

تأملی بر برخی از بایسته‌های تصمیم‌گیری اداری شخصی در پرتو آرای شعب دیوان عدالت اداری

محمدجواد رضایی زاده^{۱*}، ابوالفضل درویشوند^{۲**}

۱. دانشیار دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پدیرش: ۱۳۹۳/۴/۲۰

دریافت: ۱۳۹۲/۱۲/۱۵

چکیده

با توجه به اصل حاکمیت قانون، مراجع اداری مکلف‌اند در چارچوب قوانین و مقررات تصمیم‌گیری کنند. در قوانین و مقررات برای تصمیم‌گیری مراجع اداری بایسته‌هایی در نظر گرفته شده است که رعایت نکردن آنها، موجب نقض این تصمیمات خواهد شد. در نظام حقوقی ایران، دیوان عدالت اداری مرجع قضایی نظارت بر رعایت بایسته‌های مذکور توسط مراجع اداری است و نظارت قضایی بر تصمیمات اداری شخصی، در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار دارد. این مقاله در پی پاسخ به این پرسش است که شعب دیوان عدالت اداری چه بایسته‌هایی را برای تصمیم‌گیری اداری شخصی ضروری دانسته‌اند. همچنین سعی شده است با بررسی توصیفی-تحلیلی آرای شعب دیوان عدالت اداری، به این پرسش پاسخ داده شده و بایسته‌هایی که شعب دیوان، در تصمیم‌گیری‌های مراجع اداری، ضروری دانسته‌اند، استخراج شود. شعب دیوان عدالت اداری در راستای انجام وظیفه‌ی مذکور، در آرای صادره‌ی خود، بایسته‌هایی را که مرجع اداری ملزم به رعایت آنها در تصمیمات خود است، از جمله قانونی بودن، برابری و عدم تبعیض، مستند و مستدل بودن تصمیمات اداری، مورد توجه قرار داده و تصمیمات اداری را در صورت رعایت نکردن آنها نقض کرده‌اند.

کلیدواژه‌ها: بایسته‌های تصمیم‌گیری، تصمیمات اداری شخصی، حاکمیت قانون، شعب دیوان عدالت اداری، نظارت قضایی.

* E-mail: Mj.rezaiezadeh@gmail.com

E-mail: a.darvishvand@gmail.com

** نویسنده‌ مسئول

مقدمه

مراجع اداری در راستای تأمین منافع و نظم عمومی و ارائه‌ی خدمات به شهروندان تصمیماتی می‌گیرند که این تصمیمات در حقوق و تکالیف شهروندان مؤثر است. با پذیرش ضرورت اقدام مراجع اداری در این زمینه، سعی شده است بر به‌کارگیری این صلاحیت نظارت شده و از این طریق حقوق شهروندان تأمین شود (دومیشل، ۱۳۷۶: ۲۴).

یکی از مهم‌ترین ابزار کنترل اعمال اقتدارات مراجع اداری، اصل حاکمیت قانون است که به موجب آن کلیه‌ی تصمیمات مراجع اداری باید مبنای قانونی داشته باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰: ۱۷؛ سنجابی، بی‌تا: ۲۵۰).

از الزامات اصل حاکمیت قانون این است که شهروندان در مواردی که معتقدند مرجع اداری، برخلاف قانون اقدام کرده است یا اینکه به تکالیف قانونی خود عمل نمی‌کند، بتوانند به مراجع مستقل و بی‌طرف رجوع و احقاق حق کنند (خادم، ۱۳۴۵: ۱۲) و با ابطال تصمیمات خلاف قانون یا ملزم کردن مراجع اداری به انجام وظایف قانونی، به حق خود دست یابند و چنانچه زیانی به آنها وارد آمده باشد، جبران آن را درخواست کنند (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۲۲). با هدف تأمین حقوق شهروندان در زمینه‌ی تصمیمات اداری، در نظام‌های حقوقی مختلف مراجعی برای نظارت بر قانونی بودن تصمیمات مراجع اداری در نظر گرفته شده است. در این زمینه سعی شده که نظارت بر مراجع اداری به نهادی مستقل از نهادهای اداری و اجرایی، یعنی قوه‌ی قضاییه واگذار شود.

در نظام جمهوری اسلامی ایران، قانونگذار اساسی با پذیرش اصل نظارت قضایی بر مراجع اداری این وظیفه را بر عهده‌ی دیوان عدالت اداری نهاده است. به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری، مرجع رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی است. مأموران و واحدهای دولتی صلاحیت خود را از طریق اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات، اعمال می‌کنند. بر این اساس به موجب این اصل شهروندان می‌توانند از تصمیمات و اقدامات مأموران و واحدهای اداری به دیوان عدالت اداری شکایت کنند.

تصمیماتی که مراجع اداری در زمینه‌ی وظایف خود می‌گیرند به دو قسم تقسیم می‌شوند: برخی از تصمیمات اداری «نوعی» هستند و به‌صورت آیین‌نامه، بخشنامه و مواردی از این دست اتخاذ می‌شوند که رسیدگی به شکایات علیه آنها به موجب ماده‌ی ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار گرفته است. نوع دیگری از تصمیمات اداری، «تصمیمات اداری شخصی» ناظر بر شخص یا اشخاصی معین

هستند. احکام استخدامی، مجوزها، پروانه‌ها و گواهینامه‌ها از جمله تصمیمات شخصی اداری هستند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۳۱۴). این نوع تصمیمات برای افراد حق و تکلیف ایجاد کرده یا وضعیت خاصی را به آنها اعلام می‌کنند و صرفاً نسبت به موضوعات و اشخاص در موارد خاص قابلیت اجرایی دارند و نمی‌توانند متضمن احکام کلی و عام باشند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۲۸).

به موجب ماده‌ی ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نظارت بر تصمیمات شخصی مراجع اداری در صلاحیت شعب دیوان است. البته آرای شعب دیوان عدالت اداری ارزشی همانند آرای وحدت رویه‌ی هیأت عمومی ندارند و مفاد آنها به همان پرونده‌ای اختصاص دارند که رأی در مورد آن صادر شده است. اما با توجه به اینکه مراجع اداری، بسیاری از وظایف خود را از طریق تصمیمات اداری شخصی انجام می‌دهند و این تصمیمات بر حقوق شهروندان تأثیر بسیار زیادی دارد، بررسی آرای شعب دیوان عدالت اداری می‌تواند بیانگر رویه‌ی دیوان در زمینه‌ی این نوع تصمیمات اداری باشد. آرای شعب دیوان عدالت اداری در زمینه‌ی تصمیمات اداری می‌تواند بیانگر میزان توجه این نهاد به رعایت بایسته‌های تصمیم‌گیری توسط مراجع اداری باشد.

