

The Concept and Function of "Competence" in Administrative Law

Seyed Mojtaba Vaezi * 

Associate Professor, Public &
International Law Department, Shiraz
University, Shiraz, Iran

1. Introduction

“Competence” is one of the few words on which the history of modern administrative law can be said to be based. Despite the importance of this concept, little attention has been paid to its principles and different aspects, and the main discussions have focused on the dual concepts of “ministerial power and discretionary power”. Given the place of foreign law in the field of administrative law, analyzing the origins and aspects of words can help prevent mere adaptation with no attempt at conformity. Examining the concept of competence and its types distinguishes public law, in particular administrative law, from civil law, and consequently makes it easier to identify the appropriate legal rules. The division of competence is not limited to the two types of ministerial and discretionary power. These divisions affect the manner of judicial control, the type of civil liability regime, and the quality of the principle of legality. Contrary to popular belief, it has also been shown that the principle of "assumption of no authority" does not apply equally to all areas of administrative law. Competence also has its own reflections in the field of administrative contracts,

* Corresponding Author: mvaezi@shirazu.ac.ir

How to Cite: Vaezi, M., “The Concept and Function of " Competence" in Administrative Law”, The Quarterly Journal of Public Law Research, 25(80), (2023), 207-238.

Doi: 10222054/QJPL.2023.66576.2744

unilateral actions, management of internal affairs of the administrative organization, public order, and public service, which, of course, should be examined on a broader basis.

Regarding discretionary power, valuable books have been written, which are mostly focused on the two types of discretionary and ministerial power, such as the book "Discretionary Power" by Dr. Ali Mashhadi in 2013 and the book "Discretionary Power in the context of Modern Public Law" published in 2014 by Dr. Reza Fanazad. Despite the importance of the two concepts above, it seems that diving deep into analyzing and clarifying the main concept of competence is still necessary and can help to provide appropriate legislation and more accurate judicial decisions in this area.

2. Method and Purpose

This article, through a comparative-analytical method, discusses the different types and functions of competence in the field of administrative law, after dealing with the concept and similar concepts. Also, with a library research method of data collection, we seek to provide as much precision as possible to the key legal concepts in the field of administrative competence, to further explain the nature of administrative functions and facilitate judicial supervision over them.

3. Main Text

Competence in the judicial sense, simply, is the lawsuits and complaints that a judicial authority can, and must, deal with.

With the provided definition, it should be possible to distinguish the concept of "competence" from "authority". The authority of a judicial authority can be considered as a set of legal facilities that a judge possesses and uses to discover the truth and verify the validity of the parties' claims, in his capacity of adjudicating and after establishing his jurisdiction. Despite such a distinction in the field of judicial law, in the specific topics of administrative law, the concept of competence

includes both the authority and scope of action of the agent. Therefore, it can be said that in Article 170 of the Constitution, in the phrase " or lie outside the authority of the executive power " authority means the field of action of executive authorities.

Administrative competence in its strict sense, i.e., inherent or special competence, regarding its content and *raison d'être*, has three basic characteristics:

1- Undertaking affairs of others: The authority is basically a set of powers and duties that are provided to the administrative officer to perform a public mission or serve the public interest. Therefore, administrative competence is actually the power to administrate the citizens' affairs, or in the words of civil law, administration of another's affairs.

2- Exclusive tenure of a mission: competence is the exclusive responsibility of a public matter which is determined by thematic, temporal, or geographical criteria.

3- Possessing legal powers and privileges: the mission of securing the public interest, in principle, requires the possession of a special privilege of authority.

- Categories of administrative competence:

1- Discretionary competence vs. ministerial competence: The most common and familiar division of administrative competence is ministerial and discretionary. ministerial competence in the shortest definition is where only one option is available to the administrative officer, and on the other hand, discretionary competence is where more than one option is available to the administrative officer based on which he has to decide and act.

2- Instituting competence (constitutional) vs. diagnostic competence (declarative): when discussing diagnostic competence, it is noteworthy to check its resemblance with the discretionary competence of the administration. There is a fine line between these two types of competence. The diagnostic competence oversees the identification and diagnosis of the subject and has similarities with the judicial function, in the sense that the relevant authority checks

whether the subject of investigation is in accordance with the legislative decree or not. For example, the interview board for PhD selection or employment interview committees identify people who possess the scientific and moral capabilities required by the law. In other words, diagnostic competence is basically declarative in nature and therefore has a quasi-judicial function. Also, to prevent errors and personal conflicts as much as possible, diagnostic authority is usually assigned to a council of experts. The said council is specially founded based on this type of competence, and it has no other functions, so it can be said that the mentioned competence is the reason d'être of these bodies of authority.

On the other hand, instituting authority is where the administrative officer takes an initiative decision and creates a right or obligation or a new legal situation and so, it can be said to be a completely administrative measure. Also, the holder of instituting authority can be an individual officer or a council consisting of people. In addition, the range of functions of an officer with instituting authority is not limited to one or more cases, and to fulfill his multiple missions, he may have ministerial authority in some cases and discretionary authority in other cases.

3- General competence vs. special (inherent) competence: administrative competence in its common sense is special or intrinsic competence. The authority of the administration in the legal actions it takes can be divided into two main types according to the nature of its function and goals: general authority and specific or inherent authority of the administration.

General authority is the total authority that the administrative body has like any other legal entity. As a legal entity, the administration is considered to have a legal personality and should have the powers that every legal person needs to carry out its affairs. Competences such as concluding contracts and the capability to possess property rights to meet specific needs are among these common competencies.

specific or inherent competence of the administration are the powers that the administration has as an official for public service. Not only

do private legal entities not have this type of authority, but in many cases, it is specific and exclusive to a certain public person, and for this reason, they are called the special authority of the administration. For example, supervising the standards of urban buildings is the responsibility of the municipality, and in this regard, it can change them if necessary where deemed necessary.

In the following, we have discussed the concept and basis of the principle of assumption of no authority in administrative law and we show that the said principle has different functions in different areas of administrative contracts, unilateral actions, internal affairs of the organization, public order, and public services.

finally, we have discussed the consequences of different types of competence and their relationship with the scope of judicial control, the regime of civil responsibility, and the principle of legality.


4. Conclusion

Administrative authority, due to belonging to the field of public law and conducting public affairs, has two important characteristics of exclusiveness and authoritativeness. In addition, other classifications of competence which have a practical impact in determining the applicable legal regime should also be recognized. Classification of competence into two types of instituting and diagnostic, on one hand, and into two types of general and special competence on the other, as well as identifying the characteristics of the principle of “assumption of no authority” in terms of its basis and function, require more reflection. It is needed to separate the scope of the implementation of the mentioned principle in the two areas of public order and public services and consider the different circumstances. The public law nature of the concept of competence makes the role of the administration important in administrative contracts, unilateral actions, management of internal affairs of the organization, and the fields of public order and public services, so much so that one cannot

expect acceptable function from administrative bodies if this concept is not accurately defined in the field of public law.

Keywords: Discretionary Competence, Instituting Competence, Diagnostic Competence, Specific Competence.

مفهوم و کارکرد «صلاحیت» در حقوق اداری

سید مجتبی واعظی*  | دانشیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

چکیده

صلاحیت از معدود واژه‌هایی است که می‌توان گفت تاریخ حقوق اداری مدرن بر اساس آن شکل گرفته است. علی‌رغم اهمیت مفهوم مذکور، کمتر به مبانی و وجوه آن پرداخته شده و عمده مباحث متمرکز بر دو گانه صلاحیت تکلیفی- اختیاری بوده است. با توجه به جایگاه حقوق خارجی در حوزه حقوق اداری، پرداختن به ریشه‌ها و وجوه متعدد کلید واژه‌ها می‌تواند به غنای دانش مذکور و فاصله گرفتن از اقتباس صرف کمک کند. مذاقه در مفهوم صلاحیت و انواع آن، تمایزات حقوق عمومی و بطور خاص حقوق اداری را نسبت به حقوق مدنی بیشتر عیان کرده و به تبع آن، تشخیص قواعد حقوقی مناسب را آسان‌تر می‌سازد. تقسیم‌بندی صلاحیت به دو نوع تکلیفی و اختیاری محدود نمی‌شود و می‌تواند دو نوع دیگر تأسیسی- تشخیصی و عام- خاص را نیز از هم تمییز داد. تقسیم‌بندی‌هایی که دارای اثر در نحوه کنترل قضایی، نوع رژیم مسئولیت مدنی و کیفیت ظهور اصل قانونمندی است. همچنین در خصوص گستره اصل «عدم صلاحیت» نشان داده شده است که اصل مذکور بر خلاف تصور عمومی، در همه حوزه‌های حقوق اداری به نحو یکسان عمل نمی‌کند. مفهوم و کارکرد صلاحیت همچنین در حوزه قرارداد اداری، اعمال یکجانبه، تدبیر امور داخلی سازمان اداره و دو حوزه نظم و خدمات عمومی، انعکاس‌های خاص خود را داراست که البته باید در مجال وسیع‌تری بررسی شود.

واژگان کلیدی: صلاحیت اختیاری، صلاحیت تشخیصی، صلاحیت تأسیسی، صلاحیت خاص، اصل عدم صلاحیت.

