

## معیارهای تفکیک صلاحیت‌های دوقوه در رویه دیوان عدالت اداری

علی مشهدی\*

### چکیده

در این گزارش به اجمال به دلایل نقض آراء در نزد دیوان عدالت اداری از منظر تفکیک قلمروهای اجرایی از حوزه های تقنینی نگریسته شده است. اختلافات حقوقی چندی نیز در طول سالیان متمادی میان مقامات قوه مجریه و مقننه در خصوص اینکه چه امری اجرایی و چه امری تقنینی است، شکل گرفته است. دکترین حقوقی مشخصی نیز در این زمینه وجود ندارد. اما خوشبختانه در رویه دیوان عدالت اداری و در فرآیند کنترل قضایی اعمال اداری دولت به عبارات و اشارات متعددی بر می خوریم که برخی از «مصادیق» حوزه اجراء و تقنین را معین نموده است. این مصادیق با توجه به اعتبار نظریات و آراء دیوان عدالت اداری و حکومت آن بر مقامات قوه مجریه می توانند، قدر متیقنی از مصادیق امر اجرایی و تقنینی را به ما معرفی نموده و بسیار راهگشا باشند.

### مقدمه

کنترل احترام مقامات اداری به مرزها و حدود «تقنین» و «اجراء» در پرتو اصول قانون اساسی و همچنین اصول بنیادین حقوق اداری، یکی از مواردی است که دیوان در طول سالیان متمادی و معمولاً در پرتو دکترین خروج از صلاحیت و نظارت بر اعمال قوه مجریه به آن‌ها پرداخته است. دیوان در محتوای آراء و نظریات خود برای کنترل قضایی اعمال اجرایی دولت، از دلایل و مفاهیم خاص و تکنیکی ویژه ای برای تأیید یا نقض آن‌ها بهره جسته است. در غالب آراء دیوان این امر تحت عناوینی چون «خارج از اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی»، «خارج از حدود اختیارات آیین نامه نویسی»، «ورود به صلاحیتهای اختصاصی مقنن» مورد اشاره قرار گرفته است. فراوانی این مصادیق در آراء دیوان نیز قابل توجه است. ریشه و مبنای برخی از این دلایل نیز در مواد مختلف قانون دیوان عدالت اداری مورد اشاره قرار گرفته و دیوان به صورت

\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

مستقیم و غیر مستقیم به آن‌ها اشاره نموده است. مطابق اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۵۷، ۶۰، ۷۱، قانون اساسی اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی و اعمال قوه مجریه، بر عهده رئیس جمهور و وزرا است. بنابراین فرض اولیه و معیار نخستین این است که مقام اداری حق ورود به حوزه تقنین و صلاحیت های اختصاصی قانونگذار را ندارد. در مقابل قانونگذار نیز به همان دلایل حق مداخله در امر اجراء را نخواهد داشت. مبنای دکتترین تفکیک قوا نیز حکایت از استقلال این امور از همدیگر می نماید. قوه مقننه باید بپذیرد که نمی تواند در اموری که ذاتاً اجرایی است مداخله نماید. در مقابل قوه مجریه نیز باید بپذیرد که نمی تواند خود را در مقام و جانشین قانونگذار قرار دهد. این قواعد کلی در مبانی تئوریک روابط میان قوه مقننه و مجریه از اصول واضح و آشکار حقوق اساسی است. اما مسئله بلحاظ تکنیکی و مصادقی اختلافات چندی را به همراه دارد. گاه یک «موضوع» یا «مصدق» از منظر قوه مقننه «امر تقنین» و از منظر «قوه مجریه» امری اجرایی است. برای مثال این مسئله در قضیه معروف «تغییر ساعات بانکها» مطرح گردید. در هر صورت دیوان عدالت اداری در فرآیند کنترل قضایی خود به ذکر موارد بیشماری پرداخته است که در صلاحیت اختصاصی مقنن و خارج از اختیارات قوه مجریه است. نخستین بار دیوان در قضیه ابطال پاره ای از مواد آیین نامه اجرایی اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ ( بند ۴، ۶، ۷ و ۵ رأی شماره ۱ مورخ ۱۳۶۱/۹/۲۲ ) بر این نکته تأکید نموده است. در اینجا و در یک دسته بندی کلی به این موارد و مصادیق اشاره خواهیم نمود. برای رسیدن به معیاری جهت تعیین مرز میان اجرا و تقنین باید قلمرو هریک از این امور را تعیین نماییم. در هنگام مصداق یابی آنچه که به قول «منطقیون» اهمیت دارد، این است که «مصادیق» همه موارد «مفهوم» را دربرگیرد و همه موارد «بیگانه از مفهوم» را خارج نماید. بنابراین اگر سؤال اساسی این باشد که چه چیز امر اجراء است؟ (وجه سلبی) و چه چیز امر اجراء نیست؟ (وجه ایجابی) دیوان در فرآیند کنترل قضایی اعمال دولت بیشتر به وجه سلبی تعیین امر اجراء پرداخته است. به عبارت رساتر دیوان در فرآیند کنترل قضایی تصمیمات و اقدامات دولت، پیش از آنکه تعیین نماید چه امر یا اموری اجرایی هستند، بیشتر به ذکر مصادیقی پرداخته است که امر اجرایی را شامل نمی

