

صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

دکتر حسینعلی امیری

رئیس شعبه دیوانعالی کشور و مدرس دانشگاه

دکتر محسن آمامی قشلاق

عضو هیات علمی دانشگاه و مشاور دادستان دیوان محاسبات کشور



سرشناسه	امیری، حسینعلی، ۱۳۴۸-
عنوان و نام پدیدآور	صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق
اداری ایران / حسینعلی امیری، محسن امامی قشلاق	
مشخصات نشر	تهران: نشر میزان، ۱۴۰۱.
مشخصات ظاهری	۴۰۰ ص.
فروست	نشر میزان. علوم اجتماعی: ۱۳۳۹
شابک	978-622-212-248-5
وضعیت فهرست‌نویسی: قیفا	
یادداشت	کتابنامه، همچنین به صورت زیر نویس
موضوع	سازمان‌های دولتی محلی - قوانین و مقررات - ایران
	Local government -- Law and legislation -- Iran
موضوع	صلاحیت حقوقی -- ایران
موضوع	Administrative law -- Iran
موضوع	حقوق اداری -- ایران
موضوع	Competent authority -- Iran
موضوع	ایران -- مقامات بلندپایه -- وضع حقوقی و قوانین
موضوع	Iran -- Public officers -- Legal status, laws, etc
شناسه افزوده	امامی قشلاق، محسن، ۱۳۶۳-
رده‌بندی کنگره	۳۷۸
رده‌بندی دیویی	۳۵۲/۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی	۸۵۵۸۲۹۴

هرگونه تکثیر (اعم از چاپ، کپی، فایل الکترونیکی و...) از این اثر بدون اخذ مجوز از ناشر خلاف قانون بوده و پیگرد قانونی دارد.
لطفاً در صورت مشاهده، موارد را به شماره تلفن‌های ذیل اطلاع دهید.

۱۳۳۹

نشر میزان

صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

دکتر حسینعلی امیری، دکتر محسن امامی قشلاق

چاپ اول: بهار ۱۴۰۱

قیمت: ۱۵۰۰۰۰ تومان

شماره: ۲۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۲۱۲-۲۴۸-۵

نشر میزان: خیابان سهروردی شمالی، خیابان خرمشهر، پلاک ۶۲

تلفن دفتر مرکزی: ۸۸۵۴۴۱۲۴ - ۸۸۵۴۹۱۳۱ - ۸۸۳۲۹۵۲۹ - ۸۸۳۴۹۵۳۰

فروشگاه مرکزی: خ انقلاب، رویروی درب اصلی دانشگاه تهران، ابتدای خ فخررازی، پلاک ۸۳، تلفن ۶۶۴۶۷۷۰

پست الکترونیکی: mizannasher@yahoo.com وب سایت: www.mizan-law.ir

کانال تلگرام: t.me/nashremizan

اینستاگرام: nashremizan

فهرست مطالب

مقدمه	۲۳
بخش اول: مبانی و کلیات حقوق اداری	۲۷
فصل اول: آشنایی با مفاهیم، تقسیمات و جایگاه حقوق اداری	۲۸
مبحث اول: تعریف و تقسیم بندی علم حقوق	۲۸
گفتار اول: تعریف واحد از حقوق	۲۸
گفتار دوم: تقسیم بندی علم حقوق	۳۰
بند اول: حقوق عمومی	۳۰
بند دوم: حقوق خصوصی	۳۱
گفتار سوم: تفکیک حقوق عمومی و حقوق خصوصی	۳۱
بند اول: مبنای تفکیک	۳۱
بند دوم: محتوای تفکیک	۳۲
الف: تفکیک مادی	۳۲
ب: تفکیک صوری (شکلی)	۳۳
ج: تفکیک کارکردی (تمایز کار ویژه‌ای)	۳۳
گفتار چهارم: تفاوت‌های دیگر بین حقوق عمومی و حقوق خصوصی	۳۴
بند اول: از لحاظ قواعد حاکم بر آنها	۳۴
بند دوم: از لحاظ ضمانت اجرا	۳۴
مبحث دوم: ماهیت و جایگاه حقوق اداری	۳۵
گفتار اول: تعریف اداره و حقوق اداری	۳۵
الف: اداره ممکن است تابع حقوق نباشد	۳۶
ب: اداره ممکن است تابع قانون باشد (اصل حاکمیت قانون بر اداره)	۳۶

- ج: اداره می‌تواند تابع قواعد حقوق خصوصی باشد..... ۳۶
- گفتار دوم: جایگاه اداره در مجموعه فعالیت‌های عمومی..... ۳۷
- بند اول: تفاوت عمل اداری با قانونگذاری..... ۳۷
- بند دوم: تفاوت عمل اداری با عمل قضایی (اداره کردن و قضاوت کردن)..... ۳۸
- بند سوم: تفاوت عمل اداری با عمل سیاسی (اداره کردن و حکومت کردن)..... ۴۰
- گفتار سوم: تفاوت حقوق اداری و علوم اداری..... ۴۰
- گفتار چهارم: قلمرو حقوق اداری..... ۴۱
- گفتار پنجم: ارتباط حقوق اداری با سایر رشته‌های حقوقی..... ۴۲
- بند اول: پیوند حقوق اداری و حقوق اساسی..... ۴۲
- الف: جایگاه حقوق اداری در ارتباط با حقوق اساسی..... ۴۲
- بند دوم: پیوند حقوق اداری و حقوق جزا..... ۴۳
- بند سوم: پیوند حقوق اداری و حقوق مالیه عمومی..... ۴۴
- بند چهارم: پیوند حقوق اداری و حقوق کار..... ۴۴
- فصل دوم: مبانی و منابع حقوق اداری..... ۴۵
- مبحث اول: مبانی حقوق اداری..... ۴۵
- گفتار اول: نظریه خدمات عمومی..... ۴۵
- بند اول: مفهوم خدمات عمومی..... ۴۵
- بند دوم: انواع خدمات عمومی..... ۴۶
- الف: خدمات عمومی اداری..... ۴۶
- ب: خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی..... ۴۷
- ج: خدمات عمومی اجتماعی..... ۴۸
- بند سوم: اصول حاکم بر خدمات عمومی..... ۴۹
- الف: اصل تداوم..... ۵۰
- ب: اصل برابری..... ۵۱
- ج: اصل انطباق..... ۵۳
- د: اصل تقدم..... ۵۵
- بند چهارم: نقد نظریات خدمات عمومی..... ۵۶

