

فصل اول – کلیات و مبانی نظری حقوق اداری

نکات کلیدی

۱. مفهوم ماهوی حقوق اداری: حقوق اداری از نظر ماهوی رشته‌ای از علم حقوق است که به بررسی قواعد حاکم بر تشکیلات و سازمان‌های اداری و روابط آنها با مردم می‌پردازد.
۲. مفهوم صوری حقوق اداری: حقوق اداری به لحاظ صوری از زیر شاخه‌های حقوق عمومی است که صرفاً جنبه‌ی داخلی (ونه بین المللی) دارد.
۳. مبانی تأسیس و فلسفه حقوق اداری: حقوق اداری را می‌توان مولود نهضت‌های دستورگرایی (مشروطه خواهی) دانست. به دنبال توسعه و ترویج ایده حاکمیت قانون به جای ایده‌های کهنه حاکمیت شخصی حاکمان، قانون حدومرز اختیارات قوای حکومتی را مشخص نمود. از جمله در حقوق اداری حد و مرز اختیارات مقامات اداری مشخص شد تا به این ترتیب اجازه تجاوز مقامات اداری به حقوق و آزادی‌های فردی مردم داده نشود. بنابراین حقوق اداری اساساً به منظور تضمین و پاسداری از حقوق و آزادی‌های فردی مردم شکل گرفته و توسعه یافته است.
۴. نظریه‌های مبنایی حقوق اداری: در پاسخ به این سؤال که اداره چیست و هدف از اعمال اداری چیست، نظریه پردازی‌های زیادی صورت گرفته است که می‌توان آنها را در سه قالب زیر تشریح نمود؛
 - الف- نظریه خدمات عمومی: پیروان این نظریه بر این باورند که فلسفه وجودی سازمان‌های اداری، ارائه خدمات عمومی است؛ خدمات عمومی که برطرف کننده نیازهای عمومی می‌باشند. براین اساس نهادهایی که به مدیریت و ارائه

خدمات عمومی می‌پردازند بخشی از بدنه اداری هر نظام حقوقی و سیاسی می‌باشند.

ب- نظریه منفعت عمومی: پیروان این نظریه بر این باورند که فلسفه وجودی سازمان‌های اداری، تأمین منافع عمومی است. هدف ادارات پیگیری و تحقق نفع عمومی است. بر این اساس در مقام تعارض میان منافع خصوصی و منافع عمومی اداره موظف است بر مبنای اصل تقدم، اولویت را به تأمین منافع عمومی دهد. در چارچوب این نظریه، هر نهادی که به دنبال تأمین نفع عمومی باشد، موضوع مطالعات حقوق اداری است.

ج- نظریه قدرت عمومی: پیروان این نظریه معتقدند که حقوق اداری، ساز و کار اعمال قدرت عمومی را بیان می‌کند. به عبارت صحیح‌تر اگر قدرت عمومی را دارای ابعاد گوناگون بدانیم، قطعاً یکی از این ابعاد، بعد اجرایی است. نحوه تحقق این جنبه و محدودیت‌ها و قلمروهای آن توسط حقوق اداری بیان می‌گردد. به عبارت دیگر حقوق اداری مشتمل است بر قواعد اعمال قدرت عمومی در امور اجرایی کشور. بر همین اساس است که اعمال عمومی را به اعتبار استفاده از قدرت عمومی به اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی تقسیم نموده‌اند.

۵. ارتباط حقوق اداری با حقوق اساسی و حقوق خصوصی: حقوق اداری در رابطه با اعمال اداری صحبت می‌کند و اعمال اداری نیز از دو حال خارج نیست؛

۱- اعمال اداری یک جانبه.

۲- اعمال اداری دو جانبه.

در اعمال اداری یک جانبه، نوعی اعمال قدرت عمومی مشاهده می‌شود که به این لحاظ حقوق اداری با حقوق اساسی ارتباط پیدا می‌کند و می‌توان گفت مکمل آن است. در اعمال اداری دو جانبه که در قالب قراردادهای اداری صورت می‌گیرد حقوق اداری با شاخه حقوق خصوصی و به ویژه مباحث قراردادهای و تعهدات در حقوق مدنی ارتباط پیدا می‌کند. البته این به معنای عدم استقلال حقوق اداری از دو رشته

حقوق اساسی و حقوق مدنی نمی‌باشد. حقوق اداری در عین این که با حقوق اساسی و حقوق مدنی ارتباط دارد اما از آنها مستقل است.

۶. **ارتباط حقوق اداری با علوم اداری:** گذشته از ارتباط حقوق اداری با رشته‌های حقوقی دیگر، حقوق اداری با علوم اداری و مدیریت نیز در ارتباط است. علوم اداری به جنبه‌های فنی و مدیریتی سازمان‌ها و تشکیلات اداری می‌پردازد و حقوق اداری مسائل حقوقی اداره را مطالعه می‌کند. فلذا علوم اداری و یافته‌های آن به کمک حقوق اداری نیز می‌آید.

۷. **کاربرد حقوق اداری در قوای سه‌گانه:** اداره و ساختار اداری به معنای مجموعه ساختارها و تشکیلاتی که عهده دار تأمین نظم عمومی و ارائه خدمات عمومی هستند منحصر به قوه مجریه نیست. قوه مقننه و قوه قضاییه نیز دارای ساختارهای اداری هستند. یعنی این دو قوه علاوه بر وظایف و اختیارات خاص (کار ویژه تقنین و قضاء)، دارای امور اداری بسیاری نیز هستند. حقوق اداری و اصول و قواعد آن، تمامی ادارات را مخاطب خود قرار می‌دهد و به این ترتیب در هر سه قوه کاربرد دارد. چرا که در هر سه قوه هدف تأمین نظم عمومی و ارائه خدمات عمومی مصداق دارد.

