

بازشناسی مفهوم «مقررات و نظامات اداری» با تأکید بر رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

مرتضی نجابت‌خواه^{۱*}، فرهنگ فقیه لاریجانی^{۲**}

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، مازندران، ایران

۲. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، مازندران، ایران

تاریخ پذیرش: ۹۹/۲/۳

تاریخ دریافت: ۹۸/۷/۱۴

چکیده

مقررات اداری، قاعده قابل‌کاربست عمومی یک نهاد اداری است که قانون یا سیاستی را اجرا یا تفسیر می‌کند. «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی...» در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است و صلاحیت شعب و هیأت عمومی از یکدیگر متفاوت و جنس اعمال اداری موضوع صلاحیت آن‌ها، متمایز است. این مقاله، با مذاقه در رویه هیأت عمومی دیوان، به مفهوم‌شناسی «مقررات و نظامات اداری» از طریق تبیین مصادیق آن می‌پردازد و به این پرسش پاسخ می‌دهد که در تبیین مفهوم و تعیین مصادیق «مقررات و نظامات» چه معیارهایی را با توجه به رویه دیوان می‌توان ارائه کرد. مقررات اداری به‌عنوان دسته‌ای از قواعد حقوقی، از ویژگی‌های عمومیت و الزامی بودن پیروی می‌کنند و در رویه هیأت عمومی نیز این دیدگاه پذیرفته شده است. اگر مصوبه اداری، متضمن تصمیم خاص بوده و فاقد جنبه عام باشد، مقررات اداری به‌شمار نمی‌آید؛ همچنین اگر شامل یک پیشنهاد، مشاوره، نظر کارشناسی یا ابلاغ یک مصوبه باشد، الزام‌آور نبوده و در زمره مقررات اداری نیست.

واژگان کلیدی: سیاست مقررات اداری، دیوان عدالت اداری، هیأت عمومی دیوان، رویه قضایی.

* Email: m.nejabatkhah@gmail.com

** Email: farhanglaw@yahoo.com

مقدمه

به موجب بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، «تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی» در حوزه صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد و طبق ماده ۱۱ این قانون، «در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی کننده، حکم بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده، صادر می‌نماید». این در حالی است که در بند ۱ ماده ۱۲ قانون مزبور که به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اختصاص یافته، «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی...» موضوع صلاحیت هیأت مذکور قلمداد شده است. با این توصیف، قلمرو موضوعی صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از یکدیگر متفاوت و جنس اعمال اداری موضوع صلاحیت هریک از آن‌ها از یکدیگر متمایز است؛ هرچند برخی با توجه به عبارت‌پردازی تا اندازه‌ای متفاوت بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، قائل به آن بوده‌اند که هیأت عمومی دیوان، علاوه بر مقررات و نظامات، از صلاحیت رسیدگی به شکایات از تصمیمات اداری دارای اثر نوعی و کلی نیز برخوردار است (مولایی، ۱۳۹۲: ۴۵۴) که البته مفاد بند ۱ ماده ۱۲ قانون مصوب ۱۳۹۲، چنین برداشتی را منتفی ساخته است (فلاح‌زاده و نجابت‌خواه، ۱۳۹۳: ۱۳۶). با این توضیح، این مقاله، بر آن است تا با مذاقه در رویه هیأت عمومی دیوان، به مفهوم‌شناسی «مقررات و نظامات اداری» موضوع صلاحیت این هیأت از طریق تبیین مصادیق آن‌ها بپردازد و به عبارتی دیگر، به این پرسش پاسخ دهد که در تعیین مصادیق مفهوم «مقررات و نظامات» چه ملاک‌ها و معیارهایی را می‌توان با توجه به رویه هیأت عمومی دیوان استنباط و ارائه کرد؟

اهمیت و ضرورت تبیین این مسئله نیز از آن‌جا شایان توجه است که ثمره این تشخیص، واجد آثار قضایی و اداری است. در بسیاری از موارد، عدم تشخیص صحیح مقررات و نظامات اداری موجبات آن را فراهم می‌آورد که یک تصمیم، به اشتباه، با تلقی آن به‌عنوان مقرر در هیأت عمومی دیوان موضوع شکایت قرار می‌گیرد، اما متعاقباً از سوی هیأت خارج از قلمرو صلاحیت آن تشخیص داده می‌شود و در مواردی به شعب دیوان جهت رسیدگی موردی ارجاع داده می‌شود که این امر متضمن هزینه، وقت و فراتر از آن، ظرفیت هیأت عمومی دیوان و هیأت‌های تخصصی آن در این زمینه است و تشخیص صحیح موضوع می‌تواند مانع از

صرف چنین هزینه‌هایی شود. با این توضیح و با تأکید بر این مطلب که تا پیش از این صرفاً در برخی کتاب‌های حقوق اساسی و اداری به تبیین و تعریف مقررات و نظامات پرداخته شده، اما به این موضوع در رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری توجه نشده است، در این مقاله پس از ارائه تعریف مختصری از مفهوم «مقررات و نظامات اداری» و تفاوت آن‌ها با «تصمیمات و اقدامات» در دکترین حقوق اداری، به مطالعه رویه هیأت عمومی دیوان در این خصوص می‌پردازیم.

۱. مفهوم‌شناسی «مقررات و نظامات اداری» در دکترین حقوق اداری

در نظام حقوقی ایالات متحده، «مقررات اداری»، قاعده، استاندارد، رهنمود یا بیانیه قابل‌کاربست عمومی یک نهاد اداری است که قانون یا سیاستی را اجرا یا تفسیر می‌کند و سازمان، رویه و اقدامات مورد نیاز یک اداره را توصیف می‌نماید.^۱ حتی برای مقررات اداری، از اصطلاح «قاعده‌گذاری اداری»^۲ نیز به‌عنوان گونه‌ای از کارکردهای نهادهای اداری استفاده می‌شود (Fuchs, 1938: 259). در ادبیات حقوقی کشورمان نیز با تکیه بر اصل ۱۳۸ قانون اساسی، در تعریفی از «مقررات اداری» گفته شده که «مجموع قواعد و نظاماتی هستند که مقامات صلاحیت‌دار اجرایی به دستور یا تجویز مقنن و یا با استفاده از اختیارات اجرایی خود در حدود این اختیارات و با رعایت شرایط و تشریفات خاص وضع می‌کنند و به مورد اجرا می‌گذارند و در قلمرو زمانی و مکانی مخصوص به خود، نافذ و معتبر می‌باشند» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۴۲۱). همچنین در تعریفی دیگر گفته شده، «مقررات ایقاعاتی است که از مقامات صلاحیت‌دار اداری با شرایط خاص صادر می‌شود و قواعد حقوق و یا به‌عبارت دیگر، روابط حق و تکالیف را به‌طور کلی و نوعی مقرر می‌دارد» (سنجایی، ۱۳۹۶: ۲۴۵). با توجه به این تعاریف، مقررات اداری، در زمره قواعد حقوقی قرار می‌گیرند و باید از ویژگی‌های قواعد حقوقی که در ذیل به آن‌ها اشاره می‌شود، پیروی کنند.^۳

