

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

دانشگاه آزاد اسلامی

واحد

علوم و تحقیقات

سید نورالدین نورالدینی

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

تعریف حقوق

برای تنظیم روابط مردم و حفظ نظم در اجتماع، هر فردی دارای امتیازاتی خاص در برابر دیگران می باشد که توان خاصی به او می بخشد. این امتیاز و توانایی را حق می نامیم. و حقوق، مجموعه‌ی قواعدی است که بر اشخاص از این جهت که در اجتماع هستند، حکومت می کند.

تعریف حقوق اداری

به دو شیوه قابل تعریف است:

یکی به لحاظ صوری یعنی به لحاظ ارتباط منطقی میان سازمان‌ها عمومی.

و دیگری به لحاظ ماهوی، یعنی به لحاظ قواعد و احکام حاکم بر آن.

تعریف حقوق اداری از نظر صوری (شکلی)

شاخه‌ای از حقوق داخلی به شمار می رود و موضوع آن مطالعه‌ی اداره و وظایف و فعالیت‌های مجموعه‌ی دستگاه‌ها، سازمان‌ها و ادارات دولتی، مقامات و مامورانی است که زیر نظر هیات حاکمه و مقامات سیاسی، به حفظ نظم عمومی و تامین نیازها و خدمات عمومی در جامعه می پردازند.

تعریف حقوق اداری از نظر ماهوی

حقوق اداری از نظر ماهوی، قواعد و مقررات حاکم بر دستگاه اداره‌ی دولتی است که وظایف و تکالیف سازمان‌های اداری دولت به خصوص سازمان‌های اجرایی و روابط آنها را با مردم تعیین می کند.

بنابراین حقوق اداری برخلاف حقوق خصوصی که روابط افراد را با یکدیگر تنظیم می کند، به تنظیم روابط افراد و دولت مربوط می شود.

به طور کلی می توان این تعریف را به عنوان یک تعریف ساده و روان، برای حقوق اداری عرضه نمود:

شاخه‌ای از حقوق عمومی داخلی با مجموعه‌ای از قواعد ممتاز و پراکنده که حقوق و تکالیف سازمان‌های اداری دولت، خصوصاً سازمان‌های اجرایی آن و روابط آنها با مردم را تعیین می کند.

سیر تکوین و تحول حقوق اداری در اسلام و حقوق موضوعه

نهادهای حقوقی و اجتماعی مقارن ظهور اسلام برای مطالعه و توجیه و درک حقوق اسلامی مسلماً آگاهی از نهادهای حقوقی و اجتماعی عصر پیش از اسلام و مقارن ظهور پیامبر اکرم (ص) ضروری است قبل از ظهور اسلام

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

قبیله واحد اصلی جامعه محسوب می شد. قبیله عبارت بود از یک گروه اقربای نسبی (همخون) که مدعی بودند اسلاف آنها به جد مشترکی منتهی می شوند فرد منحصرأ برئیس قبیله تعلق نداشت بلکه متعلق به گروه بود. رفتن فردی از قبیله به قبیله دیگر تابع تشریفات خاصی بود و قبیله دیگر می بایست ولایت او را قبول کند معیار تعیین نحوه زندگی افراد با قبیله نه تنها از افراد موجود تشکیل می شد بلکه نسلهای گذشته و آینده را نیز در بر می گرفت. قبیله مقید برعایت یک سلسله اصول و مقررات غیر مدون عرف بودن که همگام با تکامل تاریخی قبیله تحول می یافت و معرف صفات و مشخصات روحی و اخلاقی جامعه بوده و شیخ قبیله و مجمع نمایندگان حق قانون گذاری و یا مداخله در این اصول و قواعد را نداشتند پیدایش قاعده ای جدید و تفسیر و مقررات قدیم که طبعاً بمرور زمان اتفاق می افتاد هر چند ممکن بود برای اولین بار از یک فرد آغاز شده باشد ولی منشا حقیقی آن اراده همه گروه بوده است زیرا تا قاعده ای مورد قبول کلیه افراد قبیله قرار نمی گرفت قدرت قانونی نداشت. با نبودن مرجع قانونگذاری تردیدی نیست که سازمان رسمی هم برای اجرای قوانین وجود نداشت اجرای قانون در امور مدنی و کیفری بطور کلی بعهده شخص یا اشخاص زیان دیده بود. رسوم جاهلیت و دفاع از قبیله ایجاب می کرد که مشاجرات و منازعات بین قبایل با توسل به نیروهای مسلح حل و فصل شود حال آنکه کشمکش های داخلی قبیله معمولاً بحکمیت ارجاع می شد اما این وظیفه بوسیله حاکم رسمی که منصوب شده باشد اعمال نمی شد بلکه داور بوسیله طرفین برای حل و فصل دعوی انتخاب می کردند.

قوانین قبل از اسلام در مکه و مدینه با آداب و رسوم و مقررات و قوانین ابتدائی مرسوم در میان قبایل عرب تا حدودی متفاوت است ، مکه مرکز مهم بازرگانی بود و با یمن و سوریه و روم شرقی و عراق و ایران رابطه تجاری داشت و دارای نوعی قانون تجارت بود. مدینه شهری زراعی محسوب می شد و فقط از نظام ابتدائی مالکیت ارضی بهره ای داشت در مدینه که بیشتر قوانین یهود در آنجا اجرا می شد عده ای از صاحبان صنایع دستی بودند که اکثریت آنان را یهودیان تشکیل می دادند بنابراین در مدینه قوانین ابتدائی در مورد کشاورزی و صنعت به چشم می خورد و این هر دو شهر از قوانین روم و ساسانی و یهودی که در معاملات مدنی معمول بود متأثر بودند. برای مثال تجار مکه قراردادی بنام حلف الفضول منعقد کردند که حضرت محمد (ص) قبل از بعثت در انعقاد قرارداد مزبور شرکت نمودند.

نکته دیگری که ذکر آن ضروری است اینکه در آن زمان امپراطوری ایران که مصادف با عصر ساسانی بود در مکه و یمن و طائف و سواحل جنوبی عربستان نفوذ کاملی داشت رومیان نیز در قسمتی از خاک عربستان قلمرو و نفوذی داشتند و بعلاوه قسمتی از سکنه عربستان را یهودیان تشکیل می دادند از این رو مجموعه از قوانین ساسانی و روم و یهود که عرف عربی شناخته می شد تا حدی در مکه و مدینه متداول بود. با این حال نزد اعراب حکومت منظمی که دارای سلطه قانونگذاری باشد و بر اجرای قانون نظارت کند وجود نداشت.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

پس از بعثت پیامبر اکرم (ص) قوانین مزبور هماهنگ با ذوق مردم جزیره العرب رنگ دیگری بخود گرفته بود علاوه بر این در مکه تشکیلات قضایی خاصی وجود داشت و حکام عمومی منصوب می شدند و مقامات قضایی دیگری هم وجود داشتند که عهده دار وظایفی چون جبران خسارت در دعاوی قتل و جرح و ضرب بودند مقرراتی نیز درباره جنایات و قصاص و دیه و قسامه و احوال شخصیه چون نکاح و طلاق و محارم و مسائل دیگری از این قبیل معمول بود.

پیدایش قانونگذاری در اسلام

دوره اول

قرآن کریم فرمان می دهد یا ایها الذین آمنوا اطیعوا الله و اطیعوا الرسول و اولی الامر منکم ... این آیه کریمه متضمن تغییر تازه و بدیعی بود که وسیله اسلام به جامعه عرضه می شد و آن عبارت بود از تشکیل و تاسیس منبع موثقی که قدرت تشریح قانون گذاری داشت. سال ۶۶۲ میلادی سال تاسیس جامعه مسلمین در مدینه است بسیاری از قبائل عرب به پیامبر اکرم (ص) ایمان آوردند و او را به عنوان فرستاده خدا قبول کردند وضع اجتماعی پیامبر اکرم (ص) بتدریج بعنوان یک مقام عالی قانون گذاری و تشریح تثبیت گردید.

قواعدی دینی یا دنیوی از جانب رسول خدا (ص) تشریح می شد این قواعد بی آنکه میان طبقات مختلف تفاوت یا ترجیحی قائل شود همه مردم را در بر می گرفت وحی الهی تنها جنبه عبادی و مذهبی محض نداشت بلکه همه شئون زندگی افراد را خواه در زمینه عبادات و معاملات و خواه در مسائل سیاسی و اداره امت اسلامی شامل می شد و پیامبر اکرم (ص) موسس دولتی سیاسی و دینی بود در اسلام دین و سیاست بهم آمیخته است و بدین جهت عقیده و شریعت و مقررات مربوطه به نظام اجتماعی عناصر اساسی اسلام را تشکیل می دهد. احکام قرآن هر چند ظاهراً متوجه مشکلات فردی بود لیکن همگی از قوانین عام و معتبر ماخوذ است بطوری که در قضایا سرایت داده می شود و قواعد حقوقی ایجاد می نماید. از جمله این مسائل مواردی است که مربوط به تشریفات خاص و مخصوص شخص پیامبر اکرم (ص) است مانند مساله فرزند خواندگی و شیر خواری (رضاع) که اگر چه ظاهراً تشریح فردی بود اما بصورت تشریح عام و قانون همگانی درآمد.

مشخصات حقوق اداری

- رشته‌ای از شاخه‌های حقوق عمومی داخلی است.
- رشته‌ای جوان و نوپاست.
- قواعد آن ممتاز از سایر رشته‌هاست.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

- قانون مدون ندارد. (حقوق اداری در کشور ما، همانند بسیاری از کشورهای دیگر، به صورت قوانین، فرمان‌های تقنینی، مقررات و مصوبه‌های شورای وزیران، آیین‌نامه‌ها و ابلاغیه‌ها و نیز بعضاً به صورت عرف و رویه‌ی اداری است)
- منظور از سازمان‌های اداری، سازمان‌های قوای سه‌گانه است اما سازمان‌های قوه‌ی مجریه، بیش از همه مشمول مقررات آن است.
- حقوق اداری بر امتیازات حقوق عمومی (از جمله: حق دادن دستورهای لازم و یا گرفتن قسمتی از اموال مردم از طریق مالیات/عوارض/مصادره و ...) استوار گردیده است.
- قواعد آن ناظر به بخشی از فعالیت‌های سازمان‌های اداری (اعمال اداری) است.
- فعالیت سازمان‌های اداری، به منظور انجام خدمت عمومی و حفظ نظم عمومی انجام می‌گیرد.

مفهوم اداره

مفهوم کاربردی اداره

اداره به مفهوم کاربردی آن عبارت از انجام فعالیت و خدماتی است که به وسیله‌ی سازمان‌های عمومی یا زیر نظر آنها انجام می‌شود. به عنوان مثال، مدرسه از لحاظ کاربردی به دنبال تعلیم و تربیت دانش‌آموزان است.

مفهوم سازمانی اداره

اداره به مفهوم سازمانی به مجموعه امکانات و اشخاصی اطلاق می‌شود که اهداف اداره را تحقق می‌بخشد. به عنوان مثال مدرسه شامل ساختمان، بودجه و آموزگاران است. هدف از فعالیت‌های اداری حفظ نظم عمومی و انجام خدمات عمومی است.

منابع و مبانی حقوق اداری

الف. منابع حقوق اداری

منظور از منابع حقوق اداری، خاستگاه اصلی و نیروهای سازنده‌ی قواعد حقوق اداری است که مجموعه‌ای از قواعد و مقررات حاکم بر دستگاه‌های اداری است که در مقام عمل و اجرا می‌بایست نصب العین قرار داده شود؛ نظیر

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

احکام حکومتی، منابع و موازین اسلامی، احکام و فتاوی معتبر، قانون اساسی، قوانین عادی، آیین‌نامه، تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، اصول کلی حقوقی، معاهدات بین‌المللی و احکام محاکم قضایی و نظایر آنها

۱. منابع فقهی

منابع فقهی از نظر شیعه به استثناء گروه قلیلی به نام ((اخباریین)) چهار تا است:

۱ - قرآن ۲ - سنت یعنی قول و فعل و تقریر پیامبر اکرم (ص) یا امام معصوم (ع) ۳ - اجماع ۴ - عقل .

این چهار منبع در اصطلاح فقهاء و اصولیون ((ادله اربعه)) خوانده می‌شوند. معمولاً می‌گویند علم اصول در اطراف ادله اربعه بحث می‌کند.

