این نکته توجه داشت که بند ۳ ماده ۱۰ مواردی را در صلاحیت دیوان قرار می‌دهد که رسیدگی به شکایات از حیث تضييع حقوق استخدامی است که با تعریفی که ارائه شد، می‌توان آن را در چارچوب عمل اداری قرار داد. ولی قطعاً بند ۲ ماده ۱۰، یعنی رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها، عمل اداری تلقی نمی‌شود؛ بلکه آرا و تصمیمات قطعی مراجع مذکور در این بند عمل شبه قضایی محسوب می‌شود. البته بند یک ماده ۱۲ قانون نیز رسیدگی به آیین‌نامه‌های دولتی و... را در صلاحیت دیوان می‌گذارد که دسته‌بندی آیین‌نامه‌ها به عنوان عمل اداری نیز قابل تأمل است و برخی آن را عمل شبه‌تقنینی می‌دانند.^۳ لذا موضوع بند یک ماده ۱۲ در تعریف ارائه‌شده در این مقاله نیز نمی‌گنجد. گرچه ایده انحصار صلاحیت دیوان به عمل اداری به عنوان یک اصل مطرح است، رسیدگی به اعمال شبه‌تقنینی و شبه‌قضایی را مقنن به صلاحیت‌های ذاتی دیوان افزوده است؛ لذا این استدلال که دیوان فقط به عمل اداری رسیدگی می‌کند صحیح به نظر نمی‌رسد و صلاحیت رسیدگی در دیوان منحصر به عمل اداری نیست و موارد دیگری را نیز شامل می‌شود. گرچه باید توجه داشت که رأی شعبه ۱۰ در خصوص صلاحیت شعب در رسیدگی به موضوع است نه کلیت دیوان که هیئت عمومی را نیز دربرمی‌گیرد.

۱. ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری - صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها. ب- تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آنها... .

۲. امامی، واعظی و سلیمانی، پیشین، ص ۲۷۵.

۳. امامی و استوار سنگری، پیشین، صص ۲۴ و ۲۵.

۲.۲.۲. انجام عمل در چارچوب قانون و در راستای انجام وظیفه قانونی

استدلال دیگر شعبه دهم این است که عمل زمانی اداری است که مقام یا مستخدم عمومی در چارچوب قانون، مقررات یا امر قانونی انجام وظیفه یا اعمال اختیار می‌کند. شعبه دیوان در تبیین این امر چنین استدلال می‌کند: مستفاد از اصول^۱ ۱۳۸ و ۵۸ و ۵۷ قانون اساسی و مواد ۲۹۰ و ۲۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری صلاحیت تکلیفی یا تشخیصی مقامات یا مراجع عمومی را قانون، مقررات و امر قانونی تعیین می‌کند. یعنی مقام یا مستخدم عمومی تا زمانی که در چارچوب قانون، مقررات یا امر قانونی انجام وظیفه یا اعمال اختیار می‌کند، عمل وی اداری است.

در این خصوص باید گفت، گرچه اصل قانونمداری اداره را در اتخاذ و اعمال تصمیم‌های خویش محدود می‌کند،^۴ به‌هرحال حاکمیت قانون بیانگر ترجیح نظم و قانون بر ستیز و کشمکش در جامعه است.^۵ این امر ریشه در تبعیت قوه مجریه از قوه مقننه دارد و دستگاه قضا را در کنترل خود یاری می‌دهد؛ همان‌گونه که قانون‌گذار نیز تخلف در اجرای قوانین و مقررات را از موجبات رسیدگی دانسته است.^۶

حاکمیت قانون در اعمال اداری یا «قانون‌مداری اعمال اداری از دو سو تهدید می‌شوند: نخست در حوزه صلاحیت تصمیم‌گیری و روند اجرای این تصمیم‌ها و دوم مفاد تصمیم‌های اداری که حاوی نقض اعمال اداری هستند».^۷ عدم رعایت قانون در اعمال اداری از هر سو که تهدید شود می‌تواند منجر به یک نتیجه شود و آن اعلام بطلان آن از طرف مرجع صالح قضایی است که در مورد عدم صلاحیت مرجع عامل را می‌توان از شرایط صحت عمل اداری دانست و قائل به عدم تشکیل عمل اداری بود.

با توجه به مستند قرار دادن ماده ۹۶ قانون مدیریت کشوری در رأی، آیا اگر مغایرت امر اداری با قانون توسط مآدون به مافوق اطلاع داده شد و مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد و مآدون آن را انجام داد، آن عمل اداری نیست؟ آیا امکان رسیدگی به این امر در دیوان میسر نیست؟!

۱. اصل ۱۳۸: علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد؛ ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیئت وزیران بفرستد.

