



مقدمه

حقوق رقابت یکی از مهمترین موضوعات حقوق اقتصادی عمومی است که اهداف متنوعی از تضمین رقابت در بازار و مقابله با انحصار گرفته تا اهداف اجتماعی را دنبال می‌کند. در جمهوری اسلامی ایران با تصویب قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی و اختصاص فصل نهم آن به «تسهیل رقابت و منع انحصار»، حقوق رقابت جایگاه خود را در میان شاخه‌های مختلف حقوقی و در چارچوب نظام حقوقی به دست آورد. با عنایت به عنوان فصل نهم قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی می‌توان گفت که در حقوق رقابت ایران تسهیل رقابت و منع انحصار در زمره مهمترین اهداف حقوق رقابت هستند. برای تحقق اهداف حقوق رقابت یکی از تدابیر مهم، پیش‌بینی نهادهایی برای نظارت بر رقابت و مقابله با اقدامات و رویه‌های ضد رقابتی است. از این رو در بسیاری از کشورها چنین مرجعی تأسیس شده است. بنابراین پیش‌بینی مقام رقابت یا مرجع ناظر بر رعایت موازین حقوق رقابت، امری متعارف و پذیرفته شده در نظام‌های حقوقی است. در ایران برابر ماده (۵۳) قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی، شورای رقابت به عنوان تنها مرجع رسیدگی کننده به رویه‌های ضد رقابتی شناخته شده است. در خصوص شورای رقابت که نهاد تنظیم گر ملی است موضوعات مختلفی نظیر ساختار، حدود صلاحیت، آیین رسیدگی و نظارت قضایی بر آراء و تصمیمات آن قابل بحث و بررسی است. در این میان نظارت بر تصمیمات و آرای شورای رقابت یکی از موضوعات مهم و تعیین کننده است. در موضوع نظارت، نظارت قضایی جایگاه ویژه‌ای دارد. در خصوص نظارت قضایی بر آراء و تصمیمات شورای رقابت پژوهش‌هایی صورت گرفته است. اما نظر به اینکه در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری برای اعمال نظارت قضایی بر تصمیمات شورای رقابت و هیأت تجدیدنظر آن اختلاف نظر وجود دارد و برخی حقوقدانان و نویسندگان قائل به عدم





صلاحیت دیوان در این خصوص هستند (شیروی، ۱۳۹۹: ۲۷۸، رهبری، ۱۳۹۶: ۵۲)، اما در مقابل و در عمل دیوان عدالت اداری خود را مرجع صلاحیتدار برای اعمال نظارت قضایی بر شورای رقابت می‌داند. برای مثال رأی شماره ۴۹ مورخ ۱۳۹۶/۱/۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بررسی نظارت قضایی دیوان بر تصمیمات مختلفی که شورای رقابت و نهادهای مرتبط با آن اتخاذ می‌کنند ضروری است و در مقاله حاضر به این مسأله پرداخته شده است. افزون بر تفاوت در یافته‌ها و نتیجه‌گیری این مقاله با برخی پژوهش‌های مرتبط (اصغرینیا، ۱۳۹۶، رهبری، ۱۳۹۶) وجه تمایز این مقاله با پژوهش‌های قبلی، بررسی موضوع نظارت دیوان از دیدگاه حقوق اداری و بر اساس طبقه‌بندی و تقسیم‌بندی تصمیم‌های مختلف و متفاوتی است که شورای رقابت اتخاذ می‌کند. معیار و مبنای تقسیم‌بندی تصمیمات، همان معیاری است که قانونگذار در مواد (۱۰) و (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای بیان حدود صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان انتخاب کرده است. یعنی تقسیم تصمیمات به سه دسته: الف- تصمیمات عام الشمول و دستورالعمل‌ها و مقررات، ب- تصمیمات موردی پ- تصمیمات شبه قضایی یا به اصطلاح صدور رأی مراجع اختصاصی اداری یا شبه قضایی در مقام رسیدگی به موضوعات داخل در صلاحیت مراجع یادشده. در غالب تحقیق‌هایی که تا کنون صورت گرفته است یا اساساً بدون توجه به انواع تصمیمات شورای رقابت و بدون تفکیک و طبقه‌بندی آنها و به صورت کلی در خصوص نظارت بر آنها بحث شده است، یا مبنایی برای تقسیم‌بندی انتخاب شده که آن مبنا ملاک تشخیص صلاحیت در دیوان عدالت اداری نیست. گفتنی است در این مقاله اصل قابلیت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر هر یک از تصمیمات شورای رقابت و همچنین تصمیمات هیأت تجدیدنظر و مرکز ملی رقابت بررسی می‌شود و به دلیل محدودیت حجم مقاله، تشریفات رسیدگی دیوان بیان نمی‌شود. روش تحقیق توصیفی- تحلیلی و روش گردآوری داده‌ها روش اسنادی و کتابخانه‌ای است. متن مقاله در نه بند سامان یافته است. در بند نخست هدف، ساختار و ماهیت شورای رقابت و هیأت تجدیدنظر، در بند دوم طبقه‌بندی تصمیمات شورای رقابت، در بند سوم نظارت قضایی بر نهاد رقابت از دیدگاه تطبیقی، در بند چهارم جایگاه و حدود صلاحیت





دیوان عدالت اداری، در بند پنجم شکایت از تصمیمات شورای رقابت در مقام رسیدگی به رویه های ضد رقابتی و شکایات، در بند ششم شکایت از تصمیمات موردی (اداری) شورای رقابت غیر از موارد صدور رأی در رسیدگی به شکایات، در بند هفتم شکایت از تصمیمات عام الشمول شورای رقابت، در بند هشتم شکایت از سایر تصمیمات شورای رقابت و در بند نهم شکایت از تصمیمات و اقدامات مرکز ملی رقابت که بازوی اجرایی شورای رقابت است، بررسی شده است.

۱- هدف، ساختار و ماهیت شورای رقابت و هیأت تجدید نظر

۱-۱- هدف از تشکیل شورای رقابت

حقوق رقابت در زمره مهم ترین موضوعات حقوق عمومی اقتصادی است. حقوق رقابت به دنبال تحقق اهدافی نظیر تضمین رقابت در بازار، مقابله با انحصار، حمایت از حقوق مصرف کننده، کارآیی، تحقق رفاه، کمک به توسعه، حمایت از بنگاههای کوچک، حمایت از صادرات، و حتی اهداف اجتماعی است. البته این اهداف در همه کشورها یکسان نیست و هر کشور با توجه به اقتضائات اقتصادی، اجتماعی و ... خود بر تحقق برخی از اهداف یادشده تمرکز دارد. (موسوی، جدیدی، ۱۴۰۰: ۲۸۵ و Bradford et al., 2019: 30) در حقوق رقابت بسیاری از کشورها برای اجرای قواعد حقوق رقابت و نظارت بر رعایت موازین حقوق رقابت و رسیدگی به رویه های ضد رقابتی مقام یا نهاد رقابت تأسیس شده است. از حیث تاریخی اگرچه در کشوری مانند آمریکا حقوق رقابت بیش از یک قرن سابقه دارد اما توجه به حقوق رقابت از دهه ۹۰ میلادی افزایش چشمگیری داشته و همواره شمار کشورهایایی که قوانین خاص درخصوص رقابت وضع می کنند در حال افزایش است. (Bradford et al., 2019 : 28) در جمهوری اسلامی ایران با تصویب قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (که از این به بعد به اختصار ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا. نوشته می شود) برای نخستین بار حقوق رقابت ظهور و بروز جدی یافت. در فصل نهم ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا. با عنوان «تسهیل رقابت و منع انحصار»، مقررات مربوط به حقوق رقابت از جمله حدود صلاحیت، ساختار و آیین کار





شورای رقابت مقرر شده است. هدف از تأسیس شورای رقابت، تسهیل رقابت، منع انحصار و رسیدگی به رویه های ضد رقابتی و در یک کلام همان گونه که در ماده (۵۳) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا آمده است، تحقق اهداف مقرر در فصل نهم ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا و مهیا کردن فضای رقابتی مناسب برای فعالان اقتصادی در بازارهای مختلف است. به موجب ماده (۴۳) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا، تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش های عمومی، دولتی، تعاونی و خصوصی مشمول مواد فصل یاد شده هستند. در مواد (۴۴) تا (۴۸) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا، قانونگذار برخی فعل و ترک فعل های مختل کننده رقابت را ممنوع اعلام کرده است. مرجع رسیدگی به نقض موازین مقرر در این مواد شورای رقابت است. افزون بر این شورای رقابت صلاحیت وضع دستورالعمل و مقررات را هم دارد. می توان گفت شورای رقابت به نمایندگی از دولت تنظیم گری را انجام می دهد.

