

An Introduction to the General Theory of the Causes of Dissolution of the Administrative Act

Mehdi Hadavand

Received: 28/06/2016; Accepted: 13/02/2018

Abstract

Traditionally, in most of the legal systems including Iranian one, it has been attempted to codify the “general rules of contract” that govern the institution of contract regardless of its type. However, the legislator, at least in Iran, has not tried to codify the “general rules of unilateral act”. On the other hand, although unilateral act has a highly determinative and essential role and is the most significant tool and method which the public authorities and organizations apply to perform their legal duties in public law and particularly in administrative law, “general rules of public unilateral act”, and specifically “general rules of administrative act”, have not been arranged and codified up to the present. Meanwhile, one of the areas which requires the arrangement of general rules governing the administrative act is the general rules regulating the conditions and quality of the dissolution of the administrative act. Accordingly, similar to being constituted and having legal effects, the administrative act may be terminated through certain causes too. In the present article, primarily, the concept and the necessity of recognizing the general theory of the causes of the dissolution of the administrative act as one part of the general theory of the administrative act will be discusses. Thereafter, emphasizing and paying attention to the types of administrative acts, the causes of terminating the administrative act would be explained.

Key Words: Administrative Act, General Rules, Unilateral Acts, General Theory, Dissolution of the Administrative Act.



درآمدی بر نظریه عمومی اسباب زوال عمل اداری

تاریخ دریافت ۹۵/۰۴/۰۸ - تاریخ پذیرش ۹۶/۱۱/۲۴ مهدی هداوند^۱

چکیده

از دیرباز، در بیشتر نظام‌های حقوقی و از جمله در ایران تلاش شده است تا «قواعد عمومی قراردادها»، که بر نهاد قرارداد صرفنظر از نوع آن حاکم هستند تدوین شوند، اما مقنن حداقل در ایران اهتمامی به مدون سازی «قواعد عمومی ایقاعات» نداشته است. از سوی دیگر، با اینکه در حقوق عمومی و به ویژه در حقوق اداری، ایقاع نقشی بسیار تعیین‌کننده و اساسی دارد و مهم‌ترین ابزار و روشی است که مقامات و سازمان‌های عمومی برای انجام وظایف قانونی خود از آن استفاده می‌کنند، مع الوصف، «قواعد عمومی ایقاعات عمومی» و بویژه «قواعد عمومی عمل اداری» تاکنون تمهید و تدوین نشده است. در این میان، یکی از حوزه‌هایی که مستلزم تمهید قواعد عمومی حاکم بر عمل اداری است، قواعد عمومی حاکم بر شرایط و چگونگی پایان یافتن عمل اداری است. بر این اساس، عمل اداری، همانطور که تشکیل می‌شود و آثار حقوقی را ایجاد می‌کند، ممکن است به سبب یکی از اسباب، زایل شود. در مقاله حاضر ابتدا مفهوم و ضرورت شناسائی نظریه عمومی اسباب زوال عمل اداری، به عنوان یکی از مباحث نظریه عمومی عمل اداری، مورد بحث قرار می‌گیرد و سپس انواع اسباب زوال عمل اداری با تأکید و توجه به انواع عمل اداری بیان می‌شوند.

واژگان کلیدی: عمل اداری، قواعد عمومی، ایقاعات، نظریه عمومی، زوال عمل اداری.





مقدمه

در بیشتر نظامهای حقوقی، تلاش شده است که «قواعد عمومی قراردادها» که بر نهاد «قرارداد»، صرفنظر از نوع آن حاکم هستند، تدوین شوند «و بدین ترتیب قواعد عمومی فراهم آید تا بر عقد مطلق حکومت کند و شرایط و آثار این موجود انتزاعی را معین سازد.» (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۱۰) با این حال، علیرغم اینکه «تنوع آثار ایقاعات نیز همانند عقد است» (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۱۱) اما مقنن اهمیاتی به مدون سازی «قواعد عمومی ایقاعات» نداشته است. «عمل یکجانبه» در حقوق عمومی و بویژه حقوق اداری نقشی بسیار تعیین کننده دارد و لذا لازم است که تدوین و تقریر «قواعد عمومی عمل اداری» انجام شود و با تصویب قوانینی همچون «قانون اداری»، (هداوند، و دیگران، ۱۳۸۹: ۵ - ۱۰) این ضوابط و احکام، شکل قانون نیز به خود بگیرد. در مواردی که قانون، احکام مشخصی را در خصوص یک عمل اداری، مقرر داشته است، اصل قانونی بودن عمل اداری اقتضاء می کند که از همان قواعد اختصاصی تبعیت شود، اما در صورت فقدان حکم خاص یا ابهام، اجمال و سکوت مقنن، مقام اداری و قاضی، در حل مسأله هائی که با آن ها روبرو می شوند، چاره ای ندارند جز اینکه به اصول و قواعد عام و مشترکی مراجعه کند که حاکم بر «عمل اداری» به طور کلی است. بر این اساس، تدوین نظریه عمومی عمل اداری و مدون سازی قواعد عمومی عمل اداری امری ضروری است و قواعد عمومی حاکم بر شرایط و چگونگی پایان یافتن عمل اداری از جمله این قواعد است. بر این اساس، عمل اداری، همانطور که تشکیل می شود، ممکن است به سبب یکی از اسباب، زایل شود.

۱. مفهوم زوال عمل اداری

عمل اداری، پس از آن که ایجاد شد، ممکن است به سببی از اسباب زوال، زایل شود. در باب مفهوم حقوقی زوال عمل اداری می توان گفت:





الف- زوال، در صورتی می تواند مطرح باشد که عمل اداری قبلاً تشکیل شده باشد؛ اعم از اینکه صحیحاً تشکیل شده و دارای همه شرایط صحت نیز باشد و یا به صورت معیوب تشکیل شده باشد و فاقد برخی از شرایط صحت باشد؛ بنابراین زوال عمل اداری شامل عمل اداری موجود اعم از صحیح یا معیوب است و بر این اساس زوال یافتن عمل اداری که هیچگاه به وجود نیامده و تشکیل نشده است و از ابتدا وجود نداشته است (عمل اداری باطل)، بی معنی و بلامصداق است؛

ب- اثر انحلال یا زوال می تواند ناظر به آینده باشد و یا اینکه زوال اثر قهقرایی داشته باشد. بنابراین بسته به سبب انحلال، زوال آثار عمل اداری ممکن است از ابتدای ایجاد عمل اداری باشد که به معنی اثر قهقرایی زوال است و یا پس از تحقق سبب زوال که در این صورت ناظر به آینده است. در فرضی که اثر انحلال، به گذشته تسری پیدا می کند و دارای اثر قهقرایی است، وضعیت حاصل از عمل اداری از ابتدا منتفی و زائل می شود. اما در صورتی که اثر انحلال ناظر به آینده باشد، آثار حاصل از عمل اداری در دوره پیش از انحلال به قوت خود باقی است؛

پ- سبب زوال عمل اداری ممکن است خود یک عمل اداری باشد از قبیل لغو کردن عمل اداری و یا ناشی از شروط مندرج در عمل اداری یا قانون باشد، از قبیل انقضای مدت یا لغو خود به خودی عمل اداری و یا ناشی از واقعه حقوقی باشد از قبیل غیر ممکن شدن یا انتفاء عمل اداری. به تعبیر دیگر سبب زوال ممکن است عمل یا واقعه حقوقی باشد و همچنین ممکن است ارادی یا قهری باشد؛

ت- در پاسخ به این سوال که آیا عمل اداری که منحل شده است می تواند حتی پس از انحلال، آثار حقوقی خود را کلاً یا جزئاً حفظ کند و یا آثار حقوقی جدیدی در پی داشته باشد، باید گفت با اینکه قبول تداوم آثار حقوقی عمل اداری منحل شده یا ایجاد آثار حقوقی جدید پس از انحلال عمل اداری، تناقض آمیز به نظر می رسد، اما وجود چنین فرضی را با ارائه این توضیح می توان پذیرفت: گاهی اوقات وجود سابقه عمل اداری، حتی پس از انحلال عمل اداری می تواند واجد برخی آثار حقوقی باشد؛ به عنوان مثال، شخصی که در گذشته پروانه اشتغال در شغلی را داشته، وجود این سابقه، حتی به فرض پایان یافتن





مدت پروانه، برای آن شخص واجد آثاری در آینده است و امتیازاتی را می تواند برای وی در پی داشته باشد. بنابراین می توان پذیرفت که عمل اداری زوال یافته نیز ممکن است واجد آثار حقوقی از قبیل آثار «جنبی» یا «فرعی» باشد. به عبارت دیگر، آثار حقوقی عمل اداری، شامل آثار اصلی و آثار فرعی یا جنبی هستند و زوال عمل اداری در برخی موارد، آثار اصلی را زائل می کند ولی آثار فرعی یا جنبی عمل اداری به قوت خود باقی خواهد ماند. همچنین خود عمل زایل کننده، می تواند موجب آثار جنبی جدیدی باشد.