گردد.<sup>۱</sup> این رویکرد دیوان بیشتر ناشی صلاحیت‌های کنترلی این مرجع است. بنابراین کشف و معرفی این مصادیق از محتوای آراء دیوان عدالت اداری، می‌تواند یاریگر دولت در تعیین مرزهای اجراء یا تقنین باشد. در بخش نخست به آندسته از مصادیقی اشاره خواهیم کرد که امور اجرایی را شامل نمی‌شوند ولی پیش از مقامات اجرایی در آن حوزه‌ها داخل گردیده‌اند. (مصادیق خارج از اجراء) و در بخش دوم به اختصار و با فحوص در برخی از محتوای آرای دیوان سعی خواهیم نمود برخی از مصادیقی را نیز که جزء امر اجراء تلقی نموده است. (مصادیق امر اجراء) و عبارتی خارج از صلاحیت اداره ندانسته است را نیز معرفی نماییم.

## الف) مصادیق خارج از امر اجراء

### ۱. وضع قاعده آمره متضمن ایجاد حق و تکلیف

وضع قاعده آمره متضمن ایجاد حق و تکلیف، امری غیر اجرایی است. این موارد ذیل « امور تقنینی » قرار دارد. قانون اساسی در اصول متعددی به بیان برخی از مصادیق این امور ضمن اصول ۷۹، ۸۱، ۸۰، ۷۸، ۷۳، ۵۱، ۴۷، ۳۳، ۳۲، ۲۵، ۲۲، ۳۶، که در صلاحیت اختصاصی قانونگذار است، پرداخته است. دیوان در آراء متعددی وضع قاعده آمره متضمن ایجاد حق و تکلیف را مختص قانونگذار داشته و تعیین آن توسط مقامات اجرایی را خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی ارزیابی نموده است. مصادیق این موارد را در محتوای آراء دیوان فراوانی قابل توجهی دارد. این موارد غالباً تحت عبارت « وضع قاعده آمره موجد حق یا تکلیف درباره

۱. نسبت میان امر اجراء و تقنین نمی‌تواند سیاه یا سفید باشد. بلکه به مرزهای خاکستری این را بطنه نیز باید توجه نماییم. در واقع ما مواجه با سه مصداق یا سه گزاره منطقی در تعیین مصادیق « امور اجرایی » و « امور تقنینی » هستیم.

۱- اموری که اجرایی هستند.

۲- اموری که تقنینی هستند.

۳- اموری که نه اجرایی و نه تقنینی محسوب می‌شوند.

به نظر می‌رسد تعیین « دقیق » اینکه چه موارد یا مصادیقی « امر اجراء » یا « امر تقنین » محسوب می‌شوند، منطقیاً امکان پذیر نیست. تنها می‌توان گفت که چه اموری اجرایی یا تقنینی نیستند. (گزاره سوم) رویکرد دیوان نیز در این زمینه بیشتر ناظر به وجه سلبی امر اجرایی است. قسمت نخست گزاره سوم در واقع مبین « محدودیتهای امر اجراء » است. به عبارت رساتر با تعیین این مصادیق دولت می‌داند که چه اموری اجرایی نیستند.

اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی اختصاص به مقنن دارد.<sup>۱</sup> و «وضع قاعده آمره موجب یا سالب حق و تکلیف و الزامات و تعیین جرائم و تخلفات و نوع و میزان مجازات و تعیین موارد اسقاط مراحل تعقیب و مجازات که از مصادیق بارز قانونگذاری است اختصاص به قوه مقننه یا مأذون از قبل قانونگذار دارد.»<sup>۲</sup> بیان گردیده است. برای مثال به بخشی از رأی دیوان در ذیل توجه نمایید:

«... لیکن وضع قاعده آمره متضمن ایجاد تکلیف برای دفاتر اسناد رسمی در زمینه استعلام از هیأت های واگذاری و احیای اراضی موضوع ماده واحده فوق الذکر که مختص قانونگذار است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می شود و مستنداً به ماده یک و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می شود».<sup>۳</sup>

بخشی از عبارات و مصادیق این مسئله که مقامات قوه مجریه وارد در این حوزه گردیده و دیوان با این استدلال آنها ابطال نموده است را ذیلاً اشاره نموده ایم.