۱.۱ - قرآن

کتاب خدا ((قرآن)) (و از این پس به تعبیر فقهاء و اصولیین به طور اختصار با عنوان ((کتاب)) یاد می‌کنیم). بدون شک قرآن مجید اولین منبع احکام و مقررات اسلام است. البته آیات قرآن منحصر به احکام و مقررات عملی نیست، در قرآن صدها گونه مسئله طرح شده است، ولی قسمتی از آنها که گفته شده در حدود پانصد آیه از مجموع شش هزار و ششصد و شصت آیه قرآن، (حدود یک سیزدهم آیات قرآن) به احکام اختصاص یافته است.

علماء اسلام کتب متعددی در خصوص همین آیات تالیف کرده‌اند. معروفترین آنها در میان شیعیان کتاب ((آیات الاحکام)) مجتهد و زاهد متقی معروف ملا احمد اردبیلی معروف به مقدس اردبیلی است که در قرن دهم هجری می‌زیسته است و معاصر با شاه عباس کبیر است، و دیگر کتاب ((کنز العرفان)) تالیف فاضل مقداد از علماء قرن هشتم و اوایل قرن نهم هجری است. در میان اهل تسنن نیز کتابهایی در خصوص آیات الاحکام نوشته شده است.

مسلمین از صدر اسلام، برای استنباط احکام اسلامی در درجه اول به قرآن مجید رجوع کرده و رجوع می‌کنند، ولی تقریباً مقارن با ظهور صفویه در ایران جریانی پیش آمد و فرقه ای ظاهر شدند که حق رجوع مردم عادی را به قرآن مجید ممنوع دانستند، مدعی شدند که تنها پیامبر اکرم (ص) یا امام معصوم (ع) حق رجوع به قرآن دارند و دیگران عموماً باید به سنت یعنی اخبار و احادیث رجوع کنند.

این گروه همانطور که رجوع به قرآن را ممنوع اعلام کردند، رجوع به اجماع و عقل را نیز

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

جایز ندانستند زیرا مدعی شدند که اجماع ساخته و پرداخته اهل تسنن است ، عقل هم به دلیل اینکه جایز الخطا است قابل اعتماد نیست ، پس تنها منبعی که باید به آن رجوع کرد اخبار و احادیث است . از اینرو این گروه ((اخباریین)) خوانده شدند .

این گروه به موازات انکار حق رجوع به قرآن و انکار حجیت اجماع و عقل ، اساسا اجتهاد را منکر شدند، زیرا اجتهاد چنانکه قبلا گفته شد، عبارت است از فهم دقیق و استنباط عمیق ، و بدیهی است که فهم عمیق بدون به کار افتادن عقل و اعمال نظر نامیسر است . این گروه معتقد شدند که مردم مستقیما - بدون وساطت گروهی به نام مجتهدین باید به اخبار و احادیث مراجعه کنند، آن چنانکه عوام الناس به رساله های عملیه مراجعه می کنند و وظیفه خود را در می یابند. سردسته این گروه مردی است به نام ((امین استر آبادی)) که در کلیات منطق ، فصل ((ارزش قیاس)) از او نام بردیم . کتاب معروفی دارد بنام ((فوائد المدنیه)) و عقاید خود را در آن کتاب ذکر کرده است . اهل ایران است اما سالها مجاور مکه و مدینه بوده است . ظهور اخباریین و گرایش گروه زیادی به آنها در برخی شهرستانهای جنوبی ایران و در جزایر خلیج فارس و برخی شهرهای مقدس عراق رکود و انحطاط زیادی را موجب گشت ، ولی خوشبختانه در اثر مقاومت شایان و قابل توجه مجتهدین عالیمقام ، جلو نفوذشان گرفته شد و اکنون جز اندکی در گوشه و کنار یافت نمی شوند.

۱.۲ - سنت

۱.۳ - سنت یعنی گفتار یا کردار یا تاءیید معصوم . بدیهی است که اگر در سخنان رسول اکرم (ص) یک حکمی بیان شده باشد، و یا ثابت شود که رسول اکرم (ص) عملا وظیفه ای دینی را چگونه انجام می داده است و یا محقق شود که دیگران برخی وظایف دینی را در حضور ایشان به گونه ای انجام می داده اند و مورد تقریر و تاءیید و امضاء عملی ایشان قرار گرفته است ، یعنی ایشان عملا با سکوت خود صحه گذاشته اند، کافی است که یک فقیه بدان استناد کند.

در مورد ((سنت)) و حجیت آن ، از نظر کلی بحثی نیست و مخالفی وجود ندارد. اختلافی که در مورد سنت است در دو جهت است : یکی اینکه آیا تنها سنت نبوی حجت است یا سنت مروی از ائمه معصومین (ع) هم حجت است ؟ اهل تسنن تنها سنت نبوی را حجت می شمارند ولی شیعیان به حکم برخی از آیات قرآن مجید و احادیث متواتر از رسول اکرم (ص) که خود اهل تسنن روایت کرده اند و از آن جمله اینکه فرمود: ((دو چیز گرانبها بعد از خود برای شما باقی میگذارم که به آنها رجوع کنید و مادام که به این دو

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

رجوع نمایید گمراه نخواهید شد: کتاب خدا و عترتم)) به قول و فعل و تقریر ائمه اطهار (ع) نیز استناد می کنند.

جهت دیگر این است که سنت مرویه از رسول خدا (ص) و ائمه اطهار (ع) گاهی قطعی و متواتر است و گاهی ظنی است و به اصطلاح ((خبر واحد)) است. آیا به سنن غیر قطعی رسول خدا نیز باید مراجعه کرد یا نه؟

اینجا است که نظریات تا حد افراط و تفریط نوسان پیدا کرده است. برخی مانند ابوحنیفه به احادیث منقوله بی اعتنا بوده اند. گویند ابوحنیفه در میان همه احادیث مرویه از رسول خدا تنها هفده حدیث را قابل اعتماد می دانسته است.

برخی دیگر به احادیث ضعیف نیز اعتماد می کرده اند. ولی علماء شیعه معتقدند که تنها حدیث صحیح و موثق قابل اعتماد است، یعنی اگر راوی حدیث شیعه و عادل باشد، و یا لاقلاً شخص راستگو و مورد وثوقی باشد به روایتش می توان اعتماد کرد. پس باید راویان حدیث را بشناسیم و در احوال آنها تحقیق کنیم، اگر ثابت شد که همه راویان یک حدیث مردمانی راستگو و قابل اعتماد هستند به روایت آنها اعتماد می کنیم. بسیاری از علماء اهل تسنن نیز بر همین عقیده اند. به همین جهت ((علم رجال)) یعنی علم راوی شناسی در میان مسلمین به وجود آمد. ولی اخباریین شیعه که ذکرشان گذشت تقسیم احادیث را به صحیح و موثق و ضعیف ناروا دانستند و گفتند همه احادیث خصوصاً احادیث موجود در کتب اربعه یعنی ((کافی))، ((من لایحضره الفقیه))، ((تهذیب الاحکام)) و ((استبصار)) معتبرند. در میان اهل تسنن نیز برخی چنین نظریات افراطی داشته اند.

۱.۴ - اجماع

اجماع یعنی اتفاق آراء علماء مسلمین در یک مسئله. از نظر علماء شیعه، اجماع از آن نظر جت است که اگر عموم مسلمین در یک مسئله وحدت نظر داشته باشند دلیل بر این است که این نظر را از ناحیه شارع اسلام تلقی کرده اند. امکان ندارد که مسلمین در یک مسئله ای از پیش خود وحدت نظر پیدا کنند. علیهذا آن اجماعی حجت است که کاشف از قول پیامبر اکرم (ص) یا امام (ع) باشد.

مثلاً اگر معلوم گردد که در یک مسئله ای همه مسلمانان عصر پیامبر اکرم (ص) بلااستثناء یک نوع نظر داشته اند و یک نوع عمل کرده اند دلیل بر این است که از پیامبر اکرم (ص) اکرتم تلقی کرده اند. و یا اگر همه اصحاب یکی از ائمه اطهار که جز از ائمه دستور نمی گرفته اند در یک مسئله وحدت نظر داشته باشند

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

دلیل بر این است که از مکتب امام خود آن را فرا گرفته اند. علیهذا از نظر شیعه اجماعی حجت است که مستند به قول پیامبر اکرم (ص) یا امام (ع) باشد، و از این ، دو نتیجه گرفته میشود:

الف : از نظر شیعه تنها اجماع علماء معاصر پیامبر اکرم (ص) یا امام (ع) حجت است . پس اگر در زمان ما همه علماء اسلام بدون استثناء بر یک مسئله اجماع نمایند به هیچ وجه برای علماء زمان بعد حجت نیست .
ب : از نظر شیعه ، اجماع اصالت ندارد. یعنی حجیت اجماع از آن نظر نیست که اجماع و اتفاق آراء است ، بلکه از آن نظر است که کاشف قول پیامبر اکرم (ص) یا امام (ع) است .
اما از نظر علماء اهل تسنن اجماع اصالت دارد. یعنی اگر علماء اسلامی (و به اصطلاح اهل حل و عقد) در یک مسأله در یک زمان (هر زمانی و لو زمان ما) وحدت نظر پیدا کنند حتما نظرشان صائب است . مدعی هستند که ممکن است بعضی از امت خطا کنند و بعضی نه ، اما ممکن نیست همه بالاتفاق خطا نمایند .

از نظر اهل تسنن توافق آراء همه امت در یک زمان در حکم وحی الهی است ، و در حقیقت همه امت در حین توافق در حکم پیامبر اکرم (ص) هستند که آنچه بر آنها القاء می شود حکم خدا است و خطا نیست .

۱.۵- عقل

حجیت عقل از نظر شیعه به این معنی است که اگر در موردی عقل یک حکم قطعی داشت ، آن حکم به حکم اینکه قطعی و یقینی است حجت است .

گروه اخباریین شیعه چنانکه قبلا هم بدان اشاره کردیم عقل را به هیچ وجه حجت نمی شمارند . در میان عده ای از فقهای اهل تسنن یعنی مذاهب حنفی ، شافعی ، مالکی ، حنبلی ، ابوحنیفه قیاس را دلیل چهارم می شمارد . از نظر حنفیها منابع فقه چهار تا است : کتاب ، سنت ، اجماع ، قیاس . قیاس در منطق تمثیل نامیده می شود .

مالکیها و حنبلیها، خصوصا حنبلیها، هیچگونه توجهی به قیاس ندارند، اما شافعیها به پیروی از پیشوایشان محمدبن ادریس شافعی حالت بین بین دارند، یعنی بیش از حنفیها به حدیث توجه دارند و بیش از مالکیها و حنبلیها به قیاس توجه دارند .

از نظر علماء شیعه ، به حکم اینکه قیاس صرفا پیروی از ظن و گمان و خیال است ، و به حکم اینکه کلیاتی که از طرف شارع مقدس اسلام و جانشینان او رسیده است وافی به جوابگوئی است ، رجوع به قیاس به هیچ وجه جایز نیست .

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۲. منابع قانونی

۲,۱. قانون اساسی

قانون اساسی به مثابه‌ی عالی‌ترین قوانین کشور که در راس قرار دارد، از مهمترین منابع حقوق اداری به شمار می‌رود که می‌بایست نصب العین دستگاه‌های اداری قرار داده شود؛ زیرا قانون اساسی تعیین کننده‌ی چهار چوب اصلی و اهداف کلی اداره‌ی دولت و سازمان‌های اداری تحت نظر قوه‌ی مجریه است.

مهم‌ترین دستورهای داده شده در قانون اساسی در این باب به شرح زیر است:

الف - ایجاد جامعه‌ی عادلانه بر اساس مقررات اسلامی (مقدمه ق.۱)

« قوه مجریه به دلیل اهمیت ویژه‌ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه دارد و همچنین ضرورتی که این مسئله حیاتی در زمینه‌سازی وصول به هدف نهایی حیات خواهد داشت بایستی راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد. نتیجتاً محصور شدن در هر نوع نظام دست و پاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زائیده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری بوجود آید. »

ب - احترام به حاکمیت اراده‌ی مردم (اصل ۶ ق.۱)

« در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد. »

ج - رعایت تفکیک قوا (اصل ۵۷ ق.۱)

« قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند. »

د- انطباق تصمیمات اداری با قوانین موضوعه (اصل ۱۶۹ ق.۱)

« هیچ فعلی یا ترک فعلی به استناد قانونی که بعد از آن وضع شده است جرم محسوب نمی‌شود. »

ه - نظارت قوه‌ی مقننه بر قوه‌ی مجریه (اصل ۷۶ ق.۱)

« مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد. »

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

و - نظارت بر حسن اجرای قوانین توسط قوه قضائیه (اصل ۱۵۶ ق.۱ - بند ۳ و اصل ۱۷۰ ق.۱)

« قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است :

۳ نظارت بر حسن اجرای قوانین «

« 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 این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند. «

۲,۲. قوانین عادی

بعد از قانون اساسی، قوانین عادی مهمترین منبع برای حقوق اداری به شمار می‌رود، مراجع و مقامات اجرایی کشور موظف به رعایت قوانین عادی مصوب در مجلس شورای اسلامی است. قوانین عادی، به قوانینی گفته می‌شود که با تشریفات مقرر در قانون اساسی از طرف مجلس وضع شده است یا از طریق همه‌پرسی به طور مستقیم به تصویب می‌رسد.

