

Analysis of the Opinions of the Administrative Justice Tribunal in the Judicial Supervision of the Approvals of the Regulatory Institutions

Mohammad Hossein Zarei¹, Alireza Shamsi Moheb^{2*}

1. Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

2. Master of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

Abstract

Considering the importance of the judicial supervision of the Administrative Justice Tribunal on the regulatory institutions and the direct economic, social and legal effects of this supervision, the present research, using the descriptive-analytical method and the analysis of the opinions of the general board and the specialized boards of the Administrative Justice Tribunal, on the issue of the supervision of the Administrative Justice Tribunal It has focused on the regulatory institutions to identify the procedures of the Administrative Justice Tribunal, the considered criteria, as well as the positive and critical aspects of this supervision. The results of the review of the decisions and procedures of the Administrative Justice Tribunal in the judicial supervision of the regulatory institutions show that the general board and the specialized boards of the Administrative Justice Tribunal have reviewed the approvals of the regulatory institutions only from the point of view of their “legality or not” and in order to identify the legality or their absence, to cases such as changes and developments in the laws of the country, the principle of non-retroactivity of laws and regulations, the competence of the Competition Council in approving price regulation instructions, the prohibition of refusing to issue a license under the pretext of market saturation and the lack of competence of the executive branch in They have paid attention to the determination of punishment and have prevented regulatory institutions from departing from legal competences and applying arbitrary procedures in approving approvals. Also, not paying attention to the principles of general economic law and the economic effects of the approvals, not paying attention to the principle of equality, proportionality and legitimate expectation, and the contradiction of opinions on single issues, are among the critical aspects of the supervision of the Administrative Justice Tribunal on regulatory institutions.

Keywords: Regulation, Administrative Justice Tribunal, Law and Economics, Competition, Monopoly

* Corresponding Author: alireza.sh.moheb@gmail.com



Article Type:

Original Research

Pages: 99-127

Received: 2024 January 09

Revised: 2024 February 01

Accepted: 2024 April 30



موردکاوی آراء دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی بر مصوبات نهادهای تنظیم‌گر

محمدحسین زارعی^۱، علیرضا شمس‌ی محب^{۲*}

۱. دانشیارگروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

چکیده

با توجه به اهمیت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر نهادهای تنظیم‌گر و اثرات مستقیم اقتصادی، اجتماعی و حقوقی این نظارت، پژوهش حاضر با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی و موردکاوی آراء هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، به مسئله نظارت دیوان عدالت اداری بر نهادهای تنظیم‌گر پرداخته است تا جهات رسیدگی دیوان عدالت اداری، ضوابط مدنظر و همچنین جنبه‌های مثبت و انتقادی این نظارت شناسایی شود. نتایج بررسی آراء و رویه‌های دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی بر نهادهای تنظیم‌گر نمایانگر این موضوع است که هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، مصوبات نهادهای تنظیم‌گر صرفاً از جهت «قانونی بودن یا نبودن» آن بررسی کرده و در راستای شناسایی قانونی بودن یا نبودن آن‌ها، به مواردی همچون تغییر و تحولات صورت گرفته در قوانین کشور، اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات، صلاحیت شورای رقابت در تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، ممنوعیت امتناع از صدور مجوز به بهانه اشباع بودن بازار و عدم صلاحیت قوه مجریه در تعیین مجازات توجه داشته‌اند و از خروج نهادهای تنظیم‌گر از صلاحیت‌های قانونی و اعمال رویه‌های سلیقه‌ای در تصویب مصوبات جلوگیری کرده‌اند. همچنین عدم توجه به اصول حقوق عمومی اقتصادی و اثرات اقتصادی مصوبات، عدم توجه به اصل برابری، تناسب و انتظار مشروع و تناقض آراء در موضوعات واحد، از جمله جنبه‌های انتقادی نظارت دیوان عدالت اداری بر نهادهای تنظیم‌گر است.



نوع مقاله: علمی پژوهشی

صفحات: ۹۹-۱۲۷

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۰/۱۹

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۱۱/۱۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۲/۱۱



واژگان کلیدی: تنظیم‌گری، دیوان عدالت اداری، حقوق و اقتصاد، رقابت، انحصار



تمامی حقوق انتشار این مقاله، متعلق به نویسنده است.

درآمد

پس از ظهور مفهوم تنظیم‌گری و ایجاد نهادهایی به منظور ایفای وظایف تنظیمی و نظارتی و اثرات حقوقی و اقتصادی مصوبات و تصمیمات این نهادها بر بنگاه‌ها، ذی‌نفعان و منفعت عمومی، لزوم نظارت قضایی بر مصوبات و تصمیمات این نهادها نمایان شد و این موضوع در اکثر کشورهای جهان نیز مورد پذیرش قرار گرفت تا از این طریق، علاوه بر فرصت اصلاح آراء و تصمیمات اشتباه یا مغایر قانون یا خارج از صلاحیت تنظیم‌گران، امکان تضمین اصول تنظیم‌گری مانند استقلال، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری و کارایی و اثربخشی نیز فراهم شود. نظارت قضایی کارآ و اثربخش بر نهادهای تنظیم‌گر از طریق استفاده از قضات متخصص و توجه به اثرات اقتصادی مصوبات و آراء و نظرات کارشناسی، از جمله موضوعاتی است که از اهمیت بسیاری برخوردار است و در تأمین منافع عمومی نیز اثرگذار است.

دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بر طبق اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و مواد (۱۰ و ۱۲) قانون دیوان عدالت اداری، برای خود در رسیدگی به شکایاتی که علیه مصوبات و تصمیمات شورای رقابت و سایر نهادهای تنظیم‌گر (بانک مرکزی، هیأت تنظیم بازار برق، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و کارگروه (ستاد) تنظیم بازار) مطرح می‌شود، صلاحیت قائل است و با ابطال یا عدم ابطال مصوبات و تصمیمات نهادهای مذکور، نقش بسیار مهمی در نظارت بر نهادهای تنظیم‌گر ایفا می‌کند و علاوه بر این که در کارایی و اثربخشی نهادهای تنظیم‌گر مؤثر است، ممکن است با صدور آراء غیرتخصصی، منجر به نتایج نامناسبی در حوزه مربوطه شود. برای مثال، دیوان عدالت اداری با ابطال مصوبه کارشناسی شده توسط نهادی تخصصی (ابطال مصوبه جلسه ۲۶۳ مورخ ۱۳۹۵/۰۶/۲۹ شورای رقابت مبنی بر انحصاری دانستن بازار محصولات پتروشیمی برخلاف نظر کارشناسی مرکز ملی رقابت)، رأیی برخلاف منافع عمومی و دارای نتایج نامناسب

اقتصادی (تقویت انحصار) صادر کرده است. از این رو، با توجه به اهمیت موضوع، این پژوهش به دنبال پاسخ به این پرسش‌ها است که جهات رسیدگی و ضوابط مدنظر دیوان عدالت اداری در این‌گونه شکایات چیست و آیا دیوان عدالت اداری در رسیدگی خود به اصول حقوق عمومی اقتصادی، اثرات اقتصادی مصوبات و اصول حقوقی توجه دارد یا خیر؟. اگرچه پژوهش‌های مختلفی در خصوص ادبیات تنظیم‌گری صورت گرفته است، اما تاکنون پژوهشی در خصوص مطالعه موردی آراء دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی بر نهادهای تنظیم‌گر صورت نگرفته است. بر این اساس، در این پژوهش، پس از بیان مفهوم تنظیم‌گری، به بررسی مبانی نظارت قضایی بر نهادهای تنظیم‌گر و صلاحیت دیوان عدالت اداری پرداخته می‌شود و پس از آن، جهات رسیدگی و ضوابط مدنظر دیوان عدالت اداری در نظارت بر مصوبات مرتبط با تعیین نرخ، مصوبات مرتبط با انحصار و مصوبات مرتبط با صدور مجوز بررسی می‌شود و آراء هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