۸. منابع حقوق اداری:

الف- **قانون اساسی:** قانون اساسی به عنوان مهم‌ترین و مبنایی‌ترین قاعده حقوقی که در رأس سلسله مراتب هنجاری قرار دارد، دربرگیرنده اصولی است که برخی از آنها ماهیتاً مرتبط با مباحث و موضوعات حقوق اداری می‌باشند. به عنوان مثال: می‌توان به بند ۱۰ اصل ۳ و اصل ۸۲ قانون اساسی اشاره کرد.

ب- **قوانین عادی:** با توجه به ارزش و اهمیت «اصل حاکمیت قانون» در حقوق اداری، مصوبات مجلس قانونگذار (مجلس شورای اسلامی) جایگاه ویژه‌ای دارند. چند نمونه از قوانین در حوزه حقوق اداری عبارتند از: قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و ...

ج- **مقررات دولتی:** منظور از مقررات دولتی، مجموعه قواعدی است که توسط قوه مجریه و مقامات و نهادهای اداری کشور به تصویب می‌رسند. از جمله آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و نظام‌نامه‌ها.

د- **رویه قضایی:** در حوزه مسائل اداری، رویه‌ای که در مراجع اختصاصی و یا عمومی قضایی کشور شکل می‌گیرد، می‌تواند به عنوان منبعی مهم تلقی گردد. در نظام حقوقی ایران، رویه قضایی دیوان عدالت اداری، در حوزه حقوق اداری، منبعی بسیار غنی و حائز اهمیت می‌باشد.

ه- **اصول کلی حقوقی:** یکی دیگر از منابع حقوق اداری، اصول کلی است که برخی برای آنها ارزش فراقانونی قائل می‌باشند. اصولی مثل اصل حاکمیت قانون، اصل عدم صلاحیت، اصل رعایت انتظارات موجه، اصل تناسب و ...

و- **عرف:** با توجه به این که در حقوق اداری «حاکمیت قانون» به عنوان اصلی اساسی و بسیار مهم پذیرفته شده است، عرف نمی‌تواند به عنوان منبعی قاعده‌ساز مطرح گردد. در حقوق اداری به دلیل لزوم قانونی بودن تمامی صلاحیت‌ها و اعمال و تصمیمات اداری، عرف صرفاً نقش تبیین مصادیق حکم را دارد. به عبارت دیگر، در حقوق اداری عرف صرفاً در انطباق موضوعات و مصادیق بر احکام قانونی کاربرد دارد.

ز- **دکترین:** آموزه‌های اندیشمندان حقوق اداری نیز از منابع حقوق اداری است. پرواضح است که این منبع، به صورت غیرمستقیم و ثانویه در حقوق اداری تأثیرگذار خواهد بود.

۹. **اهداف و وظایف اصلی اداره:** حقوق اداری کلاسیک دو وظیفه عمده را برای اداره تبیین نموده است؛

۱- تأمین نظم عمومی. (پلیس اداری)

۲- ارائه خدمات عمومی.

۱۰. **مفهوم پلیس اداری:** اداره به منظور تأمین نظم عمومی از نظامات خاصی در قالب دستور، اخطار، اجازه، امر و نهی و... استفاده می‌کند که به آن نظامات پلیس اداری می‌گویند. بنابراین پلیس اداری ابراز برقراری نظم عمومی است. به طور مثال برای تأمین نظم عمومی در حوزه ساخت و ساز شهری، جواز تخریب و پروانه ساخت را پیش-بینی می‌نماید و رعایت آن را الزامی می‌کند. برای برقراری نظم عمومی در حوزه محیط زیست، محدوده‌های شکار ممنوع را مشخص می‌کند و یا پروانه شکار صادر می‌کند.

۱۱. **تفاوت پلیس اداری با پلیس قضایی:** پلیس قضایی تحت نظر قوه قضاییه فعالیت می‌کند و وظیفه آن جنبه تعقیبی دارد که عبارت است از کشف جرم و مجرمین و تعقیب آن‌ها. اما پلیس اداری تحت نظر قوه مجریه است و وظیفه آن جنبه تأمینی و پیشگیرانه دارد که عبارت است از جلوگیری از مختل شدن عناصر نظم عمومی.

۱۲. **نظارت قضایی بر اجرای نظامات پلیس اداری:** مقامات پلیس اداری، مقامات اجرایی هستند و به این لحاظ تحت نظارت قضایی قرار دارند. از آن جا که اعمال اختیارات پلیس اداری از سنخ اعمال اختیارات حاکمیتی است، نظارت بر آن در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد. چه این که طبق قسمت ب بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات مأموران دولتی و شهرداری و سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای انقلابی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.

۱۳. **مفهوم خدمات عمومی:** علاوه بر وظایف پلیسی، روز به روز بر میزان وظایف و کارکردهای خدماتی دولت‌ها افزوده شده است. دولت‌ها خود را در قبال تأمین نیازهای عمومی مسئول قلمداد می‌کنند. به این جهت خود مستقیماً به ارائه خدمات عمومی می‌پردازند و یا ارائه خدمات عمومی توسط بخش غیردولتی را کنترل و مدیریت می‌کنند. خدمات عمومی، اعمال و اقداماتی هستند که جهت رفع نیازمندی‌های عمومی، توسط اداره صورت می‌گیرند.