۲. برشمردن عناوین انواع اسباب زوال عمل اداری

به دلیل فقدان قانون اداری در ایران که متضمن اصول و قواعد عام حاکم بر عمل اداری اعم از چگونگی ایجاد و شرایط زوال آن باشد، (هداوند، و دیگران، ۱۳۸۹: ۷) بر شمردن اسباب زوال عمل اداری مبتنی بر تحلیل حقوقی و بررسی قوانین و مقررات خاص و تعمیم برخی از احکام آن ها به سایر اعمال اداری و نگاه توجه به آراء دیوان عدالت اداری و همچنین استفاده از مطالعات تطبیقی و پژوهش های انجام شده در حقوق مدنی است. (شهیدی، ۱۳۹۴: ۱۵-۵) این تحقیقات می تواند علاوه بر ایجاد زمینه های جدید پژوهش در این خصوص، در نبود احکام خاص در هر موضوع مورد استفاده مجریان و قضات در موضوعات دعاوی دشوار قرار گیرد و ممکن است در تهیه لوایح و طرحهای قانونی بویژه در صورت ایجاد زمینه تدوین و تصویب قانون اداری مورد استفاده قرار گیرد. شایان ذکر است که در این قسمت صرفاً عناوین اسباب زوال عمل اداری احصاء می شوند و در ادامه این مقاله در خصوص هر یک از اسباب زوال عمل اداری بحث می شود. به نظر می رسد که بر اساس یک تامل مقدماتی و با ملاحظه اختلاف مبانی در حقوق عمومی و خصوصی که در بحث حاضر و در بیان احکام ناظر بر زوال عمل اداری به آن توجه خواهد شد، اسباب زوال عمل اداری به طور کلی عبارتند از: ۱- انجام موضوع، ۲- رجوع ذینفع، ۳- انقضای مدت، ۴- انتفاء موضوع، ۵- ناممکن شدن، ۶- لغو، ۷- استرداد، ۸- تبدیل، ۹- ترمیم، ۱۰- ابطال و ۱۱- اعلام بطلان





از جهت دیگر می توان اسباب زوال عمل اداری را با توجه به کیفیت اعتبار حقوقی عمل اداری، به این ترتیب نیز دسته بندی کرد:

الف- اسباب زوال عمل اداری صحیح که عبارتند از: ۱- انجام موضوع، ۲- رجوع ذینفع، ۳- انقضای مدت، ۴- انتفاء موضوع، ۵- ناممکن شدن، ۶- لغو، ۷- استرداد و ۸- تبدیل؛ (این اسباب، میان عمل اداری صحیح و عمل اداری معیوب مشترک هستند)؛
ب- اسباب زوال خاص عمل اداری معیوب که عبارتند از: ۱- ترمیم و (تبدیل) و ۲- ابطال؛ (این اسباب نسبت به عمل اداری صحیح، و طبعاً نسبت به عمل اداری باطل، موضوعیت ندارند)؛

پ- اسباب زوال خاص عمل اداری باطل که عبارت است از: «اعلام بطلان» که می تواند توسط مقام اداری یا مقام قضایی انجام می شود. در مورد عمل اداری باطل، مسامحتاً از اصطلاح اسباب زوال استفاده کردیم زیرا که عمل اداری باطل، خود از ابتدا ایجاد نشده است که نیازمند به سببی برای زوال آن باشد؛ با این حال به این جهت که تا زمانی که باطل بودن آن اعلام نشده، ممکن است به آن استناد شود و ملاک عمل قرار گیرد، لذا از اعلام بطلان به عنوان سبب زوال نام بردیم. (Mahendra, 2001: 86)

۳. انطباق عمل اداری در معنای اخص با عمل ثبت آثار تاریخی- فرهنگی

عمل اداری در مفهوم عام آن شامل همه انواع تصمیمات و اقدامات اداری و از جمله عقود و ایقاعات اداری است. اما عمل اداری، مفهوم خاصی نیز دارد که صرفاً شامل «عمل اداری یکجانبه» یا ایقاع اداری است. اما منظور ما از عمل اداری در اینجا، معنی اخص آن است و آن عبارت از «عمل اداری (غیر مادی) بیرونی یکجانبه موردی غیر توافقی» است؛ اگر چه ممکن است احکام و مباحثی که در این جا مطرح می شوند نسبت به برخی از دیگر اعمال اداری نیز مصداق داشته باشند.

با توجه به ماهیت انتزاعی مفاهیم مربوط به زوال عمل اداری، لازم است که اسباب زوال عمل اداری را در پرتو نمونه ای از چگونگی زوال یکی از اعمال اداری، یعنی «ثبت





اثر تاریخی-فرهنگی در فهرست آثار ملی» به صورت بسیار مختصر توضیح دهیم تا درک بهتری از اسباب زوال اعمال اداری ایجاد گردد.

ثبت اثر تاریخی-فرهنگی در فهرست آثار ملی، موجب برخورداری اثر از برخی حمایت های قانونی می شود و تکالیفی را بر دولت از نظر حفاظت و نظارت بر چگونگی نگهداری اثر تحمیل می کند، با این حال ثبت املاک و دارائی حقوقی اشخاص به عنوان اثر ملی؛ محدودیت هایی نیز بر حقوق مالکانه آنها ایجاد می کند. با توجه به تعریف مقنن از اثر فرهنگی در ماده (۱) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی مصوب ۱۳۶۷/۲/۱ و معیارهای مقرر در قانون مذکور، اثر تاریخی-فرهنگی باید دارای یکی از این دو ویژگی و یا هر دو آنها باشد: ۱- قدمت تاریخی اثر: به موجب ماده (۱) قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹، آثار صنعتی و ابنیه و اماکنی جزء آثار ملی محسوب می گردند که تا اختتام دوره سلسله زندیه احداث شده باشند: ۲- واجد اهمیت تاریخی یا شئون ملی: به موجب ماده واحد ۵ قانون ثبت آثار ملی مصوب ۱۳۵۲، امکان ثبت آثار تاریخی-فرهنگی غیر منقول متعلق به دوران قاجار و حتی دوران معاصر فراهم گردید؛ زیرا که این قانون اجازه می دهد که آثار غیر منقولی که از لحاظ تاریخی یا شئون ملی واجد اهمیت هستند را صرف نظر از تاریخ احداث آنها با تصویب شورای عالی فرهنگ و هنر در فهرست آثار ملی ثبت شوند. (شادنوش، ۱۳۹۲: ۳۴-۲۸)

با توجه به توضیحات بالا، ثبت اثر تاریخی-فرهنگی در فهرست آثار ملی، از منظر حقوق اداری یک «عمل اداری تشریفاتی بیرونی موردی یک جانبه ی غیرترافعی نامطلوب است»، با این توضیح که ثبت اثر تاریخی-فرهنگی در فهرست آثار ملی:

۱. عمل حقوقی (غیر مادی) است؛ بدین معنی که این عمل، برای ایجاد اثر حقوقی مورد نظر اداره عمومی انجام می شود. بنابراین تصمیم و اقدام به ثبت، عمل حقوقی است که دارای آثار حقوقی است و ایجاد آثار حقوقی، مورد نظر اداره عمومی از انجام آن عمل



۱. ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷/۲/۱.
۲. کتابچه آمار کمی دفتر ثبت آثار و حفظ و احیاء میراث معنوی و مطبوعی: ۵۰



بوده است. در حقوق اداری، اعمال اداره را به دو دسته اعمال حقوقی و اعمال مادی (فیزیکی) تقسیم بندی می کنند. اعمال مادی برخلاف اعمال حقوقی اداره، آثار حقوقی ندارند. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۳: ۳۱۲) در هر حال، عمل ثبت آثارملی-تاریخی آثار حقوقی دارد و خالق یک موقعیت جدید حقوقی است.

۲. اداری است؛ بدین معنی که در تعریف سلبی از عمل اداری، اولاً عمل قضایی نیست (که توسط دادگاه ها در مقام فصل خصومت و رسیدگی به اختلافات انجام می شود) و ثانیاً عمل تقنینی هم نیست (که توسط پارلمان برای ایجاد قاعده حقوقی انجام می شود)، بلکه عملی اداری است زیرا که دارای اولاً دارای خصلت اداری است و ویژگی های خاص عمل اداری که از جمله شامل اجرایی بودن، در رابطه مستقیم با مردم بودن، تکرار پذیر بودن و استمرار داشتن را دارد و ثانیاً توسط یک اداره عمومی (سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری) انجام می پذیرد.

۳. آیینی یا به تعبیر دیگری که قابل انتقاد نیز به نظر می رسد، تشریفاتی است، بدین معنی که مقنن رعایت آیین اداری خاصی را و از جمله اخطار سازمان میراث فرهنگی به مالک را در مورد ثبت املاک دارای مالک خصوصی، شرط صحت آن قرار داده است. شایان ذکر است که عمل اداری مذکور، صرفاً تشریفاتی نیست بلکه با حقوق عمومی و حقوق شهروندان ارتباط دارد و در جهت تضمین حق اشخاص عمل میکند.

۴. بیرونی است؛ زیرا اعمال اداره به اعمال درونی و بیرونی تفکیک می شوند. اعمالی که در داخل اداره انجام می شود و آثاری بر حقوق شهروندان ندارند را درونی فرض می کنیم. بنابراین عمل ثبت، عملی است بیرونی؛ یعنی آثار بیرونی دارد و حقوق و آزادی شهروندان را تحت تاثیر قرار می دهد. بنابراین همین که بر حق مالکیت مالکین خصوصی، اثر می گذارد از این جهت بیرونی است.

۵. موردی است؛ از این جهت که نوعی نیست، یعنی اینکه از نوع وضع مقررات اداری و تصویب آئین نامه، دستورالعمل ها و بخشنامه ها که مصداق های صلاحیت شبه تقنینی اداره هستند نیست. اسباب زوال مقررات اداری متفاوت است.





۶. یک جانبه است؛ از این جهت که قرارداد نیست. اساساً توافقی بین صاحب اثر و سازمان میراث فرهنگی به عنوان متولی ثبت اثر تاریخی-فرهنگی ایجاد نمی شود.

۷. غیر ترافعی است؛ از این جهت که رای یک دادگاه اختصاصی اداری نیست. آراء مراجع شبه قضایی نیز عمل اداری هستند اما عمل اداری ترافعی محسوب می شوند و اسباب زوال آنها متفاوت از عمل اداری غیر ترافعی است.

۸. نامطلوب است؛ یکی از تقسیمات اعمال اداری در حقوق اداری، تفکیک عمل اداری به «ایقاع اثبات» (مطلوب/موجد حق) و «ایقاع اسقاط» (نامطلوب/سالب حق) می باشد. به ایقاعی که حق یا امتیازی را برقرار می کند، «ایقاع اثبات» می گویند، یعنی ایقاعی که برای شهروند مطلوب است، مانند برقراری حقوق بازنشستگی. ولی در مقابل، ایقاعی که امتیاز یا حقی را اسقاط کند یا سلب نماید یا کاهش دهد، ماهیتی اسقاطی و نامطلوب دارد، بنابراین به آن «ایقاع اسقاط» می گویند. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶: ۲۳۲) این نوع از اعمال اداره که اثر منفی بر حقوق و آزادی شهروندان دارد، احکام بسیار ویژه ای دارند؛ یعنی قانون گذار و نظام حقوقی، به صورت سخت گیرانه تر نسبت به اینگونه اعمال، رفتار می کند. نتیجه آن که، ثبت اثر تاریخی-فرهنگی نسبت به اموال خصوصی، عمل اداری نامطلوب است، بدین معنی که کاهنده حقوق یا سلب کننده یا تحدید کننده برخی از حقوق مالکانه مالکان خصوصی اینگونه آثار است. (هداوند، ۱۳۹۲: ۷ و شادنوش، ۱۳۹۲: ۵۲-۵۴)

شایان ذکر است که ماهیت ثبت اثر تاریخی-فرهنگی اموال خصوصی در فهرست آثار ملی، تملک نیست، بلکه تحدید کننده برخی از آثار مالکیت است. این تحدید مالکیت، نسبت به آثار اصلی مالکیت مانند حق خرید و فروش، انتقال به غیر، حق سکنی و نمی باشد. بر اساس قانون، موارد تحدید آثار مالکیت را می توان در برخی از موارد همچون تعمیر، مرمت و احیا دانست.^۱



۱. بند (د) ماده واحده قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۴ و بند (۱۰) ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۴



حال این سوال مطرح می شود که چگونه ممکن است که این عمل اداری (ثبت اثر تاریخی-فرهنگی در فهرست آثار ملی) زایل شود؟ یا به عبارتی اسباب زوال عمل اداری ثبت اثر تاریخی-ملی چیست؟ در پاسخ می توان گفت که بسته به اینکه عملیات مربوط به ثبت اثر به درستی و بر اساس قانون انجام شده است یا برخلاف آن، عمل ثبت از سه حالت خارج نیست: صحیح، باطل، یا معیوب.