۱- مفهوم تنظیم‌گری^۱

به‌طور کلی صحبت از تنظیم‌گری با توجه به این‌که یک مفهوم اقتصاد سیاسی است، نیازمند توجه به نقش دولت در اقتصاد و بازار و دگرگونی‌های آن است (زارعی، ۱۳۸۹). دخالت‌های مستقیم دولت در اقتصاد و نتایج منفی این دخالت‌ها منجر به این شد که مباحثی پیرامون کاهش دخالت‌های دولت مطرح و به تدریج به سمت تغییر نقش دولت در نظام‌های اقتصادی حرکت شود. نتیجتاً این تغییرات منجر به این شد که دولت به عنوان تنظیم‌گر در جایگاه نظارتی و هدایتی قرار گیرد. اگرچه اساس جامعه مدرن و آزاد بر بازار آزاد استوار است، اما در مواقعی به دلیل بروز برخی از نارسایی‌ها و عوامل دیگری همچون تأمین عدالت اجتماعی و عدم تأمین منابع به صورت کافی بین اقشار مختلف،

ایده بازار آزاد با مشکلاتی مواجه می‌شود. از این رو، دخالت‌هایی در بازار به منظور حمایت، تصحیح و تکمیل نارسایی بازار در برخی از زمینه‌ها، موجه شناخته می‌شود (زارعی و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۲۸). موضوع اصلی و پراهمیت در چنین شرایطی این است که مداخله دولت در این زمینه به اندازه‌ای باشد که جامعه نه از عدم حضور دولت آسیب ببیند و نه از حضور گسترده دولت و مداخله آن (هداوند، ۱۳۸۹: ۴۸). بنابراین، از تغییر و تحولات مرتبط با نقش دولت، مفهومی تحت عنوان تنظیم‌گری شکل گرفت.

در نظریات بسیاری از نویسندگان از جمله میریام هارتلپ^۱، اریک ویندهلز و جرمی ای هاج^۲ بر دشوار بودن ارائه یک تعریف کامل و جامع از تنظیم‌گری تأکید شده است. همچنین به تعبیر لوی فاور، تعاریف مختلفی از تنظیم‌گری توسط اشخاص گوناگون بیان شده است (Hodge & Windholz, ۲۰۱۲: ۲۱۷). به منظور ارائه تعریفی که شامل تمامی ویژگی‌های تنظیم‌گری باشد، می‌توان این مفهوم را اقدامات بخش عمومی یا خصوصی در موضوعات اقتصادی و اجتماعی در راستای تأثیرگذاری بر رفتار، جریان یا وقایع با اهدافی همچون ترویج رقابت، جبران نارسایی‌های بازار، تأمین منافع عمومی، حمایت‌های اجتماعی و ... تعریف کرد (هداوند و جم، ۱۴۰۰: ۲۳۶).

تشکیل نهادهای تنظیمی مستقل به عنوان مهم‌ترین تغییر نهادی در ساختار دولت‌های اداری تنظیمی از دهه ۱۹۸۰ به بعد به حساب می‌آید (عزیزمحمدی و زارعی، ۱۳۹۹: ۵۱). در دوره دولت‌های تنظیم‌گرد و نوع گوناگون از نهادهای تنظیم‌گر مستقل به وجود آمد. به عبارت دیگر دو نوع متفاوت از مداخلات تنظیمی توسط این نهادها صورت می‌گیرد. اولین نوع از مداخلات شامل مداخله پیشینی است که براساس پیش فرض رقابت و سپس مداخله تنظیم‌گر به منظور جلوگیری از نقض آن است که از این مدل با عنوان «تنظیم‌گری رقابت» یا «نهاد ناظر بر رقابت» یاد می‌شود و، نوع دوم از مداخلات شامل مداخله پیشینی

1. Miriam Hartlapp

2. Eric Windholz and Graeme A. Hodge

است که مبتنی بر ایده شکست بازار است و این نوع مداخله با عنوان «تنظیم‌گری بخشی» شناخته می‌شود. در کشورهای مختلف معماری‌های متفاوتی برای ایفای این دو نقش از تنظیم‌گری طراحی شده است. رایج‌ترین و سنتی‌ترین مدل در کشورهای مختلف، ایجاد یک تنظیم‌گر رقابت (ناظر بر همه بخش‌ها) و تأسیس چند تنظیم‌گر بخشی متناسب با بخش‌های مختلف مانند (ارتباطات، انرژی، حمل‌ونقل و ...) است. نکته مهم در این موضوع این است که هر کشوری با توجه به ساختار و فرهنگ و ظرفیت‌های مختص به خود ممکن است طراحی‌های متفاوت‌تری از روش رایج و سنتی مذکور داشته باشد.

۲- مبانی نظارت قضایی بر نهادهای تنظیم‌گر

نظارت قضایی یکی از مهم‌ترین سازوکارهایی است که در تضمین حاکمیت قانون مؤثر است و علاوه بر این در بهبود تصمیم‌گیری‌ها نیز اثرگذار است. اصطلاح «نظارت قضایی» به فرایندی گفته می‌شود که دادگاه‌ها به وسیله آن صلاحیت نظارت خود را بر فعالیت‌های نهادهای عمومی در حوزه عمومی اعمال کرده (Clive, ۲۰۰۴: ۴) و قانونی بودن یک عمل یا فرایند اجرای آن را مشخص می‌سازند (Myers, ۲۰۰۳: ۲۴). از طریق این نظارت می‌توان از تصمیمات و اقدامات خلاف قانون که حقوق افراد و منافع عمومی جامعه را به خطر می‌اندازد، جلوگیری کرد. از آنجایی که نهادهای تنظیم‌گر، به خصوص نهادهای ناظر بر رقابت، صلاحیت اتخاذ تصمیمات، آراء و اقدامات گوناگونی را دارند و این تصمیمات، آراء و اقدامات تنظیم‌گران، حقوق و منافع بنگاه‌های اقتصادی و کسب‌وکارها و سایر ذی‌نفعان و همچنین منافع عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، نظارت بر عملکرد آن‌ها امری ضروری است. به تعبیر برخی اگر تنظیم‌گران را به عنوان نهادهای نظارتی برای حفظ رقابت بدانیم، نیاز به تعیین نهادی به منظور نظارت بر آن‌ها نیز وجود دارد (Canivet, ۲۰۱۵). بر این اساس، پیش‌بینی مرجعی برای نظارت مذکور، در اکثر کشورها پذیرفته شده است (خشنودی و

حسینی، ۱۳۹۵: ۲۰۲). البته ذکر این موضوع اهمیت دارد که ماهیت نهادهای تنظیم‌گر در هر کشوری، در نوع نظارت و مرجع صالح نظارت بر آن‌ها اثرگذار است. از طریق نظارت قضایی امکان اصلاح آراء، تصمیمات اشتباه یا مغایر قانون یا خارج از صلاحیت تنظیم‌گران فراهم می‌شود. همچنین نظارت قضایی در تضمین اصول تنظیم‌گری مؤثر است. برای مثال، از این طریق می‌توان مانع از تصمیم‌گیری‌های جهت‌دار تنظیم‌گران شد و به نوعی از تصمیمات غیرمستقل توسط این نهادها جلوگیری کرد. همچنین در پاسخگودن و مسئولیت‌پذیری، تضمین شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری و کارایی و اثربخشی این نهادها نیز مؤثر است. از طرف دیگر، نظارت قضایی در موضوعات اقتصادی مستلزم پیش‌بینی سازوکاری متناسب با این موضوعات است؛ چراکه ابطال تصمیمات نهادهای تنظیم‌گر در این زمینه دارای اثرات اقتصادی در بازار و جامعه نیز است و عدم توجه به این موضوع و سپردن این نظارت به کسانی که تخصصی در این موضوعات ندارند و بی‌توجهی به نتایج تصمیمات قضایی در این‌گونه موارد، خود دارای اثرات سوء اقتصادی برای بنگاه‌های اقتصادی، کسب‌وکارها، ذی‌نفعان و همچنین منافع عمومی است.