کلیه‌ی آرای شعب دیوان عدالت اداری در دسترس نیست و تا کنون تنها بخشی از آنها منتشر شده است. در این نوشتار سعی شده با بررسی آرای شعب دیوان (در حدی که منتشر شده است) بایسته‌هایی که دیوان عدالت اداری در تصمیم‌گیری‌های اداری شخصی رعایت آنها را ضروری دانسته است، استخراج شود. شایان ذکر است که هدف این نوشتار بررسی تمامی بایسته‌های تصمیم‌گیری اداری نیست و صرفاً بایسته‌هایی که شعب دیوان عدالت اداری در اتخاذ تصمیمات اداری ضروری دانسته‌اند، موضوع بررسی مقاله است. البته حسب مورد به آرای هیأت عمومی نیز که در مقام رفع تعارض بین آرای شعب صادر شده، استناد شده است. در هر قسمت ابتدا توضیح مختصری در مورد بایسته‌ی مربوط داده شده و سپس آرای که در آنها شعب دیوان عدالت اداری تصمیم اداره را به دلیل عدم رعایت آن بایسته نقض کرده‌اند، بیان شده است.

۱. عمل مطابق قانون

غالب مستندات شعب دیوان عدالت اداری در آرای که صادر کرده‌اند، به اصل قانونی بودن و توابع آن باز می‌گردد. به موجب اصل قانونی بودن، مراجع اداری صرفاً مجازند در چارچوب صلاحیت‌های قانونی عمل کنند. در ادامه مؤلفه‌های این اصل در آرای شعب دیوان بررسی می‌شود.

۱-۱. تصمیم‌گیری در صورت وجود شرایط قانونی

اگر در قانون شرایطی برای انجام عمل اداری در نظر گرفته شده، مرجع اداری ابتدا باید وجود شرایط را احراز کند و در صورت وجود شرایط، مکلف به انجام وظایف قانونی است. بر این اساس، وقتی قانون شرایطی برای اعطای مزایایی خاص به کارکنان در نظر گرفته است، صرفاً کارکنان دارای شرایط مذکور صلاحیت دریافت آن مزایا را دارند (رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۳۰۱۸۸۷ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸، اداره انتشار رویه قضایی کشور، دی ۱۳۹۱: ۵۹؛ رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۳۰۲۳۵۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸، اداره انتشار رویه قضایی کشور، آبان ۱۳۹۱: ۷۸؛ رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۳۰۲۵۰۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۹، اداره انتشار رویه قضایی کشور، بهمن ۱۳۹۱: ۶۱).^(۱) هیأت عمومی در رأی شماره ۷۲۹ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۳ در این زمینه بیان داشته است: «نظر به این که در مصوبه شماره ۲۵۵۲/ت/۲۹۹۳۳ هـ. - ۱۳۸۳/۰۱/۲۶ هیأت وزیران، یکی از شرایط پرداخت فوق‌العاده ویژه به معلمان، اشتغال به تدریس تمام وقت اعلام شده است و شکات پرونده‌های موضوع تعارض، برای مدتی که خود را مستحق دریافت فوق‌العاده ویژه می‌دانند، به صورت تمام‌وقت به امر تدریس اشتغال نداشته‌اند، بنابراین استحقاق دریافت فوق‌العاده ویژه در آن ایام را ندارند». همچنین دیوان، در مواردی که شرایط مقرر در قانون برای امری وجود نداشته، تقاضای الزام مرجع اداری به انجام وظیفه مقرر در قانون را رد کرده است. بر این اساس یکی از شعب دیوان عدالت اداری، شرط الزام اداره به تغییر وضعیت استخدامی کارکنان خود را وجود شرایط قانونی دانسته و درخواست الزام اداره به تبدیل وضعیت استخدامی را به دلیل نداشتن شرایط مقرر در قانون رد کرده است (رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۳۰۲۰۷۶ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۷، اداره انتشار رویه قضایی کشور، دی ۱۳۹۱: ۷۳).

مراجع اداری باید در صورتی که شرایط مقرر در قانون محقق است، نسبت به انجام وظیفه اقدام کنند. در این گونه موارد، اداره نمی‌تواند انجام وظایف قانونی خود را به امری غیر از آنچه قانون مقرر داشته است، مشروط کند (رأی شعبه ۲۷ مورخ ۸۹/۵/۱۷، معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۱: ۱۱۱-۱۰۹). هیأت عمومی در رأی شماره ۹۴۸-۹۴۹ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۵، در این زمینه اعلام کرده است: «مطابق بند (۲۴) ماده (۵۵)^(۲) قانون شهرداری... صدور پروانه ساختمانی از جمله وظایف ذاتی شهرداری است و شهرداری انجام وظیفه مذکور را نمی‌تواند به تعهدی از سوی مالک متقاضی صدور پروانه و ایفای تعهد مذکور منوط و مشروط کند».

دیوان عدالت اداری اقدام مراجع اداری در افزایش شرایط مقرر در قانون را، خلاف قانون تشخیص داده است (رأی شعبه ۳۲ دیوان مورخ ۹۱/۳/۲۸، معاونت آموزشی و پژوهشی

دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۲: ۸۳؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۳۰۱۹۷۰ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۱۱، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱: ۱۶). در این راستا، یکی از شعب دیوان، افزایش شرایط مقرر در قانون و مقررات مربوطه در زمینه‌ی ارتقای اعضای هیأت علمی را خارج از صلاحیت مراجع اداری مربوطه دانسته است (رأی مورخ ۸۸/۲/۳۰، معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۱: ۵۵-۵۹).

دیوان عدالت اداری اقدام مراجع اداری در استثنا کردن برخی از موارد از حکم قانونگذار را خارج از حدود صلاحیت مرجع اداری و مغایر قانون تشخیص داده است. یکی از شعب دیوان در این زمینه بیان می‌دارد: «... با توجه به اینکه قانونگذار اصل را بر مجاز بودن فعالیت صاحبان حرف وابسته به امور پزشکی در املاک اعم از تجاری و مسکونی مجاز دانسته و موارد مستثنی را ذکر نموده شهرداری ملزم است اصل را جاری نموده و نمی‌تواند مصادیقی از مؤسسات و مراکز پزشکی که در تولید، واردات، توزیع و عرضه تجهیزات پزشکی و ملزومات پزشکی و دندانپزشکی فعالیت می‌کنند را استثناء نماید زیرا اعمال استثناء محتاج نص قانونی است که چنین نصی در بین نبوده...» (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۵۱۰۰۵۳۶، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آبان ۱۳۹۱: ۳۲).