۲. ماده ۹۰ - کارمندان دستگاه‌های اجرائی موظف می‌باشند که وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده‌رویی، انصاف و تبعیت از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوطه انجام دهند و در مقابل عموم مراجعین به‌طور یکسان و دستگاه ذی‌ربط پاسخگو باشند. هرگونه بی‌اعتنایی به امور مراجعین و تخلف از قوانین و مقررات عمومی ممنوع می‌باشد. ارباب رجوع می‌توانند در برابر برخورد نامناسب کارمندان با آنها و کوتاهی در انجام وظایف به دستگاه اجرایی ذی‌ربط و یا به مراجع قانونی شکایت نمایند.

۳. ماده ۹۶ - کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند، اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلف‌اند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجراء دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستوردهنده می‌باشد.

۴. لوران، پش و احمد مرکز مالگیری، «حاکمیت قانون در فرانسه»، مجلس و راهبرد، شماره ۵، ۱۳۸۵، صص ۲۱۱-۲۵۸.

۵. ویژه، پیشین.

۶. ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.

۷. همان.

با این استدلال بسیاری از پرونده‌های دیوان نباید مورد رسیدگی قرار گیرند؛ چراکه یکی از مهم‌ترین شکایات به دیوان زمانی است که عمل انجام شده قانونی نبوده یا در راستای وظیفه قانونی نباشد. دیوان در حقیقت ممکن است به لحاظ عدم تشکیل^۱ یا عدم صحت عمل اداری حکم به ابطال و دقیقتر بگوییم اعلام بطلان بدهد؛ پس وقتی گفته شود صلاحیت دیوان منحصر به عمل اداری است و سپس بگوییم: به لحاظ اینکه آن عمل در مقام انجام وظیفه و برطبق قانون نبوده، عمل اداری تشکیل نشده است، لذا در صلاحیت دیوان نیست، راه را به اشتباه رفته و نقض غرض کرده‌ایم. با توجه به اینکه «در عمل اداری نیز مانند عقود باید اصل را بر صحت عمل اداری گذاشت»^۲ و درحقیقت تا مرجع صالح قضایی آن عمل را مورد بررسی قرار ندهد مشخص نمی‌شود که ارکان تشکیل وجود داشته و شرایط صحت عمل اداری رعایت شده یا خیر، لذا شاید بتوان گفت غالب اعمالی که به عنوان عمل اداری صورت می‌گیرند، صرف‌نظر از تشکیل یا عدم تشکیل، صحت یا عدم صحت آن با این عنوان در صلاحیت دیوان عدالت اداری هستند. پس بهتر است که مطابقت با قانون را از شرایط صحت عمل اداری منظور کرد.

۲.۲.۳. برقراری نظم عمومی یا خدمت عمومی به عنوان هدف عمل

شعبه دیوان در قسمت دیگری از رأی خود چنین آورده است: «اقدامات کارمندانی که با هدف مطامع شخصی یا عداوت دنیوی صورت می‌پذیرد عمل اداری تلقی نمی‌شود (اصول ۳ و ۲۰ قانون اساسی^۳ و ماده ۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری^۴) این استدلال صحیح است و اقدامات منبعت از اهداف شخصی کارمندان عمل اداری نیست»^۵. به‌طور کلی حفظ نظم عمومی و ارائه خدمات عمومی از اهداف اعمال عمومی است و از آنجا که عمل اداری نیز یکی از اعمال عمومی محسوب می‌گردد، نسبت این دو عموم و خصوص مطلق است و اهداف اعمال عمومی هدف اعمال اداری نیز تلقی می‌شود. همچنین اختیارات حکومت‌کنندگان محدود به انجام خدمات عمومی است. موضوع خدمات عمومی به نظر بعضی از عالمان حقوق اداری مبنا و اساس اختیارات حکومت‌کنندگان است و از طرف دیگر حدود این اختیارات و میزان مسئولیت آنها را معلوم می‌کند.^۶ لذا در صورتی که عملی در راستای خدمت عمومی نباشد خارج از اختیار اداره است. برای حفظ نظم و تأمین نیازمندی‌های عمومی، ادارات از اختیارات ویژه‌ای برخوردار شده‌اند که به اختیارات قدرت حاکمه تعبیر می‌شود. اختیاراتی که مقامات عمومی از آن برخوردارند باید فقط در جهت منافع عمومی استفاده شود نه در جهت منافع شخصی. در صورتی که تصمیمات مقامات عمومی برگرفته از ملاحظات خارج از منافع عمومی باشد حسب شکایت

۱. عباسی، بیژن، «تحلیل قواعد و شرایط شکل‌گیری اعمال اداری یکجانبه»، فصلنامه حقوق، دوره ۴۳، شماره ۳، ۱۳۹۲، صص ۱۲۵-۱۴۶.