۱-۲. کلی بودن و عمومیت داشتن مقررات اداری

مقررات اداری به‌عنوان گونه‌ای از قواعد حقوقی، باید دارای ویژگی کلیت و عمومیت باشد. منظور از کلی بودن و عمومیت داشتن قاعده حقوقی این است که «هنگام وضع مقید به فرد یا اشخاص معین نباشد و مفاد آن با یک بار انجام شدن از بین نرود» (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۵۷). به‌عبارت دیگر، موضوع و مخاطب قاعده حقوقی باید گروه یا عده‌ای از مردم یا همه شهروندان باشند و نوع یک صنف یا گروه مدنظر باشد (فلاح‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۹). به همین دلیل، در حقوق ایالات متحده، «نامه موافقت یا رضایت یا عدم موافقت در مورد مجوز یک پروژه یا فعالیت خاص» و «قرارداد یا تفاهم‌نامه‌ای که یک نهاد اداری منعقد می‌نماید» و «اعمال

سیاست، رویه یا تفسیر توسط یک نهاد اداری نسبت به شخصی خاص»، مقررات اداری محسوب نمی‌شوند؛ چراکه متضمن ایجاد قاعده‌ای که جنبه کلی و عمومی باشد، نیستند (Masto, 2014: 4).

اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز «مقررات» را بدون ارائه تعریفی خاص از آن، در قالب عناوین تصویب‌نامه، آیین‌نامه‌های اجرایی، آیین‌نامه‌های مستقل و بخشنامه‌ها شناسایی کرده است که به نظر می‌رسد با تعاریف مذکور، مطابقت دارد. در اصل ۱۳۸ و همچنین اصل ۱۷۰ قانون اساسی، تصویب‌نامه و آیین‌نامه جدای از یکدیگر مورد اشاره قرار گرفته‌اند. از این رو، برخی حقوقدانان، تصویب‌نامه مورد اشاره در این اصول را مقرراتی دانسته‌اند که مربوط به امور خاص و معینی است، به مواد تقسیم‌بندی نمی‌شود و هیأت وزیران آن را برای انجام وظایف اداری خود تصویب می‌کند؛ حال آنکه آیین‌نامه را واجد جنبه عام و غیرشخصی دانسته‌اند که به صورت مواد تنظیم می‌شود و عمدتاً توسط قوه مجریه برای اجرای قوانین یا به صورت مستقل تصویب می‌شود (عباسی، ۱۳۸۹: ۵۰). این در حالی است که برخی دیگر، قائل به آن شده‌اند که در حقوق اداری، تصویب‌نامه، به مصوبات هیأت دولت یا هر هیأت یا شورا گفته می‌شود که ممکن است جنبه عام یا خاص داشته باشد و تفاوت تصویب‌نامه با آیین‌نامه در این است که اولی، ممکن است عام یا خاص باشد و حال آنکه دومی، یک عمل حقوقی عام و عینی است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۲۹۳). برخی حقوقدانان نیز علاوه بر کلی یا جزئی بودن، تفاوت را در مرجع وضع آن‌ها دانسته و اظهار داشته‌اند: «تصویب‌نامه برخلاف آیین‌نامه نمی‌تواند مصوب یک یا چند وزیر باشد، اگرچه موضوعاً می‌تواند شامل یک امر کلی یا جزئی گردد» (غمامی، ۱۳۹۰: ۴۵۲)، اما نظر دیگری در این باره آن است که «قاعدتاً آنچه که مرتبط با اجرای قوانین می‌شود، آیین‌نامه و آنچه مربوط به وظایف اداری و تنظیم سازمان‌ها می‌گردد، تصویب‌نامه نامیده می‌شود» (مهرپور، ۱۳۸۷: ۳۱۶). نظر اخیر در دیگر آثار مربوط به حقوق عمومی و رویه مقررات‌گذاری کشور چندان مورد قبول نیست. همچنان‌که معمولاً در تقسیم‌بندی آیین‌نامه‌ها از آیین‌نامه اجرایی قوانین و آیین‌نامه‌های مستقل یاد می‌شود که مورد اخیر ناظر بر آن دسته از مقرراتی است که «متکی به مقتضیات اداری و اجرایی» و به عنوان «تدبیری برای اجرای صحیح امور» (هاشمی، ۱۳۸۲: ۳۱۹)، در رابطه با انجام وظایف اداری و تنظیم سازمان‌های اداری، وضع می‌شوند. به طور مثال، آیین‌نامه تشکیلات مرکز اطلاعات مالی مصوب ۱۳۹۸/۶/۱۳ هیأت وزیران که به موضوع تنظیم یک سازمان اداری می‌پردازد و یا آیین‌نامه نحوه صدور تضمین‌نامه‌های عهده دولت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۸/۸/۸

هیأت وزیران که ناظر بر انجام وظایف اداری وضع شده است. همچنین مواردی از تصویب‌نامه‌ها در راستای اجرای قوانین وضع شده‌اند؛ مانند تصویب‌نامه در خصوص تعیین جرائم نقدی موضوع بند ۱۲ ماده ۶۱ و مواد ۷۲، ۷۳، ۷۵، ۷۶ و ۷۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۹۸/۸/۱۲ هیأت وزیران و تصویب‌نامه در خصوص تعیین میزان کمک‌هزینه (یارانه) پرداختی سازمان بهزیستی کشور به مراکز غیردولتی مصوب ۱۳۹۸/۶/۶ هیأت وزیران که به استناد تبصره ۱ ماده ۷ قانون جامع حمایت از معلولان به تصویب رسیده است. نکات مذکور حتی نظری را که از سوی یکی دیگر از حقوقدانان بیان شده، دایر بر اینکه «آیین‌نامه‌های اجرایی ... روش‌های اجرای قوانین مصوب مجلس را معین می‌کند، ولی آیین‌نامه‌های مستقل و تصویب‌نامه‌ها را قوه مجریه برای انجام وظایف اداری خود وضع می‌نماید» (عباسی، ۱۳۹۷: ۲۹۲)، رد می‌کند.

در تعریف بخشنامه نیز گفته شده که بخشنامه، تعلیمات عام و دستوری کلی است که مقامات اداری مافوق برای مقامات و مأموران مادون خود صادر می‌کنند و به‌عنوان یک ابزار نظارت درون‌سازمانی به‌شمار می‌رود و معمولاً قوانین و مقررات به‌وسیله بخشنامه‌ها به ادارات ابلاغ می‌شوند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۴۰). به‌طور مثال می‌توان به بخشنامه شماره ۵۵۵۶۱۵ مورخ ۱۳۹۸/۹/۳۰ سازمان اداری و استخدامی کشور اشاره کرد که طی آن، سازمان مزبور، مصوبه مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۰ شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در خصوص نحوه ارتقای کارمندان در رتبه‌ها و طبقات جدول حق شغل را ابلاغ نموده یا بخشنامه شماره ۵۰۴۹۵۶ مورخ ۱۳۹۸/۹/۹ این سازمان که در اجرای مصوبه مورخ ۱۳۹۳/۹/۵ شورای عالی اداری، اهم وظایف شورای راهبری توسعه مدیریت استان‌ها را به استانداری‌ها ابلاغ کرده است (ر.ک: <https://www.aro.gov.ir>).