همچنین اگر قانونگذار اجرای قانونی را منوط به تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی کرده باشد، اجرای قانون مذکور منوط به تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی آن است (هاشمی، ۱۳۸۳: ۳۱۹) و تا زمانی که آیین‌نامه‌ی اجرایی تصویب نشود، نمی‌توان مراجع اداری را ملزم به اجرای آن قانون کرد. دیوان عدالت اداری در رأی خود الزام مرجع اداری به انجام تکالیفی را که به موجب قانون انجام آنها موکول به تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی بوده، رد کرده است (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۲۷۰۷ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۱۱، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱: ۷۹؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۹۰۳۴۴۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۱، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، بهمن ۱۳۹۱: ۸۸). هیأت عمومی در رأی شماره‌ی ۱۱۴۸ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۴ در زمینه‌ی درخواست پرداخت کمک موضوع بند (الف) تبصره‌ی ۳۵ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۷۵ کل کشور دولت به کارکنان شاغل و بازنشسته و موظف و عائله‌ی تحت تکفل آنها و وراثت کارمندان متوفی، اعلام کرده است: «در قسمت آخر بند (الف) تبصره مزبور تصریح شده بود که آیین‌نامه اجرایی مربوط توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور با همکاری وزارتین بازرگانی و تعاون تهیه شود و به تصویب هیأت وزیران برسد. نظر به اینکه آیین‌نامه اجرایی فوق‌الذکر تنظیم و تصویب نشده و موجبات اجرای قانون فراهم نگردیده است، ... اجابت خواسته شاکیان در این خصوص موقعیت قانونی ندارد».

این امر در مواردی که اجرای قانون منوط به ابلاغ آیین‌نامه نشده است، جاری نیست و مراجع اداری نمی‌توانند در مواردی که قانون تکلیفی را متوجه آنها کرده است، به دلیل اینکه آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون مذکور ابلاغ نشده است، از انجام تکالیف قانونی استنکاف کنند (اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، بهمن ۱۳۹۱: ۸۳).

براساس آرای مذکور، دیوان عدالت اداری وجود کلیه‌ی شرایط مدنظر قانونگذار را شرط انجام وظیفه توسط مراجع اداری دانسته است و در مواردی که تمامی شرایط قانونی کامل نیست، مراجع اداری را مکلف به انجام وظیفه نمی‌داند.

۲-۱. لزوم رعایت تشریفات مقرر در قانون

اگر در قانون برای انجام امری تشریفات در نظر گرفته شده است، مرجع اداری باید در اتخاذ تصمیم در مورد آن امور، تشریفات مقرر در قانون را رعایت کند. عدم رعایت تشریفات مقرر در قوانین به اعتبار تصمیم اخذشده خدشه وارد می‌کند و دیوان عدالت اداری تصمیم مذکور را ابطال می‌کند (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۰۰۱۶۸۶ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۰۸، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱: ۹۴؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۲۰۲۷۰۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۰، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، دی ۱۳۹۱: ۳۸؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۲۸۶۶ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۰۸، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، بهمن ۱۳۹۱: ۵۹). یکی از شعب دیوان تصمیم به برکناری شهردار بدون رعایت تشریفات قانونی را نافذ ندانسته و حکم به ابطال تصمیم گرفته‌شده از سوی شورای شهر داده است (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۰۳۰۱۵ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۲، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۸۵) و شعبه‌ای دیگر نیز تعیین و وصول عوارض بدون رعایت تشریفات قانونی را مجاز ندانسته است (شعبه‌ی ۲۸ دیوان رأی مورخ ۸۹/۱۰/۲۱، معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۲: ۱۰-۱۱). همچنین دیوان عدالت اداری در مواردی که در قانون برای تصمیم‌گیری درباره‌ی موضوعی تشریفات تعیین شده و فرد ذی‌نفع بدون تشریفات مذکور خواستار الزام مرجع اداری به اتخاذ تصمیم مورد نظر شده، درخواست را فاقد وجهت قانونی دانسته است (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۱۰۲۴۲۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۴، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، دی ۱۳۹۱: ۸۷؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۰۰۱۶۸۶ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۰۸، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱: ۹۴).

برای مثال یکی از شعب دیوان درخواست الزام اداره به تبدیل وضعیت استخدامی و ارتقای رتبه را به دلیل عدم طی تشریفات مقرر در قانون رد کرده است (رأی شماره‌ی

۹۱۰۹۹۷۰۹۰۵۱۰۰۶۸۳ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۲۹، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱: (۷۵).

۳-۱. عدم جواز اجرای قوانین خارج از زمان اعتبار آنها

قوانین اغلب اعتبار دائمی دارند، ولی در برخی موارد طبیعت قوانین موقتی است، مانند قوانین برنامه و بودجه، در برخی موارد نیز قانونگذار قوانین را برای مدتی محدود تصویب می‌کند. در این‌گونه موارد مرجع اداری نمی‌تواند با استناد به قوانینی که مهلت اعتبار آنها به پایان رسیده است، تصمیماتی اتخاذ کند یا اقدامی انجام دهد. بر این اساس اگر در قانونی که اعتبار آن به پایان رسیده مزایایی برای شهروندان در نظر گرفته شده است، نمی‌توان اداره را به ارائه‌ی مزایای موضوع آن قانون ملزم کرد، مگر اینکه قانون مذکور حقی را برای شهروندان در دوره‌ی اعتبار خود ایجاد کرده باشد که در این صورت این حق با اتمام مهلت اجرای قانون، ساقط نمی‌شود و قابل مطالبه است. یکی از شعب دیوان عدالت اداری با توجه به این موضوع بیان داشته است: «... احکام مقرر در بودجه جنبه موقتی و سالانه داشته ... و این اصل سالانه بودن بودجه در اصل ۵۲ قانون اساسی^(۳) و قانون محاسبات مورد تصریح قرار گرفته است و از آنجایی که معافیت بند الف تبصره ۶ قانون بودجه سال ۸۵، خاص قانون بودجه سال ۸۵ بوده و در قانون بودجه سال ۸۶ لحاظ نشده، دلالت بر موقتی و سالانه آن داشته و به لحاظ نسخ و بی‌اعتباری با وضع قانون بودجه سال ۱۳۸۶، اساساً قابلیت استناد و اعمال را ندارد...» (رای شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۵۱۰۰۶۰۵، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آبان ۱۳۹۱: (۷۰).

البته این حکم در مواردی که تقاضای معافیت در زمان اعتبار قانون ارائه شده باشد، جاری نیست و با عدم اعمال قانون هنگام اعتبار آن، حق مکتسبه‌ی قانونی برای مشمول ایجاد می‌شود.

۴-۱. عدم جواز دریافت وجه توسط مراجع اداری بدون وجود مجوز قانونی

دریافت هر گونه وجه از شهروندان توسط اداره، نیازمند مجوز قانون است و مراجع اداری در صورتی مجازند از مراجعه‌کنندگان مطالبه‌ی وجه کنند که قانون این اجازه را داده باشد (رستمی، ۱۳۹۰: ۱۰۴). علاوه بر اینکه اخذ وجه توسط مراجع اداری بدون وجود مجوز قانونی، مغایر قانون است، فقهای شورای نگهبان در اعلام نظرهای شماره‌ی ۱۳۰۰ و ۸۴۰ مورخ ۱۳/۱۰/۷۴، در پاسخ به استعلام دیوان عدالت اداری، اخذ وجه توسط مراجع اداری بدون وجود مجوز قانونی را مغایر موازین شرع تشخیص داده‌اند (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴: ۳۱۶ و ۳۲۱). دیوان در آرای متعدد خود هر گونه وجه از افراد یا الزام اشخاص به پرداخت وجه را نیازمند اجازه‌ی قانونگذار یا مأذون از قبل او دانسته است و در مواردی که چنین اذنی وجود ندارد، اقدام به ابطال تصمیم مراجع اداری در دریافت وجه از شهروندان کرده است (رای شماره‌ی ۵۹۲ مورخ

۱۳۸۷/۰۹/۰۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۰۱۶۸۶ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۰۸، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، دی ۱۳۹۱: ۲۰).

