Effects of administrative act in Iran and Germany

Seyed Mojib Dyanat[1], Koroush Ostovar Sangari[2], Hamid Zarabi[3]

1. PhD student, Department of Public Law, Faculty of Law and Humanities, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran. seyedmojibdianat@yahoo.com
2. Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Humanities, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran (Corresponding author) kourosh_ostovar_s@yahoo.com
3. Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Human Sciences, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran, zarrabihamid35@yahoo.com

Date Received : 2022/07/25
Date of correction 2022/10/19
Date of Release: 2022/11/08

Abstract

Administrative act is the primary core of administrative law. In this article, this concept is examined in German administrative law, which has one of the most complete and transparent laws in this field, and in Iranian administrative law, which does not have any laws in this regard. Here, the German Administrative Procedure Law is discussed as a general administrative law that includes the details and effects of administrative act, along with the state of Iranian administrative law, which is at the beginning of the codification process, in order to compare the two in order to explain the administrative act. to be used in Iran. According to the authors' analysis, the main difference between Iran and Germany's administrative law is in the basic definition of administrative act, which in German administrative law, administrative act include general order and arbitration acts. From the view of executive effects, these acts should be considered according to the state of the act, whether it is correct, defective or invalid. In German administrative law, the effects of administrative act are valid or objectionable according to the correctness or degree of defects. to be or it will be invalid, but in Iranian law, these acts are not clearly specified in the laws, and a theoretical discussion should be raised about it.

Keywords: Germany, effects of administrative act, Iran, administrative act, unilateral act

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

فصلنامه حقوق اداری
سال دهم، زمستان ۱۴۰۱، شماره ۳۳
مقاله علمی پژوهشی

آثار عمل اداری در ایران و آلمان

سیدمجیب دیانت[۱]؛ کورش استوار سنگری[۲]؛ حمید ضرابی[۳]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۵/۰۳
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۸/۱۷

چکیده

عمل اداری، هسته اولیه حقوق اداری است. در مقاله حاضر، این مفهوم در حقوق اداری آلمان که دارای یکی از کامل‌ترین و شفاف‌ترین قوانین در این حوزه است و در حقوق اداری ایران که فاقد هر گونه قانون در این خصوص است، مورد بررسی قرار می‌گیرد. در اینجا قانون آیین اداری آلمان به‌عنوان یک قانون عام اداری که جزئیات و آثار عمل اداری را شامل می‌شود، در کنار وضعیت حقوق اداری ایران که در ابتدای راه مدون‌سازی است مورد بحث قرار می‌گیرد تا با مقایسه آن دو، در جهت تبیین عمل اداری در ایران استفاده شود. طبق بررسی نویسندگان، وجه افتراق اصلی حقوق اداری ایران و آلمان، در تعریف اولیه از عمل اداری است که در حقوق اداری آلمان، اعمال اداری شامل اعمال عام‌الشمول و عمل ترافعی نیز می‌شود. از نقطه نظر آثار عمل اداری باید این آثار را با توجه به وضعیت عمل، اعم از اینکه صحیح، معیوب یا باطل باشد، در نظر گرفت. در حقوق اداری آلمان، آثار عمل اداری بستگی به صحت یا میزان عیب و نقص، صحیح، قابل اعتراض یا باطل خواهد بود، ولی در حقوق ایران، این آثار در قوانین به صراحت مشخص نشده است و باید یک بحث نظری در خصوص آن مطرح کرد.

واژگان کلیدی: آلمان، آثار عمل اداری، ایران، عمل اداری، عمل یکجانبه

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران
seyedmojibdianat@yahoo.com
۲. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران (نویسنده مسئول)
kourosh_ostovar_s@yahoo.com
۳. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران
zarrabihamid35@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

مقدمه

بررسی تطبیقی در حقوق، باعث ارتقای اطلاعات و آگاهی و پیدا کردن راه حل در یک مورد به‌خصوص و به منظور وضع، اصلاح یا تعدیل قوانین یک کشور برای سیر تحول آن می‌گردد. لذا می‌توان به تجربیات حقوقی کشورها که به قیمت گزاف و شاید آزمون و خطا حاصل شده است در مدت زمان کوتاهی دسترسی پیدا کرد و سپس تجربیات مزبور را با توجه به شرایط لازم در کشور مورد استفاده قرار داد، بدون اینکه نیاز به آزمون و خطایی اساسی و پرداخت هزینه‌هایی گران باشد. در حوزه حقوق اداری تطبیقی، کتب و مقالاتی منتشر شده است ولی معمولاً نهادها و ساختار کلی حقوق اداری دو یا چند کشور مورد بحث قرار گرفته است و مسائل ریز و فنی کمتر مورد توجه قرار گرفته است. عمل اداری از مفاهیم و مقوله‌های است که به صورت تطبیقی مورد بررسی قرار نگرفته است. در این مقاله مفهوم عمل اداری و آثار آن در حقوق آلمان به‌عنوان نمونه بارز حقوق مبتنی بر دقت و شفافیت در تدوین قوانین در حوزه حقوق اداری و وضعیت این مفهوم در حقوق ایران که گامی در حوزه تقنین در این خصوص برنداشته است و در حوزه نظریه‌پردازی نیز در گام‌های اولیه است، مورد بررسی قرار گرفته است. اهمیت پرداختن به ابعاد مختلف عمل اداری از جمله تعریف و تبیین و آثار آن شاید به اهمیت خود حقوق اداری باشد، چرا که عموماً حقوق اداری از عمل اداری نشات می‌گیرد؛ همانگونه که عمل اداری در آلمان به‌عنوان هسته اولیه حقوق اداری بوده و حقوق اداری از آن آغاز می‌گردد. مفهوم آلمانی عمل اداری در این نظام شناخته شده است و در قوانین ذیربط تعریف شده است. از طرفی قانون عام اداری در حقوق ایران وجود ندارد و در قوانین دیگر نیز عمل اداری تبیین نگردیده است؛ لذا آنچه از مفهوم عمل اداری می‌توان یافت در تالیفات برخی از قلیل حقوقدانان اداری است که بعضاً به آن پرداخته‌اند، هرچند آن‌ها نیز عموماً به آثار عمل اداری عنایت چندانی نداشته‌اند. برای تبیین حقوقی این مفهوم باید پژوهش در این حوزه را توسعه داد و عمق بخشید که با توجه به فقدان قانون اداری در ایران، بتواند راهگشای اصول و قواعد عام حاکم بر عمل اداری باشد (هداوند، ۱۳۸۹: ۷)، این مقاله جزء اولین گام‌های است که براساس تحلیل حقوقی و استفاده از مطالعات تطبیقی، مفهوم عمل اداری و سپس آثار آن را در آلمان و ایران بررسی کرده است تا شاید بتواند پیش‌زمینه و راهگشای نهادهای قضایی و تقنینی باشد و جمع این‌گونه تحقیقات در تهیه لوایح و طرح‌های قانونی زمینه تدوین و تصویب قانون عام اداری مورد استفاده قرار گیرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