گفتار دوم: نظریه منافع عمومی.....	۵۷
بند اول: منفعت عمومی ارائه شده توسط بخش دولتی.....	۵۷
بند دوم: منفعت عمومی ارائه شده با مشارکت بخش عمومی و خصوصی.....	۵۸
بند سوم: منفعت عمومی ارائه شده توسط بخش خصوصی (امور عام المنفعه).....	۵۸
بند چهارم: نقد نظریه منافع عمومی.....	۵۹
گفتار سوم: نظریه قدرت عمومی.....	۵۹
گفتار چهارم: نظریه تعدد مبانی حقوق اداری.....	۶۰
مبحث دوم: منابع حقوق اداری.....	۶۱
گفتار اول: قانون اساسی.....	۶۲
گفتار دوم: سیاست‌های کلی نظام.....	۶۴
گفتار سوم: قوانین عادی.....	۶۶
گفتار چهارم: مقررات دولتی.....	۶۷
بند اول: دلایل وضع مقررات توسط قوه مجریه.....	۶۷
الف: دلایل تفویض بخشی از اختیارات قانونگذاری به قوه مجریه.....	۶۸
بند دوم: انواع مقررات دولتی (مصوبات قوه مجریه).....	۶۹
الف: آیین نامه‌ها.....	۶۹
۱- آیین نامه‌های اجرایی.....	۶۹
۲- آیین نامه‌های جایگزین قانون.....	۷۰
۱-۲- لوایح قانونی در زمان فترت.....	۷۱
۳- آیین نامه‌های مستقل.....	۷۱
۱-۳- آیین نامه‌های مستقل سازمان دهنده خدمات عمومی.....	۷۲
۲-۳- آیین نامه‌های مستقل انتظامی.....	۷۲
۳-۳- آیین نامه‌های مستقل ضرورت.....	۷۲
ب: تصویب نامه‌ها.....	۷۲
ج: سایر مقررات دولتی.....	۷۳
۱- بخشنامه.....	۷۳
۲- دستورالعمل.....	۷۴

۳- مصوبه	۷۵
۴- ابلاغیه یا ابلاغ وزارتی	۷۵
گفتار پنجم: سایر منابع حقوق اداری	۷۵
بند اول: اصول کلی حقوق	۷۵
بند دوم: عرف و منابع معتبر اسلامی	۷۵
بند سوم: معاهدات بین‌المللی	۷۶
بند چهارم: احکام دادگاههای دادگستری (رویه قضایی)	۷۶
بند پنجم: آثار و عقاید و اندیشه‌های علمای حقوق	۷۷
فصل سوم: پلیس اداری در حقوق ایران	۷۷
مبحث اول: پلیس اداری	۷۷
گفتار اول: پلیس اداری عمومی	۷۸
گفتار دوم: پلیس اداری اختصاصی	۷۹
مبحث دوم: تفاوت پلیس اداری با پلیس قضایی و خدمات عمومی	۷۹
گفتار اول: تفاوت پلیس اداری با پلیس قضایی	۷۹
گفتار دوم: تفاوت پلیس اداری با خدمات عمومی	۸۰
مبحث سوم: مقامات پلیس اداری	۸۱
مبحث چهارم: اقدامات پلیس اداری	۸۲
گفتار اول: آیین نامه انتظامی	۸۲
گفتار دوم: اخطار اداری	۸۳
بند سوم: الزام اداری	۸۳
مبحث پنجم: حدود اختیارات پلیس اداری در حالت اضطراری	۸۴
فصل چهارم: پویش تاریخی ساختار حقوقی دولت در ایران	۸۴
مبحث اول: ساختار حقوقی و اداری دولت قبل از مشروطیت	۸۴
گفتار اول: قبل از اسلام	۸۵
بند اول: دوره هخامنشیان	۸۵
بند دوم: دوره سلوکیان و اشکانیان	۸۶
بند سوم: دوره ساسانیان	۸۷

۸۸.....	گفتار دوم: پس از اسلام.....
۸۹.....	بند اول: دوره صفویه.....
۹۱.....	بند دوم: دوره قاجار.....
۹۴.....	مبحث دوم: ساختار حقوقی و اداری دولت پس از مشروطیت.....
۹۴.....	گفتار اول: از نهضت مشروطه تا انقلاب اسلامی.....
۹۵.....	بند اول: عدم تمرکز (قبل از انقلاب اسلامی).....
۹۷.....	بند دوم: عدم تراکم (قبل از انقلاب اسلامی).....
۹۹.....	گفتار دوم: از انقلاب اسلامی تا کنون.....
۹۹.....	بند اول: عدم تمرکز (پس از انقلاب اسلامی).....
۱۰۰.....	بند دوم: عدم تراکم (پس از انقلاب اسلامی).....
۱۰۱.....	گفتار سوم: انقلاب و آثار آن بر اداره امور عمومی.....
۱۰۳.....	فصل پنجم: سازمان اداری در ایران.....
۱۰۳.....	مبحث اول: سازمان اداری متمرکز.....
۱۰۴.....	مبحث دوم: مقامات عالی سازمان اداری.....
۱۰۴.....	گفتار اول: رهبری.....
۱۰۴.....	گفتار دوم: ریاست جمهور.....
۱۰۵.....	بند اول: وظایف و اختیارات رئیس جمهور.....
۱۰۵.....	الف: مسئولیت اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن.....
	ب: امضاء عهدنامه ها، موافقت نامه ها و قراردادهای دولت ایران با سایر
	دولت ها و امضاء پیمان های مربوط به اتحادیه های بین المللی پس از تصویب
۱۰۶.....	مجلس (اصل ۱۲۵).....
	ج: تعیین نهایی، اعزام و امضاء استوار نامه سفیران به خارج و پذیرش
۱۰۶.....	استوار نامه سفرای خارجه (اصل ۱۲۸ قانون اساسی).....
۱۰۷.....	د: امضاء قوانین (مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی اصل ۱۲۳).....
۱۰۷.....	ه: اعطای نشان های دولتی.....
۱۰۷.....	و: ریاست شورای عالی امنیت ملی.....
۱۰۸.....	ز: ریاست قوه مجریه (اصل ۱۱۳ قانون اساسی).....

