

تاریخ ارسال: ۱۴۰۰/۳/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۱۸

اعتبار رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

در مراجع قضایی و هیئت عمومی دیوان عالی کشور

حسن محسنی^۱

چکیده

صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از جهت صدور رأی، برابر قانون، صلاحیتی منحصر به فرد است. این هیئت عمومی که می‌تواند رأی وحدت رویه، رأی ایجاد رویه و رأی ابطالی صادر نماید نقش و جایگاه قابل توجهی در نظام حقوقی ما و به ویژه در منابع حقوق اداری و یکنواخت سازی حقوقی در این حوزه پیدا کرده است. همه سخن در این نوشته بر سر ارزش این رأی‌ها در مراجع قضایی است؛ مراجعی که خود به همراه دیوان عدالت اداری زیر سایه نظارت دیوان عالی کشور هستند که اجرای صحیح قانون در محاکم و یکنواخت سازی اجرای قانون در کشور را می‌پایند. بر این بنیاد اگر رأیی از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شود، به ویژه رأیی که وحدت رویه و ایجاد رویه است، این پرسش مطرح می‌شود که ارزشش در مراجع قضایی چیست. چنین به دیده می‌رسد که رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مراجع قضایی به عنوان یک مستند و استدلال حقوقی قابل ترتیب اثر است که می‌تواند اقناع پدید آورد یا پدید نیاورد، ولی اگر این رأی با رأیی از مراجع قضایی در تعارض قرار بگیرد یا این که مراجع قضایی با استناد به این رأی و تفسیری مشابه یا متفاوت، دچار تعارض آرا گردند، گرچه در قوانین مرجعی برای رفع تعارض میان رأی مرجع قضایی و رأی هیئت عمومی دیوان عدالت نیست، تنها مرجعی که می‌تواند این تعارض را حل کند، هیئت عمومی

دیوان عالی کشور است. این هیئت عمومی با صدور رأی وحدت رویه می‌تواند به این اختلاف پایان دهد. این نتیجه در چند رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور به شکل یک رهیافت و راهکار رویه قضایی مورد توجه بوده است.

کلیدواژگان: استدلال، اقناع، تفسیر، رأی هیئت عمومی، عالی بودن دیوان عالی.



مقدمه

دیوان عدالت اداری یکی از نوآوری‌های برجسته قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ بود و هست. اگر از «قانون راجع به شورای دولتی» بگذریم که مجال اجرایی شدن نیافت^۱ و دیوان عالی کشور نیز گلایه خود را از «غیاب شورای دولتی» در رأی وحدت رویه شماره ۱۴۶ مورخ ۱۳۴۸/۱/۲۰ اعلام نموده بود، آیین دیوان که پس از گذشت نزدیک به سه چهارم قرن از وقوع انقلاب مشروطیت، در نظام حقوقی ایران پدیدار شده بود و باید در کنار دیوان عالی کشور (اصل ۱۶۱ قانون اساسی) و مجلس شورای اسلامی (اصل‌های ۴، ۶۱ تا ۱۰۶ و به ویژه اصل ۱۳۸ قانون اساسی) و شورای نگهبان قانون اساسی (اصل ۴ و اصل ۹۴ قانون اساسی)، نقش متمایزی بازی می‌کرد تا با وظایف نظارتی این مراجع دچار آمیختگی نشود. تمایز این نقش در آن بود که دیوان عدالت اداری بی‌آنکه در فرایند تقنین دخالتی داشته باشد باید با نگهداشت نوعی سلسله‌مراتب هنجاری قوانین و مقررات از شرع و قانون اساسی گرفته تا قانون عادی و سپس، هر مقرر دیگری که همچون دستی، بالای دست مقرر پایین‌تر است، وظیفه پایش‌ها را انجام می‌داد. همه این کارها را دیوان عدالت اداری باید به شکل قضایی در درون قوه قضایی با دادرسان خود انجام دهد؛ در اصل ۱۷۳ قانون اساسی چنین آمده است:

«به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.»

۱. قانون راجع به شورای دولتی، مصوب ۱۳۳۹/۲/۷ (کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین).

۲. «به موجب مادتين ۶۲ و ۶۳ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۰۳/۳۱ مرجع رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدمین رسمی شورای سازمان امور اداری و استخدامی کشور است و به تقاضای تجدیدنظر از رأی آن شورا در غیاب شورای دولتی در دیوان عالی کشور رسیدگی خواهد شد ...»

برای این کار، از آغاز دهه شصت تاکنون قوانینی همچون «قانون دیوان عدالت اداری» مصوب سال ۱۳۶۰ با اصلاحاتی که تا دهه هشتاد به خود دید، «قانون دیوان عدالت اداری» سال ۱۳۸۵ و سرانجام «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» سال ۱۳۹۲ وضع شد که نوعی تقسیم کار میان شعب و هیئت عمومی این دیوان برقرار کرد.

از میان وظایف این دیوان آنچه بیش از همه خودنمایی می‌کند، هیئت عمومی آن است که در همه این قوانین، مستند و پیشینه دارد (مانند ماده ۱۲ قانون سال ۱۳۹۲ و مواد ۱۱ و ۱۹ قانون سال ۱۳۸۵ و ماده ۲۰ قانون سال ۱۳۶۰).

