

# ساده و سوده از حقوق اداری

دکتر داود قاسمی

سرشناسه: قاسمی، داود، ۱۳۵۱-

عنوان قراردادی: ایران. قوانین و احکام Iran. Laws, etc

عنوان و نام پدیدآور: ساده و سوده از حقوق اداری / مولف داود قاسمی.

مشخصات نشر: آمل: موسسه فرهنگی هنری شمال پایدار، نشر شمال پایدار، ۱۳۹۶.

مشخصات ظاهری: ۱۶۸ ص.

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۴۴۸-۶۷-۲

وضعیت فهرست‌نویسی: فیپا

یادداشت: کتابنامه.

موضوع: حقوق اداری -- ایران Administrative Law -- Iran

موضوع: استخدام دولتی -- ایران Civil Service -- Iran

موضوع: سازمان‌ها، دولتی -- ایران -- قوانین و رویه‌ها

Administrative Agencies -- Iran -- Rules and Practice

موضوع: ایران -- کارکنان و حقوق و مزایا

Iran -- Officials and Employees -- Salaries, etc

رده بندی کنگره: ۳۷۲۰ / ق / ۲۷۲۰ KMH

رده بندی دیویی: ۳۱۰ / ۵۰۶

شماره کتابشناسی ملی: ۴۹۱۰۱۶



انتشارات شمال پایدار

حق چاپ برای مؤلف اثر محفوظ است.

مرکز بخش آمل

انتشارات شمال پایدار

۰۱۱-۴۴۲۲۳۳۵۳

۰۱۱-۴۴۲۲۲۷۹۰

۰۹۳۷۴۵۸۴۴۱۰

www.shomalpaydar.ir

ساده و سوده از حقوق اداری

مؤلفان: دکتر داود قاسمی

ناشر: انتشارات شمال پایدار

چاپ و صحافی: چاپ نیک

طرح جلد: کتیبه

نوبت چاپ: نخست - ۱۳۹۶

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۴۴۸-۶۷-۲

قیمت: ۱۷۰۰۰ تومان

سال‌های دراز تدریس حقوق اداری در گروه‌های حقوق دانشگاه‌های مازندران و رویارویی با دانشجویان مختلف از هر طیف اجتماعی و با هر سطح مطالعه، نگارنده را بر آن داشت تا دست به تدوین و تحریر کتابی در این حوزه بزند که از یک سو تمام مسایل و موضوعات مهم آن را با زبانی ساده و روان بیان کند و از دیگر سو، گرفتار تشریح مقررات گسترده و پراکنده و توصیف نکات ریز و کمتر ضروری و گاه ملال‌آور آن نشود؛ به زبان دیگر، در این کتاب تلاش شده است تا با اتکا به اندوخته‌ی سال‌ها تدریس و نیز با نگاه به برخی منابع مهم حقوق اداری، اصالت بر این موضوعات این رشته با زبانی ساده و بیانی سودمند توصیف و تبیین شوند. بدین ترتیب، در انتخاب نام این کتاب، ساده و سوده از حقوق اداری، دو معنای همزمان مراد نگارنده بوده است. واژه‌ی «سوده» در زبان پارسی از یک سو به معنای ساییده شده و تراش خورده است، همچون سوده‌ی آتش یا مشک سوده؛ و از سوی دیگر، می‌تواند رسانای معنای فایده و منفعت باشد. بنابراین، وقتی گفته می‌شود این کتاب ساده و سوده است هم بدین معناست که با زبانی ساده و ویراسته برشته شده و هم معنای مختصر و مفید بودن را می‌تواند به ذهن متبادر کند. باری، این کتاب ساده و سوده در دو بخش جداگانه برای درس‌های حقوق اداری ۱ و ۲ دوره‌ی کارشناسی حقوق تهیه و تدوین شده است.