۵-۱. عدم تعیین و اعمال مجازات توسط مراجع اداری

به موجب اصل ۳۶ قانون اساسی «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد». بر این اساس هیچ مقام اداری حق ندارد در مواردی که قانونگذار برای امری مجازات در نظر نگرفته است، برای افراد مجازات تعیین کند. دیوان عدالت اداری در آرای خود عمل مراجع اداری را در مواردی که با تصویب مقررات یا بدون آن، اقدام به تعیین یا اعمال مجازات کرده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات آنها تشخیص داده و ابطال کرده است. دیوان همچنین ابطال پروانه توسط مراجع اداری بدون تصریح قانونگذار را با توجه به اینکه ماهیت آن تعیین و اعمال مجازات است، خارج از حدود اختیار آنها تشخیص داده است (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۰۲۳۴۷ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۰۳، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، بهمن ۱۳۹۱: ۵۳).

۲. عدم الزام در اعمال صلاحیت اختیاری

قانونگذار در برخی موارد به مراجع اداری اجازه می‌دهد که در راستای انجام وظایف با توجه به شرایط و اوضاع و احوال هر مورد تصمیم مناسب را از بین گزینه‌های مختلف انتخاب کنند (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۱۲). در این موارد قانونگذار به‌طور مطلق تصمیم‌گیری را به مأمور تفویض نمی‌کند تا وی بتواند بدون رعایت هیچ قاعده و ضابطه‌ای هر تصمیمی که خواست بگیرد (Wade, 2004:350)، بلکه وی ملزم است به‌طور معقول و با توجه به هدف قانونگذار از اعطای اختیار به وی، تصمیم‌گیری کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۶۳؛ Molan, 1997: 257).

دیوان عدالت اداری در مواردی که مقررات به اداره، صلاحیت اختیاری در زمینه‌ی موضوعی اعطا کرده است، دعوای الزام اداره به اتخاذ تصمیمی معین در مورد موضوع را رد کرده است (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۵۰۳۳۸۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۷، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱: ۷۶؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۵۱۰۰۷۳۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۷، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، دی ۱۳۹۱: ۱۳؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۲۵۷۸ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۲، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، دی ۱۳۹۱: ۹۱). هیأت عمومی دیوان، در رأی شماره‌ی ۲۴۵ مورخ ۱۳۹۱/۵/۲، درخواست الزام سازمان تأمین اجتماعی به پرداخت مزایای مورد درخواست (بهره‌وری) را به‌دلیل اینکه سازمان براساس مقررات مربوطه، مجاز به پرداخت این مزایا براساس رضایت از عملکرد کارکنان در راستای نیل به اهداف

سازمانی بوده است و در این زمینه الزام قانونی وجود نداشته، رد کرده است. بر همین اساس دیوان عدالت اداری درخواست الزام مرجع اداری به استخدام رسمی را به دلیل اینکه اداره‌ی طرف شکایت (ارتش)، در استخدام پرسنل پیمانی به صورت رسمی منخیر بوده و الزامی قانوناً متوجه طرف شکایت نیست، رد کرده است (رای شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۵۰۳۵۶۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۱۲۱).

۳. عدم تأخیر در انجام وظایف قانونی

عدم انجام وظیفه در مهلت مقرر قانونی یا به تعویق انداختن امور شهروندان بدون دلایل موجه یکی از مهم‌ترین اموری است که موجب نارضایتی شهروندان از ادارات می‌شود (ابوالحمد، ۱۳۷۶: ۵۴۴). بر این اساس، عدم تأخیر در انجام وظایف قانونی، یکی از معیارهای کارآمدی اداره است. در مقابل تکلیف مراجع اداری به عدم تأخیر در انجام وظایف قانونی، شهروندان نیز حق دارند که به درخواست آنها بدون تأخیر رسیدگی شود. بر این اساس در صورتی که مراجع اداری بدون دلیل موجه انجام وظایف خود را به تأخیر بیندازند و این تأخیر موجب ورود خسارت به شهروندان و زیان به منافع آنها شود، مرجع اداری مربوطه مکلف به جبران زیان وارده است (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۸۹).

دیوان عدالت اداری با تأکید بر این مسئله، در مواردی که قصور اداره در انجام وظیفه و عدم سرعت لازم در اقدامات اداری موجب خسارت شده، اداره را به پرداخت خسارت وارده ملزم کرده است (رای شعبه‌ی ۳ دیوان عدالت اداری مورخ ۸۸/۲/۲۱، معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۱: ۴۳-۴۶؛ رای شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۲۸۰۴۹۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۹، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۶۷).

در پرونده‌ای، شاکی درخواست بازداشت ملکی را از اداره‌ی ثبت اسناد و املاک داشته است که با وجود کامل بودن مدارک، سازمان مذکور در زمان مقتضی ملک را بازداشت نمی‌کند. مالک اقدام به فروش ملک مورد نظر می‌کند و این امر موجب خسارت به شاکی می‌شود. شعبه‌ی ۲۴ دیوان در رای مورخ ۸۹/۸/۳۰ در مورد این پرونده با اعلام اینکه «اقدامات خواننده از مصادیق خسارت ناشی از قصور در انجام وظیفه و مشمول ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی^(۴) تلقی می‌گردد...»، حکم به ورود شکایت و تصدیق استحقاق شاکی در مورد مطالبه‌ی خسارت وارده از اقدامات خواننده صادر کرده است (معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۱: ۱۹۴-۱۹۵).

در رای دیگری، یکی از شعب دیوان، بانک را به دلیل اینکه مسئولان آن در موقع مقتضی و

با وجود کامل بودن مدارک و دستور مقام قضایی، اقدام به صدور دستور عدم پرداخت چک‌های مسروقه نکرده‌اند و «مسئولین بانک با تأخیر در ارسال فاکس و ترک فعل و امتناع از انجام وظایف اداری که موجبات آن را قانون و دستورات مراجع قضایی فراهم نموده موجبات تضییع حقوق شاکی را ایجاد نمودند» مسئول تشخیص داده و حکم به تصدیق خسارات وارده به شاکی داده است (محمدی همدانی، ۱۳۸۷: ۱۲۹).