آخرین اراده قانون‌گذار درباره این هیئت عمومی به شرحی است که در ماده ۱۲ قانون سال ۱۳۹۲ آمده است و به این دیوان اجازه داده است هم برای رفع تعارض رأی‌ها در شعب خود بکوشد، هم نگاهی به منابع حقوق اداری و قضایی داشته باشد و با رأی ایجاد رویه به پیشواز همسانی و وحدت رویه برود، هم قدرت آمره و قضایی خود را به رخ بکشد و اندر پیرامون شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظام‌ها و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون، عدم صلاحیت مرجع مربوط، تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات، تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، به رسیدگی پردازد.

نگارنده به دنبال بررسی این صلاحیت‌ها و مطالعه جایگاه این دیوان در سامانه حقوقی کشور نیست بلکه نگارنده در این نوشته می‌کوشد به این پرسش پاسخ دهد که ارزش رأی هیئت عمومی

۱. در این باره ر.ک: صدرالحفاظی، نصرالله، *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، تهران: شهریار، ۱۳۷۲؛ مولایی، غلامرضا، *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران: جنگل، جاودانه، ۱۳۹۸؛ نهرینی، فریدون، *آیین دادرسی مدنی، مراجع قضایی و غیرقضایی و حدود صلاحیت آن‌ها*، جلد اول، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۶، ص ۸۳۱-۷۴۶.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۰۳

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

دیوان عدالت اداری در دادگاه‌های دادگستری موضوع اصل ۳۴ و اصل ۱۵۹ قانون اساسی و سپس در هیئت عمومی دیوان عالی کشور چیست؟

اهمیت این پرسش نو که سابقه پژوهشی در حد تحقیق نگارنده ندارد، از سه جهت است؛ یکی این که مقررات آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و آیین دادرسی دادگاه‌ها برای این پرسش پاسخ روشنی ندارند. افزون بر این در مقررات آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نوعی محدودیت ارزشی در تصمیمات هیئت عمومی دیده می‌شود؛ آنگاه که در ماده ۸۹ پیرامون رأی وحدت رویه گفته است: «این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است» و در ماده ۹۰ درباره رأی ایجاد رویه آورده است: «این رأی برای سایر شعب دیوان، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی مربوط لازم‌الاتباع است» و سرانجام در خصوص رأی هیئت عمومی (مشهور به رأی ابطالی)، در ماده ۹۲ گفته است که «چنانچه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی، الزامی است».

سوم این که به خلاف آیین و اثر رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور^۳ در هیچ جای مقررات آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیامده است که آنچه از هیئت عمومی به ویژه به عنوان رأی وحدت رویه و ایجاد رویه صادر می‌شود، در حکم قانون است یا باید چنین باشد.

۱. دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد.

۲. مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است.

۳. ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری سال ۱۳۹۲ با همه پیشینه آن در تاریخ قانون‌گذاری کشور؛ در این خصوص ر.ک:

سرشار، محمود، **دیوان کشور**، مجله کانون وکلا، دوره اول، مهر ۱۳۳۱، شماره ۲۵، ص ۴-۱۲؛ متین‌دفتری، احمد، **آیین دادرسی مدنی و بازرگانی**، جلد اول، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۷۸، ص ۷۲-۶۹؛ محسنی، حسن، **اصل دسترسی به عدالت و دادخواهی دولت**، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۷، شماره ۳، ۱۳۹۶، ص ۵۴۹-۵۴۵.

پس اگر بار دیگر به جوانب پرسش این نوشته بنگریم، نخستین جهت یا نشان‌دهنده بداهت است که درست نمی‌نماید یا نشان‌دهنده طرح نشدن این پرسش در سامانه حقوقی، دومین جهت نمودار خود-محدودسازی ساختاری دیوان در صنف اداری است و اما سومین جهت به باور پژوهنده هویداکننده مفهوم «عالی» بودن دیوان عالی کشور است. ابعاد این پرسش در نوشته پیش رو پژوهیده و کاویده می‌شود و نگارنده قصد ندارد، در مقدمه سر آن را بگشاید^۱ و به این بسنده می‌شود که ارزش رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مراجع قضایی، بیش از ارزش اقناع و استدلال نیست؛ برای اثبات این سخن، به سه رأی وحدت رویه از هیئت عمومی دیوان عالی کشور استناد خواهد شد و سعی بر اثبات این خواهد بود که دیوان عدالت اداری با هر شأن و صلاحیتی، باز در سلسله‌مراتب قضایی، زیر نظارت عالی دیوان عالی کشور است؛ جایگاهی که در سامانه قضایی خوش اقامت‌گزیده است و راه وحدت و یکنواخت‌سازی را هموار کرده است.

بر این بنیاد، نوشته حاضر دو گفتار دارد: گفتار نخست مواد استدلال برای اثبات گزاره فوق است که در قالب بررسی رأی‌های وحدت رویه شماره ۶۶۵ و ۶۹۷ و ۷۱۳ به عنوان چند نمونه، از دیدگان می‌گذرد و گفتار دوم خود استدلالی است که با عنوان بالاترین اندازه یکنواخت‌سازی هنجارهای حقوقی عرضه می‌شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

۱. برخی نویسندگان به مبانی و علل صدور رأی وحدت رویه پرداخته‌اند ولی به این پرسش ورود نکرده‌اند؛ ر.ک: رفیعی، محمدرضا، **ایجاد وحدت رویه قضایی؛ بررسی مسائل بنیادین**، مجله قضاوت، شماره ۹۸، تابستان ۱۳۹۸، ص ۱۰۱ به بعد.