- اجبار اشخاص به اخذ گواهی عدم خلاف در تنظیم هر قسم سند اتومبیل<sup>۴</sup>؛
- تعیین شرایط عمومی و اختصاصی استخدام<sup>۵</sup>؛
- اعمال مجازات قطع سهمیه سپیمان<sup>۶</sup>؛
- تعیین جریمه تأخیر تأدیه در پرداخت عوارض و وصول آن<sup>۷</sup>؛

۱. رأی شماره ۲۳۲ مورخ ۸۲/۶/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال تبصره ۴ ماده ۱۶ آیین نامه اجرایی قانون صادرات و واردات.

۲. رأی شماره هـ/۸۶/۱۱۰-۱۳۸۷/۴/۱۶.

۳. رأی شماره ۶۶۱ - ۶۶۲ مورخ ۱۳۸۶/۸/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال ماده ۶ آیین نامه اجرایی قانون مرجع تشخیص اراضی موات مصوب ۱۳۶۶/۷/۸ هیأت وزیران.

۴. رأی هیأت عمومی ۱۳۸۲/۶/۲-هـ/۸۱/۶۷ مبنی بر اینکه مطالبه گواهی عدم خلاف برای انتقال اتومبیل از سوی دفتر خانه های اسناد رسمی قانونی نیست.

۵. رأی شماره ۱۹۸ مورخ ۸۲/۵/۱۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بخشنامه شماره ۱۱۱۷ مورخ ۱۳۸۰/۲/۳ وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.

۶. رأی مورخ ۸۶/۷/۲۹ شماره ۵۴۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بند آخر دستورالعمل شماره ۳۳/۱۴۸۳۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۸ وزارت صنایع و معادن.

۷. رأی شماره هـ/۸۳/۵۷۲-۱۳۸۷/۷/۲ هیأت عمومی دیوان.

- ضرورت کسب موافقت شرکت ملی نفت ایران در مورد ثبت نام شرکتهای در شرف تاسیس<sup>۱</sup>؛
- وضع قاعده آمره مبنی بر پرداخت ۵۰ درصد بهاء ملک واقع در طرح با عنوان غرامت آن هم به شرط وقوع ۳۰ درصد ملک یا بیش از آن در مسیر تعریض<sup>۲</sup>؛
- تعیین میزان هزینه دادرسی<sup>۳</sup>؛
- وضع دستورالعمل در زمینه تخلفات اداری و صدور رأی در مدت معین و محدوده و آثار مترتب بر تخطی از آن<sup>۴</sup>؛
- تعیین تاریخ خاص برای قبول و ثبت اسناد<sup>۵</sup>؛
- ضوابط مربوط به تشخیص مالکیت اشخاص<sup>۶</sup>؛
- ضوابط مربوط به واگذاری اراضی دولتی به اشخاص فاقد مسکن و تعیین شرایط مربوط از حیث مساحت و بهای زمین واگذاری<sup>۷</sup>؛
- تعیین قلمرو آزادی نشریات و مطبوعات در بیان مطالب و موارد مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی<sup>۸</sup>؛