۴. اسباب زوال عمل اداری صحیح:

صحیح بودن عمل ثبت به این معنی است که عمل ثبت، همه شرایط اساسی صحت عمل اداری ثبت و همچنین شرایط اختصاصی صحت ثبت که در قوانین موضوعه مقرر شده اند، رعایت شده باشند. توضیح اینکه، تشکیل عمل اداری (به وجود آمدن عمل اداری)، از صحیح بودن عمل اداری (کامل بودن عمل اداری) متفاوت است. عمل اداری ممکن است تشکیل شده باشد ولی صحیح نباشد، یعنی ارکان سازنده آن وجود داشته باشند و به همین جهت به عالم اعتبار وارد شده باشد ولی فاقد یک یا چند شرط از شرایط صحت باشد که به آن "عمل اداری معیوب" می گوئیم. عمل اداری معیوب، عمل اداری قابل ابطال است زیرا به اصطلاح واجد "بطلان نسبی" است، اما ممکن است هیچ گاه ابطال نشود و یا ممکن است نواقص و ایرادات آن مرتفع گردد و به اصطلاح "ترمیم" شود و به عمل اداری صحیح تبدیل شود. عمل اداری صحیح نیز، به صورت کامل و بدون نقص تشکیل شده است. (قبولی و محسنی، ۱۳۹۱: ۴۴ - ۱۵) بنابراین در یک تقسیم کلی میتوان گفت که عمل اداری، ممکن است، صحیح، معیوب یا باطل باشد و بر این اساس:

۱. عمل اداری صحیح، عمل اداری است که صحیحاً تشکیل شده (داشتن ارکان تشکیل دهنده به علاوه شرایط صحت) یعنی علاوه بر داشتن ارکان تشکیل دهنده عمل اداری، شرایط صحت را هم دارد.

۲. عمل اداری معیوب، عمل اداری است که تشکیل شده اما همه شرایط صحت (کامل بودن) را ندارد (ارکان تشکیل دهنده عمل، بدون داشتن همه شرایط صحت)، بلکه





معیوب و ناقص متولد شده است؛ بنابراین این مولودی ناقص است، اما وجود دارد. (craig, 2006: 612-620)

۳. عمل اداری باطل، اساساً به وجود نیامده و مسامحتاً آن را عمل اداری می نامیم، زیرا فاقد یک یا چند رکن از ارکان بر سازنده عمل اداری است و به عبارت دیگر یا اساساً متولد نشده (به جهت فقدان قصد یا اراده انشائی اداره) و یا مرده به دنیا آمده است (به جهت مخالفت فاحش با قواعد صریح، آمره و اساسی قانونی و یا اشتباه فاحش در موضوع). (هداوند، ۱۳۹۴: ۱۴)

به نظر نگارنده، ارکان سازنده عمل اداری عبارتند از:

اول- اراده انشائی اداره عمومی برای صدور عمل اداری،

دوم- عدم مغایرت آشکار (فاحش / بین) عمل اداری با یک قاعده صریح، اساسی و امری قانونی و از جمله مواردی که مقنن به صراحت نبود برخی شرایط صحت را موجب بطلان و بی اعتباری عمل اداری دانسته است.

بنابراین عمل اداری در یکی از حالت های زیر باطل است (که به آنها جهات بطلان می گوئیم):

اول- فقدان قصد و اراده انشائی اداره عمومی برای ایجاد عمل اداری (عمل ناموجود).
دوم- مخالفت و تعارض فاحش (بین / آشکار / در نگاه اول / تجری آمیز) عمل اداری با حکم صریح، آمره و اساسی قانون (عمل اداری به ظاهر موجود).

اگر نفوذ یا نافذ بودن عمل اداری (معتبر و مؤثر بودن و لازم الاجرا بودن) عمل اداری را به داشتن آثار حقوقی تعریف کنیم، بر این اساس انواع عمل اداری معتبر، نافذ، مؤثر و لازم الاجرا، عبارتند از: ۱- عمل اداری صحیح و ۲- عمل اداری معیوب. همچنین عمل اداری غیر قانونی شامل: ۱- عمل اداری معیوب و ۲- عمل اداری باطل است. بنابراین تنها عمل اداری غیر نافذ، همان عمل اداری باطل است. از سوی دیگر، شرایط صحت عمل اداری، نقطه مقابل جهات ابطال است (آگاه، ۱۳۸۹: ۵۵، احمد وند، افشاری و موسوی زاده، ۱۳۹۴: ۱۳، رنجبر، ۱۳۹۴: ۱۴۷، طاهری تازی، ۱۳۹۳: ۳۵۷، کاظمی، ۱۳۹۰: ۶۱) که دادگاه و به طور مشخص دیوان عدالت اداری می تواند به استناد آنها عمل اداری را ابطال





کند (جهات ابطال). (محمودی، ۱۳۹۰: ۲، مولا بیگی، ۱۳۹۳: ۱۲۰، نجابت خواه، ۱۳۹۱: ۴۱، نجابت خواه، ۱۳۹۰: ۵، هداوند، ۱۳۸۷: ۴۷، هداوند، ۱۳۹۳: ۶۷، یزدان مهر، ۱۳۹۴: ۵۱۷) بر این اساس شرایط صحت عمل اداری (و جهات ابطال متناظر با هر یک از این شرایط) عبارتند از:

- داشتن صلاحیت (جهت ابطال: عدم صلاحیت)
- تصمیم و اقدام در حدود صلاحیت (جهت ابطال: خروج از حدود صلاحیت)
- قانونی بودن (جهت ابطال: مخالفت و مغایرت با قانون)
- داشتن جهت قانونی (جهت ابطال: سوء استفاده از اختیار)
- عدم تضییع حقوق اشخاص (جهت ابطال: تضییع حقوق اشخاص)

(Seerdem, 2002:350, Mahendra, 2001:136, Jones, 2003: 7, Alder, 2002: 368)

چنانچه نظامات قانونی فرآیند ثبت اثر تاریخی-فرهنگی غیر منقول، همچنین شرایط صحت عمل اداری از جانب مقام ذیصلاح مراعات گردد و این امور به درستی انجام گیرد، از لحاظ قانونی این عمل، عمل صحیح است. با توجه به توضیحات فوق، اسباب زوال عمل اداری صحیح به قرار زیر است:

اول- انجام موضوع عمل اداری: از میان اسباب زوالی که برای عمل اداری صحیح برشمردیم، انجام موضوع عمل اداری در مورد عمل اداری ثبت اثر تاریخی-فرهنگی، به عنوان یکی از اسباب زوال مصداق ندارد، زیرا که عمل اداری ثبت آثار ملی-تاریخی ماهیت مستمر دارد. به عبارت دیگر انجام عمل اداری نسبت به عمل اداری آنی که در یک لحظه انجام می شود و آثار آن در همان لحظه انجام، ایجاد و پایان می پذیرد، موجب زوال آن خواهد بود و در مورد اعمال مستمر که در آنات زمان مستمراً انجام و باقی می ماند، نمی تواند موجب زوال عمل اداری بشود.

دوم- انقضای مدت عمل اداری: انقضای مدت نیز به عنوان یکی از اسباب زوال عمل اداری ثبت اثر تاریخی-فرهنگی، مصداق ندارد زیرا که آثار حقوقی ثبت اثر، مقید به مدت





معین نیست و دائمی است. به عبارت دیگر انقضاء مدت ناظر به اعمال اداری است که مقید به زمان هستند و ماهیت دائمی ندارند.

سوم- ناممکن شدن عمل اداری: ناممکن شدن عمل اداری به عنوان یکی از اسباب زوال عمل اداری ثبت اثر تاریخی- فرهنگی نیز در اینجا مصداق ندارد، زیرا که عمل اداری ثبت ناظر به تکلیف به انجام کاری نیست تا انجام آن غیر ممکن گردد، بلکه ناظر به مال است. ناممکن شدن، ناظر به اعمال اداری است که مستلزم انجام دادن کاری است و لذا موانع خارجی ممکن است، انجام آن را ناممکن کنند.

چهارم- رجوع ذینفع از عمل اداری: رجوع ذینفع هم به عنوان یکی از اسباب زوال اداری ثبت اثر تاریخی- فرهنگی قابلیت اعمال ندارد زیرا که عمل ثبت، ماهیت اسقاطی دارد و عمل اداری نامطلوب یا سالب حق است و امتیاز یا حقی را ایجاد نمی کند تا به خواست ذینفع، قابل رجوع باشد و در نتیجه زایل شود.

پنجم- تبدیل عمل اداری: تبدیل، روشی است که به موجب آن عمل اداری سابق به عمل اداری جدیدی تبدیل می شود. با اینکه تبدیل نسبت به عمل اداری ثبت اثر تاریخی- فرهنگی اصولاً قابلیت اعمال دارد، اما در بررسی حاضر موضوع بحث این مقاله نیست و احکام آن در جای دیگری بایستی به تفصیل مورد بررسی قرار گیرد.