۳- صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی بر نهادهای تنظیم‌گر

دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران براساس اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها تشکیل شده است و در مواد (۱۰ و ۱۲) قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت‌های این نهاد بیان

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

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

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

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

۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی

شده است. دیوان عدالت اداری در طی سالیان گذشته به شکایت‌هایی که علیه مصوبات و تصمیمات نهادهای تنظیم‌گر (شورای رقابت، بانک مرکزی، هیأت تنظیم بازار برق، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و کارگروه (ستاد) تنظیم بازار) در این نهاد مطرح شده است، رسیدگی و رأی خود را صادر کرده است. تمرکز اصلی دیوان عدالت اداری در رابطه با صلاحیت خود در رسیدگی به این شکایات، دولتی بودن اعضا و وابستگی این نهادها به وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی است. به عبارت دیگر، دیوان عدالت اداری نهادهای تنظیم‌گری که از آن‌ها نام برده شد را نهادهایی زیرمجموعه دولت (قوه مجریه) می‌داند. دیوان عدالت اداری با ابطال یا عدم ابطال مصوبات و تصمیمات نهادهای تنظیم‌گر، مستقیماً در کارایی و اثربخشی آن‌ها تأثیر می‌گذارد و با توجه به موازی‌کاری‌های گسترده و بروز اختلافات فراوان بین نهادهای تنظیم‌گر، می‌تواند با رفع اختلافات و جلوگیری از ایجاد اصطکاک بین نهادها، از حقوق مصرف‌کنندگان حمایت کند. از این رو، در این مبحث به بررسی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از تنظیم‌گران در ایران (تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی) پرداخته می‌شود که در مواردی نیز با اختلاف‌هایی همراه است.

-
- مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها
- ۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی
- ماده ۱۲- حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:
- ۱- 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 در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.
- ۲- صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.
- ۳- صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آراء مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.

۳-۱- رسیدگی به شکایات از تنظیم‌گر رقابت (شورای رقابت)

در رسیدگی دیوان عدالت اداری به شکایات علیه مصوبات و تصمیمات شورای رقابت همواره اختلافات گسترده‌ای میان حقوقدانان مختلف وجود داشته است. عده‌ای موافق صلاحیت و عده‌ای معتقد به عدم صلاحیت دیوان هستند. موافقان صلاحیت دیوان عدالت اداری به دو دسته صلاحیت کامل و نسبی تقسیم‌بندی می‌شوند. دلایل موافقان دیوان عدالت اداری این است که شورای رقابت یک مرجع اختصاصی اداری برشمرده می‌شود و مطابق اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری، دیوان صلاحیت کامل (هم نسبت به مصوبات و تصمیمات شورای رقابت و هم نسبت به آراء هیأت تجدیدنظر شورای رقابت) دارد. عده‌ای نیز معتقد به صلاحیت نسبی دیوان هستند و رسیدگی به شکایت از آراء هیأت تجدیدنظر شورای رقابت را در صلاحیت دیوان عدالت اداری نمی‌دانند. در مقابل، برخی از حقوقدانان معتقد به عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از شورای رقابت هستند، با این استدلال که فلسفه تشکیل این شورا، ایجاد نهادی مستقل و غیردولتی برای حمایت از جریان آزاد رقابت در بازار، تسهیل رقابت و جلوگیری از انحصار بوده است (خشنودی و حسینی، ۱۳۹۵: ۲۱۸)، اما با توجه به رویه دیوان عدالت اداری می‌توان گفت که دیوان عدالت اداری صلاحیت کامل در رسیدگی به شکایات از شورای رقابت را دارد. در نظریه شماره ۴۸/۹۰ مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۱ صادره از کمیسیون مشورتی دیوان عدالت اداری نیز بر صلاحیت کامل دیوان عدالت اداری تأکید شده است و بیان شده است که «دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی شورای رقابت را دارا است». از طرف دیگر ترکیب اعضای شورای رقابت که عمدتاً دولتی هستند نیز از دیگر دلایلی است که این دیدگاه را تقویت می‌کند؛ چراکه براساس بند (الف) ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ۸ عضو از ۱۵ عضو شورای رقابت توسط قوه مجریه انتخاب می‌شوند. بنابراین، استقلال این نهاد با توجه

به این‌که بیش از نیمی از اعضاء وابسته به دولت هستند دچار خدشه می‌شود. بر این اساس، می‌توان گفت دیوان عدالت اداری، شورای رقابت را نهادی غیردولتی نمی‌داند و با توجه به ترکیب اعضای آن، این نهاد را نهادی دولتی و یک مرجع اختصاصی اداری محسوب می‌کند. در سال‌های اخیر نیز تلاش‌هایی صورت گرفت تا آراء هیأت تجدیدنظر شورای رقابت قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری نباشد اما همچنان با توجه به رویه دیوان، رسیدگی به این موارد نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری است و این نهاد با استناد به بند (۲) ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری، برای خود در رسیدگی به شکایات علیه شورای رقابت و هیأت تجدیدنظر آن، صلاحیت قائل است.

۳-۲- رسیدگی به شکایات از تنظیم‌گران بخشی

تنظیم‌گر بخشی مستقل به معنای واقعی در نظام حقوقی و اقتصادی جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد و تنظیم‌گران بخشی که در بخش‌های مختلف در حال فعالیت هستند (بانک مرکزی، هیأت تنظیم بازار برق، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و کارگروه تنظیم بازار)، وابسته به دولت و وزارتخانه‌های مختلف هستند. برای مثال، بانک مرکزی در ایران دارای استقلال کافی نیست و دولت توانایی اثرگذاری بر تصمیمات این نهاد را دارد؛ هیأت تنظیم بازار برق وابسته به وزارت نیرو است؛ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات وابسته به وزارت ارتباطات است؛ سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان وابسته به وزارت صنعت، معدن و تجارت است و کارگروه تنظیم بازار که ترکیب اعضای آن دولتی است، نمونه‌هایی از این موارد هستند. از این رو، دیوان عدالت اداری براساس اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و مواد (۱۰ و ۱۲) قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت خود را برای رسیدگی به شکایات از تنظیم‌گران بخشی مذکور احراز کرده است و در سال‌های اخیر به شکایاتی که علیه این نهادها در دیوان عدالت اداری مطرح شده است، رسیدگی کرده است و در

بسیاری از موارد، مصوبات تنظیم‌گران را ابطال کرده است. در ادامه، جهات رسیدگی و ضوابط مصرح در نظارت دیوان عدالت اداری بر سه حوزه مصوبات مرتبط با تعیین نرخ، مصوبات مرتبط با انحصار و مصوبات مرتبط با صدور مجوز، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۴- نظارت قضایی بر مصوبات مرتبط با تعیین نرخ (قیمت‌گذاری)