۴. عدم تبعیض

بر اساس اصل عدم تبعیض با افرادی که شرایط مشابه دارند، باید به یک شکل رفتار کرد و در این موارد نباید تبعیض قائل شد. البته این به معنای نفی هر گونه تبعیض نیست، چراکه در برخی موارد، تبعیض بر مبنایی مشخص و موجه صورت می‌گیرد. در این گونه موارد که تبعیضات روا هستند، دلایل موجهی وجود دارد که موجب تبعیض می‌شود و خود قانونگذار به دلیل وجود عوامل مذکور، اجازه‌ی برخورد تبعیض‌آمیز را داده است (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۱۱۰). رفع تبعیضات ناروا به حکم بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران است، بر همین اساس نیز دیوان عدالت اداری، عمل مراجع اداری را در مواردی که در شرایط برابر، میان افراد تبعیض قائل شده‌اند، ابطال کرده است. از جمله‌ی این موارد می‌توان به تبعیض قائل شدن مراجع اداری در مورد افرادی که مدرک دانشگاهی از دانشگاه‌های مختلف دارند اشاره کرد. دیوان، تبعیض قائل شدن بین مدارک دانشگاه‌های مختلف را تبعیض ناروا و خلاف قانون اساسی دانسته است (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۹۰۲۳۰۷، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آبان ۱۳۹۱: ۷۸). هیأت عمومی دیوان در رأی شماره‌ی ۹۳ مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۲، در این زمینه بیان داشته است: «... تعیین شرایط و اعطاء امتیازات خاص به فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌های دولتی از حیث استخدام آنان به‌طور پیمانی و محرومیت فارغ‌التحصیلان دانشگاه آزاد اسلامی با شرایط مشابه از امتیازات مذکور و نتیجتاً محرومیت از استخدام آنان به‌صورت پیمانی از مقوله اعمال تبعیض ناروا و خلاف حکم مقنن و بند ۹ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی است». همچنین دیوان عدالت اداری، اعمال تبعیض در زمینه‌ی تعلق مزایا در مواردی که افراد دارای شرایط مشابه کار بوده‌اند (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۹۰۶۱۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۸، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۴۶؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۹۰۵۲۱۲ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۴، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، بهمن ۱۳۹۱: ۳۲، رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۳۰۱۹۸۵ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۰، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۱۴۱؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۲۳۸۳، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آبان ۱۳۹۱: ۵۳ و محمدی

همدانی، ۱۳۸۷: ۳۲۴) و اعمال تبعیض در صدور پروانه‌ساختمانی برای املاکی را که شرایط مشابه دارند مصداق تبعیض ناروا تشخیص داده است (محمدی همدانی، ۱۳۸۷: ۳۲۴)

۵. لزوم رعایت حقوق مکتسب

حقوق مکتسب مجموعه حقوقی است که در اثر قوانین، مقررات و رویه‌های اداری برای افراد ایجاد شده است و تصمیم اداری نمی‌تواند این حقوق را مورد تعدی قرار دهد (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۵۳). با توجه به مطالب مذکور مراجع اداری مجاز نیستند تصمیمات خود را به گذشته تسری دهند و به این وسیله به حقوق مکتسب افراد تعرض کنند (مازن، بی‌تا: ۱۹۵). دیوان عدالت اداری در آرای خود مراجع اداری را فاقد صلاحیت تعرض به حقوق مکتسب اشخاص دانسته و بر این اساس نیز حکم به الزام اداره به رعایت حقوق مکتسب افراد داده است (رأی شماره‌ی ۷۰۶ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۰۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری). با توجه به مطالب بالا، مرجع اداری نمی‌تواند حقوقی را که برای افراد ایجاد شده است نادیده بگیرد، مگر اینکه قانونگذار چنین صلاحیتی را برای وی به رسمیت شناخته باشد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره‌ی ۵۴۴ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۷ با تأکید بر این امر عنوان داشته است: «نظر به این که پروانه ساختمانی براساس درخواست شهروندان از سوی شهرداری مطابق با اصول شهرسازی و حدود {حدود} و ثغور معابر عمومی و وضعیت موجود صادر می‌گردد که مآلاً موجب حقوق مکتسبه‌ای برای اشخاص است سلب حق و یا تغییر آن بدون اجازه قانونگذار فاقد وجهت و اعتبار می‌باشد».

اگر قانونگذار نیز مجوز سلب یا محدودیت مالکیت افراد را در مواردی داده باشد، اداره مکلف است با پرداخت حقوق قانونی افراد نسبت به انجام وظایف قانونی خود اقدام کند و محدودیت استفاده‌ی متعارف از املاک اشخاص ولو در راستای منافع عمومی نمی‌تواند مسقط حق قانونی آنان در جبران خسارات وارده به آنها باشد (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۸۰۱۹۵۶ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، دی ۱۳۹۱: ۸).

یکی از شعب دیوان در این زمینه بیان کرده است: «دستگاههای اجرایی مورد نظر قانونگذار، در صورتی که در اجرای طرح‌های مصوب موجب سلب مالکیت یا استفاده متعارف از املاک اشخاص ولو در جهت منافع عمومی شوند، لازم است با اجازه قانونگذار و با رعایت تشریفات قانونی در مقابل پرداخت قیمت یا خسارت وارده...» نسبت به انجام وظیفه اقدام کنند (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۸۰۲۴۲۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۱۸).

مراجع اداری مکلف‌اند به حقوقی که به موجب مصوبات آنها برای شهروندان ایجاد شده است، احترام بگذارند و نمی‌توانند حقوقی را که مصوبه‌ی قبلی خود آن مرجع برای شهروندان ایجاد کرده است، به موجب مصوبه‌ی دیگری نقض کنند (Brown, 1998: 215). یکی از شعب دیوان در این زمینه بیان کرده است، با توجه به اینکه شاکی شرایط بهره‌مندی از مزایای مقرر در مصوبه و از جمله دریافت زمین را داشته است و مصوبات بعدی هیأت وزیران نمی‌تواند حقوق مکتسبه‌ی شاکی را از بین ببرد، می‌بایست تسهیلات و مزایای مندرج در مصوبه‌ی هیأت وزیران وفق مقررات قانونی به شاکی اعطا شود (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۸۰۱۸۸۳ مورخ ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۴۲۶، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، دی ۱۳۹۱: ۸۷).

نکته‌ی دیگری که در رأی دیوان عدالت اداری مورد توجه قرار گرفته این است که عدم انجام وظیفه در زمان مقرر توسط اداره نمی‌تواند سبب نادیده گرفتن حقوق مکتسب افراد شود. اگر اداره وظیفه‌ی خود را در زمان مقتضی انجام ندهد، این امر موجب زوال حقوقی که ایجاد شده است نمی‌شود. یکی از شعب دیوان در رأی خود اعلام کرده است با توجه به اینکه ابلاغ استخدامی در حوزه‌ی صلاحیت‌های اداره است، تأخیر در صدور حکم آن برای کارمند به دلیل عدم تأمین اعتبار موجب تضییع حقوق مکتسبه‌ی وی نمی‌شود و کارمند مستحق دریافت حقوق و مزایای مدت مذکور است (محمدی همدانی، ۱۳۸۷: ۵۰).