با این توصیف، جدای از «تصویب‌نامه» که می‌تواند ناظر بر امور خاص و معینی نیز باشد، دیگر عناوین مذکور در اصل ۱۳۸ همواره از ویژگی عام و کلی بودن برخوردارند. بنابراین، این ابهام می‌تواند مطرح شود که آیا کلیت و عمومیت قاعده حقوقی، در شناسایی آن به‌عنوان «مقررات و نظامات اداری» و تمییز آن از «تصمیمات و اقدامات اداری» مؤثر نیست؟ در نگاه اول با توجه به عبارت ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند» و اینکه در صدر اصل، به «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی» به‌عنوان مصادیق «مقررات» اشاره شده است، به‌نظر می‌رسد که تصویب‌نامه‌ها فارغ از خاص یا عام بودن از مصادیق «مقررات» به‌شمار می‌آیند و عبارت «مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد» در اصل ۱۳۸ نیز می‌تواند

این گمان را تقویت کند. اما به نظر می‌رسد با اتخاذ این نظر که تصویب‌نامه می‌تواند عام یا خاص باشد، باید قائل شویم، اصل ۱۷۰ ناظر بر تصویب‌نامه‌های عام و قاعده‌ساز است. در نتیجه، تصویب‌نامه‌های عام و کلی که قاعده حقوقی را تشکیل می‌دهند، مقررات اداری به‌شمار می‌روند و تصویب‌نامه‌هایی که خاص و موردی‌اند، مانند مواردی که هیأت وزیران طبق اصل ۱۲۷ قانون اساسی مبادرت به تعیین نماینده یا نمایندگان ویژه می‌نماید، مانند تصویب‌نامه شماره ۲۵۵۷۶۶/ت/۴۳۵۰۵ هـ مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۲۸ هیأت وزیران در خصوص تعیین کارگروهی به‌عنوان نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور برای تصمیم‌گیری در مورد نحوه اجرای اختیارات هیأت وزیران در امور نفت یا مواردی که با تصویب هیأت وزیران، فردی به‌عنوان استاندار تعیین می‌شود یا مواردی که هیأت وزیران به استناد ماده ۱۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، در خصوص تقسیمات کشوری مبادرت به وضع تصویب‌نامه می‌کند، مانند تصویب‌نامه شماره ۱۲۰۵۰۶/ت/۵۶۶۷۱ هـ هیأت وزیران در خصوص تقسیمات کشوری بخش مرکزی شهرستان خاش، تصمیم اداری خاص قلمداد می‌شوند.

مفاد بند ۱ ماده ۱۰ و بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که قائل به تمییز میان «تصمیمات و اقدامات» و «مقررات و نظامات» شده است، نیز نظر بالا را تأیید می‌کند. در حقوق اداری، تصمیمات اداری را ناظر بر «اعمال یکجانبه اداری خاص» دانسته‌اند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۴۳۱) و در تعریف تصمیم اداری گفته شده که «نظریه کتبی مراجع و مقامات صلاحیت‌دار است که به‌منظور اثبات یا نفی موضوع، یا حق مشخصی اعلام می‌شود و یا دستور کتبی مقامات رسمی است که در مورد انجام یا خودداری از انجام امر معین و یا لزوم رعایت شرایط و ضوابط و ترتیبات مخصوص به تحقق یا اجرای امری صادر می‌گردد و به صور گوناگون، ایجاد رابطه حق و تکلیف می‌کند» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۴۵). به‌نظر می‌رسد که خاص و موردی بودن تصمیم اداری، وجه افتراق آن از مقرره اداری به‌شمار می‌آید و بر این اساس، در دکتترین حقوق اداری نیز قائل به این شده‌اند که «اگر تصویب‌نامه ناظر بر اشخاص و یا موارد خاص باشد باید آن را به‌عنوان تصمیمات موردی و خاص محسوب نمود» (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۲۹).

مشابه این تقسیم‌بندی در نظام‌های حقوقی دیگر نیز پذیرفته شده است. در حقوق ایالات متحده، در یک تقسیم‌بندی، اعمال اداری به شبه‌قضایی^۴ و شبه‌تقنینی^۵ تقسیم می‌شوند. «اگر تصمیمات بر اشخاص و موقعیت‌های بدون نام و نامشخص دلالت کند»، عملی شبه‌تقنینی است و «اگر ناظر بر نام یا موقعیت مشخص و خاصی باشد، عمل شبه‌قضایی قلمداد می‌شود»

(keefe, 1939: 305). اگرچه حقوق اداری ایران عیناً از این تقسیم‌بندی پیروی نمی‌کند، عمل شبه‌تقنینی که وضع مقررات اداری را در برمی‌گیرد، از ویژگی کلی و عمومی برخوردار است. در حقوق اروپای قاره‌ای نیز بین اعمال اداری فردی و عام^۶ تفاوت وجود دارد؛ تمایزی که بر محتوا و ماهیت عمل و اینکه چه تعداد افرادی به موجب آن تحت تأثیر قرار می‌گیرند، استوار است (Sigma, 2009: 5). با این توضیحات به نظر می‌رسد، «مقررات اداری» به‌عنوان دسته‌ای از قواعد حقوقی، ویژگی کلیت و عمومیت را مانند قانون در ذات خود دارند؛ البته مقررات اداری از سایر خصلت‌های قواعد حقوقی مانند الزام‌آور بودن و معطوف به آینده بودن نیز پیروی می‌کنند.

۲-۲. الزام‌آور بودن مقررات اداری

مقررات اداری به دلیل قابلیت کاربست عمومی و اینکه اصولاً برای اجرا و تکمیل قوانین و انجام وظایف اداری وضع می‌شوند، مانند قانون از خصلت الزام‌آور بودن برخوردارند. بار الزام مقررات اداری، متکی بر قانون اساسی و در موارد وضع مقررات اجرایی قوانین، پشتوانه الزام آن، علاوه بر قانون اساسی، قانون عادی است. برای تأمین اهداف مقررات اداری، اجرای آن باید مانند دیگر قواعد حقوقی الزامی باشد و تضمین شود. به نظر می‌رسد در رویکرد سنتی حقوق اداری، تضمین اجرای مقررات اداری، مبتنی بر سلسله‌مراتب اداری و اقتدار اجرایی دولت است. در تبیین خصلت الزام‌آور بودن مقررات اداری باید توجه داشت، اعلام‌هایی که همراه با هیچ تکلیفی نیستند، قاعده حقوقی (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۵۴) و به همین ترتیب، مقررات اداری به‌شمار نمی‌روند.