۱. مفهوم عمل اداری

۱-۱. مفهوم عمل اداری در آلمان

از میان اعمال اداره، تصمیمات اداری یکجانبه، مهم‌ترین و رایج‌ترین شکل انجام عمل اداری است، به‌نحوی که در این خصوص گفته‌اند عمل اداری بارزترین مظهر فعالیت دولت است. (محمودی،۱۳۹۰: ۷۶) اما برای درک اهمیت آن باید نخست عمل اداری تعریف و تبیین شود. در حقوق اداری آلمان، عمل اداری یکی از مفاهیم اصلی حقوق اداری به شمار می‌رود، چون این مفهوم غالب اقدامات دولت را که طی آن منافع قانونی یک شخص را متأثر می‌سازد، تحت پوشش قرار می‌دهد. عمل اداری در آلمان ریشه در مفهوم فرانسوی آن دارد، حقوقدانان آلمانی مفهوم را از فرانسه گرفتند و از سال ۱۸۲۶ به بعد به عنوان یک مفهوم آلمانی توسعه دادند. ابتدا این مفهوم شامل کلیه اقدامات اداری انجام شده در حوزه حقوق خصوصی و حقوق عمومی بود که به‌تدریج به اقدامات اداری در سپهر حقوق عمومی محدود شد. (Mahendra,2001:63) این مفهوم در ابتدای سال‌های ۱۹۶۰ برای آگاهی از اینکه آیا اعمال اداری یک‌جانبه در ارتباط با دیپلماسی، حقوق خارجیان و سایر مواردی که متضمن یک عنصر سیاسی مهم هستند، از کنترل قضایی مصون هستند یا خیر، محل بحث بوده است. (Arnold, 2001:658) اما امروزه براساس اندیشه حکومت قانون و رعایت عام و مؤثر آن که مستلزم یک حمایت قضایی کامل به‌وسیله محاکم است، هیچ قدرتی خارج از نظارت قضایی وجود ندارد. در هر حال قابلیت کنترل قضایی این اعمال منوط به آن است که این اعمال دارای ماهیت ناقض حقوق بنیادین یا حقوق شخصی باشند.

مفهوم عمل اداری به‌عنوان یک مفهوم اصلی مستقل از حقوق اداری آلمان توسعه یافته است و بر مبنای آن تمامی اعمال اجرایی بدون توجه به طبقه‌بندی در حوزه‌های اجرایی، قانونگذاری و قضایی و شبه‌قضایی انجام می‌شود و آن‌گونه که معمولاً در مفهوم حقوق اداری در آلمان مطرح می‌شود؛ این مفهوم نه تنها کنترل قضایی اجرایی را شامل می‌گردد بلکه کارایی آن را نیز نشان می‌دهد و به نظر می‌رسد مفهوم آلمانی عمل اداری انعطاف‌پذیرتر از همتایان در کامن‌لا بوده و قادر به توسعه در مسیر پیشرفت مشخص از یک مدیریت ناعادلانه است؛ همچنین تضمین کارایی اداری و کارایی شرایطی را در بر دارد که این مفهوم از نظر تأثیر بر یک شخص تعریف نشده بلکه به صورت آثار خارجی تعریف گردیده است. (Mahendra,2001:92)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

در آلمان مفهوم عمل اداری محصول دادگاه‌ها نیست به عبارتی در حقوق آلمان حقوق غیرمدون نقش کمی در بیان اصول دارند. (هداوند، مشهدی،۱۳۹۱: ۳۰۵) و تفکیک روشنی میان حقوق اداری رویه‌ای (آیینی و شکلی) و ماهوی وجود دارد. (شجاعیان، شفیعی بافقی،۱۳۹۶: ۵۹) قانونگذار آلمانی به خوبی اهمیت موضوع را درک نموده و اجازه ایجاد خلأ قانونی را نداده است. قانون آیین اداری مصوب ۱۹۷۶ و قانون آیین دادرسی اداری دو قانون اصلی در حوزه حقوق اداری آلمان هستند. قانون آیین اداری سال ۱۹۷۶ که آخرین اصلاح آن در سال ۲۰۰۸ بوده است به تفصیل به عمل اداری و آثار آن می‌پردازد. باید این نکته را نیز مدنظر داشت که گرچه آلمان دارای نظام حقوق نوشته است ولی امور اداری تنها به وسیله قوانین تنظیم نمی‌شود. (هداوند، ۱۳۸۹: ۲۱۶)

قانون آیین اداری آلمان مصوب ۱۹۷۶ در ماده ۳۵ عمل اداری را تعریف کرده است، طبق این ماده «عمل اداری هر گونه دستور، تصمیم یا اقدام دیگری است که از سوی دستگاه اداری در جهت تنظیم و تمشیت یک مورد خاص در حوزه حقوق عمومی اتخاذ می‌شود و هدف از آن، یک نتیجه حقوقی خارجی مستقیم می‌باشد. همچنین یک دستور کلی که مورد خطاب آن گروهی از اشخاص معین یا قابل تعیین بر مبنای یک ویژگی کلی یا در ارتباط با جنبه‌ی حقوق عمومی یک موضوع یا کاربرد آن از سوی عموم به طور کلی می‌باشد، عمل اداری محسوب می‌گردد».

همانگونه که از تعریف قانونی عمل اداری در آلمان بر می‌آید، قانونگذار آلمانی میان دستور، تصمیم و اقدام تفاوتی قائل نشده ولی شرط نخست آن است که عمل در حوزه حقوق عمومی قرار داشته باشد، دوم توسط مقام اداری و در جهت تنظیم یک مورد خاص، سوم در حوزه حقوق عمومی صورت گرفته باشد و چهارم آثار مستقیم خارجی داشته باشد؛ لذا مواردی که در حوزه حقوق خصوصی واقع می‌گردند یا توسط غیر از مقامات ذیصلاح اداری صورت گرفته باشند یا دارای آثار غیر مستقیم بوده و درون سازمانی محسوب می‌گردند در حیطه عمل اداری نمی‌گنجند. نکته قابل توجه اینکه حقوق اداری آلمان، عمل اداری شامل اعمال موردی و نیز اعمال عام‌الشمول می‌گردد چون در جمله پایانی ماده، این مفهوم را می‌رساند که عمل اداری می‌تواند به‌طور کلی بر عموم اعمال شود لذا طبق این قانون عمل اداری می‌تواند کلی یا به بیان دیگر عام الشمول هم باشد.

۲-۱. مفهوم عمل اداری در ایران

در بحث بررسی آثار عمل اداری باید ابتدا مفهوم را مورد مداقه قرار داد، لیکن در حقوق اداری ایران این نقصان وجود دارد که هیچ تعریفی در قوانین و مقررات در خصوص عمل اداری وجود ندارد. به

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

همین لحاظ تعریف عمل اداری را باید در کتب و مقالات نویسندگان حوزه حقوق اداری ایران جستجو نمود.

یکی از نویسندگان متقدم کتب حقوق اداری، عمل اداری را معادل عمل اجرایی دانسته و آن را به وضع احکام، قواعد کلی، قضاوت و عمل اداری و اجرایی محض تقسیم نموده‌اند و ایقاعات اداری را نیز مستقل از آن مشتمل بر مقررات صدور پروانه و گواهینامه، ایقاعات قضایی و شبه قضایی، امریه اداری، نصب و عزل مأمورین و عطایا و جوایز دانسته است. (سنجابی، تصحیح گرجی ازندریانی، ۱۳۹۶: ۲۴۸-۲۲۹)؛ لذا از دید این نویسنده عمل اداری از طرفی بسیار وسیع فرض شده که قضاوت را نیز در درون خود جای داده و از طرفی به‌گونه‌ای تبیین شده که صدور پروانه و انتصاب مأمورین اداری از حیطه آن خارج شده است. برخی دیگر از نویسندگان بدون تبیین مفهوم، اعمال اداری را به دو بخش اعمال اداری یکجانبه (تصمیمات اداری عام و خاص) و اعمال اداری دو جانبه یا قراردادهای اداری تقسیم نموده‌اند (موتمنی طباطبایی،۱۳۸۷: ۴۲۱)؛ بدین لحاظ به‌طور تلویحی مرزهای عمل اداری را تا قراردادهای اداری توسعه داده‌اند و بعضی عمل اداری را متمایز از امور خصوصی، اعمال سیاسی و اعمال قضایی ذکر کرده‌اند. (انصاری، ۱۳۸۴: ۵۴) که می‌توان چنین برداشت کرد که در این نگاه منظور از عمل اداری، عمل اداره عمومی در جهت تمشیت امر اجرایی بوده است.