۲,۳. مقررات دولتی

با اینکه قانونگذار طبق اصل ۷۱ قانون اساسی، قانونگذاری را از وظایف و صلاحیت قوه‌ی مقننه قرار داده است، ولی در مواردی، حق قانونگذاری را به قوه‌ی مجریه تفویض کرده است که قوه‌ی مجریه می‌تواند مقررات و آیین‌نامه‌های را وضع و به مرحله‌ی اجرا بگذارد با این شرط که مقررات دولتی که در قالب آیین‌نامه، تصویب‌نامه، یا بخش‌نامه شکل می‌گیرد، مناقض نص و روح قانون نباشد.

در این باره اصل ۱۳۸ قانون اساسی مقرر می‌دارد:

علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...

دادن چنین اختیاراتی به قوه‌ی مجریه، دلایل مختلفی دارد که از جمله‌ی آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۱ - برای اینکه قوهی مجریه ابزار لازم حقوقی را برای توسعه، و اجرای تکالیف اجتماعی، فرهنگی داشته باشد، و بتواند نیازمندی‌های عمومی کشور را تامین و از بی‌نظمی جلوگیری نماید، نیازمند به وضع مقررات و اجرای آن به شکل قانونی است تا از این رهگذر برای تحقق سیاست‌ها و برنامه‌هایش ابزار لازم حقوقی و پشتوانه‌ی قانونی را داشته باشد.

۲ - قوهی مقننه به خاطر کثرت مقررات و لوایح دولتی، فرصت کافی برای وضع تمامی مقررات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی را به یقین ندارد، از این رو پاره‌ای از اختیارات را برای دولت در وضع مقررات، آیین‌نامه و تصویب‌نامه‌های دولتی برای به اجرا در آمدن و عملیاتی شدن قوانین داده است.

۳ - ممکن است پاره‌ای از مقررات، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی چندان اهمیتی نداشته باشد، و از این رو مجلس قانونگذاری برای تصویب مسایل و موضوعات کم اهمیت اقدامی نمی‌کند.

۴ - قوهی اجرایی و اداری به دلیل اینکه از نزدیک با مسایل مختلف اجرایی و اداری درگیر می‌باشد، و می‌تواند از کارشناسان خبره و متعدد کمک بگیرد، از این رو می‌تواند تدابیر و تصمیم دقیق‌تر و راهگشای‌تری را در وضع مقررات، آیین‌نامه در امور مختلف اداری اتخاذ کند.

۵ - در قوانین عادی، بیشتر مقررات کلی و ملی وضع می‌گردد، نیازهای محلی نظیر حمل و نقل، و نظافت امور شهری و محلی ممکن است چندان مورد توجه واقع نشود، و از این رو قانونگذار، به مقامات محلی با حفظ اصل مرکزیت به منظور تسریع و بهبود امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اجازه‌ی وضع آیین‌نامه برای اداره‌ی محدوده‌ی جغرافیایی خود را داده است. (ماده ۱۲ قانون شوراهای محلی - مصوب ۱۳۵۸)

انواع مقررات دولتی

مراد از مقررات دولتی، مجموع قواعدی است که به حکم صریح یا ضمنی قانونگذار و یا به اعتبار اختیار ناشی از مسوولیت اداری توسط مقامات صلاحیت‌دار (به غیر قوه مقننه) وضع می‌شود.

با این توصیف انواع مقررات دولتی عبارتند از:

آیین‌نامه‌ها ، تصویب‌نامه‌ها ، سایر مقررات دولتی هم‌چون بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها، مصوبه‌ها، ابلاغیه‌ها و ...

۱،۲،۳. آیین‌نامه‌ها

آیین‌نامه، مقرراتی است که مقامات صلاحیت‌دار مانند وزیر یا شهردار و غیر وضع و در معرض اجرا می‌گذارند؛ خواه هدف آن تسهیل اجرا و تشریح قانونی از قوانین موضوعه باشد، خواه در مواردی باشد که اساساً قانونی وضع نشده است. در همین مورد لفظ نظام‌نامه هم استفاده شده است.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۲,۲,۳. تصویب نامه

در حقوق اداری تصویب نامه بر خلاف مفهوم عرفی آن (کلیه‌ی مقررات مصوب توسط هیات وزیران) دارای مفهوم خاصی است:

مقرراتی است که مراجع و مقامات دولتی در حدود صلاحیت در امور معین و مشخص که به دلایل گوناگون معمولاً مورد نظر قانونگذار نیست، وضع می‌نمایند. مجوز حقوقی دولت در وضع تصویب نامه، اختیار ناشی از مسوولیت است.

۳,۲,۳. بخشنامه

تعلیمات کلی و یکنواخت (به صورت کتبی) که از طرف مقام اداری به مرئوسین برای ارشاد به مدلول و طرز تطبیق قانون یا آیین نامه داده می‌شود و نباید مخالف قانون یا آیین نامه باشد.

۴,۲,۳. دستورالعمل

تعیین ضوابط و روش‌های دقیق اجرایی برای واحدها و کارمندان اداری در امور که مستلزم در اختیار داشتن اطلاعات فنی و عملی است، توسط دستورالعمل‌های اجرایی صورت می‌گیرد. مرجع وضع دستورالعمل‌ها، شوراها و کمیسیون‌ها هستند.

۵,۲,۳. مصوبه

مصوبه در مفهوم عام کلمه، به کلیه‌ی قوانین، آیین نامه‌ها، تصویب نامه‌ها (به جز تصمیمات قضایی) گفته می‌شود. اما در معنای خاص کلمه، به تصمیمات شوراها، هیات‌ها و کمیسیون‌ها گفته می‌شود.

۶,۲,۳. ابلاغیه (ابلاغ وزارتی)

هدایت ادارات و ماموران وزارتخانه‌ها مربوط به اختیارات و تکالیف وزیر است؛ اگر این تکلیف یا اختیار مربوط به مورد خاص باشد، دستور وزیر را ابلاغ وزارتی، می‌نامند و اگر به طور کلی باشد، یعنی ناظر به خصوص مورد نباشد، آن را بخشنامه وزارتی می‌نامند.

۴. سایر منابع حقوق اداری

سایر منابع حقوق اداری عبارتند از:

عرف و منابع معتبر اسلامی (اصل ۱۶۷ قانون اساسی)

اصول کلی حقوقی

معاهدات بین‌المللی (ماده ۹ قانون مدنی)

احکام دادگاه‌های دادگستری (ماده ۹ قانون آئین دادرسی مدنی)

ب. مبانی حقوق اداری

۱. سیر تحول در مبانی حقوق اداری

۱,۱. سیر تحول مبانی حقوق اداری در جهان

نظام حقوق اداری سنتی بر مبنای تفکر ماکس وبری بود آن نظام از مکانیسم کاملاً عقلانی و منطقی در اتخاذ تصمیمات اداری که تلاش می‌کرد با تبعیت از یک سری اصول، تعارض میان اداره و شهروندان را مرتفع ساخته و میان آنها صلح و آشتی برقرار سازد پیروی می‌کرد، تحولاتی در کشورهای دیگر رخ داد که تحت عنوان انقلاب حق‌ها از آن یاد می‌شود و به موجب آن حقوق بشر و حقوق شهروندی در کانون توجه قرار گرفت و موجب تحول حقوق اداری شد. مسائل دیگری نظیر خصوصی‌سازی حقوق اداری، توسعه و تعمیم جبران‌های قضایی به حوزه‌های خصوصی و کشف ارزش‌های مشترک میان حقوق خصوصی و حقوق عمومی نیز به نوبه‌ی خود موجب تحول حقوق اداری شده است.

ادبیات موجود در زمینه حقوق اداری در ده سال اخیر متضمن دو گرایش عمده است:

یک گرایش معتقد به پایان و زوال حقوق اداری است. این گرایش که بیشتر در کشورهای بلژیک و فرانسه وجود دارد، معتقد است که حقوق اداری تحت تأثیر مفاهیم جدید نظیر خصوصی‌سازی و جهانی شدن، آن ویژگی خاص خود را از دست داده است و به همین دلیل است که مشکلات زیادی در زمینه جایگاه و قلمروی حقوق اداری وجود دارد.

گرایش دیگر معتقد به توسعه‌ی حقوق اداری و شروع یک حقوق اداری نوین است. این گرایش که بیشتر در کشور آلمان شکل گرفته، معتقد است که تغییرها و تحولات صورت گرفته در راستای مدرنیزاسیون باعث تحول و توسعه‌ی حقوق اداری شده است و این حقوق اداری پست مدرن بیش از آن که ناظر بر امر و نهی و به شیوه دستوری باشد،

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

مبتهی بر هدایت‌گری و تنظیم‌کنندگی است که به موجب آن دولت ریسک‌های موجود در زمینه اقتصاد و اجتماع را توزیع می‌کند.

بر اساس این تحولات افرادی نظیر اتومایر در آلمان و افراد دیگر در ایتالیا سعی کردند از حقوق رومی قدیم در اروپا الهام بگیرند و حقوق اداری را به حقوق خصوصی نزدیک کنند و قواعد خشک و انعطاف‌ناپذیر حوزه حقوق خصوصی را وارد حوزه حقوق اداری نمایند. به نظر می‌رسد که تحولات جدید حقوق اداری این دیدگاه را منسوخ نموده و معنای جدیدی در قالب خصوصی‌سازی، جهانی شدن و مشارکت شهروندی را جایگزین آن ساخته است.

تحول دیگری که حقوق اداری امروز با آن همراه است، فراتر رفتن مفهوم حقوق اداری از مفهوم دولت است؛ یعنی سابقاً حقوق اداری از دولت نشأت می‌گرفت، اما امروزه فراتر از دولت، در ارتباط و تعامل با قدرت‌ها و موضوعات دیگر نیز می‌باشد. در واقع، مسائل و ابعاد محلی، منطقه‌ای و بین‌المللی، افزایش تقسیم عملکردها، سازمانهای فراملی و غیره موجب توسعه‌ی حقوق اداری در سطوح مختلف محلی، منطقه‌ای و بین‌المللی شده است.

۱.۲. سیر تحول مبانی حقوق اداری در ایران

تحولات حقوق اداری در ایران را می‌توان به سه دوره تقسیم نمود:

A- دوره گذشته حقوق اداری ایران B- دوره معاصر حقوق اداری ایران C- دوره آینده حقوق اداری ایران

A - دوران گذشته حقوق اداری ایران :

منظور از گذشته حقوق اداری دورانی است که اولین آثار در زمینه حقوق اداری تدوین شد؛ در دوره گذشته با آثار و کتابهایی مواجه هستیم که در واقع حقوق اداری ایران را بنیان‌گذاری کردند؛ برای مثال، کتاب حقوق اداری مرحوم سنجایی را می‌توان اولین کتاب حقوق اداری دانست که تقریباً همه فصول حقوق اداری را به طور کامل بیان کرده است. بعد از آن هم اساتید دیگری مانند دکتر عبدالحمید ابوالحمد، دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی، دکتر ولی الله انصاری و دیگران مجموعه‌ای از آثار را ایجاد کردند که روی هم رفته بنیان‌گذار حقوق اداری در ایران محسوب می‌شوند.

حقوق اداری ایران در دوره گذشته به لحاظ سنت‌های حقوقی کاملاً تحت سیطره حقوق فرانسه بوده است؛ یعنی به طور کامل نشأت گرفته و رونویسی شده از حقوق اداری کلاسیک فرانسه بوده است. برای مثال، در کتب اولیه حقوق اداری گذشته ما بحث‌های مربوط به سازمان‌های اداری، تشکیلات دادگاههای اداری و استخدام، بسیار متورم و گسترده است که به جهت تأثیرپذیری عمیق از حقوق اداری کلاسیک فرانسه بوده است. همچنین،

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

سویه‌های اقتدارگرایانه در حقوق اداری گذشته بسیار پررنگ و جلوه‌گر است که غلبه این مفاهیم کماکان در حقوق اداری ایران قابل مشاهده است.