- ح: انتخاب و عزل وزراء ۱۰۸
- ط: ریاست هیأت وزیران ۱۰۹
- ی: نظارت بر کار وزیران ۱۰۹
- ک: پیشنهاد توقف انتخابات مجلس ۱۱۰
- ل: اختیار وضع آیین نامه ۱۱۰
- م: حق شرکت در جلسات مجلس شورای اسلامی (اصل ۷۰ قانون اساسی) ۱۱۱
- بند دوم: نهاد ریاست جمهوری ۱۱۱
- بند سوم: همکاران رئیس جمهور ۱۱۲
- الف: معاون اول ۱۱۲
- ب: سایر معاونین ۱۱۲
- گفتار سوم: وزیر و وزارتخانه ۱۱۳
- بند اول: وظایف و اختیارات وزراء ۱۱۳
- الف: اختیارات مربوط به سازمان دادن و استخدام نیروها در وزارتخانه (اختیارات سازمانی و استخدامی) ۱۱۴
- ب: قدرت سلسله مراتب اداری وزیر ۱۱۴
- بند دوم: واگذاری اختیارات ۱۱۷
- الف: تفویض اختیار ۱۱۸
- ۱- شرایط صحت تفویض اختیار ۱۱۸
- ۲- آثار تفویض اختیار ۱۱۹
- ب: کفالت اداری ۱۲۰
- مبحث سوم: نهادهای شورایی در سازمان مرکزی اداره کشور ۱۲۱
- گفتار اول: شورای عالی اداری ۱۲۱
- بند اول: اهداف و ترکیب اعضاء شورای عالی اداری ۱۲۱
- بند دوم: وظایف و اختیارات شورای عالی اداری ۱۲۲
- گفتار دوم: شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۲۵
- بند اول: اهداف شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۲۵
- بند دوم: وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۲۶

بند سوم: جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی، محدوده وظایف و اختیارات آن.....	۱۲۷
فصل ششم: اصول حاکم بر سازمان‌های اداری.....	۱۳۱
مبحث اول: اصول حقوقی حاکم بر سازمان‌ها.....	۱۳۱
گفتار اول: شخصیت حقوقی سازمان‌های اداری.....	۱۳۱
بند اول: آثار شخصیت حقوقی.....	۱۳۲
بند دوم: انواع اشخاص حقوق عمومی.....	۱۳۳
بند سوم: مشخصات و ویژگی‌های اشخاص حقوق عمومی.....	۱۳۳
گفتار دوم: اصل قانونی بودن.....	۱۳۴
بند اول: نتایج اصل قانونی بودن.....	۱۳۵
بند دوم: ضمانت اجرای اصل قانونی بودن.....	۱۳۶
الف: ضمانت اجرای اداری.....	۱۳۶
ب: ضمانت اجرای قضایی.....	۱۳۷
گفتار سوم: اصل سلسله مراتب اداری.....	۱۳۷
مبحث دوم: اصول فنی حاکم بر سازمان‌های اداری.....	۱۳۹
گفتار اول: نظام تمرکز اداری.....	۱۴۰
بند اول: تعریف اصل تمرکز اداری.....	۱۴۰
بند دوم: خصوصیات و شاخصه‌های تمرکز اداری.....	۱۴۱
الف: تمرکز اختیار تصمیم‌گیری در مرکز.....	۱۴۱
ب: تمرکز اختیار اجرای تصمیمات در مرکز.....	۱۴۱
ج: تمرکز اختیار استخدامی.....	۱۴۲
د: تمرکز وجوه و اموال دولتی.....	۱۴۲
ه: سلسله مراتب اداری.....	۱۴۲
و: وحدت شخصیت حقوقی.....	۱۴۳
بند سوم: محاسن و معایب تمرکز اداری.....	۱۴۴
الف: محاسن و مزایای تمرکز اداری.....	۱۴۴
ب: معایب و زیان‌های تمرکز اداری.....	۱۴۶