۲. هداوند، مهدی، «جزوه تحقیق در متون و اسناد حقوق عمومی و تحلیل محتوای آرای دیوان عدالت اداری»، ۱۳۹۳.

۳. اصل بیستم قانون اساسی: همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.

۴. ماده ۲۵ ق.م.خ.ک. - مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرائی، خدمتگزاران مردم هستند و باید با رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری و طبق سوگندی که در بدو ورود ادا نموده و منشور اخلاقی و اداری که امضاء می‌نمایند وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آنها انجام دهند.

تبصره ۱ - اصول و مفاد منشور فوق‌الذکر، متن سوگند نامه و تعهدات کارمندان دستگاه‌های اجرائی با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

تبصره ۲ - دستگاه‌های اجرائی می‌توانند متناسب با وظایف و شرایط خاص دستگاه مربوط علاوه بر موارد فوق، مواردی را با رعایت منشور اخلاقی مصوب هیئت وزیران به آن اضافه نمایند.

۵. به همین لحاظ در حقوق اداری در بحث مسئولیت مدنی اداره، خطای شخصی کارمند از خطای اداری تفکیک می‌شود.

۶. Chapus, Rene. *Droit administratif*, Tome 1, montchrestien, 15e Edition, 2001, P 578.

شاکی توسط مرجع صالح باطل می‌شود.^۱

عمل اداری نیز از زمره اعمالی است که موضوع یا هدف از انجام آن، حفظ نظم عمومی و انجام خدمت عمومی است؛ اما تمام اعمالی که در راستای این دو هدف انجام می‌گیرند، اداری نیستند، بلکه برای اداری بودن عمل، شرط دیگری نیاز است و آن شرط استفاده از حقوق و امتیازات ویژه، برای حفظ نظم عمومی و انجام خدمت عمومی است.^۲ این امر عمل اداری باید در راستای نظم عمومی و انجام خدمت عمومی باشد و از این لحاظ که بخش خصوصی و تعاونی را از تعریف عمل اداری کنار گذاشتیم می‌تواند صحیح تلقی شود و گرچه بخش خصوصی و تعاونی نیز خدمت انجام می‌دهند، ممکن است این خدمت عمومی یا در راستای نظم عمومی نباشد. همچنین منفعت عمومی را نیز نمی‌توان از نظر دور داشت؛ چراکه منفعت عمومی از اولویت‌های اصلی وضع قانون است و پس از وضع قوانین و مقررات تأمین منفعت عمومی با سازمان‌های اداری و دستگاه‌های اجرایی است که از راه‌های گوناگون از جمله ارائه خدمات عمومی صورت می‌گیرد.^۳ لیکن اول اینکه اصل بر این است که منفعت عمومی در قانون در نظر گرفته شده است؛ دوم اینکه در مواردی که قانون به موضوعی ورود نکرده باشد شاید بتوان آن را از شرایط صحت عمل اداری دانست.

۲.۲.۴. برتری یک طرف رابطه (دولت) بر طرف دیگر رابطه (مردم)

این استدلال بدین معنی است که صرفاً اعمال یکجانبه دولت که جنبه حاکمیتی دارند، عمل اداری است و عمل دوجانبه اداری و عمل تصدی، اعمال اداری محسوب نمی‌شود و صرفاً جایی که عمل یکجانبه بوده و دولت از اقتدار عمومی خود استفاده می‌کند عمل اداری است. گرچه برخی از حقوقدانان گفته‌اند برای اداری بودن عمل، شرط دیگری نیاز است و آن شرط استفاده از حقوق و امتیازات ویژه برای حفظ نظم عمومی و انجام خدمت عمومی است.^۴ عمل اداری ارکانی چون استفاده از امتیازات ویژه و در واقع همان عنصر نابرابری یا برتری را نمی‌تواند الزاماً در کنار خود داشته باشد؛ چراکه لزوماً عمل اداری در مقام انجام عمل حاکمیتی نیست (برخلاف حقوق اداری آلمان)، بلکه در مقام انجام عمل تصدی نیز عمل اداری موضوعیت دارد.^۵ صلاحیت دیوان عدالت اداری نیز محدود به اعمال حاکمیتی نیست که خود اماره‌ای بر این امر است.

