

تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی در پرتورویه دیوان عدالت اداری

مجید نجارزاده هنجنی^۱

علیرضا شمسی محب^۲

چکیده

میزان بهای خدمات، مؤلفه‌ای بسیار اثرگذار در رضایت شهروندان از خدمات عمومی است. از این رو، تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی از نظر رعایت اصول خدمات عمومی و صیانت از حقوق مصرف‌کنندگان اهمیت بسیاری دارد. با توجه به اثرگذاری قیمت در وضعیت رقابت میان بنگاه‌ها و بازیگران خدمات عمومی، این موضوع از نظر حقوق رقابت نیز واجد اهمیت و حساسیت است. پژوهش حاضر با روش توصیفی و تحلیلی به مسئله تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی در پرتورویه دیوان عدالت اداری پرداخته است. نتایج تحلیل آرای دیوان عدالت اداری در این موضوع نشان می‌دهد این دیوان در حوزه حقوق رقابت ضوابطی هم‌چون نص محوری و استناد نکردن به اصل «رقابت» و ممنوعیت امتناع از صدور مجوز کسب‌وکار به بهانه «اشباع بودن بازار» و در حوزه حقوق مصرف‌کننده، ممنوعیت تعیین جریمه و مجازات از سوی دولت و ممنوعیت تبعیض ناروا در تعیین قیمت خدمات را در نظر گرفته است. هم‌چنین در روش‌های تنظیم‌گری قیمت بر ضوابطی هم‌چون دارا بودن صلاحیت قانونی در تعیین تعرفه، تغییر نیافتن ماهیت تعرفه با تغییر عنوان آن، شناسایی تعیین سقف قیمت به عنوان روش تنظیم‌گری قیمت و تأکید بر به‌روزرسانی نرخ سقف قیمت بر اساس تغییرات اقتصادی تصریح کرده است.

واژگان کلیدی: تنظیم‌گری قیمت، خدمات عمومی، دیوان عدالت اداری، حقوق رقابت، حقوق مصرف‌کننده.

۱. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه علم و فرهنگ، تهران، ایران. M.najarzadeh@usc.ac.ir

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و حقوق اقتصادی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران، (نویسنده مسئول)، Alireza.sh.moheb@gmail.com

مقدمه

تغییر و تحولات مرتبط با نقش دولت در بازار و اقتصاد منجر به ظهور مفهوم تنظیم‌گری^۱ شده است که امروزه یکی از رایج‌ترین شیوه‌های مدیریت بازار شناخته می‌شود. پس از ورود بخش خصوصی به حوزه خدمات عمومی و هم‌چنین لزوم ارائه خدمات مستمر و مناسب به شهروندان، تنظیم‌گری این حوزه موضوعیت یافته است. تنظیم قیمت خدمات، یکی از مهم‌ترین مسائل در تنظیم‌گری بازار خدمات عمومی است؛ چون قیمت خدمات همواره در رضایت شهروندان و مصرف‌کنندگان مؤثر است و در ایجاد و حفظ رقابت و هم‌چنین حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان نقش بسیار مهمی دارد. بنابراین، تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی، یکی از اساسی‌ترین ابزارهای مورد استفاده دولت و نهادهای تنظیم‌گر برای رسیدن به اهداف اقتصادی مورد نظر مانند تأمین رقابت، حقوق مصرف‌کننده و منافع عمومی است.

از این منظر، نقش نهاد نظارت‌کننده قضایی برای حفاظت از رقابت و حقوق مصرف‌کننده در بازار خدمات عمومی و به تبع آن، حفاظت از منافع عمومی بسیار پراهمیت است. دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بر اساس اصل (۱۷۳) قانون اساسی و مواد (۱۰ و ۱۲) قانون دیوان عدالت اداری به عنوان دادگاه عالی اداری در این زمینه نقشی برجسته دارد. به همین دلیل، بررسی رویه این نهاد در حفظ رقابت و حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و ضوابط مورد نظر آن دارای اهمیت است. بر این اساس، در این پژوهش، رویه دیوان عدالت اداری در تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی تحلیل می‌شود.

در خصوص ادبیات تنظیم‌گری و تنظیم‌گری قیمت، پژوهش‌های گوناگونی صورت گرفته است که برای مثال می‌توان به مقاله «مفهوم دولت تنظیم‌گر: تحلیل تنظیم‌گری به مثابه ابزار حکمرانی» از مهدی هداوند و فرهاد جم و مقاله «قیمت‌گذاری در پرتو مفهوم و نظریه‌های تنظیم اقتصاد» از محمد حسین زارعی و محمد ربیعی اشاره کرد. با این حال، تاکنون در خصوص مطالعه تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی با توجه به آرای صادرشده توسط دیوان عدالت اداری و رویه آن، پژوهشی صورت نگرفته و از این نظر، پژوهش حاضر با دیگر منابع موجود در زمینه تنظیم‌گری قیمت دارای تفاوت و نوآوری است.

سؤال اصلی در پژوهش حاضر این است که آیا دیوان عدالت اداری در آرای خود در خصوص تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی به مبانی و روش‌های تنظیم‌گری قیمت توجه دارد؟ در پاسخ به این سؤال، این فرضیه مطرح است که دیوان عدالت اداری در آرای خود با وجود استناد نشدن صریح به مبانی، به صورت غیر مستقیم به آن‌ها توجه نشان می‌دهد و در خصوص روش‌های تنظیم‌گری قیمت، به صورت مستقیم، آن‌ها را شناسایی می‌کند. برای پاسخ به این پرسش، پژوهش حاضر با تمرکز مستمر بر رویه دیوان عدالت اداری در ابتدا به واکاوی مفهوم خدمات عمومی و تنظیم‌گری قیمت می‌پردازد. پس از بررسی مبانی تنظیم‌گری قیمت در بازار خدمات عمومی نیز روش‌های تنظیم‌گری قیمت در بازار خدمات عمومی تحلیل می‌شود.

گفتار اول. مفهوم‌شناسی خدمات عمومی^۱ و تنظیم‌گری قیمت^۲

دو مفهوم اساسی و مبنایی در مطالعه توصیفی و تحلیلی رویه دیوان عدالت اداری در موضوع تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی عبارتند از: «مفهوم خدمات عمومی و مفهوم تنظیم‌گری قیمت».

بند اول. خدمات عمومی

رکن محوری در تعریف خدمات عمومی، ارتباط این مفهوم با منافع عمومی و رفع نیازهای عمومی است؛ چون این خدمات مطابق با نیازهای عمومی شکل گرفته‌اند،^۳ به طوری که در تعریف خدمت عمومی آورده‌اند: «خدمت عمومی، فعالیتی است که متضمن رفع نیازها و تأمین منافع عمومی است».^۴ برای این‌که فعالیت، خدمت عمومی محسوب شود، لزومی ندارد از جمله نیازهای عمومی باشد. همین قدر که آن فعالیت اجتماعی متضمن نوعی منفعت عمومی باشد، کافی است.^۵ خدمات عمومی به عنوان فعالیت‌هایی که برای رفع نیازهای عمومی و تأمین منافع عمومی ضرورت دارند،

1. Public Services

2. Price Regulation

۳. زارعی، محمدحسین و مجید نجارزاده هنجنی، «مفهوم خدمات عمومی و تحول آن در پرتو دکترین کارکرد عمومی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال نوزدهم، شماره ۵۶، ۱۳۹۶، ص ۱۴۰.

۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ بیست و پنجم، ۱۴۰۱، ص ۲۵۴.

۵. همان.

از گذشته تاکنون، یکی از مهم‌ترین مفاهیمی است که همواره در مورد دولت و حاکمیت مطرح بوده و با توجه به اهمیت و جایگاه آن در مشروعیت و کارآمدی دولت‌ها و تأمین رفاه و حقوق شهروندان، مستلزم رعایت اصول مختلفی هم‌چون اصل تساوی، ثبات و استمرار، انطباق، تقدم و بهای ارزان خدمات عمومی به عنوان اصول حاکم بر خدمات عمومی است.