بی‌تردید، همچون دیگر نوشته‌های علمی، این کتاب نیز خاری از هر گونه نقد و نظر نیست و بنابراین، از تمامی یاران و همکاران، خاصه از اندیشمندان حقوق اداری، صمیمانه درخواست می‌شود که اینجانب را از مشاوره‌ها و راهنمایی‌های ارزشمند خود بی‌نصیب نگذارند. در پایان، بر خود فرض می‌دانم تا از تمام کسانی که در راه نگارش و چاپ این کتاب یاری‌ام کرده‌اند، به ویژه از حوزه‌ی معاونت پژوهشی دانشگاه شمال و نیز از مدیران و کارکنان فرهیخته‌ی انتشارات شمال پایدار، خاصه سرکار خانم لطفی، سپاسگزاری خالصانه به عمل آورم؛ و خداوند دانا و تواناست.

داوود کیا [قاسمی

آمل، مهرماه ۱۳۹۶

# فهرست

صفحه

عنوان



پیش‌گفتار

بخش اول

- گفتار یکم: ماهیت، مفهوم و جایگاه حقوق اداری ..... ۱۸
- بند یکم: زه بندهای شکل‌گیری ..... ۱۸
- بند دوم: تعریف حقوق اداری ..... ۱۹
- بند سوم: ویژگی‌های حقوق اداری ..... ۲۰
- الف) نوپا و جوان بودن ..... ۲۰
- ب) متغیر و پویا بودن ..... ۲۰
- ج) مدون نبودن ..... ۲۱
- د) تکیه داشتن بر امتیازات قدرت عمری ..... ۲۱
- بند چهارم: جایگاه حقوق اداری ..... ۲۲
- الف) شاخه‌ای از حقوق عمومی ..... ۲۲
- ب) شعبه‌ای از حقوق داخلی ..... ۲۵
- گفتار دوم: مفهوم اداره ..... ۲۶
- بند یکم: مفهوم اندامی اداره ..... ۲۶
- بند دوم: مفهوم مادی اداره ..... ۲۷
- الف) حفظ نظم عمومی ..... ۲۷
- ب) ارایه‌ی خدمات عمومی ..... ۲۸
- گفتار سوم: منابع حقوق اداری ..... ۲۹
- بند یکم: منابع اصلی ..... ۲۹
- الف) قانون اساسی ..... ۲۹

|    |                                            |
|----|--------------------------------------------|
| ۲۹ | ..... (ب) قوانین عادی                      |
| ۳۰ | ..... (ج) مقررات دولتی                     |
| ۳۰ | ..... ۱. آیین نامه ها                      |
| ۳۱ | ..... - آیین نامه ی اجرایی                 |
| ۳۱ | ..... - آیین نامه ی تفویضی                 |
| ۳۲ | ..... - آیین نامه ی مستقل                  |
| ۳۲ | ..... ۲. بخش نامه ها                       |
| ۳۳ | ..... ۳. دیگر مقررات دولتی                 |
| ۳۳ | ..... بند دوم: سایر ارعی                   |
| ۳۳ | ..... الف) حکم های مراجع قضایی             |
| ۳۳ | ..... (ب) دکترین یا نظریه ی فوقدانان       |
| ۳۳ | ..... (ج) عرف اداری و اصول رسمی حقوقی      |
| ۳۴ | ..... (د) معاهده های بین المللی            |
| ۳۵ | ..... <b>گفتار چهارم: مبانی حقوق اداری</b> |
| ۳۵ | ..... بند یکم: نظریه ی خدمات عمومی         |
| ۳۵ | ..... الف) تعریف خدمات عمومی               |
| ۳۶ | ..... (ب) انواع خدمات عمومی                |
| ۳۶ | ..... ۱. خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی      |
| ۳۶ | ..... ۲. خدمات عمومی صنفی و حرفه ای        |
| ۳۷ | ..... ۳. خدمات عمومی اجتماعی               |
| ۳۷ | ..... ۳. خدمات عمومی اداری                 |
| ۳۷ | ..... (ج) اصول حاکم بر خدمات عمومی         |
| ۳۸ | ..... ۱. اصل تداوم                         |
| ۳۸ | ..... ۲. اصل سازگاری                       |
| ۳۹ | ..... ۳. اصل برابری                        |
| ۳۹ | ..... ۴. اصل بی طرفی                       |
| ۳۹ | ..... (د) نقد نظریه ی خدمات عمومی          |
| ۴۰ | ..... بند دوم: نظریه ی منافع عمومی         |
| ۴۰ | ..... الف) طرح نظریه ی منافع عمومی         |