بطور کلی؛ چنان‌که ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ مقرر داشته است، از تصمیمات و اقدامات واحدهای مذکور می‌توان به دیوان شکایت برد و دیوان صلاحیت رسیدگی به آن را خواهد داشت. همان‌گونه که از نص قانون برمی‌آید واژه «تصمیمات» و واژه «اقدامات» به صورت مطلق ذکر شده و قیدی بر آن آورده نشده؛ برای مثال مقرر نشده است تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران واحدهای مذکور که ناشی از وظایف قانونی آنها بوده است یا تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران واحدهای مذکور که هدف از آن برقراری نظم عمومی یا خدمت عمومی باشد یا تصمیمات و اقدامات واحدهای مذکور که در مقام اعمال حاکمیت است. لذا به نظر می‌رسد هرگونه تصمیم و اقدامی اعم از اینکه ناشی از وظایف قانونی واحدها و مأموران دولتی بوده باشد یا نباشد، در راستای نظم

^۱. امامی و استوار سنگری، پیشین، صص ۲۴ و ۲۵.

^۲. امامی، واعظی و سلیمانی، پیشین، ص ۲۷۴.

^۳. دیانت، سید مجیب، نقش و جایگاه منفعت عمومی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری حوزه اراضی ملی، مجموعه

سخنرانی‌ها و مقالات در تکاپوی منفعت عمومی، تهران: فکرسازان، ۱۳۹۵، صص ۲۳۵-۲۶۲.

^۴. امامی، واعظی و سلیمانی، پیشین.

^۵. امامی و استوار سنگری، پیشین، ص ۲۷.

عمومی یا خدمت عمومی بوده باشد یا نباشد و ... داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری است که به واقع وظیفه ذاتی دیوان تشخیص این است که تصمیم و اقدام (عمل اداری) صورت پذیرفته در چارچوب وظایف قانونی بوده یا خارج از اختیار عمل کرده است. در راستای نظم عمومی یا خدمت عمومی بوده است یا خیر؟ که با استفاده از این معیارها بتواند شرایط تشکیل و شروط صحت عمل اداری را ارزیابی و رأی شایسته صادر کند؛ لذا اگر قائل به این باشیم که دیوان صرفاً به اقدام و تصمیمی رسیدگی می‌کند که در راستای وظیفه قانونی، نظم عمومی یا خدمت عمومی و در مقام اعمال حاکمیت باشد، در حقیقت دیوان را از درون تهی کرده‌ایم. اگر قبل از رسیدگی دیوان این موارد محرز باشد، چه نیاز به رسیدگی در دیوان است و در صورت وجود این موارد اصولاً ظلمی صورت نگرفته که تظلم‌خواهی در پی داشته باشد.

در این راستا باید ابتدا عمل اداری را تعریف کرد، ارکان تشکیل‌دهنده آن را شناخت و شرایط صحت آن را به صورت مستقل بیان کرد. اگر بخواهیم به طور مطلق بگوییم عملی اداری تشکیل شده است یا خیر که بتوانیم براساس آن صلاحیت دیوان را تعیین کنیم، باید آن را در ارکان سازنده عمل اداری جست‌وجو کرد. «ارکان سازنده عمل اداری عبارت‌اند از: اول-اراده انشایی اداره عمومی برای صدور عمل اداری به شرط مقرون بودن به چیزی که دلالت بر آن نماید؛ دوم-عدم مغایرت آشکار (فاحش) بین عمل اداری با یک قاعده صریح، اساسی و امری قانونی و از جمله مواردی که مقنن به صراحت نبود برخی شرایط صحت را موجب بطلان و بی اعتباری عمل اداری دانسته است.»^۱

بعد از اینکه دیوان بر اساس ارزیابی ارکان تشکیل‌دهنده عمل اداری خود را صالح به رسیدگی دانست، باید شرایط صحت عمل اداری را بررسی کند. در کنترل قضایی دیوان نسبت به هر یک از اعمال اداری، باید شرایط صحت هر یک از تصمیمات و حدود صلاحیت مرجع تصمیم‌گیرنده توجه شود تا در صورت عدم رعایت قواعد و ضوابط حاکم بر تصمیم‌گیری در آن مورد نسبت به اعلام بطلان آن اقدام شود.

۲.۲.۵. اداری بودن یا نبودن عمل متنازع فیه

شعبه دهم دیوان عدالت اداری دعوی الزام به واگذاری حدنصاب مالکانه را دارای منشأ قراردادی دانسته و به استناد آرای وحدت رویه دیوان از جمله رأی ۷۱/۴/۳۰-۵۹ هیئت عمومی که دعاوی ناشی از قراردادها را در صلاحیت دیوان ندانسته، قرار عدم صلاحیت صادر کرده است. شعبه در توجیه رأی خود استدلال کرده است که چون متقاضی درخواست خود را تقدیم سازمان زمین شهری (سابق) می‌کند و مقامات عمومی راجع به موضوع بررسی می‌کنند، اگر ملک طبق قانون تملک شده و ذی‌نفع نیز از مزایای قانون بهره‌مند نشده با وی قرارداد واگذاری حدنصاب منعقد و فرایند اداری پایان می‌پذیرد. بنابراین تحویل حدنصاب از آثار قرارداد واگذاری است، لذا دعوی شاکی منشأ قراردادی دارد و قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست.