۱. رأی شماره هـ/۸۳/۵۵۰ - ۱۳۸۷/۴/۹ هیأت عمومی دیوان «...نظر به اینکه وضع قاعده آمره موجد یا سالب حق و تکلیف و ایجاد شرایط خاص برخوردار از حقوق قانونی برای اشخاص اختصاص به حکم مقنن یا ماذون از قبل قانونگذار دارد، بنابراین بخشنامه شماره ۱۰/۵۱۶۷ مورخ ۱۳۶۱/۷/۷ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مبنی بر ضرورت کسب موافقت شرکت ملی نفت ایران در مورد ثبت نام شرکتهای در شرف تاسیس یا تغییر نام شرکتهای ثبت شده با استناد از کلمه (نفت) که متضمن وضع قاعده آمره است.... خارج از حدود اختیارات سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تشخیص داده می شود....».
۲. رأی شماره هـ/۴۳۳/۸۶ - ۱۳۸۷/۴/۱۸.
۳. رأی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال مفاد ماده ۶ آیین نامه اجرایی تبصره الحاقی به ماده ۱۰۸۲ قانون مدنی (مدنی) رأی شماره شماره هـ/۱۷۷.۷۷ - ۱۳۷۸.۸.۲۰.
۴. رأی شماره ۲۰۴-۲۵-۱۳۸۰.۶.۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال قسمتی از دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۸.۸.۴.
۵. رأی شماره ۲۴۲-۲۹-۱۳۸۰.۷.۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بخشنامه شماره ۱۱۸۰۱.۰۷.۲۸ مورخ ۱۳۷۹.۲.۳۱ سازمان تأمین خدمات درمانی پرسنل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران.
۶. رأی شماره هـ/۹۹/۷۹ - ۱۳۸۱/۳/۳۰.
۷. رأی شماره هـ/۳۸۸/۸۰ - ۱۳۸۱/۵/۲۶ در خصوص ابطال مصوبه شماره ۱۶۳۶ هـ/مورخ ۱۳۸۰/۴/۳۰ سازمان ملی زمین و مسکن.

- تعیین ضابطه درخصوص مدت اعتبار حقوق مکتسب قانونی و ایجاد حق اعتراض و تعیین مرجع رسیدگی نسبت به آن<sup>۲</sup>؛
- تسری مصونیت‌های قانونی به اشخاص غیر مشمول نوعی قانونگذاری است<sup>۳</sup>؛
- تعیین تکلیف برای سازمانهای اجرایی دیگر (غیر از قوه مقننه).

## ۲. ممنوعیت تفسیر، تضییق و توسعه دامنه قانون

تفسیر قانون مختص به مقنن است. بنابراین مقام اداری حق ارائه تفسیر رسمی از قانون عادی را نداشته و این موضوع خارج از صلاحیت‌های اجرایی است. بعبارت دیگر مسئله تعیین حد و حدود شمول قانون و تفسیر آن متعلق به «قانونگذار» و یا شخصی که به او این اختیار تفویض گردیده است می باشد. در برخی از آراء، دیوان بر این امر تأکید نموده است که «تفسیر قانون» خارج از حدود اختیارات مقام اجرایی است<sup>۴</sup> و اینکه اداره «موجبات توسعه دایره شمول قانون را فراهم کرده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می شود»<sup>۵</sup> دیوان نخستین بار در قضیه ابطال پاره ای از مواد آیین نامه اجرایی اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ در بند ۱۶ تعبیر «اختیارات دولت» به «مالکیت دولت» را ممنوع و مبنای ابطال تصمیم قرار داده است. این امر ممکن است از طریق محدود کردن «اطلاق» حکم مقنن توسط مقام اداری نیز صورت پذیرد.

### ۲-۱. حصر مصادیق حکم قانونگذار

۱. رأی شماره دادنامه ۱۱۷ کلاسه پرونده: ۳۰/۱/۸۰ هیأت عمومی دیوان راجع به ابطال بندهای ۱-۲-۳-۴ و ۵ مصوبه جلسات ۴۷۸ و ۴۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ و ۱۳۸۰/۴/۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۲. رأی شماره ۴۵۳ مورخ ۸۲/۱۱/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص ابطال مقررات ماده ۱۳ آیین نامه اصلاحی اجرای قانون ثبت علائم تجاری و اختراعات.
۳. رأی وحدت رویه ۷۰/۸/۱۴ کلاسه پرونده ۶۶، ۵۳ تا ۶۸ و ۸۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴. رأی شماره ۲۸۵ مورخ ۸۲/۸/۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص ابطال بخشنامه شماره ۳۳۴۸۱ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۵ مدیرکل کارگزینی کارکنان قضائی قوه قضائیه.
۵. رأی شماره ۱۶ و ۱۷ دیوان عدالت اداری در مورد آثار ناشی از قرار موقوفی تعقیب در ارتباط با لایحه قانونی عفو محکومان جزایی مورخ ۶۲/۱۰/۱۲.