۱-۲- ترکیب و شرایط اعضای شورای رقابت و هیأت تجدیدنظر

نظر به اینکه ترکیب اعضای شورای رقابت به تشخیص ماهیت این شورا کمک می کند، به معرفی ترکیب آن می پردازیم. برابر بند الف ماده (۵۳) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا ترکیب اعضای شورای رقابت به این شرح است: سه نماینده مجلس از بین اعضای کمیسیون های اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات و صنایع و معادن از هر کمیسیون یک نفر به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر، دو نفر از قضات دیوان عالی کشور به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه، دو صاحب نظر اقتصادی برجسته به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس جمهور، یک حقوقدان برجسته و آشنا به حقوق اقتصادی به پیشنهاد وزیر دادگستری و حکم رئیس جمهور، دو صاحب نظر در تجارت به پیشنهاد وزیر بازرگانی و حکم رئیس جمهور، یک صاحب نظر در صنعت به پیشنهاد وزیر صنایع و معادن و حکم رئیس جمهور، یک صاحب نظر در خدمات زیربنایی به پیشنهاد رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و حکم رئیس جمهور، یک متخصص امور مالی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس جمهور، یک نفر به انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و یک نفر به انتخاب اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران. رئیس شورا از بین صاحب نظران اقتصادی عضو شورا، به پیشنهاد اعضا و با حکم رئیس





جمهور منصوب می شود. نایب رئیس از بین اعضای شورا به پیشنهاد اعضا و با حکم رئیس شورا منصوب می شود.

برای تجدیدنظر در تصمیمات شورای رقابت، مرجعی به نام هیأت تجدیدنظر پیش بینی شده است. برابر بند (۱) ماده (۶۴) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا. هیأت تجدیدنظر که در تهران مستقر خواهد بود، از افراد زیر تشکیل می شود: الف - سه قاضی دیوان عالی کشور به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه. ب - دو صاحب نظر اقتصادی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس جمهور. ج - دو صاحب نظر در فعالیت های تجاری و صنعتی و زیربنایی به پیشنهاد مشترک وزراء صنایع و معادن و بازرگانی و حکم رئیس جمهور. برابر ماده (۶۳) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا. (اصلاحی ۱۳۹۷) کلیه تصمیمات شورای رقابت و نهادهای تنظیم گر بخشی موضوع ماده (۵۹)، ظرف مدت بیست روز از تاریخ ابلاغ به ذی نفع، صرفاً قابل تجدیدنظر در هیأت تجدیدنظر موضوع ماده (۶۴) قانون یاد شده است. این مدت برای اشخاص مقیم خارج از کشور دوماه می باشد. در صورت عدم ارائه درخواست تجدیدنظر در مدت یاد شده و همچنین در صورت تأیید تصمیمات شورا در هیأت تجدیدنظر، این تصمیمات قطعی هستند.

۱-۳- ماهیت شورای رقابت و هیأت تجدیدنظر

نهادهای ناظر بر رقابت در کشورهای مختلف ماهیت متفاوتی دارند. اکثریت نهادهای ناظر بر رقابت در جهان دارای ماهیت اداری هستند مانند کمیسیون رقابت سوئیس (Dabbah & lasok, 2012: 1359)، اما در پاره ای از کشورها این نهاد ماهیت قضایی دارد. کانادا و استرالیا دو نمونه این امر هستند. (حسینی، ۱۳۹۶: ۲۱۵) در ایران شورای رقابت از حیث ماهیت دادگاه نیست. (میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۹: ۱۸۲) برای روشن شدن موضوع، توجه به ترکیب و اختیارات شورای یاد شده ضروری است. ترکیب اعضای شورای رقابت نشان می دهد که شورای مزبور متشکل از اعضای است که اکثریت آنان (۸ عضو) از سوی رئیس قوه مجریه منصوب می شوند. دو عضو قاضی هم در شورای رقابت در عموم تصمیمات شورا رأی وتویی ندارند و رأی آنها با دیگران برابر است. لزوم وجود رأی یک قاضی در موضوعات ماده (۶۱) هم سبب نمی شود که شورای رقابت را یک





دادگاه بدانیم، چون تصمیم‌گیری در آن بر مبنای اکثریت آرا است و آرای قضات به تنهایی تعیین‌کننده نیست. بنابراین ترکیب یادشده نشان می‌دهد که شورای رقابت یک دادگاه به مفهوم خاص تلقی نمی‌شود. افزون بر این همان‌گونه که برخی حقوقدانان معتقدند اساساً دادگاه دانستن مراجع خارج از دادگستری که با حضور و ایفای نقش اعضای غیر قاضی تشکیل می‌شوند مغایر قانون اساسی به نظر می‌رسد. (محمودی، ۱۳۸۵: ۱۱۱)

بر خلاف برخی دیدگاهها که با استناد به حضور و رأی قضات در شورای رقابت آن را یک مرجع قضایی می‌دانند و معتقدند که از آرای آن نمی‌توان به دیوان عدالت اداری شکایت کرد (اصغر نیا، ۱۳۹۶: ۷۰)، خاطر نشان می‌شود اساساً رویه قانونگذار مغایر این ادعا است و از دیدگاه قانونگذار صرف حضور قضات در ترکیب مراجع شبه قضایی یا هیأتها و کمیسیونها، آنها را تبدیل به مرجع قضایی و مستثنی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری نمی‌کند. برای مثال قانونگذار در تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری مصوب ۱۳۸۹، تشکیل کمیسیونی با نام «کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی» مرکب از یک نفر قاضی با حکم رئیس قوه قضاییه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه ای استان با حکم مدیرعامل شرکت را مقرر کرده است. در تبصره یادشده آمده است که «رأی لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می‌گردد.» و در انتهای تبصره به صراحت مقرر شده است که احکام صادره مذکور قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری می‌باشد. بنابراین ملاحظه می‌شود که با وجود عضویت یک قاضی منصوب رئیس قوه قضاییه در کمیسیون مزبور و صدور رأی کمیسیون از سوی عضو قاضی، با این وصف نه تنها قانونگذار تصمیمات کمیسیون را از شمول صلاحیت دیوان خارج ندانسته است بلکه بر قابلیت اعتراض به آنها در دیوان عدالت اداری تصریح کرده است. همچنین در ترکیب هیأتهای حل اختلاف مالیاتی و هیأتهای تشخیص و حل اختلاف موضوع قانون کار نیز حضور نمایندگان قوه قضاییه که معمولاً قاضی هستند پیش بینی شده است و حضور قضات





در رسیدگی مراجع مزبور، سبب خروج مراجع مزبور از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از آرای آنها نمی شود.