B - دوره معاصر حقوق اداری ایران

این دوره تقریباً از سال ۱۳۸۱ تا به امروز را شامل می‌شود که اولین دوره دکتری حقوق عمومی در دانشگاه‌های کشور پذیرش شد و آرام آرام زمینه برای طرح بحث‌های جدید و آزاد به تبعیت از سنت‌های آزادی‌خواهانه کشور فرانسه در حقوق اداری ایران فراهم شد؛ مفاهیمی مانند **حقوق بشر و حاکمیت قانون** جای خود را در حقوق اداری باز کرد. اما در کنار این‌ها مفاهیم نظام‌های دیگری مانند **انگلستان** نیز وارد حقوق اداری ایران شدند از جمله بحث‌های مربوط به **نظارت قضایی (Judicial review)** که کمتر در حقوق اداری فرانسه به چشم می‌خورد. تکنیک‌هایی که در حقوق اداری انگلستان برای کنترل صلاحیت‌های اختیاری مورد استفاده قرار گرفته بسیار گسترده است که دلیل آن حاکمیت نظام پارلمانی در این کشور است. این مفاهیم کمتر در حقوق فرانسه مورد بررسی قرار گرفته است. از سنت‌های حقوقی **ایالات متحده آمریکا** نیز مفاهیمی نظیر **دموکراسی در بوروکراسی** (مردم‌سالاری در دیوان‌سالاری) وارد نظام اداری ایران شد. در این نظام، مراجع اداری گسترش یافتند و صلاحیت‌های شبه تقنینی، شبه قضایی و شبه اجرایی گسترش پیدا کردند و متعاقباً در پی مشروعیت بخشی به این صلاحیت‌ها، **ارزش‌های دموکراسی** به نظام اداری منتقل شدند. از سنت‌های حقوق اداری **آلمان** مفهوم **عمل اداری** (هر چند خیلی کم‌رنگ) وارد حقوق اداری ایران شد. اتومایر حقوقدان آلمانی که مؤسس حقوق اداری آلمان محسوب می‌شود، تلاش کرد که حقوق اداری را شبیه و نزدیک به حقوق مدنی نماید؛ به عقیده او همچنان که در حقوق مدنی قواعد عمومی قرارداد وجود دارد، در حقوق اداری هم باید قواعد عمومی عمل اداری وجود داشته باشد و بر این اساس، تشکیل عمل اداری، شرایط صحت و جهات سقوط آن، جایز یا لازم بودن آن همگی وارد حقوق اداری شد.

C - دوره آینده حقوق اداری ایران

برای تبیین دوره سوم و در مقام آینده‌پژوهی حقوق اداری این سؤال مطرح است که حقوق اداری ما به چه سمتی باید برود؟

با توجه به تجربه تاریخی و تحولاتی که در مفاهیم اولیه حقوق اداری صورت گرفته است، برای مثال، تغییر مفهوم دموکراسی نمایندگی به دموکراسی مشارکتی و دگرگونی مفهوم تفکیک قوا و تقسیم وظایف، ناگزیر باید در **ارزش‌های پایه‌ی حقوق اداری** در کشور تجدیدنظر شود. بهترین الگو در این راستا، **اساسی‌سازی حقوق**

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

اداری، به معنای تزریق ارزش‌های حقوق اساسی به حقوق اداری است. سه ارزش پایه حقوق اداری عبارتند از : **حاکمیت قانون** (به معنی گذار از اداره خودکامه به اداره مبتنی بر قانون)، **حقوق ملت** (به معنی حقوق بشری و انسانی تر کردن حقوق اداری) و **حاکمیت ملی** (به معنی دموکراتیک کردن اداره). از جهت نظریات، اگر بخواهیم از مفهومی به نام حقوق اداری بین‌الملل صحبت کنیم که بر اصول کلی حقوق اداری تأکید می‌کند، می‌توانیم یک نظریه پیشرفته از اداره خوب را برای نظام اداری خودمان ایجاد کنیم . در حوزه اعمال اداری لازم است تجربه حقوق آلمان را سرلوحه کار خود قرار دهیم و در راستای نزدیک کردن و شبیه سازی حقوق اداری به حقوق مدنی گام برداریم. در حوزه آیین دادرسی اداری ضرورت تشکیل آیین دادرسی اداری هم در بُعد اختصاصی در قالب محاکم اداری اختصاصی و هم در بُعد عام برای دیوان عدالت اداری باید مدنظر قرار گیرد.

ج . هدف و ضرورت حقوق اداری

هدف حقوق اداری، تامین منافع و نیازمندی‌های عمومی و تحقق بخشیدن به روح و ارزش‌های قوانین است و فلسفه‌ی تشکیل واحدهای اداری، نیز به همین منظور است چنانکه اصل ۱۴۲ قانون اساسی مقرر داشته است: «دولت به مقصد تعمیم احکام و تامین ارزش‌های مندرج این قانون اساسی، ادارات لازم را تشکیل می‌دهد.»

دو هدف خاص می‌توان برای حقوق اداری معرفی نمود :

۱ - حفظ نظم عمومی : به مجموعه شرایطی اطلاق می‌شود که برای ایجاد امنیت و آرامش و بهداشت عمومی ضروری است .

۲ - تأمین خدمات عمومی : بسیاری از نیازهای همگانی به وسیله اشخاص خصوصی اداره می‌شود اما بعضی از این نیازها به اندازه ای مهم هستند که خود دولت در آن ها دخالت می‌کند مانند : آموزش و پرورش ، آب و برق ، بهداشت و ...

د . جایگاه اعمال اداری در اسلام و حقوق موضوعه

۱ . تعریف، ویژگیها و انواع اعمال اداری

تعریف اعمال اداری سازمان

عمل اداری، عمل مأمور دولت در سمت اداری خود است. این عمل به صورت افعال و جوارح نیست؛ بلکه تصمیمات اداری و دستورات رؤسای ادارات عمل اداری است.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

اعمال حقوقی دولت را می‌توان از چند جنبه طبقه‌بندی کرد.

برای مثال می‌توان اعمال حقوقی دولت را از نظر هدف و غایت به اعمال سیاسی و اداری، از نظر محتوا و ماهیت به اعمال قانون‌گذاری و قضایی و اجرایی، از نظر موضوع به اعمال حاکمیت و تصدی و از لحاظ صوری به اعمال یک جانبه و دو جانبه تقسیم کرد.

به طور کلی حقوق اداری، ناظر بر فعالیت‌های سازمان‌های اداری دولتی است و آن عبارت است از اعمال اداری و اجرای موضوع آن و به کار بستن تصمیمات و دستورالعمل‌های مقامات عالی‌رتبه کشور (قوه‌ی مقننه، قوه‌ی مجریه و قوه‌ی قضاییه).

ولی اعمال سیاسی، قضایی، اعمال قانون‌گذاری، مشمول قواعد حقوق اداری نمی‌گردد، هرچند تعیین مرز میان اعمال اداری و اعمال سیاسی و قضایی کاری دشوار است.

تفاوت اعمال اداری و تقنینی

۱. عمل تقنینی ناشی از سازمان سیاسی (قوه مقننه) است اما عمل اداری ناشی از سازمان اداری و اجرایی است.
۲. یک سازمان سیاسی سیاست‌های کلی نظام را که ماهیت عمومی دارد، طرح می‌کند اما سازمان اداری مطیع و مجری سازمان سیاسی است.
۳. عمل قانون‌گذاری مشمول نظارت دستگاه‌های اداری و اجرایی نمی‌باشد اما اعمال اداری مشمول نظارت دستگاه قانون‌گذاری است.
۴. عمل قانون‌گذاری ناشی از سازمان اداری نیست اما عمل اداری ناشی از قانون است.
۵. قوه مقننه در تصویب قانون صلاحیت عام دارد اما اعمال اداری می‌بایست مطابق قانون باشد.
۶. عمل قانون‌گذاری قابل ابطال نیست اما اعمال اداری قابل ابطال در دادگاه اداری هستند.

تفاوت عمل اداری و قضایی

۱. عمل قضایی، عمل ترافعی است اما عمل اداری مقدمه ترافع و اختلاف ندارد.
۲. عمل قضایی، کاشف حق و تکلیف است اما عمل اداری متضمن اجرای حق است.
۳. عمل قضایی، مشمول نظارت دستگاه اداری نیست اما عمل اداری مشمول نظارت دستگاه قضایی است.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۴. اجرای احکام قضایی توسط سازمان اداری به طور مستقل انجام می‌گیرد اما عمل اداری می‌بایست مطابق عمل قضایی باشد.

۵. اعمال قضایی نیاز به آیین دادرسی خاص دارد اما اعمال اداری اصولاً نیاز به آیین خاص ندارد مگر قانون تصریح نماید.

تفاوت عمل اداری و سیاسی

۱. عمل سیاسی دارای ماهیت عمومی است و ناظر موارد عام و کلی است اما عمل اداری دارای ماهیت اختصاصی و شخصی است.

۲. عمل سیاسی متکی به خودش می‌باشد اما عمل اداری دنباله‌ی عمل سیاسی است.

۳. عمل سیاسی، مسئولیت سیاسی دارد اما عمل اداری، مسئولیت اداری (و همچنین مدنی و کیفری) دارد.

۲. اصول حاکم بر حقوق و نظام اداری در اسلام و حقوق موضوعه

الف: اصول کلی حقوق اداری

ب: اصول حاکم بر نظام اداری (اصل سلسله مراتب، اصل ولایت پذیری و اصل مرجعیت و)...

۳. سازمانهای اداری در اسلام و حقوق موضوعه

الف: اشخاص حقوقی در حقوق اداری

ب: مناصب اداری

ج: سازمانهای اداری

د: تمرکز و عدم تمرکز در حقوق موضوعه

۴. نظارت بر اداره در اسلام و حقوق موضوعه

الف: مبانی و اصول نظارت در اسلام و حقوق موضوعه

ب: انواع نظارت (قضایی، اداری و سیاسی و)...

۵. پایه های حقوق اداری

اندیش ورزان حقوق در پاسخ به این پرسش که دانش حقوق اداری بر چه عملی از اعمال دولت تبری می یابد و قواعد الزام آور خود را بر آن عمل بار می کند، نظریات مختلفی ارائه نموده اند.

به طور کلی ۴ نظریه در این باره ابراز شده است:

۱. خدمات عمومی
۲. منافع عمومی
۳. قدرت عمومی
۴. تعدد مبانی

الف. نظریه ی خدمات عمومی

۱. مفهوم خدمات عمومی

خدمات عمومی منحصر به نیازمندی های عام المنفعه ای است که دولت مردان یک کشور در برهه ای از زمان تصمیم می گیرند تا آن نیازمندی ها را از طریق سازمان های عمومی یا دولتی برآورده کنند. برای تشخیص تنها باید قصد و نیت دولت مردان در نظر گرفته شود.

۲. انواع خدمات عمومی

• خدمات عمومی اداری

به خدماتی اطلاق می شود که بدون قصد انتفاع و به منظور بر آوردن نیازهای همگانی توسط سازمان های دولتی به انجام می رسد.

این نوع خدمات تابع حقوق اداری است؛ همانند خدمات بهداشتی، آموزشی ...

• خدمات عمومی صنعتی و تجاری

معیار اصلی تشخیص این نوع خدمات عموماً، ظاهر آن خدمات، یعنی موضوع فعالیت و نوع فعالیت، است.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

به عبارت دیگر از لحاظ موضوع، دارای خصیصه‌ی صنعتی و تجاری (تولید و مبادله کالا) و از لحاظ نوع، همانند شرکت‌های خصوصی باشد؛ همانند شرکت‌های دولتی، مثل شرکت مخابرات

• خدمات عمومی حرفه‌ای و اجتماعی

خدمات عمومی حرفه‌ای به خدمات اتحادیه‌های صنفی مانند نظام پزشکی، مهندسی، و کلاء مربوط می‌شود که فعالیت آنها عمومی محسوب می‌گردد اما خدمات عمومی اجتماعی به خدمات نهادهایی همچون انجمن خیریه گفته می‌شود.