در این خصوص باید گفت بر طبق قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ کلیه اراضی دایر، بایر و موات اشخاص در اختیار دولت جمهوری اسلامی قرار گرفت، ولی به موجب ماده ۷ و تبصره ۲ ماده ۹ قانون، مالکان اراضی بایر و دایر شهری حق دارند که قطعه یا قطعاتی از زمین خود و حداکثر تا هزار مترمربع را انتخاب و تفکیک کنند یا به دولت بفروشند. به بیان دیگر، تا هزار متر اراضی که مشمول قانون زمین شهری شده و در اختیار دولت قرار گرفته است، در سهم و متعلق به مالک است و طبق ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی قانون، مالکان می‌توانند برای تفکیک و اخذ پروانه ساختمانی برای یک یا

۱. هداوند، مهدی، *درآمدی بر نظریه عمومی ترمیم پذیری عمل اداری*، پیشین، صص ۱۹۷-۲۱۷.

چند قطعه از زمین‌های خود به شهرداری محل مراجعه کنند. در این صورت شهرداری از اداره زمین شهری استعلام می‌کند و اداره مذکور پس از احراز عدم استفاده مالک از مزایای قانون و اخذ تعهد رسمی مبنی بر عدم استفاده از مزایای قانون به استعلام پاسخ داده و سپس پروانه ساختمانی توسط شهرداری صادر می‌شود. بنابراین منشأ حقوق مالکین با هر عنوان اعم از سهام یا نصاب مالکیت یا واگذاری معادل نصاب مالکانه به آنها از اراضی دیگر دولتی، قانون است و این موضوع جنبه قراردادی ندارد که دعاوی ناشی از آن در دیوان را دارای منشأ قراردادی بدانیم. گرچه برخی حقوقدانان اعمال دوجانبه را نیز در شمار اعمال اداری می‌دانند،^۱ شاید بتوان بین قرارداد مستقل و قراردادی، که ناشی از الزام قانون یا ابزار اجرای قانون است، تفاوت قائل شد و نوع اخیر قراردادها را عمل اداری دانست؛ کمالینکه در خصوص رأی، تبصره ۲ ماده ۹ اجازه عمل را صادر کرده و اداره صرفاً جهت انجام شایسته آن مبادرت به انعقاد قرارداد می‌کند و چه بسا اداره قادر باشد بدون عقد قرارداد نیز حکم قانون را انجام دهد. در خصوص قراردادها باید قراردادهای اداری را از دیگر انواع قرارداد تفکیک کرد؛ چنانچه موضوع و هدف قرارداد تأمین منافع عمومی جامعه باشد قرارداد اداری است و چنانچه تنظیم قرارداد جهت منافع و تأمین خدمات اجتماعی نباشد، آن قرارداد اداری تلقی نمی‌شود.^۲

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۳۳ مورخ ۷۵/۲/۲۹ مقرر داشته است که با توجه به قید عبارت «تصمیمات و اقدامات» رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها که مسائل حقوقی است، باید به صورت توافقی در محاکم مورد رسیدگی قرار گیرد، خارج از شمول ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری است و قابل طرح و استماع در دیوان عدالت اداری نیست. گرچه تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲ تا حدودی این مشکل را حل کرده و رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از وقوع تخلف و عدم رعایت قوانین و مقررات در مراحل انعقاد قرارداد توسط دستگاه‌های اجرایی را در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار داده است.

با این اوصاف، صرفاً تصمیمات یکجانبه در دیوان قابل شکایت است و رویه عملی دیوان عدالت اداری نیز براساس این تفسیر قرار گرفته است، لیکن همان‌گونه که گفته شد، در خصوص قراردادهای اداری به علت غلبه حاکمیت قانون بر حاکمیت اراده باید قائل به تفکیک شد و آنها را در صلاحیت دیوان دانست؛ چرا که در قراردادهای اداری شروط یکطرفه اداره ذکر می‌شود و به نوعی بر طرف قرارداد تحمیل می‌شود و علی‌الاصول عملی که ماهیت آن اعمال حاکمیت اداره را در پی دارد، چه به لحاظ تحمیلی بودن، این‌گونه قراردادها را از اعمال یکجانبه بدانیم یا با توجه به طرفینی بودن این اعمال، آن را دوجانبه تلقی کنیم، باید حداقل با همین معیار برتری دولت، عمل اداری تلقی شود و «اگر اداره در راه رسیدن به هدف خود از طرق ویژه و اقتداری بهره برده باشد، عمل مذکور به عنوان عمل حاکمیت شناخته شده و رسیدگی به دعوی مربوط بدان، اصولاً در صلاحیت قاضی اداری قرار می‌گیرد.»^۳