ابزار «تعیین نرخ یا قیمت‌گذاری» به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهایی است که توسط تنظیم‌گران با هدف کنترل قیمت و عرضه و تقاضا مورد استفاده قرار می‌گیرد (Josko, ۱۹۸۶: ۱۵)؛ به طوری که انگیزه برای مصرف مکفی ایجاد کنند (نजारزاده هنجنی، ۱۴۰۰: ۲۴۱). در ایران نیز با توجه به این‌که نهادهای مختلفی به موجب قوانین و مقررات گوناگون دارای صلاحیت در این زمینه هستند و این ابزار اصلی‌ترین ابزار مورد استفاده توسط نهادهای تنظیم‌گراست، طبیعتاً بروز اختلافات بین نهادها در این زمینه محتمل است و شکایات علیه مصوبات نهادهای تنظیم‌گر در موضوعات مرتبط با تعیین نرخ یا قیمت‌گذاری بیشتر از سایر موضوعات است. از طرفی نظارت قضایی دیوان عدالت اداری در مصوبات مرتبط با تعیین نرخ علاوه بر این‌که در رفع اختلافات موجود و جلوگیری از تداخل صلاحیت‌ها در آینده اهمیت دارد، در جلوگیری از اخذ مبالغ اضافی از شهروندان به بهانه‌های مختلف و براساس مصوبه‌های غیرقانونی و خارج از صلاحیت مؤثر است و بدین منظور از نظر اقتصادی از اهمیت بالایی برخوردار است. بررسی آراء مختلفی که از سوی هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اختلافات و شکایات ناشی از مصوبات مرتبط با تعیین نرخ صادر شده است نمایانگر این موضوع است که تمرکز اصلی دیوان عدالت اداری بر شناسایی «قانونی بودن یا نبودن» مصوبات استوار است. در ادامه، به بررسی ضوابط مدنظر دیوان عدالت اداری در نظارت بر مصوبات مرتبط با تعیین نرخ پرداخته می‌شود.

۱-۴- توجه به تغییر و تحولات صورت گرفته در قوانین کشور

سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان طی نامه‌ای به شماره ۳۷۰/۹۶/۳۸۶۶۵ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۱، تعرفه‌های جدیدی درخصوص خدمات دفاتر پیشخوان خدمات دولت الکترونیک در سال ۱۳۹۶ مصوب کرد. سازمان بازرسی کل کشور مدعی مغایر قانون بودن این اقدام سازمان حمایت شد و شکایتی علیه این نهاد در دیوان عدالت اداری مطرح کرد و خواستار ابطال نامه این سازمان شد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی دادنامه شماره ۸۲۳ مورخ ۱۳۹۹/۷/۱۶، با توجه به مغایر قانون بودن نامه مذکور، آن را ابطال کرده است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این پرونده صریحاً به حاکمیت قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۹۶ استناد کرده است و با توجه به این‌که این قانون براساس آخرین تغییر و تحولات در نظام حقوقی و اقتصادی به تصویب رسیده است و مؤخر از قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳ است، مقرر کرده است که «مفاد این قانون در زمان تصویب تعرفه ارائه پیشخوان خدمات توسط سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان حاکم بوده است و این تعرفه (قیمت‌گذاری) باید به تصویب کمیسیون تنظیم مقررات برسد». همچنین هیأت عمومی دیوان، نامه مورد شکایت را به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص از تاریخ تصویب ابطال کرده است که از دیگر جنبه‌های مثبت این رأی است. با توجه به تغییر و تحولات صورت گرفته در نظام حقوقی و اقتصادی کشور و تصویب قوانین جدیدی همچون قانون برنامه ششم توسعه در زمان این پرونده، منطقی است که مفاد این قوانین که با توجه به اوضاع و احوال جدید کشور تدوین شده‌اند بر قوانینی که حدود ۲۰ سال قبل تصویب شده‌اند، حاکم باشد و دیوان عدالت اداری نیز به این موضوع توجه کرده است.

۲-۴- توجه به اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات

شناسایی اصول حقوقی و رویه‌سازی به منظور رعایت آن‌ها در آراء دیوان عدالت اداری، یکی از مهم‌ترین مسائل در نظارت قضایی این نهاد است. یکی از جنبه‌های مثبت و ضوابط مدنظر دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی بر مصوبات مرتبط با تعیین نرخ نهادهای تنظیم‌گر، توجه به اصل «عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات» است. هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری در آراء مختلفی استناد صریحی به اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات داشته‌اند و رعایت یا عدم رعایت این اصل را توسط نهادهای تنظیم‌گر بررسی کرده‌اند و حتی در مواردی تنها دلیل ابطال مصوبات، عطف به ماسبق شدن آن‌ها بوده است که اقدامی برخلاف قانون است. برای مثال، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در بند (۱) و تبصره‌های ذیل مصوبه شماره ۳ جلسه ۱۸۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۵، نرخ‌های جدیدی در خصوص مکالمات تلفن ثابت شهری - بین‌شهری و مکالمه با تلفن همراه به تصویب رساند اما تاریخ اعمال آن‌ها را قبل از زمان تصویب معین کرد. سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان شاکی پرونده با شکایتی علیه این نهاد در دیوان عدالت اداری خواستار ابطال بند مذکور و تبصره‌های ذیل آن شد؛ چراکه این کمیسیون با اقدام غیرقانونی و با عطف به ماسبق کردن مصوبه خود، موجب اخذ هزینه‌های اضافی در حدود ۵۰۰۰ میلیارد ریال از مشترکین در مکالمات تلفن ثابت شد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی دادنامه شماره ۳۸۰ مورخ ۱۳۹۶/۴/۲۷، تصریح کرده است که «به موجب ماده (۴) قانون مدنی، اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد مگر این‌که در قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد. نظر به این‌که تسری اثر مصوبه به ماقبل صرفاً از اختیارات قوه مقننه و قانون به معنی خاص است و مقامات اداری حتی در مقام وضع مصوبه مجاز نیستند برای تصمیمات و مصوبات خود اثر قهقرایی در نظر بگیرند، بنابراین بند ۱ و تبصره‌های آن از مصوبه جلسه ۱۸۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۵ کمیسیون تنظیم

مقررات ارتباطات مغایر قانون و از حدود اختیارات خارج است و از تاریخ تصویب ابطال می‌شود». علاوه بر این پرونده، در دادنامه شماره ۲۶۴ مورخ ۱۳۹۹/۲/۱۶، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مانند همین دادنامه، مصوبه کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات را که به طور غیرقانونی عطف به ماسبق شده و منجر به اخذ مبلغی اضافی در حدود ۵۶۸ میلیارد ریال از مشترکین تلفن همراه بابت اعتبار تضمین پرداخت هر عدد سیم‌کارت شد، ابطال کرده است.^۱

۴-۳- جلوگیری از خروج نهادهای تنظیم‌گزار صلاحیت‌های قانونی

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آراء مختلفی از خروج نهادهای تنظیم‌گزار صلاحیت‌های قانونی خود جلوگیری و مصوبات خلاف قانون آن‌ها را ابطال کرده است که به عنوان یکی از جنبه‌های مثبت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر شمرده می‌شود. برای مثال، در بند (۷) مصوبه شصت و هشتمین جلسه مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۱ کارگروه تنظیم بازار، تعرفه‌های جدیدی در خصوص خدمات سامانه الکترونیکی دولت توسط این نهاد به تصویب رسید. سازمان بازرسی کل کشور با شکایتی علیه این نهاد در دیوان عدالت اداری، مدعی مغایر قانون بودن بند (۷) و خواستار ابطال آن از سوی دیوان شد؛ چراکه تعیین تعرفه خدمات سامانه الکترونیکی دولت در صلاحیت کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات است و نقش کارگروه تنظیم بازار براساس قوانین و مقررات، تأیید این تعرفه‌ها است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی دادنامه شماره ۷۶۳ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۱، بند (۷) مصوبه شصت و هشتمین جلسه مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۱ کارگروه تنظیم بازار را که در آن تعرفه خدمات سامانه الکترونیکی دولت توسط این کارگروه تعیین شده است، ابطال کرده است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این رأی علاوه بر توضیحات کامل و جامع، صریحاً

۱. در دادنامه شماره ۹۷۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۴۱۷ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۴ و دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۲۰۴۹ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲ نیز به اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات استناد شده است.