در حقوق ایالات متحده نیز «قواعد اعلامی»^۷ در زمره مقررات اداری قرار نمی‌گیرند؛ علاوه بر این، «یک بخشنامه که مدیریت داخلی یک اداره را در برمی‌گیرد و حقوق و رویه‌های خصوصی در دسترس عموم را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد» و «راهنمای داخلی برای رویه‌ها و سیاست‌های یک نهاد و ضوابط حسابرسی که صرفاً برای آموزش و راهنمایی کارمندان استفاده می‌شود» و «نظر مشورتی یک نهاد اداری که قابلیت کاربست عمومی ندارد»، مقررات واجد الزام محسوب نمی‌شود و برای تطبیق وضعیت یک شهروند با قانون به‌کار نمی‌رود (Masto: 2014: 3).

با این توصیف، دسته‌ای از اعمال اداری جنبه عام دارند، اما از ویژگی الزام‌آور بودن برخوردار نیستند. به‌طور کلی می‌توان این دسته اعمال دولت را «اقدامات مشورتی» (توصیه‌ای) نامگذاری کرد. این فعالیت‌ها جنبه هدایت، راهنمایی و مشاوره دارند و فاقد صبغه تکلیفی و اجباری‌اند. این اقدامات برای توسعه مشارکت عمومی در اداره امور عمومی، افزایش آگاهی و آموزش عمومی یا هدایت سازمان‌های اداری صورت می‌پذیرد. برای مثال، وزارت ارتباطات و فناوری

اطلاعات توصیه‌نامه‌هایی را با عنوان «ایمن‌سازی ساختارها و سامانه‌های فناوری اطلاعات» تدوین و ابلاغ کرده است که جنبه ارشادی و راهنمایی دارد^۸؛ یا در نمونه دیگر، به موجب بخشنامه شماره ۱۰۰/۸۷۰۰۳ مورخ ۱۳۸۸/۹/۱۶، معاون [سابق] برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری به استناد آیین‌نامه استانداردهای اجرایی طرح‌های عمرانی، «راهنمای تعیین دامنه مناسب‌ترین قیمت پیشنهادی» را به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ کرد که به‌صورت راهنما و غیرالزامی تهیه شده است. همچنین بخش زیادی از محتوای مباحث «مقررات ملی ساختمان» که به استناد ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان به تصویب وزارت راه و شهرسازی و هیأت وزیران رسیده، با استفاده از عبارت «توصیه می‌شود» فاقد جنبه الزامی و تکلیفی برای سازندگان و مالکان است.

۳. مفهوم‌شناسی «مقررات و نظامات اداری» در رویه هیأت عمومی دیوان

در بخش پیشین به مفهوم‌شناسی مقررات اداری در دکترین و نظریه حقوق اداری پرداخته شد و اشاراتی نیز به دیگر نظام‌های حقوقی، از جمله ایالات متحده صورت گرفت؛ اما در این بخش، مقررات و نظامات اداری در رویه دیوان عدالت اداری، مفهوم‌شناسی شده و قلمرو و ویژگی‌های آن تبیین و تحلیل خواهد شد. در مطالب پیشین از ویژگی‌های عمده مقررات اداری، بالأخص در تطبیق با ویژگی‌های قواعد حقوقی گفته شد؛ اما به دلیل کمبود منابع نظری در این مورد، بسیاری از ویژگی‌ها و محدودیت‌ها بر مقررات اداری در رویه دیوان عدالت اداری یافت می‌شود که در مفهوم‌شناسی نظری ملاحظه نشده است.

۳-۱. کلی بودن و عمومیت داشتن

ویژگی مهمی که مقررات و نظامات اداری موضوع صلاحیت هیأت عمومی دیوان را از تصمیمات و اقدامات اداری موضوع بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری متمایز می‌سازد، عام و کلی بودن مقررات اداری موضوع درخواست ابطال از هیأت عمومی دیوان است. در این باره به‌طور مثال می‌توان به دادنامه شماره ۱۳۱۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ هیأت عمومی دیوان اشاره داشت که در آن، تصمیم متخذه در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۵/۱۶ شورای اسلامی شهر نظرآباد مشعر بر اینکه «احتراماً، عطف به نامه شماره ۲۱/۱۳۶۸۲-۱۳۸۲/۵/۱۴ در خصوص توافقنامه آقای حسین فلاحی‌نژاد با شهرداری پس از طرح در جلسه رسمی مورخ ۱۳۸۲/۵/۱۶ شورای اسلامی با نظر اکثریت آراء مقرر گردید برابر ضوابط و مقررات مالی و رعایت مسائل فنی و شهرسازی اقدام گردد». با این واکنش از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مواجه شد که چون این تصمیم، «از جمله آیین‌نامه‌ها و

نظامات و مقررات عام‌الشمول نیست و در خصوص توافقنامه آقای حسین فلاحی نژاد اتخاذ تصمیم شده است، بنابراین خواسته قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نشد و پرونده جهت رسیدگی به شعبه دیوان ارجاع می‌شود». بنابراین، از این رأی هیأت عمومی افاده می‌شود که صرف تصویب شورای اسلامی شهر و اطلاق مصوبه به آن، خصلت عمومیت و کلیت به آن نمی‌بخشد و در نتیجه جزو مقررات اداری قابل ابطال در هیأت عمومی قلمداد نمی‌شود.

در نمونه‌ای دیگر از رویه هیأت عمومی دیوان می‌توان به این دادنامه‌ها اشاره داشت: دادنامه شماره ۸۱۸ مورخ ۱۳۹۶/۸/۲۳ به خواسته ابطال نامه شماره ۹۵/۱۸۵۴۲-۹۵/۱۰/۲۰-۱۳۹۵/۱۰/۲۰ شهرداری منطقه ۲ اراک که طی آن، هیأت با توجه به اینکه نامه مورد شکایت «در ارتباط با ملک شاکی و تشریفات طی شده تا اخذ سند صادر شده»؛ دادنامه شماره ۶۱ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۸ به خواسته ابطال مصوبه شماره ۵۱-۱۳۸۹/۲/۲۵ اداره کل مسکن و شهرسازی استان هرمزگان که در آن، هیأت با این توضیح که «در این مصوبه نسبت به واگذاری زمین به شرکت خانه سبز عمران اتخاذ تصمیم شده»؛ دادنامه شماره ۶۱۶ مورخ ۱۳۹۶/۶/۲۸ که طی آن، هیأت عمومی دیوان، با این استدلال که «... نظر به اینکه بند الف یکصد و شصت و یکمین جلسه کمیسیون انجمن‌های علمی گروه پزشکی مورخ ۱۳۹۴/۹/۸ متضمن تأیید مصوبه مورخ ۱۳۹۳/۹/۱۳ مجمع عمومی عادی به‌طور فوق‌العاده در خصوص عزل بازرس انجمن علمی دندانپزشکی ایران» بوده و دادنامه شماره ۸۸ مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۲ که طی آن، هیأت با این توضیح که «نامه‌های مورد اعتراض در خصوص محاسبه حقوق بازنشستگی افراد خاصی صادر شده است»، آن‌ها را خارج از عنوان قاعده عام‌الشمول و در نتیجه، خارج از عنوان مقررات و نظامات اداری موضوع صلاحیت خود دانسته است.