اینکه در ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.۱ در موارد متعدد از جمله در ماده (۶۷) آن پیش بینی شده که شورای رقابت در موضوع جرایم جایگاه شاکی را دارد (و رأساً نمی تواند به جرایم رسیدگی کند) و اینکه در خصوص توقیف اموالی که از طریق ارتکاب رویه های ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴) تا (۴۸) قانون تحصیل شده است باید از طریق مراجع ذی صلاح قضائی اقدام کند(بند ۸ ماده ۶۱ ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.۱)، همه حکایت از دادگاه نبودن این شورا و مرجع اختصاصی اداری بودن آن است. چون اساساً شکایت دادگاه به دادگاه امری نامتعارف است.(پورسید، صادقی، محمدی، ۱۳۹۶ : ۳۶۱)

در مجموع با توجه به اینکه شورای یادشده یک شورای فرا قوه ای و حکومتی است (صادقی مقدم، صادقی، ۱۳۹۳ : ۳۶) که ترکیب غالبش هم وابسته به مجریه است و یک خدمت عمومی ارائه می کند، می توان شورا را در مقام رسیدگی به رویه های ضد رقابتی و شکایات یک مرجع اختصاصی اداری یا به اصطلاح شبه قضایی دانست. این شورا از باب وظایف مقررات گذاری و تصمیمات موردی که اتخاذ می کند، یک مرجع اداری با مشارکت حداقلی برخی ذی نفعان است. نظر به اینکه غالب اعضای آن از قوای سه گانه (با تأثیرگذاری آشکار قوه مجریه است) و تمامی بودجه آن به وسیله دولت تأمین می شود و یک خدمت عمومی ارائه می کند و از منظر حقوق عمومی اقتصادی هم به نمایندگی از دولت در بازار مداخله می کند و وظیفه تنظیم گری را انجام می دهد در مجموع یک نهاد اختصاصی اداری و یک نهاد دولتی بین قوه ای است.

در خصوص ماهیت هیأت تجدیدنظر نیز توجه به ترکیب آن ضروری است. این هیأت چنانکه مطرح شد متشکل از ۷ عضو است. اکثریت اعضای آن افرادی هستند که قاضی نیستند و از سوی رئیس جمهور منصوب می شوند. نظر به اینکه اکثریت اعضای هیأت یادشده قاضی نیستند و تصمیم گیری ها هم بر مبنای رأی اکثریت است و آرای قضات به تنهایی تعیین کننده نیست، بنابراین نمی توان هیأت تجدیدنظر را یک دادگاه محسوب نمود. اینکه برابر جزء الف بند (۳) ماده (۶۴) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.۱ تصمیمات هیأت





تجدیدنظر منوط به تصویب اکثریت اعضای آن است، ولی رأی تجدیدنظر در مورد تصمیمات ماده (۶۱) قانون یادشده در عین حال باید متضمن موافقت حداقل دو عضو قاضی این هیأت باشد، باعث نمی شود که مرجع یادشده تبدیل به دادگاه شود. اولاً به این دلیل که برای تصمیم گیری در این خصوص همچنان نیاز به رأی اعضای دیگر هم وجود دارد. ثانیاً در خصوص سایر تصمیمات هیأت تجدیدنظر قید یادشده وجود ندارد و تصمیم گیری با اکثریت آرا است که ممکن است بدون رأی حتی یک قاضی هم تصمیم گیری انجام شود. بنابراین هیأت یادشده اگرچه با عضویت پررنگ قضات تشکیل می شود اما یک مرجع اختصاصی اداری و شبه قضایی است. توضیحاتی که در خصوص شکایت از آرای شورای رقابت ارائه می شود در خصوص شکایت از آرای هیأت تجدیدنظر نیز صادق است، بنابراین از تکرار آنها به طور جداگانه خودداری می شود.

۲- طبقه بندی تصمیمات شورای رقابت

شورای رقابت در زمره مراجع اختصاصی اداری و یا شبه قضایی است و نهاد تنظیم گر ملی محسوب می شود که قانونگذار طیف متنوعی از صلاحیتها را برای آن مقرر کرده است. در راستای اعمال این صلاحیتهای چندگانه، شورای یادشده تصمیمات مختلفی را اتخاذ می کند. با تقسیم بندی انواع تصمیمات شورای رقابت بهتر می توان در خصوص قابل شکایت بودن یا قابل شکایت نبودن این تصمیمات در دیوان و مرجع رسیدگی به شکایت از آنها اظهار نظر کرد. از این رو در اینجا با طبقه بندی انواع تصمیمات شورای رقابت به معرفی آنها می پردازیم. با بررسی ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.۱ در خصوص حدود صلاحیت شورای رقابت و تصمیماتی که این شورا اتخاذ می کند می توان انواع تصمیمات این نهاد را به چهار نوع تقسیم کرد:

الف- تصمیمات در مقام رسیدگی به شکایات و رویه های ضد رقابتی؛

ب- تصمیمات موردی غیر از موارد رسیدگی به شکایات؛

پ- تصمیمات عام الشمول؛

ت- تصمیمات مشاوره ای و غیر الزام آور.





مصادیق هر یک از تصمیمات یادشده، در بندهای ۵ تا ۸ مقاله با استناد به مواد قانونی مربوط معرفی می‌شود.

۳- نظارت قضایی بر نهاد رقابت از دیدگاه تطبیقی

از آنجا که نهاد رقابت برای مقابله با رویه‌های ضد رقابتی صلاحیت اتخاذ تصمیمات مهم و تعیین‌کننده‌ای دارد و این تصمیمات می‌توانند حقوق و منافع بنگاههای اقتصادی و کسب و کارها را به طور جدی تحت تأثیر قرار دهد، لازم است نظارت لازم بر آرا و تصمیمات نهاد رقابت پیش‌بینی شود تا امکان اصلاح آرا و تصمیمات اشتباه یا مغایر قانون یا خارج از حدود صلاحیت نهاد رقابت فراهم گردد. در این میان اگرچه در دنیا روشهای نظارت اداری و شبه قضایی هم بر مقام رقابت پیش‌بینی شده است، اما در مقایسه با سایر روشهای نظارت، نظارت قضایی به دلیل فرآیند و تشریفات حاکم بر دادرسی و تجربه و شرایط قضات نظارت اطمینان بخش‌تری است. از این رو نظارت قضایی بر آرا و تصمیمات مقام رقابت در کشورهای مختلف پذیرفته شده است. این امر در حقوق رقابت آمریکا که دارای سابقه طولانی در حوزه حقوق رقابت است پیش‌بینی شده است. (Sarah S. Vance, 1996: 113) در کشورهای متعدد دیگری نیز نظارت قضایی بر مرجع رقابت مقرر شده است که برای نمونه به برخی از آنها اشاره می‌کنیم. در استرالیا افزون بر اینکه تصمیمات کمیسیون رقابت قابل اعتراض در دیوان رقابت است، پاره‌ای از تصمیمات کمیسیون یادشده برابر قانون تصمیمات اداری مصوب ۱۹۷۷ قابل کنترل در دادگاه فدرال استرالیا هستند. در بلژیک تصمیمات شورای رقابت آن قابل اعتراض در دادگاه استیناف بروکسل است. در برزیل تصمیمات مرجع رقابت مانند سایر تصمیمات اداری قابل شکایت در دادگاهها هستند. در ایتالیا تصمیمات مرجع رقابت قابل اعتراض در دادگاه اداری منطقه‌ای لاتزیو هستند و تصمیمات دادگاه اداری یادشده قابل استیناف در دیوان عالی اداری است. در فنلاند تصمیمات مرجع رقابت قابل اعتراض در دیوان بازار هستند و تصمیمات دیوان یادشده قابل پژوهش در دادگاه عالی اداری هستند. در آلمان تصمیمات مرجع رقابت قابل تجدیدنظرخواهی در دادگاه عالی منطقه‌ای دوسلدورف است. در