صلاحیت‌های کارگروه تنظیم بازار را مشخص کرده است و با توجه به قوانین و مقررات مختلف، صلاحیت این نهاد را «تأیید نرخ و ضوابط قیمت‌گذاری» بیان کرده است و اقدام این کارگروه در تعیین تعرفه خدمات سامانه الکترونیکی دولت را خارج از صلاحیت‌های این نهاد دانسته است و در این رأی از گسترش صلاحیت کارگروه تنظیم بازار برخلاف قوانین و مقررات جلوگیری کرده است.^۱

۵- نظارت قضایی بر مصوبات مرتبط با انحصار

در نظام حقوقی و اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در دهه ۱۳۸۰ با تأسیس نهادی تحت عنوان شورای رقابت، گام‌هایی جدی در جهت حفظ رقابت و جلوگیری از بروز انحصارات در بازارها برداشته شد. از این رو، این شورا براساس اختیارات حاصله از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، صلاحیت‌ها و وظایف مختلفی در جهت اهداف مذکور دارا است. یکی از وظایف و اختیارات این شورا تشخیص بازارهای انحصاری و تنظیم این بازارها است. تاکنون نیز مصوبات مختلفی از سوی این شورا در انحصاری دانستن برخی بازارها و تنظیم آن‌ها به تصویب رسیده است که دارای اهمیت بسیاری بوده است و برخی از آن‌ها نیز از سوی افراد و نهادهای مختلف مورد شکایت در دیوان عدالت اداری قرار گرفته‌اند و این نهاد نقش مهم و اثرگذاری در تثبیت جایگاه این شورا و مصوبات آن دارا است. به عبارتی می‌توان گفت دیوان عدالت اداری نیز با آراء خود در تأیید مصوبات کارشناسی شده مبنی بر وجود انحصار در بازارها و تنظیم آن‌ها، در جلوگیری از انحصار و ایجاد رقابت در بازارها مؤثر است و در صورتی که اقدام به صدور آرائی برخلاف مصوبات کارشناسی شده نماید، ممکن است در جهت تقویت انحصارات عمل کند. آراء دیوان عدالت اداری در این حوزه نیز همانند مصوبات

۱. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۴۸۷ مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۴، دادنامه شماره ۱۲۶۲ مورخ ۱۴۰۰/۵/۱۹ و دادنامه شماره ۳۳۲۹ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۲۹ نیز مصوبات کارگروه تنظیم بازار را که برخلاف صلاحیت‌های قانونی به تصویب رسیده است، ابطال کرده است.

مرتبط با تعیین نرخ، نشان‌دهنده این موضوع است که دیوان صرفاً به رکن «قانونی بودن یا نبودن» مصوبات توجه داشته است. محدود و مقید شدن جهت رسیدگی دیوان به «قانونی بودن یا نبودن» مصوبات، منجر به این می‌شود که در مواردی برخلاف نظرات کارشناسی از سوی متخصصین امر اقدام شود و به نوعی تصمیماتی در راستای تقویت انحصارات گرفته شود. در ادامه، آراء دیوان عدالت اداری در نظارت بر مصوبات مرتبط با انحصار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۵-۱- تأکید بر صلاحیت شورای رقابت در تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت

تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت به‌عنوان اصلی‌ترین ابزار شورای رقابت در تنظیم بازارهای انحصاری برشمرده می‌شود. هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری در آراء مختلفی بر صلاحیت شورای رقابت در تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت به‌عنوان ابزار تنظیم‌گری تأکید داشته‌اند. برای مثال، شورای رقابت براساس صلاحیت و وظایف خود به‌موجب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، بازار ارائه سرویس‌های جانبی به صنایع پتروشیمی را یک بازار انحصاری تشخیص داد و در جلسات ۴۷۹ مورخ ۱۴۰۰/۶/۲۹ و ۴۸۹ مورخ ۱۴۰۱/۳/۲، دستورالعمل تنظیم قیمت این بازار را به تصویب رساند. شاکیان پرونده با شکایتی علیه این شورا در دیوان عدالت اداری، ادعای مغایرت با قانون بودن این مصوبات را مطرح کرده و خواستار ابطال آن‌ها از سوی دیوان شدند. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی دادنامه شماره ۳۸۵۹۱۹ مورخ ۱۴۰۲/۲/۱۹، مقرر کرده است که «براساس بند (۵) ماده (۵۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط، از وظایف و اختیارات شورای رقابت است». همچنین هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان عدالت اداری در رأی دادنامه

شماره ۷۴۱ مورخ ۱۴۰۰/۵/۲۴، تصریح کرده است که «به موجب بند (۵) ماده (۵۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط، از وظایف و اختیارات شورای رقابت است»^۱.

۵-۲- عدم توجه به اصل برابری، تناسب و انتظار مشروع

شورای رقابت در مصوبه شماره ۴۲۰ مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۷، بازار خودرو را یک بازار انحصاری معرفی و دستورالعمل تنظیم قیمت این بازار را تصویب رساند و مجوز افزایش قیمت خودرو تا میزان حداکثر نرخ تورم اعلام شده از سوی بانک مرکزی را به خودروسازان اعطا کرد. شاکی این پرونده با توجه به اطلاعیه ثبت نامی شرکت سایپا اقدام به ثبت نام یک خودرو با موعد تحویل یک ساله و سود مشارکت ۱۵ درصد و سود تأخیر ۱۲ درصد کرد که با توجه به قیمت روز خودرو، در حدود ۵۰ درصد قیمت روز شرکت سایپا بوده است. پس از ابلاغ و اعلام مجوز افزایش قیمت از سوی شورای رقابت، سود اختصاصی آورده شاکی این پرونده براساس افزایش قیمت لحاظ نشده است و صرفاً قیمت نهایی خودرو افزایش یافته است. به عبارتی قیمت خودرو چیزی در حدود ۱۰۰ درصد افزایش یافته است اما سود مشتری همان ۱۵ درصد بر پایه مبلغ اولیه بوده است. از این رو، شاکی با استناد به ماده (۵۷۵) قانون مدنی مدعی شد که شورای رقابت در تصمیم‌گیری صرفاً به ضرر شرکت سایپا توجه کرده است در حالی که به ضرر وارد شده به مشتری که ناشی از کاهش ارزش آورده مشتری در زمان پیش خرید به عنوان شریک و عدم تعلق سود متناسب با افزایش قیمت است، توجهی نشده است و این موضوع نقض قانون و ظلم به مشتری است. هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان عدالت اداری در رأی بسیار مختصر

۱. در دادنامه شماره ۱۳۳۶۴/۹۰۶۰۹۹۷۰۱۴۰۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۹ و دادنامه شماره ۹۴۱۰۵۸۱۰۹۹۷۰۹۸۰۹۹۷ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۵ نیز به این موضوع اشاره شده است.