در ادبیات کلاسیک خدمات عمومی در دوره ماقبل خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت‌ها بسیار رایج بود که حقوق دانان، ارائه خدمات عمومی را در انحصار بخش عمومی «اداره» قرار می‌دادند. در نگاه لئون دوگی،^۱ «مفهوم خدمات عمومی بسیار وسیع است و این مفهوم از مفهوم بخش عمومی به عنوان بخشی که ارائه‌کننده خدمات است، فراتر می‌رود».^۲ پس از ورود بخش خصوصی به حوزه ارائه خدمات عمومی می‌توان این مفهوم را در معنای ماهوی، «مجموعه فعالیت‌ها و اعمالی که توسط دولت انجام می‌شود یا این‌که سابقاً از کارکردهای دولت‌ها بوده و امروزه توسط بخش غیر دولتی و تحت نظارت عالیه دولت صورت می‌گیرند و متضمن رفع نیازهای عمومی و منافع عمومی هستند»، تعریف کرد.^۳

بند دوم. تنظیم‌گری قیمت

تحولات نظری و عملی مرتبط با نقش دولت در بازار و نظام اقتصادی منجر به طراحی نظری و تحقق عملی دولت تنظیم‌گر شد. مشکلات و نارسایی‌های ناشی از سازوکار بازار و اقتصاد آزاد که از آن با عنوان «شکست بازار»^۴ یاد می‌شود، این حقیقت را نمایان ساخت که بازار آزاد همواره نمی‌تواند کارآمد باشد و در برابر مشکلاتی هم‌چون انحصارگرایی، بی‌بهره بودن مصرف‌کنندگان از اطلاعات مناسب، قیمت‌گذاری‌های سلطه‌گرانه از سوی برخی بنگاه‌ها و مواردی از این قبیل ناتوان است. بنابراین، مداخله در بازار و اقتصاد از سوی دولت و پس از تشکیل نهادهای تنظیم‌گر، از سوی آن‌ها

1. Léon Duguit

۲. کیا، فاطمه، «اصول بنیادین حاکم بر خدمات عمومی با تأکید بر قوانین، مقررات و رویه قضایی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، ۱۳۹۱، ص ۱۷.

۳. زارعی و نجارزاده هنجنی، پیشین، ص ۱۴۷.

۴. به معنای مجموعه اموری که بازار به تنهایی نمی‌تواند حل کند.

به منظور جلوگیری و حل این مشکلات ضروری است که در اصطلاح، از این مداخلات با عنوان تنظیم‌گری و در برخی ادبیات، مقررات‌گذاری یاد می‌شود. به ادعای برخی پژوهشگران، تعریف ثابت و مشخصی از تنظیم‌گری وجود ندارد،^۱ اما بر اساس تعاریف موجود می‌توان گفت تنظیم‌گری به طور معمول و در معنای عام به محدودیت‌هایی اطلاق می‌شود که دولت یا نهادهای تنظیم‌گر بر تصمیمات بنگاه‌ها اعمال می‌کنند^۲ و ابزاری است که در راستای تضمین اهداف مشخصی به کار می‌رود.^۳ دولت‌ها در بسیاری از کشورها از این روش استفاده می‌کنند که امروزه از مهم‌ترین و اثرگذارترین روش‌های اداره امور عمومی است.

در راستای تنظیم‌گری کارآمد و به منظور جبران نارسایی‌ها و با هدف تأمین منافع عمومی، حفظ رقابت در بازار و حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان در بازارهای رقابتی و انحصاری، از ابزارهای مختلفی مانند قیمت‌گذاری، کنترل ورود و خروج بنگاه‌ها، تعیین استاندارد و تعیین مقدار تولید برای تنظیم‌گری استفاده می‌شود. بنابراین، قیمت‌گذاری، یکی از ابزارها یا روش‌های تنظیم‌گری است. این ابزار از اصلی‌ترین عوامل برای ایجاد انگیزه در فعالیت‌های اقتصادی و یکی از اساسی‌ترین اقدامات با هدف کنترل قیمت در بازارهاست و برای سنجش بازار و هم‌چنین برای مداخله در بازار به کار می‌رود. هم‌چنین قیمت‌گذاری، یکی از مؤثرترین و کارآمدترین ابزارها برای کنترل عرضه و تقاضاست. به عبارت دیگر، قیمت‌ها، ابزاری است که مشخص‌کننده نهایی میزان عرضه تولیدکنندگان و میزان تقاضای مصرف‌کنندگان است. اهداف دیگر قیمت‌گذاری عبارتند از: پوشش هزینه‌ها و سود متعارف، انتقال اطلاعات به مشتریان، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و تحریک انگیزه‌های رقابتی بنگاه‌ها.^۴ در برخی ادبیات، اطمینان از کیفیت بالای خدمات را نیز از جمله اهداف تنظیم قیمت دانسته‌اند.^۵

1. Hartlapp, Miriam, Measuring and comparing the regulatory welfare state: Social objectives in public procurement, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 2020, p. 71.

۲. هادی فر، داوود، *نهادهای حقوقی تنظیم مقررات: ساختار و سازوکار اجرایی*، تهران: عترت نو، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۳۰.

۳. هداوند، مهدی و فرهاد جم، «مفهوم دولت تنظیم‌گر: تحلیل تنظیم‌گری به مثابه ابزار حکمرانی»، فصل‌نامه راهبرد، دوره سی‌ام، شماره ۹۹، ۱۴۰۰، ص ۲۳۳.

۴. نجارزاده هنجی، مجید، *دگرگونی حقوق خدمات عمومی*، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۴۰۰، ص ۲۴۱.

5. Walden, Ian, Telecommunications Law and Regulation, Oxford University Press, Third Edition, 2009, p. 59.

گفتار دوم. مبانی تنظیم‌گری قیمت در بازار خدمات عمومی

با ورود بخش خصوصی به ارائه خدمات عمومی، مفاهیمی هم‌چون رقابت و حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مطرح شده است و حمایت از رقابت و حقوق مصرف‌کننده از جمله وظایف و اهداف اصلی نهادهای تنظیم‌گر در نظارت و تنظیم ارائه خدمات عمومی برشمرده می‌شود. یکی از اهداف تنظیم‌گری خدمات عمومی، ایجاد کنترل عمومی بر ارائه‌کنندگان خدمات برای تضمین منفعت عمومی است^۱ و دولت و نهادهای تنظیم‌گر نقش حامی رقابت و حقوق مصرف‌کننده را ایفا می‌کنند.^۲ بنابراین، می‌توان گفت تنظیم‌گری صرفاً به مباحث اقتصادی خلاصه نمی‌شود و مباحث و اهداف اجتماعی نیز از اهمیت بسیاری برخوردارند.^۳

تنظیم‌گری قیمت نیز به عنوان یکی از ابزارهای مهم تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌پذیر و بازارهای دارای انحصار طبیعی، در بازار خدمات عمومی با اهداف اقتصادی و اجتماعی مختلفی همانند حفظ رقابت در بازار و مقابله با رویه‌های ضد رقابتی و انحصاری و هم‌چنین حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان خدمات استفاده می‌شود. به عبارت دیگر، تنظیم‌گری قیمت در بازار خدمات عمومی، واجد آثار اقتصادی و اجتماعی مختلفی است؛ بدین صورت که هم در ایجاد و حفظ رقابت در بازار اثرگذار است و هم در حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان. بدین منظور، مبانی تنظیم‌گری قیمت در بازار خدمات عمومی به دو دسته «تنظیم‌گری اقتصادی با هدف صیانت از حقوق رقابت و تنظیم‌گری اجتماعی با هدف صیانت از حقوق مصرف‌کننده» تقسیم می‌شود. بنابراین، در بخش حاضر به مبانی تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی و رویه دیوان عدالت اداری در خصوص آن‌ها می‌پردازیم.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «گزارش نظام ملی تنظیم‌گری (۱) مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی»، تهران: دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، ۱۳۹۷، ص ۳.

2. Bach, David, & Newman, Abraham, **Regulatory state**, *Encyclopedia Britannica*, Retrieved from: www.britannica.com/topic/regulatory-state, 2016, p. 821.

3. Windholz, Eric, & Hodge, Graeme A., **Conceptualising Social and Economic Regulation: Implications for Modern Regulators and Regulatory Activity**, *Monash University Law Review*, 2012, p. 234.

بند اول. تنظیم‌گری اقتصادی؛ حقوق رقابت

ظهور مفهوم تنظیم‌گری و تغییر و تحولات نقش دولت و واگذاری ارائه خدمات عمومی هم‌چون آب، برق، گاز و حمل‌ونقل به بخش خصوصی، منجر به شکل‌گیری رویکرد جدید مدیریتی نسبت به این خدمات شد که نتیجه آن، دور شدن دولت از تصدی‌گری خدمات عمومی و ایفای نقش جدید نظارت و هدایت‌گری است. با رشد و توسعه مفاهیمی هم‌چون رقابت و منع انحصار، کارکرد دولت‌ها در تسهیل رقابت و منع یا تنظیم انحصار در حوزه‌های گوناگون گسترش یافت و یکی از کارکردهای اصلی تنظیم‌گری نیز حفاظت از رقابت و ارزش‌های آن در بازار شد.

«رقابت» عبارت است از تلاش و مبارزه برای برتری در عرضه کالا و خدمات بین عرضه‌کنندگان که نتیجه عملکرد عرضه و تقاضا در بازار آزاد است. نتیجه بهبود وضعیت رقابت در بازار، ارتقای کارایی است.^۱ بر همین اساس، فردریش فون هایک،^۲ رقابت را از منظر نتیجه چنین تعریف کرده است: «رقابت عبارت از فرآیندی است که منجر به کارایی تولیدی و تخصیصی می‌شود».^۳ بر اساس بند (۱۱) ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، رقابت، «وضعیتی در بازار [است] که در آن، تعدادی تولیدکننده، خریدار و فروشنده مستقل برای تولید، خرید و یا فروش کالا یا خدمت فعالیت می‌کنند، به طوری که هیچ یک از تولیدکنندگان، خریداران و فروشندگان قدرت تعیین قیمت را در بازار نداشته باشند یا برای ورود بنگاه‌ها به بازار یا خروج از آن، محدودیتی وجود نداشته باشد».