مقدمه

مفهوم صلاحیت از مهم‌ترین کلید واژه‌های حقوق عمومی و بطور خاص حقوق اداری است و هر چند با مفهوم متناظر خود در حقوق مدنی یعنی «اهلیت» مقایسه می‌شود اما واقعیت آن است که اهمیت صلاحیت در حقوق عمومی در مقام مقایسه با متناظرش در حقوق خصوصی، به مراتب چشمگیرتر است تا حدی که بنیادی‌ترین رأی در تاریخ حقوق اداری فرانسه (رأی بلانکو)^۱ به نوعی ناظر بر همین مفهوم است.^۲ تحقیق در مبانی، مفهوم و کارویژه‌های صلاحیت، ما را تا حدود زیادی با ماهیت و محتوای حقوق عمومی آشنا می‌سازد. در همین راستا شاید مهم‌ترین و مشهورترین اصل حقوق عمومی را بتوان اصل ناظر بر صلاحیت یعنی اصل عدم صلاحیت مأموران اداری (عمومی) در تصدی امور عمومی معرفی نمود. چنین وضعی باعث شده است در کمتر تحقیقی در حقوق اداری، ذکر اصل مذکور حداقل از باب اشاره ضرورت نیابد. با این همه، تمرکز و تحقیق مستقلی در خصوص ابعاد مختلف مفهوم مذکور صورت نگرفته است. در خصوص صلاحیت اختیاری یا تخیری، کتب ارزشمندی تألیف گردیده است که بیشتر متمرکز بر دو گانه صلاحیت اختیاری - تکلیفی هستند که از جمله می‌توان به کتاب «صلاحیت تخیری» از علی مشهدی در سال ۱۳۹۱ و کتاب «صلاحیت اختیاری در بستر حقوق عمومی مدرن» در سال ۱۳۹۴ اشاره نمود.

علی‌رغم اهمیت دوگانه موصوف، بنظر می‌رسد تعمیق و تدقیق در مفهوم اصلی، همچنان ضرورت دارد و می‌تواند به قانونگذاری مناسب و صدور آرای قضائی دقیق‌تر در این حوزه مدد رساند.

به این منظور در این نوشتار پس از پرداختن به مفهوم صلاحیت و مفاهیم مجاور آن، به انواع و کارکردهای مختلف مفهوم مذکور در حوزه‌های مرتبط حقوق اداری پرداخته می‌شود.

1. Blanco.

2. Marceau, Long, et al., ..., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 14e édition (Paris: Dalloz, 2003) p. 1.

۱. تعریف صلاحیت

صلاحیت قضایی و اداری را نباید کاملاً و در همه ابعاد، یکسان و معادل هم پنداشت. از منظر قضایی، «صلاحیت دادگاه در رسیدگی به امر بخصوصی، [...] به این معناست که قانونگذار، آن دادگاه را شایسته رسیدگی به امر مزبور و تمیز حق‌دار از بی‌حق و اعلام آن به موجب رأی و علی‌الاصول، دستور اجرای آن تشخیص داده است. بنابراین صلاحیت از حیث مفهوم، عبارت از تکلیف و حقی است که مراجع قضاوتی در رسیدگی به دعاوی، شکایات و امور به خصوص، به حکم قانون دارا می‌باشند»^۱.
بنابراین صلاحیت به مفهوم قضایی عبارت ساده، عبارت است از مجموع دعاوی و شکایاتی که یک مرجع قضایی می‌تواند و باید به آنها رسیدگی نماید.

۲. صلاحیت و مفاهیم مجاور

۲-۱. صلاحیت و اختیار

با تعریف ارائه شده، باید بتوان مفهوم «صلاحیت» را از «اختیار»^۲ تمیز داد. اختیارات مقام قضایی را می‌توان عبارت از مجموعه امکانات قانونی دانست که قاضی به منظور کشف حقیقت و احراز صحت ادعای طرفین، در مقام رسیدگی به دعوا و پس از احراز صلاحیت قضایی خود، در اختیار داشته و بکار می‌بندد. بر اساس همین منطق در تقسیم بندی دیگری، صلاحیت قضایی را عبارت از «مجموع دعاوی قابل طرح در مرجع قضایی» و صلاحیت به مفهوم عام را شامل مجموع اختیارات و الزامات مأمور عمومی برای انجام مأموریت‌های خود دانسته‌اند.^۳

با این حال با یکسان‌نگاری هر دو مفهوم در برخی منابع، صلاحیت را عبارت دانسته‌اند از: «اختیار قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای امور مانند صلاحیت دادگاه‌ها و صلاحیت مأمور دولت در تنظیم سند رسمی».^۴

۱. عبدالله شمس، آیین دادرسی مدنی، جلد اول، چاپ دهم (تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۴) ص ۳۷۴.

2. Attribution, Pouvoirs.

3. Gerard Cornu, *Vocabulaire juridique*, 6e édition (Paris: PUF, 2004) p. 186.

۴. محمدجعفر جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، چاپ پنجم (تهران: گنج دانش، ۱۳۷۰) ص ۴۰۷.

چنین تفکیکی در حقوق ایران، خالی از فایده عملی نیست؛ بعنوان نمونه‌ای شاخص می‌توان گفت قانون اساسی در صدر اصل ۱۷۳^۱، نظر به «صلاحیت» قضایی دیوان عدالت اداری دارد و در انتهای اصل، تعیین «اختیارات» را به مقنن واگذارده است.^۲ عبارت دیگر تعیین صلاحیت دیوان توسط مؤسس صورت گرفته و تعیین حدود اختیارات آن به مقنن واگذار گردیده است.

در هر صورت به‌رغم چنین تمایزی در حوزه مفاهیم قضایی اما در مباحث خاص حقوق اداری، مفهوم صلاحیت مأمور اداری اعم از اختیارات و حوزه عمل مأمور تلقی می‌شود. از همین روی می‌توان گفت در اصل ۱۷۰ قانون اساسی^۳، در عبارت «خروج از حدود اختیارات قوه مجریه» منظور از اختیار، صلاحیت به معنای حوزه عمل مقامات اجرایی است.

۲-۲. صلاحیت و اهلیت

صلاحیت را در حقوق اداری، متناظر اهلیت در حقوق مدنی دانسته‌اند. به این معنا که اهلیت در حقوق مدنی ناظر بر توانایی‌های حقوقی شخص طبیعی برای دارا شدن و اجرای حق و تکلیف است^۴ و صلاحیت نیز ناظر بر همین معنا در حقوق اداری و برای اشخاص عمومی منظور می‌گردد. اما علی‌رغم شباهت مذکور نمی‌توان از برخی تفاوت‌ها بین دو مفهوم مذکور چشم‌پوشی نمود. اهلیت اصولاً مبتنی بر مفهوم حق و در واقع ناظر بر حق بهره‌مندی و استیفای حقوق مدنی است و جز در موارد ممنوعه قانونی، قابل اعراض است اما صلاحیت همانگونه که گفته شده حاوی حق به علاوه تکلیف مأمور اداری است که

۱. اصل یکصد و هفتاد و سوم: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۲. سیدمجتبی واعظی، *حقوق اداری ۱*، چاپ اول (تهران: انتشارات میزان، ۱۴۰۰) ص ۲۶۹.

۳. اصل یکصد و هفتادم: قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

۴. سیدحسین صفایی و سیدمرتضی قاسم‌زاده، *حقوق مدنی اشخاص و محجورین*، چاپ پانزدهم (تهران: سمت، ۱۳۸۸) ص ۱۹۹.

اصولاً قابل اعراض نمی‌باشد.^۱ همچنین در بیانی مشهورتر در حقوق مدنی، اصل را بر اهلیت و در حقوق اداری اصل را بر عدم صلاحیت قرار داده^۲ و بالاخره صلاحیت را بر خلاف اهلیت، دارای استمرار و غیر شخصی توصیف کرده‌اند.

علاوه بر تفاوت‌های مشهور گفته شده، می‌توان تفاوت‌های بنیادین دیگری را نیز افزود بدین شرح که اهلیت ناظر بر تصدی امر خود اما صلاحیت ناظر بر تصدی امور غیر (مردم) است. همچنین صلاحیت اداری، بهره‌مند از امتیازات خاص اقتداری است حال آنکه اهلیت، فاقد امتیاز و تابع اصل برابری است.

۳. ویژگی‌های صلاحیت اداری

صلاحیت اداری به مفهوم دقیق آن یعنی صلاحیت ذاتی یا خاص با عنایت به محتوا و دلیل وجودی‌اش دارای سه ویژگی اساسی است.

۳-۱. صلاحیت اداری، تصدی امر غیر

در مقام تمیز مفهوم صلاحیت با مفهوم اهلیت هم گفته شد که صلاحیت اصولاً قالب و مجموعه اختیارات و تکالیفی است که به هدف انجام یک مأموریت عمومی یا تأمین نفع عمومی، برای مأمور اداری در نظر گرفته شده است. بنابراین صلاحیت اداری در واقع، تصدی امر شهروندان یا به تعبیر حقوق مدنی، تصدی امر غیر (از خود مأمور) است. ویژگی مذکور دارای آثار مهمی در حقوق اداری است که از جمله تصدی اداره را ماهیتاً در حکم تصدی امین و ید وی را تابع حکم ید امانی قرار می‌دهد.^۳ چنین برداشتی دارای آثار تعیین‌کننده‌ای در حقوق اداری است که در بخش‌های دیگر بدان پرداخته می‌شود.