۱۴. اصول خدمات عمومی: ارائه خدمات عمومی اصولی دارد که عبارتند از:

- الف- اصل تساوی مردم در بهره‌مندی از خدمات عمومی: در ارائه خدمات عمومی به مردم، اداره نباید تبعیضی قائل شود و ملاک‌هایی هم چون عقیده، جنسیت، نژاد، مذهب و... را در بهره‌مندی از این خدمات تأثیر دهد.
- ب- اصل تقدم منافع عمومی بر منافع خصوصی: در ارائه خدمات عمومی اداره موظف است همواره منافع عموم را بر منافع خصوصی ترجیح دهد و در مقام تعارض این دو منفعت، منافع عمومی را اولویت دهد.
- ج- اصل انطباق: اداره موظف است، خدمات را مبتنی بر نیازهای نو و فن-آوری‌های جدید ارائه نماید.
- د- اصل ثبات و استمرار خدمات عمومی: از آنجا که خدمات عمومی با نیازهای مستمر مردم در ارتباط است، تعطیل خدمات عمومی جایز نمی‌باشد. اداره موظف به ارائه مستمر خدمات عمومی است.

۱۵. نظریه دولت ناظم (دولت پلیس - دولت ژاندارم): با مطالعه‌ی نظریه‌های دولت به این نتیجه خواهیم رسید که برخی نظریه‌پردازان، چارچوب اختیارات و وظایف دولت را محدود به تأمین نظم عمومی، برقراری امنیت و دادگستری می‌دانند. در این نظریه «دولت حداقل و کوچک» حاصل خواهد شد. به چنین دولتی، دولت ناظم می‌گویند.

۱۶. نظریه دولت رفاه: گروه دیگری از نظریه‌پردازان دولت معتقدند که دولت علاوه بر اجرای وظایف پلیسی (تأمین نظم و امنیت و عدالت) موظف است از طریق ارائه و مدیریت خدمات عمومی، به رفع نیازهای عمومی جامعه نیز همت گمارد. دولتی که به پیروی از این نظریه حاصل خواهد شد «دولت بزرگ و حداکثری» خواهد بود.

۱۷. نظریه دولت تنظیم‌گر (تنظیمی): پس از افول نظریه‌های دولت حداکثری (دولت رفاه) بازآفرینی تئوری‌های اقتصاد کلاسیک و مکاتب آزادی اقتصادی شروع شد و با توجه به تجربه‌های تلخ دوره آزادی مطلق اقتصادی، نقشی نوین برای دولت طراحی شد. طبق این نظریه دولت‌ها موظفند ضمن واگذاری امور اقتصادی به

بخش خصوصی و عدم دخالت مستقیم در عرصه اقتصاد به نظارت عالی‌به‌پردازند و اقتصاد را از رهگذر تنظیم مقررات و مقررات‌گذاری به سمت سیاست‌ها و اهداف مطلوب خود هدایت نمایند. از این نقش هدایت‌گری و نظارت عالی‌به‌پردازند اقتصاد آزاد به تنظیم‌گری تعبیر می‌شود و چنین دولتی که جایگزین دولت رفاه است به دولت تنظیم‌گر یا مقررات‌گذار موسوم است.

۱۸. **شخصیت حقوقی اشخاص حقوقی عمومی:** به موجب ماده ۵۸۷ قانون تجارت «مؤسسات و تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌باشند.» منظور از مؤسسات و تشکیلات دولتی و بلدی (با ادبیات رایج و امروزی حقوق عمومی) اشخاص حقوقی عمومی می‌باشند. ایجاد اشخاص حقوقی عمومی نیز صرفاً توسط قانون‌گذار امکان‌پذیر است.

۱۹. **شخصیت حقوقی دولت:** هر یک از قوای سه‌گانه دارای شخصیت حقوقی مستقلی می‌باشند. اما اجزاء قوه مجریه نسبت به یکدیگر شخصیت حقوقی مستقلی ندارند. به طور مثال وزارت کشور نسبت به وزارت نیرو شخصیت حقوقی مستقلی ندارد. همه اجزاء قوه مجریه تشکیل‌دهنده شخصیت حقوقی واحد قوه مجریه هستند.

۲۰. **اصل عدم صلاحیت در حقوق اداری:** در حقوق اداری اصل بر عدم صلاحیت است. به این معنا که اصل بر این است که مقامات اداری دارای هیچ صلاحیت و اختیاری نمی‌باشند مگر آن که در قوانین به صلاحیت و اختیاری تصریح شده باشد. فلذا حوزه صلاحیت‌های مقامات اداری محدود به نص قانون است. در همین راستا وظایف و اختیارات کارمندان نیز در قوانین و مقررات اداری تصریح می‌گردد.

۲۱. مفهوم اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی: یکی از تقسیم‌بندی‌های رایج و مهم اعمال اداری، تقسیم این اعمال به دو دسته اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی است. ملاک این تقسیم‌بندی «بهره‌مندی اداره از اختیارات حاکمیتی (قدرت عمومی)» می‌باشد. اعمال حاکمیتی آن دسته از اعمال اداری است که اداره در انجام آنها به موجب قانون، اختیار استفاده از قدرت عمومی را دارد. فلذا در این اعمال، اداره در وضعیت برتری نسبت به مردم قرار می‌گیرد. اما اعمال تصدی آن دسته از اعمال اداری هستند که اداره در انجام آنها صلاحیت قانونی استفاده از قدرت عمومی را ندارد و به عبارتی به لحاظ حقوقی و قدرت، اداره در وضعیت برابری نسبت به مردم قرار دارد.

۲۲. تعریف قانونی امور حاکمیتی و مصادیق آن: طبق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری امور حاکمیتی آن دسته از اموری که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. از قبیل:

الف- سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی.

ب- برقراری عدالت و تامین اجتماعی و باز توزیع درآمد.

ج- ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضييع حقوق مردم.

د- فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری.

ه- قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی.

و- حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی.

ز- ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی اسلامی.

ح- اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی.