رقابت سالم در بازار خدمات عمومی به ارتقای کارایی اقتصادی و بهبود سطح رفاه عمومی منجر خواهد شد. «ترویج رقابت» همواره به عنوان یکی از دلایل اصلی تنظیم‌گری بازارها و سازوکار برتر دست‌یابی به کارایی و رفاه معرفی می‌شود؛ چون غالباً ایجاد رقابت و مرجعیت بازار در دست‌یابی به این اهداف مؤثر است. چون قیمت‌ها در فرآیند رقابتی شدن بازار خدمات عمومی نقش اساسی دارد، تنظیم قیمت در بازار خدمات عمومی از اهمیت بسیاری برخوردار است و به عنوان یکی از اصلی‌ترین اقدامات تنظیمی محسوب می‌شود. بنابراین، هرگونه تصمیمات و انجام اقدامات در

۱. نجارزاده هنجی، پیشین، ص ۱۵۰.

2. Fridrich August von Hayek

۳. باتلر، ایمون، اندیشه‌های سیاسی و اقتصادی هایک، ترجمه: فریدون تفضلی، تهران: نی، چاپ اول، ص ۸۹.

خصوص قیمت خدمات عمومی که برخلاف رقابت باشد یا منجر به اخلاص در رقابت بازار خدمات عمومی شود، موجب افزایش نارضایتی شهروندان می‌گردد و طبیعتاً نظم عمومی و منافع عمومی را به خطر می‌اندازد. از این منظر، نقش نهادهای نظارت‌کننده قضایی در نظارت بر مصوبات و تصمیمات مرتبط با تنظیم قیمت خدمات عمومی برای شناسایی مفهوم رقابت در آرای خود و حمایت از آن بسیار پراهمیت است. به همین منظور، در ادامه، ضوابط مورد نظر دیوان عدالت اداری در نظارت بر مصوبات و تصمیمات مرتبط بررسی می‌شود.

۱. نص محوری در آرای دیوان عدالت اداری و استناد نکردن به اصل «رقابت»

بر اساس دادنامه شماره ۸۰۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، شاکی پرونده خواستار ابطال بخش‌نامه شماره ۶۰/۲۱۷۱۳۰-۶۰/۲۰-۱۳۹۳/۱۰/۲۰ معاون توسعه بازرگانی داخلی وزارت صنعت، معدن و تجارت شده است. در این بخش‌نامه بر اساس دستور وزیر آمده است که به علت نبود سهمیه آرد یارانه‌ای از صدور مجوز نانوائی جلوگیری شود. شاکی پرونده مدعی است این بخش‌نامه با ماده (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و اصل رقابت در تعارض است. در مقابل، هیئت عالی نظارت، مدعی است پذیرش بی‌رویه درخواست صدور مجوز نانوائی منجر به ضرر و زیان به برخی افراد و اقدامات غیر قانونی گردیده و بخش‌نامه مورد شکایت برای سامان بخشیدن به وضعیت مورد اشاره، تسهیل رقابت و بهبود فضای کسب‌وکار و کنترل قیمت نان به منظور حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و محروم جامعه وضع شده است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی خود مقرر داشته است که «مطابق تبصره (۲) ماده (۷) قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۹۳/۴/۱ مقرر شده است که هر یک از مراجع صادرکننده مجوز کسب‌وکار موظفند درخواست متقاضیان مجوز کسب‌وکار را مطابق شرایط مصرح در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار دریافت و بررسی کنند و صادرکنندگان مجوز کسب‌وکار اجازه ندارند به دلیل «اشباع بودن بازار» از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب‌وکار امتناع کنند. نظر به این‌که در بخش‌نامه شماره ۶۰/۲۱۷۱۳۰-۶۰/۲۰-۱۳۹۳/۱۰/۲۰ معاون توسعه بازرگانی داخلی وزارت صنعت، معدن و تجارت، از صدور مجوز برای نانوائی‌های جدید خودداری شده است، این بخش‌نامه مغایر صریح حکم قانونی است.»

بنابراین، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با وجود استناد شاکی به مغایر رقابت بودن بخش نامه و استناد طرف شکایت به تصویب بخش نامه برای تسهیل رقابت، بدون توجه و اشاره صریح به اصل رقابت رأی داده است. امتناع از صدور مجوز نانوایی برای شاکی پرونده، اقدامی برخلاف اصل رقابت است و زمانی که در مناطقی از شهر، تعداد نانوایی‌های موجود، پایین‌تر از حد معمول باشد، علاوه بر این که بازار خدمات نانوایی در منطقه مربوط را به سوی انحصارگرایی سوق می‌دهد، در کیفیت خدمات دریافتی شهروندان و قیمت آن نیز اثرگذار است. در نتیجه، به نارضایتی شهروندان از دریافت خدمات و بالا رفتن هزینه‌های آن‌ها منجر می‌شود و در برخورداری شهروندان از حق بنیادین خود یعنی حق بر خوراک،^۱ اخلال وارد می‌کند. به عبارت دیگر، دیوان عدالت اداری می‌توانست در استدلال‌های این دادنامه با فراتر رفتن از نظارت بر اصل قانونی بودن، ضمن اشاره به اصل رقابت، به موضوع تأثیر آن در متناسب‌سازی قیمت و به عبارت دقیق‌تر، رقابتی شدن قیمت اشاره کند.

۲. ممنوعیت امتناع از صدور مجوز کسب‌وکار به بهانه «اشباع بودن بازار»

دیوان عدالت اداری به اصل رقابت در آرای خود، استناد صریحی نکرده، اما امتناع از صدور مجوز کسب‌وکار به بهانه «اشباع بودن بازار» را ممنوع اعلام کرده است. ممنوعیت امتناع از صدور مجوز به بهانه «اشباع بودن بازار» به عنوان یک رویه در دیوان عدالت اداری تثبیت شده که در آرای مختلفی به آن اشاره گردیده است و می‌توان از آن به عنوان ضابطه مورد نظر دیوان عدالت اداری در حوزه حقوق رقابت یاد کرد. برای مثال، در رأی وحدت رویه شماره ۱۸۶۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص امتناع شهرداری و شورای شهر در صدور مجوز تاکسی‌رانی برای شاکی پرونده مقرر داشته است که «مطابق ماده (۳) قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۹۳، به منظور تسهیل سرمایه‌گذاری در ایران، مراجع صدور مجوزهای کسب‌وکار موظفند شرایط و فرآیند صدور یا تمدید مجوزهای کسب‌وکار را به نحوی ساده کنند که هر متقاضی مجوز کسب‌وکار در صورت ارائه مدارک مصرّح در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار بتواند در حداقل زمان ممکن، مجوز مورد نظر خود را دریافت کند. سقف زمانی برای صدور مجوز در هر کسب‌وکار، توسط «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل

1. Right to Food

صدور مجوزهای کسب و کار» تعیین و در پایگاه اطلاع‌رسانی مذکور اعلام می‌شود. هم‌چنین مطابق تبصره (۲) ماده (۳) قانون یادشده، هر یک از مراجع صادرکننده مجوز کسب و کار موظفند درخواست متقاضیان مجوز کسب و کار را مطابق شرایط مصرّح در پایگاه اطلاع‌رسانی مذکور دریافت و بررسی کنند. صادرکنندگان مجوز کسب و کار اجازه ندارند به دلیل اشباع بودن بازار از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب و کار امتناع کنند».

هم‌چنین در دادنامه شماره ۸۰۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۴، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص بخش نامه وزارت صنعت، معدن و تجارت مبنی بر عدم صدور مجوز نانوایی جدید برای متقاضیان مقرر داشته است که «مطابق تبصره (۲) ماده (۷) قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۹۳/۴/۱ مقرر شده است که هر یک از مراجع صادرکننده مجوز کسب و کار موظفند درخواست متقاضیان مجوز کسب و کار را مطابق شرایط مصرّح در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار دریافت و بررسی کنند و صادرکنندگان مجوز کسب و کار اجازه ندارند به دلیل اشباع بودن بازار از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب و کار امتناع کنند. نظر به این‌که در بخش نامه شماره ۱۳۹۳/۱۰/۲۰.۶۰/۲۱۷۱۳۰ معاون توسعه بازرگانی داخلی وزارت صنعت، معدن و تجارت از صدور مجوز برای نانوایی‌های جدید خودداری شده است، این بخش نامه مغایر صریح حکم قانونی است».

علاوه بر تأکید بر ممنوعیت امتناع از صدور مجوز کسب و کار به بهانه «اشباع بودن بازار» در این دادنامه‌ها، دیوان عدالت اداری می‌توانست به اصل رقابت‌پذیر بودن قیمت اشاره کند؛ چون امتناع از صدور مجوز در ارائه خدمات عمومی ممکن است علاوه بر مغایرت با رقابت منصفانه به اختلال در دسترسی مردم به خدمات و اختلال در اصل استمرار خدمات عمومی منجر شود و در قیمت دریافت خدمات نیز اثرگذار باشد و آن را افزایش دهد که به این موضوع در آرای دیوان توجه و اشاره نشده است و از جمله نقاط ضعف آرا محسوب می‌شود.