۱. کریم سنجایی، حقوق اداری ایران، چاپ سوم (تهران: بی‌نا، بی‌تا) صص ۲۰۷-۲۰۸.

۲. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، چاپ دوازدهم (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۵) ص ۴۰۹.

۳. عباسعلی عمید زنجانی، قواعد فقه، بخش حقوق عمومی، جلد سوم، چاپ سوم (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۰) ص

۲-۳. صلاحیت اداری، تصدی انحصاری مأموریت

کارآمدی دولت و پاسخگویی به مسائل عمومی اقتضا می‌کند تداخلی در کارکرد بخش‌های مختلف دستگاه اداری بروز نکند و به اصطلاح، موازی‌کاری صورت نپذیرد. از این رو تصدی همزمان یک امر عمومی به شیوه یکسان توسط دو مرجع اداری متفاوت امکان‌پذیر نیست.^۱ بنابراین می‌توان گفت صلاحیت عبارت است از: تصدی انحصاری امر عمومی که به واسطه معیار موضوعی، زمانی یا جغرافیایی تضمین می‌شود. به این معنا که حدود عمل هر مأمور بر اساس حوزه جغرافیایی، بازه زمانی مأموریت یا موضوع مأموریت از حوزه عمل مأمور دیگر تفکیک می‌گردد.^۲

از سوی دیگر اصل عدم صلاحیت مانع از دخالت اشخاص خصوصی و سایر اشخاص غیر صالح در حیطه اختیارات و مأموریت‌های شخص عمومی می‌گردد. حتی در موارد استثنایی مانند حوادث غیرمترقبه که به مشارکت اشخاص داوطلب در انجام یک مأموریت عمومی نیاز پیدا می‌شود، وضع مذکور اصولاً بنا به تقاضای قانونی مأمور صالح و تحت نظر وی یا در زمان ناتوانی وی صورت می‌پذیرد. ممکن است گفته شود در حقوق مدنی نیز نهاد مالکیت دارای وصف حصری است^۳ اما علاوه بر فرض امکان اشاعه در مالکیت، بدیهی است که تصرف در موضوع مالکیت را نیز می‌توان به نحو همزمان برای چند نفر اصالتاً یا توکیلاً تصور نمود.

۳-۳. صلاحیت اداری، تصدی امتیازین وظایف و اختیارات قانونی

مأموریت تأمین نفع عمومی اصولاً مستلزم برخورداری از امتیاز ویژه اقتداری است، بدون برخورداری از امتیاز اقتداری، اداره نمی‌تواند در مواقع مواجهه با موانع نفع خصوصی بصورت عادی و با اتکای روش‌ها و ابزارهای حقوق خصوصی به انجام وظایف خود اقدام

۱ اصل ۱۳۴ قانون اساسی که رئیس‌جمهور را مسئول جلوگیری از «تداخل در وظایف قانونی» می‌داند ناظر بر همین معناست: «... در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است...».

2. René Chapus, *Droit administratif général*, t1, 15e édition (Paris: Montchrestien, 2000) p. 1026.

۳. سید مصطفی محقق داماد، قواعد فقه، بخش مدنی ۲، چاپ اول (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۴) ص ۱۰۷.

کرده و به نتیجه برسد. مفهومی که برآمده از اصل تقدم نفع عمومی بر نفع خصوصی است. حق اتخاذ تصمیمات یکجانبه و تحمیل قهری آن بر اشخاص خصوصی^۱، امتیازات اداره در قراردادهای اداری و حق تملکات اجباری املاک خصوصی مهم‌ترین تجلیات امتیاز عمل اداری است. اهمیت وجودی امتیازات مذکور در حدی است که می‌توان گفت عمل اداری اصولاً عمل اقتداری است. در هر حال می‌توان گفت صلاحیت اداری، مجموعه اختیارات و وظایفی است که مجهز و متکی به امتیاز اقتدار است به نحوی که تصمیم اداره را در مأموریت خود، مقدم بر اراده اشخاص خصوصی و حتی سایر ادارات در حوزه غیر مأموریتی‌شان قرار می‌دهد.

۴. انواع دسته‌بندی‌های صلاحیت اداری

پیچیدگی و تنوع کارکردهای اداری، این امکان و ضرورت را فراهم می‌سازد تا به تمیز و تفکیک انواع صلاحیت‌های اداری توجه شود اما نکته جالب آن است که در ادبیات رایج حقوق اداری؛ عمده توجهات و مباحث، معطوف به تفکیک سنتی صلاحیت تکلیفی- صلاحیت اختیاری گردیده است. با این همه می‌توان حداقل دو دسته‌بندی دیگر را نشان داد که خالی از فواید عملی نیز نیستند.

۴-۱. صلاحیت اختیاری- صلاحیت تکلیفی

رایج‌ترین و آشناترین تقسیم‌بندی صلاحیت اداری، دوگانه تکلیفی و اختیاری است. صلاحیت تکلیفی در کوتاه‌ترین تعریف، صلاحیتی است که در آن؛ یک گزینه بیشتر در اختیار مأمور اداری نیست و در مقابل، صلاحیت تکلیفی صلاحیتی است که بیش از یک گزینه برای تصمیم و اقدام در اختیار مأمور اداری است.^۲ صلاحیت اختیاری در واقع، حق خودسری اداره نیست بلکه حق انتخاب اداره بین دو یا چند گزینه قانونی است. گفته می‌شود اداره، یک ربوت برنامه‌ریزی شده نیست و اصل

1. Jean Waline, *Droit administratif*, 22e édition (Paris: Dalloz, 2008) p. 25.

2. Eisenmann, Charles, *Cours de droit administratif*, t2, 1e édition (Paris: L.G.D.J, 1982) p 292.

۳. برای تفصیل بیشتر نک: علی مشهدی، صلاحیت تخییری، چاپ اول، (معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی؛ تهران: معاونت حقوقی رییس جمهور، ۱۳۹۱)، ص ۳۱.

قانونیت به تنهایی کفایت نمی‌کند. آزادی عمل اداره، چنین اختیاری را اقتضا می‌کند و قاضی اداری بر این حق اداره در جهت حفظ آن نظارت دارد در حدی که اگر اداره به خطا، خود را ملزم به یک گزینه واحد دانسته و از حق صلاحیدی خود استفاده نکند خطای حکمی شکل می‌گیرد.^۱

البته ورای چنین معیار کمی، در واقع یک معیار کیفی قرار گرفته است به این معنا که هر اندازه عنصر مصلحت و صلاحدید در کارکرد و مأموریت یک مرجع یا مقام، پررنگ‌تر و فعال‌تر باشد به همان نسبت گزینه‌ها و دامنه صلاحیت‌های اختیاری وی بیشتر و معنادارتر است. می‌توان گفت هرچه در نظم سلسله‌مراتب مقامات اداری به رأس هرم نزدیک‌تر می‌شویم دامنه صلاحیت اختیاری فزونی می‌یابد و به عکس. صلاحیت اختیاری مأمور اداری، تجلی و برآورنده عنصر عقلانیت و کارآمدی اداره است در مقابل صلاحیت تکلیفی که انعکاس قانونیت و پایبندی اداره به اصول حقوقی است.^۲ همچنین صلاحیت اختیاری را محمل مهمی برای تحقق عدالت موردی و انصاف در اعمال اداری دانسته‌اند.^۳ به تاسی از استاد فقید حقوق اداری، موریس هوریو^۴ این نکته را نیز باید افزود که شاید هیچ کارکرد اداری را نتوان یافت که مطلقاً تکلیفی یا اختیاری باشد.^۵ در هر صلاحیت تکلیفی، به هر حال درصدی از میدان مانور و گزینش‌گری هرچند نه بطور رسمی و در عمل وجود دارد. به همان اندازه که تعابیر اسناد قانونی و اجرایی ناظر بر شرح وظایف، ظرفیت و انعطاف‌پذیری در مقابل تفاسیر مختلف را دارد و موقعیت‌ها و مصادیق عملی متنوع و سیال می‌تواند ظهور یابد به همان نسبت عرصه صلاحیت اختیاری برای مأمور در هر سطحی که باشد بیشتر گشوده می‌شود، عرصه‌ای که هیچ‌گاه صفر نیست. از طرف دیگر، صلاحیت اختیاری نیز درصدی از صلاحیت تکلیفی را در خود دارد به این معنا که مأمور اداری به هر حال مکلف به تأمین هدف مقنن و تحقق روح قانون است. در برخی منابع پنداشته شده که صرفاً در صلاحیت اختیاری است که اداره دارای حق تفسیر و ارزیابی

1. Chapus, op. cit. at 1056.

۲. واعظی، همان، ص ۲۷۷.

۳. رضا فنازاد، صلاحیت اختیاری در بستر حقوق عمومی مدرن، چاپ اول (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۴) ص ۷۵.

4. Hauriou, M.

5. Philippe, Xavier, *Droit administratif général*, 2e édition (Aix-en-Provence: Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1996) p 318.