- ط- حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی.
- ی- تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت فضای فرکانس کشور.
- ک- ارتقاء بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی.
- ل- بخشی از امور مندرج در مواد ۹ و ۱۰ و ۱۱ این قانون نظیر موارد مذکور در اصل ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیات وزیران امکان‌پذیر نمی‌باشد.
- م- سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.»

پرسش‌ها و پاسخ‌ها

- ۱- تصریح وظایف و اختیارات کارمندان دستگاه‌های اجرایی در قوانین و مقررات موضوعه، ناشی از کدام اصل مهم حقوق عمومی است؟ (دکتری ۹۳)
- ۱) اصل سلسله مراتب اداری. ۲) اصل پاسخ‌گویی.
 ۳) اصل انطباق. ۴) اصل عدم صلاحیت.

توضیح گزینه‌ها:

گزینه ۱ صحیح نمی‌باشد. اصل سلسله مراتب اداری راجع به نظارت مقامات مافوق بر مقامات مادون است و ربطی به موضوع سؤال ندارد.

گزینه ۲ صحیح نمی‌باشد. اصل پاسخ‌گویی بیانگر مسئولیت کارمندان و مقامات در قبال مراجع نظارتی است و از اصول حکمرانی خوب می‌باشد.

گزینه ۳ صحیح نمی‌باشد. اصل انطباق از اصول خدمات عمومی است.

گزینه ۴ صحیح می‌باشد. با توجه به اصل عدم صلاحیت، لازم است حدود اختیارات کارمندان دقیقاً مشخص گردد. (رجوع کنید به نکته شماره ۲۰)

- ۲- عملکرد سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری در خصوص حمایت از میراث فرهنگی.... (دکتری ۹۳)

- ۱) در زمره امور حاکمیتی است.
 ۲) در زمره تصدی‌های امور زیر بنایی است.
 ۳) در زمره تصدی‌های امور اجتماعی، فرهنگی و خدمتی است.
 ۴) در زمره تصدی‌های امور اقتصادی جهت جذب توریسم و توسعه گردشگری است.

توضیح گزینه‌ها:

گزینه ۱ صحیح می‌باشد. طبق قسمت اخیر بند ط ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، حفاظت از میراث فرهنگی در زمره امور حاکمیتی است.

- گزینه ۲ صحیح نمی‌باشد. (با توجه به توضیحات فوق الذکر).
 گزینه ۳ صحیح نمی‌باشد. (با توجه به توضیحات فوق الذکر).
 گزینه ۴ صحیح نمی‌باشد. (با توجه به توضیحات فوق الذکر).

۳- دولت تنظیمی به معنای دولت.... (دکتری ۹۳)

- (۱) مقررات‌گذار است که جایگزین دولت رفاه شد.
 (۲) سیاست، تدبیر و اجرایی است که جایگزین دولت رفاه شد.
 (۳) ضابطه‌مند و مقرراتی است که جای خود را به دولت رفاه داد.
 (۴) مقررات‌گذار و کنترل‌کننده است که جای خود را به دولت رفاه داد.

توضیح گزینه‌ها:

- گزینه ۱ صحیح می‌باشد. دولت تنظیمی، دولت مقررات‌گذار است که جایگزین دولت رفاه شده است و نقش هدایت‌گری اقتصاد را بدون دخالت مستقیم ایفاء می‌نماید. (رجوع کنید به نکته شماره ۱۷)
 گزینه ۲ صحیح نمی‌باشد. (با توجه به توضیحات فوق الذکر).
 گزینه ۳ صحیح نمی‌باشد. (با توجه به توضیحات فوق الذکر).
 گزینه ۴ صحیح نمی‌باشد. (با توجه به توضیحات فوق الذکر).

۴- مقررات حقوق اداری، بر فعالیت‌های اداری کدامیک نظارت دارد؟

(دکتری ۹۱)

- (۱) قوه مقننه. (۲) قوه مجریه.
 (۳) قوه مجریه و مقننه. (۴) همه قوای سه‌گانه.

توضیح گزینه‌ها:

- گزینه ۱ صحیح نمی‌باشد. حقوق اداری، بیانگر قواعدی است که باید در کلیه ساختارهای اداری (هر سه قوه) رعایت گردند. فلذا فقط منحصر به قوه مقننه نیست.

گزینه ۲ صحیح نمی‌باشد. درست است که حقوق اداری، اغلب در قوه مجریه موضوعیت دارد اما سایر قوا نیز اعمال و امور اداری خاص خود را دارند که لازم است در انجام آنها از قواعد حقوق اداری تبعیت کنند.

گزینه ۳ صحیح نمی‌باشد. (با توجه به توضیحات فوق‌الذکر).

گزینه ۴ صحیح می‌باشد. (رجوع کنید به نکته شماره ۷)

۵- کدام مورد از امور حاکمیتی است؟ (ارشد سراسری ۹۴)

۱) ارتقاء بهداشت عمومی

۲) حمل و نقل

۳) تصدی در امور صنعتی

۴) تربیت بدنی و ورزش

توضیح گزینه‌ها:

گزینه ۱ صحیح نمی‌باشد. در ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری که به تعریف امور حاکمیتی و بیان مصادیق آن پرداخته است، حمل و نقل جزء امور حاکمیتی ذکر نشده بلکه این موضوع از امور تصدی و از مصادیق ماده ۱۱ قانون فوق‌الذکر می‌باشد.

گزینه ۲ صحیح می‌باشد. ارتقاء بهداشت عمومی در بند ک ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان یکی از مصادیق امور حاکمیتی ذکر شده است (رجوع کنید به نکته شماره ۲۲)

گزینه ۳ صحیح نمی‌باشد. این مورد نیز در ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری در زمره امور حاکمیتی ذکر نشده است. بلکه در ماده ۹ قانون فوق‌الذکر در زمره امور اجتماعی آمده است.