۱۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- گفتار دوم: بررسی مفهوم واگذاری اختیارات فوق العاده (عدم تراکم)..... ۱۵۰
- بند اول: تعریف واگذاری اختیارات فوق العاده..... ۱۵۰
- بند دوم: محاسن و معایب نظام اختیارات فوق العاده..... ۱۵۰
- گفتار سوم: نظام عدم تمرکز اداری..... ۱۵۱
- بند اول: تعریف و اقسام عدم تمرکز اداری..... ۱۵۱
- الف: عدم تمرکز محلی..... ۱۵۱
- ب: عدم تمرکز فنی..... ۱۵۳
- بند دوم: خصوصیات عدم تمرکز اداری..... ۱۵۳
- الف: شرایط تحقق عدم تمرکز اداری..... ۱۵۳
- ۱- شخصیت حقوقی..... ۱۵۳
- ۲- سیستم انتخاب..... ۱۵۴
- ۳- داشتن صلاحیت تصمیم‌گیری و اداره امور..... ۱۵۵
- بند سوم: محاسن و معایب عدم تمرکز اداری..... ۱۵۵
- الف: محاسن عدم تمرکز اداری..... ۱۵۵
- ب: معایب عدم تمرکز اداری..... ۱۵۶
- بند چهارم: نظارت مرکز در سیستم عدم تمرکز اداری (قیمومت اداری)..... ۱۵۶
- الف: نظارت قوه مرکزی نسبت به اعمال شوراهای محلی و مؤسسات غیر متمرکز (اختیار اصلاح و یا ابطال آنها)..... ۱۵۷
- ۱- تأیید و موافقت قبلی مصوبات..... ۱۵۸
- ۲- ابطال..... ۱۵۸
- ۳- تصمیم‌گیری به جای واحدهای غیر متمرکز..... ۱۶۰
- ب: نظارت دولت مرکزی بر اعضاء شوراهای محلی (نظارت انتظامی)..... ۱۶۰
- فصل هفتم: نهادها و مقامات عمومی محلی**..... ۱۶۲
- مبحث اول: مقامات تصمیم‌گیرنده محلی دولت..... ۱۶۳
- مبحث دوم: نهادهای عمومی محلی و نظارت دولت بر این نهادها..... ۱۶۴
- گفتار اول: فلسفه وجودی شوراهای اصول حاکم بر شوراهای اسلامی..... ۱۶۴
- بند اول: انواع شوراهای..... ۱۶۵

الف: شورای اسلامی روستا.....	۱۶۵
ب: شورای اسلامی بخش.....	۱۶۶
پ: شورای اسلامی شهر.....	۱۶۶
ج: شورای اسلامی شهرستان.....	۱۶۸
د: شورای اسلامی استان.....	۱۶۸
ه: شورای عالی استان‌ها.....	۱۶۹
بند دوم: وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی.....	۱۶۹
الف: وظایف و اختیارات شورای اسلامی روستا.....	۱۶۹
ب: وظایف و اختیارات شورای اسلامی بخش.....	۱۷۱
پ: وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر.....	۱۷۲
ج: وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهرستان.....	۱۷۵
د: وظایف و اختیارات شورای اسلامی استان.....	۱۷۵
ه: وظایف و اختیارات شورای عالی استانها.....	۱۷۶
بند سوم: شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان.....	۱۷۷
الف: شرایط انتخاب کنندگان.....	۱۷۷
ب: شرایط انتخاب شونده‌گان.....	۱۷۸
ج: محرومین از انتخاب شدن.....	۱۷۸
۱- محرومین به واسطه مقام و شغل.....	۱۷۸
۲- محرومین به واسطه سوء سابقه.....	۱۷۸
گفتار دوم: نهادهای محلی عمومی (غیر دولتی) تحت نظارت شوراهای شهر و روستا.....	۱۷۹
بند اول: شهرداری (وظایف و اختیارات) و نظارت شورا بر عملکرد شهرداری.....	۱۸۰
الف: وظایف اداره شهرداری و شهردار.....	۱۸۰
ب: وظایف دیگر شهردار.....	۱۸۱
بند دوم: دهیاری (وظایف و اختیارات) و نظارت شورا بر عملکرد دهیاری.....	۱۸۱
الف: وظایف دهیار.....	۱۸۲
فصل هشتم: نظارت بر عملکرد سازمان‌های اداری.....	۱۸۳

مبحث اول: مفهوم نظارت	۱۸۳
مبحث دوم: انواع نظارت	۱۸۳
گفتار اول: نظارت اداری	۱۸۳
گفتار دوم: نظارت سیاسی	۱۸۵
بند اول: نظارت از طریق سوال، تذکر و یا استیضاح	۱۸۵
بند دوم: نظارت موضوع کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی	۱۸۵
بند سوم: نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیأت دولت	۱۸۶
بند چهارم: نظارت از طریق بررسی گزارشات دیوان محاسبات کشور (اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی)	۱۸۶
گفتار سوم: نظارت قضایی	۱۸۶
بند اول: دادگستری و محاکم بعنوان مرجع رسمی برای رسیدگی به شکایات (اصل ۱۵۹)	۱۸۷
بند سوم: نظارت از طریق سازمان بازرسی کل کشور	۱۸۷
الف: وظایف سازمان بازرسی کل کشور	۱۸۷
ب: نحوه بازرسی سازمان و مأمورین آن	۱۸۸
ج: وظایف بازرسی و یا هیأت‌های بازرسی در بازرسی‌های مستمر	۱۸۹
د: اختیارات قضایی بازرسی یا هیأت بازرسی	۱۹۰
۱- درخواست تعلیق	۱۹۱
۲- صدور قرار تأمین	۱۹۱
۳- اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها به مقامات و مراجع ذی صلاح	۱۹۱
بند چهارم: دیوان عدالت اداری	۱۹۲
فصل نهم: تشکیلات دیوان عدالت اداری	۱۹۳
مبحث اول: ساختار و جایگاه دیوان عدالت اداری	۱۹۳
مبحث دوم: صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری	۱۹۴
گفتار اول: اختلاف نظر در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری	۱۹۵
الف: تصمیمات و اقدامات	۱۹۸
ب: آیین‌نامه‌ها	۱۹۸