<http://www.lri.ir>

مقام اجرایی در تعیین مصادیق حکم قانونگذار باید مطابق با مصادیقی عمل نماید که در قانون ذکر گردیده است. بنابراین فرض بر این است در مواردی که «مقنن» مصادیق حکم قانونگذار را به دقت تعیین نموده یا معیاری را برای تعیین مصادیق حکم بیان نموده باشد مقامات اجرایی دیگر حق ورود به «تعیین» یا «حصر» مصادیق را نخواهند داشت. در یک مورد دیوان تصمیم کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهر سازی و معماری را مبنی بر اینکه «وضع قواعد آمره مبنی بر تقسیم بندی باغها بر اساس مساحت آنها به باغهای با ارزش زیاد، متوسط و کم و تعیین تکلیف خاص در هر مورد به ویژه حصر ممنوعیت تغییر و تبدیل در مورد باغهای حدود ۷۰ هکتار و تملک آنها برای استفاده عموم»<sup>۱</sup> را غیر قانونی اعلام و ابطال می نماید. نقش کمیسیون در مقام اجراء در واقع ارائه معیاری خارج از قانون مبنی بر تقسیم بندی باغات به ارزش کم، زیاد و متوسط بوده درحقیقت بر خلاف ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرحهای دولتی و شهرداریها مصوب ۱۳۶۷ دولت و شهرداریها عمل نموده است.

## ۲-۲. تفسیر قانون

اصولا وضع قانون و اصلاح و تفسیر آن امر قانونگذاری و متعلق به قوه مقننه است<sup>۲</sup> تفسیر قانون از جمله موضوعاتی است که به موجب اصل ۷۳ قانون اساسی در صلاحیت اختصاصی مقنن است. بنابراین نقطه مقابل این اصل این است که تفسیر قانون خارج از صلاحیت مقامات اجرایی است. بعبارت دیگر امر تفسیر «امری اجرایی» محسوب نمی شود. اما در بسیاری از موارد و در عمل مقامات اجرایی ممکن است در فرآیند اجرای قانون اقدام به ارائه تفسیر و برداشت خاصی از مواد قانونی نمایند که این امر امروزه در ادبیات حقوق اداری بعنوان نوعی «تفسیر اداری» معروف شده است. اما باید توجه داشت که در صورتی که مقامات قوه مجریه در اعمال قانون مواجه با ابهام یا شبهه ای گردند نمی توانند آنرا از نزد خود تفسیر نمایند. این اقدام مقامات اداری نیز

۱. رأی هیأت عمومی دیوان (۱۳۸۲/۵/۱۵-ه/۸۰/۲۷۰)

۲. رأی شماره ۱۹۷ مورخ ۸۲/۵/۱۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مصوبه یکصد و هشتاد و یکمین جلسه مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی موضوع اصلاح بند های ۴ و ۵ و ۶ ماده ۲ قانون تشکیل شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور

مورد کنترل قضایی قرار میگیرد. دیوان عدالت اداری نیز در آراء بسیاری بر این نکته تأکید نموده است که « تفسیر قانون و دایره و قلمرو شمول آن از وظایف و اختیارات اختصاصی مقنن است.»<sup>۱</sup>

از جمله در بخشی از قضیه ابطال بخشنامه معاون درآمدهای مالیاتی وزارت دارایی آورده است که: «به موجب اصل ۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شرح و تفسیر قوانین عادی منحصراً در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. نظریه اینکه ماهیت حقوقی تفسیر قانون عادی، تبیین و توضیح منظور و مقصود مقنن و رفع شبهه و ابهام از آن است و متضمن وضع قاعده آمره مستقلی نیست و علی الاصول از جهت تاریخ اجراء تابع اصل قانون می باشد، بنابراین بند ۳ بخشنامه... ابطال می گردد.»<sup>۲</sup>

### ۲-۳. تعیین مستثنیات حکم قانونی

تعیین مستثنیات از حکم عام مقنن منحصراً اختصاص به قانونگذار دارد.<sup>۳</sup>

### ۳. تعیین و اعمال مجازات

تعیین مجازات و طریق اعمال آنها از جمله شاخص ترین موضوعاتی است که در قوانین اساسی از حیث صلاحیت های مقامات اداری و اجرایی خارج است. زیرا اصل تفکیک قوا و صلاحیت ها اقتضاء دارد که قدرت تقنین و اجرا از هم تفکیک گردند. بنابراین «تعیین انواع جرائم و مطلق تخلفات و میزان مجازات هر یک از آنها و همچنین تعیین مراجع ذیصلاح به منظور رسیدگی به جرائم و تخلفات مختلف و اعمال مجازات قانونی درباره مجرمین و متخلفین از وظایف اختصاصی قانونگذار است.»<sup>۴</sup> و قوه مجریه حق تعیین و اعمال مجازات را نخواهد داشت.