آفریقای جنوبی تصمیمات کمیسیون رقابت قابل تجدیدنظر در دیوان رقابت هستند و تصمیمات دیوان رقابت قابل اعتراض در دادگاه تجدیدنظر رقابت است و تصمیمات این مرجع در مواردی قابل فرجام خواهی در دادگاه عالی استیناف هستند. در ژاپن تصمیمات مرجع رقابت قابل اعتراض در دادگاه عالی توکیو هستند. در سوئیس از اول ژانویه ۲۰۰۷ تصمیمات کمیسیون رقابت قابل تجدیدنظر خواهی در دادگاه اداری فدرال هستند و آرای دادگاه اداری فدرال قابل فرجام در دیوان عالی سوئیس هستند. در کره جنوبی در خصوص تصمیمات کمیسیون تجارت عادلانه کره افزون بر امکان تجدیدنظر خواهی، حق شکایت به دیوان عالی نیز وجود دارد. در هلند تصمیمات مرجع رقابت در دادگاه ناحیه روتردام، که در واقع دادگاه منطقه ای تخصصی برای مسائل رقابتی است قابل اعتراض هستند. (Dabbah & lasok, 2012: 956) در آمریکا تصمیمات کمیسیون تجارت فدرال (FTC)^۱ ظرف ۶۰ روز قابل اعتراض در دادگاه های تجدیدنظر هستند. (Broder, 2010: 193) در فرانسه تصمیمات مقام رقابت قابل شکایت در دادگاه تجدیدنظر پاریس است. در الجزایر نظارت قضایی بر شورای رقابت آن که ساختاری مشابه با شورای رقابت ایران دارد، پیش بینی شده است. در ترکیه شورای دولتی این کشور که صلاحیت رسیدگی به دعاوی اداری را دارد، بر تصمیمات هیأت رقابت این کشور نظارت دارد. (Dabbah, 2007: 97 & 132) حتی در نظامهایی که تصمیمات نهاد رقابت نزد مرجع اداری یا شبه قضایی دیگری قابل تجدید نظر هستند، نظارت قضایی در مرحله بعدی پیش بینی شده است. (حسینی، ۱۳۹۶: ۵۵۴) اساساً حق بر بازنگری قضایی در اختلافات با ماهیت اداری به عنوان یکی از معیارهای دادرسی منصفانه امری شناخته شده است. (Teleki, 2021: 283)

۴- جایگاه و حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری

برابر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی «قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از





حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». در تکمیل اصل مزبور، اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند». آنچه در خصوص جایگاه و حدود صلاحیت دیوان در اصول یکصد و هفتاد و هفتاد و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، آمده است تا حد زیادی در سه قانون دیوان که تا کنون به تصویب رسیده است، منعکس شده است. مستفاد از اصول یکصد و هفتاد و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و قوانین مختلف دیوان، دیوان عدالت اداری دادگاه عالی اداری است که به شکایات از تصمیمات و اقدامات دستگاههای اداری و مأموران آنها و به شکایت از آرای مراجع شبه قضایی رسیدگی می‌کند و به بیان دیگر نظارت قضایی بر دستگاههای اداری، مراجع اختصاصی اداری و مراجع شبه قضایی از سوی دیوان اعمال می‌شود. در این مقاله مجال پرداختن به همه موضوعات و مسائل مربوط به دیوان عدالت اداری وجود ندارد از این رو برخی مطالب مرتبط با صلاحیت دیوان در حدی که برای تبیین موضوع مقاله ضروری است، مطرح می‌شود.

قانونگذار در مواد (۱۰) و (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به تفکیک حدود صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان را بیان کرده است. برابر ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، صلاحیت و حدود اختیارات (شعب) دیوان به قرار زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها. ب- تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آنها.





۲- رسيدگى به اعتراضات و شكايات از آراء و تصميمات قطعى هيأت‌هاى رسيدگى به تخلفات ادارى و كميسيون‌هاىي مانند كميسيون‌هاى مالياتى، هيأت حل اختلاف كارگر و كارفرما، كميسيون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهردارى‌ها منحصرأ از حيث نقض قوانين و مقررات يا مخالفت با آنها

۳- رسيدگى به شكايات قضات و مشمولان قانون مديريت خدمات كشورى و ساير مستخدمان واحدها و مؤسسات مذكور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتى كه شمول قانون ديوان نسبت به آنها محتاج ذكر نام است اعم از لشكرى و كشورى از حيث تضييع حقوق استخداى.

رسيدگى به موارد فوق برابر قانون تشكيلات و آيين دادرسى ديوان عدالت ادارى در صلاحيت شعب ديوان است.

برابر ماده (۱۲) قانون يادشده، حدود صلاحيت و وظائف هيأت عمومى ديوان به شرح زير است:

۱- رسيدگى به شكايات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقيقى يا حقوقى از آيين‌نامه‌ها و ساير نظامات و مقررات دولتى و شهردارى‌ها و مؤسسات عمومى غيردولتى در مواردى كه مقررات مذكور به علت مغايرت با شرع يا قانون و يا عدم صلاحيت مرجع مربوط يا تجاوز يا سوءاستفاده از اختيارات يا تخلف در اجراى قوانين و مقررات يا خوددارى از انجام وظائفى كه موجب تضييع حقوق اشخاص مى‌شود.

۲- صدور رأى وحدت رويه در موارد مشابه كه آراء متعارض از شعب ديوان صادر شده باشد.

۳- صدور رأى ايجاد رويه كه در موضوع واحد، آراء مشابه متعدد از شعب ديوان صادر شده باشد.

در بندهاى آتى بررسى مى‌كنيم كه انواع تصميمات شورى رقابت مشمول کدام يك از محورهاي صلاحيت ديوان هستند.





۵- شکایات از تصمیمات شورای رقابت در مقام رسیدگی به رویه های ضد رقابتی و شکایات

۵-۱- معرفی تصمیمات شبه قضایی شورا

شورای رقابت نهاد ملی رقابت است که صلاحیت رسیدگی به رویه های ضد رقابتی را دارد. این شورا پس از رسیدگی و احراز وقوع رویه های ضد رقابتی می تواند طیف متنوعی از تصمیمات را اتخاذ کند. تصمیمات شورای رقابت مقرر در ماده (۶۱) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا. مصداق بارز تصمیمات شورا در مقام رسیدگی به شکایات و رویه های ضد رقابتی هستند. به موجب ماده یاد شده، هرگاه شورا پس از وصول شکایات یا انجام تحقیقات لازم احراز کند که یک یا چند مورد از رویه های ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴) تا (۴۸) قانون یاد شده توسط بنگاهی اعمال شده است، می تواند حسب مورد یک یا چند تصمیم زیر را بگیرد:

۱- دستور به فسخ هر نوع قرارداد، توافق و تفاهم متضمن رویه های ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴) تا (۴۸) قانون مزبور؛ ۲- دستور به توقف طرفین توافق یا توافقات مرتبط با آن از ادامه رویه های ضد رقابتی مورد نظر؛ ۳- دستور به توقف هر رویه ضد رقابتی یا عدم تکرار آن؛ ۴- اطلاع رسانی عمومی در جهت شفافیت بیش تر بازار؛ ۵- دستور به عزل مدیرانی که برخلاف مقررات ماده (۴۶) قانون یاد شده انتخاب شده اند؛ ۶- دستور به واگذاری سهام یا سرمایه بنگاه ها یا شرکت ها که برخلاف ماده (۴۷) قانون مزبور حاصل شده است؛ ۷- الزام به تعلیق یا دستور به ابطال هر گونه ادغام که برخلاف ممنوعیت ماده (۴۸) این قانون انجام شده و یا الزام به تجزیه شرکت های ادغام شده؛ ۸- دستور استرداد اضافه درآمد و یا توقیف اموالی که از طریق ارتکاب رویه های ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴) تا (۴۸) قانون مذکور تحصیل شده است از طریق مراجع ذی صلاح قضائی؛ ۹- دستور به بنگاه یا شرکت جهت عدم فعالیت در یک زمینه خاص یا در منطقه یا مناطق خاص؛ ۱۰- دستور به اصلاح اساسنامه، شرکتنامه یا صورتجلسات معامع عمومی یا هیأت مدیره شرکت ها یا ارائه پیشنهاد لازم به دولت در خصوص اصلاح اساسنامه های شرکت ها و مؤسسات بخش عمومی؛ ۱۱- الزام بنگاه ها و شرکت ها به رعایت حداقل عرضه و دامنه قیمتی در شرایط انحصاری؛ ۱۲-





تعیین جریمه نقدی از ده میلیون (۱۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، در صورت نقض ممنوعیت‌های ماده (۴۵) قانون یادشده.