گفتار دوم: نظریه شورای نگهبان در خصوص محدوده اختیارات دیوان.....	۱۹۸
مبحث سوم: انواع اعمال اداری خلاف قانون و صلاحیت دیوان در رسیدگی به آنها.....	۱۹۹
گفتار اول: نظریه صلاحیت دیوان در رسیدگی به مطلق دعاوی بر ضد دولت و مأمورین آن.....	۲۰۰
گفتار دوم: نظریه حصر صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی تخطی از قواعد حقوق عمومی.....	۲۰۱
گفتار سوم: نظریه صلاحیت عام دیوان در رسیدگی به مطلق دعاوی ناشی از تخطی از قواعد حقوق عمومی.....	۲۰۲
مبحث چهارم: انواع دعاوی قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری.....	۲۰۴
گفتار اول: دعاوی ابطال.....	۲۰۴
گفتار دوم: دعاوی خسارت (رسیدگی به مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن).....	۲۰۵
مبحث پنجم: صلاحیت و اختیارات شعب دیوان.....	۲۰۸
گفتار اول: شعب بدوی دیوان.....	۲۰۸
گفتار دوم: شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.....	۲۱۱
مبحث ششم: صلاحیت و حدود اختیارات هیأت عمومی دیوان.....	۲۱۳
گفتار اول: صدور رأی وحدت رویه در مورد آراء متناقض.....	۲۱۵
گفتار دوم: صدور رأی وحدت رویه در صورت وجود آراء مشابه متعدد.....	۲۱۵
مبحث هفتم: موارد خارج از صلاحیت دیوان.....	۲۱۵
مبحث هشتم: دادرسی دیوان.....	۲۱۶
گفتار اول: تعلیق عملیات اجرایی تصمیمات و اقدامات اداری مورد شکایت.....	۲۱۷
گفتار دوم: نکات خاص در دادرسی دیوان عدالت.....	۲۱۷
بند اول: صدور دستور موقت.....	۲۱۷
بند دوم: صدور قرار اناطه.....	۲۲۰
بند سوم: دعاوی مربوط به شخص ثالث.....	۲۲۰
بند چهارم: اعاده دادرسی.....	۲۲۱
مبحث نهم: آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.....	۲۲۲
گفتار اول: شروع به رسیدگی.....	۲۲۲

۱۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- بند اول: دادخواست تقدیمی به دیوان چگونه باید تنظیم شود..... ۲۲۳
- بند دوم: موارد رد شکایت..... ۲۲۴
- بند سوم: رد دادخواست به علت عدم صلاحیت دیوان..... ۲۲۴
- بند چهارم: شیوه رسیدگی به شکایات نسبت به آیین نامه‌ها و تصویب نامه‌ها..... ۲۲۵
- گفتار دوم: نوع تصمیم‌گیری دیوان عدالت اداری در برابر شکایت شاکی..... ۲۲۵

بخش دوم: بررسی کاربردی وظایف و حدود اختیارات مقامات محلی دولت (استانداران، فرمانداران و بخشداران)..... ۲۲۷

- فصل اول: آشنایی با وظایف و اختیارات استاندار..... ۲۲۸
- طرح بحث..... ۲۲۸
- مبحث اول: جایگاه استاندار و فلسفه پیش‌بینی این جایگاه..... ۲۲۹
- مبحث دوم: سازمان و تشکیلات استانداری..... ۲۳۰
- گفتار اول: حوزه دفتر استاندار..... ۲۳۱
- بند اول: اداره کل حوزه استاندار..... ۲۳۱
- الف: اهداف و وظایف..... ۲۳۱
- ب: وظایف دفتر استاندار..... ۲۳۱
- ۱- ایجاد هماهنگی..... ۲۳۱
- ۲- ابلاغ دستورات..... ۲۳۲
- ۳- راهنمایی و پاسخگویی..... ۲۳۲
- ۴- انعکاس وقایع..... ۲۳۲
- بند دوم: اداره کل بازرسی، مدیریت عملکرد و امور حقوقی..... ۲۳۲
- بند سوم: اداره کل حراست..... ۲۳۶
- بند چهارم: دفتر امور خانواده و بانوان..... ۲۳۸
- بند پنجم: اداره کل روابط عمومی و امور بین‌الملل..... ۲۴۰
- بند ششم: هسته گزینش..... ۲۴۰
- گفتار دوم: حوزه معاونت‌های استانداری..... ۲۴۲
- بند اول: حوزه معاونت سیاسی، امنیتی و اجتماعی..... ۲۴۲

الف: دفتر امور سیاسی و انتخابات.....	۲۴۴
ب: دفتر امور اجتماعی و شوراها.....	۲۴۵
ج: دفتر امور امنیتی و انتظامی.....	۲۴۸
د: دفتر امور اجتماعی و فرهنگی.....	۲۵۱
ه: دفتر امور اتباع و مهاجرین خارجی.....	۲۵۳
و: دفتر پدافند غیرعامل.....	۲۵۵
بند دوم: حوزه معاونت هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منابع انسانی.....	۲۵۶
الف: مرکز برنامه ریزی، نوسازی و توسعه فناوری اطلاعات.....	۲۵۹
ب: اداره کل امور اداری و مالی.....	۲۶۲
ج: دفتر جذب و حمایت از سرمایه گذاری.....	۲۶۴
د: دفتر هماهنگی امور اقتصادی.....	۲۶۴
ه: دفتر آموزش و پژوهش.....	۲۶۶
بند سوم: حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی.....	۲۶۹
الف: دفتر فنی.....	۲۷۲
ب: دفتر امور شهری و شوراها.....	۲۷۴
ج: دفتر امور روستایی و شوراها.....	۲۷۵
د: دفتر حمل و نقل و ترافیک.....	۲۷۷
ه: دفتر مدیریت بحران.....	۲۸۰
مبحث دوم: چگونگی نصب و عزل استانداران.....	۲۸۲
گفتار اول: اهمیت نصب و عزل به لحاظ نماینده عالی دولت بودن.....	۲۸۲
بند اول: دلایل موافقان صدور حکم استاندار توسط رئیس جمهور.....	۲۸۳
بند دوم: دلایل مخالفان صدور حکم استاندار توسط رئیس جمهور.....	۲۸۳
مبحث سوم: وظایف و اختیارات اختصاصی استانداران.....	۲۸۶
گفتار اول: وظایف و اختیارات سیاسی و امنیتی.....	۲۸۶
بند اول: نمایندگی سیاست عمومی دولت در استان.....	۲۸۶
بند دوم: مراقبت بر رفتار و اعمال مأموران دولتی.....	۲۸۷
بند سوم: وظایف و اختیارات سیاسی و امنیتی.....	۲۸۸