می‌باشد^۱ اما می‌توان گفت اصولاً صلاحیت اداری بدون حق ارزیابی و قدرت تشخیصی اداره قابل تصور نیست چرا که ماهیت عمل اداره اقتضا می‌کند برای پیشبرد امور، خود ناچار به یک قضاوت اولیه بر حسب ظاهر باشد بطور مثال متقاضی پروانه ساخت باید بر اساس ظواهر توسط اداره، مالک شناخته شود یا زمانی که اداره باید بدو^۲ در مورد اصل تابعیت متقاضی حقوق شهروندی، دست به ارزیابی موقعیت حقوقی متقاضی بزند. اهمیت صلاحیت مذکور در حدی است که بطور مثال در انگلستان، حق تفسیر اداره را مقدم بر تفسیر قضایی می‌دانند.^۳

۲-۴. صلاحیت اختیاری (تأسیسی) - صلاحیت تشخیصی (اعلامی)

نکته قابل ذکر در خصوص صلاحیت تشخیصی، بررسی نسبت آن با صلاحیت اختیاری اداره است. بین این دو نوع صلاحیت، مرز ظریفی وجود دارد. صلاحیت تشخیصی ناظر بر تشخیص موضوع است و قرابت‌هایی با کارکرد قضایی دارد به این معنا که مرجع مربوط بررسی می‌کند آیا موضوع بررسی، مصداق منطبق بر حکم مقنن است یا خیر؟^۴ بطور مثال کارکرد هیأت مصاحبه علمی داوطلبان دکتری یا استخدامی، آن است که اشخاص دارای قابلیت‌های علمی و اخلاقی مورد نظر مقنن را تشخیص دهند؛ به تعبیر دیگر، صلاحیت تشخیصی اصولاً ماهیت اعلامی دارد و به همین دلیل به کارکرد شبه‌قضایی تا حدودی نزدیک می‌شود. همچنین به منظور جلوگیری حداکثری از خطا و برخورد‌های شخصی، صلاحیت تشخیصی معمولاً به شورایی از افراد صاحب‌نظر واگذار می‌گردد. شورای مزبور اصولاً ویژه و متمرکز بر همین نوع صلاحیت تشکیل می‌شود و دارای کارکردهای دیگر نیست به نحوی که می‌توان گفت صلاحیت موصوف، دلیل وجودی مرجع مذکور است.

۱. مشهدی، همان، ص ۳۲.

2. Chapus, op. cit. at 1092.

۳. اسدالله یآوری، اصول و معیارهای تفسیر قضایی در حقوق عمومی، چاپ اول (تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۶) ص ۱۴۹.

۴. عادل شیبانی، غلامرضا مولاییگی، «درآمدی بر مفهوم صلاحیت تشخیصی و بایسته‌های نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت تشخیصی مراجع اختصاصی اداری»، فصلنامه حقوق اداری، سال هشتم، شماره ۲۶، (۱۴۰۰)، ص ۱۱۷.

در مقابل، صلاحیت اختیاری بیشتر در زمان اتخاذ تصمیم ابتکاری مأمور اداری و در مقام ایجاد حق یا تکلیف یا یک وضعیت حقوقی جدید موضوعیت می‌یابد. به تعبیر دیگر، صلاحیت اختیاری اصولاً جنبه تأسیسی دارد و از همین روی می‌توان گفت امکانی کاملاً اداری است. همچنین دارنده صلاحیت اختیاری، می‌تواند مأموری منفرد یا شورایی متشکل از افراد باشد. علاوه بر اینکه گستره کارکردهای مأمور دارنده صلاحیت اختیاری، محدود به یک یا چند مورد نبوده و در جهت انجام مأموریت‌های چندگانه خود ممکن است در برخی موارد دارای صلاحیت تکلیفی و در موارد دیگر دارای صلاحیت اختیاری باشد.

تفکیک این دو نوع صلاحیت خالی از نتایج عملی نیست. صلاحیت تشخیصی را همان‌گونه که گفته شد اصولاً بیشتر با معیار قانونمندی شکلی می‌توان ارزیابی نمود. در خصوص ماهیت، زمانی که خطای فاحش و آشکاری صورت گرفته باشد امکان ورود قاضی اداری وجود دارد. اما در کنترل صلاحیت اختیاری؛ معیارهایی چون اصل تناسب، معقولیت^۱، سوء استفاده از اختیار و انتظارات مشروع در اختیار قاضی است.^۲ به تعبیر دیگر، علاوه بر اشکالات شکلی که ممکن است مورد استناد قرار گیرد، در حوزه محتوا بجای معیار قانونمندی، با مفهوم «حسن سلیقه» یا «تصمیم خوب» مواجهیم که بسیار سیال و اختلافی است، مگر آنکه کیفیت تصمیم به اندازه‌ای بد باشد که خطای آشکار و یا سوء استفاده تصمیم‌گیرنده را از اختیار خود برملا سازد. در حقوق ایران، ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نشانگر نگاه ویژه مقنن به صلاحیت تشخیصی است.^۳

۱. محمدحسین زارعی و خدیجه شجاعیان، «اصل غیر عقلایی بودن در حقوق اداری و انعکاس آن در آرای دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۵، (۱۳۹۳)، ص ۱۰۵.

۲. فنازاد، همان، ص ۱۱۱.

۳. ماده ۶۴ - در مواردی که به موجب قانون یا مصوبه‌ای لازم الاجرا، تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده کمیسیون یا هیأت‌هایی واگذار شده باشد، شعب دیوان فقط از جهت رعایت ضوابط قانونی و تطبیق موضوع و فرآیند بررسی آن بر اساس قانون یا مصوبه رسیدگی می‌کنند و در صورت شکایت شاکی از حیث تشخیص موضوع، شعبه رسیدگی کننده موظف است حسب مورد پس از ارجاع پرونده به هیأت کارشناسی تخصصی ذربط که توسط شعبه تعیین می‌گردد با کسب نظر آنان، مبادرت به انشاء رأی نماید.

با این حال در منابع دکترينال مربوط به حقوق اداری، چنین تفکیکی صورت نپذیرفته و هر دو نوع مذکور، یکجا و تحت عنوان صلاحیت اختیاری مورد بحث قرار گرفته است.^۱

۳-۴. صلاحیت عام - صلاحیت خاص (ذاتی)

صلاحیت اداری به معنای خاص کلمه همان صلاحیت خاص یا ذاتی است. صلاحیت اداره را در اعمال حقوقی که صورت می‌دهد به لحاظ ماهیت کارکرد و اهدافش می‌توان به دو نوع اصلی تقسیم نمود: صلاحیت عام و صلاحیت خاص یا ذاتی اداره.

منظور از صلاحیت عام، مجموع اختیاراتی است که اداره، همانند هر شخصیت حقوقی دیگر داراست. اداره بعنوان یک نهاد حقوقی، دارای شخصیت حقوقی تلقی شده و باید از اختیاراتی برخوردار باشد که هر شخص حقوقی برای انجام امورش نیاز دارد. صلاحیت‌هایی مانند انعقاد انواع قرارداد و حق تملک برای رفع حوایج اختصاصی از این جمله‌اند. بدیهی است قرارداد برای تأمین خدمات عمومی یا تملک قهری جهت انجام طرح‌های عمومی در این نوع صلاحیت جایی ندارند و لازمه وجودی اداره بعنوان شخص حقوقی محسوب نمی‌شوند.

منظور از صلاحیت خاص و ذاتی اداره، مجموع اختیاراتی است که اداره بعنوان مأمور به اعمال عمومی داراست. این نوع اختیارات را نه تنها اشخاص حقوق خصوصی دارا نیستند بلکه در بسیاری موارد، خاص و انحصاری یک شخص عمومی معین است و از همین روی می‌توان آنها را مصداق صلاحیت ذاتی اداره نیز نامید. بطور مثال حراست از استانداردهای ساختمان‌های شهری بر عهده شهرداری است و در این راستا می‌تواند در صورت لزوم و وجود شرایط قانونی، اقدام به تخریب هم بنماید. این نوع صلاحیت‌ها ناظر بر مأموریت‌های ویژه اداره و حتی دلیل وجودی آن است به تعبیر دیگر اصولاً هر اداره‌ای برای تحقق دسته‌ای از این نوع صلاحیت‌ها و مأموریت‌ها پدید آمده است و باید دارای اختیارات متناسب با آن هم باشد.

۱. نک: سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده، «نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری»، در: گفتارهایی در دیوان عدالت اداری؛ مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی تا پایان سال ۱۳۹۳، چاپ اول (تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۴) ص ۱۰۵.