هیأت عمومی دیوان، علاوه بر موارد مذکور، در دادنامه شماره ۱۴۰۹ مورخ ۱۳۹۷/۶/۲۰، مصوبه مورد شکایت که «در آن صرفاً نسبت به پرداخت وجه از سوی شرکت زغال سنگ مینودشت بابت تردد خودروهای سنگین شرکت مذکور از درون شهر اتخاذ تصمیم شده» بود؛ در دادنامه شماره ۶۳ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۸، صورت‌جلسه مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۹ شورای اسلامی شیرین سو «متضمن اتخاذ تصمیم در خصوص پذیرش مشروط استعفای یکی از اعضای شورای اسلامی»؛ در دادنامه شماره ۸۹ مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۲، بند ۷ مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۷ هیأت رئیسه دانشگاه علوم پزشکی شیراز [راجع به] وضعیت دانشجویی شاکی و نحوه پرداخت شهریه معوقه وی؛ در دادنامه شماره ۵۱۰ مورخ ۱۳۹۵/۷/۴، رأی مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراهای اسلامی، ناظر بر نقض رأی مورخ ۱۳۹۴/۱/۲۲

هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراهای اسلامی استان زنجان مبنی بر سلب عضویت دائم یکی از اعضای شورای اسلامی شهر زنجان؛ در دادنامه شماره ۴۱۳ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۶، «مصوبه مورخ ۱۳۹۴/۹/۱۰ شورای اسلامی شهر بهارستان در خصوص موافقت با استعفای دو نفر از اعضای شورای مذکور»؛ در بند «ب» دادنامه شماره ۳۵۱ مورخ ۱۳۹۴/۳/۲۵، «نامه شماره ۱۸۵۸/ص/۸۹-۱۳۸۹/۲/۱۱ مدیریت شعب منطقه ۳ بانک ملت در ارتباط با اعلام بدهی معوق شرکت لوله و پروفیل تجهیزات سدید جهت اطلاع بانک‌های مذکور در صدر نامه» را به جهت این‌که ناظر بر شخص یا مورد خاصی بوده و متضمن یک قاعده کلی و عام‌الشمول نیست، از مصادیق مقررات و نظامات موضوع صلاحیت خود به موجب بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان خارج دانسته و قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی ندانسته است.

با توجه به رویه هیأت عمومی دیوان، این هیأت، در مواردی هم که تصمیم اداری ناظر بر موضوعی است که هرچند واحد است، لکن افاده افراد متعددی در ذیل آن می‌نماید، قائل به عدم تلقی آن به‌عنوان مقرر اداری موضوع صلاحیت هیأت عمومی دیوان شده است. به‌طور مثال، در دادنامه شماره ۳۲۷ مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۳، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بخشنامه شماره ۷-۹۴-۲۰۰ مورخ ۱۳۹۴/۱/۲۹ سازمان امور مالیاتی را که در خصوص بانک آینده صادر شده بود، با این توضیح که «متضمن وضع قاعده آمره عام‌الشمول نیست»، قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نداده است. همچنین در دادنامه شماره ۱۰۲ مورخ ۱۳۹۸/۲/۳ هیأت مزبور اشعار داشت که «... نظر به اینکه نامه مورد شکایت مبنی بر تعویق و عدم برگزاری انتخابات انجمن دندان‌پزشکان عمومی متضمن وضع قاعده آمره الزام‌آور کلی و عام‌الشمول نبوده و ناظر به یک انجمن خاص است، بنابراین از مصادیق بند ۱ ماده ۱۲ قانون یادشده تشخیص نمی‌شود...». در دادنامه شماره ۱۲۰۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۲ نیز این هیأت با این توضیح که «بند ۵ مصوبه جلسه شماره ۱۲-۱۳۹۳/۱۱/۵ شورای فنی استان کرمانشاه متضمن وضع قاعده آمره کلی نبوده و ناظر بر یک شرکت خاص است»، آن را قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نداده است.

البته باید خاطر نشان کرد که هیأت عمومی دیوان پس از تصویب قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، با توجه به عبارت «تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور»، در مواردی قائل به صلاحیت خود نسبت به تصمیمات و اقدامات موردی با اثر نوعی و کلی شده بود

(مولایی، ۱۳۹۲: ۴۵۴) و بر همین اساس در دادنامه شماره ۷۷۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵ به ابطال ابلاغ انتصاب آقای مرتضوی به عنوان مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی پرداخت که البته همچنان که در مقدمه نیز اشاره شد، مفاد بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، دیگر چنین برداشتی را منتفی ساخته است (فلاحزاده و نجابت‌خواه، ۱۳۹۳: ۱۳۶).

۳-۲. الزام آور بودن

با توجه به رویه هیأت عمومی دیوان، یکی از اساسی‌ترین معیارها برای تشخیص یک قاعده حقوقی موضوع صلاحیت هیأت مزبور، آمره و الزام آور بودن آن است. هیأت عمومی دیوان در آرای خود، تفسیرهایی را در مورد ویژگی الزام آور بودن مقررات اداری ارائه کرده است که محدودیت‌ها و استثنائات الزامی بودن مقررات را تبیین می‌کند. مصادیق مقررات اداری را که فاقد خصلت الزامی‌اند و طبق رویه دیوان در زمره مقررات اداری نمی‌گنجد، در موارد زیر می‌توان برشمرد:

۳-۲-۱. متضمن پیشنهاد باشد

اگر آنچه مورد شکایت قرار می‌گیرد، صرفاً متضمن یک پیشنهاد غیرالزام آور باشد، نمی‌تواند موضوع رسیدگی و ابطال در هیأت عمومی دیوان قرار گیرد. همچنان که در دادنامه شماره ۱۴۱۰ مورخ ۱۳۹۷/۶/۲۰، هیأت عمومی دیوان اشعار داشته که «نامه شماره ۲۱۲۱۹-۹-۹۵-۱۳۹۵/۹/۱۷ رئیس مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی به مدیرعامل شرکت ملی گاز، متضمن پیشنهادی است مبنی بر اینکه دستگاه‌های قطع کن جریان گاز علاوه بر داشتن استاندارد، گواهی‌نامه فنی مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی را داشته باشد و ارائه پیشنهاد از مصادیق مقررات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ محسوب نمی‌شود» و یا در دادنامه شماره ۱۲۹۳ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۲ به خواسته ابطال بند «د» مصوبه شماره ۱۸۴۸۸-۸/۲/۱۳۹۵ هیأت واگذاری مستقر در وزارت امور اقتصاد و دارایی، هیأت عمومی دیوان اظهار داشته است: «مصوبه مورد شکایت در حد پیشنهاد بوده و در آن الزامی به واگذاری نشده است چون واگذاری در صورتی تحقق پیدا می‌کند که پیشنهاد مذکور در جلسه شورای عالی سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی مطرح و تصویب شود. نظر به اینکه مراحل قانونی مذکور طی نشده است بنابراین مصوبه متضمن وضع قاعده آمره و لازم‌الاجرا نبوده و در نتیجه از مصادیق مقررات مذکور در ماده ۱۲ قانون

تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نشد.