دادنامه شماره ۷۴۱ مورخ ۱۴۰۰/۵/۲۴، بر قانونی بودن مصوبه تأکید و شکایت شاکی را رد کرده است. اگرچه مفاد قرارداد میان طرفین از اهمیت بسیاری برخوردار است و در این پرونده به آن اشاره‌ای نشده است، اما شورای رقابت و دیوان عدالت اداری در جایگاه تصمیم‌گیرنده نسبت به مصوباتی که منافع دو طرف را درگیر می‌کند، می‌بایست توجه به ضرر وارد شده به خودروساز و مشتری را توأمان مدنظر قرار دهند و صرفاً به خودروساز اهمیت ندهند. به عبارتی، اصل «برابری، تناسب و همچنین انتظار مشروع» در نظام حقوقی و اقتصادی را در تصمیم‌گیری‌هایی مانند این مصوبه، مدنظر قرار دهند؛ چراکه براساس ماده (۵۷۵) قانون مدنی، مقرر شده است «هریک از شرکاء به نسبت سهم خود در نفع و ضرر سهیم می‌باشد مگر این‌که برای یک یا چند نفر از آن‌ها در مقابل عملی سهم زیادتری منظور شده باشد». هر دو نهاد بدون توجه به اصول و ماده مذکور تصمیمات خود را اتخاذ کرده‌اند که از جنبه‌های انتقادی این پرونده است.

۵-۳- تناقض آراء دیوان عدالت اداری در موضوعات واحد

برخی از آراء دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی بر مصوبات مرتبط با انحصار در موضوعات واحد با یکدیگر تناقض دارند. این موضوع به عنوان یکی از مهم‌ترین جنبه‌های انتقادی نظارت دیوان در این حوزه است؛ چراکه با وجود این تناقضات، امکان شناسایی رویه‌ای واحد در نظارت دیوان وجود ندارد. برای مثال، در دادنامه‌های شماره ۳۸۵۹۱۹ مورخ ۱۴۰۲/۲/۱۹ و شماره ۷۴۱ مورخ ۱۴۰۰/۵/۲۴، صریحاً به صلاحیت شورای رقابت در تعیین مصادیق بازارهای انحصاری تأکید شده است. در مقابل، در پرونده اسنپ‌فود و دادنامه شماره ۹۳۱ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۱، علی‌رغم این‌که شورای رقابت به تعیین مصادیق بازارهای انحصاری پرداخته و بازار آنلاین سرویس غذا و بازار محصولات پتروشیمی را از مصادیق بازارهای انحصاری تشخیص داده است، دیوان عدالت اداری مصوبات شورای رقابت را با این استناد که مصادیق بازارهای انحصاری در قانون اجرای سیاست‌های کلی

اصل چهل و چهارم قانون اساسی مشخص شده‌اند، ابطال کرده است و تصمیماتی در راستای تقویت انحصارات گرفته است.

۶- نظارت قضایی بر مصوبات مرتبط با صدور مجوز

ابزار اصلی در کنترل ورود و خروج بازار، «صدور مجوز»^۱ است که در قالب سندی عمومی برای فعالیت بنگاه‌ها صادر می‌شود و به موجب آن شرایط و چگونگی اداره یک بنگاه تعیین می‌شود (Cosmo, ۲۰۰۰: ۳۳). به عبارت دیگر «دارنده مجوز می‌تواند بر اساس قواعد و شرایط مندرج در آن، خدمات خود را ارائه کند و بر این اساس از منافع آن بهره‌مند شود و همچنین به موجب مجوز صادرشده، تعهداتی را نیز برعهده می‌گیرد» (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۸۱). مجوزها به صورت‌های گوناگون اعطا می‌شوند؛ در برخی از مواقع اعطای مجوز پس از طی فرایندی رقابتی اعطا می‌شود، بدین صورت که برای مثال، تعداد محدودی از میان چندین متقاضی انتخاب می‌شوند. در برخی دیگر از مواقع مجوزها به صورت کلی صادر می‌شود، یعنی هر بنگاهی که دارای شرایط عمومی اعلام شده باشد، امکان صدور مجوز برای آن بنگاه وجود دارد. همچنین اعطای مجوزها یک اطمینان و اعتماد نسبی برای بنگاه‌ها و سرمایه‌گذاران به منظور سرمایه‌گذاری برای ایجاد و ارتقاء زیرساخت‌ها در اقتصاد را فراهم می‌کند. اهداف دیگری که از ارائه مجوزها قابل بیان هستند عبارتند از: تنظیم ساختار بازار و ارائه یک خدمت عمومی و ضروری. بنابراین، صدور مجوز توسط نهادهای تنظیم‌گر یکی از اقدامات اصلی برای کنترل ورود و خروج بازار، تنظیم ساختار بازار و ایجاد یک فضای رقابتی و جلوگیری از بروز انحصار در بازار است. در ایران به موجب قوانین و مقررات مربوط به حوزه‌های مختلف، صدور مجوز توسط نهادهای تنظیم‌گر که در بازارهای گوناگون فعالیت دارند، به عنوان یکی از اقدامات مهم تنظیمی شناخته می‌شود که اثرات گوناگونی در بازار دارد. از این رو، نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوباتی

1. License

که مرتبط با صدور مجوز است و از سوی نهادهای تنظیم‌گر به تصویب رسیده است، نقش و تأثیر مهمی در بازار دارد و این نهاد می‌تواند علاوه بر جلوگیری از مصوباتی که برخلاف صلاحیت‌های قانونی است، از مصوباتی که برخلاف رویه‌های رقابتی است و منجر به انحصار در بازارهای مختلف می‌شود، جلوگیری کند. نتایج بررسی آراء دیوان عدالت اداری در این حوزه نیز مانند دو حوزه پیشین نمایانگر این موضوع است که دیوان عدالت اداری همچنان بر «قانونی بودن یا نبودن» مصوبات و تصمیمات نهادهای تنظیم‌گر توجه دارد و این موضوع جهت اصلی نظارت قضایی دیوان است. در ادامه، به بررسی ضوابط مدنظر دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی بر مصوبات مرتبط با صدور مجوز پرداخته می‌شود.

۶-۱- تأکید بر ممنوعیت امتناع از صدور مجوز به بهانه اشباع بودن بازار

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۲۰۴۹ - ۲۰۴۷ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۲۳، بر ممنوعیت امتناع از صدور مجوز به بهانه اشباع بودن بازار تأکید داشته است. شورای رقابت بر اساس شکایت آقای کیوان لطفی به جهت این‌که معاونت غذا و دارو درخواست تأسیس داروخانه توسط این شخص را به دلیل «اشباع بودن بازار» نپذیرفت، تصمیمات ۲۸۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲ و ۲۹۵ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲۲ را صادر کرد و در این تصمیمات وزارت بهداشت را موظف کرد که نسبت به توقف رویه‌های محل رقابت موضوع مواد (۴ و ۱۵) آیین‌نامه تأسیس و اداره داروخانه‌ها اقدام کند و با ادامه عدم همکاری، شورای رقابت، وزیر بهداشت را علاوه بر الزام به صدور مجوز تأسیس داروخانه برای شاکی، به پرداخت یک میلیارد ریال جریمه نقدی در حق شاکی نیز محکوم کرد و هیأت تجدیدنظر شورای رقابت نیز این تصمیمات را مورد تأیید قرار داد. شاکیان این پرونده با شکایتی علیه شورای رقابت و هیأت تجدیدنظر آن، تصمیمات مذکور را خلاف قانون دانستند و خواستار ابطال آن از سوی دیوان عدالت اداری شدند. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی خود مقرر کرده است که «طبق تبصره (۲) ذیل ماده (۷)

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، صادرکنندگان مجوز کسب و کار حق ندارند به دلیل «اشباع بودن بازار» از پذیرش تقاضا یا مجوز کسب و کار امتناع کنند. بنابراین، تصمیمات شورای رقابت که مورد تقاضای ابطال واقع شده است مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات وضع نشده و قابل ابطال تشخیص داده نشد». با توجه به تغییر و تحولات صورت‌گرفته در نظام حقوقی و اقتصادی کشور، تصویب قوانین جدید و ظهور موضوعات جدیدی همچون منع صدور مجوز براساس وجود اشباع در بازار بر پایه این قوانین و براساس آنچه که از محتویات پرونده مشاهده می‌شود، شورای رقابت در راستای وظایف و صلاحیت‌های حاصله از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، به منظور مقابله با رویه‌های مخل رقابت توسط وزارت بهداشت و صریحاً براساس ماده (۶۱) قانون مذکور اقدام به تصمیم‌گیری درخصوص شکایت مطرح شده از سوی شاکی کرده است و تصمیم شورا در این پرونده از اهمیت بسیاری برخوردار است و طبیعتاً رأی دیوان عدالت اداری نیز از جهت تأیید تصمیم شورای رقابت دارای اهمیت است و تأثیر مستقیمی بر جلوگیری از رویه‌های مخل رقابت و همچنین تثبیت جایگاه شورای رقابت به عنوان نهاد ناظر بر رقابت در ایران دارد.