بنابراین الزام دولت بر پذیرفتن نصاب مالکانه یا واگذاری سهم مالک به وی ناشی از الزام قانونی است؛ هرچند برای اجرای بهتر تکلیف قانونی مبادرت به انعقاد قرارداد شده باشد. لذا عمل اداری در اینجا موضوعیت دارد و بدین لحاظ دادرسی اداری باید به دعوی مطروحه رسیدگی می‌کرد.

۱. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۳۶۶.

۲. مولایی، غلامرضا، *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران: جنگل، ۱۳۹۳، ص ۳۸.

۳. واعظی، سید مجتبی، «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، *نشریه مطالعات حقوقی*، دوره ۷، شماره ۲، ۱۳۹۴، صص ۱۹۹-۲۲۰.

نتیجه گیری

در این مقاله با هدف برداشتن گامی به منظور تبیین مفهوم عمل اداری از نظر تفسیر قضایی، نویسندگان تلاش کردند با بررسی اجمالی دکترین و ضمن ارائه تعریف پیشنهادی مفهوم عمل اداری، یکی از آرای صادره در شعب دیوان عدالت اداری را با وجود محدودیت عدم وجود معیارهایی چون تعاریف قانونی، دکترین تثبیت شده و رویه قضایی به نقد کشد تا از این ره‌آورد بتوان در نگارش قوانین، صلاحیت‌های دادگاه‌ها و آرای قضایی از آن استفاده کرد. در نهایت موارد زیر به عنوان یافته‌ها و نتایج این نوشتار بدست آمد:

۱- صرف نظر از نقدهایی که بر رأی شعبه دهم دیوان عدالت اداری وارد شد که برای پیشبرد و باز نمودن فضای تحلیل در خصوص مفهوم عمل اداری لازم می‌نمود، اهمیت رأی در نظریه پردازی و تلاش در تبیین مبانی نظری و تفسیری و آغاز ایجاد رویه قضایی در خصوص مفهوم عمل اداری است که از این نظر قابل توجه و شایسته تقدیر است.

۲- منظور و مصداق بند یک ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، عمل اداری است که شعبه دیوان به درستی به آن پرداخته است؛ لیکن ضمن توجه به این امر که دیوان صالح به رسیدگی در کلیه اعمال اداری نیست، باید توجه کرد که هر رسیدگی در دیوان عدالت اداری صرفاً در خصوص عمل اداری نیست؛ چراکه دیوان موظف به رسیدگی به دعاوی دیگری نیز هست که مصداق عمل اداری نیست. اعمال شبه‌تقنینی و شبه‌قضایی ناظر به این موارد است.

۳- عمل در چارچوب قانون و در راستای انجام وظیفه قانونی از شرایط صحت عمل اداری است و نمی‌تواند جزئی از تعریف مفهوم عمل اداری تلقی شود و تا زمانی که موضوع مورد رسیدگی قرار نگیرد مشخص نمی‌شود که عمل قانونی یا در صلاحیت عامل بوده یا خیر.

۴- هدف از انجام عمل اداری حفظ نظم عمومی و انجام خدمت عمومی است؛ لیکن این امر را باید از شرایط صحت عمل اداری دانست و نباید با مفهوم عمل اداری به اشتباه گرفت.

۵- برتری یک طرف رابطه (دولت) به طرف دیگر رابطه (مردم) به عبارت عمل حاکمیتی دولت نمی‌تواند جزئی از تبیین مفهوم عمل اداری باشد. همان‌گونه که از صلاحیت دیوان عدالت اداری نیز برداشت می‌شود، اعمال تصدی دولت و بخش عمومی نیز از جمله اعمال اداری است.

۶- اداری بودن یا نبودن عمل متنازع‌فیه بدین وصف که صرفاً اعمال یکجانبه اعمال اداری است و اعمالی که منشأ قراردادی دارند نمی‌تواند عمل اداری باشد؛ با این توضیح که در مورد اعمال یکجانبه تردیدی وجود ندارد، ولی از اعمال دوجانبه، قراردادهای اداری که سیطره مقامات و مامورین دولتی و عمومی بسیار بوده و به نوعی قرارداد الحاقی است یا قراردادهایی را که برای اجرای قانون توسط آن مراجع با مردم منعقد می‌شوند، می‌توان عمل اداری به حساب آورد.