این نوع خدمات، دارای حقوق مختلط می‌باشد. یعنی دولت برخی امتیازات حقوق عمومی را به آنها اعطا نموده است؛ به عنوان نمونه معافیت مالیاتی یا گمرکی

• اصول حاکم بر خدمات عمومی

- استمرار خدمات عمومی
- تساوی خدمات عمومی
- انطباق خدمات عمومی
- تقدم خدمات عمومی

• نقد نظریه خدمات عمومی

۱. این نظریه توجیه‌کننده‌ی کلیه‌ی فعالیت‌های اجرایی نیست؛ مثلاً اخذ مالیات.
۲. اعمال قضایی را شامل نمی‌شود.
۳. عمل قانون‌گذاری را شامل نمی‌شود.
۴. با گذشت زمان، مفهوم مادی خدمات عمومی تغییر کرده است؛ مثلاً در گذشته ورزش و هنر، جزء خدمات عمومی نبوده است؛ حال آن‌که در حال حاضر از مصادیق بارز خدمات عمومی شمرده می‌شوند.
۵. مفهوم سازمانی اداره با سازمان‌های خصوصی تداخل یافته است؛ مثل مدارس خصوصی.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۳. نظریه‌ی منافع عمومی

بر اساس نظریه پروفیسور والین، برخی از اعمال اداری، هدف خدمات عمومی را دنبال می‌کند اما برخی صرفاً منافع عمومی را در نظر دارد؛ مثلاً بازسازی آثار باستانی جهت منافع عمومی است در حالی که ارائه‌ی خدمات بهداشتی خدمت عمومی محسوب می‌گردد.

تفاوت منافع عمومی با خدمات عمومی

اصولاً خدمت عمومی بر چهار اصل استمرار، انطباق، تساوی و تقدم استوار است در حالی که منافع عمومی این چنین نیست.

به عبارت دیگر فعالیت خدمات عمومی هیچ‌گاه نباید متوقف شود یا مطابق نیاز روز نباشد اما ترمیم آثار باستانی می‌تواند به طور موقت متوقف شود. اما به دلیل گستردگی مفهوم، کلیه اعمال اداری، قضایی و تقنینی را در بر می‌گیرد و می‌تواند مورد سوء استفاده دولت قرار گیرد.

۴. نظریه‌ی قدرت عمومی

از دیدگاه سیاسی این نظریه به دوران استبداد بر می‌گردد و طبق آن اراده دولت بر هر امر دیگری برتری دارد و دارای مفهوم وسیعی می‌باشد لذا شامل کلیه اعمال اداری، قضایی و تقنینی می‌شود. در این نظریه تفاوتی میان اعمال تصدی و اعمال حاکمیتی نشده است.

۵. نظریه‌ی تعدد مبانی

با توجه به انتقادات نظریات قبلی عده‌ای از حقوق دانان بر این باورند که حقوق اداری را نمی‌توان بر یک مبنا قرار داد؛ لذا هر یک از اعمال اداری باید بر اساس نظریه خاص خودش مورد بررسی قرار گیرد.

پلیس اداری

در اصطلاح حقوقی، پلیس اداری بیان‌گر فعالیتی است که دولت به منظور حفظ نظم عمومی انجام می‌دهد در حالی که در عرف پلیس اداری مامورینی هستند که به جامعه نظم می‌بخشند.

مقامات آن عبارتست از: دولت، مقامات محلی تابع وزارت کشور (استاندار، فرماندار، بخشدار و ده‌دار) و مقامات محلی مستقل (شهرداری‌ها، شورای استان، شورای شهرستان، شورای ده).

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

پلیس اداری عمومی

پلیس اداری عمومی، در بر دارنده‌ی مفاهیم امنیت، آسایش و بهداشت عمومی است و به کلیه‌ی اعمالی که دولت در این راستا انجام می‌دهد، پلیس اداری عمومی اطلاق می‌شود.

اهداف

∅ آسایش عمومی

∅ بهداشت عمومی

∅ امنیت عمومی

پلیس اداری اختصاصی

عنوان پلیس اداری اختصاصی دارای ۲ مفهوم سنتی و جدید است.

مفهوم سنتی آن، حکایت از وظایف و فعالیت‌هایی است که به لحاظ اهداف با پلیس عمومی اشتراک دارد اما از یک نظام حقوقی اختصاصی پیروی می‌کند؛ همانند پلیس راهنمایی و رانندگی. و مفهوم جدید آن، متضمن فعالیت‌هایی است که نیاز به آنها در دهه‌ی اخیر احساس شده است. مانند پلیس ساختمان یا حفظ آثار باستانی.

تفاوت پلیس اداری با قضایی

فعالیت اداری جنبه پیشگیرانه دارد اما قضایی جنبه تعقیبی دارد.

پلیس اداری به عهده مقامات اداری است اما در قضایی بر عهده دادستان است.

سازمان های اداری

سازمان‌های اداری، از مصادیق بارز اشخاص حقوقی هستند. در این بخش پیش از بررسی موارد دیگر، به مطالعه‌ی انواع اشخاص حقوقی و مشخصات آنها و نوع روابط آنها و نحوه نظارت بر آنها می‌پردازیم.

شخصیت حقوقی

شخصیت حقوقی عبارت است از: توانایی دارا شدن حقوق و تکالیف (اهلیت تمتع) و توانایی اجرای آن (اهلیت استیفاء).

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

در دانش حقوق، اشخاص به ۲ گروه تقسیم می‌شوند: شخص حقیقی، شخص حقوقی.

شخص حقیقی، همان انسان‌ها هستند که با ولوج روح در بدن جنین آغاز و با مرگ به پایان می‌رسد.

شخص حقوقی به اجتماع منافع و هدف‌هایی گفته می‌شود که قدرت عمومی آن را به عنوان واحدی مستقل از عناصر تشکیل دهنده‌اش مورد شناسایی و حمایت قرار می‌دهد؛ البته این اشخاص، از برخی حقوق اشخاص طبیعی همانند: ابوت، ولایت، ازدواج و ... محروم‌ند.

به طور کلی شخص حقوقی در مقابل شخص طبیعی یا حقیقی قرار دارد.

انواع اشخاص حقوقی

اشخاص حقوقی، به ۲ گروه تقسیم می‌شوند:

أ. اشخاص حقوقی حقوق خصوصی

ب. اشخاص حقوقی حقوق عمومی

أ. اشخاص حقوقی حقوق خصوصی

۱. مشخصات اشخاص حقوقی خصوصی

اشخاص حقوقی خصوصی را از ۴ طریق می‌توان شناخت.

۱. منشاء پیدایش

موسسین اشخاص حقوقی خصوصی، اشخاص حقیقی هستند.

۲. عامل اراده

انگیزه‌ی فردی و اراده‌ی آزاد افراد، عامل اصلی تشکیل اشخاص حقوقی خصوصی است.

۳. مقررات حاکم

اشخاص حقوقی خصوصی، تابع مقررات حقوق خصوصی هستند و غالباً مقررات قانون تجارت و قانون مدنی بر آنان حاکم است.

۴. هدف

اشخاص حقوقی خصوصی، اهداف انتفاعی دارند و به دنبال کسب منافع مادی هستند.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

أ. ۲. انواع اشخاص حقوقی خصوصی

۱. شرکت‌های تجاری
۲. موسسات غیر تجاری؛ شامل انجمن‌ها و اتحادیه‌های صنفی

ب. اشخاص حقوقی حقوق عمومی

ب. ۱. مشخصات اشخاص حقوقی عمومی

اشخاص حقوقی عمومی را از ۴ طریق می‌توان شناخت.

۱. منشاء پیدایش
موسسین اشخاص حقوقی عمومی، نهادها و مقامات عالی دولت هستند.
۲. عامل اراده
عضویت افراد در اشخاص حقوقی عمومی، الزامی است.
۳. مقررات حاکم
اشخاص حقوقی عمومی، تابع قواعد حقوق عمومی هستند.
۴. هدف
اشخاص حقوقی عمومی، به منظور انجام خدمات عمومی و فعالیت‌های غیرانتفاعی و عام‌المنفعه تشکیل می‌شوند.

ب. ۲. انواع اشخاص حقوقی عمومی

۱. سازمان مرکزی
۲. شوراهای محلی
۳. سازمان‌های فنی و تخصصی
۴. نهادها و موسسات غیر دولتی
۵. اشخاص حقوقی با وضعیت خاص

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

روابط بین اشخاص حقوقی عمومی

۱. تمرکز اداری

۲. عدم تمرکز اداری

مفهوم تمرکز اداری و عدم تمرکز اداری، ارتباط مستقیمی با ساختار درونی کشور و تقسیم قدرت در نهادهای کشور دارد؛ لذا برای فهم بهتر موضوع، برخی از مباحث مطرح شده در حقوق اساسی را مورد بازخوانی قرار می‌دهیم:

ساختار دولت

اشکال دولت‌ها

- دولت‌های بسیط (تک ساخت)

- دولت‌های مرکب

دولت بسیط (تک ساخت)

دولت بسیط یا یک پارچه، دولتی است با مرکزیت سیاسی واحد، مبتنی بر وحدت عناصر، تشکیلات، جمعیت و سرزمین واحد با شخصیت حقوقی واحد و قانون اساسی واحد اداره می‌شود. در این گونه کشورها، واحدهای حکومتی استان، شهرستان و ... فاقد حاکمیت اند و به عنوان واسطه میان شهروندان و حکومت ملی هستند.

کشورهایی همچون ایران، انگلستان، فرانسه، ایتالیا و سوئد و ... دارای ساختار بسیط هستند.

اقسام دولت بسیط

دولت بسیط ممکن است به صورت متمرکز یا غیر متمرکز اداره شود.

تمرکز سیاسی به طور ذاتی در ویژگی دولت‌های بسیط نهفته است و از طرفی دیگر تمرکز اداری انجام امور اقتصادی و اجتماعی مردم از طریق کارگزاران حکومت مرکزی نیز منعی وجود ندارد ولی از آنجایی که اداره امور جامعه مدرن وظیفه‌ای گسترده و خارج از توان حکومت مرکزی است، اغلب کشورها با ساختار بسیط می‌کوشند تا تصدی‌گری دولت را کاهش داده و واحدهای حکومتی را فعال‌تر کنند. لذا برخی دولت‌های بسیط، به منظور برآوردن نیازهای محلی و رعایت مقتضیات اجتماعی و سیاسی منطقه‌ای، به برخی از مناطق خود نوعی استقلال می‌بخشند که ممکن است به صورت وحدت انضمامی یا منطقه‌گرایی باشد.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

دولت مرکب (چند ساخت)

مشمول بر حاکمیت های پراکنده که در آن چند دولت با قوانین اساسی متعدد بنا به مصالح و مقتضیات با ایجاد رابطه حقوقی مشخص، مبادرت به تشکیل دولت با قانون اساسی خاص نموده و پاره‌ای از مراتب حاکمیت را به آن می سپارند.

اقسام دولت های مرکب

نا دولت‌های متصل

نا دولت‌های متحد

نا دولت‌های متفق

مفهوم تمرکز

تمرکز اداری، ترتیبی است که در آن قدرت مرکزی، سلطه اداری خود را با انضباط شدید بر تمام واحدهای اداری و اجرایی کشور اعمال می کند.

مشخصات تمرکز

∅ تمرکز قدرت سیاسی

∅ تمرکز قدرت اجرایی

محاسن تمرکز

از نظر سیاسی :

موجب انسجام و وحدت می گردد

از نظر اقتصادی :

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

موجب عدالت اقتصادی می‌گردد

معایب تمرکز

Cعدم مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری کشور

Cعدم کارایی مقامات مرکزی

Cافزایش دیوان‌سالاری و تشریفات اداری

مهم: توجه به این نکته ضروری است که در برخی از کشورها محاسن سیستم تمرکز و یا عدم تمرکز، ممکن است معایب همین سیستم در کشوری دیگر تلقی گردد و یا بالعکس؛ آنچه سبب این اختلاف است، عواملی چون نحوه‌ی اجرای سیستم‌ها، رشد یا عدم رشد سیاسی مردم آن سرزمین، وضعیت فرهنگی و معیشتی مردم و ... است.

مفهوم عدم تمرکز

شیوه حکومتی خاصی است که در آن مقامات مرکزی صلاحیت تصمیم‌گیری نسبتاً وسیعی را به واحدهای محلی و اجرایی تفویض می‌کنند تا به امورات خاص محلی و اجرایی یا فنی بپردازند.