گزینه ۴ صحیح نمی‌باشد. همانطور که از عبارت گزینه مشخص است، این مورد در زمره امور تصدی است و در ماده ۱۱ قانون فوق‌الذکر تحت عنوان «امور اقتصادی» ذکر شده است.

ع- کدام گزینه صحیح است؟

(ارشد سراسری ۹۳)

- ۱) حقوق اداری صرفاً استثنائات وارد بر حقوق مدنی می‌باشد.
- ۲) رابطه حقوق اداری و علوم اداری از لحاظ اصول منطقی تباین می‌باشد.
- ۳) در تعریف حقوق اداری از لحاظ صوری، حقوق اداری متمم و مکمل حقوق اساسی می‌باشد.
- ۴) حقوق اداری به طور کلی از حقوق خصوصی و مباحث حقوق مدنی مستقل بوده و هیچ ارتباطی با آن‌ها ندارد.

توضیح گزینه‌ها:

- گزینه ۱ صحیح نمی‌باشد. زیرا حقوق اداری درعین این که از مباحث حقوق قراردادهای استفاده می‌کند اما مستقل از حقوق مدنی است و نمی‌توان حقوق اداری را استثنائات وارد بر حقوق مدنی دانست. حقوق اداری قواعد و احکام ویژه و مخصوص به خود را دارد که آن را کاملاً از حقوق مدنی متمایز و مستقل می‌سازد.
- گزینه ۲ صحیح نمی‌باشد. زیرا حقوق اداری از یافته‌های علوم اداری سود می‌برد و احکام و قواعد حقوق اداری نیز در علوم اداری و علم مدیریت کاربرد دارند. (رجوع کنید به نکته شماره ۶)
- گزینه ۳ صحیح می‌باشد. زیرا حقوق اداری مکمل حقوق اساسی است. بخشی از قواعد حقوق اداری راجع به قواعد استفاده از قدرت عمومی و امتیازات حاکمیتی است. چگونگی اعمال قدرت توسط حاکمیت از مباحث اصلی حقوق اساسی است. (رجوع کنید به نکته شماره ۵)
- گزینه ۴ صحیح نمی‌باشد. زیرا حقوق اداری در بحث قراردادهای اداری نیازمند مباحث تعهدات حقوق مدنی است. بنابراین حقوق مدنی نیز به حقوق اداری به ویژه در بحث قراردادهای کمک می‌نماید.

۷- توسعه حقوق اداری در راستای کدام اصل صورت گرفته است؟

(ارشد سراسری ۹۳)

- ۱) اصل تضمین حقوق و آزادی‌های فردی.
- ۲) اصل تجزیه‌ناپذیری قدرت سیاسی.
- ۳) اصل مشارکت در امور عمومی.
- ۴) اصل عدم تبعیض.

توضیح گزینه‌ها:

گزینه ۱ صحیح است. فلسفه تأسیس حقوق اداری، حمایت از حقوق و آزادی‌های مردم در برابر قدرت اداره است. (رجوع کنید به نکته شماره ۳)
گزینه ۲ صحیح نمی‌باشد. (باتوجه به مطالب فوق الذکر)
گزینه ۳ صحیح نمی‌باشد. (باتوجه به مطالب فوق الذکر)
گزینه ۴ صحیح نمی‌باشد. (باتوجه به مطالب فوق الذکر)

۸- کدام یک از قواعد حقوق اداری نیست؟

(ارشد سراسری ۹۳)

- ۱) سلب مالکیت.
- ۲) قرارداد کارگری.
- ۳) امتیازات مقررات عمومی.
- ۴) مقتضیات منافع عمومی.

توضیح گزینه‌ها:

گزینه ۱ صحیح نمی‌باشد. سلب مالکیت به صورت یک جانبه یکی از موضوعاتی است که از مصادیق اعمال اختیارات حاکمیتی است. به این اعتبار این موضوع با حقوق اداری ارتباط دارد.
گزینه ۲ صحیح نمی‌باشد. زیرا در قرارداد کارگری، برخی از الزامات توسط حاکمیت بر اراده‌ی طرفین قرارداد (کارگر و کارفرما) تحمیل می‌شود. تحمیل شروط خاص بر قراردادهای خصوصی از مصادیق اعمال حاکمیت است و به این اعتبار با حقوق اداری مرتبط است.

گزینه ۳ صحیح است. در حقوق اداری مفهوم امتیازات «قدرت» عمومی یا همان اختیارات حاکمیتی از مباحث عمده و بسیار مهم است اما اصطلاح امتیازات «مقررات» عمومی، حداقل در حقوق اداری مفهومی ندارد.

گزینه ۴ صحیح نمی‌باشد. زیرا یکی از مبانی نظری حقوق اداری منافع عمومی است. در حقوق اداری مقتضیات منافع عمومی یکی از توجیحات اعمال اختیارات حاکمیتی است. از جمله تحمیل شروطی خاص بر قرارداد کارگری یا قراردادهای اداری ناشی از توجه به مقتضیات منافع عمومی است.

۹- کدام عبارت نادرست است؟ (ارشد سراسری ۹۲)

- (۱) پلیس اداری از احکام و دستورات استفاده می‌نماید.
- (۲) فعالیت‌های پلیس اداری جنبه تأمینی ندارد.
- (۳) معمولاً مقامات پلیس اداری زیر نظارت قضایی دادگاه عمومی قرار دارند.
- (۴) خدمت عمومی معمولاً مدیریت یا انجام یک فعالیت توسط مقامات اداری است.