- ۴۰..... (ب) نقد نظریه‌ی منافع عمومی
- ۴۱..... بند سوم: نظریه‌ی قدرت عمومی
- ۴۳..... **گفتار پنجم: پلیس اداری**
- ۴۳..... بند یکم: مفهوم پلیس اداری
- ۴۴..... بند دوم: انواع پلیس اداری
- ۴۴..... الف) پلیس اداری عمومی
- ۴۵..... (ب) پلیس اداری اختصاصی
- ۴۵..... بند سوم: مقام‌های پلیس اداری عمومی
- ۴۵..... الف) دولت مرکزی
- ۴۵..... (ب) مقام‌های دولتی در محل
- ۴۶..... (ج) مقام‌های مستقل محلی
- ۴۷..... **گفتار ششم: اشخاص حقوقی عمومی**
- ۴۷..... بند یکم: مفهوم ماهیت شخص حقوقی
- ۴۷..... الف) تعریف شخص حقوقی
- ۴۸..... (ب) مبنای شخص حقوقی
- ۴۹..... بند دوم: دسته‌بندی اشخاص حقوقی
- ۵۰..... بند سوم: انواع اشخاص حقوقی عمومی
- ۵۰..... الف) دولت
- ۵۱..... (ب) شوراهای محلی
- ۵۱..... (ج) سازمان‌های فنی
- ۵۲..... (د) نهادهای عمومی غیردولتی
- ۵۳..... **گفتار هفتم: نظام‌های اداره‌ی امور در اشخاص حقوقی عمومی**
- ۵۳..... بند یکم: تمرکز اداری
- ۵۳..... الف) مفهوم و ماهیت تمرکز اداری
- ۵۴..... (ب) محاسن و معایب تمرکز اداری
- ۵۵..... (ج) عدم تراکم اداری
- ۵۵..... بند دوم: عدم تمرکز اداری
- ۵۵..... الف) تعریف عدم تمرکز اداری
- ۵۶..... (ب) انواع عدم تمرکز اداری

|    |                                                     |
|----|-----------------------------------------------------|
| ۵۶ | ۱. عدم تمرکز محلی                                   |
| ۵۶ | ۲. عدم تمرکز فنی                                    |
| ۵۷ | ج) تفاوت عدم تمرکز با عدم تراکم                     |
| ۵۷ | د) تفاوت عدم تمرکز محلی با فدرالیسم                 |
| ۵۹ | <b>گفتار هشتم: نحوه‌ی نظارت بر اشخاص حقوق عمومی</b> |
| ۵۹ | بند یکم: نظارت اداری                                |
| ۵۹ | الف) نظارت سلسله‌مراتبی                             |
| ۵۹ | ب) نظارت قیمومیتی                                   |
| ۶۰ | ۱. نظارت قیمومیتی بر اعمال واحدها                   |
| ۶۰ | - موافقت قبلی                                       |
| ۶۰ | - ابطال                                             |
| ۶۱ | - جانشینی                                           |
| ۶۲ | ۲. نظارت قیمومیتی بر اعضای واحدها                   |
| ۶۲ | - نظارت بر هر یک از اعضا                            |
| ۶۲ | - نظارت بر مجموعه‌ی اعضا                            |
| ۶۲ | بند دوم: نظارت پارلمانی                             |
| ۶۲ | الف) اعتراضات مردمی                                 |
| ۶۳ | ب) تذکر، سؤال و استیضاح                             |
| ۶۴ | ج) تحقیق و تفحص                                     |
| ۶۵ | د) نظارت بر تصویب و اجرای بودجه                     |
| ۶۶ | هـ) نظارت بر مقررات دولتی                           |
| ۶۷ | بند سوم: نظارت قضایی                                |
| ۶۷ | الف) سازمان بازرسی کل کشور                          |
| ۶۷ | ۱. ساختار سازمان بازرسی                             |
| ۶۷ | ۲. وظایف سازمان بازرسی                              |
| ۶۸ | ۳. اشکال بازرسی سازمان                              |
| ۶۸ | - بازرسی مستمر                                      |
| ۶۹ | - بازرسی فوق‌العاده                                 |
| ۶۹ | - بازرسی موردی                                      |