همچنین هیأت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۱۱۳۸ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۰ به خواسته ابطال تصمیم ۱۳۹۵/۱۰/۲۶ اداره کل محیط زیست استان تهران بیان داشته است که «... نظر به اینکه نامه مورد شکایت متضمن وضع قاعده آمره عام‌الشمول نیست و صرفاً بیانگر نظر پیشنهادی مدیرکل حفاظت محیط زیست استان تهران است، بنابراین قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نشد». به موجب دادنامه شماره ۷۵۰ مورخ ۸۵/۱۱/۸، «نظر به اینکه مجرد پیشنهاد مقررات توسط وزارت کشور به منظور تصویب آن در هیأت دولت فی نفسه متضمن وضع قاعده آمره‌ای نیست و پیشنهاد علی‌الاصول از مصادیق مقررات محسوب نمی‌شود، بنابراین اعتراض نسبت به پیشنهاد شماره ۴۵۹۲/۱/۳/۳۴ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۰ وزارت کشور قابل رسیدگی و امعان نظر در هیأت عمومی دیوان» تشخیص داده شده و مشابه این رأی، در دادنامه شماره ۵۱۴ مورخ ۸۶/۷/۸ با خواسته «ابطال پیشنهاد شماره ۴۵۹۲/۱/۳/۳۴ مورخ ۷۷/۳/۳۱ وزارت کشور»: «نظر به اینکه متن پیشنهادی مراجع ذیصلاح که به منظور تصویب آن به هیأت وزیران یا سایر مراجع صلاحیت‌دار قانونی تسلیم می‌شود، فی نفسه واجد آثار اجرایی نیست و قبل از تصویب، اطلاق مقررات و مصوبات دولتی به آن محمل قانونی ندارد، بنابراین پیشنهاد وزارت کشور به هیأت وزیران جهت تصویب از مقوله مقررات دولتی محسوب نشده و اعتراض نسبت به آن قابل رسیدگی و امعان نظر در هیأت عمومی دیوان دانسته نشده است».

۳-۲-۲. جنبه مشورتی و ارشادی داشته باشد

«اظهار نظر مشورتی»، «منحصراً به منظور ارائه طریق ابراز می‌شود و تبعیت از آن الزامی نیست و حتی تمسک به اظهار نظر مشورتی و اتخاذ تصمیم یا انجام اقداماتی براساس آن موجب اوصاف قاعده الزام‌آور برای نظر مشورتی نمی‌باشد» (دادنامه شماره ۳۲۱ مورخ ۸۶/۵/۷ هیأت عمومی دیوان). از این رو در این حالت نیز طبق آرای هیأت عمومی دیوان، مقرر اداری شکل نمی‌گیرد. این حکم در دادنامه شماره ۱۶۸۷ مورخ ۱۳۹۷/۸/۱ که در آن، «نامه مورد شکایت صرفاً متضمن اعلام بند ۱ صورت‌جلسه مورخ ۱۳۹۵/۳/۳۰ مدیریت سیل و مخاطرات رودخانه خطاب به مقام قضایی جهت موافقت با پیشنهاد و صدور دستور» بوده؛ در دادنامه شماره ۱۷۹ مورخ ۸۶/۳/۲۰ که در آن، با توجه به لایحه جوابیه دفتر حقوقی سازمان ثبت اسناد و املاک، «کد شماره ۴۸۵ مجموع بخشنامه‌های ثبتی که مورد اعتراض قرار گرفته در واقع درج نظریه

مشورتی اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه» تلقی شده و «فی نفسه متضمن وضع قاعده آمره الزام‌آوری» دانسته نشده است؛ دادنامه شماره ۱۲۹ مورخ ۸۲/۳/۲۵ که در آن، به نظر هیأت عمومی دیوان، «مفاد نامه شماره ۴۴۴۹ مورخ ۱۳۸۰/۸/۶ اداره کل حقوقی سازمان تعزیرات حکومتی متضمن اظهار نظر مشورتی در پاسخ استعلام اداره کل تعزیرات حکومتی استان هرمزگان و فاقد اعتبار اجرایی ... [بوده] و تبعیت از آن الزامی» نبوده؛ دادنامه شماره ۲۸۳ مورخ ۸۶/۴/۳۱ که در آن، «اظهار نظر شماره ۹۱-۹۲۸۵ مورخ ۸۱/۶/۲۶ دفتر حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی با توجه به پاسخ آن دفتر جنبه مشورتی داشته و متضمن وضع قاعده آمره الزام‌آوری» نبوده، مورد اشاره قرار گرفته است.

علاوه بر موارد بالا، ممکن است مصوبه‌ای جنبه ارشادی و اخباری داشته باشد. طبق دادنامه شماره ۸۲۷ مورخ ۱۳۹۶/۸/۳۰، در حالی که قاعده حقوقی متضمن قاعده الزام‌آوری نباشد و صرفاً جنبه اخباری یا ارشادی داشته باشد، نیز نمی‌تواند موضوع صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار گیرد. به طور مثال، هیأت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۱۸۱۳، ۱۸۱۴ و ۱۸۱۵ مورخ ۱۳۹۷/۹/۱۳، با این توضیح که «مفاد نامه شماره ۵۳۰۱۱/۸۲۰/۹۳۲ - ۱۳۹۵/۳/۲۱ مدیرکل اشتغال و کارآفرینی بنیاد شهید و امور ایثارگران حاوی مقرر الزام‌آوری نیست و فقط جنبه اخباری دارد و در آن رویه کمیسیون ماده ۱۶ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی را بازگو کرده است»؛ در دادنامه شماره ۳۸۳ مورخ ۱۳۹۶/۴/۲۷ به خواسته ابطال بخشنامه شماره ۲۲۰/۸۲۰/۱۲۸۴۲ - ۱۳۹۳/۷/۶ مدیرکل بنیاد شهید و امور ایثارگران استان مازندران، با این توضیح که «بخشنامه مورد شکایت متضمن وضع قاعده آمره مستقلی نیست و در آن صرفاً به عملیات اجرایی بیمه تکمیلی از طریق بنیاد شهید و امور ایثارگران اشاره شده است»؛ در دادنامه شماره ۷۲۵ مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۳، با این توضیح که «بخشنامه رئیس کل دادگستری استان فارس واجد قاعده الزام‌آور نیست و صرفاً جنبه ارشادی و توصیه‌ای دارد»؛ و در دادنامه شماره ۱۳۲۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ به خواسته ابطال اطلاعیه سازمان امور مالیاتی مبنی بر افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده و کالا و خدمات عمومی در سال ۱۳۹۳ به میزان ۹ درصد، با این توضیح که «شاکتی تقاضای ابطال مصاحبه منتشر شده از سوی معاون مالیات بر ارزش افزوده سازمان امور مالیاتی را تقاضا کرده است و مصاحبه مورد شکایت از جمله آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود»، مصوبات مورد شکایت را خارج از عنوان مقررات و نظامات موضوع صلاحیت خود دانسته است. همچنین در دادنامه شماره ۶۸۸ مورخ