همچنین به نظر می‌رسد رسیدگی شورای رقابت به موضوعات مقرر در ماده (۵۱) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا از نوع تصمیمات شبه قضایی مرجع یادشده است. به موجب ماده مزبور « حقوق و امتیازات انحصاری ناشی از مالکیت فکری نباید موجب نقض مواد (۴۴) تا (۴۸) این قانون شود، در این صورت شورای رقابت اختیار خواهد داشت یک یا چند تصمیم زیر را اتخاذ کند:

الف) توقف فعالیت یا عدم اعمال حقوق انحصاری از جمله تحدید دوره اعمال حقوق انحصاری، ب) منع طرف قرارداد، توافق یا مصالحه مرتبط با حقوق انحصاری از انجام تمام یا بخشی از شرایط و تعهدات مندرج در آن. ج) ابطال قراردادها، توافقات یا تفاهم مرتبط با حقوق انحصاری در صورت مؤثر نبودن تدابیر موضوع بندهای «الف» و «ب» این ماده.»

۲-۵- امکان شکایت از آرای شورای رقابت در مقام رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی به دیوان عدالت اداری

برابر اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی مرجع صلاحیت‌دار رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوان عدالت اداری است. به موجب بند دو ماده ده قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها، از جمله صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری است. نظر به موازین قانونی مزبور و با عنایت به اینکه شورای رقابت و هیأت تجدیدنظر، دادگاه محسوب نمی‌شوند و ماهیتاً یک مرجع شبه قضایی هستند، می‌توان از آرای قطعی شورای مزبور و هیأت تجدیدنظر آن به دیوان عدالت اداری شکایت کرد. به بیان دیگر دیوان عدالت اداری که به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی تأسیس شده است، مرجع عالی قضایی است که بر اعمال دولت نظارت دارد. یکی از





صلاحیت‌های این دیوان، نظارت قضایی بر آرای مراجع شبه قضایی است. در همین خصوص می‌توان از آرای قطعی شورای رقابت به عنوان یک مرجع شبه قضایی به دیوان شکایت کرد.

گفتنی است با توجه به اصلاح ماده (۶۳) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا در تاریخ ۱۳۹۷/۳/۲۲، برخی حقوقدانان نسبت به صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات علیه آرای شورای رقابت اظهار تردید کرده اند (شیروی، ۱۳۹۹: ۲۷۸). توضیح اینکه ماده (۶۳) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا قبل از اصلاح مقرر می‌داشت «تصمیمات شورای رقابت به موجب ماده (۶۱)، ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ به ذی‌نفع قابل تجدیدنظر در هیأت تجدیدنظر موضوع ماده (۶۴) این قانون است. این مدت برای اشخاص مقیم خارج دو ماه خواهد بود. در صورت عدم تجدید نظرخواهی در مدت یاد شده و همچنین در صورت تأیید تصمیمات شورا در هیأت تجدیدنظر، این تصمیمات قطعی است.» ماده یادشده در سال ۱۳۹۷ به این شرح اصلاح شد: «کلیه تصمیمات شورای رقابت و نهادهای تنظیم‌گر بخشی موضوع ماده (۵۹)، ظرف مدت بیست روز از تاریخ ابلاغ به ذی‌نفع، صرفاً قابل تجدیدنظر در هیأت تجدیدنظر موضوع ماده (۶۴) این قانون است. این مدت برای اشخاص مقیم خارج از کشور دو ماه می‌باشد. در صورت عدم ارائه درخواست تجدیدنظر در مدت یادشده و همچنین در صورت تأیید تصمیمات شورا در هیأت تجدیدنظر این تصمیمات قطعی هستند.» آن قسمت از ماده که برای نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آرای شورای رقابت مورد استناد قرار گرفته است، عبارت «صرفاً قابل تجدیدنظر در هیأت تجدیدنظر موضوع ماده (۶۴) این قانون است.» به ویژه قید «صرفاً» می‌باشد.

در پاسخ می‌توان نکات زیر را مطرح کرد:

الف- موضوع ماده یادشده «تجدیدنظر» در تصمیمات شورای رقابت است. با توجه به مفهوم رایج تجدیدنظر در قوانین و ادبیات مربوط به آیین دادرسی در نظام حقوقی ایران، مراد از آن رسیدگی مجدد و ماهوی مرجع تجدیدنظر است. درحالی که اساساً نوع رسیدگی دیوان، تجدیدنظر به این مفهوم نیست و اگر بخواهیم آن را با رسیدگی دیوان عالی کشور مقایسه کنیم، رسیدگی آن به شکایت از آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری،





نوعی رسیدگی فرجامی یا تمیزی است. (صدرالحفاظی، ۱۳۷۰: ۳۷) بنابراین استناد به ماده (۶۳) و قید صرفاً برای نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری، موضوعیت ندارد.

ب- در ماده (۹) «طرح اصلاح قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل وچهارم (۴۴) قانون اساسی» سال ۱۳۹۶ که متن ماده (۶۳) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا را اصلاح می‌کرد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶)، پیش‌بینی شده بود که رأی هیأت تجدیدنظر شورای رقابت در مورد تصمیمات موضوع قانون مزبور قابل نقض توسط دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۷/۲/۲۲ در اظهار نظر راجع به مصوبه مجلس شورای اسلامی، اعلام داشت: «در ماده ۹، عدم امکان طرح شکایت در دیوان عدالت اداری، مغایر اصل (۱۷۰) قانون اساسی است.» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷) و بر همین اساس قابل نقض نبودن تصمیمات هیأت تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری از مصوبه مجلس حذف شد. بنابراین از دیدگاه شورای نگهبان آرای شورای رقابت قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است و مصوبه مجلس بر همین مبنا تصویب شده است و تفسیر دیگری از آن نمی‌توان داشت.

پ- همان‌طور که در قسمتهای قبل مقاله ملاحظه شد، شورای رقابت فقط صلاحیتش صدور رأی در خصوص شکایات نیست، بلکه صلاحیتهای دیگری نظیر مقررات گذاری دارد که از این حیث هم، می‌توان از مقررات وضع شده از سوی این شورا به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شکایت کرد.

برخی نیز با استناد به قطعی اعلام شدن آرای هیأت تجدیدنظر شورای رقابت، رسیدگی مجدد در دیوان عدالت اداری را بلاوجه دانسته‌اند. (رهبری، ۱۳۹۶: ۵۲) در این خصوص گفتنی است اساساً برابر بند (۲) ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، فقط آرای قطعی مراجع شبه قضایی قابل شکایت در دیوان هستند. بنابراین استناد به قطعی اعلام شدن آرای هیأت تجدیدنظر برای نفی صلاحیت دیوان ناشی از عدم توجه به موازین قانونی مربوط در این خصوص است.