- گفتار دوم: وظایف و اختیارات اقتصادی و عمرانی ۲۹۰
- گفتار سوم: وظایف و اختیارات فرهنگی و اجتماعی ۲۹۳
- گفتار چهارم: وظایف و اختیارات اداری ۲۹۴
- گفتار پنجم: وظایف و اختیارات نظارتی و هماهنگی ۲۹۶
- گفتار ششم: وظایف و اختیارات ویژه استاندار ۲۹۸
- مبحث چهارم: ارتباط استانداران با شورای‌های اسلامی محلی ۲۹۹
- گفتار اول: جانشین شورای شهر ۲۹۹
- گفتار دوم: شرکت در جلسات شورای شهر ۳۰۰
- گفتار سوم: صدور حکم شهرداران قلمرو مأموریت غیر مرکز استان و شهرهای زیر
دوستان هزار نفر جمعیت ۳۰۱
- گفتار چهارم: عضویت در هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراها ۳۰۲
- مبحث پنجم: نقش استانداران در نصب و عزل مدیران استان و فرمانداران استان
مربوطه ۳۰۲
- گفتار اول: نصب و عزل فرمانداران ۳۰۲
- گفتار دوم: نصب و عزل مدیران استان و رای دیوان عدالت اداری ۳۰۳
- بند اول: نقد و بررسی رای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص شکایت
سازمان صدا و سیما و ابطال مادتین و تبصره‌های ۹ و ۱۰ مصوبه شورای عالی
اداری ۳۰۵
- بند دوم: رای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بندهای ۱۷ و
۲۹ ماده مصوبه شورای عالی اداری ۱۳۷۷/۷/۲۸ ۳۱۰
- مبحث ششم: بررسی حقوقی عضویت استاندار در شوراها و کارگروه‌های تخصصی
استان ۳۱۰
- گفتار اول: شوراها و سیاسی و امنیتی ۳۱۱
- بند اول: شورای اداری استان ۳۱۱
- الف: ترکیب اعضاء شورای اداری استان ۳۱۲
- ب: وظایف و اختیارات شورای اداری استان ۳۱۲
- بند دوم: شورای تأمین استان ۳۱۳

الف: ترکیب اعضاء شورای تأمین استان.....	۳۱۵
ب: وظائف شورای تأمین استان.....	۳۱۵
گفتار دوم: شوراهای اجتماعی و فرهنگی.....	۳۱۷
گفتار سوم: شوراهای اقتصادی و عمرانی.....	۳۱۷
بند اول: شورای فنی استان.....	۳۱۸
الف: ترکیب اعضاء شورای فنی استان.....	۳۱۸
ب: وظائف و اختیارات شورای فنی استان.....	۳۱۹
بند دوم: شورای برنامه ریزی و توسعه استان.....	۳۲۰
الف: ترکیب شورای برنامه ریزی و توسعه استان.....	۳۲۱
ب: وظائف شورای برنامه ریزی و توسعه استان.....	۳۲۱
گفتار چهارم: کارگروه‌های تخصصی شورای برنامه ریزی و توسعه استان.....	۳۲۴
بند اول: کارگروه تخصصی اقتصادی و اشتغال.....	۳۲۵
الف: اعضاء کارگروه.....	۳۲۵
ب: وظائف کارگروه.....	۳۲۶
بند دوم: کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی.....	۳۲۶
الف: اعضاء کارگروه.....	۳۲۶
ب: وظائف کارگروه.....	۳۲۷
بند سوم: کارگروه تخصصی امور اجتماعی، فرهنگی و خانواده.....	۳۲۷
الف: اعضاء کارگروه.....	۳۲۷
ب: وظائف کارگروه.....	۳۲۸
بند چهارم: کارگروه تخصصی آمایش سرزمین، آمار، محیط زیست و توسعه پایدار.....	۳۲۸
الف: اعضاء کارگروه.....	۳۲۸
ب: وظائف کارگروه.....	۳۲۹
بند پنجم: کارگروه تخصصی تحول اداری و دولت الکترونیک.....	۳۲۹
الف: اعضاء کارگروه.....	۳۲۹
ب: وظائف کارگروه.....	۳۳۰

- بند ششم: کارگروه تخصصی سلامت، ایمنی و امنیت غذایی ۳۳۰
- الف: اعضای کارگروه ۳۳۰
- ب: وظایف کارگروه ۳۳۱
- بند هفتم: کارگروه تخصصی درآمدها و تجهیز منابع استانی ۳۳۱
- الف: اعضای کارگروه ۳۳۱
- ب: وظایف کارگروه ۳۳۱
- بند هشتم: کارگروه تخصصی آموزش، پژوهش، فناوری و نوآوری ۳۳۲
- الف: اعضای کارگروه ۳۳۲
- ب: وظایف کارگروه ۳۳۲
- بند نهم: کارگروه تخصصی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری ۳۳۳
- الف: اعضای کارگروه ۳۳۳
- ب: وظایف کارگروه ۳۳۳
- بند دهم: کارگروه تخصصی توسعه روستایی و عشایری ۳۳۵
- الف: اعضای کارگروه ۳۳۵
- ب: وظایف کارگروه ۳۳۵
- بند یازدهم: کارگروه تخصصی استاندارد سازی و ارتقاء کیفیت کالا و خدمات ۳۳۶
- الف: اعضای کارگروه ۳۳۶
- ب: وظایف کارگروه ۳۳۶
- فصل دوم: آشنایی با وظایف و اختیارات فرماندار ۳۳۹
- طرح بحث ۳۳۹
- مبحث اول: سازمان و تشکیلات فرمانداری ۳۴۰
- گفتار اول: حوزه فرماندار ۳۴۱
- بند اول: دفتر فرماندار ۳۴۱
- بند دوم: دفتر حراست ۳۴۲
- بند سوم: دفتر روابط عمومی ۳۴۳
- بند چهارم: دفتر ارزیابی عملکرد و رسیدگی به شکایات ۳۴۳
- بند پنجم: دفتر امور بانوان و خانواده ۳۴۵