۴. چگونگی بازرسی و اختیارات بازرسان ..... ۶۹
- درخواست تعلیق ..... ۶۹
- صدور قرار تأمین ..... ۷۰
- پیشنهاد قرار بازداشت موقت ..... ۷۰
- (ب) دیوان عدالت اداری ..... ۷۰
۱. پیشینه‌ی دیوان عدالت اداری ..... ۷۰
۲. تشکیلات دیوان عدالت اداری ..... ۷۱
- شعبه‌های دیوان ..... ۷۱
- هیأت عمومی دیوان ..... ۷۱
- یکم- رسیدگی به شکایات از مقررات دولتی ..... ۷۱
- دوم- ایجاد و لغو است و رویه‌ی قضایی ..... ۷۲
۳. صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری ..... ۷۲
- خوانده در دیوان ..... ۷۳
- خواهان در دیوان ..... ۷۴
۴. نحوه‌ی طرح دعوا در شعبه‌ی دیوان عدالت اداری ..... ۷۶
- شکایت نوعی علیه آیین‌نامه‌ها و دیگر مصوبات و مقررات دولتی ..... ۷۶
- شکایت شخصی علیه تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های اجرایی یا مأموران آنها ..... ۷۷
۵. ضمانت اجرای آرای دیوان عدالت اداری ..... ۷۸

## بخش دوم

- گفتار یکم: مفهوم مستخدم دولت و قلمرو شمول فزاین استخدای ..... ۸۳
- بند یکم: مفهوم مستخدم دولت ..... ۸۳
- الف) معیارهای تعریف مستخدم دولت ..... ۸۳
- ب) تعریف مستخدم دولت در قانون مدیریت خدمات کشوری ..... ۸۵
- بند دوم: قلمرو شمول قوانین استخدام کشوری ..... ۸۶
- گفتار دوم: ورود به خدمت دولتی ..... ۸۸
- بند یکم: شرایط عمومی ورود ..... ۸۸
- بند دوم: شرایط امنیتی و عقیدتی ورود ..... ۸۹
- گفتار سوم: انواع کارکنان دولت ..... ۹۲
- بند یکم: کارمندان رسمی ..... ۹۲



|     |                                       |
|-----|---------------------------------------|
| ۹۴  | بند دوم: کارمندان پیمانی              |
| ۹۶  | بند سوم: کارکنان قراردادی             |
| ۹۷  | بند چهارم: کارکنان خرید خدمتی         |
| ۹۸  | بند پنجم: کارکنان حکمی                |
| ۱۰۰ | <b>گفتار چهارم: حالت‌های استخدامی</b> |
| ۱۰۰ | بند یکم: حالت‌های زمان خدمت           |
| ۱۰۰ | الف) حالت اشتغال                      |
| ۱۰۲ | ب) حالت مرخصی                         |
| ۱۰۲ | ۱. مرخصی استعفاقی                     |
| ۱۰۳ | ۲. مرخصی استعلاجی                     |
| ۱۰۴ | ۳. مرخصی بدون حقوق                    |
| ۱۰۴ | ج) حالت غیبت موجه                     |
| ۱۰۵ | د) حالت مأموریت و حالت انتقال         |
| ۱۰۷ | هـ) حالت آمادگی به خدمت               |
| ۱۰۸ | و) حالت تعلیق                         |
| ۱۰۸ | ز) حالت انفصال موقت                   |
| ۱۰۹ | بند دوم: حالت‌های خروج از خدمت        |
| ۱۰۹ | الف) حالت انفصال دایم                 |
| ۱۱۰ | ب) حالت اخراج                         |
| ۱۱۰ | ج) حالت استعفا                        |
| ۱۱۱ | د) حالت بازخریدی                      |
| ۱۱۲ | هـ) حالت ازکارافتادگی                 |
| ۱۱۳ | و) حالت بازنشستگی                     |
| ۱۱۳ | ۱. انواع بازنشستگی                    |
| ۱۱۳ | - بازنشستگی به اختیار دولت            |
| ۱۱۴ | - بازنشستگی اجباری                    |
| ۱۱۵ | ۲. آثار حقوقی بازنشستگی               |
| ۱۱۵ | - پایان خدمت کارمند                   |
| ۱۱۶ | - دریافت مزایای بازنشستگی             |