توضیح گزینه‌ها:

گزینه ۱ صحیح نیست. قالب نظامات پلیس اداری، دستور و حکم و پروانه و مجوز و به صورت کلی امر و نهی است. (رجوع کنید به نکته شماره ۱۰)

گزینه ۲ صحیح نیست. پلیس اداری به دنبال تأمین نظم عمومی و پیشگیری از مختل شدن آن است. (رجوع کنید به نکته شماره ۱۱)

گزینه ۳ صحیح است. مقامات پلیس اداری، از آن‌جا که به اعمال اختیارات حاکمیتی - اداری می‌پردازند تحت نظارت دیوان عدالت اداری هستند. (منطبق بر قسمت ب بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری). (رجوع کنید به نکته شماره ۱۲)

گزینه ۴ صحیح نیست. خدمت عمومی فعالیتی است که توسط دولت یا تحت نظارت دولت به منظور رفع نیازهای عمومی صورت می‌گیرد. تمام فعالیت‌های اداری را نمی‌توان خدمت عمومی دانست. خدمت عمومی آن دسته از اعمال اداری هستند که برطرف‌کننده نیازهای عمومی می‌باشند. (رجوع کنید به نکته شماره ۱۳)

- ۱۰- کدام یک از اشخاص حقوقی زیر به محض ایجاد و بدون نیاز به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شود؟
 (ارشد سراسری ۹۱)
 (۱) مؤسسه عمومی غیردولتی. (۲) شرکت با مسئولیت محدود.
 (۳) شرکت تعاونی. (۴) سازمان‌های غیردولتی (NGO)

توضیح گزینه‌ها:

- گزینه ۱ صحیح می‌باشد. مؤسسه عمومی غیردولتی، از اشخاص حقوقی حقوق عمومی است و به محض ایجاد (به موجب قانون) و بدون نیاز به ثبت دارای شخصیت حقوقی خواهد شد. (رجوع کنید به نکته شماره ۱۸)
 گزینه ۲ صحیح نمی‌باشد. شرکت‌های تجاری از اشخاص حقوقی حقوق خصوصی می‌باشند و بدون ثبت، شخصیت حقوقی مستقری ندارند.
 گزینه ۳ صحیح نمی‌باشد. شرکت‌های تعاونی از اشخاص حقوقی حقوق خصوصی می‌باشند و بدون ثبت، شخصیت حقوقی مستقری ندارند.
 گزینه ۴ صحیح نمی‌باشد. سازمان‌های مردم نهاد (NGO) از اشخاص حقوقی حقوق خصوصی می‌باشند و بدون ثبت، شخصیت حقوقی ندارند.

۱۱ - اشخاص حقوقی حقوق عمومی: (ارشد سراسری ۹۱)

- (۱) به شخصیت حقوقی مستقل نیازی ندارند و به عنوان دولت رأساً اعمال اداری، مالی و حقوقی را به انجام می‌رسانند.
 (۲) بدون نیاز به ثبت با تصویب وزارتخانه مربوطه تشکیل و دارای شخصیت حقوقی می‌شوند.
 (۳) به محض ثبت در مرجع ذیصلاح و تصویب اساسنامه دارای شخصیت حقوقی می‌شوند.
 (۴) به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شوند.

توضیح گزینه‌ها:

- گزینه ۱ صحیح نمی‌باشد. هر شخصی، شخصیت دارد. تصور اشخاص حقوقی حقوق عمومی بدون شخصیت، امکان پذیر نمی‌باشد.

گزینه ۲ صحیح نمی‌باشد. اشخاص حقوقی حقوق عمومی با تصویب قانونگذار ایجاد می‌شوند. (رجوع کنید به نکته شماره ۱۸)

گزینه ۳ صحیح نمی‌باشد. اشخاص حقوقی حقوق عمومی نیازی به ثبت ندارند. (رجوع کنید به نکته شماره ۱۸)

گزینه ۴ صحیح می‌باشد. اشخاص حقوقی حقوق عمومی، به محض ایجاد (توسط قانون - گذار) و بدون نیاز به ثبت، دارای شخصیت حقوقی می‌گردند. (رجوع کنید به نکته شماره ۱۸)

۱۲- از نظر شما کدام یک از گزینه‌های زیر در مورد عرف به عنوان منبع حقوق اداری صحیح می‌باشد؟
(ارشد سراسری ۹۱)

۱) در انطباق موضوعات و مصادیق در حقوق اداری با مقررات اداری از عرف به عنوان منبع استفاده می‌شود.

۲) استفاده از عرف به عنوان منبع حقوق اداری فقط در نظام‌های عرفی مصداق دارد.

۳) مبنای تصمیمات اداری قانون بوده و کاربرد عرف در حقوق اداری به عنوان منبع مردود است.

۴) عرف در ادارات به صورت بخش‌نامه در آمده و قابل اجراست.

توضیح گزینه‌ها:

گزینه ۱ صحیح می‌باشد. در حقوق اداری، نقش عرف صرفاً انطباق مصادیق و موضوعات بر احکام قانونی می‌باشد. (رجوع کنید به نکته شماره ۸)

گزینه ۲ صحیح نمی‌باشد. درست است که در نظام‌های عرفی (مثل کامن لا) عرف نقشی محوری و مهم دارد اما در نظام‌های حقوق نوشته نیز عرف نقش ایفاء می‌کند و به طور خاص در حقوق اداری، مصادیق احکام قانونی را تبیین می‌کند.

گزینه ۳ صحیح نمی‌باشد. همان طور که ذکر شد کاربرد عرف در حقوق اداری به کلی مردود نمی‌باشد بلکه عرف نقش تبیین مصادیق را ایفاء می‌کند.

گزینه ۴ صحیح نمی‌باشد. مفاد بخش‌نامه الزاماً عرف نمی‌باشد. بخش‌نامه متضمن شیوه اجرای احکام قانون و آیین‌نامه است که ممکن است بیانگر شیوه‌ای عرفی یا غیرعرفی باشد. به علاوه این که تمامی موضوعات عرفی الزاماً در قالب بخش‌نامه بیان نمی‌گردند.