۶-۲- تأکید بر عدم صلاحیت قوه مجریه در تعیین مجازات

مطابق مواد (۵) و (۷) قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶، اساساً تدوین و ابلاغ مقررات مربوط به حوزه برق جزء صلاحیت‌های ذاتی وزارت نیرو است و فعالیت‌های شرکت‌های تولید برق منوط به کسب پروانه از وزارت نیرو است. در این راستا هیأت تنظیم بازار برق به عنوان تنظیم‌گر این حوزه در یکصد و هشتاد و هشتمین جلسه خود دستورالعملی درخصوص کسر درآمد مربوط به پروانه بهره‌برداری به تصویب رساند. این هیأت در ماده (۵) این دستورالعمل مبالغی را برای عدم ارائه

تأییده پروانه بهره‌برداری منظور و از طریق شرکت توانیر با کسرکردن از مطالبات فروش برق به شرکت‌ها، این مبالغ را تحصیل کرد. شاکی پرونده با شکایت در دیوان عدالت اداری مدعی این موضوع شد که وضع مجازات از صلاحیت‌های هیأت تنظیم بازار برق خارج است و این مصوبه برخلاف قانون است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی دادنامه شماره ۶۳۹ مورخ ۱۳۹۶/۷/۱۱، مقرر کرده است که «نظر به این‌که ماده ۵ دستورالعمل مذکور و بندهای پنج‌گانه آن، عدم اخذ و تأخیر در تأیید پروانه بهره‌برداری تولید برق نیروگاه‌های برق را مشمول کسر درآمد پایه قرار داده که خود نوعی مجازات است و از آن‌جا که مطابق اصول (۳۶ و ۳۷) قانون اساسی و مواد (۱۲، ۱۳ و ۱۸) قانون مجازات اسلامی، تعیین انواع جرائم و مجازات از اختیارات قوه مقننه است و وزارت نیرو چنین اختیاراتی ندارد، بنابراین ماده (۵) دستورالعمل و بندهای ذیل آن مغایر قانون و خارج از اختیارات هیأت تنظیم بازار برق است و ابطال می‌شود». بنابراین، مشاهده می‌شود که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی خود بر عدم صلاحیت قوه مجریه در تعیین مجازات تأکید داشته است.

۱. اصل ۳۶ قانون اساسی: حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.
- اصل ۳۷ قانون اساسی: اصل، برائت است و هیچ‌کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود، مگر این‌که جرم او در دادگاه صالح ثابت گردد.
۲. ماده ۱۲ قانون مجازات اسلامی: حکم به مجازات یا اقدام تأمینی و تربیتی و اجرای آن‌ها باید از طریق دادگاه صالح، به موجب قانون و با رعایت شرایط و کیفیات مقرر در آن باشد.
- ماده ۱۳ قانون مجازات اسلامی: حکم به مجازات یا اقدام تأمینی و تربیتی و اجرای آن‌ها حسب مورد نباید از میزان و کیفیتی که در قانون یا حکم دادگاه مشخص شده است تجاوز کند و هرگونه صدمه و خسارتی که از این جهت حاصل شود، در صورتی که از روی عمد یا تقصیر باشد حسب مورد موجب مسئولیت کیفری و مدنی است و در غیر این صورت، خسارت از بیت‌المال جبران می‌شود.
- به موجب ماده ۱۸ قانون مجازات اسلامی، تعزیر مجازاتی است که مشمول عنوان حد، قصاص یا دیه نیست و به موجب قانون در موارد ارتکاب مجرمات شرعی یا نقض مقررات حکومتی تعیین و اعمال می‌گردد. نوع، مقدار، کیفیت اجراء و مقررات مربوط به تخفیف، تعلیق، سقوط و سایر احکام تعزیر به موجب قانون تعیین می‌شود.

۶-۳- جلوگیری از اعمال رویه‌های سلیقه‌ای در تصویب مصوبات

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۵۲۵ مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۰، از اعمال رویه‌های سلیقه‌ای در تصویب مصوبات جلوگیری کرده است. کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در مصوبه ۲۹۴ مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۴، شرایطی را برای تعیین مدیرعامل، اعضای هیأت‌مدیره و معاونین فنی دارندگان پروانه ارائه خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات با بیش از پانصد هزار کاربر تصویب کرد و انتصاب این مقامات را براساس مواد ۵ و ۶ این مصوبه، پس از تأیید سازمان مقررات و ارتباطات رادیویی و کمیته سه نفره آن امکان‌پذیر دانست. شاکی پرونده با شکایتی علیه این کمیسیون، ادعای مغایر قانون بودن این مصوبه را مطرح کرد و خواستار ابطال آن شد. هیأت عمومی دیوان در رأی خود مقرر داشته است که «... براساس بند (د) ماده (۵) قانون وظایف وزارت ارتباطات، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، صرفاً تدوین مقررات ارتباطی در چارچوب قوانین و مقررات کشور و اعمال و نظارت بر حسن اجرای آن را برعهده دارد و ایفای وظیفه فوق منصرف از اموری مانند تعیین صلاحیت حرفه‌ای افراد برای تصدی مشاغل موجود در شرکت‌ها و مؤسسات تجاری است...» و در نتیجه، مصوبه مورد شکایت از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده است. سرآغاز تصویب این مصوبه اختلاف و ارتباطات وقت با شرکت رایتل در تعیین مدیرعامل این شرکت بوده است و این اختلاف منجر به تصویب مصوبه مورد شکایت از سوی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات شد. در این مواقع، نقش نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بسیار تعیین‌کننده است و این نهاد می‌تواند با رأی خود در برابر اعمال رویه‌های سلیقه‌ای در تصویب مصوبات ایستادگی کند. رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال این مصوبه به لحاظ حقوقی و سیاسی دارای اهمیت است. دیوان با ابطال این مصوبه، از خروج نهاد تنظیم‌گرا از صلاحیت‌های قانونی خود و اعمال رویه‌های سلیقه‌ای که توسط وزیر ارتباطات وقت صورت گرفته است، جلوگیری کرد. همچنین ابطال این مصوبه در جلوگیری از دخالت‌ها و تحت فشار قراردادن

بخش خصوصی توسط دولت و نهادهای دولتی از اهمیت بسیاری برخوردار است و این اقدام از سوی دیوان عدالت اداری مورد استقبال صاحب‌نظران در این حوزه قرار گرفت.