در موسع‌ترین تعریف، عمل اداری، عمل اداره عمومی برای ایجاد آثار حقوقی است؛ براساس این تعریف، عمل اداری دارای این ویژگی‌ها و اوصاف حقوقی است: ۱- عمل حقوقی است، یعنی عمل مادی و واقعه حقوقی نیست ۲- عمل اداری است؛ بنابراین عمل تقنینی و عمل قضایی نیست، ولی ممکن است عمل سیاسی یا غیر سیاسی باشد ۳- توسط اداره عمومی، یعنی واحدها و مأمورینی که تصدی اداره کردن امور عمومی را بر عهده دارند، انجام می‌شود و ۴- قصد اداره عمومی از انجام آن ایجاد آثار حقوقی است. (هداوند،۱۳۹۶: ۲۰۵)؛ البته برخی از این موارد تشریحی از جمله تقنینی و شبه تقنینی نبودن عمل اداری را نمی‌توان از این تعریف موسع و کلی برداشت نمود. در تعریف دیگری چنین گفته شده که همه اعمالی که از سوی اداره صورت می‌گیرد و گستره وسیعی را از تصمیم‌های مربوط به افزایش کارآمدی اداره و اجرایی (اعمال مادی) تا اعمالی که واجد آثار حقوقی (اعمال حقوقی) هستند، اعمال اداری محسوب شده است. (ویژه، ۱۳۸۸: ۱۱۳-۸۵) در نتیجه از نظر این نویسنده صرف انجام عمل توسط اداره برای شناسایی عمل به عنوان عمل اداری کافی دانسته شده است به عبارتی عمل اداری و عمل اداره مترادف تلقی شده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

گرچه همانگونه که ذکر آن رفت اکثر حقوقدانان اداری به تلویح اشاراتی به این مفهوم داشته‌اند، لیکن از جمله منابع حقوق اداری که دغدغه تبیین این مفهوم را داشته است، آن را به صراحت چنین تعریف کرده است: «عمل اداری هر تصمیم یا اقدام و یا فعل و ترک فعل است که مقامات و مأمورین اداری دولتی و عمومی در مقام انجام وظیفه و برطبق قانون انجام می‌دهند و ناظر بر اشخاص و موارد معین است و آثار حقوقی دارد». (امامی، استوار سنگری،۱۳۹۳: ۲۷) نویسندگان مقاله حاضر تعریف اخیر را برای بررسی خود مناسب می‌دانند؛ لذا منظور از عمل اداری به مفهوم ایرانی آن در این مقاله؛ یک تصمیم یا اقدام اعم از فعل یا ترک فعل است که مقامات و مأمورین اداری دولتی و عمومی با قصد ایجاد آثار حقوقی بر اشخاص و موارد معین و به‌صورت غیر ترافعی انجام می‌دهند. این تعریف از آنجا انتخاب شد تا جزئیات بیشتر و دقیق‌تری را در بر داشته باشد و ابعاد موضوع را بهتر تبیین نماید؛ از طرفی نیز بند یک ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری[1] یکی از صلاحیت‌ها و حدود اختیارات دیوان را در رسیدگی به شکایات و تظلّمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از 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 همچنین تصمیمات و اقدامات ماموران واحدهای مذکور در امور راجع به وظایف آنها دانسته است و به لحاظ اینکه اصولاً این اعمال اداری هستند که قابل رسیدگی در دیوان می‌باشند را می‌توان قرینه قانونی بر صحت تعریف فوق دانست. لذا این تعریف در مقاله جاری مبنای عمل قرار گرفته است.

در مقام مقایسه، تعریف قانونی عمل اداری در حقوق آلمان، هر گونه دستور، تصمیم یا اتخاذ هر گونه اقدام از سوی مقامات اداری در جهت تنظیم یک مورد خاص در حوزه حقوق عمومی و موجد آثار مستقیم حقوقی در خارج از اداره به‌عنوان عمل اداری محسوب می‌گردد در حالی که با عنایت به تعریف ارائه شده در حقوق ایران، عمل اداری یک تصمیم یا اقدام اعم از فعل یا ترک فعل است که مقامات و مأمورین اداری دولتی و عمومی با قصد ایجاد آثار حقوقی بر اشخاص و موارد معین و

---

۱. بند یک قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلّمات 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؛

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

بصورت غیر ترافعی انجام می‌دهند. عمده تفاوت تعاریف این است که «اعمال عام‌الشمول» در آلمان عمل اداری محسوب می‌شود، ولی در ایران این‌گونه نیست و عمل اداری صرفاً اعمال موردی شخصی است؛ یعنی اعمال و تصمیماتی که ناظر بر موارد و اشخاص معین است و لذا شامل اعمال عام‌الشمول نمی‌شود. همچنین عمل اداری در ایران «غیر ترافعی» است. بر همین اساس، می‌توان نقاط مشترک چندی نیز در این دو تعریف مشاهده کرد؛ از جمله اینکه تصمیم و اقدام از سوی مقامات اداری و در حوزه حقوق عمومی و موجد آثار مستقیم اداری، عمل اداری محسوب می‌گردد.

۲. آثار عمل اداری

۱-۲. آثار عمل اداری در حقوق آلمان

آثار عمل اداری با توجه به وضعیتی که هر عمل اداری به لحاظ وضعیت تشکیل و صحت دارند متفاوت می‌باشد؛ لذا با این ملاحظه آن را تقسیم و مورد بحث قرار می‌دهیم.

۱-۱-۲. آثار عمل اداری صحیح

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. (هداوند، ۱۳۹۶: ۲۰۳)؛ بر طبق بند یک ماده ۴۳ قانون آیین اداری، عمل اداری صحیح به محض اینکه به اطلاع شخص ذیربط رسید، لازم‌الاجرا می‌باشد. همچنین اصل بر صحت عمل اداری دانسته شده است؛ چرا که بر اساس بند دو همان ماده، یک عمل اداری تا زمانی که مسترد، لغو، منقضی یا ابطال نشده معتبر و مجری خواهد بود.

یک عمل اداری، بعد از صدور، نه تنها برای طرفین بلکه برای مقامات اداری نیز لازم‌الاجرا می‌شود. از این نظر به همان کیفیت تصمیم قضایی است. این امر در رأی قضایی زمانی اتفاق می‌افتد که مهلت قانونی اعتراض منقضی شده باشد یا فرد مربوطه حق خود را برای اعتراض ساقط کند یا امکان اعتراض وجود نداشته باشد. نهایی بودن عمل[1] یعنی عمل اداری برای فرد مربوطه و همچنین مقام اداری که آن را صادر یا تصویب کرده است، الزام آور است.

1. Res judicata

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

۲-۱-۲. آثارعمل اداری معیوب

اگر یک عمل اداری تشکیل شده باشد، ولی همه شرایط صحت را نداشته باشد، عمل اداری معیوب محسوب می‌شود. (هداوند، ۱۳۹۶: ۲۰۳)؛ بسته به میزان جدی بودن عیوب، اعمال اداری باطل یا قابل اعتراض هستند.