ششم- لغو شدن عمل اداری: هفتمین حالت از انواع زوال عمل صحیح آن است که عمل اداری لغو شود و از جمله یکی از انواع لغو شدن عمل اداری این است که مقام اداری تصمیم خود را " لغو" کند و اصطلاحی که در این خصوص در برخی از قوانین به کار رفته، اصطلاح "ملغی الاثر" کردن است. آثار لغو شدن نسبت به آینده است و نسبت به گذشته فاقد اثر می باشد. لغو عمل اداری، یکی از انواع اسباب زوال عمل اداری است که هم نسبت به عمل اداری صحیح و هم نسبت به عمل اداری معیوب قابل اعمال می باشد و می تواند شکل های مختلفی همچون ملغی الاثر کردن، یا لغو خود به خودی و یا لغو به تراضی داشته باشد. در حقوق اداری، اصل بر لزوم عمل اداری است (هداوند و عطریان، ۱۳۹۱: ۳۷) و منظور از عمل اداری لازم، عمل اداری است که اداره عمومی اختیار لغو کردن آن را نداشته باشد مگر در موارد معینه و در مقابل آن عمل اداری جایز قرار دارد و





آن عمل اداری است که اداره عمومی اختیار داشته باشد که آن را لغو کند. منظور از لزوم عمل اداری "وجوب وضعی موثر نبودن لغو کردن است" (شهبازی، ۱۳۹۳: ۱۱) و منظور از آن "وجوب تکلیفی ملتزم بودن به عمل اداری" (شهبازی، ۱۳۹۳: ۱۱) نیست؛ زیرا که ملتزم بودن اداره عمومی به عمل اداری، تکلیفی است که اختصاص به عمل اداری لازم ندارد، بلکه هر عمل اداری اعم از لازم یا جایز، اداره عمومی را ملتزم می‌کند. در هر حال ملتزم بودن اداره عمومی به عمل اداری، اختصاص به عمل اداری لازم ندارد بلکه شامل همه اعمال اداری اعم از لازم و جایز است. پس از صدور عمل اداری موجد حق، حقی به دایره حقوقی شخص وارد شده که برای سلب یا خارج کردن آن حق از دایره مالکیت آن شخص موجب قانونی باید وجود داشته باشد و لغو کردن آن جایز نیست مگر به موجب قانون یا با رضایت شخص ذینفع و موارد استثناء، محدود و مشخص است؛ در حالیکه عمل اداری جایز، بدون نیاز به هیچ موجب یا دلیل یا وقوع عارضه ای، قابل لغو کردن است. به دلیل فقدان قانون عام اداری در ایران، ملاک تشخیص اعمال اداری لازم و جایز، در نصوص قانونی، مشخص نشده اند؛ مع الوصف، اصل بر لزوم عمل اداری مطلوب است مگر اینکه قانون گذار صراحتاً جایز بودن عمل اداری و در واقع امکان لغو کردن آن از سوی اداره عمومی را مقرر کرده باشد. با این حال اصل لزوم عمل اداری، استثنائاتی نیز دارد که همانا یکی از مهم ترین آنها، اعمال اداری اسقاطی (نامطلوب/سالب حق) هستند که در این صورت امکان لغو کردن آنها از سوی اداره عمومی وجود دارد. در حالیکه در اعمال اداری اثباتی (مطلوب/موجد حق) که حقی را بر دایره حقوق اشخاص وارد می‌کنند، اصاله اللزوم جاری است.

اصل لزوم عمل اداری که خود ناشی از یک اصل کلی تر یعنی اصل عدم صلاحیت و آن هم ناشی از بنیادین ترین ارزش حقوق اداری یعنی "حکومت قانون" است؛ از قواعد عمومی حاکم بر عمل اداری است. اصل عدم صلاحیت به این معنی است که اداره عمومی، حداقل برای انجام هر عملی که اثر نامطلوب بر حقوق و آزادی مردم می‌گذارد، باید صلاحیت (اختیار قانونی) داشته باشد. بنابراین، داشتن "صلاحیت ایجاد عمل اداری"، در مواردی که آن عمل اداری، امتیازی را برای اشخاص برقرار کرده است، ملازمه ای با





داشتن صلاحیت لغو آن عمل اداری، در صورتی که لغو آن عمل، موجب سلب امتیاز یا محدود کردن آن امتیاز نسبت به آن اشخاص می‌گردد، ندارد. به عبارت دیگر لغو کردن عمل نیز خود یک عمل اداری است؛ عمل اداری که مستقل و متمایز از ایجاد آن عمل است و همانگونه که ایجاد عمل اداری، منوط به داشتن صلاحیت است، لغو کردن آن عمل اداری نیز منوط به داشتن صلاحیت مستقل از ایجاد آن است.

بنابراین پذیرش اصل لزوم عمل اداری، منجر به پذیرش این قاعده کلی می‌گردد که لغو کردن عمل اداری منوط و مستلزم داشتن صلاحیت است و در نتیجه رجوع از عمل اداری، خلاف اصل و امری استثنائی بوده و لذا در صورت سکوت قانون و فقدان مجوز قانونی، اداره عمومی مجاز به لغو کردن عمل اداری نخواهد بود. پذیرش این اصل در حقوق اداری، دلایل دیگری هم دارد که البته آن دلایل نیز به گونه‌ای دیگر از آثار و نتایج پذیرش حکومت قانون هستند؛ که از جمله این دلایل می‌توان به ضرورت ثبات و استحکام تصمیمات اداری و حمایت از اعتماد و اطمینان مردم به تصمیمات اداری اشاره کرد. مردم باید بتوانند با اعتماد به تصمیمات اداره و با تکیه بر تغییرناپذیری این تصمیمات، با توجه به ارزش بنیادین "خود سالاری"، برای زندگی خود برنامه ریزی کنند. تغییرات مکرر تصمیمات اداری و بی‌ثباتی در رویه‌ها و روندها و عدم امکان اعتماد و اتکاء به آنها موجب احساس عدم امنیت در مردم و بنگاه‌های اقتصادی می‌شود و امکان برنامه ریزی و تصمیم‌گیری که از لوازم و نتیج خود سالاری است را از آنان سلب می‌کند و تبعات و عواقب منفی بسیار سنگین تری نیز دارد. ثبات رویه‌ها، قطعیت و امنیت حقوقی نیز همانند اصل عدم صلاحیت از آثار و پیامدهای پذیرش و استقرار حکومت قانون است و بی‌ثباتی، تغییرات پی در پی، غیر قابل پیش‌بینی بودن، ناامنی و عدم اعتماد از آثار "حکومت خودکامه" است. در حکومت قانون، قاعده‌ها بر روابط اجتماعی حکمفرما هستند؛ در حالیکه در حکومت خودکامه، اراده متلون، خود سرانه، غیر قابل پیش‌بینی و غیر قابل اعتماد حکمرانان بر سرنوشت مردم حکومت می‌کند.

اصل لزوم عمل اداری، در مواردی جاری است که عمل اداری، امتیازی را برای اشخاص برقرار کرده باشد که در این صورت با برقرای حق و به جهت وارد کردن حق در





دایره حقوق اشخاص بموجب عمل اداری، طبعاً خارج کردن آن از دایره حقوق آن شخص، مستلزم دلیل قانونی و اذن مقنن است. اما اگر عمل اداری، سلب کننده یا کاهنده حق یا امتیاز بوده است؛ از آنجائیکه داشتن حق و برخورداری از مواهب حق، اصل بوده و سلب کردن و محروم کردن اشخاص از حق که به منزله خارج کردن حق از دایره حقوق اشخاص است، خلاف اصل و امری استثنائی و مستلزم دلیل قانونی است، لذا لغو عمل اداری سلب کننده حق یا امتیاز، اصولاً نیازی به داشتن اختیار مستقل از داشتن اختیار انجام آن عمل ندارد و دارنده صلاحیت اولیه برای ایجاد آن عمل، قاعدتاً واجد صلاحیت برای لغو عمل اداری سالب حق نیز می باشد؛ مگر آنکه قانون خلاف آن را مقرر کرده باشد. اما پیچیدگی موضوع زمانی آغاز می شود که یک عمل اداری، بطور همزمان هم سالب و هم ایجاد کننده همزمان حق های مرتبط یا غیر مرتبط نسبت به یک شخص باشد و یا اینکه موجب برقراری حق برای یک شخص و سلب حق از شخص دیگر باشد. همچنین توجه به مفهوم حق مکتسب، امتیاز و انتظار موجه و تمایز میان آنها و شکلها و حالات مختلفی که در رابطه با شخص یا اشخاص قابل تصور است بر پیچیدگی بحث و احکام آن می افزاید. (هداوند و عطریان، ۱۳۹۱: ۴۰) در هر حال اصل لزوم عمل اداری، همانند هر اصل دیگری، استثنائاتی دارد و لغو عمل اداری، یکی از استثنائات وارده بر اصل لزوم عمل اداری است. با لغو عمل اداری، عمل اداری منحل و زایل و آثار آن متوقف می شود. (هداوند، ۱۳۹۲-۱۳۹۱: ۷) باتوجه به امکان پذیری لغو عمل اداری، طبیعی است که شناسائی ماهیت حقوقی لغو عمل اداری، تمایز آن از سایر اسباب و علل زایل کننده عمل اداری، شرایط لغو عمل اداری، آیین لغو عمل اداری، آثار لغو عمل اداری و دیگر مباحث مربوط به لغو عمل اداری، مستلزم بررسی است. (هداوند، ۱۳۹۲-۱۳۹۱: ۹)

هفتم - استرداد عمل اداری: مقام اداری، ممکن است با اجازه قانون و تحت شرایطی، تصمیم خود را مسترد کند. در واقع مسترد کردن عمل صحیح اداری، شبیه به ابطال آن عمل است زیرا که، استرداد همچون ابطال، اثر قهقرایی دارد و آثار و نتایج تصمیم اداری را نسبت به گذشته، از میان می برد. اصطلاح «کان لم یکن کردن»، اصطلاحی است که می توان در خصوص استرداد تصمیم به کار برد، بدین معنی که گویی تصمیم اداری، از ابتدا به





وجود نیامده است. به گفته یکی از اساتید حقوق اداری: "استرداد تصمیمات اداری بر حسب عمومی بودن و یا انفرادی بودن آنها متفاوت است. استرداد تصمیمات عمومی محدودیتی ندارد، لکن استرداد تصمیمات انفرادی و از بین بردن آثار و نتایج آنها نسبت به گذشته، حال و آینده، به شرط آنکه تصمیمات مزبور در اصل، غیر قانونی نبوده باشند، با رعایت حقوق مکتسب افراد انجام پذیر است و الا افراد می توانند به دادگاه صلاحیت دار مراجعه و خواستار جبران خسارت وارده شده گردند." (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۳: ۳۲۳)