برآمد

به تبع پذیرش نظارت قضایی بر نهادهای تنظیم‌گر در اکثر کشورهای جهان، در ایران نیز «دیوان عدالت اداری» عهده‌دار نظارت قضایی بر نهادهای تنظیم‌گر است. دیوان عدالت اداری نهادهایی همچون (شورای رقابت، بانک مرکزی، هیأت تنظیم بازار برق، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و کارگروه (ستاد) تنظیم بازار) را براساس ترکیب اعضای آن‌ها و وابستگی برخی از آن‌ها به دولت و وزارتخانه‌های دولتی، نهادهایی دولتی (وابسته به قوه مجریه) می‌داند و براین اساس، برای خود در رسیدگی به شکایات علیه مصوبات و تصمیمات نهادهای مذکور، صلاحیت قائل است. با توجه به جایگاه و نقش مهم دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی بر نهادهای تنظیم‌گر و اثرات حقوقی، اقتصادی و... نظارت دیوان، در این پژوهش به بررسی رویه این نهاد و شناسایی جهات رسیدگی، ضوابط مدنظر و جنبه‌های مثبت و انتقادی این نظارت پرداخته شد.

رویه دیوان عدالت اداری در نظارت بر مصوبات نهادهای تنظیم‌گر در سه حوزه مصوبات مرتبط با تعیین نرخ، مصوبات مرتبط با انحصار و مصوبات مرتبط با صدور مجوز، نمایانگر این موضوع است که دیوان عدالت اداری صرفاً به رکن قانونی بودن یا نبودن مصوبات و تصمیمات نهادهای تنظیم‌گر توجه داشته است و تمامی مصوبات و تصمیمات این نهادها از جهت خروج یا عدم خروج از صلاحیت‌های قانونی توسط دیوان مورد بررسی قرار گرفته است و این نهاد در رسیدگی خود به اصول حقوق عمومی اقتصادی و اثرات اقتصادی مصوبات نهادهای تنظیم‌گر توجه نداشته است. در حوزه مصوبات مرتبط با تعیین نرخ، دیوان عدالت اداری به مواردی همچون تغییر و تحولات صورت گرفته در قوانین کشور و اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات توجه کرده است و همچنین از خروج نهادهای تنظیم‌گر از صلاحیت‌های قانونی جلوگیری کرده است. هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری در حوزه مصوبات مرتبط با

انحصار بر صلاحیت شورای رقابت در تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت تأکید کرده‌اند و به اصولی همچون برابری، تناسب و انتظار مشروع در رسیدگی به پرونده‌ها توجه نکرده‌اند و آراء این نهادها در برخی موضوعات واحد همچون تعیین مصادیق بازارهای انحصاری، تناقض دارد. در حوزه مصوبات مرتبط با صدور مجوز نیز هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بر مواردی همچون ممنوعیت امتناع از صدور مجوز به بهانه اشباع بودن بازار و عدم صلاحیت قوه مجریه در تعیین مجازات تأکید کرده و از اعمال رویه‌های سلیقه‌ای در تصویب مصوبات نیز جلوگیری کرده است. با توجه به یافته‌های پژوهش، به منظور بهبود شرایط موجود در خصوص نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر نهادهای تنظیم‌گر و با توجه به تخصصی بودن موضوعات، ایجاد دادگاه اختصاصی برای رسیدگی به این‌گونه شکایات و اختلافات پیشنهاد می‌شود. این موضوع هم می‌تواند به صورت مستقل باشد و هم می‌تواند از طریق ایجاد شعبه‌های تخصصی در دیوان عدالت اداری و استفاده از متخصصین در حوزه‌های مورد شکایت صورت گیرد. برای مثال، با توجه به اصلاحات قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲ و براساس ماده ۷ و تبصره آن، این نهاد می‌تواند از کارشناسان متخصص هر حوزه استفاده کند و نظر مشورتی آنان را در خصوص موضوعات مورد شکایت اخذ کند تا از این طریق، شاهد صدور آرائی تخصصی، دقیق و صحیح باشیم. همچنین با توجه به اثرات اقتصادی ابطال یا عدم ابطال مصوبات نهادهای تنظیم‌گر توسط دیوان عدالت اداری، در رسیدگی به این‌گونه پرونده‌ها پیشنهاد می‌شود توجه به اصول حقوق عمومی اقتصادی، اصول حقوقی و اصول تنظیم‌گری مدنظر دیوان عدالت اداری قرارگیرد و از رویه‌های متناقض پرهیز شود.

منابع

الف. منابع فارسی

دادنامه

دادنامه شماره ۱۳۶۲ مورخ ۱۴۰۰/۵/۱۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۱۱۳۶۴ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۹ هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی

دیوان عدالت اداری

دادنامه شماره ۲۰۴۹ - ۲۰۴۷ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۲۶۴ مورخ ۱۳۹۹/۲/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۳۳۲۹ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۳۸۰ مورخ ۱۳۹۶/۴/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۳۸۵۹۱۹ مورخ ۱۴۰۲/۲/۱۹ هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان

عدالت اداری

دادنامه شماره ۴۸۷ مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۵۲۵ مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۶۳۹ مورخ ۱۳۹۶/۷/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۷۴۱ مورخ ۱۴۰۰/۵/۲۴ هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۷۶۳ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۸۲۳ مورخ ۱۳۹۹/۷/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۹۳۱ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۹۷۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۴۱۷ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۴ هیأت تخصصی اقتصادی و

مالی دیوان عدالت اداری

دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۹۴۱ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۲۰۴۹ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۱۲ هیأت تخصصی اداری و امور

عمومی دیوان عدالت اداری

دادنامه صادره در مورخ ۱۳۹۹/۷/۲۳ دیوان عدالت اداری

کتاب

عزیزمحمدی، فاطمه و زارعی، محمدحسین، *لویاتان مینیاتوری و امر اجرایی*،

انتشارات گنج دانش، تهران، چاپ ۱، ۱۳۹۹

نजारزاده هنجنی، مجید، *دگرگونی حقوق خدمات عمومی*، نشر میزان، تهران، چاپ

۱، ۱۴۰۰

هادی فر، داوود، *نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختارها و سازوکارهای**اجرایی*، نشر عترت نو، تهران، چاپ ۱، ۱۳۸۹

مقاله

خشنودی، رضا و حسینی، مینا، ماهیت حقوقی شورای رقابت و تجدیدنظر از آراء آن،

فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۱۹، شماره ۷۵، ۱۳۹۵

زارعی، محمدحسین؛ حسنونند، محمد و سلمانی سبینی، مرضیه، مفهوم حکمرانی

تنظیمی، *فصلنامه جستارهای حقوق عمومی*، سال ۱، شماره ۱، ۱۳۹۶هداوند، مهدی، درآمدی بر مقررات‌گذاری اقتصادی، *نشریه مجلس و پژوهش*، سال

۱۴، شماره ۵۶، ۱۳۸۹

هداوند، مهدی و جم، فرهاد، مفهوم دولت تنظیم‌گر: تحلیل تنظیم‌گری به مثابه ابزار

حکمرانی، فصلنامه راهبرد، دوره ۳۰، شماره ۹۹، ۱۴۰۰

جزوه

زارعی، محمدحسین، *جزوه درس حقوق عمومی اقتصادی*، دوره دکتری حقوق

عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۹

ب) منابع خارجی

- Canivet, Guy, The responsibility of the Judiciary in the Implementation of Competition Policy ,Judicial Enforcement of Competition law, 2015.
- Clive, Lewis, Judicial Review in Public Law, Sweet & Maxwell ,Litigation library, 3rd edition, 2004.
- Cosmo, Graham, Regulation Public Utilities: A Constitutional Approach, Hart Publishing, Oxford,2000
- Josko, P, and Schmalensee, R, Incentive Regulation for Electric Utilities 4, Yale J. Reg,1986
- Myers, Hards and SchardePhilip, Judicial Review Procedure Act2003 ,
- Windholz, Eric, and Hodge, Graeme A. Conceptualising Social and Economic Regulation: Implications for Modern Regulators and Regulatory Activity .Monash University Law Review, (49)38, 2012