برخی نویسندگان دیگر به برتری دیوان عالی کشور و تبعیت دیوان عدالت از آرای هیئت عمومی آن تأکید نموده‌اند اما نوشته ایشان به ابعاد و جوانب این سخن و پرسش اصلی این نوشته نمی‌پردازد؛ در این خصوص ر.ک: فلاح زاده، علی محمد و صادق تازی وردی، **نقش رویه قضایی ایران در توسعه حقوق اداری ایران**، دیدگاه‌های حقوقی و قضایی، دوره ۲۴، شماره ۸۸، ۱۳۹۸، ص ۶۲ و ۶۳.

گفتار یکم. بررسی رأی‌های وحدت رویه شماره ۶۶۵، ۶۹۷ و ۷۱۳ دیوان عالی کشور

در رأی شماره ۶۶۵ که به تاریخ ۱۳۸۳/۱/۱۸ از هیئت عمومی دیوان عالی کشور صادر شده خواهیم دید که درباره اصل مسئله و موضوع، رأی وحدت رویه‌ای از دیوان عدالت اداری به سال ۱۳۸۰ صادر شده است و در رأی شماره ۶۹۷ سال ۱۳۸۵ نیز وضع بدین منوال است، در رأی شماره ۷۱۳ مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ به رأیی از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری توجه شده که منجر به ابطال بخشنامه‌های گردیده است.

بند یکم. اثر استناد دادگاه‌ها به رأی وحدت رویه ۲۳۶ مورخ ۱۳۸۱/۷/۷ دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه شماره ۶۶۵ دیوان عالی کشور

برابر گزارش منتشرشده از این رأی^۱ که گزیده‌ای از آن از دیدگان می‌گذرد، مبنای درخواست صدور رأی وحدت رویه، اختلاف آرای شعب دوم و چهاردهم تجدیدنظر استان مازندران بود. پیش از گزارش مبنای اختلاف رأی‌ها باید گفت که پس از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷، شبهاتی درباره اعتبار تشخیص منابع طبیعی برابر تصویب‌نامه قانون ملی شدن جنگل‌های کشور سال ۱۳۴۱ و قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع سال ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی پدید آمد و سرانجام یکی از قوانینی که تصویب شد قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع سال ۱۳۶۷ بود؛ برابر این قانون «این هیئت در هر شهرستان زیر نظر وزارت کشاورزی و با

۱. گزارش پرونده وحدت رویه شماره ۶۶۵ به تاریخ ۱۳۸۳/۰۱/۱۸، نقل از شماره ۱۷۲۴۲ - ۱۳۸۳/۰۳/۱۸ روزنامه

حضور حداقل ۵ نفر از ۷ نفر رسمیت یافته و پس از اعلام نظر کارشناسی هیئت رأی قاضی لازم الاجرا خواهد بود مگر در مواد سه گانه شرعی مذکور در مواد ۲۸۴ و ۲۸۴ مکرر (آیین دادرسی کیفری)». با تصویب ماده ۲۳۵ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری سال ۱۳۷۸، این موارد سه گانه نسخ گردید و اختلاف پدید آمد که آیا با نسخ این مقررات، همچنان رأی هیئت مرقوم قابل اعتراض و یا تجدیدنظرخواهی در دادگاه عمومی هست یا خیر؟ دادگاه‌ها با تکیه بر تحولات قوانین و رأی وحدت رویه ۲۳۶ مورخ ۱۳۸۱/۷/۷ دیوان عدالت اداری دچار تعارض آرا شدند، بدین گزارش که:

۱. به دلالت پرونده کلاسه ۸۲/۵۶۹ شعبه دوم دادگاه تجدیدنظر استان مازندران، به موجب دادنامه ۱۹۶ مورخ ۱۳۸۲/۲/۲۵ در خصوص دعوی طرح شده به طرفیت هیئت حل اختلاف موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور به خواسته اعتراض به آراء هیئت تعیین تکلیف اراضی اختلافی مبنی بر ملی شدن چهار قطعه زمین به مساحت نود و یک هزار متر مربع ... با توجه به محتویات پرونده و صورت جلسات معاینه محلی و کارشناسی ... اعتراضات معمول را غیرموجه تشخیص و آراء معترض عنه را عیناً مورد تأیید قرار داده است. از این رأی در فرجه قانونی تجدیدنظرخواهی به عمل آمده که شعبه دوم دادگاه تجدیدنظر استان مازندران طی دادنامه ۶۸۸ مورخ ۱۳۸۲/۶/۱۳ به شرح ذیل اتخاذ تصمیم نموده است:

«در خصوص تجدیدنظرخواهی آقای فضل‌الله ... نسبت به دادنامه ۱۹۶ مورخ ۱۳۸۲/۲/۲۵ صادره از شعبه اول دادگاه عمومی ساری به طرفیت اداره منابع طبیعی ساری که متضمن رد اعتراض مشارالیه و تأیید رأی شماره ۲۶۴ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۳ هیئت حل اختلاف موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مستقر در اداره منابع طبیعی، صرف نظر از چگونگی موضوع و ماهیت امر، نظر به این که برابر رأی وحدت رویه ۲۳۶ مورخ ۱۳۸۱/۷/۷ دیوان عدالت اداری، آراء صادره از هیئت مذکور به جز موارد سه گانه شرعی مذکور در مادتين ۲۸۴ و ۲۸۴ مکرر قانون آیین دادرسی کیفری سابق قطعی می‌باشد و موارد سه گانه یادشده نیز با تصویب ماده

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۰۷

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

۲۳۵ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری منتفی گردیده،

لذا رأی قاضی هیئت فوق‌الذکر قطعی بوده و قابل تجدیدنظرخواهی نمی‌باشد».