خلاصه اینکه، در اعمال اداری یکجانبه (ایقاعی) موردی، در صورتی که آن عمل، امتیازی را برقرار کرده و حق مکتسب یا انتظار موجه ایجاد کرده یا به هر صورت مردم به آن اعتماد کرده اند و با اتکای به آن زندگی خود را تنظیم کرده اند، اصل بر لزوم عمل اداری است، لذا آن عمل قابل لغو کردن (الغا/ ملغی الاثر کردن) یا استرداد یعنی کان لم یکن کردن (با اثر قهقرایی / کاشف / ابطال اداری) یا تغییر و تبدیل نیست مگر اینکه مقنن اجازه الغا یا کان لم یکن کردن را با تحقق شرایطی، داده باشد، یا اینکه در هنگام صدور عمل اداری ایقاعی موردی، اشتباه فاحش (بین) در حکم (مغایرت واضح و در همان نگاه اول با قانون) یا در موضوع (مصادق) اتفاق افتاده باشد در حدی که به جهت مفقود بودن یکی از ارکان سازنده عمل اداری و فقدان رکنی از ارکان متشکله آن عمل، اساساً عملی بوجود نیامده باشد که قابل لغو یا قابل کان لم یکن کردن یا تغییر و تبدیل و یا ترمیم توسط اداره و یا حتی ابطال آن توسط دیوان عدالت اداری باشد و فقط باید بطلان آن توسط اداره یا در صورت شکایت توسط دیوان عدالت اداری اعلام شود (یعنی اعلام باطل بودن از ابتدا که ماهیت آن عمل اعلامی است و نه ابطال عمل اداری معیوب که تا زمانی که ابطال نشده صحیح فرض میشود)؛ به این معنی که از اول هم چنین عملی به وجود نیامده و فاقد آثار بوده است. ولی حتی در این حالت (اعلان بطلان) و همچنین در صورت ترمیم و یا ابطال عمل اداری معیوب، اداره نسبت به اشخاص دارای حسن نیت (کسانی که در اشتباه اداره دستی نداشته اند، یعنی کسانی که خود با دادن اطلاعات غلط اداره را به اشتباه نینداخته اند و کسانی که اشتباه اداره برای آن واضح و آشکار نبوده است) در مواردی که





از آن عمل منتفع شده اند یا به آن اعتماد کرده و با اتکای به آن برای خود برنامه ریزی کرده و زندگی شخصی، جمعی یا اقتصادی خود را تنظیم کرده اند، مسوول است.

هشتم- انتفاء موضوع ثبت: هشتمین حالتی که درخصوص زائل شدن عمل صحیح ثبت اثر تاریخی-فرهنگی غیر منقول در فهرست آثار ملی می توان متصور شد، آن است که موضوع ثبت از بین رفته باشد. بدین معنی که اساساً بنا به دلایلی که خارج از اراده سازمان میراث فرهنگی بوده مثل بلایای طبیعی (سیل، زلزله و...) یا دلایل دیگر، اثر ثبت شده، دیگر وجود خارجی نداشته باشد و یا وجود داشته باشد ولی به دلایلی همچون وقوع بلایای طبیعی، شرایط تاریخی-فرهنگی که دلیل ثبت آن بوده را از دست داده باشد. وقتی ثبت اثر منتفی می شود که اصولاً اثری وجود نداشته باشد تا ثبت آن در فهرست آثار ملی برقرار بماند. با زائل شدن یا منتفی شدن موضوع ثبت، شرایط ثبت نیز از بین رفته و اثر منتفی شده خود به خود از فهرست آثار ملی خارج می گردد، چون اساساً موضوع آن دیگر باقی نمانده است. در صورت انتفاء موضوع ثبت و تشخیص آن از سوی سازمان میراث فرهنگی، عملی که این سازمان باید انجام دهد این خواهد بود که "منتفی شدن عمل ثبت" را اعلام کند. در واقع، در این حالت، اقدام سازمان، عمل «لغو کردن» یا عمل «کان لم یکن کرد» نیست، بلکه فقط اعلام «انتفاء» ثبت است، به عبارت دیگر، عملی که انجام می گیرد فقط یک عمل اعلامی است. (شادنوش، ۱۳۹۲: ۵۷ - ۵۵)

۵. اسباب زوال عمل اداری معیوب:

عمل اداری معیوب، عمل اداری است که تشکیل شده اما همه شرایط صحت (کامل بودن) را ندارد (داشتن ارکان تشکیل دهنده عمل، بدون داشتن همه شرایط صحت)، بلکه معیوب و ناقص متولد شده است؛ بنابر این مولودی ناقص است، اما وجود دارد. (هداوند، ۱۳۸۹، ج ۱: ۳۶۹) عمل اداری معیوب، در صورت مطلوب بودن (موجد حق / اثباتی) ممکن است با اضافه کردن شرایط صحت به آن ترمیم شود و با رفع نواقص به عمل اداری صحیح تبدیل شود (عمل معیوب و ناقصی که به جهت مطلوب بودن آن، با ضمیمه شدن بعدی شرایط صحت، قابلیت رسیدن به کمال را دارد و به عمل اداری صحیح، تغییر ماهیت





بدهد)، یا به جهت نداشتن یک یا چند شرط از شرایط صحت، ابطال شود (عمل ناقصی که نقص آن، اساسی است یا به جهت نامطلوب بودن، قابلیت ترمیم و اصلاح را ندارد) (craig, 612-620: 2006) و گاه به حیات حقوقی معیوب، ناقص و متزلزل خود بدون برخورد با هر کدام از این حالات ادامه می دهد (عمل ناقصی که صحیح فرض می شود) (نک: محسنی، ۱۳۹۳: ۱۴۵-۱۴۱) و یا اینکه ممکن است (به جهت نامطلوب بودن) توسط مقام اداری لغو یا استرداد شود. اما عمل معیوب، عمل موجود است اما به دلیل نداشتن یک یا چند شرط از شرایط صحت، مواجه با بطلان نسبی است و متزلزل است و ممکن است با یکی از حالات زیر مواجه شود:

۱. اینکه به حیات ناقص خود ادامه دهد و در این صورت در هر حال صحیح و نافذ فرض می شود و واجد آثار حقوقی است.
۲. به جهت نداشتن شرایط صحت، و با توجه به نامطلوب بودن، به تقاضای ذینفع توسط دادگاه صالح (دیوان عدالت اداری) ابطال شود و بدین ترتیب از ابتدا و با اثر قهقرائی، زایل و منحل می گردد و گوئی از ابتدا به وجود نیامده است.
۳. به جهت مطلوب بودن ترمیم شود و بدین ترتیب از خطر ابطال شدن نجات یابد و به عنوان عمل صحیح به حیات خود ادامه دهد.
۴. لغو یا استرداد شود، به این دلیل که به درستی به عالم اعتبار پا نگذاشته و عیوبی دارد که بهتر است و یا به جهت نامطلوب بودن، باید لغو و یا استرداد شود. اگر عمل اداری نسبت به اشخاص ثالث، غیر قابل استناد (باطل) باشد، نیازی به ابطال آن عمل از سوی آنان

۱. نمونه هایی از مفهوم نسبی بودن بطلان (باطل بودن نسبت به یک طرف و لذا غیر قابل استناد بودن آن برای همان طرف و در مقابل، معتبر بودن و قابل استناد بودن همان عمل برای طرف دیگر) را به ویژه در قانون تجارت می توان مشاهده کرد که از باب تقریب به ذهن، برخی از این مواد، در زیر بیان می شوند: ماده (۴۰) قانون تجارت، مقرر می دارد: "انتقال سهام با نام باید در دفتر ثبت سهام شرکت به ثبت برسد... هر انتقالی که بدون رعایت شرایط فوق به عمل آید از نظر شرکت و اشخاص ثالث فاقد اعتبار است." به موجب ماده (۱۰۰) قانون تجارت، "هر شرکت با مسئولیت محدود که بر خلاف مواد (۹۶) و (۹۷) تشکیل شده باشد، باطل و از درجه اعتبار ساقط است. لیکن شرکا در مقابل اشخاص ثالث، حق استناد به این بطلان را ندارند." به موجب ماده (۱۰۵) لایحه قانونی اصلاح تجارت:





وجود ندارد و عمل اداری در برابر آنها، اعتبار ندارد. شایان ذکر است که بطلان نسبی با بطلان جزئی، تفاوت دارد و بطلان جزئی، وضعیتی است که برخی از اجزاء عمل اداری، باطل است اما بقیه اجزای آن صحیح است و اجزاء صحیح باقیمانده، این قابلیت را دارند که به عنوان یک عمل اداری صحیح و کامل به حیات خود ادامه دهند. (المسلمانی، ۲۰۱۴: ۲۵، اسماعیل، ۲۰۰۹: ۹، المسلمانی، ۲۰۱۵: ۷۴)

بر اساس تحلیلی دیگر، معیوب بودن عمل اداری ثبت اثر، در دو صورت محقق می شود: ۱- عدم رعایت الزامات شکلی و ۲- عدم رعایت شرایط ماهوی اساسی یا اختصاصی صحت عمل اداری ثبت. در توضیح این دو حالت می توان گفت:

۵-۱. عدم رعایت الزامات شکلی غیر اساسی (ترمیم پذیری)

معیوب بودن عمل اداری، ممکن است به واسطه عدم رعایت شرایط شکلی بسیار جزئی، غیر اساسی و غیر موثر در نتیجه، پدید آید. در این فرض عمل اداری قابل ترمیم است، یعنی اینکه مقام اداری این اجازه را دارد که جزئیاتی را که اجرا نکرده را (جزئی بودن بدین معنی که مثلاً شماره ای می بایست بر روی نامه درج می گردید ولی درج نگردیده) اجرا کند. در این نوع از عیب، جزئیات، بسیار غیر اساسی و خارج از حقوق آئینی اند. اما، به عنوان مثال اینکه قانون گذار در ماده (۳) قانون راجع به حفظ آثار ملی مقرر نموده که ثبت اثر می بایست به مالک ابلاغ گردد و قطعیت ثبت را منوط به رسیدگی به اعتراض احتمالی مالک دانسته است؛ این شرط قطعاً جزء شرایط شکلی موثر و اساسی است و به هیچ وجه قابل اغماض نیست. منظور از الزامات شکلی غیر اساسی، این مورد یا موارد مشابه نیست، منظور موارد بسیار جزئی است که در واقع ادامه دهنده و تکمیل کننده عمل اداری هستند. در این حالت به نظر می رسد که عمل اداری قابل ترمیم باشد. البته