انواع عدم تمرکز

- * جغرافیایی
- * سیاسی
- * اداری
- * سازمانی

محاسن عدم تمرکز

از نظر سیاسی: رشد فرهنگی

از نظر معنوی: اعتماد به نفس

از نظر فنی: آگاهی کامل‌تر

معایب عدم تمرکز

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

از نظر سیاسی باعث ادعای جدایی طلبی می‌گردد.

از نظر اقتصادی باعث نابرابری می‌گردد.

نظارت بر اشخاص حقوق عمومی

در هر سیستم سیاسی، از سوی دولت مرکزی نظارت‌های مختلفی بر اشخاص حقوق عمومی بار می‌شود؛ این نظارت‌ها به شکل‌های زیر بروز پیدا می‌کنند:

نظارت سلسله مراتبی

به نظارتی اطلاق می‌شود که سازمان مرکزی به نهادها و واحدهای وابسته به خود اعمال می‌کند این نظارت مبتنی بر نظام تبعیت است که بر اساس آن کارکنان مرئوس مکلف به اطاعت از دستورات و اوامر مقام مافوق می‌گردد و در این نوع نظارت به صورت طولی است و بر همه اعمال اداری (حقوقی و اجرایی) و اشخاص اداری قابل اعمال است.

نظارت بر ۲ نوع است سلسله مراتبی بر اعمال اداری و نظارت سلسله مراتبی بر کارکنان اداری

۱. حق عزل و نصب کارکنان

۲. حق صدور دستورات اداری و تعیین وظایف

۳. اعمال مجازات اداری

نظارت قیمومیتی

به نظارتی اطلاق می‌شود که مقامات مرکزی نسبت به واحدهای غیر متمرکز (جغرافیایی یا فنی) اعمال می‌کنند این نظارت مبتنی بر نظام هماهنگی یا همکاری است و کارکنان یک واحد غیر متمرکز مستقیماً از دستورات مقامات سازمان مرکزی تبعیت نمی‌کنند و رابطه عرضی یا افقی در این خصوص وجود دارد در این نظام اصل بر آزادی عمل واحد غیر متمرکز قرار دارد و نظارت تنها بر اعمال حقوقی می‌باشد

نحوه‌ی نظارت قیمومیتی نسبت به اعمال اداری

۱. موافقت قبلی ۲. اصلاح ۳. تعلیق

۴. ابطال ۵. جانشینی ۶. انحلال

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

نظارت قیمومیتی نسبت به کارکنان

- واحدهای غیر متمرکز جغرافیایی
- انتخابی
- بودجه مستقل
- واحدهای غیر متمرکز فنی
- انتصابی
- بودجه وابسته

طبقه بندی سازمانها

سازمانها به اعتبارهای مختلف مورد تقسیم قرار می‌گیرند؛ برخی از این معیارها بدین قرارند:
از لحاظ منطقه جغرافیایی، به لحاظ ماهیت اجرایی و عملیاتی، به لحاظ وضعیت حقوقی و به لحاظ تمرکز یا عدم تمرکز اداری

۱. از لحاظ منطقه جغرافیایی

۱.۱. سازمانهای محلی

این سازمانها، محدوده‌ی جغرافیایی کوچکی را تحت پوشش دارند و به امور خاص محلی می‌پردازند. مانند: شهرداریها

۱.۲. سازمانهای منطقه‌ای

گروهی از سازمانهای دولتی در سطح منطقه فعالیت می‌کنند و هدف آنها رفع نیازهای یک منطقه جغرافیایی مشخص است. مانند: سازمان آب منطقه‌ای

۱.۳. سازمانهای ملی

این گروه از سازمانها در سطح کشور فعالیت می‌کنند و از تشکیلات سازمانی پیچیده‌تری برخوردارند. مانند وزارتخانهها

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۲. به لحاظ ماهیت اجرایی و عملیاتی

۲.۱. سازمان‌های صف

این دسته از سازمان‌ها، مجری اهداف و سیاست‌های اساسی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و عمرانی هستند. مانند وزارت‌خانه‌ها

۲.۲. سازمان‌های ستادی

فعالیت این گروه از سازمان‌ها، کمک و تسهیل امور سازمان‌های صف است.

۳. به لحاظ وضعیت حقوقی

۳.۱. سازمان‌های مشمول تبصره ۲ ماده ۸ قانون استخدام کشوری

در این تبصره چنین مقرر شده است:

تبصره ۲ - دولت مکلف است ظرف یک سال از تاریخ تصویب این قانون لایحه سازمان اساسی وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون را تهیه و به مجلسین تقدیم کند.

سازمان‌های عهده‌دار اعمال حاکمیت دولت [۱] شامل کلیه وزارت‌خانه‌ها و بسیاری از سازمان‌های وابسته‌ی آنها، در این گروه جای می‌گیرند.

۳.۲. سازمان‌های مشمول تبصره ماده ۱۱۲ قانون استخدام کشوری (سازمان‌های غیر مشمول)

سازمان‌های عهده‌دار اعمال تصدی دولت [۲] در این گروه جای دارند. این گروه از سازمان‌ها، ضمن تبعیت از مقررات عمومی استخدامی، در میزان مزایای شغلی تفاوت‌هایی با سازمان‌های مشمول تبصره ۲ ماده ۸ ق.ا.ک دارند.

تبصره ماده ۱۱۲ - وزارت‌خانه‌ها و شهرداری‌ها و کلیه مؤسسات دولتی اعم از آن که مشمول مقررات این قانون باشند یا نباشند مکلفند نسبت به کلیه لوایح استخدامی و هر نوع وضع و اصلاح و تغییر مقررات استخدامی قبلاً موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور را جلب نمایند.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۳,۳. سازمان‌های مشمول مقررات خاص

برخی از سازمان‌ها از مقررات عمومی استخدامی تبعیت نمی‌کنند و تابع مقررات خاصی هستند. مانند شرکت ملی نفت ایران

۴. به لحاظ تمرکز یا عدم تمرکز اداری

۴,۱. سازمان‌های متمرکز

این گروه از سازمان‌ها، شخصیت حقوقی مستقلی از دولت ندارند و شالوده‌ی اصلی قدرت مرکزی را تشکیل می‌دهند. مانند وزارت‌خانه‌ها

۴,۲. سازمان‌های غیر متمرکز

این گروه از سازمان‌ها، با داشتن شخصیت حقوقی مستقل از دولت، وظایف خاصی را دنبال می‌کنند. این سازمان‌ها ۲ گونه‌اند:

سازمان‌های غیر متمرکز جغرافیایی

سازمان‌های غیر متمرکز فنی یا اداری

سازمان‌های متمرکز قدرت مرکزی (بر اساس قانون تقسیمات کشوری)

نکته مهم: در این جزوه، به تبعیت از کتاب حقوق اداری ۱ و ۲؛ تألیف دکتر رضا موسی‌زاده، از سازمان‌های اصلی قوه مرکزی همچون نهاد رهبری، قوای سه گانه و ... سخنی به میان نیامده است؛ تفصیل بررسی این سازمان‌های در حقوق اساسی صورت پذیرفته است و دانشجویان علاقه‌مند در کتاب‌های حقوق اداری به مطالعه این سازمان‌ها بپردازند. در این قسمت، سازمان‌هایی مورد بررسی قرار می‌گیرند که ارتباط وثیقی با بحث حاضر دارند.

طبق ماده ۱ قانون تقسیمات کشوری، عناصر تقسیمات کشوری عبارتند از: روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان.

ماده ۱۲ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری اشعار می‌دارد:

از لحاظ نظام اداری دهستان تابع بخش و شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی خواهد بود.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۱. سازمان استان

۲. سازمان شهرستان

۳. سازمان بخش

۴. سازمان روستا

۱. سازمان اداری استان

ماده ۹ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری - استان، واحدی از تقسیمات کشوری است با محدوده جغرافیایی معین، که از به هم پیوستن چند شهرستان همجوار با توجه به موقعیت‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و طبیعی تشکیل می‌شود.

تبصره ۱ - وزارت کشور بنا به ضرورت می‌تواند با تصویب هیأت وزیران با انتزاع و الحاق روستاها، بخش‌ها یا شهرستان‌های مجاور، استانها را تعدیل نماید. مگر آنکه به تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد استان جدید ضروری شناخته شود. استان جدید باید حداقل یک میلیون نفر جمعیت داشته باشد.

تبصره ۲ - مرکز استان یکی از شهرهای همان استان است که مناسب‌ترین کانون سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، طبیعی و اجتماعی آن استان شناخته می‌شود.

الف. واحدهای سازمانی استان

استاندار

در استان نماینده عالی دولت محسوب می‌گردد و مسئول اجرای سیاست عمومی دولت در استان است و دارای نظارت عالی در کلیه امور اجرایی است و به وسیله وزیر کشور به هیات دولت معرفی و پس از تایید با حکم رییس جمهور منصوب می‌شود و قابل عزل نیز است.

وظایف سیاسی استاندار

نمایندگی عالی دولت در استان

نظارت بر کلیه ماموران دولتی

بازرسی ادارات دولتی

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

کنترل اتباع بیگانه

برگزاری انتخابات

انجام کلیه امور تشریفاتی

د. وظایف اداری استاندار

حفظ نظم عمومی و تامین رفاه مردم

ریاست بر فرمانداری‌های استان

بازرسی حوزه ماموریت

تهیه و ارائه گزارش به مرکز

وظایف قضایی استاندار

ارائه‌ی گزارش به دادگستری

وظایف عمرانی استاندار

مراقبت دقیق در اجرای برنامه‌های عمرانی و نوسازی و بهسازی شهر و روستا از طریق سازمان‌های ذی‌صلاح که در صورت اختلاف استاندار با وزارت یا سازمان‌ها رییس جمهور تصمیم لازم را اتخاذ می‌نماید.

ب. سازمان اداری شهرستان

مشخصات کلی

ماده ۷ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری - شهرستان واحدی از تقسیمات کشوری است با محدوده جغرافیایی معین که از به هم پیوستن چند بخش همجوار که از نظر عوامل طبیعی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی واحد متناسب و همگنی را به وجود آورده‌اند.

تبصره ۱ - حداقل جمعیت شهرستان با در نظر گرفتن وضع پراکندگی و اقلیمی کشور به دو درجه تراکمی به شرح زیر تقسیم می‌شود.

۱ - تراکم زیاد ۱۲۰۰۰۰ نفر. ۲ - تراکم متوسط ۸۰۰۰۰ نفر.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

تبصره ۲ - در نقاط کم تراکم، دورافتاده، مرزی، جزائری و کویری با توجه به کلیه شرایط اقلیمی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تا حداقل ۵۰ هزار نفر با تصویب هیأت وزیران و در موارد استثنایی با تصویب مجلس شورای اسلامی می‌تواند کمتر از ۵۰ هزار نفر باشد.

تبصره ۳ - مرکز شهرستان یکی از شهرهای همان شهرستان است که مناسب‌ترین کانون طبیعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آن محدوده شناخته می‌شود.

فرماندار

فرماندار کسی است که اداره یک شهرستان یا محدوده اداری کوچکتر از استان را بر عهده دارد و نام و وظایفش در کشور های گوناگون متفاوت است. این مقام مسئولیت اجرای برنامه‌های انتخاباتی را نیز عهده‌دار است

ب.۱. وظایف سیاسی

- نمایندگی سیاسی دولت در شهرستان
- حفظ نظم عمومی

ب.۲. وظایف اداری

- ابلاغ و نظارت بر قوانین
- نظارت و سرکشی به حوزه ماموریت
- وضع آیین‌نامه انتظامی

۳. سازمان اداری بخش

أ. مشخصات کلی

ماده ۶ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری - بخش واحدی است از تقسیمات کشوری که دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از به هم پیوست چند دهستان همجوار مشتمل بر چندین مزرعه، مکان، روستا و احیاناً شهر که در آن عوامل طبیعی و اوضاع اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی واحد همگنی را به وجود می‌آورد به نحوی که با در نظر گرفتن تناسب، وسعت، جمعیت، ارتباطات و دسترسی و سایر موقعیتها، نیل به اهداف و برنامه‌ریزی‌های دولت در جهت احیاء امکانات طبیعی و استعدادهای اجتماعی و توسعه امور رفاهی و اقتصادی آن تسهیل گردد.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

تبصره ۱ - حداقل جمعیت محدوده هر بخش بدون احتساب نقاط جمعیت شهری با در نظر گرفتن وضع پراکندگی و اقلیمی کشور به دو درجه تراکمی به شرح زیر تقسیم شده است.