۷- اگر بیان شود دیوان صرفاً به شکایت علیه اقدام و تصمیمی رسیدگی می‌کند که در راستای وظیفه قانونی، نظم عمومی یا خدمت عمومی و در مقام اعمال حاکمیت باشد، در این صورت عمل معیوب یا باطل اداری نباید قابل رسیدگی در دیوان باشد و این امر خلاف فلسفه وجودی دیوان است؛ چون دیوان پس از بررسی قانونی بودن یا نبودن عمل اداری، رأی مقتضی را صادر می‌کند و آنگاه مشخص می‌شود که اقدام یا تصمیم شرایط لازم را داشته است یا خیر.

۸- محدودیت‌های موجود در استفاده کاربردی از مفهوم عمل اداری ناشی از عدم وجود تعریف قانونی و رویه قضایی است که می‌توان برای رفع این نقیصه پیشنهاد کرد که قضات دیوان عدالت اداری این مفهوم را بیش از پیش مدنظر قرار داده تا در نتیجه رویه قضایی واحدی در دیوان ایجاد شود. همچنین حقوقدانان اداری پژوهش‌های بیشتری را در این خصوص به انجام رسانند تا در نهایت با دست یافتن به کمال مطلوب در تبیین مفهوم عمل اداری، قانون‌گذار نیز در ایجاد تعریف

قانونی این مفهوم همت کند.

۹- نویسندگان مقاله تعریف زیر را برای طرح یا لایحه‌ای که در مقام تعریف عمل اداری تنظیم می‌شود، پیشنهاد می‌کنند: «عمل اداری یک تصمیم یا اقدام مثبت یا منفی است که مقامات و مأمورین عمومی با قصد ایجاد آثار حقوقی بر اشخاص و موارد معین و به صورت غیر ترافیعی انجام می‌دهند.»

منابع

کتاب

۱. استوارسنگری، کورش، *اعمال اداره یا اعمال اداری*، در تکاپوی حقوق عمومی (مجموعه مقالات سلسله نشست‌های حقوق عمومی)، جلد ۱، تهران: جنگل، ۱۳۹۳.
۲. امامی، محمد و کورش استوار سنگری، *حقوق اداری*، جلد ۱، تهران: نشر میزان، چاپ بیست و یکم، ۱۳۹۷.
۳. امامی، محمد و کورش استوار سنگری، *حقوق اداری*، جلد ۲، تهران: نشر میزان، چاپ دوم، ۱۳۹۳.
۴. امامی، محمد، سید مجتبی واعظی و مهستی سلیمانی، *ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری*، تهران: نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۹۱.
۵. انصاری، ولی الله، *کلیات حقوق اداری*، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۴.
۶. دیانت، سید مجیب، *نقش و جایگاه منفعت عمومی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری حوزه اراضی ملی*، مجموعه سخنرانی‌ها و مقالات در تکاپوی منفعت عمومی، تهران: فکرسازان، ۱۳۹۵.
۷. رضایی‌زاده، محمد جواد، *حقوق اداری*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۹۱.
۸. سنجایی، کریم، *حقوق اداری ایران*، تصحیح و تحشیه علی اکبر گرجی از ندریانی، تهران: خرسندی، ۱۳۹۶.
۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، ویراست سوم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
۱۰. کاسز، ساینو، *شکل‌گیری حقوق اداری*، ترجمه سید مجتبی واعظی، شیراز: نشر شهرداد، چاپ اول، ۱۳۹۱.
۱۱. مولاییگی، غلامرضا، *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران: جنگل، ۱۳۹۳.
۱۲. واعظی، سیدمجتبی، *مبانی حقوق اداری: فقر نظریه پردازی در ایران*، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، تهران: مجد، چاپ دوم، ۱۳۹۳.

مقاله

۱۳. عباسی، بیژن، «تحلیل قواعد و شرایط شکل‌گیری اعمال اداری یکجانبه»، *فصلنامه حقوق*، دوره ۴۳، شماره ۳، ۱۳۹۲.
۱۴. فلاح‌زاده، علی محمد و مرتضی نجابت‌خواه، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب های اداری»، *فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی*، دوره ۱۹، شماره ۶۶، ۱۳۹۳.
۱۵. لوران، پش و احمد مرکز مالگیری، «حاکمیت قانون در فرانسه»، *مجلس و راهبرد*، شماره ۵، ۱۳۸۵.
۱۶. واعظی، سید مجتبی، «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، *نشریه مطالعات حقوقی*، دوره ۷، شماره ۲، ۱۳۹۴.
۱۷. ویژه، محمدرضا، «اصل قانونمداری در اعمال اداری»، *نشریه آموزه‌های حقوق کیفری*، دوره ۶، شماره ۱۲، ۱۳۸۸.
۱۸. هداوند، مهدی و فرامرز عطریان، «اصل لزوم در ایقاعات اداری»، *فصلنامه حقوق اداری*، دوره ۱، شماره ۳، ۱۳۹۳.
۱۹. هداوند، مهدی، «درآمدی به نظریه عمومی ترمیم‌پذیری عمل اداری»، *پژوهش حقوق عمومی*، دوره ۱۸، شماره ۵۴، ۱۳۹۶.