البته اگر مرجع اداری به‌اشتباه (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۵۰۳۴۲۶ مورخ ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۴۲۶، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۳۰)، یا به دلیل ارائه‌ی اطلاعات خلاف واقع توسط متقاضی (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۱۰۲۹۲۰ مورخ ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۱۰۲۹۲۰، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۲۸)، یا با تخطی از قانون (رأی شعبه‌ی ۱۳ دیوان، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، مهر ۱۳۹۱: ۳۲) یا خارج از حدود صلاحیت خود (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۳۹۲۳ مورخ ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۳۹۲۳، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۱۱۷)، تصمیمی اتخاذ کرده است این امر برای افراد حق مکتسبی ایجاد نمی‌کند.

عدم تأمین اعتبار نیز نمی‌تواند موجب اسقاط حقوق مکتسب افراد شود. هیأت عمومی دیوان در رأی شماره‌ی ۱۶۴ مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۰ در این زمینه بیان کرده است: «نداشتن اعتبار، مسقط حق مسلم شاکیان نبوده و حقوق ثابت‌ه مستخدمین را از بین نمی‌برد». بر این اساس مراجع اداری نمی‌توانند با استناد به اینکه اعتبار مورد نیاز را در اختیار ندارند، حقوق شهروندان را نادیده بگیرند (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۲۵۰۴۱۱۶ مورخ ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۲۵۰۴۱۱۶، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۲۷؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۳۰۲۶۶۶ مورخ ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۳۰۲۶۶۶، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۶۳؛ رأی شماره‌ی ۱۳۹۱/۱۲/۵، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۶۳؛ رأی شماره‌ی ۱۳۹۱/۱۲/۵، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۶۳).

۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۶۰۲۶۳۷، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آبان ۱۳۹۱: ۷۹؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۲۹۰۳ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۲۰، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱: ۹۱؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۷۰۳۰۹۶ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۸، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، بهمن ۱۳۹۱: ۷۹). یکی از شعب دیوان عدالت اداری در این زمینه بیان داشته است: «صرف عدم تأمین اعتبار... مسقط حقوق مکتسبه مالک نخواهد بود» (شعبانلو، ۱۳۹۱: ۲۱۲).

۶. رعایت حقوق مالکانه‌ی افراد و اصل تسلیط

رعایت حقوق مالکانه‌ی افراد در آرای دیوان مورد استناد قرار گرفته است (آرای شماره‌ی ۵۶۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۸ و شماره‌ی ۴۷۰ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری) و نقض آن به اذن قانونگذار و موارد مصرح در قانون محدود شده است. براساس قاعده‌ی «الناس مسلطون علی اموالهم» هر کس حق دارد در اموال خود هر گونه تصرفی کند، مگر آنکه خلاف آن ثابت شود (محقق داماد، ۱۳۸۵: ۲۳۰). البته اصل تسلیط و اعمال حقوق مالکانه‌ی افراد، مطلق نیست (عمید زنجانی، ۱۳۸۶: ۱۲۹) و قانونگذار می‌تواند با وضع قانون به تعیین ضابطه برای اعمال حقوق مالکانه و تحدید این حقوق بپردازد. بر این اساس مواد ۳۰ و ۳۱ قانون مدنی^(۵) ضمن شناسایی اصل تسلیط، امکان منع افراد از اعمال حقوق مالکانه به موجب قانون را بیان داشته است (محمدی همدانی، ۱۳۸۷: ۲۹۵). این نکته نیز باید مورد توجه قرار گیرد که ممنوع کردن مالک از تصرف در ملک خود بدون تجویز قانونگذار خلاف حکم شرعی جواز تصرف مالکان در املاک خویش و خلاف موازین شرع است.^(۶)

با توجه به مطالب مذکور، در مواردی که قانونگذار اجازه‌ی تصرف ملک افراد را داده، مرجع اداری باید در حدودی که قانونگذار اجازه داده است، اقدام به تصرف املاک افراد کند. یکی از شعب دیوان با تأکید بر این مسئله بیان داشته است: «چنانچه ملک شاکی در اجرای طرح مصوب تملک نشده باشد و یا قسمتی از آن مازاد بر نیاز اجرای طرح تملک شده باشد برای شاکی این حق محفوظ است که با توجه به اجرای طرح و تملک کل ملک نسبت به اقامه دعوی استرداد ملک یا وجه آن نسبت به مازاد بر طرح اقدام نماید» (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۵۲۰۰۰۱۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۴، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، بهمن ۱۳۹۱: ۴۰). شایان ذکر است که در این زمینه، فقهای شورای نگهبان نیز تملک اراضی اشخاص وسیع‌تر از موارد احتیاج بدون رضایت مالک را خلاف موازین شرع تشخیص داده و باطل اعلام کرده‌اند.^(۷)

۷. مستدل و مستند بودن تصمیم اداری

یکی از الزامات مراجع اداری در مورد تصمیمات اداری لزوم بیان مبانی تصمیمی است که

توسط اداره گرفته شده است. بر این اساس مخاطبان تصمیم محقاند از دلایل اتخاذ تصمیم توسط مقام عمومی و اداری اطلاع یابند (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۲۰۳).

الزام به ارائه دلایل موجب می‌شود مقام اداری با دقت و توجه بیشتری تصمیم‌گیری کند و همچنین موجبات قابل ارزیابی شدن تصمیمات اداری را فراهم می‌سازد. علاوه بر این، بیان دلایل تصمیمات موجب می‌شود که مخاطبان به سبب آگاهی از مبنای اتخاذ تصمیم، اعتماد لازم را نسبت به عملکرد نظام اداری پیدا کنند (هداوند، ۱۳۸۹: ۵۵۵). دیوان عدالت اداری، تصمیمات مرجع اداری را که بدون دلیل اتخاذ شده‌اند ابطال کرده و اعلام داشته است که اداره باید برای تصمیمی که می‌گیرد، دلیل مبتنی بر قانون اعلام کند (محمدی همدانی، ۱۳۸۷: ۳۱۶).

یکی از شعب دیوان در موردی که مرکز امور مشاوران قوه قضاییه با وجود شرایط قانونی و بدون هیچ‌گونه استدلالی از صدور پروانه‌ی وکالت برای متقاضی استنکاف کرده است، حکم به الزام مرکز امور مشاوران به صدور پروانه‌ی وکالت برای متقاضی داده است (رأی شماره‌ی ۲۳۹۶ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲ پرونده‌ی کلاسه‌ی ۲۱۵۴/۸۳ شعبه‌ی هجدهم دیوان عدالت اداری، هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۲۰۶).