بند دوم. تنظیم‌گری اجتماعی؛ حقوق مصرف‌کننده

در یک تعریف از مصرف‌کننده بیان شده است: «مصرف‌کننده، آخرین کسی است که کالاها یا خدمات به دست وی می‌رسد و او از آن‌ها استفاده کرده یا آن‌ها را به مصرف می‌رساند».^۱ در حقوق ایران نیز بر

1. Miller, C., J., Harvey, Brian. W & Parry, Deborah L., *Consumer and Trading Law: Text, Cases and Materials*,

اساس بند (۱) ماده (۱) قانون حمایت از مصرف‌کنندگان و در تعریف مصرف‌کننده بیان شده است که «هر شخص حقیقی یا حقوقی است که کالا یا خدماتی را خریداری می‌کند». به لحاظ حقوقی، مفهوم «حقوق مصرف‌کننده» به معنای قواعدی است که برای حمایت از مصرف‌کنندگان کالا یا خدمات وضع می‌شود؛ چون مصرف‌کنندگان دارای اطلاعات کم‌تری نسبت به آن کالا یا خدمات در برابر تولیدکنندگان هستند و همین موضوع، مشخص‌کننده نابرابری بین مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان است. از سوی دیگر، به لحاظ اقتصادی نیز حمایت از حقوق مصرف‌کننده دارای اهمیت است و در ایجاد عدالت و کارایی اقتصادی تأثیر مستقیم دارد. بر این اساس، مداخله دولت برای حمایت از حقوق مصرف‌کننده صرفاً بر مبنای توجیحات اجتماعی نیست، بلکه «حقوق مصرف‌کننده برای ایجاد اقتصاد پویا از طریق حمایت و بهبود تولیدات داخلی و ایجاد توان اقتصادی، لزوم حمایت از مصرف‌کننده را توجیه می‌کند»^۱.

با ورود بخش خصوصی به ارائه خدمات عمومی، ارزش‌های بازاری و سوددهی بیش‌تر برای تولیدکننده و ارائه‌دهنده خدمات بر حقوق مصرف‌کننده ارجحیت دارد و همین موضوع، فضا را برای تضییع حقوق مصرف‌کنندگان فراهم می‌آورد. در خصوص قیمت ارائه خدمات عمومی نیز ذکر این نکته اهمیت دارد که در اصول کلاسیک خدمات عمومی با اصل بهای ارزان خدمات عمومی روبه‌رو هستیم و یکی از مصادیق رعایت حقوق مصرف‌کنندگان، بهره‌مندی از خدمات با قیمت منصفانه است. یکی از وعده‌های موافقان خصوصی‌سازی خدمات عمومی این موضوع است که هزینه دریافت خدمات کاهش یابد، اما با توجه به منطق سودمحوری در بخش خصوصی، نبود نظارت و تنظیم قیمت این خدمات از سوی دولت و نهادهای تنظیم‌گر موجب افزایش هزینه‌های خدمات عمومی می‌شود. در نتیجه افزایش هزینه‌ها نیز نارضایتی شهروندان و مصرف‌کنندگان افزایش پیدا می‌کند و همین موضوع می‌تواند منجر به تهدیداتی برای نظم عمومی گردد. در ارائه خدمات عمومی و قیمت آن، زنجیره‌ای به هم پیوسته وجود دارد که اقدام نکردن مناسب در یکی از مراحل آن، منجر به آسیب‌های فراوانی به جامعه و منافع عمومی می‌شود.

Oxford University Press, 1998, p. 5.

۱. برزگر، عبدالرضا و ته‌مینه رحمانی، «مطالعه مکانیسم نظارتی بر بازارهای مالی ایران در قلمرو نظم حقوق اقتصادی عمومی»، نشریه حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۱۰ و ۱۱، ۱۳۹۲، ص ۶۵.

بنابراین، تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی برای جلوگیری از گران‌فروشی خدمات عمومی به شهروندان و مصرف‌کنندگان ضروری و بسیار مهم است. در موارد متعددی، دریافت هزینه‌های اضافی از شهروندان به بهانه‌های مختلف و به صورت غیر قانونی موجب بالا رفتن هزینه دریافت خدمات شده است. در این مواقع نیز نقش نظارت قضایی بر مصوبات و اقدامات خلاف قانون و برای تضييع حقوق مصرف‌کنندگان بسیار پراهمیت است و دیوان عدالت اداری با ابطال آن‌ها برای حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان اقدام کرده است. در ادامه، به بررسی برخی از ضوابط مطرح در آرای دیوان عدالت اداری در خصوص تنظیم قیمت خدمات عمومی برای حمایت از حقوق مصرف‌کننده پرداخته می‌شود. البته دیوان در دو دادنامه پیش‌گفته نیز می‌توانست به مبانی حقوق مصرف‌کننده به ویژه اصل بهای ارزان خدمات عمومی استناد کند.

۱. ممنوعیت تعیین جریمه و مجازات از سوی دولت

بر اساس دادنامه شماره ۱۲۹۲ مورخ ۱۴۰۰/۴/۱، شاکیان پرونده در دادخواستی در دیوان عدالت اداری، ابطال بند ۲ مصوبه شماره ۱۰۱۷۵۸/ت/۵۷۸۰۴ هـ مورخ ۱۳۹۹/۹/۱۱ هیئت وزیران در خصوص افزایش بهای گاز مصرفی را در صورتی که نسبت به دوره قبل مشابه، مصرف بیش‌تری شده باشد، به دلیل مغایرت با قانون خواستار شده‌اند. بر اساس این مقرر، «با هدف مدیریت تقاضا و بازدارندگی مصارف غیر ضرور بخش خانگی، در صورتی که مصرف گاز مشترکان یادشده در بازه زمانی مذکور در بند (۱) این تصویب‌نامه نسبت به میانگین مصرف آن‌ها در دوره مشابه در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ در میانگین دمای یکسان طول دوره صورت حساب، بیش از پانزده درصد (۱۵٪) افزایش یابد، کل مصرف مشترک مشمول افزایش پانزده درصدی (۱۵٪) با رعایت بند (ب) ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸ و اصلاحات بعدی آن خواهد شد».

شاکیان مدعی شده‌اند که این بند از باب تعزیر مصرف‌کننده خانگی وضع شده و تعیین جرایم و مجازات از اختیارات قوه مجریه خارج است. در مقابل، طرف شکایت مدعی است تعیین تعرفه افزایش مصرف گاز برای مشترکین بخش خانگی نمی‌تواند مصداق تعیین مجازات و تعزیر و اعمال مجازات باشد و مفاد بند (۲) مصوبه مورد شکایت در راستای تکالیف و صلاحیت‌های قانونی مقرر از سوی قانون‌گذار به تصویب هیئت وزیران رسیده است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی

خود مقرر داشته است که «هرچند بر اساس تبصره (۱) ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب سال ۱۳۸۸ مقرر شده است که در خصوص قیمت‌های برق و گاز طبیعی، دولت مجاز است با لحاظ مناطق جغرافیایی، نوع، میزان و زمان مصرف قیمت‌های ترجیحی را اعمال کند، ولی اولاً با توجه به این‌که اختیار اعمال قیمت‌های ترجیحی بر اساس نوع، میزان و زمان مصرف در چارچوب صلاحیت قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی از جمله گاز طبیعی توسط دولت قابل اعمال بوده و منصرف از مواردی است که بعد از تعیین قیمت حامل‌های فوق توسط دولت «به صورت اصلی یا ترجیحی»، قیمت این حامل‌ها به واسطه افزایش مصرف آن‌ها افزایش پلکانی یابد و ثانیاً تسری افزایش قیمت فوق به کل دوره مصرف مشترکین «اعم از دوره افزایش مصرف و دوره مصرف عادی» در حکم اعمال جریمه و مجازاتی است که دولت اختیار قانونی اعمال آن را ندارد. لذا بند (۲) تصویب‌نامه شماره ۱۰۱۷۵۸/ت/۵۷۸۰۴ هـ مورخ ۱۳۹۹/۹/۱۱ هیئت وزیران که متضمن حکم مذکور است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار بوده است».

بنابراین، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی خود بر ممنوعیت تعیین جریمه و مجازات از سوی دولت تأکید داشته و تسری افزایش بهای مصرف مشترکین به کل دوره آن‌ها را در حکم اعمال جریمه و مجازات دانسته است. تسری افزایش هزینه به کل دوره مصرف مشترکین «اعم از عادی و افزایش مصرف» را از دیدگاه اصل تناسب می‌توان بررسی کرد «بدین معنا که تعادل منطقی بین اهداف عمومی و منافع خصوصی ایجاد شود»^۱. واضح است که تسری افزایش قیمت به کل دوره مصرفی مشترکینی که افزایش مصرف داشته‌اند، «حتی زمان‌های مصرف عادی» بر خلاف اصل تناسب است؛ زیرا منجر به دریافت هزینه‌های اضافی از مصرف‌کنندگان می‌شود؛ چون آن‌ها باید در قبال دوره‌ای هم که مصرف عادی داشته‌اند، هزینه بیشتری نسبت به دیگر مشترکین پرداخت کنند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی خود به صراحت به اصل تناسب اشاره‌ای نداشته و این موضوع از نکات ضعف این رأی است. هم‌چنین دیوان در این دادنامه می‌توانست به حقوق مصرف‌کننده و اصل بهای ارزان خدمات عمومی استناد کند.