"هر قراردادی راجع به محدود کردن اختیارات مدیران که در اساسنامه تصریح به آن نشده باشد، در مقابل اشخاص ثالث باطل و کان لم یکن است." برابر ماده (۱۳۰) قانون تجارت: "معاملات مذکور در ماده (۱۲۹)، در مقابل اشخاص ثالث معتبر است، مگر در موارد تدلیس و تقلب که اشخاص ثالث در آن شرکت کرده باشند." همچنین به موجب ماده (۱۳۱) در مورد همین نوع از معاملات: "آن معاملات قابل ابطال خواهد بود و شرکت می تواند تا سه سال از تاریخ انعقاد معامله، بطلان آن را از دادگاه بخواهد"





متأسفانه نهاد ترمیم در ادبیات حقوقی ایران شناخته شده نیست ولی در عمل سازمان های اداری چنانچه جزئیاتی از عمل اداری نقص داشته باشد، نسبت به رفع عیب و تبدیل عمل اداری معیوب به عمل اداری صحیح اقدام می نمایند و به اصطلاح عمل معیوب را ترمیم می کنند. (هداوند، ۱۳۹۲: ۳ و شادنوش، ۱۳۹۲: ۶۰-۵۹)

۵-۲. عدم رعایت شرایط ماهوی اساسی یا اختصاصی صحت عمل اداری ثبت (ابطال)

یکی دیگر از عواملی که باعث می گردد عمل اداری ثبت معیوب گردد، عدم رعایت شرایط اساسی یا اختصاصی در فرآیند تصمیم گیری می باشد. این عدم رعایت چنان قابل ملاحظه و تاثیرگذار است که عمل اداری را "قابل ابطال" می سازد ولی نه تا آن حدی که عمل اداری، باطل باشد. معیوب بودن عمل اداری در صورت عدم رعایت شرایط اساسی یا اختصاصی صحت عمل، تنها حالت و فرضی است که از طریق بازنگری قضایی و توسط قضات دیوان عدالت اداری قابل ابطال است زیرا اصل بر صحت عمل اداری است. فقدان هر یک از شرایط اساسی یا اختصاصی قانونی که برای ثبت یک اثر تاریخی-فرهنگی در فهرست آثار ملی برشمرده است، باعث نقصان در عمل اداری و تصمیم مقام اداری می گردد. سوالی که در اینجا مطرح می گردد این است که شرایط زوال تصمیم معیوبی که فاقد شرایط تاثیرگذار قانونی است چیست؟ در پاسخ باید گفت که جهات ابطال قضائی عمل اداری معیوب (قابل ابطال / بطلان نسبی) از این قرار هستند:

۵-۲-۱. عدم صلاحیت

ممکن است مقام اداری که نسبت به ثبت اثر تاریخی-فرهنگی اقدام نموده، اساساً چنین صلاحیت و اذنی را از جانب قانون گذار نداشته باشد. مثلاً شهرداری نسبت به ثبت ملکی به عنوان اثر تاریخی-فرهنگی اقدام کنند. چون براساس قوانین و مقررات، دستگاه متولی در زمینه ثبت آثار ارزشمند منقول و غیر منقول فرهنگی-تاریخی، سازمان میراث فرهنگی می باشد. صلاحیت می تواند هم ذاتی باشد و هم نسبی. مثالی که ذکر نمودیم در خصوص صلاحیت ذاتی مطرح است؛ اما گاهی ممکن است عدم صلاحیت، نسبی باشد. بدین معنی که چنانچه تقسیم صلاحیت به ادارات کل استانی میراث فرهنگی از جانب مقام اداری مافوق تنفیذ شده باشد و مدیران استانی صلاحیت ثبت اثر در حوزه جغرافیایی خود





را داشته باشند، مدیر کل میراث فرهنگی استان تهران نمی تواند اثری را که در استان قم واقع گردیده در فهرست آثار ملی به ثبت برساند. این عدم صلاحیت، عدم صلاحیت نسبی از نوع محلی است. (هداوند، ۱۳۹۲: ۳ و شادنوش، ۱۳۹۲: ۳۲)

۵-۲-۲. خروج از صلاحیت

خروج از صلاحیت وقتی است که سازمان میراث فرهنگی در واقع صلاحیت ثبت یک اثر را دارا می باشد ولی صلاحیت خودش را توسعه (گسترش) می دهد یا آن را مضیق (محدود) می کند، مثلاً به موجب قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹، آثاری که تا اختتام سلسله زندیه احداث گردیده اند قابلیت ثبت در فهرست آثار ملی را دارند. سازمان میراث فرهنگی شروطی را بدان اضافه می نماید تا صلاحیت خود را وسعت داده و یا محدود نماید. در این حالت سازمان مذکور از صلاحیت خود خارج شده و در نتیجه تصمیم وی قابل ابطال توسط قاضی دیوان عدالت اداری می باشد.

۵-۲-۳. سوء استفاده از صلاحیت

سوء استفاده از صلاحیت را می توان به «جهت نامشروع» در قراردادهای تشبیه نمود و آن وقتی است که مقام اداری اساساً صلاحیت ثبت اثر را داشته، اما از صلاحیتش درجهتی استفاده کرده که مدنظر قانون گذار نبوده است. (هداوند، ۱۳۹۲: ۴) مثلاً اثری به دلایل اختلافات قومی و قبیله ای توسط مقام اداری در فهرست آثار ملی ثبت گردد و هدف مقام اداری ایجاد محدودیت هایی برای مالک بوده است. در این حالت و در صورت اثبات اینکه مقام اداری از صلاحیتش سوء استفاده کرده و آن را درجهتی نامشروع مصرف داشته، به عبارتی جهت ثبت نامشروع بوده، این عمل قابل ابطال است.

۵-۲-۴. مغایرت با قانون

«به موجب اصل قانونی بودن، تمامی اعمال اداری که مطابق با قانون نباشند یا مبانی قانونی نداشته باشند و یا مبتنی بر یک قانون بی اعتبار باشند، فاقد اعتبارند». (هداوند، ۱۳۸۹، ج ۲: ۷۷۱) یکی از مهمترین مباحث مربوط به اسباب زوال آثار تاریخی-فرهنگی که در فهرست آثار ملی توسط سازمان میراث فرهنگی به ثبت رسانیده می شوند، مبحث مغایرت با قانون است. مغایرت با قانون را می توان به دو دسته تقسیم کرد: شکلی و ماهوی.





۵-۲-۴-۱. مغایرت با ضابطه شکلی

اول: مهمترین ضابطه شکلی که در قوانین و مقررات موضوعه پیش بینی شده "اخطار به مالک" است. ماده (۳) قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۲ آبان ماه ۱۳۰۹ شمسی مقرر می دارد:

"ثبت مال در فهرست آثار ملی پس از تشخیص و اجازه کتبی وزارت معارف خواهد بود و لیکن ثبت مالی که مالک خصوصی داشته باشد باید قبلاً به مالک اخطار شود، قطعی نمی شود، مگر پس از آنکه به مالک اخطار و اعتراضی او اگر داشته باشد رسیدگی شده باشد و وظایف مقرر در این قانون راجع به آثار ملی فقط پس از قطعی شدن ثبت بر عهده مالک تعلق خواهد گرفت".

بر اساس این مقرر قانونی، پیش از ثبت مال در فهرست آثار ملی (که بر اساس موارد قانونی ماهوی دیگری انجام می گیرد)، این موضوع باید الف- به مالک اخطار شود و ب- پس از اخطار، اگر مالک اعتراضی به این تصمیم داشته باشد، بدان رسیدگی شده باشد؛ پس از طی این مراحل است که ج- با اجازه کتبی مقام اداری، مال در فهرست آثار ملی به ثبت رسانیده می شود و وظایف مقرر در قانون بر عهده مالک تعلق خواهد گرفت.

ماده پنجم نظامنامه اجرایی قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۱۱/۲/۲۸ نیز مهلت یک ماهه ای را جهت اعتراض مالک خصوصی در نظر گرفته است. ماده مذکور اشعار می دارد: "ثبت یک عتیقه غیر منقول یا مکانی که شامل یک عتیقه غیر منقول است در فهرست آثار ملی از طرف رئیس اداره عتیقات به وزیر معارف پیشنهاد می شود و وزیر معارف لزوم یا عدم لزوم ثبت را تشخیص داده و در صورت اول، دستور آن را صادر خواهند نمود ولیکن ثبت وقتی قطعی و نتایج آن به مالک تعلق خواهد گرفت که ابلاغ رسمی به مالک مال شده و اگر مشارالیه اعتراضی به ثبت داشته باشد، به اعتراض او رسیدگی به عمل آمده باشد، مالک یک ماه حق اعتراض خواهد داشت".





این فرصت دفاعی که به مالک داده می شود، صرف نظر از اینکه سازمان میراث فرهنگی به اعتراض و دفاعیات مالک توجهی معطوف دارد یا خیر و نهایتاً نظر خود را اعمال کند، به لحاظ شکلی بسیار اهمیت دارد". این فرصت اعتراض و دفاع را که در حقوق اداری انگلستان استماع و در فرانسه "حق دفاع" گویند؛ از حقوق آئینی بسیار مهم است که عدم رعایت هر جزیی از آن باعث ابطال تصمیم اداری می گردد". (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۲۹۷)

دوم- ضابطه شکلی دیگر، "تصویب شورای عالی فرهنگ و هنر" است.

ماده واحده قانون ثبت آثار ملی مصوب ۱۳۵۲/۹/۱۲، به وزارت فرهنگ و هنر اجازه

داده است تا آثاری را که از نظر تاریخی یا شئون ملی واجد اهمیت باشند را با تصویب این شورا، در فهرست آثار ملی به ثبت برساند. این بدین معنی است که سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، با استناد به این قانون، لحاظ نمودن شرایط ماهوی قانونی، رعایت کلیه قوانین و مقررات مربوط به آثار ملی و براساس سیاست ها، دستورالعمل ها و ...، باید آثار تاریخی- فرهنگی مشمول این قانون را مورد شناسایی قرار داده و ثبت آنها را در فهرست آثار ملی مورد تأیید قرار دهد، لیکن قطعیت ثبت منوط به تصویب شورای عالی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری است. (منحصراً در مورد آثاری که به استناد شأنیت یا تاریخی بودن به ثبت می رسند). به نظر می رسد که یکی از اهداف قانون گذار در سال ۱۳۵۲ (با توجه به اینکه صلاحیت اختیاری مقام اداری با تصویب این قانون افزایش می یافت) جلوگیری از سوء استفاده از اختیارات و خروج از صلاحیت ها و ... مقام اداری بوده باشد، که البته منطقی به نظر می رسد. به موجب این قانون آثاری همچون کاخ نیاوران، مجموعه مربوط به ثبت آثاری که از لحاظ شئون ملی یا تاریخی حائز اهمیت است مورد بررسی و ثبت آنها تأیید و سپس با تصویب شورای عالی فرهنگ و هنر (مقام تصویب کننده در قانون) ثبت آنها قطعی گردید.