|     |                                                      |
|-----|------------------------------------------------------|
| ۱۱۸ | گفتار پنجم: تکالیف کارکنان دولت                      |
| ۱۱۸ | بند یکم: تکالیف عملکردی                              |
| ۱۱۸ | (الف) انجام وظایف قانونی                             |
| ۱۱۸ | (ب) رعایت سلسله مراتب اداری                          |
| ۱۲۰ | (ج) منع داشتن دو شغل یا دو پست سازمانی               |
| ۱۲۱ | بند دوم: تکالیف رفتاری                               |
| ۱۲۱ | (الف) رعایت نظم و انضباط                             |
| ۱۲۲ | (ب) بی طرفی                                          |
| ۱۲۲ | (ج) عدم سودجویی                                      |
| ۱۲۳ | (د) رازداری                                          |
| ۱۲۳ | (هـ) وفاداری                                         |
| ۱۲۵ | گفتار ششم: حقوق و مزایای کارکنان دولت                |
| ۱۲۶ | بند یکم: حقوق ماهانه                                 |
| ۱۲۶ | (الف) حقوق مبنایی                                    |
| ۱۲۷ | (ب) فوق العاده‌ها                                    |
| ۱۲۷ | ۱. فوق العاده‌ی مدیریت                               |
| ۱۲۷ | ۲. فوق العاده‌ی مناطق کمتر توسعه یافته و بی‌آب و هوا |
| ۱۲۷ | ۳. فوق العاده‌ی اینثارگری                            |
| ۱۲۷ | ۴. فوق العاده‌ی سختی کار و کار در محیط‌های غیرمعارف  |
| ۱۲۸ | ۵. فوق العاده‌ی شغل                                  |
| ۱۲۸ | ۶. فوق العاده‌ی کارایی و عملکرد                      |
| ۱۲۹ | ۷. فوق العاده‌ی اشتغال خارج از کشور                  |
| ۱۲۹ | ۸. فوق العاده‌ی ویژه                                 |
| ۱۲۹ | ۹. فوق العاده‌ی بهره‌وری غیرمستمر                    |
| ۱۳۰ | ۱۰. فوق العاده‌ی روزانه                              |
| ۱۳۰ | ۱۱. فوق العاده‌ی اضافه‌کار                           |
| ۱۳۱ | (ج) هزینه‌ها و کمک هزینه‌ها                          |
| ۱۳۱ | ۱. هزینه‌ی نوبت کاری                                 |
| ۱۳۱ | ۲. هزینه‌ی کسر صندوق                                 |
| ۱۳۲ | ۳. هزینه‌ی تضمین                                     |