با ملاحظه چنین معیار و امکان تمایزی می‌توان این نتیجه‌گیری را داشت که موضوع نظارت قاضی اداری، اصولاً اعمال ناشی از صلاحیت خاص یا ذاتی اداره است. با این حال باید توجه داشت دو گونه اعمال مرتبط با صلاحیت ذاتی اداره یعنی اعمال مقدماتی و اعمال (مادی) اجرایی مربوط به یک تصمیم اداری، قابل تفکیک و واگذاری به بخش خصوصی است. بعنوان مثال در خصوص اعمال مقدماتی، دفاتر پیشخوان شهرداری بعنوان اشخاص خصوصی، اعمال مقدماتی صدور مجوزهای ساخت و ساز را انجام می‌دهند. همچنین در خصوص اعمال اجرایی، عملیات عمرانی و اجرایی طرح‌های مصوب دولتی از طریق قراردادهای پیمانکاری به اشخاص خصوصی واگذار می‌گردد. در چنین مواردی چنانچه خطایی صورت بگیرد صرفاً از اعمالی که متأثر از تصمیم اداره باشد می‌توان در نزد قاضی اداری شکایت برد. بنابراین چنانچه پیمانکار خصوصی در حین عملیات عمرانی عمومی، مرتکب بی‌احتیاطی فنی و باعث ایراد زیان به غیر شود موضوع ابتدا به ساکن، غیراداری تلقی شده و در صلاحیت قاضی عمومی قرار می‌گیرد مگر آن‌که بتوان سهل‌انگاری اداره در کارکرد نظارتی بر پروژه و نقش آن را در بروز زیان اثبات نمود.^۱

۵. اصل عدم صلاحیت

در مقابل ویژگی‌هایی که برای صلاحیت اداری بیان شد ملاحظه گردید که در واقع هر سه ویژگی، ریشه در کارآمدی داشته و در جهت تأمین اداره کارآمد و پاسخگو هستند. قیود و مفاهیمی هم در حقوق اداری به منظور حراست از حقوق شهروندی و حقوق خصوصی در برابر ابزارهای قدرت و برتری اداری پرورده شده است.

۵-۱. مفهوم و مبنا

بطور خاص دو ویژگی صلاحیت بعنوان تصدی امر غیر و نیز بهره‌مندی آن از امتیاز اقتداری که باعث نابرابری اداره نسبت به اشخاص خصوصی می‌شود به خودی خود می‌تواند توجیه‌گر اصل عدم صلاحیت اداره در امور عمومی باشد. اما چنانچه با منطق و ادبیات حقوق خصوصی نیز در مقام تحلیل برآیم می‌توان گفت از سویی تصدی امر غیر در برابر قاعده

۱. واعظی، همان، ص ۲۶۵.

تسلیط^۱ و اصل عدم ولایت قرار می‌گیرد و می‌توان به اعتبار قواعد مذکور، انعکاس اصل عدم ولایت در حقوق اداری را با تعبیر «اصل عدم صلاحیت» بیان نمود و از سوی دیگر ید امانی اداره نسبت به اموال عمومی، اقتضا می‌کند که امین^۲ (اداره) جز در حدود جواز اصیل (مردم) که همانا قانون باشد عمل نکند. در منطق حقوق عمومی نیز از لوازم حاکمیت قانون و اصل قانونمندی در اداره، آن است که اداره مأمور به اجرای قانون در حدود جواز قانونی است.^۳ به تعبیر دیگر یکی از وجوه اساسی قانونمندی، در اصل عدم صلاحیت متجلی است.^۴ اصل عدم صلاحیت را می‌توان در دو سطح موضوع و تشریفات مورد توجه قرار داد به این معنا که از طرفی اداره در مقام انجام مأموریت یا موضوعی نمی‌تواند برآید مگر آن که قانون آن را پیش‌بینی نموده باشد و از طرف دیگر نحوه اقدام و تشریفات وصول به هدف و تحقق مأموریت نیز باید به موجب قانون تعیین شده باشد. بنابراین پیش‌بینی موضوع و هدف مأموریت اداره توسط قانون بدون تعیین نحوه اقدام، جواز عمل به اداره نمی‌دهد مگر آنکه قانون، شیوه اقدام را به صلاحدید اداره واگذار نموده باشد.

در نتیجه می‌توان گفت گستره اصل عدم صلاحیت را در صلاحیت تکلیفی نباید با حوزه صلاحیت اختیاری یکسان پنداشت و بنظر می‌رسد کارکرد و اثر اصل مذکور در حوزه صلاحیت اختیاری کم‌رنگ‌تر باشد. کارکرد اصل را در حوزه‌های مختلف قرارداد اداری، تصمیمات یکجانبه و نیز تنظیمات امور داخلی سازمان باید بطور جداگانه مورد مطالعه قرار داد.

۲-۵. ساحت اصل عدم صلاحیت

اصل عدم صلاحیت را نمی‌توان بطور مطلق در همه سطح و ساحت‌ها لحاظ کرد. در مقوله تصدی امور عمومی، مسئولیت عام متوجه قوه مجریه است و اصولاً نمی‌توان هیچ امر

۱. مصطفی محقق داماد، قواعد فقه، بخش مدنی، مالکیت، مسئولیت (تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۳۹۰) ص ۲۲۶.

۲. ماده ۶۱۲ قانون مدنی: «امین باید مال ودیعه را به طوری که مالک مقرر نموده حفظ کند...». همچنین به موجب ماده ۶۶۷ قانون مدنی «وکیل باید در تصرفات و اقدامات خود، مصلحت موکل را رعایت نماید و از آنچه موکل بالصراحه به او اختیار داده... تجاوز نکند».

۳. مهدی هداوند و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، چاپ اول (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹) ص ۱۱۱.

۴. عطریان، فرامرزی، اداره خوب، چاپ اول (تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۶) ص ۱۳۰.

عمومی را بلا تصدی تصور نمود. بنابراین در صورت عدم منع قانونی، قوه مجریه بطور عام و در سطح کلان دارای مسئولیت و صلاحیت اداره امور عمومی است. در ایران اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصول شصتم، یکصد و بیست و سوم، یکصد و سی و چهارم و یکصد و سی و هشتم که اجرای قانون و انجام وظایف اداری را برای ارکان قوه مجریه پیش بینی نموده است ناظر بر همین معناست. با این حال در این خصوص نیز بین دو حوزه نظم عمومی و خدمات عمومی باید قائل به تفکیک شد. در خدمات عمومی، ماهیت امور به نحوی است که در مسائل موردی، اداره باید در حدود پیش‌بینی مقنن حرکت نماید و بنابراین، اصل عدم صلاحیت بطور کامل در این حوزه جاری است.

اما در حوزه نظم عمومی؛ سیالیت و فوریت مسأله و مصادیق نظم عمومی و مسئولیت عام مقامات انتظامی^۱ در حفظ و استمرار نظم عمومی، ضرورت برخی اقدامات موردی و ابتکاری اداره را در بر دارد و بنابراین در شرایط ضرورت نظم عمومی نمی‌توان اداره را به استناد اصل عدم صلاحیت متوقف نمود. چنین امکانی البته مشروط به دو الزام است: اول آنکه اقدام اداره با رعایت تشریفات قانونی صورت پذیرد و دوم آنکه منجر به نقض قوانین موجود نگردد. در هر صورت نظارت قضایی بر اعمال مأموران اداری مهم‌ترین تضمین اصل قانونمندی و احترام به حقوق و آزادی‌هاست. ماهیت قواعد مذکور چنانکه در جای دیگر بیان شده است در حوزه وضع آیین‌نامه، معکوس به نظر می‌رسد به این معنا که در حوزه آیین‌نامه انتظامی، اصل بر عدم صلاحیت مقامات اجرایی است اما در حوزه آیین‌نامه خدماتی، آزادی عمل بیشتری برای مقامات مسئول خدمات مربوطه وجود دارد.^۲

۶. صلاحیت در حوزه‌های مهم حقوق اداری

قواعد حاکم بر صلاحیت اداره به تناسب حوزه‌های عمل مأمور اداری می‌تواند شاهد تفاوت‌هایی باشد.

۱. به موجب ماده ۲ مصوبه شورای عالی اداری سال ۱۳۷۷ با عنوان «شرح وظایف استانداران و فرمانداران»، استانداران در قلمرو مأموریت خویش به عنوان نماینده عالی دولت، مسئول تامین نظم و امنیت محل مأموریت خویش هستند.

۲. سیدمجتبی واعظی، «مطالعه تطبیقی صلاحیت وضع آیین‌نامه با تأکید بر نظام‌های حقوقی ایران و فرانسه»، نامه مفید، شماره ۷۹، (۱۳۸۹)، ص ۱۳۹.