۲-۱-۲-۱. اعمال نادرست و نامناسب

اگر بین آنچه مقام صادر کننده در نظر داشته با آنچه در عمل ظاهر شده است ناسازگاری وجود داشته باشد، عمل اداری نادرست است. به عبارت دیگر، عمل اداری نامناسب عملی است که هدف قانون را به‌طور کامل بر آورده نمی‌سازد. اگرچه ممکن است از نظر قانونی مجاز بوده و همچنین ممکن است غیر منطقی نباشد؛ از جمله این موارد، مصادیقی هستند که نیاز به استفاده از تمهیدات مناسب‌تری دارند یا با مقررات وزارتخانه مطابقت ندارند یا امکان استفاده بهتر از صلاحیت اختیاری امکان‌پذیر بوده است؛ شخص متأثر از چنین عملی می‌تواند با اعتراض به مرجع اداری یا با شکایت در مراجع ذیربط یا از مقام ناظر خواستار ابطال یا اصلاح آن به طور رسمی شود (Mahendra,2001:85).

۲-۲-۱-۲. آثار اعمال اداری غیر قانونی

غیر قانونی بودن می‌تواند ناشی از رعایت نکردن شکل اعمال اداری یا رویه‌ها بوجود آمده باشد یا اعمال اداری در ماهیت غیر قانونی تلقی گردند.

۱-۲-۲-۱-۲. آثار عدم رعایت قانون در شکل و رویه

به‌عنوان یک قاعده کلی؛ یک عمل اداری به دلیل عدم رعایت مقررات رویه‌ای شکل یا صلاحیت محلی در صورتی که در تصمیم گیری در موضوع تأثیر نداشته است در معرض زوال نیست. (Wade & Forsyth,2014:34)

عدم رعایت مقررات مربوط به رویه یا شکل، یک عمل اداری را باطل نمی‌کند. در صورتی که یک امر لازم قبل از انجام عمل اداری، بعداً صورت گرفته است یا اظهارات لازم متعاقب آن ابراز شده باشد یا تصمیم کمیته‌ای که همکاری آن برای انجام این عمل لازم بوده است متعاقباً وصول گردد، ممکن است نادیده انگاشته شود. (ماده ۴۵ قانون آیین اداری)

مرجع مربوطه می‌تواند در هر زمانی اشتباهات چاپی، اشتباهات در محاسبه و موارد مشابه را در یک عمل اداری تصحیح کند. هنگامی که ذینفع دارای منافع قابل توجیه است، حتماً باید عمل اداری اصلاح شود. (ماده ۴۲ قانون آیین اداری) لذا آثار عمل اداری صحیح بر اینگونه اعمال بار می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

۲-۲-۲-۱-۲.. آثار عدم رعایت قانون در ماهیت

الف. بطلان

یک عمل اداری در صورتی «نامعتبر»[1] و باطل است که به‌طور فاحشی اشتباه باشد و اگر این امر با لحاظ همه شرایط مربوطه آشکار باشد، باطل است. (بند یک ماده ۴۴ قانون آیین اداری) در قاعده کلی که در بند ۱ ماده ۴۴ قانون آیین اداری تبیین شده است بر فاحش و آشکار بودن اشتباه تاکید دارد.

شرایط دیگری که یک عمل اداری را نامعتبر می‌کند به شرح زیر است:

۱. مرجع صدور عمل اداری که به صورت کتبی یا الکترونیکی صادر شده، مشخص نشده باشد.

۲. اگر قانون لازم دیده باشد که عمل اداری فقط با ارائه یک سند صادر شود، اما این شرایط رعایت نشده باشد.

۳. اگر یک عمل اداری مربوط به یک مال غیر منقول یا حق یا رابطه قانونی مربوط به مکان مشخص باشد و توسط یک مقام فاقد صلاحیت محلی صادر شده باشد و اجازه بعدی نیز صادر نشده باشد. (شماره ۱ بند ۳ ماده ۴۴ و شماره ۳ بند ۲ ماده ۴۴ و شماره ۱ بند ۱ ماده ۳ قانون آیین اداری).

۴. در صورتی که اجرای عمل اداری به دلایل مادی، غیر ممکن باشد.

۵. اگر عمل اداری مستلزم اقدامی خلاف قانون است که موجب مجازات به صورت جزای نقدی یا حبس می‌شود.

۶. اگر عمل اداری خلاف اخلاق باشد. (ماده ۴۴ قانون آیین اداری).

۷. در صورتی که عدم اعتبار فقط در مورد قسمتی از عمل اداری باشد، در صورتی که قسمت نامعتبر به حدی اساسی باشد که مقام اداری بدون آن قسمت عمل اداری را صادر نمی‌کرد، کل آن عمل اداری نامعتبر است.

۸. هر زمانی که مقام اداری به صورت رسمی، بی‌اعتباری عمل اداری را تشخیص دهد. (ماده ۴۴ قانون آیین اداری)

در عین حال عمل اداری صرفاً به علت وجود دلایل زیر باطل نخواهد بود:

۱. عدم رعایت صلاحیت محلی غیر از مورد سه فوق الذکر.

1. Invalidity

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

۲. صدور عمل اداری از طرف دستگاه اداری، توسط شخصی که خود او نیز یک مشارکت کننده است. (قسمت ۳ بند ۲ ماده ۴۴ و بند ۱ ماده ۲۰ قانون آیین اداری).

۳. کمیته‌ای که طبق قانون موظف به ایفای نقش در صدور عمل اداری است، تصمیم لازم را اتخاذ نکرده یا نصاب لازم برای اتخاذ تصمیم ضروری را نداشته است.

۴. همکاری دستگاه اداری دیگری که طبق قانون لازم بوده است، صورت نگرفته باشد (بند ۳ ماده ۴۴ قانون آیین اداری).

باید توجه داشت که یک عمل اداری باطل از اساس بوجود نیامده است که بتواند منشأ اثر باشد و طبیعتاً قابل اجرا نیست. این یک بطلان کامل است. یک عمل که هنوز به وجود نیامده است هرگز اجرا نمی‌شود هر کس در هر زمان و هر موضوعی می‌تواند باطل بودن عمل را اثبات کند. لغو و ابطال همانطور که از طریق دادگاه‌ها و تحریرات قضایی توسعه یافته است، در قانون آیین اداری نیز کدگذاری شده است.

ب. استرداد[1]

یک عمل اداری ممکن است بعد از قطعی شدن مسترد گردد. (بند یک ماده ۴۸ قانون آیین اداری). استرداد ممکن است جزئی یا کامل با سیر قهقرایی یا ناظر به آینده باشد. هیچ محدودیتی در مورد استرداد یک عمل غیرنافع[2] وجود ندارد اما عمل اداری نافع[3] که به نفع یک شخص است را می‌توان صرفاً تحت محدودیت‌های قانونی خاص مسترد نمود. اگر ذینفع به عمل اداری و توازن منافع عمومی اعتماد نموده است، اعتماد وی مستحق حمایت است در این صورت اعمال قبلی را نمی‌توان مسترد نمود. مقامات اداری باید پیامدهای از بین رفتن سود ذینفع را در نظر بگیرند. عواقب عدم استرداد به‌طور کلی و به اشخاص ثالث به نوع، شکل عمل، شدت غیر قانونی بودن و مدت زمان عمل بستگی دارد. (Mahendra,2001:88) در برخی از اعمال اداری نافع، آن‌ها می‌توانند به دلیل اتکای وی به این عمل در صورتی که با توجه به منافع عمومی اعتماد وی مستحق حمایت باشند با تقبل خسارت وارده عمل اداری را مسترد نمایند که این امر در پاسخ به انتظار مشروع ذینفع می‌باشد. باید به این نکته توجه داشت که استرداد در مورد عمل غیرقانونی صورت می‌پذیرد.