|     |                                                                 |
|-----|-----------------------------------------------------------------|
| ۱۳۲ | ۴. هزینه‌ی ایاب و ذهاب.....                                     |
| ۱۳۲ | ۵. هزینه‌ی سفر.....                                             |
| ۱۳۲ | ۶. هزینه‌ی نقل مکان.....                                        |
| ۱۳۳ | ۷. کمک‌هزینه‌های عایله‌مندی و اولاد.....                        |
| ۱۳۳ | بند دوم: دیگر حقوق و مزایا.....                                 |
| ۱۳۳ | الف) پاداش سالانه.....                                          |
| ۱۳۴ | ب) مزایای اتفاقی.....                                           |
| ۱۳۵ | <b>گفتار هفتم: مسئولیت کارمندان دولت.....</b>                   |
| ۱۳۵ | بند یکم: مسئولیت اداری.....                                     |
| ۱۳۵ | الف) ماهیت تخلفات اداری.....                                    |
| ۱۳۶ | ب) انواع تخلفات اداری.....                                      |
| ۱۳۷ | ج) مرجع صالح و آیین رسیدگی به تخلفات اداری.....                 |
| ۱۳۸ | بند دوم: مسئولیت کیفری.....                                     |
| ۱۴۰ | بند سوم: مسئولیت مدنی.....                                      |
| ۱۴۱ | الف) تقصیر.....                                                 |
| ۱۴۲ | ب) زیان.....                                                    |
| ۱۴۳ | ج) سببیت میان تقصیر و زیان.....                                 |
| ۱۴۶ | <b>گفتار هشتم: قراردادهای اداری.....</b>                        |
| ۱۴۶ | بند یکم: مفهوم قرارداد اداری.....                               |
| ۱۴۷ | بند دوم: بازشناسی قراردادهای اداری از قراردادهای مدنی دولت..... |
| ۱۴۷ | الف) ماهیت.....                                                 |
| ۱۴۸ | ب) هدف.....                                                     |
| ۱۴۸ | ج) تشریفات.....                                                 |
| ۱۴۸ | د) صلاحیت اداری.....                                            |
| ۱۴۹ | هـ) نظام قواعد.....                                             |
| ۱۴۹ | و) مدیریت و نظارت.....                                          |
| ۱۵۰ | ز) ضمانت اجرای ویژه.....                                        |
| ۱۵۱ | ح) عناصر خودویژه.....                                           |
| ۱۵۱ | ۱. اصل آزادی قراردادی.....                                      |

|     |                                          |
|-----|------------------------------------------|
| ۱۵۱ | ۲. اصل نسبی بودن قراردادهای              |
| ۱۵۲ | ۳. اصل لازم‌الاجرا بودن قراردادهای       |
| ۱۵۳ | بند سوم: شرایط و تشریفات قراردادهای دولت |
| ۱۵۴ | الف) مزایده در معاملات دولتی             |
| ۱۵۴ | ۱. مفهوم مزایده                          |
| ۱۵۵ | ۲. انواع مزایده                          |
| ۱۵۵ | - مزایده‌ی حضوری                         |
| ۱۵۵ | - مزایده‌ی کتبی                          |
| ۱۵۶ | ۳. روند قانونی برگزاری مزایده‌های دولتی  |
| ۱۵۶ | - تشریفات مزایده                         |
| ۱۵۷ | - ترک تشریفات مزایده                     |
| ۱۵۸ | - عدم لزوم برگزاری تشریفات مزایده        |
| ۱۵۸ | ب) مناقصه در معاملات دولتی و عمومی       |
| ۱۵۸ | ۱. مفهوم مناقصه                          |
| ۱۵۹ | ۲. انواع مناقصه                          |
| ۱۵۹ | - مناقصه‌ی عمومی                         |
| ۱۶۰ | - مناقصه‌ی محدود                         |
| ۱۶۰ | - مناقصه‌ی اختیاری                       |
| ۱۶۱ | - مناقصه‌ی محدود اختیاری                 |
| ۱۶۱ | ۳. نظام حقوقی برگزاری مناقصه در ایران    |
| ۱۶۱ | - کمیسیون مناقصه و وظایف آن              |
| ۱۶۲ | - ترک تشریفات مناقصه                     |
| ۱۶۲ | - موارد عدم لزوم برگزاری مناقصه          |
| ۱۶۳ | - رسیدگی به شکایات                       |
| ۱۶۴ | منابع و مأخذ                             |
| ۱۶۴ | الف) کتاب‌ها                             |
| ۱۶۵ | ب) قوانین و مقررات                       |
| ۱۶۷ | ج) پایگاه‌های اینترنتی                   |