۲. طبق محتویات پرونده کلاسه ۸۱/۱۴۴۴ شعبه چهاردهم دادگاه تجدیدنظر استان مازندران در دعوی مشابه، پس از رسیدگی‌های لازم به موجب دادنامه ۱۳۷۵ مورخ ۱۳۸۱/۹/۲۳ حکم به نقض رأی صادره از سوی هیئت مذکور، صادر می‌نماید. اداره کل منابع طبیعی استان مازندران در مهلت قانونی از حکم مذکور تجدیدنظرخواهی به عمل آورده که شعبه چهاردهم دادگاه تجدیدنظر به موجب دادنامه ۵۷ مورخ ۱۳۸۲/۵/۹ به موارد اعتراض رسیدگی و به شرح ذیل رأی صادر نموده است:

«تجدیدنظرخواهی اداره کل منابع طبیعی استان مازندران، نوشهر، به طرفیت آقای

کاظم میثاقیان نسبت به دادنامه ۱۳۷۵ مورخ ۱۳۸۱/۹/۲۲ شعبه دوم دادگاه عمومی

کلاردشت ملاً وارد است؛ زیرا به موجب دادنامه شماره ۱۱۸۰ مورخ ۱۳۷۹/۹/۱۴ دادگاه

عمومی کلاردشت به اتهام قطع ۴۳۲ اصله نهال جنگلی و تجاوز ۱۴۳۷۵ متر مربع به

رفع تجاوز و جزای نقدی محکوم گردیده و حکم به مرحله اجرا درآمده. علاوه بر این

نامبرده زمین را مجدداً تصرف عدوانی نموده که طبق دادنامه ۴۳۹۵ مورخ

۱۳۷۷/۱۱/۱۷ شعبه دوم دادگاه عمومی کلاردشت به تحمل یک سال حبس تعزیری

و رفع تصرف محکوم و بر اثر اعتراض آقای کاظم میثاقیان در شعبه ششم تجدیدنظر

تأیید گردیده و ادعای اینکه این اراضی جزء نسق زارعانه بوده و ملک در حال حاضر

فاقد درخت و بوته‌های جنگلی است نهایتاً مؤثر در مقام نیست. برحسب احکام یادشده

که در حال حاضر اعتبار قضیه محکوم‌بها را دارد، ملک جزء منابع ملی تشخیص ...

گردیده ... بنابراین رأی تجدیدنظر خواسته نقض و نهایتاً رأی قاضی کمیسیون ماده

واحد تأیید می‌گردد، این رأی قطعی است.»

بر این اساس، مراتب به دیوان عالی کشور بازتاب داده می‌شود و هیئت عمومی این دیوان

در تاریخ ۱۳۸۳/۱/۱۸ پس از شنیدن نظریه دادستان کل کشور چنین رأی می‌دهد:

«بر طبق قسمت اخیر ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۹ رأی قاضی هیئت مقرر در ماده مزبور در موارد سه‌گانه شرعی مذکور در مواد ۲۸۴ و ۲۸۴ مکرر قانون آیین دادرسی کیفری سابق قطعیت نداشته و قابل اعتراض است و رأی وحدت رویه شماره ۶۰۱ مورخ ۱۳۷۴/۷/۲۵ هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز مؤید همین معنی است. بنا به مراتب رأی قاضی هیئت قابل اعتراض در دادگاه عمومی و سپس قابل تجدیدنظر در دادگاه تجدیدنظر استان می‌باشد؛ بنابراین رأی شعبه ۱۴ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران که بر همین اساس صادر شده به اکثریت آراء تأیید می‌گردد. این رأی بر طبق ماده ۲۷۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌های عمومی لازم‌الاتباع است.»

بند دوم. اثر استناد دادگاه‌ها به رأی شماره ۳/۷۶-هـ-۱۰/۱۰/۱۳۷۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در صدور وحدت رویه شماره ۶۹۷ دیوان عالی کشور

برابر گزارش منتشرشده از این رأی که باز خوانندگان می‌توانند گزارش آن را ببینند، از شعب بیست‌ویکم و سی‌وهشتم دیوان عالی کشور نسبت به تعیین مرجع رسیدگی‌کننده به اعتراض مربوط به اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۶ در مورد اراضی واقع در داخل محدوده قانونی شهرها، اختلاف آرا ایجاد شده است که باز یکی از جهات اختلاف رأی، رأیی از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بوده است (رأی شماره ۳/۷۶-هـ-۱۰/۱۰/۱۳۷۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری). بدین گزارش که:

۱. به دلالت محتویات پرونده کلاسه ۱۶۷۸/۳ شعبه بیست‌ویکم دیوان عالی کشور، نسبت به رأی کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها، در مورد ملّی بودن پلاک ۱۳۶۳ فرعی از ۲ اصلی حومه بخش ۲ اراک، در کمیسیون ماده واحده اراضی اختلافی موضوع ماده مرقوم اعتراض