۱۳۹۶/۷/۲۵ به خواسته ابطال مصوبه سازمان تعزیرات حکومتی مبنی بر عدم پذیرش وکلای غیر دادگستری در سازمان تعزیرات حکومتی، هیأت عمومی دیوان با دریافت این توضیح از سازمان مورد شکایت که «موارد ادعاشده مصوبه نبوده بلکه اطلاعاتی است کلی و انتشار داده شده در سایت سازمان (در سنوات گذشته) که صرفاً جهت آشنایی کاربران اینترنتی با شرح وظایف دفتر رسیدگی به شکایات سازمان تعزیرات حکومتی در سایت قرار گرفته و از زمان نگارش تا به امروز حک و اصلاح نگردیده‌اند. بنا به مراتب ... مطالب حاضر مصوبه، بخشنامه یا ... نبوده و هیچ حق و تکلیفی برای دفاتر ستادی و ادارات کل اجرایی در اجرا ایجاد نمی‌نماید»، چنین حکم داد که: «نظر به اینکه مورد شکایت شاکی واجد اوصاف آیین‌نامه و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیست، بنابراین قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نشد».

۳-۲-۳. شامل اعلام نظر کارشناسی باشد

حالت دیگری از مصوبه غیرالزام‌آور که با توجه به رویه هیأت عمومی دیوان نمی‌تواند جزو مقررات و نظامات موضوع صلاحیت این هیأت قرار گیرد، حالتی است که مقام اداری صرفاً در پاسخ به مقام یا مرجع دیگری مبادرت به اعلام نظر کارشناسی خود می‌کند. به‌طور مثال، در دادنامه شماره ۸۶۶ مورخ ۱۳۹۶/۹/۷ به خواسته ابطال نامه شماره ۲۶۲۵۱/۲۱۸۴۸ معاون امور حقوقی رئیس‌جمهور، هیأت عمومی دیوان اظهار داشت: «نظر به اینکه نامه مورد شکایت متضمن قاعده الزام‌آور نیست و در پاسخ به استعلام به‌عمل آمده نظریه حقوقی مقام صادرکننده نامه اعلام شده است، بنابراین قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نشد». همچنین در دادنامه شماره ۸۱۷ مورخ ۱۳۹۶/۸/۲۳ به خواسته ابطال نامه شماره ۱۳۹۴/۱۲/۵-۲۸۸۰۱/۱۶۰۴۵۴ معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، این هیأت اظهار داشت: «... با عنایت به اینکه نامه مورد شکایت در مقام پاسخ به نامه مدیرعامل شرکت آتیه‌سازان حافظ صادر شده و نامه مذکور متضمن وضع قاعده الزام‌آور نیست، بنابراین قابل طرح و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نشد».

۳-۲-۴. اجرای آن منوط به توافق و تراضی باشد

حالت دیگری از قواعد حقوقی غیرالزام‌آوری که نمی‌تواند به‌عنوان مقررات و نظامات اداری از سوی هیأت عمومی دیوان مورد رسیدگی و امعان نظر قرار گیرد، در موردی است که ضوابط و قواعد وضع شده به‌خودی‌خود لازم‌الاجرا نبوده و اعمال آن‌ها منوط به تراضی و توافق با اشخاص باشد. در این باره، هیأت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۱۶۸۸ و ۱۶۸۹

مورخ ۱۳۹۷/۸/۱ اشعار داشته است: «... نظر به اینکه بند ۵-۲ صورت جلسه شماره ۳۸۵ کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری تحت عنوان «ضوابط و مقررات نحوه توافق در مورد اراضی بایر محدوده گردشگری کوهسار درون شهری» متضمن وضع قاعده آمره لازم‌الاجرا نیست و شرایط و ضوابط مندرج در بند یادشده در صورت توافق با مالک قابل عمل می‌باشد در نتیجه تقاضای ابطال آن قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نشد».

۲-۵. متضمن ابلاغ یا اعلام مصوبه دیگری باشد

با توجه به رویه هیأت عمومی دیوان، قاعده حقوقی موضوع صلاحیت این هیأت، علاوه بر آنکه باید آمره و الزام‌آور باشد، باید قاعده حقوقی آمره مستقل و جدیدی باشد و نه آنکه متضمن ابلاغ یا اعلام مصوبه دیگری باشد. به طور مثال، در بند «الف» دادنامه شماره ۳۵۱ مورخ ۱۳۹۴/۳/۲۵ هیأت عمومی دیوان، این هیأت اظهار داشته است: «نظر به اینکه بخشنامه شماره ۸۸/۱۷۵۲۰۸-۱۳۸۸/۸/۱۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مستقلاً متضمن وضع قاعده آمره الزام‌آوری نیست و در آن تصویر تصویب‌نامه شماره ۱۵۳۹۶۵/ت/۱۴۹۸هـ-۱۳۸۸/۸/۳ هیأت وزیران جهت اجرا توسط مدیران عامل کلیه بانک‌های دولتی و غیردولتی، شرکت دولتی، پست بانک و مؤسسات اعتباری توسعه و شهر ارسال شده است، بنابراین قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نشد». همچنین در دادنامه شماره ۹۶۲ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۸، هیأت عمومی دیوان درخواست ابطال بخشنامه شماره ۲۱۱/۳۸۶۷/۱۸۳۰۹-۱۳۸۴/۱۰/۱۷ سازمان امور مالیاتی، که «در آن تصویر تصویب‌نامه هیأت وزیران جهت اطلاع و اقدام لازم ارسال شده» بود؛ در دادنامه شماره ۸۹۶ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۴ درخواست ابطال بخشنامه شماره ۹۵/۳۷۲۴۳۸-۱۳۹۵/۱۱/۲۱ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که «تصویر تصویب‌نامه شماره ۱۳۵۵۷۹/ت/۵۳۴۸۸هـ-۱۳۹۵/۱۱/۳ هیأت وزیران و همچنین دستورالعمل اجرایی ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳۵ و ردیف ۱ جدول شماره ۳ تبصره ۳۶ قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور جهت اقدام ارسال شده» بود؛ در بند «الف» دادنامه شماره ۱۹۹۸ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۹، «بخشنامه مورد شکایت به شماره ۱۱۵/۹۵/۱۶۳۴۰-۱۳۹۵/۱۱/۳ که مفاداً ابلاغ نامه شماره ۹۶۳۶۱۵-۱۳۹۵/۱۰/۲۰ مدیرکل امور اجتماعی و فرهنگی و دبیر ستاد فرهنگی، اجتماعی مدیریت و ساماندهی آسیب‌های اجتماعی استانداری مرکزی بوده»، مقررات اداری قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان تشخیص نشده است.