۱-۶. صلاحیت در قرارداد

آزادی قراردادی در حوزه قراردادهای اداری، محدودیت‌های اساسی دارد. اگر آزادی قراردادی را در حقوق مدنی به سه جهت آزادی شخصی (انتخاب طرف قرارداد)، آزادی موضوعی (انتخاب موضوع قرارداد) و آزادی تشریفاتی (رضایی بودن عقود) تقسیم کنیم، ملاحظه می‌شود که در این خصوص اداره حق دارد راجع به چه موضوعی به عقد قرارداد بپردازد. بطور خاص با مسأله صلاحیت یا به تعبیری اصل عدم صلاحیت مواجهیم؛ اداره نمی‌تواند در خصوص هر موضوعی وارد قرارداد شود مگر قانون چنین جوازی را پیش‌بینی نموده باشد. خرید و فروش کالا و خدمات یا هر نوع قرارداد دیگری مشمول چنین حکمی است. حق انعقاد و تعیین موضوع قرارداد، ذیل مباحث مربوط به صلاحیت ذاتی و صلاحیت عام اداره توجیه می‌یابد لکن ملاحظات مالی و اختیارات ویژه اداره در قرارداد اداری اقتضا می‌کند که بطور موردی در هر قرارداد چنین مجوزی وجود داشته باشد. علاوه بر این، مأموری که بعنوان نماینده اداره و از جانب اداره قرارداد را امضا می‌کند و بدین صورت اداره را در یک رابطه قراردادی متعهد می‌سازد باید به لحاظ سازمانی دارای چنین صلاحیتی باشد. احکام چنین وضعی در حقوق تجارت با قانون محاسبات عمومی ایران متفاوت بنظر می‌رسد. به موجب مواد ۱۱۸ و ۱۳۵ قانون تجارت، امضای مدیران شرکت سهامی در مقابل اشخاص ثالث، تعهدآور برای شرکت است و نمی‌توان در برابر آنان به مقررات داخلی شرکت استناد جست. لکن به موجب ماده ۹۲ قانون محاسبات عمومی^۱، به استناد عدم صلاحیت مأمور اداره در انعقاد قرارداد، می‌توان معامله را غیر الزام‌آور برای اداره تلقی نمود مگر در موارد خاصی که نقض حقوق مکتسبه اشخاص ثالث مطرح باشد. در خصوص اختیارات اداره در اجرای قرارداد نیز می‌توان از باب نمونه به مواد ۴۶ و ۴۸

۱. ماده ۹۲ - در مواردی که بر اثر تعهد زائد بر اعتبار یا عدم رعایت مقررات این قانون خدمتی انجام شود یا مالی به تصرف دولت درآید، دستگاه اجرایی ذیربط مکلف به رد معامله مربوط می‌باشد و در صورتی که رد عین آن میسر نبوده و یا فروشنده از قبول امتناع داشته باشد و همچنین در مورد خدمات انجام شده مکلف به قبول و وجه مورد معامله در حدود اعتبارات موجود یا اعتبارات سال بعد دستگاه اجرایی مربوط قابل پرداخت است و اقدامات فوق مانع تعقیب قانونی متخلف نخواهد بود.

نموده و بیانگر دو مصداق بزرگ از صلاحیت‌های اختیاری اداره جهت حفظ منافع عمومی است.^۱

۲-۶. صلاحیت اتخاذ اعمال یکجانبه

برتری اداره بیش از هر چیز در یکجانبه‌گی اعمالش شناخته می‌شود. از همین روی گفته می‌شود مهم‌ترین منبع تعهدات در حقوق اداری، ایقاع است. عمل یکجانبه بویژه در تصمیم عام‌الشمول، مهم‌ترین عرصه و تجلی صلاحیت اختیاری اداره نیز هست. خلوص صلاحیت ذاتی و اختیاری اداره را باید در تصمیم عام‌الشمول بویژه در آیین‌نامه مستقل یافت که اصولاً در حوزه غیر انحصاری مقنن قرار می‌گیرد. وجه دیگر صلاحیت اختیاری اداره را می‌توان در لغو و تغییر تصمیم اداره جست به شرط آنکه در تعارض با حقوق مکسبه شهروندان قرار نگیرد.

اداره برای اجرای تصمیمات خود دارای دو امتیاز است: امتیاز تقدم قضایی^۲ و امتیاز حق اجرای قهری تصمیم.^۳

برای تبیین بیشتر این دو امتیاز در ابتدا باید گفت وقتی که یک شخص خصوصی، مدعی حقی در برابر شخص دیگری است و طرف مقابل چنین حقی را قبول نداشته و حاضر به ایفای آن نباشد. مدعی چاره‌ای جز مراجعه به قاضی ندارد. این ضرورت هم شامل تنفیذ و شناخت قضایی حق می‌شود و هم حق اجرای آن که مبتنی بر حکم صادره از مراجع قضایی بوده و به ذیحق اجازه بهره‌گیری از اجبار قوای عمومی را برای احقاق حق خود می‌دهد. به تعبیر دیگر هیچ کس نمی‌تواند رأساً استیفای حق و اقامه عدالت کند. با این حال اداره را باید از این اصل کلی در حوزه وظایفش استثنا نمود: اداره به واسطه دو امتیاز نامبرده، از اصل کلی مذکور فاصله می‌گیرد:

امتیاز تقدم قضایی اداره، ناشی از صلاحیت اداره در اتخاذ تصمیمات قابل اجرا (لازم الاجرا) است. بدین معنا که اداره برای تحقق حقوق خود بی‌نیاز از توسل ابتدایی به قاضی است. چنانچه شخص خصوصی به ادعای اداره اعتراض دارد خود وی باید به دادگاه

1. Gaudemet, Yves, Traité de droit administratif, t1, 16e édition (Paris: L.G.D.J, 2001) pp 702-704.

2. Privilège du préalable.

3. Privilège de l'exécution d'office.

مراجعه کند، بعبارت دیگر امتیاز تقدم قضایی اداره باعث می شود که همواره طرف مقابل در موقعیت دشوار «مدعی» قرار گیرد. به همین دلیل از نظر شورای دولتی فرانسه، دعاوی اداره در مورد حقوقی که خود اداره می تواند رأساً آنها را تحصیل کند در نزد دادگاه مسموع نیست.^۱ همچنین شورای دولتی فرانسه امتیاز تقدم قضایی اداره را هنجار بنیادین حقوق عمومی دانسته است.^۲

اهمیت صلاحیت هنجارگذاری قوه مجریه زمانی بیشتر به چشم می آید که یک حوزه محرومه حتی در مقابل مقنن نیز برای آن ترسیم گردد. در ایران شورای نگهبان، مواردی از مصوبات مقنن را به دلیل ورود مقنن به حوزه «عمل اجرایی» دولت رد کرده است.^۴ صرفنظر از برخی نقدها که به جزییات نظرات مزبور می توان داشت، بعنوان یکی از مصادیق مهم حوزه محرومه دولت، باید از سازماندهی و مدیریت داخلی قوه مجریه و حل اختلاف مذکور در اصل ۱۳۴ قانون اساسی نام برد.

۳-۶. صلاحیت و امور داخلی سازمان

مسئولیت رئیس سازمان و بطور کلی مقام مسئول اداری در حفظ انسجام، کارآمدی و پاسخگویی اداره، مستلزم صلاحیت و اختیارات تکلیفی و اختیاری ویژه‌ای است. نظارت سلسله‌مراتبی و اختیارات ویژه‌ای که مقام مافوق مسئول در این خصوص اعمال می کند؛ عبارت است از حق ارشاد، حق قائم مقامی، حق الغاء تصمیم و حق مواخذه مادون^۵ همگی معرف نهایت صلاحیت مدیر اداری در تدبیر و تنظیم امور داخلی سازمان خود است. همچنین حق صدور بخشنامه در جهت تنظیم امور داخلی سازمان یا تأمین اجرای قانون در سازمان است که به نحو غیرمستقیم بر حقوق شهروندان و ارباب رجوع هم می تواند تأثیر گذار باشد

1. (C.E., 30 mai 1913, préfet de l'Eure).

2. (C.E., 2 juillet 1982, Huglo et a., Rec Lebon, p. 257).

۳. سیدمجتبی واعظی، «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره اول، شماره اول، (۱۳۸۸)، ص ۱۲۵.

۴. نک: سیدمجتبی واعظی، «گستره مفهومی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، در مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۲) صص ۴۵-۶۶

5. Stassinopoulos, Michel, *Traite' des actes administratifs*, 1e édition (Paris: Athenes, 1954) P. 104.

اما در این میان دو مورد شاخص، ماهیت صلاحیت مدیر اداری را با مدیر حوزه خصوصی متمایز می‌گرداند که عبارت است از: اول، حق مجازات مادون بدون لزوم مراجعه به مراجع خارج از سازمان که در ایران بموجب قانون رسیدگی به تخلفات اداری برای مقامات اداری و هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری پیش‌بینی شده است حال آن که می‌دانیم در بخش خصوصی، اعمال چنین اختیاری توسط کارفرما اصولاً از طریق مراجعه به مراجع حل اختلاف مستقر در اداره کار امکان‌پذیر است. دوم، حق امر (ظاهراً) مغایر با دستور قانون در صورت صلاحدید آمر قانونی است^۱ که مورد مذکور در حوزه خصوصی اصولاً قابل تصور نیست. هر دو مورد البته مبین عنصر اقتدار درون‌سازمانی اداره امور عمومی است.^۲

۴-۶. نظم عمومی و خدمات عمومی

در خصوص تفاوت‌های آیین‌نامه‌گذاری در دو حوزه نظم عمومی و خدمات عمومی، توضیحات لازم بیان شد در غیر این حالت و در عرصه تصمیمات موردی، با توجه به آنکه خدمات عمومی، تعیین مصداقی و موردی آن به مقنن واگذار شده است و از سوی دیگر ماهیت خدمات عمومی مبتنی بر تقاضای شهروندان است، عرصه صلاحیت اداره اصولاً محدود و عمدتاً تکلیفی است و در چارچوب قراردادهای خرید و فروش خدمات سامان می‌پذیرد و بنابراین حتی می‌توان گفت عنصر اقتدار در این عرصه کم‌رنگ است.