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۰۹

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

نموده و قاضی کمیسیون در تاریخ ۱۳۷۸/۹/۳۰ طی پرونده ۴۸۳/۷۸ به لحاظ این که اراضی معترض عنه در محدوده قانونی شهر واقع گردیده و صلاحیت کمیسیون در رسیدگی به اعتراضات صرفاً مربوط به اراضی خارج از محدوده قانونی شهر می باشد، از خود نفی صلاحیت نموده و پرونده را به دادگستری اراک ارسال داشت. موضوع جهت رسیدگی و اظهار نظر به شعبه هشتم دادگاه عمومی اراک ارجاع و این شعبه نیز طی دادنامه ۱۱۶۴/۸۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۱۵، مستنداً به مقررات ماده ۹ آیین نامه اصلاحی آیین نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی مصوب ۱۳۷۳/۷/۱۶ و رأی وحدت رویه قضایی شماره ۶۰۱-۱۳۷۴/۷/۲۵ هیئت عمومی دیوان عالی کشور و این که مراجع قضایی صرفاً به اعتراض نسبت به رأی قاضی کمیسیون، صلاحیت رسیدگی دارند و عدم صلاحیت صادره از ناحیه قاضی ماده واحده در این خصوص، یک مرحله حق اعتراض به تشخیص منابع طبیعی را از معترض سلب می نماید، خود را صالح به رسیدگی ندانسته و با اعتقاد به شایستگی کمیسیون ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، پرونده را برای تعیین مرجع صالح در اجرای ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب به دیوان عالی کشور ارسال نموده است. شعبه بیست و یکم دیوان عالی کشور نیز طی دادنامه ۹۹۲ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۲۴ چنین رأی داده است:

«... خواسته خواهان اعتراض به رأی کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها می باشد که به صراحت بیان مقنن در ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل ها و مراتع، هیئت موضوع ماده مزبور تنها به اعتراض زارعین صاحب اراضی نسقی و مالکین و صاحبان باغات و تأسیسات در خارج از محدوده قانون شهرها و حریم روستاها، سازمان ها و مؤسسات دولتی رسیدگی می نماید و صلاحیت عام دادگستری مطابق آراء وحدت رویه ۴۰-۱۳۶۰/۱۱/۱۹، ۵۱۶-۱۳۶۷/۱۰/۲۰ و ۵۶۸-۱۳۷۰/۹/۱۹ اقتضاء دارد که به دعوی مطروح در مورد اعتراض به رأی کمیسیون مزبور در دادگستری رسیدگی شود و اصل بر عدم صلاحیت سایر مراجع می باشد و بیان مقنن در این مورد صریح بوده و جایی برای اجتهاد و استنباط

در مقابل نص مزبور نیست و استدلال ذکر محدوده مزبور قید غالب بوده یا استناد به اصل استصحاب یا تمسک به سلب حقوق مکتسبه و اینکه اثبات شی نفی ما عدی نیست، در ما نحن فیه فاقد توجیه حقوقی و قانونی است، بلکه به حکم رأی وحدت رویه شماره ۶۵۵-۱۳۸۰/۹/۲۷، دادگستری مرجع رسمی تظلمات و رسیدگی به شکایات است و صلاحیت مراجع غیردادگستری، صلاحیت عام مراجع دادگستری را منتفی نمی‌نماید، کما این که استناد به رأی وحدت رویه شماره ۶۰۱ مورخ ۱۳۷۴/۷/۲۵ که موضوع آن تنها در مورد عنوان شکایت از رأی قاضی موضوع ماده واحده می‌باشد نه چیز دیگر که بر اساس آن شکایت از رأی مزبور تجدیدنظرخواهی محسوب نمی‌شود، نیز کافی در مقام نمی‌باشد، کما این که تمسک به آیین‌نامه‌های اجرایی برای سلب صلاحیت دادگستری کافی نیست، لذا در اجرای ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، دادنامه ۱۱۶-۱۳۸۳/۱۰/۱۵ مخدوش تشخیص و نقض می‌گردد. پرونده جهت رسیدگی به شعبه هشتم محاکم عمومی اراک اعاده می‌گردد.»

۲. طبق محتویات پرونده ۱۵۸۶/۱۹ شعبه سی‌وهشتم دیوان عالی کشور، قاضی هیئت مربوط به قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع در شهرستان اراک در مقام رسیدگی به اعتراض نسبت به ملی اعلام شدن دو دانگ از مساحت ششصد متر مربع از اراضی پلاک ۳۹۶۷ قطعه ۷۶۴ بخش یک اراک به شرح رأی مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۲ به اعتبار این که رسیدگی هیئت موضوع قانون فوق‌الذکر راجع به اراضی و باغات و تأسیسات خارج از محدوده قانونی شهرها و حریم روستاها است، در صورتی که قطعه زمین موضوع اعتراض مطابق نقشه ارائه‌شده از طرف کارشناس نقشه‌بردار در همسایگی نیروی انتظامی اراک و داخل در محدوده قانون شهر اراک می‌باشد و بررسی اعتراض نسبت به اراضی داخل شهرها و روستاها در حیطه صلاحیت این هیئت نمی‌باشد، قرار عدم صلاحیت به شایستگی محاکم عمومی دادگستری شهرستان اراک صادر نموده و پرونده را به دادگستری شهرستان اراک فرستاده که در تاریخ ۱۳۸۳/۵/۳۱ به شعبه هشتم دادگاه عمومی شهرستان مزبور ارجاع و پرونده به کلاس ۵۹۴/۸۳ - ۸ ثبت شده و دادگاه مزبور در تاریخ