هیأت عمومی دیوان در رویه خود، در جایی که مصوبه‌ای پیشتر به موجب رأی این هیأت ابطال شده بود و بخشنامه مورد شکایت صرفاً در مقام ابلاغ آن صادر شده بود، طی دادنامه

شماره ۹۴۶ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۹ اظهار داشت: «با توجه به اینکه به موجب بخشنامه شماره ۱۳۹۴/۶/۱۱-د/۵۰۰/۱۷۲۶ معاون آموزشی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دبیر شورای آموزش پزشکی و تخصصی، موافقت ۱۳۹۴/۶/۱۱ وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با پیشنهاد شماره ۱۳۹۴/۶/۱۰-د/۵۰۰/۱۶۸۷ معاون آموزشی و دبیر شورای آموزش پزشکی و تخصصی، به دانشگاه‌ها و دانشکده‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی سراسر کشور ابلاغ شده است و موافقت ۱۳۹۴/۶/۱۱ وزیر بهداشت با مفاد نامه شماره ۱۳۹۴/۶/۱۰-د/۵۰۰/۱۶۸۷ دبیر شورای آموزش پزشکی و تخصصی، پیش از این در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب رأی شماره ۱۶۸ الی ۱۷۳-۱۳۹۶/۳/۲ ابطال شده است، بنابراین بخشنامه شماره ۱۳۹۴/۶/۱۱-د/۵۰۰/۱۷۲۶ چون فقط در مقام اعلام مفاد موافقت‌نامه وزیر بهداشت است و مستقلاً واجد قاعده آمره مستقل نیست و موضوع موافقت وزیر بهداشت نیز منتفی شده است، بنابراین به لحاظ انتفای موضوع و بلااثر شدن بخشنامه ۱۳۹۴/۶/۱۱-د/۵۰۰/۱۷۲۶ موضوع قابل طرح و بررسی و امعان نظر در هیأت عمومی تشخیص نشد».

نتیجه‌گیری

اصل ۱۳۸ قانون اساسی، «مقررات اداری» را بدون اشاره صریح به این عنوان و بدون ارائه تعریفی خاص از آن، در قالب مصادیق تصویب‌نامه، آیین‌نامه‌های اجرایی، آیین‌نامه‌های مستقل و بخشنامه‌ها شناسایی کرده است. مقررات اداری در هر یک از انواع آن، صرف‌نظر از تصویب‌نامه که وضعیتی دوگانه دارد، قابل کاربست عمومی است و در ایجاد و تحصیل حق و تکلیف تأثیرگذار است. همه اقسام مقررات اداری از ویژگی عام و الزام‌آور بودن برخوردارند و قاعده حقوقی ایجاد می‌کنند. در نتیجه، مقررات اداری به‌عنوان دسته‌ای از قواعد حقوقی از خصیلت‌ها و ویژگی‌های آن پیروی می‌کند. اگرچه ادبیات حقوق اداری ایران، در مورد ویژگی‌های مقررات اداری و تطبیق آن با مفهوم قاعده حقوقی منابع اندکی دارد، اما همان‌طور که نشان داده شد، در ادبیات حقوق اداری سایر کشورها از جمله ایالات متحده، به‌عنوان قاعده حقوقی شناسایی شده است.

مقررات اداری، کلی و عمومی است؛ یعنی دارای خصیلت غیرشخصی و غیرفردی است و جنبه چندگانه و عام دارد. در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز این نظر پذیرفته شده و در مواردی که مصوبات یا ابلاغیه‌های اداری، «مقررات عام‌الشمول» به‌شمار نیایند، مقررات اداری محسوب نشده و از صلاحیت هیأت عمومی خارج تشخیص داده می‌شوند. همچنین یکی از اساسی‌ترین ویژگی‌های مقررات اداری، جنبه الزامی بودن آن است. در رویه هیأت

عمومی، در صورتی که مصوبات متضمن پیشنهاد باشد، یا جنبه مشورتی یا ارشادی داشته باشد یا شامل اعلام نظر کارشناسی یا متضمن ابلاغ مصوبه دیگری باشد، فاقد جنبه الزام آور قلمداد شده و خارج از صلاحیت هیأت عمومی تشخیص داده می شود.

یادداشت ها

۱. تعریف مقررات اداری در ایالت نوادا ایالات متحده؛ ببینید:

Administrative rule making, a procedural guide, Catherine Cortez Masto, Attorney General Capitol Complex a Carson City, Nevada, 2014, p3

2. Administrative Rule making

۳. برای ملاحظه اوصاف قاعده حقوقی ر.ک: کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۵۴-۵۹.

4. Quasi-judicial

5. Quasi-legislative

6. Individual and General Acts

7. Declaratory Rulings

۸. توصیه نامه مذکور در نشانی زیر در دسترس است:

<http://it.ostan-sm.ir/dorsapax/userfiles/file/3519.pdf>

منابع

الف: فارسی

۱. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش (۱۳۹۱)، حقوق اداری (۱)، تهران: میزان.
۲. سنجابی، کریم (۱۳۹۶)، حقوق اداری ایران، تصحیح و تحشیه: علی‌اکبر گرجی ازندریانی، تهران: خرسندی، چ اول.
۳. صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار، چ اول.
۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۱)، حقوق اداری، تهران: سمت، چ هشتم.
۵. عباسی، بیژن (۱۳۸۹)، حقوق اداری، تهران: دادگستر، چ اول.
۶. عباسی، بیژن (۱۳۹۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، چ اول.
۷. غمامی، سید محمدمهدی (۱۳۹۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چ اول.
۸. فلاح‌زاده، علی‌محمد؛ نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۹۳)، نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب‌های اداری، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، ش ۶۶، صص ۱۲۵-۱۴۴.
۹. فلاح‌زاده، علی‌محمد و همکاران (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجرا (تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چ اول.
۱۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۹)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۱. مولایی، غلامرضا (۱۳۹۲)، «حدود صلاحیت و جهات رسیدگی به ابطال مصوبات در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، اندیشه‌های حقوق اداری (مجموعه مقالات)، تهران: مجد، چ اول.
۱۲. مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، چ اول.
۱۳. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ هفتم، ج ۲.

ب: لاتین

1.F.Fuchs, Ralf (1938), **Procedures in administrative rule making**, Harvard Law Review, Articles by Maurer Faculty.

-
- 2.J.Keefe, Eugene (1939), “Administrative rule making and the courts”, **Fordham law review**, vol. 8, Issue 3.
 - 3.Lunenburg, William D, (1991), **Retroactivity and Administrative Rulemaking**, Duke Law Journal.
 - 4.Masto, Catherine Cortez (2014), **Administrative rule making, a procedural guide**, Attorney General Capitol Complex a Carson City, Nevada.
 - 5.Sigma, Wolfgang Rusch (2009), **Administrative procedures in EU member states**, Conference on public administration reform and European integration.