۲-۴-۲-۵. مغایرت با ضابطه ماهوی

به لحاظ ماهوی، تشخیص معیارها و ضوابط بسیار پیچیده تر از ضوابط شکلی است. قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹، معیار "تا اختتام سلسله زندیه" را برای ثبت اثر معرفی نموده است.^۱ اما قانون ثبت آثار ملی مصوب ۱۳۵۲ این عبارت را به کار برده است: "از نظر تاریخی یا شئون ملی واجد اهمیت باشد" و قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۴ و قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷، تعبیر "آثار ارزشمند منقول و غیر منقول فرهنگی-تاریخی" را در مورد استفاده قرار داده اند.

معیاری که در قانون ۱۳۰۹ آمده، معیاری بسیاری روشن و تجربی است. به عبارت دیگر، معیار عینی و تجربی، "تا اختتام سلسله زندیه" است. براساس این معیار آثاری که تا زمان مذکور احداث شده باشند قابلیت ثبت در فهرست آثار ملی را دارند. بنابراین می توان گفت صلاحیت مقام اداری در اینجا، صلاحیتی است تکلیفی. وقتی که معیارها روشن و مشخص باشند، هم مقام اداری برای انتخاب، اختیار زیادی ندارد و هم علی القاعده قاضی کار دشواری را برای کنترل قضایی ندارد. به عبارتی، مقام اداری می تواند با ادله بسیار ساده ای اثبات کند که اثری که ثبت در فهرست آثار ملی شده است متعلق به دوره سلسله زندیه می باشد و قاضی هم با دریافت ادله موجهه به راحتی می تواند احراز کند که عمل مقام اداری صحیح بوده است. (هداوند، ۱۳۹۲: ۳ و شادنوش، ۱۳۹۲: ۶۵)

اما دو معیار دیگر که در قوانین سال های ۱۳۵۲، ۱۳۶۴ و ۱۳۶۷ بیان گردیده اند، معیارهایی مبهم هستند. عبارات "اهمیت تاریخی" واجد شئون ملی" و "آثار ارزشمند فرهنگی-تاریخی" به مقام اداری این امکان را می دهد تا از اختیارات وسیع و گسترده ای برخوردار شود. در خصوص این دو معیار، دو فرض ممکن است وجود داشته باشد:



۱. ماده (۱) قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹/۸/۱۳: «کلیه آثار صنعتی و انبیه و اماکنی که تا اختتام دوره سلسله زندیه در مملکت ایران احداث شده، اعم از منقول و غیر منقول با رعایت ماده (۳) این قانون می توان جزء آثار ملی ایران محسوب داشت و در تحت حفاظت و نظارت دولت می باشد.»



فرض اول؛ مقام اداری این دو ضابطه و این دو معیار را تعریف کرده باشد. "بهترین روش ممکن که سازمان میراث فرهنگی به عنوان متولی امر می توانسته انجام بدهد این بوده که دقیقاً عبارت " از نظر تاریخی یا شئون ملی واجد اهمیت باشد " را تعریف و شاخص هایی که برای "شانیت" یا "تاریخی بودن" یک اثر واجد اهمیت است را به وضوح بیان نموده باشد و یا شاخص های " اثر ارزشمند فرهنگی-تاریخی " را به روشنی تبیین کرده باشد ". چنانچه این شاخص ها تبیین و به وضوح تعریف شده باشند، قاضی دیوان عدالت اداری هم مقید است این شاخص های را در ارزیابی، بررسی و نظارت خویش مورد توجه قرار دهد. مگر آنکه، تعریف ارائه شده و شاخص های تعیین شده تحت عنوان یک قاعده کلی نوعی، در هیات عمومی دیوان عدالت اداری به ابطال رسیده باشند.

فرض دوم، با فرض اینکه این دو معیار توسط سازمان میراث فرهنگی تعریف نشده و شاخص هایی برای آنها ارائه نگردیده باشد، "صلاحیت تشخیصی" و "صلاحیت اختیای" مقام اداری بسیار گسترده می شود و در نتیجه ارزیابی و بررسی و نظارت (کنترل) قاضی دیوان عدالت اداری نیز از جهت اینکه حقوق مالکانه اشخاص تضییع می شود، می تواند حداکثری باشد. "کنترل یا نظارت حداکثری بر تصمیماتی اعمال می شود که برآزادی های مدنی و دیگر حق های فردی تأثیر می گذارند". در حقوق اداری فرانسه درجه بازنگری و یا عمق بازنگری را به سه دسته تقسیم کرده اند:

۱- کنترل (نظارت) حداکثری؛ ۲- کنترل متعارف و ۳- کنترل حداقلی.

کنترل یا نظارت حداکثری (حداقل در ادبیات حقوق اداری فرانسه) این است که اگر حق بنیادینی مورد تعرض قرار بگیرد، قاضی می تواند حداکثر و عمیق ترین نوع نظارت خود را انجام دهد. باید دقیقاً احراز کند که آیا این ضابطه ای که در این مورد خاص تعریف شده، وارد می باشد یا خیر؟





البته رویه دیوان عدالت اداری مقداری متفاوت است و در تشخیص موضوعات تخصصی، همان گونه هیات عمومی دیوان نیز طی رای بیان داشته، به دلیل تخصصی بودن موضوع، قابلیت نظارت قضایی توسط هیات عمومی وجود ندارد.

لازم به ذکر است که در برخی از نظامات حقوقی از جمله فرانسه، نظارت قضایی بر موضوعات بسیار تخصصی به صورت "کنترل حداقلی" اعمال می گردد. بنابراین می توان گفت مرز بین اینکه قاضی دیوان عدالت اداری در تشخیص مقام اداری وارد شود یا سه مدل حداکثری، متعارف و حداقلی قابل تعریف است. نتیجه آنکه چنانچه تصمیمات اداری بر اساس همین معیارهای مبهم و وسیع از طرف قاضی دیوان، خلاف قانون بودنشان محرز گردد، تصمیم مقام اداری قابل ابطال می باشد. تفاوت بین فرض اول و دوم در سادگی و دشواری احراز مغایرت با قانون می باشد. (هداوند، ۱۳۹۱، ج ۲: ۷۱۵)

۶. اسباب زوال عمل اداری باطل:

حالت سومی که ممکن است در خصوص اسباب زوال ثبت آثار تاریخی-فرهنگی حادث گردد؛ باطل بودن عمل ثبت اثر در فهرست آثار ملی است. در حقوق اداری، اصل بر صحت و لزوم عمل اداری است مگر آنکه خلاف آن یعنی بطلان عمل اداری اثبات گردد. عمل اداری باطل، اساساً به وجود نیامده و مسامحتاً آن را عمل اداری می نامیم، زیرا فاقد یک یا چند رکن از ارکان بر سازنده عمل اداری است و به عبارت دیگر یا اساساً متولد نشده (به جهت فقدان قصد یا اراده انشائی اداره) و یا مرده به دنیا آمده است (به جهت مخالفت فاحش با قواعد صریح، آمره و اساسی قانونی و یا اشتباه فاحش در موضوع). عمل اداری باطل، قابل ابطال نیست زیرا ابطال نسبت به عمل اداری امکان پذیر است که تشکیل شده اما معیوب است. بنابراین ابطال آن در محاکم و از جمله در دیوان عدالت اداری در واقع به معنی "اعلام بطلان" است نه ابطال، زیرا که باطل را نمی توان ابطال کرد (با این حال «ابطال» و «اعلام بطلان» به لحاظ آثار حقوقی، یکسان هستند و نشان از فقدان آثار حقوقی از ابتدا دارند و به اصطلاح اثر قهقرایی دارند و کاشف هستند). به





علاوه عمل اداری باطل، قابل ترمیم و تصحیح هم نیست، زیرا مرده را نمی توان احیا کرد. عمل اداری باطل تنها باید نادیده گرفته شود و اثر حقوقی از آن حاصل نمی شود و یا از باب اطلاع اشخاص، میتوان بطلان آن و یا در واقع "کان لم یکن" بودن آن را اعلام کرد (با این حال اعلام بطلان عمل اداری از سوی مقام اداری، خود یک عمل اداری اعلامی است و نه تاسیسی که در هر صورت قابل اعتراض است و ممکن است همین عمل اعلامی به جهت غیرقانونی بودن، توسط محاکم اداری ابطال شود یا بطلان آن اعلام شود). بنابراین به طور خلاصه عمل اداری باطل، اساساً به وجود نیامده زیرا فاقد یک یا چند رکن از ارکان سازنده عمل اداری بوده و به عبارت دیگر از ابتدا متولد نشده و یا مرده به دنیا آمده است. (هداوند، ۱۳۹۴: ۱۴)

با وجود بطلان مطلق (ذاتی یا اولیه)، عمل اداری، باطل است ولی در صورت وجود بطلان نسبی یا معیوب بودن عمل اداری، عمل اداری قابل ابطال است، همانطوری که قابل ترمیم و قابل لغو کردن هم می تواند باشد. استفاده از عبارت "باطل" در کنار عمل اداری از باب مسامحه است زیرا با وجود بطلان، عملی به وجود نیامده تا بتوان به آن عمل اداری اطلاق کرد. عمل اداری باطل، عملی است که فاقد ارکان تشکیل دهنده عمل اداری است و به جهت این که از ابتدا به وجود نیامده است و فاقد هر گونه اثر و نتیجه ای است، حتی اگر به ظاهر و از نظر صورت، تشکیل شده به نظر برسد، باطل است، یعنی به وجود نیامده است (عمل ناموجود) و عمل اداری که در عالم حقوق به وجود نیامده حتی اگر به ظاهر در عالم خارج، صورتی از آن وجود داشته باشد، اثر حقوقی ندارد. باطل، قابل اصلاح و ترمیم نیست زیرا که به وجود نیامده است و آنچه که از ابتدا به عالم اعتبار وارد نشده را نمی توان اصلاح یا ترمیم کرد و یا حتی لغو کرد. (نک: محسنی، ۱۳۹۳: ۱۴۵-۱۴۱) بطلان مطلق، وضعیت عمل اداری است که در عالم حقوق به وجود نیامده باشد و لذا فاقد اثر حقوقی است ولو اینکه ممکن است در عالم خارج و در ظاهر و به صورت (صوری)، علائمی از آن وجود داشته باشد.