1. Withdrawal
2. non-beneficial administrative act
3. beneficial administrative act

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

اگر شخصی، عمل اداری را با ادعاهای دروغین کسب نموده باشد، اعتماد وی به عمل اداری به هیچ وجه مستحق حمایت نیست. (ماده ۴۸ قانون آیین اداری آلمان) همچنین اگر شخصی عمل اداری را با ادعاهای دروغین، تهدید، ارتشاء یا با دادن اطلاعات کاملاً نادرست یا ناقص یا در صورت علم به غیر قانونی بودن عمل یا با وجود توانایی در شناخت آن به دلیل سهل‌انگاری شدید شخص به دست آورده باشد، در مورد اخیر استرداد عمل اداری با اثر قهقرایی صورت می‌گیرد.

ج. لغو[1]

برای لغو نیز به همان دلایلی که در مورد استرداد وجود دارد، بین اعمال نافع و غیرنافع تفکیک شده است که عمل غیرنافع قانونی با اختیار مقامات اداری حتی اگر دیگر قابل اعتراض نباشد، قابل لغو است؛ مقام اداری ممکن است کل یا تنها بخشی از اعمال اداری را لغو کند. در صورتی که مرجع اداری موظف به صدور یک عمل جدید با همان شرایط یا در موضوع مشابه باشد، در همان زمینه یا زمینه متفاوت، لغو جایز نیست. همچنین، مثلاً وقتی که این امر بر اساس قانون ممنوع است یا با اصول کلی حقوقی مغایرت دارد، لغو جایز نیست.

در موارد زیر یک عمل اداری غیرنافع قانونی ممکن است به صورت جزئی یا به‌طور کامل با اثر بر آینده لغو شود، حتی اگر قابل اعتراض نباشد:

۱. اگر لغو طبق قانون مجاز باشد یا در خود عمل اداری شرط شده باشد.

۲. در صورتی که این عمل اداری با تعهدی همراه باشد که ذینفع در مدت زمان مشخصی آن را رعایت نکرده باشد.

۳. اگر متعاقباً شرایط تغییر یافته و این مرجع حق عدم صدور عمل را داشته باشد و عدم لغو آن منافع عمومی را به خطر بیندازد.

۴. اگر بر اساس اصلاح مقررات، دستگاه اداری حق عدم صدور عمل اداری را داشته باشد و ذینفع مزایای عمل را استفاده یا دریافت نکرده باشد و عدم لغو آن مخالف منافع عمومی باشد.

۵. به‌منظور جلوگیری یا ممانعت از آسیب‌های جدی به منافع عمومی (ماده ۴۹ قانون آیین اداری آلمان)

در این خصوص مقامات اداری باید هرگونه ضرر و زیانی که وارد شده است، به دلیل اتکای ذینفع به آن عمل در صورتی که چنین اتکایی مستحق حمایت باشد جبران کنند. به هرگونه اختلاف

1. Revocation

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

در مورد جبران خسارت در دادگاه‌های عمومی و نه در دادگاه‌های اداری رسیدگی خواهد شد. (Mahendra,2001:90)

لغو مانند استرداد می‌تواند ظرف مدت یکسال از اطلاع از حقایقی که آن را توجیه می‌کند صورت پذیرد. ماده ۴۹ مکرر مقرر می‌دارد: در صورت استرداد یا لغو با سیر قهقرایی یا ابطال به علت بی اعتبار شدن عمل اداری، هر گونه پرداختی که تاکنون صورت گرفته است، باز پس گرفته می‌شود و بر اساس ماده ۵۰ قانون آیین اداری؛ اعمال نافع می‌توانند توسط اشخاص ثالث مورد اعتراض قرار گیرند. در صورت ابطال طی مراحل مقدماتی یا ادامه رسیدگی در دادگاه‌های اداری و ابطال به نفع شخص ثالث عمل باشد، بخش اعظم مقررات استرداد و لغو مذکور در قانون[۱] اعمال نخواهد شد.

د. جایگزینی[۲]

عمل اداری باطل و بلااثر ممکن است در صورت اقدام جدید با یک عمل اداری متفاوت جایگزین شود. یک عمل اداری معیوب زمانی ممکن است جای خود را به یک عمل اداری دیگر بدهد که هدف یکسانی داشته باشد و به‌طور قانونی توسط مرجع صادرکننده با رعایت از تشریفات صادر شده باشد و شرایط صدور آن محقق شده باشد. گرچه در صورتی که عمل اداری جدید با قصد واضح و آشکار مرجع صادر کننده عمل اصلی در تناقض باشد، یعنی منجر به دو عمل اداری با دو هدف مختلف گردد یا آثار قانونی عمل جدید نسبت به آثار عمل اصلی برای شخص دارای منفعت کمتر باشد یا عمل اداری را طبق قانون نتوان مسترد کرد و چنین مجوز قانونی وجود نداشته نباشد، جایگزینی ممکن نیست (Mahendra,2001:87)؛ به‌علاوه تصمیمی مبنی بر الزام قانونی نمی‌تواند به یک تصمیم تخییری تبدیل شود. طبق ماده ۴۷ قانون آیین اداری جایگزینی می‌تواند توسط مقام اتّخاذ کننده یا توسط مقام بالاتر با شکایت شخص آسیب دیده یا حتی توسط دادگاه به عمل آید.

۲-۲. آثار عمل اداری در حقوق ایران

«عمل اداری» از مفاهیم کلیدی در حقوق اداری است که تبیین و تشخیص آن دارای آثار متعدد است. از جمله این آثار، تشخیص مرجع صالح جهت رسیدگی به دعاوی مربوط به آن است. در حقوق ایران تبیین عمل اداری در تفکیک صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری و مرز تفکیک صلاحیت آن

۱. بندهای ۱ و بندهای ۲ تا ۴ ماده ۴۸ و بندهای ۲ تا ۴ و ۶ ماده ۴۹ قانون آیین اداری

2. Converting

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

با محاکم عمومی جایگاه ویژه‌ای دارد. همانگونه ذکر شد قصد اداره از عمل اداری ایجاد آثار حقوقی است و در موسع‌ترین مفهوم عمل اداری، عمل اداره عمومی برای ایجاد آثار حقوقی است.

منشاء قصد و اراده اداره عمومی، صلاحیت و اختیاری است که قانون به اداره داده است و در حقوق اداری، اصل حاکمیت قانون جاری است و لذا اراده اداره عمومی مستقل از اراده قانون ارزش و اعتباری نداشته و نمی‌تواند آثار حقوقی ایجاد کند. بنابراین انطباق اراده اداره عمومی با قانون، شرط ایجاد آثار حقوقی توسط عمل اداری است. با این حال، ممکن است وضعیت‌هایی پیش بیاید که عمل اداری تشکیل شود، اما برخی از شرایط قانونی را نداشته باشد و به اصطلاح عمل اداری، معیوب باشد که در این صورت چگونگی برخورد نظام حقوقی با چنین وضعیتی مستلزم نظریه پردازی است. به هر حال عمل اداری پس از ایجاد از سه حالت خارج نیست: صحیح، معیوب و باطل. البته این در حالی است که عمل اداری باطل را گرچه مانند این است که آن عمل اصلاً بوجود نیامده نیز با اغماض، عملی ایجاد شده بدانیم یا بهتر آن که به جای باطل از قابل ابطال استفاده کنیم.

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» می‌گوییم.