الف - مناطق با تراکم زیاد سی هزار نفر. ب - مناطق با تراکم متوسط ۲۰ هزار نفر.

تبصره ۲ - در نقاط کم تراکم، دور افتاده، مرزی جزایری و جنگلی و کویری با توجه به کلیه شرایط اقلیمی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تا حداقل دوازده هزار نفر جمعیت با تصویب هیأت وزراء و در موارد استثنایی با تصویب مجلس، جمعیت بخش می‌تواند کمتر از میزان تعیین شده در تبصره ۱ باشد.

تبصره ۳ - مرکز بخش، روستا یا شهری، از همان بخش است که مناسب‌ترین کانون طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی آن محدوده شناخته می‌شود.

ب. بخش‌دار

دارای کلیه وظایف و اختیارات فرمانداران هستند و نظارت بر دهیاران نیز از جمله وظایف آنهاست.

۴. سازمان اداری دهستان و روستا

أ. مشخصات کلی

ماده ۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری - دهستان کوچکترین واحد تقسیمات کشوری است که دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از به هم پیوستن چند روستا، مکان، مزرعه همجوار تشکیل می‌شود که از لحاظ محیط طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی همگن بوده و امکان خدمات‌رسانی و برنامه‌ریزی در سیستم و شبکه واحدی را فراهم می‌نماید.

تبصره ۱ - حداقل جمعیت دهستان با در نظر گرفتن وضع پراکندگی و اقلیمی کشور به سه درجه تراکمی به شرح زیر تقسیم می‌شود.

الف - تراکم زیاد ۸۰۰۰ نفر. ب - تراکم متوسط ۶۰۰۰ نفر. ج تراکم کم ۴۰۰۰ نفر.

تبصره ۲ - دهستانهای موجود که از نظر وسعت، جمعیت و دسترسی دارای تراکم مطلوب بوده در قالب موجود باقی و آن تعداد از دهستانهایی که از این لحاظ نامتناسب می‌باشند از طریق تقسیم و یا ادغام تعدیل و به دهستانهای جدید تبدیل خواهند شد.

تبصره ۳ - مرکز دهستان منحصراً روستایی از همان دهستان است که مناسبترین مرکز خدمات روستایی آن محدوده شناخته می‌شود.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

ب. دهدار

هر دهستان به وسیله‌ی دهدار اداره می‌شود.

سازمان‌های غیر متمرکز جغرافیایی

تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری

ماده ۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱

برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و ن ظارت بر اداره امور هر روستا، بخش، محل، شهر، شهرستان و استان، شورایی به نام شورای اسلامی ده، بخش، محل (محلّه - منطقه) شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استانها بر اساس مقررات این قانون تشکیل می‌گردد.

سطوح شوراها

ماده ۲ قانون اصلاحی شوراها - مصوب ۱۳۸۲/۵/۵

مقصود از شورا در این قانون و سایر قوانین معتبر در خصوص شوراهای اسلامی کشوری شوراهای روستا، بخش، شهر، شهرستان، استان و عالی استانها می‌باشد.

مدت فعالیت شوراها

ماده ۳ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱

دوره فعالیت هر شورا از تاریخ تشکیل، چهار سال خواهد بود و انتخاب مجدد آنان بلامانع است.

نحوه‌ی انتخاب اعضای شورا

ماده ۱۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

انتخاب اعضای شورای روستا و شهر و شهرک به صورت مستقیم، عمومی، با رأی مخفی و اکثریت نسبی آرا خواهد بود.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

تعداد اعضای شوراهای اسلامی

تعداد اعضای شورای اسلامی روستا

ماده ۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران
تعداد اعضای شورای اسلامی روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت سه نفر و روستاهای بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت و
بخش پنج نفر خواهد بود.

وظایف شورای اسلامی روستا

- ماده ۶۸ - وظایف و اختیارات شورای اسلامی روستا عبارت است از:
- الف - نظارت بر حسن اجرای تصمیم‌های شورای اسلامی روستا.
 - ب - بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های موجود در روستا و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و عملی در این زمینه‌ها و ارائه آن‌ها به مقامات مسئول ذیربط.
 - ج - جلب مشارکت و خودیاری مردم و همکاری با مسئولین اجرایی وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی که در ارتباط با روستا فعالیت می‌کنند و ایجاد تسهیلات لازم جهت پیشبرد امور آن‌ها.
 - د - تبیین و توجیه سیاست‌های دولت و تشویق و ترغیب روستاییان جهت اجرای سیاست‌های مذکور.
 - ه - نظارت و پی‌گیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته به روستا.
 - و - همکاری با مسئولان ذیربط برای احداث، اداره، نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی و رفاهی مورد نیاز روستا در حدود امکانات.
 - ز - کمک‌رسانی و امداد در مواقع بحرانی و اضطراری مانند جنگ و وقوع حوادث غیر مترقبه و نیز کمک به مستمندان و خانواده‌های بی‌سرپرست با استفاده از خودیاری‌های محلی.
 - ح - تلاش برای رفع اختلافات افراد و محلات و حکمیت میان آن‌ها.
 - ط - ایجاد زمینه مناسب جهت اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت و تأمین بهداشت محیط.
 - ی - همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

ک - ایجاد زمینه مناسب و جلب مشارکت عمومی در جهت اجرای فعالیتهای تولیدی وزارتخانهها و سازمانهای دولتی.

ل - جلب مشارکت و همکاری عمومی در انجام امور فرهنگی و دینی.

م - انتخاب فردی ذیصلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال بر اساس آیین نامه مربوط و معرفی به بخشدار جهت صدور حکم.

تبصره - عزل دهیار با رأی اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا بر اساس آیین نامه مربوط انجام می شود و به بخشدار جهت صدور حکم عزل اعلام می گردد.

تعداد اعضای شورای اسلامی بخش

ماده ۵ - در هر بخش شورای بخش با اکثریت نسبی از بین نمایندگان منتخب شوراهای روستاهای واقع در محدوده بخش تشکیل می شود و در صورتی که عضو معرفی شده از شورای روستا به عضویت اصلی و علی البدل شورای بخش انتخاب شود از عضویت شورای روستا خارج نخواهد شد.

ماده ۶ - شورای بخش پس از تشکیل حداقل سه چهارم شوراهای روستاهای تابع بخش تشکیل می گردد.

تبصره - از یک روستا بیش از یک نفر نباید در شورای بخش حضور داشته باشد و در صورتی که تعداد روستاهای بخشی کمتر از پنج روستا باشد اعضای شورای بخش از میان مجموع اعضای شوراهای روستاها انتخاب خواهند شد و نهایت حداقل باید از هر روستا یک نفر انتخاب گردد.

وظایف شورای اسلامی بخش

ماده ۷۰ - وظایف و اختیارات شورای اسلامی بخش به شرح زیر است:

الف - بررسی و آگاهی از مشکلات و کمبودهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی و سایر امور رفاهی بخش و ارائه طرحها و پیشنهادهای اصلاحی به مسئولین اجرایی منطقه.

ب - همکاری با مسئولین اجرایی به منظور پیشبرد کارها و برنامه های عمرانی منطقه از قبیل ایجاد و مرمت راههای اصلی و فرعی بخش، برق رسانی، لوله کشی آب آشامیدنی، کانال کشی آب زراعی، قنوات، لایروبی نهرها، عمیر مساجد، زیارتگاهها، حسینیه ها و تکایا و امور مربوط به حفظ و عمران مزارع، باغها، مراتع و جنگلها با هماهنگی مسئولین ذیربط منطقه و سازمانهای مملکتی.

ج - همکاری با مسئولین اجرایی کشور و منطقه و شوراهای اسلامی روستایی جهت انجام خدمات عمومی، انتخابات سراسری و محلی، سرشماری های جمعیتی، زراعی، دامی، صنعتی و مانند اینها.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

- د - همکاری با مسئولین امر برای تهیه و تنظیم شناسنامه بخش از طریق جمع‌آوری اطلاعات و آمار لازم بر اساس مشخصات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و منابع طبیعی منطقه.
- ه - ایجاد هماهنگی لازم بین شوراهای اسلامی روستایی واقع در بخش.
- و - نظارت بر طرح‌های عمرانی منطقه و حفظ و نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات و تجهیزات عمومی و عمرانی، مزارع و مراتع و جنگل‌های خارج از حیطه روستاهای موجود در بخش.
- ز - نظارت بر شوراهای روستایی به منظور رعایت وظایف قانونی.
- ح - حکمیت در اختلافات میان دو یا چند روستا یا شوراهای اسلامی روستایی واقع در بخش با یکدیگر در مواردی که قابل پیگیری قضایی نیست.
- ط - پی‌گیری موارد تجاوز به حقوق عمومی در مواردی که شاکی ندارد از طریق مقامات ذیصلاح.
- ی - رسیدگی به امور عمومی بخش یا اموری که خارج از حیطه اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی روستا است.
- ک - رسیدگی و پیش‌گیری مشکلات اهالی مزارع مستقل و آبادی‌های زیر بیست خانوار که فاقد شورای اسلامی روستا می‌باشند.
- ل - جلب خودیاری اهالی روستاها جهت تأمین هزینه‌های مربوط به شوراها و اداره دهیاری‌ها.
- م - همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی.

تعداد اعضای شورای شهر

- ماده ۷ - تعداد اعضای اصلی و علی‌البدل شورای شهر به شرح زیر می‌باشد:
- الف - شهرهای تا بیست هزار نفر جمعیت، پنج نفر عضو اصلی و دو نفر عضو علی‌البدل.
- ب - شهرهای از بیست هزار نفر تا پنجاه هزار نفر جمعیت، هفت نفر عضو اصلی و سه نفر عضو علی‌البدل.
- ج - شهرهای از پنجاه هزار نفر تا یکصد هزار نفر جمعیت، نه نفر عضو اصلی و چهار نفر علی‌البدل.
- د - شهرهای از یکصد هزار نفر تا دویست هزار نفر جمعیت، یازده نفر عضو اصلی و پنج نفر علی‌البدل.
- ه - شهرهای از دویست هزار نفر تا پانصد هزار نفر جمعیت، سیزده نفر عضو اصلی و شش نفر علی‌البدل.
- و - شهرهای از پانصد هزار نفر تا یک میلیون نفر جمعیت، پانزده نفر عضو اصلی و هفت نفر علی‌البدل.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

ز - شهرهای بیشتر از یک میلیون نفر تا دو میلیون نفر جمعیت، بیست و یک نفر عضو اصلی و هشت نفر عضو علی‌البدل.

ح - شهرهای بیش از دو میلیون نفر جمعیت، بیست و پنج نفر عضو اصلی و ده نفر عضو علی‌البدل.

ط - شهر تهران سی و یک نفر عضو اصلی و دوازده نفر عضو علی‌البدل.

تبصره - ملاک تشخیص جمعیت هر شهر و روستا، آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن با اعلام رسمی مرکز آمار ایران خواهد بود.

وظایف شورای اسلامی شهر

ماده ۷۱ - وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:

۱ - انتخاب شهردار برای مدت چهار سال.

تبصره ۱ - شورای اسلامی شهر موظف است بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نماید.

تبصره ۲ - شهردار نمی‌تواند همزمان عضو شورای شهر باشد.

تبصره ۳ - نصب شهرداران در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد.

تبصره ۴ - دوره خدمت شهردار در موارد زیر خاتمه می‌پذیرد:

الف - استعفای کتبی با تصویب شورا.

ب - برکناری توسط شورای شهر با رعایت مقررات قانونی.

ج - تعلیق طبق مقررات قانونی.

د - فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای شهر

۲ - بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارساییهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذیربط.