۱۳- مطابق قانون مدیریت خدمات کشوری، مدیریت فضای فرکانس کشور، جزء کدام دسته از امور زیر می‌باشد؟
(ارشد سراسری ۹۱)

۱) امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی.

۲) امور تصدی.

۳) امور زیر بنایی و کلان.

۴) امور حاکمیتی.

توضیح گزینه‌ها:

گزینه ۱ صحیح نمی‌باشد. طبق ماده ۹ قانون مدیریت خدمات کشوری، امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی آن دسته از وظایفی است که منافع اجتماعی حاصل از آن‌ها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌گردد. از قبیل آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، علوم و تحقیقات، درمان، توان بخشی، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات عمومی و امور فرهنگی، هنری و تبلیغات اسلامی. « فلذا مدیریت فضای فرکانس کشور در این تعریف جای ندارد.

گزینه ۲ صحیح نمی‌باشد. در ماده ۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، امور تصدی با عنوان امور اقتصادی تعریف شده است: «امور اقتصادی آن دسته از اموری است که دولت متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند از قبیل تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل و نقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از طرح‌های مندرج در ماده ۱۰ این قانون». فلذا مدیریت فضای فرکانس کشور از جمله این امور نیز نمی‌باشد.

گزینه ۳ صحیح نمی‌باشد. طبق ماده ۱۰ قانون مدیریت خدمات کشوری «امور زیر بنایی آن دسته از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیر

ساخت‌های اقتصادی و تولیدی کشور می‌گردد از قبیل طرح‌های آب و خاک و شبکه-های انرژی، ارتباطات و راه.» فلذا مدیریت فضای فرکانس کشور از جمله امور زیر بنایی نیز نمی‌باشد.

گزینه ۴ صحیح می‌باشد. در بند «ی» ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، مدیریت فضای فرکانس کشور از جمله امور حاکمیتی ذکر شده است. (رجوع کنید به نکته شماره ۲۲)

۱۴- آیا در داخل کشور، اجزاء دولت (به مفهوم مجموعه حاکمیت سیاسی) یعنی قوای مجریه، مقننه و قضائیه دارای شخصیت حقوقی مستقل از یکدیگرند؟ (ارشد آزاد ۹۱)

(۱) بلی.

(۲) خیر.

(۳) شخصیت حقوقی قوای مقننه و قضائیه وابسته به شخصیت حقوقی دولت به معنای قوه مجریه است.

(۴) اجزاء دولت به مفهوم فوق دارای شخصیت حقوقی نیستند.

توضیح گزینه‌ها:

گزینه ۱ صحیح می‌باشد. قوای سه گانه هر یک دارای شخصیت حقوقی مستقلی نسبت به یکدیگر می‌باشند. (رجوع کنید به نکته شماره ۱۹)
گزینه ۲ صحیح نمی‌باشد. (با توجه به توضیحات فوق الذکر).
گزینه ۳ صحیح نمی‌باشد. (با توجه به توضیحات فوق الذکر).
گزینه ۴ صحیح نمی‌باشد. (با توجه به توضیحات فوق الذکر).

۱۵- کدام یک از موارد زیر جزء نظریه‌های پایه‌ای حقوق اداری مطرح نگردیده‌اند؟ (ارشد آزاد ۹۱)

(۱) نظریه خدمات عمومی. (۲) نظریه مصلحت عمومی.

(۳) نظریه منفعت عمومی. (۴) نظریه قدرت عمومی.

توضیح گزینه‌ها:

گزینه ۱ صحیح نمی‌باشد. همان‌طور که توضیح داده شد، خدمات عمومی از مبانی نظری حقوق اداری است. (رجوع کنید به نکته شماره ۴)

گزینه ۲ صحیح می‌باشد. در مبانی نظری حقوق اداری، مصلحت عمومی مطرح نشده است.

گزینه ۳ صحیح نمی‌باشد. منفعت عمومی از مبانی نظری حقوق اداری است. (رجوع کنید به نکته شماره ۴)

گزینه ۴ صحیح نمی‌باشد. قدرت عمومی از مبانی نظری حقوق اداری است. (رجوع کنید به نکته شماره ۴)

۱۶- کدام یک از موارد زیر جزء اصول حاکم بر خدمات عمومی نیست؟ (ارشد آزاد ۹۱)

(۱) اصل تساوی. (۲) اصل شایسته سالاری.

(۳) اصل انطباق. (۴) اصل ثبات و استمرار.

توضیح گزینه‌ها:

گزینه ۱ صحیح نمی‌باشد. اصل تساوی از اصول خدمات عمومی است. (رجوع کنید به نکته شماره ۱۴)

گزینه ۲ صحیح می‌باشد. اصل شایسته سالاری از اصول خدمات عمومی نمی‌باشد بلکه از اصول حاکم بر استخدام است.

گزینه ۳ صحیح نمی‌باشد. اصل انطباق از اصول خدمات عمومی است. (رجوع کنید به نکته شماره ۱۴)

گزینه ۴ صحیح نمی‌باشد. اصل ثبات و استمرار از اصول خدمات عمومی است. (رجوع کنید به نکته شماره ۱۴)

فصل دوم – سازمان‌ها و مقامات متمرکز اداری

نکات کلیدی

۲۳. نظام متمرکز اداری و کاستی‌ها و معایب آن: در نظام تمرکز اداری، اداره تمامی امور عمومی در صلاحیت انحصاری دولت مرکزی است. یعنی در تمام نقاط کشور و در تمامی امور، دولت نقش محوری و اصلی را دارد. در این نظام اداری، دیوان سالاری (بوروکراسی) به شدت افزایش می‌یابد و وقت زیادی تلف می‌شود. علاوه بر این حس ابتکار و خلاقیت از مأموران و کارکنان اداری گرفته می‌شود و مردم نیز در مدیریت امور عمومی، مشارکت ندارند.