در حوزه نظم عمومی، سیالیت و کثرت نامحدود مصادیق نظم عمومی مانع از امکان تحدید آن به فهرست اعلامی مقنن می‌شود^۳ و بنابراین، ماهیت آن باعث می‌شود که در زمان ضرورت بنا به تشخیص اداره، مصداق و چهره جدیدی از نظم عمومی در بستر جامعه

۱. ماده ۹۶ - کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند، اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند مکلفند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستوردهنده می‌باشد.

۲. پی‌یر لالومی‌یر دومیشل آندره، حقوق عمومی، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، در کتاب گفتارهایی در حقوق عمومی، چاپ اول (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۵) ص ۴۹.

۳. محمد جلالی، میثا کامیاب، پلیس اداری، چاپ اول (تهران: انتشارات مجد، ۱۴۰۰) ص ۷۰.

رخ بنماید. از سوی دیگر مقوله نظم عمومی، اصولاً تقاضامحور نبوده و کمتر در قالب رابطه قراردادی می‌گنجد. تشخیص مصداق و زمان و نحوه برخورد اصولاً به اداره واگذار شده و از همین روی عنصر اقتداری عمل چشمگیرتر، و به تبع آن گستره صلاحیت اختیاری به مراتب وسیع‌تر از عرصه خدمات عمومی است.

۷. نوع صلاحیت و آثار آن

۷-۱. گستره کنترل قضایی

می‌دانیم که در صلاحیت تکلیفی؛ اداره، گزینه‌ای جز عمل بر اساس قانون ندارد و چه با فرض «لزوم انطباق» یا با فرض کفایت «عدم مغایرت»، مفهوم و اصل قانونمندی به معنای سنتی و معمول آن به راحتی توسط قاضی اداری قابل بکارگیری و اعمال است. اما در صلاحیت اختیاری با عنایت به اینکه اداره، برخوردار از گزینه‌های متعدد است و انتخاب یکی از گزینه‌ها مبتنی بر «خوب» یا «بجا بودن» صورت می‌پذیرد، شکایت از عمل و انتخاب اداره در نگاه اول، مبتنی بر مفهوم قانونمندی نیست و در واقع موضوع اعتراض، «سلیقه» و «انتخاب» مأمور اداری است. در چنین فرضی قاضی نمی‌تواند به استناد مفهوم سنتی اصل قانونمندی اقدام به کنترل اداره نماید مگر آنکه برای تشخیص حسن انتخاب مأمور اداری بجای وی بنشیند؛ وضعی که به استناد اصل تفکیک قوا و جدایی صلاحیت اداری از صلاحیت قضایی برای قاضی منع گردیده است. تنها صورتی که قاضی مجاز به دخالت است به استناد اصل تناسب و در صورت احراز نابجا و غیر متناسب بودن تصمیم اداره است، وضعی که جز در حالت خطای فاحش با سوء استفاده آشکار مأمور اداری قابل تصور نیست.^۱

۷-۲. رژیم مسئولیت مدنی

اصولاً و در نگاه اول می‌توان گفت نوع صلاحیت در تعیین رژیم مسئولیت مدنی تأثیری ندارد اما در بررسی دقیق‌تر، چنانچه عنصر تقصیر را در تحقق مسئولیت مدنی ضروری بیانگاریم، به تبع مباحث مطرح در اصل قانونمندی، احراز عنصر تقصیر و حکم به مسئولیت

1. Delvolvé, Pierre, *Existe-t-il un controle de l'opportunité?*, In "Conseil constitutionnel et conseil d'Etat", 1e édition (Paris: L.G.D.J, 1988) p. 269.

مدنی اداره در صلاحیت تشخیصی و اختیاری به راحتی امکان پذیر نیست.^۱ همچنین باید گفت در حوزه صلاحیت عام، مسئولیت مدنی اداره تابع قواعد عام است حال آنکه در حوزه صلاحیت خاص یا ذاتی اداره، قواعد ویژه حقوق عمومی حکمفرماست. با معیارهای دیگر نیز تفاوت در قواعد مسئولیت مدنی قابل ملاحظه است، مشهورترین این تمایزات در حوزه نظم عمومی و فعالیت‌های پلیس است که تقصیر از نوع سنگین را در عملیات‌های صحنه لازم دانسته‌اند.^۲

۳-۷. اصل قانونمندی و صلاحیت

قانونمندی در دو وجه درونی (ماهوی) و بیرونی (شکلی) مطرح می‌گردد.^۳ در وجه ماهوی، مسأله اصلی آن است که حکم مندرج در تصمیم اداری، مغایرت با حکم ناشی از مصوبه مقنن نداشته باشد. در وجه بیرونی یا شکلی، مسأله رعایت قالب‌ها و تشریفات مقرر قانونی برای اتخاذ یک تصمیم اداری مطرح است. مسأله صلاحیت دارای وجهی بینابینی است: از طرفی ورود مأموران اداری در حیطه انحصاری صلاحیت مقنن، مستلزم بررسی محتوا و ماهیت تصمیم اداری برای فهم و امکان بررسی و تطبیق آن با قانون است و آثار سختگیرانه آن در زمان کنترل قاضی اداری که اصولاً منجر به ابطال می‌گردد، آن را در زمره مسائل قانونمندی ماهوی قرار می‌دهد. از طرف دیگر رعایت برخی ابعاد صلاحیت از جنس رعایت تشریفات قانونی بوده و بنابراین، قواعد ناظر بر آن را مشابه قانونمندی شکلی می‌سازد. صلاحیت مأمور را می‌توان به لحاظ موضوعی (ذاتی)، جغرافیایی و سلسله‌مراتبی مورد مطالعه قرار داد. صلاحیت به لحاظ موضوعی همانطور که گفته شد از جنس قانونمندی ماهوی است اما دو مسأله دیگر یعنی صلاحیت جغرافیایی و سلسله‌مراتبی، بیشتر از جنس قانونمندی شکلی یا تشریفاتی است. به دلیل همین چند وجهی بودن بحث صلاحیت است که برخی نویسندگان حقوق اداری آن را بعنوان وجه سوم و مستقل قانونمندی مورد اشاره و بحث قرار داده‌اند.^۴

۱. نک: مشتاق زرگوش، مسئولیت مدنی دولت، جلد اول، چاپ اول (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹) ص ۳۴۰.

2. Chapus, op. cit. at 1033.

۳. محدرضا ویژه، «اصل قانونمندی در اعمال اداری»، مجله آموزه‌های حقوقی، شماره ۳۲، (۱۳۸۸)، ص ۹۷.

4. Ibid. at 1026.

در خصوص صلاحیت به لحاظ سلسله مراتبی، گفتنی است چنانچه مأمور اداری اقدام به اتخاذ تصمیمی نماید که در صلاحیت سازمان متبوع وی است اما در اختیار مقامات مافوق وی (و نه خود وی) است، ایراد سلسله مراتبی صلاحیت قابل طرح است. در چنین حالتی مراجعه به مافوق و جلوگیری از اجرایی شدن تصمیم می تواند موثرترین اهرم کنترلی باشد.

نتیجه گیری

توسعه دانش حقوق اداری همانند سایر شاخه های علمی در کنار آن که از طریق به روزآوری مباحث صورت می پذیرد ارجاع به بنیادها و بازنگری دقیق تر در مفاهیم پایه را نیز به همان اندازه ایجاب می کند. مفهوم صلاحیت را در حوزه قضایی، می توان از مفهوم «اختیارات» بازشناخت و چنین تمایزی در تفسیر اصل ۱۷۳ قانون اساسی به منظور حمایت از ارزش دستوری جایگاه و صلاحیت دادرس اداری بی تردید موثر است. صلاحیت به اعتبار تعلق به حوزه حقوق عمومی و تصدی امور عمومی، واجد دو وصف مهم انحصاری و اقتداری است. علاوه بر این باید سایر دسته بندی های صلاحیت را نیز به رسمیت شناخت که واجد آثار عملی در مقام تشخیص رژیم حقوقی قابل اعمال است. دسته بندی صلاحیت به دو نوع تأسیسی و تشخیصی از سویی و از سوی دیگر به دو نوع صلاحیت عام و خاص و همچنین بازشناسی ویژگی های اصل عدم صلاحیت به لحاظ مبنا و کارکرد نیز نیازمند تعمق بیشتر بوده و ضرورت تفکیک حوزه های عمل اصل مذکور به تناسب اقتضائات متفاوت دو حوزه نظم عمومی و خدمات عمومی را به همراه دارد. ویژگی های حقوق عمومی مفهوم صلاحیت موجب می شود نقش اداره در مقوله های مهم قرارداد اداری، اعمال یکجانبه، تدبیر امور داخلی سازمان و حوزه های نظم و خدمات عمومی بطور متمایز و ویژه جلوه کند که کارکرد قابل قبول آنها بدون شناخت دقیق مفهوم مذکور در بستر الزامات حقوق عمومی امکان پذیر به نظر نمی رسد.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Seyed Mojtaba Vaezi