۱. رأی ۸۲/۷/۶ دیوان را جمع به ابطال نظریه شماره ۴۲۴۵/۵۳۶۳۶-۳۰/۵ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۱۰ معاون درآمدهای مالیاتی وزارت امور اقتصادی و دارایی
۲. رأی شماره ۲۸۹-۱۳۸۰.۹.۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بند ۳ بخشنامه شماره ۳۲۹۵۲-۶۴۰۹-۳.۴ مورخ ۱۳۷۹.۷.۱۲ معاون درآمدهای مالیاتی وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۳. رأی شماره ۷ مورخ ۸۳/۱/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال ماده ۱۱ اصلاحی آیین نامه اجرائی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها .
۴. رأی شماره ۴۳۶ مورخ ۱۳۸۶/۶/۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بند های ۱۰ و ۱۱ و ۱۳ مصوبه چهل و سومین جلسه شورای اسلامی شهر.



این موضوع در خصوص جرائم و مجازات ها اهمیت بسزایی دارد. در این زمینه نیز آراء بسیاری از دیوان در راستای کنترل قضایی تصمیمات اداری صادر گردیده است. برای نخستین بار هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۴ مورخ ۱۶/۱۲/۱۳۶۱ به این مسئله توجه نموده است. «... ۲- تبصره ماده ۴۸ از جهت تعیین مجازات و کسر حقوق مستخدم بانک به میزان دو برابر مبلغ دریافتی از بابت کمک رفاه خانواده از حدود اختیارات قوه مجریه در تهیه و تصویب آیین نامه خارج است».

علاوه بر این اعمال و اجرای هر قسم مجازات توسط مقامات انتظامی باید به موجب قانون باشد و همانگونه که اشاره شد تعیین، تغییر و تشدید جرائم و مجازات قانونی آن ها، و همچنین تعیین مراجع ذیصلاح به منظور رسیدگی به جرائم و تخلفات متعدد و اعمال مجازات های قانونی، و تشخیص متخلف از غیر متخلف نیز مختص به قانونگذار یا مأذون از طرف وی بوده و این امر اصولاً خارج از حدود و اختیارات و صلاحیت های مقام اداری است دیوان در آراء متعددی به این اصل صحه گذارده است. سایر عبارات دیوان در این خصوص عبارتند از:

۳-۱. اعمال تنبیه انضباطی فرد زندانی: اعمال تنبیه انضباطی فرد زندانی خلاف قانون و خارج از حدود اختیار مقرر در ماده ۹ قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان ها و اقدامات تامینی و تربیتی کشور است.<sup>۱</sup>

۳-۲. اعلام سهل انگاری و عدم همکاری به عنوان تخلف: وضع قاعده آمره سهل انگاری و عدم همکاری با ناظران و بازرسیین مربوط را ( که اداره ) در زمره تخلفات

---

۱. متن رأی دیوان در قضیه موصوف و عبارات آن در این زمینه قابل توجه است. «طبق اصل ۳۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حکم به مجازات و اجراء آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و بموجب قانون باشد و بصراحت اصل ۳۹ قانون مزبور هتک حرمت و حیثیت محکومان به زندان به هر صورت ممنوع و مستوجب مجازات اعلام گردیده است و حکم مقرر در ماده ۵۷۹ قانون مجازات اسلامی نیز مفهم عدم جواز اعمال مجازات مقرر درباره محکومان به نحو سخت تر از حد متعارف است. نظر باینکه از طرف مقنن حکمی در باب مجازات حبس به صورت انفرادی انشاء نشده اعمال مجازات حبس به صورت انفرادی تا مدت یک ماه به عنوان تنبیه انضباطی فرد زندانی خلاف قانون و خارج از حدود اختیار مقرر در ماده ۹ قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان ها و اقدامات تامینی و تربیتی کشور به سازمان زندان ها و اقدامات تامینی و تربیتی کشور مصوب ۶۴ تشخیص داده می شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می گردد.»

قابل پیگرد اعلام نموده است خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود.<sup>۱</sup>

۳-۳. اعمال مجازات قطع سهمیه سیمان: وضع قاعده آمره مبنی بر اعمال مجازات قطع سهمیه سیمان به ادعای ارتکاب تخلف به تشخیص کارخانجات سیمان به شرح بند ۷ دستورالعمل شماره ۳۳/۱۴۸۳۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۸ خلاف هدف و حکم مقنن و خارج از حدود اختیارات وزارت صنایع و معادن در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود.<sup>۲</sup>