۱. زارعی، محمدحسین و مهدی مرادی برلیان، «مفهوم و جایگاه اصل تناسب در حقوق اداری با نگاه ویژه به نظام حقوقی اتحادیه اروپایی»، مجله تحقیقات حقوقی، دوره هفدهم، شماره ۶۶، ۱۳۹۳، ص ۱۴۹.

۲. ممنوعیت تبعیض ناروا در تعیین قیمت خدمات

اصل برابری در خدمات عمومی همان طور که پیش‌تر بیان شد، یکی از اصول کلاسیک خدمات عمومی است که در حق برابری مطرح در ماده (۱) اعلامیه جهانی حقوق بشر^۱ ریشه دارد. تبعیض ناروا در ارائه و تخصیص خدمات عمومی نیز بر اساس اصل برابری در خدمات عمومی ممنوع است. در عرضه خدمات عمومی، اصل برابری به صورت‌های گوناگون نمود پیدا می‌کند؛ از جمله در بهره‌مندی از خدمات عمومی، کمیّت و کیفیت خدمات عمومی و قیمت خدمات عمومی. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۳۹۲ مورخ ۱۴۰۰/۴/۱ مقرر داشته است که «بر اساس تبصره (۱) ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب سال ۱۳۸۸، در خصوص قیمت‌های برق و گاز طبیعی، دولت مجاز است با لحاظ مناطق جغرافیایی، نوع، میزان و زمان مصرف، قیمت‌های ترجیحی را اعمال کند».

به نظر می‌رسد با این تبصره، به دولت در تعیین قیمت برق و گاز طبیعی، اجازه قیمت‌گذاری تبعیض‌آمیز مبتنی بر معیارهای مصرّح داده شده و به عبارتی، نوعی تبعیض روا^۲ در قیمت‌گذاری خدمات عمومی پیش‌بینی گردیده است. تبعیض روا نوعی تبعیض‌زدایی از طریق تبعیض است. این مفهوم عبارت است از «تفاوت حقوقی موقت در رفتار که قانون‌گذار آن را به نفع گروهی از اشخاص برای از میان برداشتن نابرابری‌های گذشته تجویز می‌کند».^۳ تعیین قیمت خدمات عمومی با توجه به مناطق جغرافیایی مشابه، نوع، میزان و زمان مصرف نیز تبعیض‌روایی برای حمایت از اصل برابری و منع تبعیض ناروا در ارائه خدمات عمومی به مصرف‌کنندگان است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی خود، با شناسایی آن برای حمایت از اصل برابری و ممنوعیت تبعیض ناروا در تعیین قیمت خدمات گام برداشته است.

۱. تمام افراد بشر آزاد به دنیا می‌آیند و از نظر حیثیت و حقوق با هم برابرند.

2. Positive Discrimination

۳. زارعی، محمدحسین و حمزه محمدی، «تبعیض روا در آموزش عالی ایران با تأکید بر سهمیه‌های خاص»، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، سال بیستم، شماره ۷۶، ۱۳۹۲، ص ۹.

گفتار سوم. روش‌های تنظیم‌گری قیمت در بازار خدمات عمومی

تنظیم‌گری قیمت در بازار خدمات عمومی با استفاده از روش‌های مختلفی انجام می‌شود که هر یک دارای اثرات حقوقی و اقتصادی مختلفی است. در مبحث پیش رو، روش‌های تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی، «تعیین قیمت و تعیین سقف و کف قیمت» تشریح و رویه دیوان عدالت اداری نیز در این خصوص تحلیل می‌شود.

بند اول. تعیین قیمت^۱

اولین روش از روش‌های تنظیم‌گری قیمت در بازار خدمات عمومی، تعیین قیمت خدمات است. در این روش، دولت و نهادهای تنظیم‌گر، قیمت خدمات را مشخص می‌کنند و بنگاه‌ها موظف به رعایت قیمت اعلام شده هستند. نکته مهم در تعیین قیمت خدمات عمومی، توجه به شرایط بازار و عرضه و تقاضاست و اگر قیمت‌گذاری بدون توجه به شرایط بازار صورت گیرد، علاوه بر این که منجر به خسارت به تولیدکنندگان و ارائه‌کنندگان خدمات می‌شود، به مرور زمان باعث افزایش افسارگسیخته قیمت خدمات مربوط می‌شود و نارضایتی شهروندان و مصرف‌کنندگان را نیز فراهم می‌آورد. تعیین قیمت بدون در نظر گرفتن شرایط بازاری علاوه بر اختلال در خدمات‌رسانی به دلیل سوددهی نامناسب سبب کاهش کیفیت ارائه خدمات و احتمالاً توزیع رانت و بروز فساد می‌شود. تعیین تعرفه‌های جدید در ارائه خدمات بر خلاف قانون و اصول حقوقی سبب دریافت هزینه‌های اضافی از شهروندان و مصرف‌کنندگان می‌شود که در تعارض با حقوق مصرف‌کنندگان است. در تمام این موارد، نهاد قضایی با نظارت خود می‌تواند از اقدامات و مصوبات خلاف قانون و دریافت هزینه‌های اضافی از شهروندان جلوگیری و به طور کلی، از حقوق مصرف‌کنندگان حمایت کند. از این رو، در ادامه، برخی از ضوابط مطرح در آرای دیوان عدالت اداری در خصوص تعیین تعرفه خدمات عمومی بررسی می‌شود.

۱. دارا بودن صلاحیت قانونی در تعیین تعرفه

دارا بودن صلاحیت قانونی برای تعیین تعرفه، یکی از اصلی‌ترین ضوابط مورد نظر دیوان عدالت اداری است. این ضابطه از این منظر بسیار اهمیت دارد که برخی از نهادها با تصویب مصوبات، اقدام

1. Price Determination

به تعیین و دریافت وجوهی تحت عناوین مختلف می‌کنند و از آن‌ها هزینه‌های اضافی می‌گیرند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۳۱۸ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۳، در خصوص تصویب تعرفه «آبونمان تلفن» توسط کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات «با استناد به ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱ و تبصره ماده (۶۰) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۲، تبصره (۳) ماده (۶۲) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه^۳ و بند (ب) و تبصره (۱) ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، دریافت هر گونه وجه توسط دستگاه‌های اجرایی را منوط به تصویب قانون کرده است و نظر به این‌که در قوانین، مجوزی برای اخذ آبونمان تلفن پیش‌بینی نشده است، تصویب مصوبه مورد شکایت را خلاف قانون دانسته و اقدام به ابطال آن کرده است».

هم‌چنین در دادنامه شماره ۴۸۶-۴۸۵ مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۴، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، بخش‌نامه شماره ۱۳۹۱/۶/۲۰.۰۹/۱۹۱۳۱ دبیر ستاد هدفمندکردن یارانه‌ها مبنی بر برقراری آبونمان ثابت ماهانه برای مشترکین گاز طبیعی را ابطال کرده و در رأی خود مقرر داشته است: «مطابق بند (ب) و تبصره (۱) ماده (۱) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب سال ۱۳۸۸ مقرر شده است که قیمت‌گذاری گاز طبیعی با رعایت شرایط مندرج در مقررات مزبور بر عهده دولت است و مجوزی برای اخذ آبونمان گاز طبیعی پیش‌بینی نشده و ادعای دولت مبنی بر این‌که آبونمان، جزئی از قیمت گاز مصرفی است، منطبق با قانون نیست؛ زیرا آبونمان از کلیه مشترکین اعم از این‌که گاز مصرف کرده باشند یا خیر، اخذ می‌شود؛ در صورتی که قیمت گاز مصرفی فقط از مصرف‌کننده دریافت می‌گردد. از طرفی بر اساس ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۶۰)

۱. دریافت هرگونه کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارت خانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود، هم‌چنین اخذ هدایا و کمک نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات اعم از داخلی و خارجی... ممنوع می‌باشد.

۲. دریافت و پرداخت هرگونه وجهی تحت هر عنوان توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۵ قانون محاسبات عمومی باید در چارچوب قوانین موضوعه کشور باشد. هرگونه دریافت و پرداخت برخلاف مفاد این ماده در حکم تصرف غیر قانونی در اموال دولتی است. کلیه مسئولان و مقامات ذی‌ربط، مدیران، ذی‌حسابان و مدیران مالی حسب مورد، مسئول اجرای این حکم می‌باشند.