برخی دیگر با این استدلال که موضوع رقابت یک مساله تخصصی است و شعب دیوان عدالت اداری تخصص لازم در موضوعات رقابتی را ندارند خواستار اعمال نظارت قضایی





دادگاه تجدیدنظر و دیوان عالی کشور بر آرای شورای رقابت شده‌اند(رهبری، ۱۳۹۶ : ۵۴). در پاسخ می‌توان به چند نکته اشاره کرد: اولاً شعب دیوان به آرای مراجع تخصصی دیگری نظیر هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی نیز رسیدگی می‌کنند و اگر با این استدلال بتوان از دیوان عدالت اداری نفی صلاحیت کرد باید نظارت قضایی دیوان بر بسیاری از موضوعات منتفی شود. در حالی که اعمال نظارت قضایی بر اعمال دولت که هر یک به طریقی تخصصی هستند هدف قوه مؤسس از تأسیس دیوان عدالت اداری بوده است. ثانیاً ارجاع پرونده برای رسیدگی در شعب دیوان غالباً با رعایت تخصص صورت می‌گیرد و شعب در موضوعات خاصی به صورت تخصصی رسیدگی می‌کنند. ثالثاً اگر به فرض موضوع رقابت تخصصی است و نباید در دیوان عدالت اداری رسیدگی شود، همین استدلال درخصوص دادگاه تجدیدنظر و دیوان عالی کشور هم قابل طرح است. در حالی که اعمال نظارت قضایی بر نهاد رقابت در کشورهای مختلف امری متعارف و پذیرفته شده است. خاطر نشان می‌شود استناد به تخصصی بودن موضوعات اقتصادی برای مثال بازار برای نفی نظارت قضایی در کشورهای دیگر از جمله در اتحادیه اروپا هم مطرح شده و به درستی نقد و رد شده است. (Ferro,2014:1)

۶- شکایت از تصمیمات موردی شورای رقابت (غیر از موارد صدور رأی در رسیدگی به شکایات)

۶-۱- معرفی تصمیمات موردی

تصمیمات موردی، اعمال اداری انفرادی و شخصی هستند که ناظر بر شخص یا اشخاص معین هستند. نظیر مصوبه‌های اداری، گواهینامه‌ها، پروانه‌ها و اختطاری اداری. مؤتمنی، ۱۳۹۵: ۳۰۳) شورای رقابت در کنار تصمیماتی که در مقام رسیدگی به شکایات اتخاذ می‌کند، پاره‌ای تصمیمات موردی اداری نیز اتخاذ می‌کند. به نظر می‌رسد تصمیمات شورای رقابت در خصوص موارد موضوع ماده (۴۹) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا. غالباً از نوع تصمیمات موردی شورای رقابت است. برابر ماده یادشده «بنگاهها و شرکتهای می‌توانند در مورد شمول مواد (۴۷) و (۴۸) این قانون بر اقدامات خود از شورای رقابت کسب تکلیف





کنند. شورای رقابت مکلف است حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ وصول تقاضا در هر یک از موارد مذکور آن را بررسی و نتیجه را به طور کتبی یا به وسیله دادن پیام مطمئن به متقاضی اعلام کند. در صورت اعلام عدم شمول مواد (۴۷) و (۴۸) این قانون به اقدامات موضوع استعلام یا عدم ارسال پاسخ از سوی شورا ظرف مدت مقرر، اقدامات مذکور صحیح تلقی می شود. «

گفتنی است به موجب ماده (۴۷) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.۱.ق.ا «هیچ شخص حقیقی یا حقوقی نباید سرمایه یا سهام شرکتها یا بنگاههای دیگر را به نحوی تملک کند که موجب اختلال در رقابت در یک و یا چند بازار گردد. برابر تبصره ماده یادشده « موارد زیر از شمول این ماده مستثنی است:

۱- تملک سهام یا سرمایه به وسیله کارگزار یا کارگزار معامله گری که به کار خرید و فروش اوراق بهادار اشتغال دارد، مادامی که از حق رأی سهام برای اختلال در رقابت سوء استفاده نشود. ۲- دارا بودن یا تحصیل حقوق رهنی نسبت به سهام و سرمایه شرکتها و بنگاههای فعال در بازار یک کالا یا یک خدمت مشروط بر این که منجر به اعمال حق رأی در این شرکتها یا بنگاهها نشود. ۳- در صورتی که سهام یا سرمایه تحت شرایط اضطراری تملک شده باشد، مشروط بر این که حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ تملک، موضوع به اطلاع شورای رقابت برسد و بیشتر از مدت زمانی که شورا تعیین می کند، تملک ادامه نیابد. «

ماده (۴۸) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.۱.ق.ا در خصوص مصادیق موارد ممنوع ادغام شرکتها و بنگاهها است. به موجب ماده مزبور « ادغام شرکتها یا بنگاهها در موارد زیر ممنوع است:

۱- در جریان ادغام یا در نتیجه آن اعمال مذکور در ماده (۴۵) اعمال شود. ۲- هرگاه در نتیجه ادغام، قیمت کالا یا خدمت به طور نامتعارفی افزایش یابد. ۳- هرگاه ادغام موجب ایجاد تمرکز شدید در بازار شود. ۴- هرگاه ادغام، منجر به ایجاد بنگاه یا شرکت کنترل کننده در بازار شود.

برابر تبصره (۱) ماده یادشده « در مواردی که پیشگیری از توقف فعالیت بنگاهها و شرکتها یا دسترسی آنها به دانش فنی جز از طریق ادغام امکان پذیر نباشد، هر چند ادغام





منجر به بندهای (۳) و (۴) این ماده شود، مجاز است. « تبصره (۲) ماده مزبور تعیین و اعلام دامنه تمرکز شدید را برعهده شورای رقابت گذاشته است. تصمیمات شورای رقابت در این خصوص در زمره تصمیمات موردی شورای رقابت است.

۲-۶- قابلیت شکایت از تصمیمات موردی شورای رقابت

چنانکه گفته شد، شورای رقابت در کنار صدور رأی درخصوص رسیدگی به شکایات، در پاره‌ای موارد تصمیمات موردی اتخاذ می‌کند. با توجه به ترکیب اعضای شورای رقابت و اینکه قوه مجریه در انتصاب بیشتر اعضای آن نقش دارد و با عنایت به انجام خدمت عمومی از سوی این شورا و اینکه بودجه شورا به طور کامل از منابع دولتی تأمین می‌شود، مجموعاً به نظر می‌رسد تصمیمات موردی این شورا قابل شکایت در دیوان عدالت اداری باشند. برابر جزء الف بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مرجع رسیدگی به این تصمیمات شعب دیوان هستند.

گفتنی است با وجود پیش بینی قانونگذار در ماده (۷۱) ق.ا.س.ک.ا.ق.ا. ۱۴۴۱ در خصوص تصویب آیین نامه فصل نهم قانون یادشده، در عمل در مقررات تصویب شده در این خصوص به انواع تصمیماتی که این شورا برابر قانون می‌تواند اتخاذ کند توجه نشده است و تمرکز کار بر بیان فرایند مربوط به تصمیم‌گیری شورای یادشده در مقام رسیدگی به شکایات است. در حالی که فرآیند کار در اتخاذ سایر تصمیمات شورای رقابت، الزاماً همان فرایند رسیدگی به شکایات نیست. برای مثال برای وضع یک مقرر و تصویب یک دستورالعمل شورای رقابت باید فرآیند متفاوتی را طی کند.

۷- شکایت از تصمیمات عام الشمول شورای رقابت

۷-۱- معرفی تصمیمات عام الشمول شورا

تصمیمات عام الشمول یا نوعی ناظر به شخص معینی نیستند و دایره شمول آنها عام است و عموم افراد مربوط را در بر می‌گیرند. وضع قواعد و مقررات تعبیر دیگری از تصمیمات عام الشمول است. در حقوق رقابت تصمیمات عام الشمول موضوعیت دارند. در واقع مقررات گذاری یکی از وظایف نهادهای تنظیم گر است. (پورسید، صادقی،





محمدي، ۱۳۹۶: ۳۴۶) از این رو یکی از صلاحیتهایی که قانونگذار برای شورای رقابت پیش بینی کرده است، صلاحیت مقررات گذاری یا اتخاذ تصمیمات عام الشمول است. از جمله مصادیق این تصمیمات می توان به بندهای ۳ و ۵ ماده ۵۸ ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا اشاره کرد. به موجب ماده یادشده «علاوه بر موارد تصریح شده در سایر مواد، این شورا وظایف و اختیارات زیر را نیز دارد:

۱، ۲، ۳...-۳- تدوین و ابلاغ راهنماها و دستورالعملهای لازم به منظور اجراء این فصل و دستورالعملهای داخلی شورا، ۴-...-۵- تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط». چنانکه ملاحظه می شود بندهای (۳) و (۵) در زمره موارد بارز تصمیمات عام الشمول شورای رقابت هستند.