۳-۴. قاچاق تلقی کردن کالا و تعیین مجازات کیفری برای آن: قاچاق تلقی کردن کالا و تعیین مجازات کیفری برای آن نیاز به صراحت و تأیید و وضع و تصویب مراجع قانونگذاری دارد. (رأی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال بخشنامه گمرک ایران در خصوص ورود موقت کالا- ۱۰۷۷)<sup>۳</sup>

۳-۵. تعیین تخلفات رانندگی<sup>۳</sup>

#### ۴. وضع مالیات و عوارض و الزام به پرداخت وجه

یکی از موضوعاتی که بموجب اصل ۵۱ قانون اساسی در صلاحیت اختصاصی مقنن است، تعیین مالیاتها و نوع آن است. با این حال در هنگام اجرای قوانین مالی و مالیاتی، ممکن است با شبهاتی مواجه شویم. بدین سبب دیوان عدالت اداری در مقام کنترل قضایی اعمال دولت در آراء متعددی بیان داشته است که « اخذ هرگونه وجهی از اشخاص یا الزام اشخاص به پرداخت هرگونه وجهی به قانونگذار یا مأذون از قبل مقنن اختصاص دارد.» در ذیل به برخی از رویه های دیوان که برخی مصادیق را در زمره امور تقنینی قرار داده است معرفی می‌نماییم.

۱. رأی شماره ۱۸ مورخ ۱۳۸۴/۱/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال جزء ۱۳ بند ۱۲ ماده ۳ آیین‌نامه اجرائی سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات:
۲. رأی مورخ ۸۶/۷/۲۹ شماره ۵۴۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بند آخر دستورالعمل شماره ۳۳/۱۴۸۳۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۸ وزارت صنایع و معادن
۳. شماره هـ/۴۴۶/۸۰-۳۰/۵/۱۳۸۱ (ابطال دستورالعمل معاونت راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی مربوط به حمل خودرو با جرثقیل «طرح برخورد با تخلفات ساکن

۴-۱. پرداخت مالیات بر درآمد: الزام اشخاص حقیقی یا حقوقی به پرداخت مالیات بر درآمد منوط به انجام تشریفات قانونی مربوط به تنظیم برگ تشخیص مالیاتی و ابلاغ آن به شخص مؤدی صدور برگ قطعی مالیاتی اصلاحی متضمن افزایش مالیات و اجرای آن بدون اطلاع مؤدی و رسیدگی به اعتراض وی در این باب توسط مراجع ذیصلاح قانونی که از مقوله وضع قاعده آمره در خصوص مورد است، خارج از حدود اختیارات وزارت امور اقتصادی و دارایی در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می شود.<sup>۱</sup>

۴-۲. افزایش قیمت کالاها و خدمات توسط اداره: افزایش قیمت کالاها و خدمات توسط اداره به قانونگذار یا مآذون از قبل مقنن اختصاص دارد از جمله افزایش نرخ آب بها و سایر خدمات مربوطه.<sup>۲</sup>

۴-۳. تعیین عوارض: تعیین عوارض علی الاصول نیاز به تصویب مرجع قانونگذاری دارد.<sup>۳</sup>

#### ب) مصادیق امر اجرا

همان گونه که اشاره شد، تعیین دقیق همه مصادیق اجراء امکان پذیر نیست. در حقیقت، نمی توان با ارائه یک معیار کلی قلمور امور تقنینی را محدود کرد. تنها می توان به صورت موردی و مصادیقی برخی از این مصادیق را مشخص نمود. در برخی از آراء و البته به صورت محدود، دیوان مصادیق امر اجراء را بیان نموده است و بر اجرایی بودن تصمیم صحه گذارده است. در محتوای آراء دیوان این موارد در کنار عبارت «اتخاذ تصمیم در خصوص مورد»<sup>۴</sup> بکار رفته است. برای مثال دیوان صرف «

۱. رأی شماره ۴۵۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مفاد بند ۲ و قسمتی از بند ۳ ماده ۳۳ آیین نامه اجرائی ماده ۲۱۹ قانون مالیاتهای مستقیم

۲. رأی شماره هـ/۵۶/۸۰/۱۳۱۳۸۱/۶ (ابطال بخشنامه شماره ۳۷۳۵۶/۳۳/۱۰۰ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۵ وزارت نیرو)

۳. رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری در مورد ابطال بند ۲ از ماده ۱ و ماده ۱۲ و تبصره آن از آیین نامه اجرایی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع (صفحه ۹۳۱)

۴. در محتوای غالب آراء هیأت عمومی دیوان در مقام تفکیک امر تقنینی (وضع قاعده آمره) و اجرایی با این عبارت مورد اشاره قرار گرفته است.