به نظر نگارنده، ارکان سازنده عمل اداری عبارتند از: اول- اراده انشائی اداره عمومی برای صدور عمل اداری به شرط مقرون بودن به چیزی که دلالت بر آن نماید. و دوم- عدم مغایرت آشکار (فاحش / بین) عمل اداری با یک قاعده صریح، اساسی و امری قانونی و از جمله مواردی که مقنن به صراحت نبود برخی شرایط صحت را موجب بطلان و بی اعتباری عمل اداری دانسته است.

نتیجه گیری

با توجه به توضیحات بالا، ضرورت شناسایی و پژوهش در باب ماهیت، انواع، آیین و آثار اسباب زوال عمل اداری به مثابه بخشی از مباحث نظریه عمومی عمل اداری، در حقوق اداری روشن می شود. مقاله حاضر، تلاشی است در جهت آغاز بحث در این خصوص و طبعاً به جهت پیچیدگی ها و تنوع اعمال اداری، مباحث مطروحه، جامع نبوده و مدخلی برای پژوهش های بعدی هستند. با این حال، با به کارگیری این نظریه نسبت به یکی از اعمال اداری، یعنی عمل اداری ثبت آثار تاریخی- فرهنگی در فهرست آثار ملی، نشان داده شده که اسباب زوال در عمل چگونه می توانند به آثار عمل اداری، پایان دهند و همین امر نسبت به سایر اعمال اداری نیز قابلیت بسط یافتن را دارد.

منابع

- (۱) آگاه، وحید، ۱۳۸۹ش، حقوق بنیادین و اصول حقوقی عمومی در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، تهران، نشر جنگ، چ ۱.
- (۲) احمدوند، بهناز، فاطمه افشاری و سیدشهاب الدین موسوی زاده، ۱۳۹۴ش، نظارت قضایی بر اشتباه مقام اداری، ناظر علمی دکتر مهدی هداوند، تهران، پژوهشگاه قوه قضائیه.
- (۳) امامی، محمد؛ استوار سنگری، کورش، ۱۳۸۸ش، حقوق اداری، تهران، میزان، ج ۱.





- (۴) -----، ۱۳۹۱ش، حقوق اداری، تهران، میزان، ج ۲.
- (۵) جعفری لنگرودی، جعفر، ۱۳۷۶ش، دایرة المعارف حقوق مدنی و تجارت، تهران، انتشارات گنج دانش.
- (۶) رنجبر، احمد، ۱۳۹۴ش، علل و موجبات ماهوی بازنگری قضایی اعمال و تصمیمات اداری، پایان نامه دکتری حقوق عمومی، با راهنمایی دکتر ولی رستمی.
- (۷) زارعی، محمد حسین؛ بهنیا، مسیح، ۱۳۹۰ش، تاملی بر امکان اعمال انتظار موجه در دیوان عدالت اداری، فصلنامه راهبرد، ش ۶۱.
- (۸) شادنوش، امیرحسین، ۱۳۹۲ش، بررسی ابعاد حقوقی ثبت آثار تاریخی-فرهنگی در فهرست آثار ملی در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، پایان نامه کارشناسی ارشد به راهنمایی دکتر محمد جلالی و با مشاوره دکتر مهدی هداوند.
- (۹) شونبرگ، سورن، ۱۳۸۷ش، انتظارات موجه در حقوق اداری، ترجمه احمد رنجبر، تهران، میزان.
- (۱۰) شهبازی، محمد حسین، ۱۳۹۳ش، مبانی لزوم و جواز اعمال حقوقی، تهران، بنیاد حقوقی میزان، چ ۱.
- (۱۱) شهیدی، مهدی، ۱۳۹۴ش، تشکیل قراردادها و تعهدات، تهران، انتشارات مجد.
- (۱۲) -----، ۱۳۹۴ش، سقوط تعهدات، تهران، انتشارات مجد.
- (۱۳) صفایی، سید حسن، ۱۳۹۳ش، قواعد عمومی قراردادها، تهران، نشر میزان.
- (۱۴) طاهری تاری، میر حسین، ۱۳۹۳ش، جایگاه رویه قضایی در حقوق مالیاتی ایران و شوندهای ابطال نظام نامه های دولتی مالیاتی، تهران، انتشارات جنگل، چ ۱.
- (۱۵) طباطبائی مؤتمنی، منوچهر ۱۳۹۳ش، حقوق اداری، تهران، انتشارات سمت، چ ۱۹.
- (۱۶) قاری سید فاطمی، سید محمد، حقوق بشر در جهان معاصر، ۱۳۹۰ش، تهران، شهر دانش، چ ۳، ج ۱.





- (۱۷) ----- حقوق بشر در جهان معاصر ، ۱۳۸۹ش ، تهران ، شهر دانش ، چ ۲، ج ۲.
- (۱۸) قبولی درافشان، سید محمد مهدی ؛ محسنی، سعید، ۱۳۹۱ش، نظریه عمومی بطلان در قراردادها، تهران، انتشارات جنگل، چ ۱.
- (۱۹) کاتوزیان ، ناصر ، ۱۳۸۷ش، مقدمه علم حقوق ، تهران ، شرکت سهامی انتشار ، چ ۶۶.
- (۲۰) ----- ۱۳۷۵ش، حقوق انتقالی ، تعارض قوانین در زمان ، تهران، نشر دادگستر ، چ ۵.
- (۲۱) ----- ۱۳۸۷ش، ایقاع، نظریه عمومی، ایقاع معین، تهران، نشر میزان، چ ۴.
- (۲۲) ----- ، ۱۳۹۲ش، قواعد عمومی قراردادها، تهران، شرکت سهامی انتشار، ج ۱.
- (۲۳) کاظمی، داود، ۱۳۹۰ش، بررسی اصول و مبانی حقوق اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، به راهنمایی دکتر محمد جواد رضایی زاده
- (۲۴) محسنی، حسن، ۱۳۹۳ش، نقص شکلی و ماهوی در دادرسی مدنی، فصلنامه پژوهش حقوق خصوصی، سال ۲، ش ۶.
- (۲۵) محمودی، جواد، ۱۳۹۰ش، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، تهران، انتشارات جنگل، چ ۱.
- (۲۶) مولا بیگی، غلامرضا، ۱۳۹۳ش، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران، انتشارات جنگل، چ ۱.
- (۲۷) نجابت خواه، مرتضی، ۱۳۹۱ش، روش های جبرانی قضایی در حقوق اداری ایران و انگلیس، پایان نامه دکتری حقوق عمومی، با راهنمایی دکتر محمد حسین زارعی.





(۲۸) -----، ۱۳۹۰ش، قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران، انتشارات جنگل.

(۲۹) داوند، مهدی، ۱۳۸۹ش، حقوق اداری تطبیقی، تهران، سمت، ج ۱ و ۲.

(۳۰) -----، سخنرانی سومین همایش قانون و میراث فرهنگی، مورخ ۱۳۹۲/۳/۱، مجموعه تاریخی - فرهنگی سعد آباد

(۳۱) -----، ۱۳۹۲ش، آرای دیوان عدالت اداری در مورد سازمان میراث فرهنگی، متن سخنرانی در پژوهشگاه قوه قضاییه، معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضاییه

(۳۲) هداوند، مهدی و دیگران، ۱۳۸۹ش، آیین های تصمیم گیری در حقوق اداری، تهران، انتشارات خرسندی.

(۳۳) هداوند، مهدی؛ عطریان، فرامرز، ۱۳۹۱ش، اصل لزوم درایقاعات اداری، فصلنامه حقوق اداری، ش ۱.

(۳۴) هداوند، مهدی، ۱۳۸۷ش، نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی، نشریه حقوق اساسی، سال ۵، ش ۹.

(۳۵) هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی، ۱۳۹۳ش، اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، تهران، انتشارات خرسندی، چ ۳.

(۳۶) هداوند، مهدی، ۱۳۹۲-۱۳۹۱، جزوه دوره دکتری تخصصی حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران.

(۳۷) یزدان مهر، محمد، «تحلیلی بر قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مجمع علمی و فرهنگی مجد، چاپ اول، ۱۳۹۴

(۳۸) المسلمانی، محمد احمد ابراهیم، ۲۰۱۵م، ماهیه القرارات الاداریه، دراسه مقارنه بین النظام الفرنسی و المصری و الفقه الاسلامی دارالجامعه الجدیده. عصام نعمه، اسماعیل، ۲۰۰۹م، الطبیعه القانونیه للقرار الاداری، منشورات الحلبي الحقوقیه.



(٣٩) ----- ٢٠١٤م، القرارات الاداريه القابله للانفصال، في العمليات القانونيه المركبه، دراسه مقارنه بين القانون الفرنسى و المصرى و احكام الفقه الاسلامى، دارالجامعه الجديده.

- 40) Alder, John,(2002), General Principle of Constitutional and Administrative Law, Palgrave.
- 41) Bradley ,A,W and Ewing ,k ,D(2007) ،Constitutional and Administrative Law ،pearson Longman ،14 th edition.
- 42) Craig ،Paul ،(1992) ،“Legitimate Expectations : A Conceptual Analysis “ ،The Law Quarterly Review ،Vol .108
- 43) Craig, Paul, (2006), "Administrative Law" Oxford, university Prees.
- 44) Ellis – Jones ،Ian ،Essential,(2001), Administrative Law ، Cavandish publishing (Australia) Pty Limited ،Second edition.
- 45) Jones, Lan Ellis, (2003),Essential Administrative Law, Cavendish Publication.
- 46) Mahendra P. singh,(2001), German Administrative Law in common law perspective, springer.
- 47) Seerdem, Rene and Stroink, frits (eds.), (2002),Administrative Law of the European Union, its Membere State and the United States, A comparative Analysis, Intersentia.