<https://orcid.org/0000-0001-9248-0643>

منابع

الف - کتاب‌ها

- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، *ترمینولوژی حقوق*، چاپ پنجم (تهران: گنج دانش، ۱۳۷۰).
- جلالی، محمد و میثا کامیاب، *پلیس اداری*، چاپ اول (تهران: انتشارات مجد، ۱۴۰۰).
- دومیشل، آندره، *پی‌یر لالومی‌یر، حقوق عمومی*، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، در کتاب *گفتارهایی در حقوق عمومی*، چاپ اول (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۵).
- زرگوش، مشتاق، *مسئولیت مدنی دولت*، جلد اول، چاپ اول (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹).
- سنجابی، کریم، *حقوق اداری ایران*، چاپ سوم (تهران: بی‌نا، بی‌تا).
- شمس، عبدالله، *آیین دادرسی مدنی*، جلد اول، چاپ دهم (تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۴).
- صفایی، سیدحسین و سیدمرتضی قاسم‌زاده، *حقوق مدنی اشخاص و محجورین*، چاپ پانزدهم (تهران: سمت، ۱۳۸۸).
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، چاپ دوازدهم (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۵).
- عطریان، فرامرز، *اداره خوب*، چاپ اول (تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۶).
- عمیدزنجانی، عباسعلی، *قواعد فقه، بخش حقوق عمومی*، جلد سوم، چاپ سوم (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۰).
- فنازاد، رضا، *صلاحیت اختیاری در بستر حقوق عمومی مدرن*، چاپ اول (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۴).
- محقق داماد، سید مصطفی، *قواعد فقه، بخش مدنی ۲*، چاپ اول (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۴).
- محقق داماد، مصطفی، *قواعد فقه، بخش مدنی، مالکیت، مسئولیت*، چاپ سی‌وسوم (تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۳۹۰).
- مشهدی، علی، *صلاحیت تخییری*، چاپ اول (تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی؛ معاونت حقوقی رییس جمهور، ۱۳۹۱).
- موسوی‌زاده، سید شهاب‌الدین، «نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری»، در: *گفتارهایی در دیوان عدالت اداری؛ مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی تا پایان سال ۱۳۹۳*، چاپ اول (تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۴).
- واعظی، سیدمجتبی، *حقوق اداری ۱*، چاپ اول (تهران: انتشارات میزان، ۱۴۰۰).

واعظی، سیدمجتبی، «گستره مفهومی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، در مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول (تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۲).
- هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، چاپ اول (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹).
- یآوری، اسدالله، اصول و معیارهای تفسیر قضایی در حقوق عمومی، چاپ اول (تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۶).

ب- مقاله‌ها

- زارعی، محمدحسین و خدیجه شجاعیان، «اصل غیر عقلایی بودن در حقوق اداری و انعکاس آن در آرای دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۵، (۱۳۹۳).
- شبانی، عادل و غلامرضا مولاییگی، «درآمدی بر مفهوم صلاحیت تشخیصی و بایسته‌های نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت تشخیصی مراجع اختصاصی اداری»، فصلنامه حقوق اداری، سال هشتم، شماره ۲۶، (۱۴۰۰).
- واعظی، سیدمجتبی، «مطالعه تطبیقی صلاحیت وضع آیین‌نامه با تأکید بر نظام‌های حقوقی ایران و فرانسه»، نامه مفید، شماره ۷۹، (۱۳۸۹).
- واعظی، سیدمجتبی، «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره اول، شماره اول، (۱۳۸۸).
- ویژه، محمدرضا، «اصل قانونمندی در اعمال اداری»، مجله آموزه‌های حقوقی، شماره ۳۲، (۱۳۸۸).

References

Books

- Chapus, René, *Droit administratif général*, t1, 15^e édition (Paris: Montchrestien, 2000).
- Cornu, Gerard, *Vocabulaire juridique*, 6^e édition (Paris: PUF, 2004).
- Delvolvé, Pierre, "Existe-t-il un controle de l'opportunité?", In *Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat*, 1^e édition (Paris: L.G.D.J, 1988).

- Eisenmann, Charles, *Cours de droit administratif*, t2, 1^e édition (Paris: L.G.D.J, 1982).
- Gaudemet, Yves, *Traité de droit administratif*, t1, 16^e édition (Paris: L.G.D.J, 2001).
- Long, Marceau, ..., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 14^e édition (Paris: Dalloz, 2003).
- Philippe, Xavier, *Droit administratif général*, 2^e édition (Aix en Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1996).
- Stassinopoulos, Michel, *Traité des actes administratifs*, 1^e édition (Paris: Athenes, 1954).
- Waline, Jean, *Droit administratif*, 22^e édition (Paris: Dalloz, 2008).

Article

- Vijeh, Mohammad Reza, “Principle of Rule of Law in Administrative Actions”, *Journal of Legal Studies*, No. 32, (2008).

In Peesian

Books

- Amid Zanjani, Abbas Ali, *Rules of Jurisprudence, Public Law*, Volume 3, Third Edition (Tehran: Samat Publications, 2011).
- Atrian, Faramarz, *Good Administration*, 1^e Edition (Tehran: Mizan Publications, 2017).
- Dumichel, André, Pierre Lalumier, *Public Law*, Translated by Abolfazl Ghazi Shariat Panahi, In the Book “Speeches in Public Law”, 1^e Edition (Tehran: Publications Dadgostar, 1996).
- Fanazad, Reza, *Discretionary Jurisdiction in the Context of Modern Public Law*, 1^e Edition, (Tehran: Khorsandi Publications, 2015).

- Hadavand, Mehdi & Ali Mashhadi, *Principles of Administrative Law in the Light of the Court of Administrative Justice*, 1e Edition (Tehran: Khorsandi Publications, 2010).
- Jafari Langroudi & Mohammad Jafar, *Legal Terminology*, 5e Edition (Tehran: Treasure of Knowledge, 1991).
- Jalali, Mohammad & Mitsa Kamyab, *Administrative Police*, 1e Edition (Tehran: Majd Publications, 2021).
- Mashhadi, Ali, *Discretionary Jurisdiction*, 1e Edition (Tehran: Office of Research, Education and Citizenship Rights; Legal Vice President, 2012).
- Mohaghegh Damad, Seyed Mostafa, *Rules of Jurisprudence*, Civil Section 2, 1e Edition (Tehran: Samt Publications, 1995).
- Mohaghegh Damad, Seyed Mostafa, *Rules of Jurisprudence*, Civil Section, Ownership, Responsibility, 33e Edition (Tehran: Islamic Sciences Publishing Center, 2011).
- Mousavizadeh, Seyyed Shahabuddin, "Judicial Oversight of the Exercise of Voluntary Powers", In: *Speeches in the Court of Administrative Justice; Collection of Research Reports and Scientific Meetings until the End of 2014*, 1e Edition (Tehran: Judiciary Research Institute, 2015).
- Safaei, Seyed Hossein & Seyed Morteza Ghasemzadeh, *Civil Law (Persons and Residence)* 15e Edition (Tehran: Samt, 2009).
- Sanjabi, Karim, *Administrative Law of Iran*, 3e Edition (Tehran: 1971).
- Shams, Abdullah, *Civil Procedure*, Volume One, Tenth Edition (Tehran: Drak Publications, 2005).
- Sheibai, Adel, Gholamreza Molabigi, "An Introduction to the Concept of Diagnostic Jurisdiction and the Requirements of Judicial Supervision of the Court of Administrative Justice on the Diagnostic Jurisdiction of Special Administrative Authorities", *Quarterly Journal of Administrative Law*, Year 8, No. 26, (Spring 1400).

- Tabatabai Motameni, Manouchehr, *Administrative Law*, 12e edition (Tehran: Samt Publications, 2006).
- Vaezi, Seyed Mojtaba, "Conceptual Scope of the Executive Branch in the Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran", In the Collection of Articles of the *First National Conference of the Executive Branch in the Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran*, 1e Edition (Tehran: Vice President for Compiling, Revising and Publishing Laws and Regulations Presidential, 2013).
- Vaezi, Seyed Mojtaba, *Administrative Law*, 1e Edition (Tehran: Mizan Publications, 2022).
- Yavari, Assadollah, *Principles and Criteria of Judicial Interpretation in Public Law*, 1e Edition, (Tehran : Judiciary Research Institute, 2017).
- Zargooshnasab, Mushtaq, *Civil Liability of the Government*, Volume One, 1e Edition (Tehran: Mizan Publications, 2010).

Articles

- Vaezi, Seyed Mojtaba, "Comparative Study of the Competence of the Bylaws with Emphasis on the Legal Systems of Iran and France", *Mofid Letter*, No. 79, (2010).
- Vaezi, Seyed Mojtaba, "The Role of the Administrative Justice Court in the Sharia Proceedings of Administrative Regulations", *Journal of Legal Studies*, Volume 1, No. 1, (2009).
- Zarei, Mohammad Hossein & Khadijeh Shojaeian, "The Principle of Irrationality in Administrative Law and Its Reflection in the Opinions of the Court of Administrative Justice", *Quarterly Journal of Public Law Research*, Vol. 45, (2014).

استناد به این مقاله: واعظی، سید مجتبی، «اقسام مفهوم و کارکرد «صلاحیت» در حقوق اداری»، پژوهش حقوق عمومی، ۲۵ (۸۰)، (۱۴۰۲)، ۲۳۸-۲۰۷.

Doi: 10222054/QJPL.2023.66576.2744



The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License