شعب دیوان عدالت اداری در مواردی که نیروی انتظامی تقاضای دریافت پروانه‌ی کسب افراد را رد کرده است، اعلام نظر پلیس نظارت بر اماکن عمومی نیروی انتظامی بدون ارائه دلیل و مستند قانونی را مانع صدور پروانه‌ی کسب ندانسته‌اند. بر این اساس شعب دیوان اعلام کرده‌اند: هرچند به موجب بند ۱۱ ماده‌ی ۳ آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده‌ی ۱۲ قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲^(۸) موافقت پلیس نظارت بر اماکن عمومی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران برای دریافت پروانه‌ی کسب ضروری است ولی «...اختیارات اداره اماکن به صورت مطلق نبوده بلکه در حدود مقررات قانونی مجاز به اظهار نظر می‌باشند» و با توجه به اینکه اداره‌ی مذکور، «...هیچ‌گونه مدرک و اسناد و ادله‌ای که دلالت بر عدم صلاحیت فعالیت کسبی شاکی باشد ارائه ننموده است...» اقدام آن اداره پذیرفتنی نیست (آرای شعبه‌ی ۵ دیوان عدالت اداری، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، مهر ۱۳۹۱: ۲ و ۳؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۵۰۲۳۳۷ مورخ ۱۳۹۱/۹/۱۸، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱: ۱؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۲۱۶۲، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آبان ۱۳۹۱: ۷۶).

۸. رعایت تناسب

بر اساس اصل تناسب باید بین تصمیم گرفته‌شده توسط اداره و هدفی که قانونگذار از اعطای صلاحیت مورد نظر به اداره داشته است، تعادل وجود داشته باشد (Brown, 1998: 233) و اقدام

اداره نباید بیش از اندازه‌ای باشد که برای تأمین منافع عمومی ضروری است (Alder, 2002: 385). بر این اساس اداره باید از میان گزینه‌های موجود گزینه‌ای را انتخاب کند که علاوه بر تأمین هدف قانون، کمترین صدمه را به حقوق افراد وارد آورد (مرادی برلیان، ۱۳۹۲: ۸۲). در نتیجه اگر تصمیمی غیر از تصمیم اداره وجود دارد که منافع افراد را کمتر تحت تأثیر قرار می‌دهد و هدف و مقصود قانونگذار را تأمین می‌کند ولی اداره تصمیم دیگری گرفته است، تصمیم گرفته‌شده غیرمتناسب است (مرادی برلیان، ۱۳۹۲: ۴۰).

یکی از شعب دیوان عدالت اداری، در موردی که مراجع صالحه مجوز برگزاری نمایشگاه را صادر کرده و سپس آن را لغو کرده‌اند «...لغو مجوز مزبور آن هم یک هفته قبل از برگزاری نمایشگاه...» را به دلیل عدم رعایت مقررات و شئون اسلامی «...درحالی که امکان برگزاری نمایشگاه در چارچوب مقررات و با رعایت شئون اسلامی وجود داشته...»، خارج از حدود اختیارات قانونی مقامات مربوطه دانسته و اعلام کرده است که مقامات مربوطه «حق لغو مجوز صادره را نداشته‌اند بلکه می‌بایست به متصدیان نمایشگاه در خصوص نحوه برگزاری و رعایت شئون اسلامی در حدود مجوز صادره تذکر می‌دادند و در صورت تخطی از قواعد مزبور یا عدم پذیرش آنها از برگزاری نمایشگاه ممانعت به عمل می‌آوردند. شعبه‌ی مربوطه در این پرونده با توجه به اینکه اقدام اداره غیرمتناسب با موضوع بوده، مرجع اداری را مکلف به پرداخت خسارت وارده کرده است (رای مورخ ۸۹/۷/۱۷، شعبه‌ی ۲۵ دیوان، معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۱: ۱۷۶-۱۷۸).

نتیجه‌گیری

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، نظارت قضایی بر تصمیمات اداری شخصی بر عهده‌ی شعب دیوان عدالت اداری نهاده شده است. در این مقاله سعی شد آرای شعب دیوان در نظارت بر این نوع تصمیمات بررسی شده و بایسته‌ای که دیوان برای اتخاذ تصمیم اداره ضروری دانسته است، استخراج شود.

شعب دیوان عدالت اداری در آرای خود افزودن به شرایط مقرر در قانون را خارج از حدود صلاحیت مراجع اداری دانسته‌اند. شعب دیوان وجود کلیه‌ی شرایط مدنظر قانونگذار را شرط انجام وظیفه توسط مراجع اداری دانسته و در مواردی که کلیه‌ی شرایط قانونی کامل نیست مراجع اداری را مکلف به انجام وظیفه نمی‌دانند.

براساس آرای شعب دیوان عدالت اداری، اگر در قانون برای انجام امری، تشریفات در نظر گرفته شده است، مرجع اداری باید در اتخاذ تصمیم در مورد آن امور، تشریفات مقرر در قانون را رعایت کند.

به موجب آرای مورد بررسی، مرجع اداری نمی‌تواند با استناد به قوانینی که مهلت اعتبار آنها به پایان رسیده است، تصمیماتی اتخاذ کند یا اقداماتی انجام دهد و اخذ هر گونه وجه توسط مراجع اداری بدون وجود مجوز قانونی، مغایر قانون است.

براساس آرای مورد بررسی، هیچ مقام اداری حق ندارد در مواردی که قانونگذار برای امری مجازات در نظر نگرفته است، مجازات تعیین کند.

دیوان عدالت اداری در مواردی که مقررات به اداره، صلاحیت اختیاری در مورد موضوعی اعطا کرده است، دعوای الزام اداره به اتخاذ تصمیمی معین در زمینه‌ی موضوع را رد کرده است. دیوان مرجع اداری را ملزم به عدم تأخیر در تصمیم‌گیری می‌داند و با تأکید بر این مسئله، در مواردی که قصور مرجع اداری و تأخیر در انجام وظیفه موجب خسارت به شهروندان شده، مرجع اداری را ملزم به پرداخت خسارت وارده کرده است.

مراجع اداری مکلف‌اند در موضوعات به شرایط یکسان، تصمیم مشابه بگیرند و بر این اساس دیوان عدالت اداری تصمیم مراجع اداری را در مواردی که با افراد در شرایط برابر تبعیض قائل شده‌اند، ابطال کرده است.

براساس آرای دیوان، مراجع اداری مکلف‌اند به حقوق مکتسب شهروندان احترام بگذارند و حقوق مالکانه‌ی آنها را رعایت کنند. بر این اساس در مواردی که مرجع اداری به موجب قانون مجاز به تعدی به حقوق مکتسب یا حقوق مالکانه‌ی افراد شده است، باید خسارات وارده به آنها را جبران کند.

شعب دیوان عدالت اداری مراجع اداری را مکلف به تصمیم‌گیری مستدل و مستند دانسته‌اند و تصمیمات مراجع اداری را در مواردی که بدون دلیل اتخاذ شده است، ابطال کرده‌اند. براساس آرای دیوان باید بین تصمیم گرفته‌شده توسط مرجع اداری و تأمین منافع عمومی تناسب وجود داشته باشد و دیوان در مواردی که تصمیم اداری نامتناسب بوده و موجب ورود زیان به شهروندان شده است، مرجع اداری را مکلف به جبران خسارت وارده دانسته است.