۲-۷- امکان شکایت از تصمیمات عام الشمول شورای رقابت در دیوان عدالت اداری

نظر به اینکه شورای رقابت صلاحیت وضع برخی مقررات را دارد و می تواند تصمیمات عام الشمول اتخاذ کند، به موجب بند (۱) ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، می توان از مقررات وضع شده از سوی شورای رقابت به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شکایت کرد. برابر ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، یکی از مواردی که در صلاحیت هیأت عمومی دیوان است، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می شود. با عنایت به ماده مزبور می توان از دستورالعمل ها و مقررات وضع شده از سوی شورای رقابت به دیوان عدالت اداری شکایت کرد.

در خصوص شکایت از تصمیمات عام المشول و مقررات دولتی، در کنار اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، اشخاص حقوقی عمومی هم می توانند





در دیوان در مقام شاکی اقدام به طرح شکایت کنند. ذی نفع بودن شاکی برای شکایت در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ضروری نیست.

تا کنون شکایات متعددی از تصمیمات عام الشمول شورای رقابت در دیوان عدالت اداری مطرح شده که تعدادی از آنها منجر به ابطال مصوبه مورد شکایت از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری گردیده است. برای مثال هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایتی که از مصوبه دویست و شصت و سومین جلسه مورخ ۲۹/۶/۱۳۹۵ شورای رقابت در خصوص تنظیم بازار محصولات پتروشیمی به عنوان کالای انحصاری (دستورالعمل تنظیم بازار محصولات پتروشیمی) در دیوان طرح گردیده بود، طی رأی شماره ۹۳۱ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۱، مصوبه یادشده را ابطال نمود.^۱

۸- عدم امکان شکایت از مشاوره ها و پیشنهادهای شورا در کنار تصمیمات الزام آوری که به آنها اشاره شد، شورای رقابت صلاحیت مشورتی هم دارد. برابر بند (۴) ماده (۵۸) ق.ا.س.ک.ا.ق.۴۴.۱ یکی از وظایف شورای رقابت « ارائه نظرات مشورتی به دولت برای تنظیم لوایح مورد نیاز» است.

۱- متن رأی شماره ۹۳۱ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: به موجب تبصره ۱ بند د ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۹ دولت مکلف شده است ضوابط تعیین کالاهای اساسی، انحصاری و خدمات عمومی و نیز فهرست و ضوابط تعیین قیمت این کالاها و خدمات را ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون با پیشنهاد کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت بازرگانی معاونت و وزارتخانه‌های ذی ربط به تصویب شورای اقتصاد برساند. شورای اقتصاد نیز در اجرای تکلیف قانونی مزبور دستورالعمل شماره ۱۶۹۶۵/۴۸۰۰ - ۱۳۹۱/۲/۳ را تهیه و در ماده ۶ آن کالاهای انحصاری مشمول قیمت‌گذاری را انواع خودرو سواری، دخانیات، انواع سوخت، آب، برق، گاز طبیعی، خدمات جمع‌آوری و دفع فاضلاب، خدمات پستی، خدمات تلفن تعیین کرده است. از طرفی مطابق تعریف انحصار موضوع بند ۱۲ ماده ۱ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، محصولات پتروشیمی واجد شرایط تعریف مذکور نمی‌باشد. نظر به مراتب مذکور و اینکه محصولات پتروشیمی دارای بازار انحصاری نیست، بنابراین مصوبه دویست و شصت و سومین جلسه مورخ ۲۹/۶/۱۳۹۵ شورای رقابت که در آن دستورالعمل تنظیم بازار محصولات پتروشیمی به عنوان کالای انحصاری تصویب شده، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مذکور در بندهای ۳ و ۵ ماده ۵۸ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، دستورالعمل یاد شده ابطال می‌شود. رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمد کاظم بهرامی





نظر به اینکه در ارائه مشاوره، شورای رقابت تصمیم الزام آوری اتخاذ نمی کند و حق و تکلیفی ایجاد نمی کند بلکه نظر مشورتی و پیشنهادهایی به مرجع تصمیم گیر ارائه می کند، بنابراین این امور یعنی ارائه مشورت و پیشنهاد قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیست.

۹- شکایت از تصمیمات و اقدامات مرکز ملی رقابت

برابر ماده (۵۴) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.۱. به منظور انجام امور کارشناسی و اجرائی و فعالیتهای دبیرخانه‌ای شورای رقابت، مرکز ملی رقابت در قالب مؤسسه‌ای دولتی مستقل زیر نظر رئیس جمهور تشکیل می شود که تشکیلات آن به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیأت وزیران تعیین می شود. تغییرات بعدی تشکیلات مرکز ملی رقابت با پیشنهاد شورای رقابت و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیأت وزیران خواهد بود. با عنایت به ماده یادشده مرکز ملی رقابت بازوی اجرائی و پشتیبانی شورای رقابت است. نکته مهم اینکه بر خلاف شورای رقابت که قانونگذار ماهیت آن را معرفی نکرده است، در خصوص مرکز ملی رقابت قانونگذار به صراحت آن را مؤسسه دولتی معرفی کرده است. اقدام قانونگذار در خصوص معرفی صریح نوع شخصیت حقوقی مرکز ملی رقابت، اظهار نظر در خصوص امکان شکایت از تصمیمات آن را آسان کرده است. نظر به اینکه برابر بندهای الف و ب ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات مؤسسات دولتی و تصمیمات و اقدامات مأموران مؤسسات دولتی در امور راجع به وظایف آنها را برعهده دارد و با توجه به اینکه برابر ماده (۵۴) ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.۱. مرکز ملی رقابت مؤسسه دولتی است، بنابراین تصمیمات و اقدامات مرکز ملی رقابت و کارکنان آن مشمول نظارت قضایی دیوان عدالت اداری هستند و می توان از آنها به دیوان عدالت اداری شکایت کرد.





نتیجه گیری

شورای رقابت از تأسیسات و نهادهای مهمی است که در جهت تضمین رعایت رقابت در بازار و برای مقابله با رویه های ضد رقابتی تشکیل شده است و در صورت موفقیت تأثیر تعیین کننده ای بر بهبود فضای کسب و کار خواهد داشت. از آنجا که شورای یادشده برابر ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.۱ صلاحیت اتخاذ تصمیمات مختلفی اعم از موردی و عام شمول دارد و تصمیمات این نهاد می تواند حقوق بنگاههای اقتصادی و سایر ذی نفعان را به طور جدی تحت تأثیر قرار دهد، نظارت بر آن امری اجتناب ناپذیر است. در میان انواع نظارتها، نظارت قضایی از اهمیت ویژه ای برخوردار است. اگر چه در ق.ا.س.ک.ا.۴۴.ق.۱ در خصوص مرجع نظارت و چگونگی نظارت به صراحت حکمی نیامده است، اما با توجه به ساختار، ماهیت و وظایف و اختیارات شورای رقابت و توجه به ساختار و صلاحیت دادگاهها و مراجع قضایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و با توجه خاص به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می توان مرجع نظارت قضایی بر شورای رقابت را شناسایی کرد. با توجه به اینکه اکثریت اعضای شورای رقابت از سوی قوه مجریه تعیین می شوند، بودجه آن از منابع دولتی تأمین می شود و در مجموع هم زیر مجموعه قوه مجریه محسوب می شود، شورای یادشده یک مرجع اختصاصی اداری یا شبه قضایی است و در جایگاه نهاد تنظیم گر ملی صلاحیتهای چندگانه ای دارد و تصمیمات آن قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است. شکایت از تصمیمات موردی و تصمیمات شورای رقابت در مقام رسیدگی به شکایت از رویه های ضد رقابتی در شعب دیوان عدالت اداری رسیدگی می شود و به شکایت از تصمیمات عام الشمول آن در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری رسیدگی می شود. در مواردی که ارائه نظر مشورتی از سوی شورای رقابت پیش بینی شده است، نظر به اینکه این اظهار نظرهای مشورتی مستقیماً حق و تکلیفی ایجاد نمی کنند و لازم الاجرا نیستند، قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیستند. مرکز ملی رقابت که زیر مجموعه شورای رقابت است، مؤسسه دولتی است و تصمیمات و اقدامات آن و مأمورانش قابل شکایت در دیوان عدالت اداری هستند. با وجود نتیجه گیری فوق، تصریح قانونگذار به صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از تصمیمات شورای رقابت در





اصلاحات آتی قانون اجرای سیاستهای اصل (۴۴) قانون اساسی، از اختلاف دیدگاه در این خصوص جلوگیری خواهد کرد.