۳. دستگاه‌های اجرایی مذکور در مقابل ارائه خدمات یا اعطای انواع مجوز حتی با توافق، مجاز به اخذ مبالغی بیش از آن چه در قوانین و مقررات قانونی تجویز شده است، نمی‌باشند. تخلف از اجرای این حکم و سایر احکام این ماده مشمول مجازات موضوع ماده ۶۰۰ قانون مجازات اسلامی است.

قانون الحاق موادی به قانون یادشده، دریافت هرگونه وجه توسط دستگاه‌های اجرایی، منوط به تصویب قانون است و چون مشخصاً قانون خاصی برای اخذ آبونمان وجود ندارد، بخش‌نامه مورد شکایت ابطال می‌شود».

دریافت آبونمان خدمات عمومی همواره یکی از موارد مورد اختلاف بین دیوان عدالت اداری و دستگاه‌های دولتی است؛ چون پرونده‌های بسیاری در این خصوص در دیوان عدالت اداری مطرح و به آن رسیدگی شده است. از طرفی، دریافت این تعرفه از شهروندان و مصرف‌کنندگان در خدمات مختلف، در افزایش هزینه‌ها و نارضایتی آن‌ها مؤثر است. در قوانین و مقررات جاری کشور از دریافت وجهی به عنوان «آبونمان» صحبتی نشده و واضح است که دریافت این تعرفه، اقدامی برخلاف قوانین و مقررات است. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، دولت و نهادهای تنظیم‌گر با وضع مصوبات و تعرفه‌های غیرقانونی، هزینه‌های اضافی از شهروندان می‌گیرند که این اقدام با حقوق مصرف‌کنندگان متعارض است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با آرای خود از این اقدام جلوگیری و آرای در حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان صادر کرده و ضابطه تعیین تعرفه‌های جدید را دارا بودن صلاحیت قانونی در تعیین آن شمرده است.

۲. تغییر نکردن ماهیت تعرفه با تغییر عنوان آن

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۴۸۶-۴۸۵ مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۴، دریافت آبونمان گاز طبیعی بر اساس بخش‌نامه دبیر ستاد هدفمندکردن یارانه‌ها را به دلیل نبودن قانون خاصی برای آن ابطال کرده است. پس از این موضوع، در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۴ شورای اقتصاد، تعرفه‌ای با عنوان «هزینه مستمر ماهیانه گاز طبیعی» به تصویب رسید و فرمولی برای محاسبه آن مشخص شد تا از مصرف‌کنندگان دریافت شود. به عبارتی، عنوان «آبونمان»، جای خود را به «هزینه مستمر ماهیانه» داده است. پس از این اقدام، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با شکایت شاکی پرونده از مصوبه شورای اقتصاد، در رأی دادنامه شماره ۱۱۲۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۳ خود مقرر داشت: «با توجه به این‌که مطابق ماده (۹۲) قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مقرر شده است در صورت ابطال مصوبه‌ای در هیئت عمومی، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در تصویب مصوبات بعدی الزامی است و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

به موجب دادنامه شماره ۴۸۵.۴۸۶ مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۴، بخش‌نامه شماره ۱۳۹۱/۶/۲۰.۰/۹۱/۱۹۱۳۱، بخش‌نامه شماره ۱۳۹۶/۵/۲۴، دیبر ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها در خصوص برقراری آبونمان ثابت ماهیانه برای مشترکین گاز طبیعی را به لحاظ مغایرت با قانون و نبودن قانون برای اخذ آبونمان ابطال کرده است. بنابراین، مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۴ شورای اقتصاد در تعیین هزینه خدمات مستمر ماهیانه مشترکین گاز به لحاظ این‌که در تصویب این مصوبه مفاد رأی شماره ۴۸۵.۴۸۶ مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۴ هیئت عمومی رعایت نشده و تغییر عنوان هزینه محل بحث از آبونمان به خدمات مستمر، مغیر ماهیت آن نیست، ابطال می‌شود».

بدیهی است شورای اقتصاد در این پرونده، همانند بخش‌نامه دیبر ستاد هدفمند کردن یارانه‌ها، تعرفه‌ای غیر قانونی وضع کرده و تنها با تغییر عنوان آن، درصدد قانونی جلوه دادن آن برآمده است. دیوان عدالت اداری نیز با ابطال مصوبه شورای اقتصاد در این رأی از حقوق مصرف‌کنندگان حمایت کرده و تغییر عنوان تعرفه غیر قانونی را باعث قانونی شدن آن ندانسته است. به عبارتی، می‌توان از رأی دیوان عدالت اداری در پرونده حاضر، ضابطه‌ای با عنوان «عدم تغییر ماهیت تعرفه با تغییر عنوان آن» شناسایی کرد. این اقدام دیوان عدالت اداری در جلوگیری از دریافت هزینه‌های اضافی از مصرف‌کنندگان مؤثر است و به عنوان یکی از نکات مثبت آرای دیوان برشمرده می‌شود.

بند دوم. تعیین سقف قیمت^۱ و تعیین کف قیمت^۲

دومین روش از تنظیم‌گری قیمت در بازار خدمات عمومی، تعیین سقف قیمت و کف قیمت برای ارائه خدمات است. هرگاه برای قیمت خدمات از سوی دولت و نهادهای تنظیم‌گر، سقف قانونی تعیین شود که به موجب آن، ارائه خدمات با قیمتی بالاتر از این سقف قانونی ممنوع شود، سیاست تعیین سقف قیمت اجرا شده است. این روش، سریع‌ترین اقدامی است که دولت و نهادهای تنظیم‌گر برای تنظیم قیمت هنگام بروز مشکلاتی در خصوص قیمت خدمات و با هدف حمایت از مصرف‌کنندگان انجام می‌دهند که شاید بتوان گفت برای آرام کردن بازار و کاهش فشار افکار عمومی رخ می‌دهد.

1. Price Ceiling
2. Price Floor

سیاست تعیین سقف قیمت نیز اگر بدون توجه به شرایط اقتصادی و صرفاً برای آرام کردن فضای بازار انجام شود، ممکن است در مرحله اول باعث آسیب به ارائه‌دهندگان خدمات و در مراحل بعدی منجر به آسیب به مصرف‌کنندگان و منافع عمومی جامعه شود. برای مثال، اگر دولت و نهادهای تنظیم‌گر، سقف قیمت ارائه خدماتی بسیار پایین‌تر از حد تعادلی آن تعیین کنند، شاهد هجوم مصرف‌کنندگان برای دریافت خدمات یادشده هستیم و قیمت پایین‌تر از حد تعادل آن‌ها سبب می‌شود ارائه‌دهندگان، تولید خود را کاهش دهند؛ چون مقدار سود آن‌ها با قیمت یادشده کاهش پیدا می‌کند. در نتیجه، در این شرایط، تقاضا برای دریافت خدمات افزایش و ارائه خدمات کاهش می‌یابد و به همین دلیل، رفاه جامعه پایین می‌آید.

از طرفی، برخی مصرف‌کنندگان حاضر به پرداخت هزینه‌ای بیش‌تر برای دریافت آن خدماتند و این موضوع باعث به وجود آمدن بازار سیاه و فساد می‌شود. این موضوع در ارائه خدمات عمومی بسیار پراهمیت‌تر است؛ چون در ارائه این خدمات با اصل استمرار روبه‌رویم و هرگونه اختلال یا نقص در ارائه این خدمات به سرعت موجب افزایش نارضایتی‌ها می‌شود و نظم عمومی را تهدید می‌کند. بنابراین، اجرای این سیاست، نیازمند بررسی دقیق و توجه به اوضاع و احوال و شرایط اقتصادی موجود است و زیر فشار گذاشتن ارائه‌دهندگان خدمات از این طریق ممکن است باعث نتایج زیان‌باری برای جامعه شود.

در مقابل سیاست سقف قیمت، گاهی دولت و نهادهای تنظیم‌گر، سیاست تعیین کف قیمت را برای حمایت از رقابت منصفانه در پیش می‌گیرند. سیاست کف قیمت خدمات به این صورت است که وقتی کالایی در قیمت تعادلی است، کف قیمت، مقداری از این میزان بالاتر تعیین می‌شود تا از این طریق برای ارائه‌دهندگان خدمات انگیزه ایجاد شود تا خدمات بیش‌تری ارائه کنند. البته برخلاف سیاست سقف قیمت، در سیاست کف قیمت، مصرف‌کنندگان برای دریافت خدمات با قیمت بالاتر، انگیزه بسیاری ندارند و این موضوع منجر می‌شود در جامعه با مازاد عرضه مواجه شویم.

استدلال اصلی برای انجام این سیاست، حمایت از رقابت و ارائه‌دهندگان خدمات است تا کاهش انگیزه در آن‌ها سبب نشود که هیچ‌گونه عرضه‌ای در جامعه رخ ندهد و اقتصاد کشور و ارائه خدمات عمومی در آن با اختلال مواجه شود. بنابراین، مشاهده می‌شود که اجرای هر دو سیاست ممکن

است به ارائه‌دهندگان، مصرف‌کنندگان و اقتصاد کشور آسیب بزند. با این حال، گاهی دولت و نهادهای تنظیم‌گر از این سیاست‌ها برای تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی استفاده می‌کنند. این موضوع نیز منجر به طرح دعوا در دیوان عدالت اداری شده است. یکی از پرونده‌های مهم در خصوص سیاست سقف قیمت، اختلاف بین شرکت‌های تولیدکننده برق و هیئت تنظیم بازار برق است که منجر به رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شده است. بر این اساس، در ادامه، این پرونده بررسی و رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و ضوابط مورد نظر تحلیل می‌شود.