گفتار دوم: حوزه معاونت‌ها.....	۳۴۶
بند اول: حوزه معاونت سیاسی و اجتماعی فرمانداری.....	۳۴۶
الف: دفتر سیاسی و حدود و وظایف آن.....	۳۴۸
ب: دفتر امور اجتماعی و انتخابات و حدود وظایف آن.....	۳۴۹
ج: شورای تأمین شهرستان.....	۳۵۰
بند دوم: حوزه معاونت برنامه ریزی و امور عمرانی.....	۳۵۱
الف: شوراهای و کارگروه‌های اصلی.....	۳۵۲
ب: کارگروه‌ها و کمیته‌های فنی و تخصصی فرعی.....	۳۵۳
مبحث دوم: سازماندهی صلاحیت‌های قانونی فرمانداران.....	۳۵۴
گفتار اول: وظایف سیاسی و امنیتی.....	۳۵۴
گفتار دوم: وظایف فرهنگی و اجتماعی.....	۳۵۶
گفتار سوم: وظایف اقتصادی و عمرانی.....	۳۵۶
گفتار چهارم: وظایف نظارتی و هماهنگی.....	۳۵۷
گفتار پنجم: وظایف اداری فرماندار.....	۳۵۸
گفتار ششم: اهم وظایف و صلاحیت‌های قانونی فرماندار.....	۳۶۰
مبحث سوم: چگونگی نصب و عزل فرمانداران و رؤسای ادارات شهرستان.....	۳۶۳
گفتار اول: نصب و عزل فرمانداران.....	۳۶۳
گفتار دوم: نصب و عزل رؤسای ادارات شهرستان.....	۳۶۴
مبحث چهارم: ارتباط حقوقی فرمانداران با شوراهای اسلامی.....	۳۶۵
گفتار اول: شرکت در جلسات شورای شهر.....	۳۶۶
گفتار دوم: عضویت در هیأت حل اختلاف شهرستان.....	۳۶۶
گفتار سوم: موارد و آیین رسیدگی به تخلفات شوراهای.....	۳۶۷
مبحث پنجم: بررسی نقش فرمانداران در شوراهای و کمیته‌های شهرستان.....	۳۶۸
گفتار اول: شوراهای سیاسی و امنیتی.....	۳۶۸
بند اول: شورای اداری شهرستان.....	۳۶۸
الف: ترکیب اعضای شورای اداری شهرستان.....	۳۷۰
ب: وظایف شورای اداری شهرستان.....	۳۷۰

ج: ماهیت تصمیمات شورای اداری شهرستان.....	۳۷۱
بند دوم: شورای تأمین شهرستان.....	۳۷۲
الف: ترکیب اعضای شورای تأمین شهرستان.....	۳۷۳
ب: وظایف شورای تأمین شهرستان.....	۳۷۳
گفتار دوم: شوراهای اجتماعی و فرهنگی.....	۳۷۴
بند اول: شورای آموزش و پرورش شهرستان.....	۳۷۵
بند دوم: شورای عشایر شهرستان.....	۳۷۵
بند سوم: شورای مشارکت‌های مردمی با بهزیستی.....	۳۷۶
بند چهارم: دفتر امور بانوان شهرستان.....	۳۷۶
گفتار سوم: شورای اقتصادی و عمرانی.....	۳۷۸
گفتار چهارم: کمیته برنامه ریزی و توسعه شهرستان.....	۳۷۹
فصل سوم: آشنایی کلی با وظایف و اختیارات بخشدار.....	۳۸۱
طرح بحث.....	۳۸۱
مبحث اول: نصب و عزل بخشداران.....	۳۸۲
مبحث دوم: هماهنگی اداری در حوزه بخش.....	۳۸۲
مبحث سوم: وظایف بخشداران.....	۳۸۳
گفتار اول: تفکیک وظایف بخشدار به لحاظ ماهیت امور.....	۳۸۳
بند اول: امور سیاسی و انتظامی بخش.....	۳۸۳
بند دوم: امور نظارت و بازرسی.....	۳۸۳
بند سوم: امور اقتصادی و فرهنگی.....	۳۸۴
بند چهارم: امور اجتماعی.....	۳۸۴
گفتار دوم: سایر وظایف بخشدار.....	۳۸۵
گفتار سوم: اهم وظایف و اختیارات بخشدار در قلمرو مأموریت.....	۳۸۷
فهرست منابع و مأخذ.....	۳۹۱
الف) کتب فارسی.....	۳۹۱
ب) قوانین و مقررات.....	۳۹۴

مقدمه

با حمد و ستایش به درگاه ایزد یکتا، که این توفیق را عطاء نمود تا بتوانیم آنچه را که در عرصه حقوق اداری آموخته و در عمل تجربه کرده‌ایم در این مجموعه گرد آوریم. این مجلد با نگرشی جامع به مباحث حقوق اداری، برای مطالعه دانشجویان رشته‌های حقوق و علوم قضایی و علوم سیاسی، همچنین آشنایی استانداران، فرمانداران و بخشداران با وظایف و اختیارات قانونی خویش ان شاء الله مثمر ثمر خواهد بود. از سویی دیگر تلاش شده است به لحاظ واکاوی سیستم اداری کشور و نهادهای دولتی مستقر در محل و بررسی جایگاه، حدود و وظایف مقامات تصمیم گیرنده محلی دولت، برای نهادها و مؤسسات دولتی مفید فایده و کاربردی باشد.