عمل اداری معیوب، عمل اداری قابل ابطال است؛ زیرا به اصطلاح واجد «بطلان نسبی» است، اما ممکن است هیچ‌گاه ابطال نشود یا ممکن است نواقص و ایرادات آن مرتفع گردد و به اصطلاح تفکیک شود و به عمل اداری صحیح تبدیل شود. عمل اداری صحیح نیز، به صورت کامل و بدون نقص تشکیل شده است. (قبولی درافشان، محسنی ۱۳۹۱: ۴۴)؛ بنابراین در یک تقسیم کلی، می‌توان گفت که عمل اداری، ممکن است صحیح، معیوب یا باطل باشد.

همانطور که بیان شد در ایران به لحاظ عدم توجه قانونگذار در تعریف عمل اداری، تبیین قانونی نسبت به موضوع وجود ندارد؛ به تبع عدم وجود تعریف قانونی، آثار اعمال اداری نیز در قوانین تبیین نگردیده است. لذا جز تقسیم بندی بر اساس تحلیل، دکترین موجود و رویه اندک قضایی راهی وجود ندارد. حال بر این اساس به تشریح آثار مترتب به آن خواهیم پرداخت.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

۱-۲-۲. آثارعمل اداری صحیح

عمل اداری صحیح عملی است که به‌طور صحیح تشکیل شده باشد؛ یعنی علاوه بر داشتن ارکان تشکیل دهنده، شرایط صحت را هم داشته باشد (هداوند، ۱۳۹۶: ۲۰۳). صحیح بودن عمل به این معنی است که همه شرایط اساسی و اختصاصی صحت عمل اداری که در قوانین موضوعه مقرر شده‌اند، رعایت شده باشند. البته تشکیل و به وجود آمدن عمل اداری، از صحیح و کامل بودن عمل اداری متفاوت است؛ چرا که عمل اداری با وجود ارکان تشکیل دهنده که همان اراده انشایی اداره عمومی و اینکه عمل با یک قاعده صریح، اساسی و قانون امری مخالف و مغایر نباشد، بوجود خواهد آمد، لیکن صحت و کمال آن در گرو شروط دیگری است همچو «دارا بودن صلاحیت، تصمیم و اقدام در حدود صلاحیت، قانونی بودن عمل، وجود جهات قانونی، عدم تضییع حقوق اشخاص» (هداوند، ۱۳۹۶: ۲۱۱) است که از آن به عنوان شرایط صحت یاد می‌گردد.

اگر بخواهیم آثار عمل اداری صحیح را یعنی عملی که به درستی و با در نظر گرفتن نظامات قانونی تشکیل شده و به لحاظ صحت نیز در شرایط کمال به سر می‌برد را برشمریم می‌توان آن را واجد آثار زیر دانست:

۱. لازم‌الاجرا بودن: عمل اداری صحیح برای مرجع صادرکننده، طرف‌های عمل اداری و اشخاص ثالث تا زمانی که به هر دلیلی دچار زوال نگردیده، لازم‌الاجراست.

۲. واجدآثار حقوقی: هر عمل حقوقی و از جمله عمل اداری واجد آثار حقوقی است که بر ذینفع، اشخاص ثالث و اداره موثر است. عمل اداری می‌تواند برای ذینفع یا اشخاص ثالث موجد حق باشد همچنین می‌تواند ایجاد تکلیف نماید یا وضعیت خاص حقوقی را رقم بزند و به هر حال این آثار به لحاظ زمانی دائمی یا موقت است.

۳. قابلیت شکایت و اعتراض: هر عمل اداری هر چند صحیح می‌تواند مورد اعتراض قرار گیرد. این اعتراض می‌تواند توسط ذینفع یا اشخاص ثالث در اعتراض به عدم رعایت حقوق ایشان صورت پذیرد.

۲-۲-۲. آثار عمل اداری معیوب

عمل اداری معیوب، عملی است که تشکیل شده اما همه شرایط صحت را ندارد؛ به عبارتی همه ارکان تشکیل‌دهنده عمل وجود دارد، لیکن همه شرایط صحت موجود نیست. اینجاست که در حقیقت با موجودی ناقص‌الخلقه مواجه هستیم. این عمل خلاف قانون یا نادرست یا نامناسب است و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

وضعیت حقوقی پایداری ندارد و گرچه تشکیل شده و موجود است، لیکن هر لحظه در معرض زوال قرار دارد. به هر حال عمل معیوب می‌تواند با اصلاح عمل یا از بین بردن عمل از نقص و تزلزل رهایی یافته و وضعیتی پایدار بیابد، همچنین ممکن است با عدم دخالت به حیات توام با نقص خود ادامه دهد. اصلاح عمل توسط اداره عمومی صورت می‌پذیرد، این امر می‌تواند پس از اطلاع از معیوب بودن عمل، رأساً توسط اداره یا به تقاضای ذینفع یا اشخاص ثالث صورت پذیرد یا به جهت نداشتن شرایط صحت به تقاضای ذینفع توسط دادگاه صالح (دیوان عدالت اداری) ابطال شود و گرچه قاعده منصوصی در این رابطه وجود ندارد اما به لحاظ اینکه این نوع عمل اداری شرایط تشکیل را داشته است و آثاری را تا زمان حال به‌وجود آورده که از بین بردن آنها محال یا بسیار مشکل باشد بهتر است با ابطال با اثر بر آینده صورت پذیرد. به‌عبارتی بدون اینکه خللی به آثاری که تاکنون بوجود آمده است، وارد آید از این پس و با از بین رفتن عمل اداری، آثاری نیز بر آن مترتب نباشد، لیکن عمل اداری معیوب هم می‌تواند با تشخیص مرجع قضایی با اثر قهقرایی و تسری به گذشته ابطال شود و عمل اداری از ابتدا منحل شود؛ همانگونه که رأی ابطال تملک توسط دیوان عدالت اداری حتی در صورت عدم تصریح در رأی به گذشته تسری می‌یابد. (محمدی همدانی، ۱۳۸۷: ۲۹۸)

گرچه به رغم موارد مزبور، عمل اداری معیوب در نظام حقوقی ایران شناسایی نشده است، لیکن در سطح نظریه می‌توان گفت که این نوع از عمل اداری، می‌تواند از طرق انجام موضوع، رجوع ذینفع، انقضای مدت، انتفاء موضوع، ناممکن شدن، تبدیل، لغو، استرداد، تفکیک و تبدیل و ابطال منحل گردند.

۳-۲-۲. آثارعمل اداری باطل

عمل حقوقی باطل، عملی است که فاقد یکی از ارکان اساسی بوده (حائری، اکبری بابوکانی، ۱۳۸۹: ۵) و از اساس به وجود نیامده است؛ بدین دلیل که واجد ارکان تشکیل‌دهنده عمل اداری نمی‌باشد و حداقل یک مورد از ارکان تشکیل‌دهنده را ندارد و به همین جهت بوجود نیامده است؛ چنانکه در اثر پیوند هیدروژن و اکسیژن آب بوجود می‌آید و هر کدام از دو عنصر مزبور موجود نباشد آب تشکیل نمی‌شود یا فرزندی که نطفه آن منعقد نشده و اصلاً فرزندی بوجود نیامده است.