نکته‌ی مهم در مورد رعایت بایسته‌های تصمیم‌گیری توسط مراجع اداری، نبود قوانین تعیین‌کننده در روند اتخاذ تصمیم اداری و بایسته‌های مورد نیاز در این زمینه است. امری که موجب شده است شعب دیوان عدالت اداری با استناد به عمومات و قواعد کلی حقوقی تصمیمات اداری را مورد نظارت قرار دهند. این امر ضرورت وجود قانون یا قوانینی را که به‌صورت شفاف و مشخص آیین تصمیم‌گیری اداری و بایسته‌های اتخاذ تصمیم اداری را بیان کنند روشن می‌سازد.

یادداشت‌ها

۱. شایان ذکر است تشتت اطلاعات آرای استنادی به دلیل عدم دسترسی به اطلاعات کامل آراست.
۲. ماده‌ی ۵۵- وظایف شهرداری به شرح زیر است:
...
- ۲۴- صدور پروانه برای کلیه‌ی ساختمان‌هایی که در شهر {ساخته} می‌شود.
۳. اصل ۵۲ قانون اساسی: بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد.
۴. ماده‌ی ۱۱ قانون مسئولیت مدنی- کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه‌ی بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند، ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده‌ی اداره یا مؤسسه‌ی مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به‌عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.
۵. ماده‌ی ۳۰- هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد. ماده‌ی ۳۱- هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون.
۶. نظریه‌ی شماره‌ی ۸۹/۳۰/۳۸۲۰۶ مورخ ۱۳۸۹/۲/۱۵ فقهای شورای نگهبان مذکور در رای شماره‌ی ۴۵۹ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «...مصوبه شورای شهر که مورد اعتراض شاکی قرار گرفته است، به دلیل اینکه شهرداری الزام نموده است هنگام مراجعه مالک برای اخذ پروانه ساختمانی بدون پرداخت ۴۰ (P) قیمت منطقه‌ای هر متر زمین - علاوه بر پرداخت هزینه معمولی پروانه - اجازه ساختمان را به مالک شرعی و قانونی زمین ندهد و این منع خلاف حکم شرعی جواز تصرف مالکین در املاک خویش است، از این رو مصوبه مذکور خلاف موازین شرع شناخته شده و باطل اعلام می‌گردد.»
۷. نظریه‌ی شماره‌ی ۸۹/۳۰/۴۱۵۲۹ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۶ فقهای شورای نگهبان در مورد ماده‌ی ۲۴ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷.
۸. آیین‌نامه‌ی اجرایی تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۲ قانون نظام صنفی:
ماده‌ی ۳- شرایط و مدارک لازم جهت تحصیل پروانه‌ی کسب در شهرها: ...
۱۱ - موافقت اداره‌ی نظارت بر اماکن عمومی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران.

منابع و مآخذ

الف) فارسی و عربی

- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۶)، مبانی سیاست (جامعه‌شناسی سیاسی)، تهران: توس، چ هفتم.
- اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور (۱۳۹۲)، مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری مهر ۱۳۹۱، تهران: پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه، چ اول.
- اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور (۱۳۹۲)، مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری آبان ۱۳۹۱، تهران: پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه، چ اول.
- اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور (۱۳۹۳)، مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری آذر ۱۳۹۱، تهران: پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه، چ اول.
- اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور (۱۳۹۳)، مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری دی ۱۳۹۱، تهران: پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه، چ اول.
- اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور (۱۳۹۳)، مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری اسفند ۱۳۹۱، تهران: پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه، چ اول.
- اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور (۱۳۹۳)، مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری بهمن ۱۳۹۱، تهران: پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه، چ اول.
- امامی، محمد؛ استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: میزان، چ دوم، ج ۲.
- خادم، علی (۱۳۴۵)، عدالت در انگلستان، تهران: چاپخانه‌ی بانک ملی.
- دومیشل، آندره (۱۳۷۶)، حقوق عمومی، ترجمه‌ی ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، تهران: دادگستر، چ اول.
- رستمی، ولی (۱۳۹۰)، مالیه عمومی، تهران: میزان، چ اول.
- سنجابی، کریم (بی‌تا)، حقوق اداری، بی‌نا، چ سوم، ج ۱.
- شعبانلو، داود (۱۳۹۱)، گزیده آرای شعب دیوان عدالت اداری مربوط به دعاوی شهرداری، تهران: جنگل، جاودانه، چ اول.
- صدرالحفاظی، نصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار، چ اول.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰)، حقوق اساسی، تهران: میزان، چ هفتم.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، حقوق اداری، تهران: سمت، چ هفدهم.

عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۶)، قواعد فقه (بخش حقوق خصوصی)، تهران: سمت، چ اول.
مازن، راضی لیلو (بی‌تا)، القانون الإداری، بی‌نا، الطبعة الثالثة.
محقق داماد، مصطفی (۱۳۸۵)، قواعد فقه (بخش مدنی)، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، چ چهاردهم.
محمدی همدانی، اصغر (۱۳۸۷)، نمونه آراء شعب دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، چ اول.
مرادی برلیان، مهدی (۱۳۹۲)، اصل تناسب (در نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپایی با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری ایران)، تهران: خرسندی، چ اول.
مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۴)، مجموعه نظریات فقهی شورای نگهبان؛ در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری (۱۳۶۱-۱۳۸۳)، تهران: دادگستر، چ اول.
مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵)، حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ دوم.
معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۱)، رویه‌ی قضایی در شعب دیوان عدالت اداری، قم: نشر قضا، چ اول، دفتر نخست.
معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲)، رویه‌ی قضایی در شعب دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، جاودانه، چ اول، دفتر دوم.
هاشمی، محمد (۱۳۸۳)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، چ نهم، ج ۲.
هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چ اول.
هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی (۱۳۸۹)، اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری) همراه با مطالعه‌ی تطبیقی در حقوق فرانسه، سوئیس، آلمان، مصر، لبنان، انگلیس و آمریکا، مرکز مطالعات توسعه‌ی قضایی معاونت حقوقی و توسعه‌ی قضایی قوه‌ی قضاییه، تهران: خرسندی، چ اول.

(ب) لاتین

- Alder, John(2002), **General Principles of Constitutional and Administrative Law**, Palgrave Macmillan, Fourth Edition.
- Brown, L. Neville & S. Bell, John(1998), **French Administrative Law**, New York: Oxford University Press, Fifth Edition.
- Molan, Michael T(1997), **Administrative law**, London: Old Bailey Press, 1st Edition.
- Wade (H. W. R.) Henry William Rawson & Forsyth Christopher (2004), **Administrative law**, New York: Oxford University Press, ninth Edition.

ج) پایگاه‌های اینترنتی

پایگاه اطلاع‌رسانی معاونت حقوقی و امور مجلس سپاه پاسداران انقلاب اسلامی:

<http://hvm.ir>

پایگاه اطلاع‌رسانی روزنامه‌ی رسمی جمهوری اسلامی ایران

<http://www.rooznamehrasmi.ir>

پایگاه اطلاع‌رسانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

<http://rc.majlis.ir>

پایگاه اطلاع‌رسانی دیوان عدالت اداری

<http://www.divan-edalat.ir>