۲۴. عدم تراکم اداری و مقامات و نهادهای آن: یکی از شیوه‌های تمرکز اداری، عدم تراکم اداری است که به آن نظام اختیارات فوق العاده نیز گفته می‌شود. در نظام عدم تمرکز اداری، دولت مرکزی برای اداره امور عمومی مناطق مختلف کشور، نهادهایی را ایجاد و مقاماتی را منصوب می‌نماید که حوزه اختیارات آن‌ها محدود به یک منطقه جغرافیایی خاص است. از این مقامات به مقامات عدم تراکم و از این نهادها به نهادهای عدم تراکم تعبیر می‌گردد. استانداردها، فرمانداری‌ها، بخشداری‌ها و دهداری‌ها نهادهای عدم تراکم اداری هستند و استاندار، فرماندار، بخشدار و دهدار، مقام عدم تراکم اداری می‌باشند. به طور مثال استاندار، توسط دولت مرکزی برای اداره امور عمومی یک استان با اختیاراتی محدود به همان استان، منصوب می‌گردد. فلذا مقامات عدم تراکم اداری، دولتی می‌باشند و تحت نظارت سلسله مراتبی دولت مرکزی قرار دارند.

۲۵. مسئولیت هماهنگی دستگاه‌های اداری: عالی‌ترین مقام اداری کشور رییس جمهور است که طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی، مسئول مستقیم امور اداری کشور است. رییس جمهور رییس هیأت وزیران نیز می‌باشد و از این بابت ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های اداری کشور و وزارتخانه‌ها بر عهده اوست.

۲۶. **چگونگی ایجاد واحدهای تقسیمات کشوری و تغییر در آنها:** طبق ماده ۱۳ قانون ضوابط و تعاریف تقسیمات کشوری «هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نام و نام‌گذاری واحدهای تقسیمات کشوری به جز استان، بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران خواهد بود.» در خصوص استان، تصویب مجلس شورای اسلامی ضروری است.

۲۷. **لزوم رعایت محدوده‌های تقسیمات کشوری و موارد استثناء آن:** طبق ماده ۱۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری رعایت محدوده‌ی کلیه واحدهای تقسیمات کشوری برای تمامی واحدها و سازمان‌های اداری (اجرایی و قضایی) و نهادهای انقلاب اسلامی لازم است. تبصره ۱ این ماده نیروهای نظامی را در ارتباط با دستورالعمل‌های شورای دفاع و اجرای وظایف سازمانی خود مستثناء نموده است. این تبصره همچنین شرکت راه‌آهن را در ارتباط با تقسیم‌بندی حیطه نظارتی نواحی راه‌آهن مستثنی نموده است. به علاوه به موجب این تبصره بانک‌ها نیز درخصوص تأسیس شعب در غیر مراکز دهستان‌ها از حکم این ماده مستثناء شده‌اند. تبصره ۲ ماده ۱۴ این قانون نیز درخصوص لزوم پیروی از تقسیمات کشوری درموضوع حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی به نوعی اجازه عدم پیروی از تقسیمات کشوری را صادر نموده است.

۲۸. **مسئول تدوین وظایف و اختیارات واحدهای تقسیمات کشوری:** طبق ماده ۱۵ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، وزارت کشور موظف شده است که لایحه قانونی حدود وظایف و اختیارات مسئولین واحدهای تقسیمات کشوری را تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

۲۹. **اعضاء صاحب رأی هیأت دولت:** طبق ماده ۳ آیین‌نامه داخلی هیأت دولت، اعضاء صاحب حق رأی در هیأت دولت عبارتند از: رئیس جمهور، وزراء و معاون اول رئیس جمهور در زمانی که اداره هیأت دولت بر عهده او باشد. فلذا سایر حاضرین احتمالی در جلسات هیأت دولت حق رأی ندارند.

۳۰. ریاست شورای عالی اداری و شرط اعتبار مصوبات آن: طبق ماده ۱۱۴ قانون مدیریت خدمات کشوری شورای عالی اداری به ریاست رییس جمهور (و در غیاب او به ریاست معاون اول رییس جمهور) تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از تأیید رییس جمهور لازم‌الاجراست. ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز وظایف و اختیارات اداری گسترده‌ای را برای این شورا تعیین نموده است. بنابراین شورای عالی اداری دارای صلاحیت‌های قانونی مستقلی از رییس جمهور است اما به جهت ریاست رییس جمهور بر قوه مجریه، قانون‌گذار لازم‌الاجرا شدن مصوبات این شورا را منوط به تصویب رییس قوه مجریه (رییس جمهور) نموده است. فلذا رییس جمهور می‌تواند مصوبات این شورا را نپذیرد. یعنی مصوبات شورای عالی اداری برای رییس جمهور جنبه مشورت دارد و با تأیید رییس جمهور، این مصوبات جنبه الزامی و اجرایی می‌یابند.

۳۱. وظایف شورای عالی اداری: طبق ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، وظایف شورای عالی اداری عبارتند از:

- ۱- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی به استثنا دستگاه‌هایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده و یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تاسیس شده است.
- ۲- تجدید نظر در ساختار داخلی دستگاه‌هایی اجرایی.
- ۳- تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور مدیریتی.
- ۴- تنظیم دستورالعمل در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها.
- ۵- بررسی و تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط مناسب برای کوچک سازی دولت.
- ۶- بررسی و موافقت با ایجاد هر نوع دستگاه اجرایی قبل از ارائه به مراجع ذی ربط.
- ۷- اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراها و کمیته‌های کشور.