۱. شناسایی تعیین سقف قیمت به عنوان روش تنظیم‌گری قیمت

پیش‌تر بیان شد که سیاست تعیین سقف قیمت، یکی از روش‌های تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی محسوب می‌شود. تعیین سقف قیمت برای خرید برق از نیروگاه‌های تولیدکننده برق، یکی از روش‌هایی است که به موجب قانون و توسط «هیئت تنظیم بازار برق» در وزارت نیرو به منظور تنظیم‌گری قیمت این خدمت و تأمین برق مصرف‌کنندگان صورت می‌گیرد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۳۱۳ مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۸ مقرر داشته است که «بر مبنای بند (و) ماده (۱۳۳) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، وزارت نیرو مکلف است در صورت نیاز با حفظ مسئولیت تأمین برق به منظور ترغیب سایر مؤسسات داخلی به تولید هرچه بیش‌تر نیروی برق از نیروگاه‌های خارج از مدیریت آن وزارت‌خانه، بر اساس دستورالعملی که به تأیید شورای اقتصاد می‌رسد، نسبت به خرید برق این نیروگاه‌ها اقدام نماید و مطابق ماده (۶) دستورالعمل شورای اقتصاد، در صورت تحقق آمادگی ابرازشده و ارائه خدمات جانبی توسط نیروگاه‌هایی که بر اساس اولویت هزینه‌برداری، بیش از ۳۰۰ ساعت در سال، فرصت قرار گرفتن در آرایش تولید را دارند، بهای آمادگی به آن‌ها تعلق می‌گیرد». بنابراین، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این رأی، تعیین بهای آمادگی «تعیین سقف نرخ خرید برق از نیروگاه‌های تولیدکننده برق» را به عنوان یکی از روش‌های تنظیم‌گری قیمت خدمات برق شناسایی کرده است.

۲. تأکید بر به‌روزرسانی نرخ سقف قیمت بر اساس تغییرات اقتصادی

شرکت‌های تولیدکننده برق با شکایتی علیه هیئت تنظیم بازار برق در دیوان عدالت اداری، خواستار ابطال بند (۱) مصوبه شماره ۲۶۳ مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۱ این هیئت شده‌اند. هیئت تنظیم بازار برق در

این بند، تغییر نیافتن سقف نرخ پایه آمادگی ساعتی تولید برق در سال ۱۳۹۴ را به تصویب رساند. بر اساس ادعای شاکیان، به موجب بند (و) ماده (۱۳۳) قانون برنامه پنجم توسعه، وزارت نیرو می‌بایست هر ساله با توجه به نرخ تورم و دستورالعمل شورای اقتصاد، این نرخ را تغییر دهد. بنابراین، اقدام هیئت تنظیم بازار برق در تصویب مصوبه مورد شکایت، مغایر قانون است؛ چون در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ این نرخ از طرف هیئت تنظیم بازار برق تغییر کرده بود. در مقابل، طرف شکایت در پاسخ خود بیان کرده است که تصویب مصوبه مورد شکایت کاملاً منطبق با شرایط قانونی بوده و این هیئت با در نظر گرفتن سازوکار رقابتی و با توجه به اهداف تنظیم‌گرانه خود، آن را تصویب کرده است. هم‌چنین هیئت تنظیم بازار برق به این نکته اشاره کرده است که تولیدکنندگان برق با اطلاع از شرایط و قیمت به توافق و انعقاد قرارداد دست زده‌اند. بنابراین، ادعای آن‌ها در خصوص قیمت مورد توافق پذیرفته نیست.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی خود مقرر کرده است که «بر مبنای بند (و) ماده (۱۳۳) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، وزارت نیرو مکلف است در صورت نیاز با حفظ مسئولیت تأمین برق به منظور ترغیب سایر مؤسسات داخلی به تولید هرچه بیش‌تر نیروی برق از نیروگاه‌های خارج از مدیریت آن وزارت‌خانه، بر اساس دستورالعملی که به تأیید شورای اقتصاد می‌رسد، نسبت به خرید برق این نیروگاه‌ها اقدام کند و مطابق ماده (۶) دستورالعمل شورای اقتصاد، در صورت تحقق آمادگی ابرازشده و ارائه خدمات جانبی توسط نیروگاه‌هایی که بر اساس اولویت هزینه‌برداری، بیش از ۳۰۰ ساعت در سال، فرصت قرار گرفتن در آرایش تولید را دارند، بهای آمادگی به آن‌ها تعلق می‌گیرد. نرخ پایه پرداخت بابت آمادگی در سال ۱۳۹۰ برابر با ۱۰۰ ریال به ازای یک کیلووات قدرت خالص آماده تولید برای یک ساعت می‌باشد. این نرخ در سال‌های بعدی برنامه پنجم توسعه در ابتدای هر سال با اعمال ضریب تعدیل توسط وزارت نیرو تعدیل و اعلام می‌شود. به موجب تبصره (۱) ماده (۶) مصوبه مزبور، از زمان راه‌اندازی بازار مبادلات ارزی، نرخ ارز این بازار مبنای محاسبه ضریب تعدیل فوق خواهد بود. نظر به این‌که بند (۱) مصوبه مورد شکایت برخلاف بند (و) ماده (۱۳۳) قانون یادشده و ماده (۶) دستورالعمل شورای اقتصاد بوده، لذا خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات وضع شده و ابطال می‌شود».

گفتیم که استفاده از سیاست سقف قیمت بدون توجه به شرایط اقتصادی ممکن است منجر به ضرر و زیان برای ارائه‌دهندگان خدمات و در نهایت، برای مصرف‌کنندگان و جامعه شود. با توجه به نرخ تورم سالانه و افزایش هزینه‌های تولید، ثابت نگه داشتن نرخ خرید خدمات از بخش خصوصی تولیدکننده برق و افزایش نیافتن آن سبب می‌شود این تولیدکنندگان در ارائه خدمات دچار مشکل شوند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز با رأی خود در حمایت از تولیدکنندگان برق، اقدام هیئت تنظیم بازار برق در تعیین سقف قیمت برخلاف قیمت تعادلی را مغایر قانون دانسته و بر به‌روزرسانی نرخ سقف قیمت بر اساس تغییرات اقتصادی تأکید کرده است.

هم‌چنین بر اساس دادنامه شماره ۴۴۲ - ۴۴۱ مورخ ۱۳۹۹/۳/۲۰ به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، به تسری ابطال بند (۱) مصوبه ۲۶۳ هیئت تنظیم بازار برق از تاریخ تصویب رأی داده است که این موضوع برای جبران خسارت‌های وارد شده به تولیدکنندگان برق بسیار اهمیت دارد. نرخ تورم در سال‌های ۹۴ و ۹۵ طبق اعلام رسمی بانک مرکزی، کاهش یافته، اما به نسبت تورمی که وجود داشته، هیئت تنظیم بازار برق موظف بوده است نرخ را متناسب با نرخ رسمی تورم افزایش دهد. بنابراین، با توجه به این‌که قیمت قرارداد مورد توافق طرفین از طریق این مصوبه مشخص شده است، ادعای هیئت تنظیم بازار برق مبنی بر توافق و پذیرفتن قیمت توسط شرکت‌های تولیدکننده برق نیز صحیح نیست. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به قرارداد مورد توافق طرفین و شرایط آن اشاره نداشته است.

هم‌چنین با توجه به اهمیت حیاتی ارائه خدمت برق‌رسانی به جامعه، هرگونه اختلال در ارائه آن باعث می‌شود تا جامعه دچار مشکلات گسترده شود. به عبارتی، این اقدام با اصل استمرار در ارائه خدمات عمومی تعارض دارد. برای مثال، ایجاد اختلال در برق‌رسانی، حیات بسیاری از بیماران را در بیمارستان‌های شهر به خطر می‌اندازد و بسیاری از مواد غذایی از بین می‌رود و موارد بسیاری مانند آن. همین مثال‌ها، اهمیت حیاتی ارائه این خدمات به جامعه را نمایان می‌کند که اختلال در آن باعث به وجود آمدن تهدیداتی علیه نظم عمومی و منافع عمومی جامعه می‌شود. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی خود به اصل استمرار خدمات عمومی اشاره‌ای نداشته است.

هم‌چنین یکی از اصول مهم در تنظیم‌گری، «پیش‌بینی‌پذیری»^۱ اقدامات و تصمیمات نهادهای تنظیم‌گر است. چون هیئت تنظیم بازار برق، دو سال متوالی، نرخ را تغییر داده بود، پیش‌بینی می‌شد این نرخ در سال‌های بعدی نیز تغییر کند، اما مصوبه این هیئت برخلاف اصل پیش‌بینی‌پذیری برای شرکت‌های تولیدکننده است. هیئت عمومی دیوان در متن رأی خود به این اصل نیز توجهی نداشته است.