جزوه درسی

۲۰. هداوند، مهدی، «جزوه تحقیق در متون و اسناد حقوق عمومی و تحلیل محتوای آرای دیوان عدالت اداری»، ۱۳۹۳.

References

Books

1. Ansari, Valiollah, *Generalities of administrative law*, Tehran: Mizan, 2005. (in Persian)
2. Cassez, Sabino, *Formation of administrative law*, translated by Sayyed Mojtaba Vae'zi, Shiraz: Shahrddad Publishing, first edition, 2012. (in Persian)
3. Chapus, Rene. *Administrative Law*, Volume 1, montchrestien, 15th edition, 2001 (in French)
4. Dianat, Sayyed Mojib, *the role and position of public interest in the judicial procedure of the Administrative Court of National Lands*, a collection of lectures and articles on the pursuit of public interest, Tehran: Fekrsazan, 2016. (in Persian)
5. Emami, Mohammad and Kourosch Ostovar-Sangri, *administrative law*, Volume 1, Tehran: Mizan, 21st edition, 2018. (in Persian)
6. Emami, Mohammad and Kourosch Ostovar-Sangri, *administrative law*, Volume 2, Tehran: Mizan, second edition, 2014. (in Persian)
7. Emami, Mohammad, Sayyed Mojtaba Vae'zi and Mahasti Soleimani, *rules of lawsuits that can be filed in the Court of Administrative Justice*, Tehran: Mizan, first edition, 2012. (in Persian)
8. Mahendra p. singh. *German administrative law in common law perspective*, 2001.
9. Molla-Beigi, Gholamreza, *Jurisdiction and Procedure of the Court of Administrative Justice*, Tehran: Jungle, 2014. (in Persian)
10. Ostovar-Sangari, Kourosch, *agency acts or administrative acts, in the pursuit of public law* (Articles Collection of the series of public law meetings), Volume 1, Tehran: Jungel, 2014. (in Persian)
11. Rezaei-Zadeh, Mohammad Javad, *Administrative Law*, Tehran: Tehran University Press, first edition, 2012. (in Persian)
12. Sanjabi, Karim, *correction and revision of Ali Akbar Gurji Azandriani, Administrative Law of Iran*, Tehran: Khorsandi, 2017. (in Persian)
13. Tabatabaei Mo'tameni, Manouchehr, *Administrative Law*, Tehran: Samt, third edition, 2008. (in Persian)
14. Vae'zi, Sayyed Mojtaba, *Basics of Administrative Law; Theorizing Poverty in Iran, Collection of Articles on Thoughts of Administrative Law*, Tehran: Majd, second Edition, 2014. (in Persian)

Articles

15. Abbasi, B, "Analysis of the rules and conditions for the formation of unilateral administrative actions", *Law Quarterly*, Volume 43, Issue 3, 2013. (in Persian)
16. Fallah-Zadeh, Ali Mohammad and Morteza Nejabat-Khah, "judicial supervision of the Court of Administrative Justice on administrative appointments", *Judicial Law Perspectives Quarterly*, Volume 19, Issue 66, 2014. (in Persian)
17. Hadavand, Mehdi and Faramar Atrian, "the principle of necessity in administrative matters", *Administrative Law Quarterly*, Volume 1, Issue 3, 2014. (in Persian)
18. Hadavand, Mehdi, "An introduction to the general theory of the reparability of administrative act", *Public Law Research*, Volume 18, Issue 54, 2016. (in Persian)
19. Laurent, Pech and Ahmad Markaz Malmiri, "rule of law in France", *Legislature and Strategy*, Issue 5, 2006. (in Persian)
20. Vae'zi, Sayyed Mojtaba, "the criterion of the practice of sovereignty in Iranian administrative law", *Journal of Legal Studies*, Volume 7, Issue 2, 2015. (in Persian)
21. Vizheh, Mohammadreza, "The principle of rule of law in administrative acts", *Criminal Law Teachings Journal*, Volume 6, Issue 12, 2209. (in Persian)

Text Book

22. Hadavand, Mehdi, "Research booklet on public law texts and documents and analysis of the content of the opinions of the Administrative Court", 2013. (in Persian)