این مجلد در دو بخش تنظیم شده است. هر بخش اول که مشتمل بر نه فصل است سعی بر آن داشتیم تا ضمن بحث کلی درباره حقوق اداری جمهوری اسلامی ایران، بیان ویژگی‌ها و منابع آن و سیر تاریخی ساختار حقوقی دولت ایران، سازمان‌های اداری کشور و اصول حاکم بر آن، مبانی حقوق اداری و تئوری‌ها و نظریات مطرح در این رابطه، سازمان‌های متمرکز اداری و مقامات آن، انواع مقررات دولتی اعم از آیین نامه‌ها، مصوبات و مقررات، سازمان‌های اداری غیر متمرکز و مقامات آن، شیوه‌های نظارتی بر سازمان‌های اداری به تفصیل مورد بحث و تجزیه و تحلیل قرار گیرند. در بخش دوم نیز بررسی جایگاه و وظایف و حدود اختیارات مقامات محلی دولت، با در نظر گرفتن قوانین و مقررات حاکم بر سازمان‌های اداری به تفصیل مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

از ابتدای تشکیل دولت کشورها در جوامع مختلف لزوم تقسیم کشورها به نواحی و بخش‌های مختلف نیز آشکار گردید. تقسیمات کشوری در هر عصری و در هر جامعه‌ای با توجه به مقتضیات اجتماعی، سیاسی و جغرافیایی متفاوت بوده و تقریباً در

همه حکومت‌ها پذیرفته شده بود که کشورهای وسیع را نمی‌توان بدون تقسیم کردن آنها به حوزه‌ها و بخش‌های مختلف اداره نمود. در کشور ایران، ساختار حقوقی و اداری دولت‌ها قبل از مشروطیت متکی بر تجارب و اندوخته‌های داخلی بود و تغییر و تحولات جهانی کمتر در آن دخالت داشت. اما در عصر مشروطیت مفاهیم جدید سیاسی و اداری با تصویب قانون اساسی مشروطیت و متمم آن با اقتباس از ممالک پیشرفته وارد ادبیات حقوقی، سیاسی و اداری ایران شد. هر چند که بعضی از ساختارهای اداری که مورد اقتباس قرار گرفته بود با شرایط سیاسی و اقتصادی ما هماهنگ نبود، اما به هر حال اثرات خود را بر ساختار دولت و نظام اداری ایران بر جای گذاشت.

نظام اداری و تشکیلاتی و به طور کلی ساختار دولت در ایران، از زمانی که دولت ملی به مفهوم امروزی آن شکل گرفته، بر پایه اقتدار دولت مرکزی و تمرکز استوار بوده است. با اجرای برنامه‌های اول و دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، اصلاح ساختار نظام اداری کشور مورد توجه قرار گرفت، به همین منظور شورای عالی اداری در طول برنامه اول و دوم پیش‌بینی شد. یکی از رویکردهای شورای عالی اداری تمرکز زدایی از اداره امور بود؛ هر چند تمرکز زدایی به عنوان یک ضرورت انکار ناپذیر مطرح می‌باشد، اما به دلیل عدم برخورداری از روال مشخص قانونی و مدیریتی و محدودیت‌های قانون اساسی به تمرکز زدایی از اداره امور منجر نگردید. چرا که از مهمترین علل آن می‌توان عدم انطباق نظام‌های مدیریتی با مقتضیات جاری و مقاومت طبیعی ساختارهای نظام اداری در مقابل اصلاحات، تغییرات و محدودیت‌های ناشی از برخی از اصول قانون اساسی را بیان نمود.

نظام تقسیمات کشوری و وظایف و اختیارات استانداران به شکلی که امروزه می‌بینیم ریشه در قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۱۶ دارد که پیش از انقلاب در تکمیل آن، قوانین و آیین‌نامه‌های دیگری نیز بدین منظور تصویب شد. یکی از چالش‌های نظام دو سطحی (ملی - استانی) موجود، واگذاری همه مسئولیت‌ها و پاسخگویی قانونی به یک سطح ملی است. این عدم توازن در سطوح تصمیم‌گیری و مدیریتی سبب شده است که از یک‌سو استان‌ها فارغ از دغدغه هر گونه پاسخ‌گویی صرفاً به نیازها و خواسته‌های منطقه‌ای و محلی خود

بیاندیشند و از سوی دیگر در بُعد اقتصادی نیز وابسته به سازمان‌ها و وزارتخانه‌های متمرکز دولتی باشند.

با عنایت به مطالب مذکور و تجربه‌های گذشته و تغییراتی که از نظر قانونی در زمینه‌های اداری اتفاق افتاده است، در می‌یابیم که افزایش یا کاهش اختیارات یک بخش بدون هماهنگی و توازن در بخش‌های دیگر نه تنها ما را به هدف‌های مورد نظر نایل نخواهد کرد بلکه موجب از هم گسیختگی و ناهماهنگی در سایر بخش‌ها نیز می‌گردد. از سویی دیگر یکی از مهمترین عرصه‌های فعالیت مردم که در قانون اساسی نیز پیش‌بینی شده است شوراهای اسلامی شهر و روستا است. اهمیت دادن به این نهاد مردمی و محلی به عنوان نهادی که در جهت تقویت و نهادینه کردن مشارکت مردم می‌باشد، می‌تواند به تمرکز زدایی در سیاستگذاری امور کمک کند.

در پایان امید داریم مباحث پیش رو، مقبول و مورد توجه دانش‌آموختگان رشته حقوق و علوم قضایی و علوم سیاسی و همچنین استانداران، فرمانداران و بخشداران ارجمند قرار گیرد. از علاقه‌مندان و عزیزانی که به مطالعه کتاب حاضر می‌پردازند تقاضا دارد چنانچه اشتباهی در مطالب ارائه شده مشاهده نمودند با دیده اغماض بر آن نگریسته و در جهت رفع هر گونه کاستی‌های احتمالی پیشنهادات خویش را مطرح نمایند.

حسینعلی امیری - محسن امامی قشلاق