منابع

۱. اصغرینیا، مرتضی؛ ۱۳۹۶ش، «بررسی ماهیت تصمیمات شورای رقابت و قابلیت رسیدگی به آن از سوی دیوان عدالت اداری»، دوفصلنامه رویه قضایی حقوق خصوصی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، دوره دوم، ش ۳.
۲. پورسید، سیدبهزاد، صادقی، محمد، محمدی، شهرام، ۱۳۹۶ش، «شورای رقابت از جایگاه حقوقی تا صلاحیت قیمت گذاری خودرو»، مجلس و راهبرد، سال ۲۴، ش ۹۰.
۳. حاجی مینه، رحمت، حیدرزاده، طاهر، ۱۳۹۸ش، «تبیین وضعیت ایران و ترکیه در حقوق رقابت بین الملل»، فصلنامه علمی سیاست جهانی، دوره هشتم، ش ۱.
۴. حسینی، مینا، ۱۳۹۶ش، حقوق رقابت در آیین ساختار و تصمیمات شورای رقابت، تهران، مجلد.
۵. رهبری، ابراهیم، ۱۳۹۶ش، «نقدی بر نحوه مداخله دیوان عدالت اداری در تصمیمات قطعی شورای رقابت»، فصلنامه مطالعات رأی: مطالعه آرای قضایی، ش ۱۹.
۶. شیروی، عبدالحسین، ۱۳۹۹ش، حقوق اقتصادی، تهران، سمت.
۷. صادقی مقدم، محمد حسن، صادقی، محمد، ۱۳۹۳ش، «مطالعه نهادهای حقوقی نظارت بر بازار رقابتی (در ایران، اتحادیه اروپا و آمریکا)»، فصلنامه پژوهشنامه اندیشه های حقوقی، سال دوم، دوره جدید، ش ۱.
۸. صدرالحفاظی، سید نصرالله، ۱۳۷۰ش، «دیوان عدالت اداری و فلسفه تاسیس آن»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۱۴۲.
۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، ۱۳۹۵ش، حقوق اداری، تهران، سمت، چ ۲۰.





۱۰. محمودی، جواد، ۱۳۸۵ش، «فضازدایی و جرم زدایی از منظر قانون اساسی و حقوق اداری»، مجله تخصصی هیات و حقوق، ش ۱۹.
۱۱. مولاییگی، غلامرضا، ۱۳۹۳ش، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران، جنگل، جاودانه.
۱۲. مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۶ش، به آدرس :
https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/1050049?fk_legal_draft_oid=1038651&a=download&sub=p
۱۳. میرزاده کوهشاهی، نادر، ۱۳۹۹ش، نظام نظارت و رسیدگی به شکایات مناقصات، تهران، میزان.
۱۴. موسوی، سید فضل الله، جدیدی، انسیه، ۱۴۰۰ش، مطالعه تطبیقی قواعد رقابت در قوانین رقابتی ایران و اتحادیه اروپا. پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، سال هشتم، ش ۲.

15. Bradford, A.; Chilton, A. S; Megaw, C., & Sokol, N. (2019). Competition law gone global: Introducing the comparative competition law and enforcement datasets. *Journal of Empirical Legal Studies*, 16(2), 411-443.
16. Broder, D. (2011). *US Antitrust Law and Enforcement: A Practice Introduction*. Oxford University Press.
17. Dabbah, M. M. (2007). *Competition law and policy in the Middle East*. Tang Kinh Cac.
18. Dabbah, M. M., & QC, P. L. (Eds.). (2012). *Merger control worldwide*. Cambridge University Press.
19. Sousa Ferro, M. (2015). Judicial Review: Do European Courts Care about Market Definition?. *Journal of European Competition Law & Practice*, (6), 6.
20. Hoekman, B. M., & Holmes, P. (1999). *Competition policy, developing countries and the WTO (Vol. 66)*. World Bank Publications.
21. Laguna de Paz, J. C. (2014). Understanding the limits of judicial review in European competition law. *Journal of Antitrust Enforcement*, 2(1), 203-224.
22. Mafféi, P. (1996). *Judicial Review of Competition Cases*, in OECD, *Judicial Enforcement of Competition Law*.
23. OECD. (2016). *The resolution of competition cases by Specialized and Generalist Courts: Stocktaking of International Experiences*.

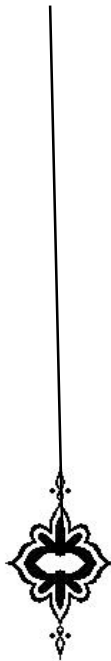




24. Teleki, C. (2021). Due Process and Fair Trial in EU Competition Law: The Impact of Article 6 of the European Convention on Human Rights (p. 392). Brill.
25. Vance S. Sarah. (1996), Judicial Review of Competition Cases, in OECD, Judicial Enforcement of Competition Law.

Persian Resources

- 1) Asgharnia, Morteza. 2016. "Investigation of the nature of the decisions of the competition council and the ability to review them by the Administrative Court of Justice", Review of Jurisprudenc (Civil Law), University of Judicial Sciences and Administrative Services, second term, third issue.
- 2) Pourseyed, S. B.; Sadeghi, M. & Mohammadi, Sh., (2017). Iran's Competition Council: from the Legal Status to Car Pricing Authority, Majlis & Rahbord Quarterly, Vol. 24, No. 91.
- 3) Hajimineh, R. & Haidar Zadeh, T. (2019). Explaining the Situation of Iran and Turkey in International Competition Law. World Politics, 8(1), 129-160.
- 4) Hosseini, M. (2016). Competition law in the mirror of Competition Council's Structure and Decisions; Tehran: Majd Publication.
- 5) Rahbari, E. (2016). "A critical review of the intervention of the Administrative Court of Justice in the final decisions of the Competition Council" (2019). Ray (Judicial Case Review), 6(19), pp. 45-58.
- 6) Shiravi, A. (2019). Economic Law; Tehran: SAMT.
- 7) Sadeghi Moqadam, M. & Sadeghy, M. (?). The study of legal institutions for review the competitive market (in Iran, the European Union and the United States), Quarterly Research Journal of Legal Thoughts, 2(1).
- 8) Sadr al-Hafazi, S. N. (1991). "Court of Administrative Justice and its Establishment Philosophy", The Judiciary Law Journal, No. 2
- 9) Tabatabaei Mutamani. (2015). Administrative Law; 20th edition, Tehran: SAMT.
- 10) Mahmoodi, Javad. 2006. Judgement Removing and Decriminalization from the Point of View of the Constitution and Administrative Law. Criminal Law Doctrines, 2(19), 105-122.
- 11) Molabighi Gholamreza; 2013, Jurisdiction and procedure of the of the Administrative Court of Justice; Tehran: Jungle.
- 12) Islamic Parliament Research Center (IPRC); 2017, available at:



https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/1050049?fk_legal_draft_oid=1038651&a=download&sub=p

- 13) Mirzadeh Kohshahi, Nader; 2019, The system of supervision and challenging procedures of tendering; Tehran: Mizan.
- 14) Mousavi, F. (2021). A Comparative Study of Competitive Rules in Competition Laws of Iran and the European Union. Comparative Study on Islamic & Western Law, 8(2), 279-312.