ارسال و ابلاغ اوراق<sup>۱</sup>، صرف تعیین «کیفیت احتساب مهریه»<sup>۲</sup> را وضع قاعده آمره در صلاحیت «قوه مقننه» ندانسته بلکه آنرا امری اجرایی تلقی نموده است. سایر مصادیق امر اجراء در محتوای آراء دیوان عبارتند از:

- نامه های اداری در موارد خاص و معین<sup>۳</sup>؛
- تغییر محل احداث پالایشگاه گاز<sup>۴</sup>؛
- نقل و انتقال تلفن از نقطه ای به نقطه دیگر<sup>۵</sup>؛
- موافقت یا عدم موافقت با انتشار روزنامه<sup>۶</sup>؛
- صدور انواع مجوزها از جمله صدور یا عدم صدور مجوز ساخت و ساز<sup>۷</sup>.

### نتیجه

دیوان عدالت اداری در طول قریب به ۳۰ سال فعالیت خود در مقام کنترل قضایی اعمال دولت مرزهای اقدام دولت را با ارائه معیارها و مصادیق گوناگون تعیین نموده است. بنابراین محتوای این آراء می تواند بعنوان یک منبع غنی در تعیین مرزهای امور اجرایی بکار روند. با اینحال به جز برخی از موارد جزئی و خاص، دیوان بیشتر به بیان مواردی پرداخته است که خارج از امور اجرایی هستند. که البته این وضعیت ناشی از نقش کنترلی دیوان است. از جمله مهمترین مصادیق این امور عبارتند از:

- ارائه آیینی غیر از حکم مقنن؛

۱. رأی هیأت عمومی ۱۳۸۲/۶/۲-هـ/۸۱/۶۷
۲. رأی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال مفاد ماده ۶ آیین نامه اجرایی تبصره الحاقی به ماده ۱۰۸۲ قانون مدنی (رأی شماره شماره هـ- ۱۷۷.۷۷. ۱۳۷۸.۲۰)
۳. رأی شماره هـ/۷۹/۱۶۰- ۱۳۸۱/۵/۱۹ هیأت عمومی دیوان در خصوص ابطال دستورالعمل های شماره ۵۲/۱/۱۸۴۳۲ مورخ ۱۳۷۶/۶/۲۹ و ۵۰۱۳/۲۹/۰۹۰ مورخ ۱۳۷۸/۸/۵ و ۲۸۰/ف/۲۷۵۴۱ مورخ ۱۳۷۹/۲/۲ سازمان تأمین اجتماعی.
۴. رأی ۱۳۸۴/۹/۲۷ دیوان در خصوص ابطال مصوبه کمیسیون هیأت وزیران در خصوص محل احداث پالایشگاه گاز پارسین
۵. رأی هیأت عمومی دیوان مورخ ۸۴/۶/۶ راجع به نقل و انتقال تلفن
۶. رأی هیأت عمومی دیوان راجع به تصمیم شماره ۱۲۴/۵۴۲۱ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۱ هیأت نظارت بر مطبوعات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۷. رأی مورخ ۸۶/۱۲/۱۲ هیأت عمومی دیوان در خصوص ابطال مصوبه شماره ۱۵۸۴۹ مورخ ۱۳۸۵/۵/۸ سازمان میراث فرهنگی و گردشگری.

- توسعه دایره شمول قانون ؛
  - تضییق دایره شمول قانون ؛
  - اخذ هر نوع وجه از اشخاص خارج از موارد قانونی؛
  - تحدید مالکیت؛
  - الزام اشخاص به پرداخت وجه؛
  - وضع قاعده آمره ؛
  - تفسیر قانون؛
  - تعیین آثار آراء قطعی مراجع قضایی از قبیل توقیف، تعلیق تاریخ و چگونگی رسیدگی و اجرا آراء قضایی ؛
  - تعیین انواع جرائم و مطلق تخلفات؛
  - تعیین مدت اعتبار قوانین موضوعه ؛
  - تعیین میزان مجازات ها.
- در مقابل برخی از اقدامات نیز نظیر « ارسال و ابلاغ اوراق»، صرف تعیین کیفیت احتساب مهریه» صدور نامه های اداری در موارد خاص و معین را جزء امور اجرایی در صلاحیت قوه مجریه تلقی نموده است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
اداره کل پژوهش و معیاری علوم انسانی و مطالعات فرهنگی



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
اداره کل پژوهش‌ها و اطلاع‌رسانی

<http://www.lri.ir>