به بیان دیگر عمل اداری باطل، عملی است که اساساً به وجود نیامده و با مسامحت آن را عمل اداری می‌نامیم، زیرا فاقد یک یا چند رکن از ارکان بر سازنده عمل اداری است و به عبارت دیگر یا اساساً متولد

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

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، ۱۳۹۳: ۱۴)

عمل اداری باطل، قابل ابطال نیست، زیرا کشتن شخصی ممکن است که وجود داشته باشد، شخص ناموجود را به هیچ طریقی نمی‌توان از بین برد. همچنین به طریق اولی، قابل اصلاح نیز نیست؛ چرا که شخصی که نطفه‌اش انعقاد نیافته، طبیعتاً معیوب نیست که بتوان او را مداوا کرد. در حقیقت با عمل اداری باطل باید طوری برخورد نمود که انگار وجود ندارد و نهایتاً در مورد آن اعلام بطلان نمود که در واقع همان «کان لم یکن» بودن است که مانند آن است که اصلاً وجود نداشته و فاقد اثر می‌باشد (معین، ۱۳۸۳: ۲۸۷۴)، 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. عمل باطل، قابل اصلاح و تفکیک نیست؛ زیرا که به وجود نیامده است و آنچه که از ابتدا به عالم اعتبار وارد نشده را نمی‌توان اصلاح یا تفکیک کرد و یا حتی لغو کرد. (محسنی، ۱۳۹۳: ۱۴۵)

گرچه در چنین مواقعی می‌توان از دیوان عدالت اداری تقاضای ابطال نمود و دیوان به عنوان مرجع صاحب صلاحیت در این موارد پس از رسیدگی نسبت به ابطال اقدام می‌کند ولی وقتی عمل اساساً بوجود نیامده باشد، این ابطال در واقع باطل کردن نیست و در حقیقت «اعلام بطلان» است. به عبارت دقیق‌تر مرجع ذیربط بطور رسمی اعلام می‌کند که عمل اداری مورد نظر از ابتدا وجود نداشته است.

با این حال در خصوص عمل اداری باطل، «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 (هداوند، ۱۳۹۶: ۲۰۴) عمل اداری در صورت فقدان قصد و اراده انشائی اداره عمومی برای ایجاد عمل اداری یا 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 باطل است.

بنابراین عمل اداری باطل فاقد اثر حقوقی است؛ چون آثار حقوقی زمانی قابل تصور است که عمل وجود داشته باشد، همانگونه که آثاری بر امر عدمی موجود نیست و شاید تنها اثری که با اغماض بتوان بر عمل اداری باطل متصور بود، «اعلام بطلان» است که توسط مقام اداری یا مقام قضایی صورت می‌پذیرد. با این حال اعلام بطلان عمل اداری از سوی مقام اداری، خود یک عمل اداری اعلامی است و نه تأسیسی که در هر صورت قابل اعتراض است و ممکن است همین عمل

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

اعلامی به جهت غیر قانونی بودن، توسط محاکم اداری ابطال شود یا بطلان آن اعلام شود. (هداوند، ۱۳۹۳: ۱۴)

همچنین زوال نیز در صورتی می‌تواند مطرح باشد که عمل اداری قبلاً تشکیل شده باشد؛ اعم از اینکه به‌طور صحیح تشکیل شده و دارای همه شرایط صحت نیز باشد 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)، بی‌معنی و بلا مصداق است؛ در صورتی که عمل باطل باشد یا اعلام بطلان شود و اعمالی به استناد آن انجام شده یا آثاری قبل از ابطال یا اعلام بطلان بوجود آمده باشد، فاقد اثر است و به تبع باطل بودن اصل، فرع نیز محکوم به بطلان است. در قوانین ایران در خصوص بطلان عمل اداری و اعاده وضعیت به حالت سابق حکم صریحی وجود ندارد؛ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری در خصوص اثر ابطال مصوبات توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری است و ناظر بر تصمیمات عام‌الشمول یا اعمال شبه‌تقنینی است که هیات عمومی دیوان به استناد این ماده آرای متعددی صادر کرده است و اثر ابطال را از زمان تصویب اعلام نموده است ولی در مورد عمل اداری در ایران، آنچنان که مورد تعریف این مقاله بوده و اعمال عام‌الشمول را شامل نمی‌گردد، گرچه در آرای صادره، صراحت ابطال از زمان صدور مشاهده نمی‌گردد؛ لیکن به لحاظ ماهیت برخی از اعمال اداری با ابطال عمل اداری در عمل این اتفاق رقم خواهد خورد و آثار به‌وجود آمده قبل از ابطال، فاقد اثر و به تبع عمل اداری اصلی باطل خواهد بود. این امر را می‌توان در دادنامه ۱۸۲ با موضوع ابطال کلیه اقدامات سازمان زمین شهری در مورد اعلام موات و لغو مالکیت زمین قطعه دوم باقیمانده پلاک ۳۲۶ بخش یک تبریز و ابطال عملیات واگذاری آن ملاحظه نمود که سازمان عمران اراضی سابق استان آذربایجان شرقی به منظور احداث ساختمان اداری، قطعه دوم پلاک مزبور را به اداره کل ثبت اسناد و املاک استان واگذار نموده و پس از آن از اراضی لغو مالکیت و از مالکین سلب مالکیت نموده است و سپس سند مالکیت به نام دولت صادر گردیده و قطعه اول از همان پلاک را به اداره کل ثبت احوال واگذار نموده است. به عبارتی قبل از اجرای قانون لغو مالکیت اراضی موات قراردادهای واگذاری منعقد، سپس واگذار و پس از آن لغو مالکیت و بعد از آن سند به نام دولت صادر شده است؛ لذا با اعلام فقهای شورای نگهبان مبنی بر غیر شرعی بودن قسمتی از آیین‌نامه اجرایی قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران و متعاقباً رأی هیات عمومی دیوان مبنی بر ابطال برخی مواد آیین‌نامه مصوب هیات وزیران و در

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

نهایت آرای شماره ۱۰۵-۶۹/۴/۵ و ۲۰۳-۷۴/۱۲/۱۲ و ۱۱۰-۷۵/۶/۱۰ و ۱۰۹-۷۶/۸/۱۷ هیات عمومی دیوان که ابطال اسناد و مالکیت اشخاص را به ادعای موات شناختن اراضی آنان فاقد وجاهت قانونی تشخیص و اقداماتی که سازمان‌های اجرایی ذی‌ربط به استناد مواد مذکور انجام داده‌اند باطل و بی‌اثر شناخته است، شعبه دیوان حکم به ابطال اقدامات سازمان عمران اراضی موقت مشتکی‌عنه اعم از تصرف و لغو مالکیت و واگذاری مورد مالکیت شاکی از پلاک به سازمان‌های ثبت اسناد و املاک و ثبت احوال به لحاظ فقدان اعتبار شرعی و قانونی مقررات مورد عمل، صادر نموده است. (محمدی همدانی، ۱۳۸۷: ۲۸۸)

نتیجه گیری

عمل اداری مفهومی است که بی‌شک هسته اولیه حقوق اداری است. تبیین مفهوم، ابعاد و آثار آن در مقام مقایسه با حقوق اداری کشورهای پیشگام در این حوزه باعث غنی شدن حقوق اداری ایران خواهد شد. لذا این پژوهش با تطبیق آثار عمل اداری در آلمان و ایران سعی بر برداشتن گامی در راه رسیدن به یک قانون جامع اداری داشت، به این امید که با ادامه راه با همت کلیه حقوقدانان اداری و حصول به این مقصود مشکلاتی از این حیث در اداره عمومی و در قضاوت مراجع ذیصلاح، رفع گردد.