۳ - نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی در صورتی که این نظارت مخل جریان عادی این امور نگردد.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

- ۴ - همکاری با مسئولین اجرایی و نهادها و سازمان‌های مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان.
- ۵ - برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذیربط.
- ۶ - تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاه‌های ذیربط.
- ۷ - اقدام در خصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف، نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاه‌های ذیربط.
- ۸ - نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیر منقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آن‌ها به گونه‌ای که محل جریان عادی امور شهرداری نباشد.
- ۹ - تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آن‌ها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور.
- ۱۰ - تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یکبار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور.
- ۱۱ - همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۱۲ - تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر.
- تبصره - کلیه درآمدهای شهرداری به حساب‌هایی که با تأیید شورای شهر در بانک‌ها افتتاح می‌شود واریز و طبق قوانین مربوطه هزینه خواهد شد.
- ۱۳ - تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد.
- ۱۴ - تصویب معاملات و نظارت بر آن‌ها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که بنام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری.
- تبصره - به منظور تسریع در پیشرفت امور شهرداری، شورا می‌تواند اختیار تصویب و انجام معاملات را تا میزان معینی با رعایت آیین‌نامه معاملات شهرداری به شهردار واگذار نماید.
- ۱۵ - تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

- ۱۶ - تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.
- ۱۷ - نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری.
- ۱۸ - نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر.
- ۱۹ - نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل مؤسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن.
- ۲۰ - تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیر محصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر.
- ۲۱ - نظارت بر ایجاد گورستان، غسلخانه و تهیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشت و توسعه شهر.
- ۲۲ - وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری.
- ۲۳ - نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میداين و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه.
- ۲۴ - تصویب نامگذاری معابر، میداين، خیابان‌ها، کوچه و کوی در حوزه شهری و همچنین تغییر نام آنها.
- ۲۵ - تصویب مقررات لازم به پیشنهاد شهرداری جهت نوشتن هر نوع مطلب و یا الصاق هر نوع نوشته و آگهی و تابلو بر روی دیوارهای شهر با رعایت مقررات موضوعه و انتشار آن برای اطلاع عموم.
- ۲۶ - تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها.
- ۲۷ - تصویب نرخ کرایه وسایل نقلیه درون شهری.
- ۲۸ - وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه.
- ۲۹ - وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های ذیربط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره.
- تبصره ۱ - در کلیه قوانین و مقرراتی که انجمن شهر عهده‌دار وظایفی بوده است، شورای اسلامی شهر با رعایت مقررات این قانون بعد از یک سال از تاریخ تصویب جانشین انجمن شهر خواهد بود.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

تبصره ۲ - وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است موظف‌اند در طول مدت یک سال مذکور در تبصره فوق با بررسی قوانین و مقررات مربوط به خود هر کجا نامی از انجمن شهر سابق آمده و وظایفی را به آن محول نموده‌است جهت اصلاح این گونه موارد لایحه اصلاحی به مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند.

تعداد اعضای شورای استان

ماده ۳۹ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری

شورای استان حداکثر دو هفته پس از پایان انتخابات شوراهای اسلامی شهرستان تشکیل می‌گردد و هر شهرستان یک نماینده در آن خواهد داشت.

تبصره - حداقل تعداد نمایندگان شورای استان سه نفر می‌باشد. در استانهایی که به علت کمی تعداد شهرستانهای تابعه حد نصاب مقرر حاصل نگردد، کسری اعضای شورای استان از بین اعضای شورای شهرستان مرکز استان تأمین می‌گردد.

وظایف و اختیارات شورای اسلامی استان

- ماده ۴۰ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری
- ۱ - شورای استان موظف است طرحها و پیشنهادهای وارده از شورای هر شهرستان را بررسی و مورد تبادل نظر قرار داده اولویتها را تعیین و به مقامات مسئول ارجاع نماید.
 - ۲ - رسیدگی و اظهار نظر درباره برنامه عمرانی و نیازمندیهای شهرستانهای تابعه استان و ارسال آن به مسئولان مربوطه.
 - ۳ - عضویت در کمیته برنامه‌ریزی استان با داشتن حق یک رأی.
 - ۴ - شورای استان در اجرای بودجه استان نظارت دارد. مقاطعه‌کاران و مجریان پروژه‌ها و طرحهای عمرانی باید مورد تأیید شورای استان باشد.
 - ۵ - اعضای شورای استان رابط بین شورای خود و شورای مادون می‌باشند

تعداد اعضای شورای عالی استانها

قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری

ماده ۴۱ - شورای عالی اسلامی استانها از نمایندگان منتخب شوراهای اسلامی استان تشکیل می‌گردد و هر شورای اسلامی استان یک نماینده در آن خواهد داشت.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

- ماده ۴۲ - شورای عالی اسلامی استانها حداکثر دو هفته پس از پایان یافتن انتخابات استانها تشکیل می‌شود.
- ماده ۴۳ - اولین جلسه شورای عالی اسلامی استانها به دعوت وزیر کشور و به ریاست مسن‌ترین اعضای حاضر در جلسه تشکیل می‌گردد و یک‌نفر رئیس و یک‌نفر نایب رئیس و دو منشی با رأی مخفی انتخاب می‌شوند.
- ماده ۴۴ - "شورای عالی اسلامی استانها" مکلف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ تشکیل، آیین‌نامه‌های داخلی شوراها را تهیه و پس از تصویب جهت اجرا به کلیه شوراها ابلاغ نماید.
- وظایف و اختیارات شورای عالی استانها
- ماده ۴۵ - شورای عالی اسلامی استانها موظف است طرحها و پیشنهادهای واصله از طرف شوراها را بررسی و مورد تبادل نظر قرار داده، اولویتها را تعیین و به مقامات اجرایی ارجاع نماید.
- ماده ۴۶ - شورای عالی اسلامی استانها موظف است نارساییها و اشکالات نهادها و سازمانهای اجرایی را به مسئولان مربوطه ابلاغ نماید.
- ماده ۴۷ - شورای عالی اسلامی استانها موظف است طرحهای تولیدی، صنعتی، کشاورزی، آموزشی، اداری، خدماتی و نظایر آنها را که از سوی شوراها استانها در جهت جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری و ایجاد هماهنگی میان استانها رسیده، مورد بررسی قرار دهد و در صورت تأیید به‌عنوان طرح قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.
- ماده ۴۸ - شورای عالی اسلامی استانها در تنظیم برنامه و بودجه عمرانی استانها مشارکت دارد.
- ماده ۴۹ - شورای عالی اسلامی استانها می‌تواند در جهت جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری و ایجاد هماهنگی میان استانها پیشنهاد تغییر طرح یا جابجایی بودجه عمرانی استانها را در چارچوب مقررات مربوطه بنماید.
- ماده ۵۰ - شورای عالی اسلامی استانها در اجرای برنامه و بودجه عمرانی نظارت داشته و دستگاههای مربوطه موظفند گزارش ماهیانه و سالیانه و هزینه پیشرفت کار عمرانی خود را به اطلاع شورای عالی برساند.
- ماده ۵۱ - شورای عالی اسلامی استانها حق دارد در حدود وظایف قانونی، طرحهایی تنظیم نموده و تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید و نماینده شورای عالی اسلامی استانها حق حضور در مجلس و دفاع از طرح را دارد.

سازمان‌های غیر متمرکز فنی یا اداری

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

سازمان‌های غیر متمرکز فنی یا اداری که در جهت تمرکز زدایی اداری و تسهیل اجرایی کشور تشکیل می‌شوند، عمدتاً به ۳ دسته تقسیم می‌شوند.

شرکت‌های دولتی

موسسات عمومی

نظام‌های حرفه‌ای

۱. شرکت‌های دولتی

ماده ۴ قانون محاسبات عمومی

شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون، بصورت شرکت ایجاد می‌شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح، ملی شده و یا مصادره شده و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد.

هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود مادام که بیش از ۵۰ درصد آن متعلق به شرکت‌های دولتی باشد، شرکت دولتی است.

ارکان شرکت‌های دولتی

۱. هیات مدیره

۲. مدیر عامل

۳. مجمع عمومی

۴. بازرس

نحوه نظارت بر شرکت‌های دولتی

۱. نظارت پارلمانی

قوهی مقننه، به شکل‌های زیر می‌تواند نسبت به شرکت‌های دولتی اعمال نظارت نماید:

تصویب یا عدم تصویب اساسنامه‌ی شرکت در بررسی‌های مجلس

رسیدگی به حساب‌های دولتی از سوی دیوان محاسبات کشور و ارائه‌ی گزارش به مجلس (اصل ۵۴ ق.اساسی)

سوال نمایندگان از وزرای مربوط (اصل ۸۸ ق.اساسی)

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

تحقیق و تفحص ((اصل ۷۶ ق.اساسی))

۲. نظارت اجرایی

نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی

نظارت بودجه‌ای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

نظارت عملکردی وزارت کار و امور اجتماعی

۲. موسسات عمومی

ماده ۳ قانون محاسبات عمومی - مصوب ۱/۶/۱۳۶۶

واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد می‌گردد و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می‌شود و عنوان وزارت‌خانه ندارد.

اقسام موسسات عمومی

موسسات عمومی را از دو جهت می‌توان تقسیم‌بندی نمود:

دولتی یا غیر دولتی بودن

انتفاعی یا غیر انتفاعی بودن

موسسات دولتی و غیر دولتی

برخی از موسسات عمومی به عنوان بخشی از یک وزارت‌خانه یا سازمان دولتی عمل می‌کنند و از استقلال مالی و اداری چندانی برخوردار نیستند. این گونه موسسات، در زمره موسسات عمومی دولتی شمرده می‌شوند.

برخی دیگر از موسسات، به موجب قانون از آزادی عمل بیشتری برخوردارند و تحت عنوان موسسات عمومی غیر دولتی فعالیت می‌کنند.

این گونه موسسات، بر اساس قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۹/۴/۱۳۷۳ شناسایی گردیده‌اند. شمار موسسات این فهرست، با تصویب ۳ قانون دیگر، افزایش یافت. (مصوب ۱۱/۳/۱۳۷۶ و ۲۷/۷/۱۳۷۶ و ۲۴/۴/۱۳۷۷)

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی

- ۱ - شهرداریها و شرکتهای تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰٪ سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداریها باشد.
 - ۲ - بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی.
 - ۳ - هلال احمر.
 - ۴ - کمیته امداد امام.
 - ۵ - بنیاد شهید انقلاب اسلامی.
 - ۶ - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.
 - ۷ - کمیته ملی المپیک ایران.
 - ۸ - بنیاد ۱۵ خرداد.
 - ۹ - سازمان تبلیغات اسلامی.
 - ۱۰ - سازمان تأمین اجتماعی.
 - ۱۱ - فدراسیونهای ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران.
 - ۱۲ - مؤسسه‌های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه زیر نظر جهاد سازندگی.
 - ۱۳ - شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی
 - ۱۴ - کتابخانه حضرت آیت‌الله مرعشی نجفی (قم)
 - ۱۵ - بنیاد امور بیماری‌های خاص
- ### موسسات عمومی انتفاعی و غیر انتفاعی

موسسات عمومی از حیث اهدافی که دنبال می‌کنند، به ۲ دسته می‌توان تقسیم نمود:

موسسات عمومی انتفاعی

این گروه از موسسات، به شیوهی موسسات بازرگانی خصوصی فعالیت می‌کنند. مانند بانکها، سازمان بنادر و کشتیرانی، ذوب آهن ایران

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

مؤسسات عمومی غیر انتفاعی

این گروه از مؤسسات، تحت عناوینی چون انجمن، انستیتو، صدوق، بنیاد، بنگاه، سازمان و ... فعالیت می‌کنند. مانند انجمن توانبخشی ایران، انستیتو پاستور ایران

۳. نظام‌های حرفه‌ای

نظام‌های حرفه‌ای، به منظور ایجاد نظم و انضباط بین صاحبان حرفه‌ها، تشکیل شده است. مانند: کانون وکلای دادگستری، نظام پزشکی، کانون کارشناسان رسمی دادگستری و ...

اعمال دولت

[۱]. اعمال حاکمیت دولت

امور حاکمیتی دولت که تحقق آن موجب اقتدار حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌گردد، عبارتند از:

- ۱) سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
- ۲) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد.
- ۳) ایجاد فضای سالم، برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضييع حقوق مردم.
- ۴) فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم، برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بی‌کاری.
- ۵) قانون‌گذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی.
- ۶) حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاع ملی.
- ۷) صیانت از هویت ایرانی - اسلامی.
- ۸) اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی.
- ۹) حفظ محیط‌زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی.
- ۱۰) علوم و تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی.
- ۱۱) پیشگیری از بیماری‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های پیچیده.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

(بند الف قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱)

[۲]- اعمال تصدی دولت

اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد مانند خرید و فروش املاک و غلات و اجاره و استیجار و امثال آن.

(تبصره ۱ قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷/۲/۱۹)

سید نورالدین نورالدینی