نتیجه‌گیری

با توجه به نقش و جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، رویه و ضوابط مورد نظر این نهاد در تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی بررسی شد. در حوزه حمایت از حقوق رقابت، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای خود، در خصوص خدماتی هم‌چون حمل‌ونقل و ناوایی، ضوابطی مثل نص محوری و ممنوعیت امتناع از صدور مجوز کسب‌وکار به بهانه «اشباع بودن بازار» را در نظر گرفته است. در این میان، با وجود توجه طرفین شکایت به اصل «رقابت»، در آرای هیئت عمومی به آن استنادی نشده است که یکی از ضعف‌های آرای دیوان عدالت اداری شمرده می‌شود. دیوان عدالت اداری به عنوان نهاد ناظر قضایی می‌تواند با شناسایی و طرح اصولی هم‌چون رقابت برای رویه‌سازی در این موضوعات گام بردارد.

هم‌چنین هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای خود از حقوق مصرف‌کنندگان حمایت کرده و بر ممنوعیت تعیین جریمه و مجازات از سوی دولت و ممنوعیت تبعیض ناروا در تعیین قیمت خدمات که تجلی اصل برابری خدمات عمومی است، تأکید ورزیده است. در پرونده‌های مرتبط با تعیین قیمت خدمات عمومی نیز هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به ضوابطی مانند دارا بودن صلاحیت قانونی در تعیین تعرفه و تغییر ندادن ماهیت تعرفه با تغییر عنوان آن توجه نشان داده و به آن‌ها تصریح کرده است. علاوه بر شناسایی تعیین سقف قیمت به عنوان یکی از روش‌های تنظیم‌گری، مصوبه هیئت تنظیم بازار برق مبنی بر ثابت ماندن سقف قیمت خرید برق از تولیدکنندگان برق را به دلیل غیر قانونی بودن آن و خسارت‌های فراوانی که به تولیدکنندگان رسانده، ابطال و در رأی خود بر به‌روزرسانی نرخ سقف قیمت بر اساس تغییرات اقتصادی تأکید کرده است. بنابراین، دیوان عدالت

1. Predictability

اداری با آرای خود در تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی اثرگذار بوده و در حمایت از رقابت و حقوق مصرف‌کنندگان و منافع عمومی جامعه، آرای صادر کرده است.

با وجود توجه به ضوابط مختلف در آرای دیوان عدالت اداری در تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی و صدور آرای در حمایت از رقابت و حقوق مصرف‌کنندگان، رویه این نهاد ضعف‌هایی هم دارد. دیوان عدالت اداری در آرای خود افزون بر استناد نکردن به اصل «رقابت»، به اصولی هم چون «برابری و استمرار خدمات عمومی، بهای ارزان خدمات عمومی، تناسب و پیش‌بینی‌پذیری» نیز به صراحت استناد نداشته است. همین موضوع از نکات منفی آرای دیوان عدالت اداری است؛ چون در جایگاه دادگاه عالی اداری می‌توانست با شناسایی و طرح این اصول برای تثبیت آن‌ها گام بردارد. بر این اساس و با توجه به موارد یادشده در این پژوهش پیشنهاد می‌شود دیوان عدالت اداری به ویژه هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی آن در پرونده‌های مرتبط با تنظیم‌گری قیمت خدمات عمومی به این اصول تصریح کنند تا علاوه بر تثبیت آن‌ها در رویه قضایی موجب توجه نهادهای تنظیم‌گر به این اصول در متن مصوبات مربوط گردند و از این طریق از رقابت در بازار حمایت شود و حقوق مصرف‌کنندگان و منافع عمومی نیز تأمین گردد.

فهرست منابع

۱. منابع فارسی

الف) کتاب

۱. باتلر، ایمون، اندیشه‌های سیاسی و اقتصادی هایک، ترجمه: فریدون تفضلی، تهران: نی، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ بیست و پنجم، ۱۴۰۱.
۳. نجارزاده هنجنی، مجید، دگرگونی حقوق خدمات عمومی، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۴۰۰.
۴. هادی فر، داوود، نهاد‌های حقوقی تنظیم مقررات: ساختار و سازوکار اجرایی، تهران: عترت نو، چاپ اول، ۱۳۸۹.

ب) مقاله

۱. برزگر، عبدالرضا و ته‌مین‌ه رحمانی، «مطالعه مکانیسم نظارتی بر بازارهای مالی ایران در قلمرو نظم حقوق اقتصادی عمومی»، نشریه حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۱۰ و ۱۱، ۱۳۹۲.
۲. زارعی، محمدحسین و حمزه محمدی، «تبعیض روا در آموزش عالی ایران با تأکید بر سهمیه‌های خاص»، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، سال بیستم، شماره ۷۶، ۱۳۹۲.
۳. زارعی، محمدحسین و مهدی مرادی برلیان، «مفهوم و جایگاه اصل تناسب در حقوق اداری با نگاه ویژه به نظام حقوقی اتحادیه اروپایی»، مجله تحقیقات حقوقی، دوره هفدهم، شماره ۶۶، ۱۳۹۳.
۴. زارعی، محمدحسین و مجید نجارزاده هنجنی، «مفهوم خدمات عمومی و تحول آن در پرتو دکترین کارکرد عمومی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال نوزدهم، شماره ۵۶، ۱۳۹۶.
۵. هداوند، مهدی و فرهاد جم، «مفهوم دولت تنظیم‌گر: تحلیل تنظیم‌گری به مثابه ابزار حکمرانی»، فصل‌نامه راهبرد، دوره سی‌ام، شماره ۹۹، ۱۴۰۰.

ج) گزارش

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «گزارش نظام ملی تنظیم‌گری (۱) مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی»، تهران: دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، ۱۳۹۷.

د) پایان‌نامه

۱. کیا، فاطمه، «اصول بنیادین حاکم بر خدمات عمومی با تأکید بر قوانین، مقررات و رویه قضایی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، ۱۳۹۱.

ه) دادنامه

۱. دادنامه شماره ۱۱۲۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۲. دادنامه شماره ۱۲۹۲ مورخ ۱۴۰۰/۴/۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳. دادنامه شماره ۱۳۱۸ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴. دادنامه شماره ۳۱۳ مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۵. دادنامه شماره ۴۸۶ - ۴۸۵ مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۶. دادنامه شماره ۸۰۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۷. دادنامه شماره ۴۴۲ - ۴۴۱ مورخ ۱۳۹۹/۳/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۸. رأی وحدت رویه شماره ۱۸۶۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

2. Latin Source

1. Bach, David, & Newman, Abraham, Regulatory state, Encyclopedia Britannica, Retrieved from: www.britannica.com/topic/regulatory-state, 2016.
2. Hartlapp, Miriam, Measuring and comparing the regulatory welfare state: Social objectives in public procurement, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 2020.
3. Miller, C., J., Harvey, Brian. W & Parry, Deborah L., Consumer and Trading Law: Text, Cases and Materials, Oxford University Press, 1998.
4. Walden, Ian, Telecommunications Law and Regulation, Oxford University Press, Third Edition, 2009.
5. Windholz, Eric, & Hodge, Graeme A., Conceptualising Social and Economic Regulation: Implications for Modern Regulators and Regulatory Activity, Monash University Law Review, 2012.

Regulating the Price of Public Services in the light of the Procedure of the Court of Administrative Justice

Majid Najarzadeh Hanjani¹

Alireza Shamsi Moheb²

Abstract

Since the price of services is a very influential component in citizens' satisfaction with public services, regulating the price of public services is very important in terms of complying with the principles of public services and protecting the rights of consumers. Also, due to the effect of price on the state of competition between companies and public service actors, this issue is also important and sensitive in terms of competition law. The present research has dealt with the issue of regulating the price of public services in the light of the procedure of the Administrative Court of Justice with a descriptive-analytical method. The results of the analysis of the opinions of the Administrative Court of Justice in this matter show that the Administrative Court of Justice in the field of competition law rules such as text-centered and non-invoking the principle of "competition" and the prohibition of refusing to issue a business license under the pretext of "market saturation", and in Consumer rights have taken into consideration the prohibition of setting fines and punishments by the government and the prohibition of unfair discrimination in determining the price of services. Also, in the price regulation methods, criteria such as having the legal authority to determine the tariff, not changing the nature of the tariff by changing its title, identifying the determination of the price ceiling as a method of price regulation and emphasizing on updating the price ceiling rate based on economic changes have been specified.

Keywords: Price Regulation, Public Services, Court of Administrative Justice, Competition Law, Consumer Law

1. Assistant Prof. Department of Public Law, Faculty of Law, University of Science and Culture, Tehran, Iran M.najarzadeh@usc.ac.ir

2. MA. in Public Law, Department of Public Law and Economic Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran, (Corresponding Author), Alireza.sh.moheb@gmail.com