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۱۱

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

۱۳۸۳/۰۶/۱۱ در وقت فوق‌العاده ختم رسیدگی اعلام و به شرح رأی مورخ ۱۳۸۳/۰۶/۱۱ خلاصتاً به شایستگی هیئت ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها، قرار عدم صلاحیت صادر و در اجرای ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی پرونده را به دیوان عالی کشور ارسال و به شعبه سوم دیوان عالی کشور که متعاقباً به شعبه سی‌وهشتم تبدیل شده است ارجاع و به شرح زیر به صدور دادنامه ۵۱۳ مورخ ۱۳۸۳/۸/۲۶ منتهی گردیده است:

«مطابق ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع، زارعین صاحب اراضی نسقی و مالکین و صاحبان باغات و تأسیسات در خارج از محدوده قانون شهرها و حریم روستاها که به اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحیه‌های بعدی آن اعتراض داشته باشند، می‌توانند به هیئت مذکور در ماده واحده اشعاری مراجعه نمایند و این مطلب که بعداً زمین و یا باغ در محدوده شهر قرار گیرد، با لحاظ اطلاق تبصره ۲ ذیل ماده واحده و رأی شماره ۳/۷۶-هـ-۱۰/۱۰/۱۳۷۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری موجب زوال صلاحیت هیئت مذکور نیست، با توجه به ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی و این که رسیدگی به اعتراض نسبت به مطلق رأی کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور از حیطه صلاحیت عام دادگاه‌های عمومی خروج موضوعی داشته است، بنابراین در اجرای ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، با تشخیص صلاحیت هیئت موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی ... مصوب شهریورماه ۱۳۶۷ مستقر در شهرستان اراک، حل اختلاف می‌نماید.»

سرانجام هیئت عمومی دیوان عالی کشور پس از مشاوره چنین رأی می‌دهد:

«قطع نظر از این که به موجب رأی شماره ۳/۷۶-هـ-۱۰/۱۰/۱۳۷۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مرجع صالح به اعتراضات موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی اجرای قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع - فارغ از محل وقوع اراضی مربوطه- هیئت موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع شناخته شده و به موجب قسمت اخیر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری رأی اکثریت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوطه، من جمله هیئت موضوع ماده واحده فوق‌الذکر در موارد مشابه لازم‌الاتباع است، اساساً با لحاظ تبصره ۲ و اطلاق و عموم تبصره ۵ ماده واحده فوق‌الذکر از تاریخ تصویب این ماده واحده کلیه قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های مغایر با این قانون لغو و تنها مرجع رسیدگی به شکایات مربوط به اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع و اصلاحیه‌های آن هیئت موضوع این قانون خواهد بود، بنا به مراتب رأی شماره ۵۱۳ مورخ ۱۳۸۳/۸/۲۶ شعبه ۳۸ دیوان عالی کشور که با این نظر مطابقت دارد از نظر اکثریت قاطع اعضای هیئت عمومی دیوان عالی کشور صحیح تشخیص و مورد تأیید است. این رأی بر طبق ماده ۲۷۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

بند سوم. اثر استناد دادگاه‌ها به رأی شماره ۱۰۴ مورخ ۱۳۷۹/۳/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در صدور رأی شماره ۷۱۳ مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ هیئت عمومی دیوان عالی کشور

برابر گزارش منتشرشده از این رأی، از شعب یازدهم و دوازدهم دادگاه تجدیدنظر استان خراسان رضوی در موضوع واحد، آراء مختلفی صادر شده است که بار دیگر یکی از جهات اختلاف رأی، رأی

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۱۳

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

شماره ۱۰۴- ۱۳۷۹/۳/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بوده که برابر آن بخشنامه ۵۰۵/۲۴۷۸ مورخ ۱۳۷۱/۹/۱ وزارت نیرو ابطال گردیده است. بدین گزارش که:

۱. حسب پرونده شماره ۱۶۴۳-۸۵ شعبه اول دادگاه عمومی تربت حیدریه، اداره امور آب تربت حیدریه، دادخواستی به طرفیت خوانده به خواسته صدور حکم بر محکومیت خوانده به پرداخت خسارات وارد شده به آبخوان دشت زاوه و جمع‌آوری منصوبات غیرمجاز و مسدود نمودن یک حلقه چاه که به صورت غیرمجاز حفر با احتساب خسارات دادرسی به دادگاه عمومی تربت حیدریه تقدیم داشته که به شعبه اول ارجاع گردیده و تحت رسیدگی قرار گرفته است. دادگاه پس از دعوت طرفین و استماع اظهارات نماینده خواهان و مدافعات خوانده و جلب نظر هیئت کارشناسان به موجب دادنامه شماره ۱۳۲۹ مورخ ۱۳۸۶/۹/۲۹ دعوی خواهان را مقرون به صحت دانسته و به استناد مواد ۲۱ و ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب، ۱ و ۲ قانون مسؤلیت مدنی، ۱۹۸، ۵۱۵ و ۵۱۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی و تبصره ۳۰ قانون بودجه سال ۱۳۳۹ کل کشور، حکم بر انسداد و مسلوب‌المنفعه نمودن چاه موضوع دعوی، پرداخت مبلغ ۲۸۲/۵۹۲/۸۰۰ ریال بابت خسارت واردشده به آبخوان زیرزمینی، پرداخت مبلغ ۱۷۲/۰۰۰ ریال بابت هزینه دادرسی و حق‌الوکاله وکیل و پرداخت مبلغ ۲/۵۰۰/۰۰۰ ریال بابت هزینه کارشناسی صادر نموده است. خوانده از این رأی تجدیدنظرخواهی کرده و شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان خراسان رضوی برابر دادنامه شماره ۸۷۸۰۸۷۸۱۳۳۲۰۰۹۹۷۵ مورخه ۱۳۸۷/۵/۲۸ آن را تأیید نموده است.

۲. طبق پرونده شماره ۱۰۱۱/۸۶ شعبه اول دادگاه عمومی تربت حیدریه، اداره امور آب تربت حیدریه دادخواستی به طرفیت آقای محمد رضانی به خواسته صدور حکم بر محکومیت خوانده به پرداخت خسارات واردشده به آبخوان دشت زاوه از طریق بهره‌برداری از یک حلقه چاه بدون پروانه و اعاده وضع به حال سابق با احتساب خسارات دادرسی به دادگاه عمومی تربت حیدریه تقدیم نموده که به شعبه اول ارجاع و مورد رسیدگی واقع شده و دادگاه پس از دعوت طرفین و استماع اظهارات نماینده خواهان و مدافعات خوانده و جلب نظر کارشناسان، حسب دادنامه شماره ۹۵۱ مورخ

۱۳۸۷/۹/۲۰ دعوی خواهان را وارد دانسته و به استناد مواد ۲، ۱۹۸، ۵۱۵ و ۵۱۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب و ۱ و ۲ قانون مسئولیت مدنی حکم بر محکومیت خوانده به پر و مسدود نمودن چاه موضوع دعوی، پرداخت مبلغ ۱۰/۱۰۰/۰۰۰ ریال بابت خسارات وارد شده به آب‌خوان زیرزمینی و پرداخت مبلغ ۴/۱۵۳/۱۰۰ ریال بابت خسارات دادرسی در حق خواهان صادر نموده است. خوانده از این رأی درخواست تجدیدنظر نموده که در شعبه ۱۱ دادگاه تجدیدنظر استان خراسان رضوی مورد رسیدگی قرار گرفته و این شعبه طبق دادنامه شماره ۱۸۰۷/۱۳۳۱۳۳۱۳۳۱۳۳۱۳۳۱۳۳۱ مورخه ۱۳۸۷/۱۱/۳۰ رأی تجدیدنظر خواسته را در قسمت محکومیت خوانده به انسداد چاه موضوع دعوی تأیید نموده ولی در قسمت محکومیت او به پرداخت خسارت وارد شده به آب‌خوان زیرزمینی، به این استدلال: «توجهاً به مفاد دادنامه شماره ۱۰۴-۱۳۷۹/۳/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که به موجب آن بخشنامه ۵۰۵/۲۴۷۸-۵۰۵/۱۳۷۱/۹/۱ وزارت نیرو ابطال و نتیجتاً دریافت وجه از اشخاص بابت جبران اُفت سفره آب زیرزمینی خلاف قانون تشخیص داده شده» تجدیدنظرخواهی را وارد دانسته و ضمن نقض رأی تجدیدنظر خواسته حکم بر رد دعوی خواهان بدوی صادر نموده است. بدین ترتیب اعلام شد که شعب ۱۱ و ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان خراسان رضوی با استنباط از ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب آراء مختلفی صادر کرده‌اند؛ شعبه ۱۲ شخصی را که بدون رعایت مقررات قانون اقدام به حفر چاه و بهره‌برداری از آن کرده مسئول جبران خسارت وارده شده به سفره آب زیرزمینی دانسته و رأی محکومیت او را تأیید کرده ولی شعبه ۱۱ چنین شخصی را مسئول جبران اُفت سفره آب زیرزمینی ندانسته و محکومیت او را از این بابت خلاف قانون تشخیص داده و رأی محکومیت او را نقض کرده است. سرانجام هیئت عمومی دیوان عالی کشور پس از شنیدن نظریه دادستان کل کشور و انجام مشاوره چنین رأی می‌دهد:

«بنا به حکم مقرر در ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶، حفر چاه یا قنات یا بهره‌برداری از منابع آب بدون رعایت مقررات قانونی مزبور ممنوع است و مرتکب علاوه بر اعاده وضع سابق و جبران خسارات وارد شده، به مجازات مقرر در آن ماده نیز محکوم می‌گردد، بنا به مراتب، به نظر اکثریت اعضای هیئت عمومی دیوان عالی کشور رأی شعبه دوازده دادگاه تجدیدنظر استان خراسان رضوی که محکومیت

مرتکب را به مسلوب‌المنفعه نمودن چاه موضوع دعوی و پرداخت خسارت واردشده به آب‌خوان زیرزمینی تأیید نموده است، صحیح و قانونی تشخیص می‌گردد. این رأی طبق ماده ۲۷۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری، در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها لازم‌الاتباع است.^۱