۱. در مقام تطبیق مفهوم عمل اداری در آلمان با مفهوم عمل اداری مورد نظر این مقاله در ایران، با ملاحظه تعریف قانونی موجود در آلمان، مشاهده می‌شود که هرگونه حکم، تصمیم یا اتخاذ هرگونه اقدام از سوی مقامات اداری در جهت تنظیم یک مورد خاص در حوزه حقوق عمومی و موجد آثار مستقیم حقوقی در خارج از اداره به‌عنوان عمل اداری محسوب می‌گردد و عمل اداری با تعریف مورد نظر در ایران، یک تصمیم یا اقدام اعم از فعل یا ترک فعل است که مقامات و مأمورین اداری دولتی و عمومی با قصد ایجاد آثار حقوقی بر اشخاص و موارد معین و به‌صورت غیر ترافعی انجام می‌دهند. عمده تفاوت در مفهوم آلمانی اینست که «حکم» و «اعمال عام‌الشمول» از اعمال اداری بوده و در ایران «غیر ترافعی بودن» موردنظر می‌باشد و این امر که تصمیم و اقدام از سوی مقامات اداری، در حوزه حقوق عمومی و موجد آثار مستقیم باشد از مشابهت‌های عمل اداری در ایران و آلمان محسوب می‌گردد.

۲. در بحث آثار عمل اداری، در حقوق آلمان همه جزئیات عمل اداری در قانون تبیین گردیده است؛ از جمله اینکه اگر یک عمل اداری غیرقانونی یا نادرست یا مصلحت‌آمیز باشد، یک عمل اداری

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

معیوب محسوب می‌شود. در اینجا بسته به جدی بودن عیب و نقص، اعمال حقوقی باطل یا قابل اعتراض هستند. اقدامات نادرست که مغایر قانون نیست منجر به اقدام دادگاه نمی‌گردد. اما اعمال باطل و قابل ابطال قابل نظارت قضایی است. در صورت نقص در ماهیت این عمل توسط یک مقام فاقد صلاحیت یا بدون رعایت موارد مورد نیاز با رویه ممکن است باطل یا قابل ابطال باشد. عمل اداری تخییری نیز ممکن است به‌دلیل استفاده بیش از حد یا سوء استفاده از اختیار باطل یا قابل ابطال باشد. یک عمل اداری در صورتی که از خطای بسیار جدی برخوردار باشد و با در نظر گرفتن شرایط مربوطه چنین خطایی آشکار باشد باطل است. لیکن در مقابل عدم رعایت مقررات شکلی و رویه‌ای، یک عمل اداری را باطل نمی‌کند و ممکن است نادیده گرفته شود. در ایران حتی آثار عمل اداری را می‌بایست در رویه‌ها و نظریه‌ها جست. انطباق اراده اداره عمومی با قانون، شرط ایجاد آثار حقوقی توسط عمل اداری است؛ لذا عمل اداری از سه حالت صحیح، معیوب و باطل خارج نخواهد بود. عمل اداری صحیح لازم‌الاجراست. برای ذینفع، اداره و اشخاص ثالث واجد آثار حقوقی است و در عین حال می‌تواند به لحاظ عدم رعایت اشخاص ثالث مورد اعتراض قرار گیرد. اعمالی که به‌دلیل عدم وجود برخی از شرایط صحت معیوب تلقی می‌گردند تا زمان رهایی از تزلزل، لازم‌الاجرا هستند. این اعمال ممکن است تا پایان حیات ناقص باقی بمانند یا با اصلاح و تبدیل وضعیتی پایدار یافته یا با لغو و ابطال دچار زوال گردند. اعمال باطل نیز هیچ‌گاه به‌وجود نیامده‌اند و بدین لحاظ فاقد اثر حقوقی محسوب می‌گردند و با تسامح می‌توان اعلام بطلان را تنها اثر حقوقی آن اعمال دانست.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

فهرست منابع

الف. منابع فارسی

کتاب

انصاری، ولی الله (۱۳۸۴)، *کلیات حقوق اداری*، تهران، نشر میزان

امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۹۷)، *حقوق اداری*، جلداول، تهران، نشر میزان

امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۹۳)، *حقوق اداری*، جلد دوم، تهران، نشر میزان

سنجابی، کریم، با تصحیح و تحشیه گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۶)، *حقوق اداری ایران*، تهران، خرسندی

شجاعیان، خدیجه، شفیعی بافقی، نگین (۱۳۹۶)، *حقوق اداری تطبیقی (سنت و تغییر در حقوق اداری انگلستان و آلمان)*، اثر مارتینا کونگه، تهران، انتشارات مجد

قبولی درافشان، سید محمدمهدی و محسنی، سعید (۱۳۹۱)، نظریه عمومی بطلان در قراردادها (مطالعه تطبیقی در نظام حقوقی ایران و فرانسه)، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل جاودانه

محمدی همدانی، اصغر، (۱۳۸۷)، نمونه آراء شعب دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل جاودانه

محمودی، جواد (۱۳۹۰)، حقوق اداری تطبیقی نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه، تهران، انتشارات جنگل جاودانه

معین، محمد (۱۳۸۳)، *فرهنگ فارسی*، چاپ سوم، تهران، نشرزرین

موتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۸۷)، *حقوق اداری*، ویراست سوم، تهران، انتشارات سمت

هداوند، مهدی، مشهدی، علی (۱۳۹۱)، *اصول حقوق اداری*، تهران، انتشارات خرسندی

هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، *حقوق اداری تطبیقی*، جلد اول، تهران، انتشارات سمت

هداوند، مهدی (۱۳۹۳)، جزوه‌ی تحقیق در متون و اسناد حقوق عمومی و تحلیل محتوای آرای دیوان عدالت اداری

مقالات

استوارسنگری، کورش (۱۳۹۳)، "اعمال اداره یا اعمال اداری"، در تکاپوی حقوق عمومی (مجموعه مقالات سلسله نشست‌های حقوق عمومی)، جلد اول، تهران، انتشارات جنگل

محسنی، حسن (۱۳۹۳)، "نقص شکلی و ماهوی در دادرسی مدنی"، پژوهش حقوق خصوصی، شماره ۶

ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، "اصل قانونمداری در اعمال اداری"، نشریه آموزه‌های حقوقی دانشگاه علوم اسلامی رضوی، شماره ۱

هداوند، مهدی، عطریان، فرامرز (۱۳۹۳)، "اصل لزوم در ایقاعات اداری"، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۳

هداوند، مهدی (۱۳۹۶)، "درآمدی به نظریه عمومی‌ترمیم پذیری عمل اداری"، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۴

حائری، محمدحسن و اکبری بابوکانی، احسان علی (۱۳۸۹)، "عقد باطل (فاسد) در فقه امامیه و عامه"، حقوق ایران و مصر، پژوهش نامه حقوق اسلامی، دوره ۱۱، شماره ۳۲،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]

ب. منابع لاتین

Arnold R., Le contrôle juridictionnel des décisions administratives en Allemagne, AJDA, 2001 (traduit de l'allemand par Mathias Darras).

Arnold R., Rapport de l'Allemagne sur la justice administrative in l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions suprêmes de l'Union européenne, (www. Juradmine.eu).

German administrative procedure act

Goepper M. (2007) Rappoet national pour la Cour administrative fédérale d'Allemagne in Assemblée générale de l'aihja, l'Association internationale des hautes juridictions administratives, Bangkok.

Herbert G (Juge à la Cour administrative fédérale, Leipzig); Rapport de l'Allemagne à[1] 8-Herbert G., Contrôle jurdictionnel des décisions administratives ; actes

Hermann Pünder (2013), German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law, Oxford University Press and New York University School of Law

Mahendra p.singh, (2001) , German administrative law in common law perspective,2ed.Berlin,Heidelberg,

Wade & Forsyth (2014), Administrative Law, Oxford university press, eleventh edition,

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.87]