گفتار دوم. نقش دیوان عالی کشور در یکنواخت‌سازی در عالی‌ترین

سطح

سه رأی ذکرشده، نمونه‌ای هستند برای بررسی نقش رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادگاه‌ها و در هیئت عمومی دیوان عالی کشور؛ رأی‌های دیگری هم در نظام حقوقی ما دیده می‌شود که در آن‌ها هیئت عمومی دیوان عالی کشور هم‌راستا یا ناهم‌راستا با رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری گام برداشته است. دو رأی از سه رأی گفته‌شده، رأی وحدت رویه هستند و یک رأی، رأیی است که در مقام ابطال یک بخشنامه صادر شده است. صرف نظر از این‌که این رأی‌ها در ماهیت چه نتیجه‌ای در دادگاه‌ها داشته‌اند و سرانجام هیئت عمومی دیوان عالی کشور چه تصمیمی گرفته است، این گفتار از نگاه آیینیک به موضوع می‌پردازد و نگارنده سخن خود را در سه بند از دیدگان می‌گذراند.

۱. حاجی‌ده‌آبادی، محمدعلی، احسان سلیمی، مبانی، اصول و سازوکارهای اجرایی مدل کیفرگذاری هدفمند، فصلنامه پژوهش حقوق کیفری، سال ۸، شماره ۲۹، زمستان ۱۳۹۸، صص ۱۲۸-۱۱۳.

۲. برای نمونه، شعبه اول دیوان عالی کشور در رأیی که منجر به رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۶ شد، به رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۰۷/۱۰ دیوان عدالت اداری استناد کرد و هیئت عمومی دیوان عالی کشور، تفسیری دیگر را در این رأی برای هم‌راستایی با رأی دیوان عدالت اداری برگزید. در این باره ر.ک: محسنی، حسن، اصل دسترسی به عدالت و دادخواهی دولت، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۷، شماره ۳، ۱۳۹۶، صص ۵۵۰-۵۳۱.

۳. محسنی، حسن، دیوان عالی کشور و حقوق محیط زیست ایران، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۹.

بند یکم. دادگاه‌ها و هیئت عمومی دیوان عالی و رأی وحدت رویه دیوان عدالت

اداری

گفته شد که دیوان عدالت اداری از زمان پیدایش، برابر ماده ۲۲ قانون سال ۱۳۶۰ با اصلاحات بعدی، رأی وحدت رویه صادر نمی‌نماید:

«هرگاه در موارد مشابه آرای متناقض از شعب بدوی یا تجدیدنظر دیوان صادر شود رئیس کل مکلف است به محض اطلاع موضوع را در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید. برای تشکیل هیئت عمومی حضور حداقل سه‌چهارم رؤسای بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدیدنظر لازم است. رأی اکثریت هیئت عمومی در موضوعاتی که قطعی شده بی‌اثر است ولی برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

در این ماده تأکید شده است که رأی وحدت رویه «برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است» و حکمی است که عیناً در قوانین بعدی دیوان عدالت اداری تکرار شده است.^۱

چنین به نظر می‌رسد که قانون‌گذار قانون این دیوان این‌گونه پنداشته که موضوعات قابل طرح در دیوان عدالت اداری به هر روی قابل ترتیب اثر در این دیوان و مراجع مربوط هستند؛ از این رو، بر این شعب و بر این مراجع، نظر و حکومت رأی هیئت عمومی را اعلام نموده است. این نگاه تا حدی درست است ولی همیشه چنین نیست و ما می‌بینیم که در رأی وحدت رویه شماره ۶۶۶ دیوان عالی کشور، مبنای اختلاف، رأی وحدت رویه ۲۳۶-۱۳۸۱/۷/۷ دیوان عدالت اداری بود که رأی هیئت تعیین تکلیف اراضی را تنها در چارچوب حکم مواد ۲۸۴ و ۲۸۴ مکرر (آیین دادرسی کیفری) قابل اعتراض دانسته بود و در سایر موارد این رأی‌ها را قطعی اعلام می‌کرد اما هیئت عمومی دیوان عالی کشور راه دیگری را پیمود. به دیگر سخن، گرچه رأی وحدت رویه شماره ۲۳۶ دیوان عدالت اداری برای هیئت موضوع ماده ۵۶ به عنوان یک مرجع اداری مربوط، لازم‌الاتباع بود، محتوای رأی

۱. ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۵ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

وحدت رویه شماره ۶۶۵ و گزارش آن نشان می‌دهد که گویا برای دادگاه‌های دادگستری و شعب دیوان عالی کشور و طبعاً هیئت عمومی این دیوان چنین اعتباری نداشته است. این سخن نیز سخنی نو است و می‌تواند راهکاری برای حل تعارض و تعیین تکلیف آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری نزد مراجع قضایی باشد.

پس اگر رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری برای آن دسته از مراجع اداری که آرایشان در دادگستری قابل نظارت بوده، لازم‌الاتباع است، این امر مانع نیست که ذی‌نفع همچنان به دادگستری به عنوان مرجع رسمی تظلمات مراجعه کند و حقوق خود را بر اساس این رأی یا قوانین مطالبه نماید و اگر دادگستری در رسیدگی به دادخواهی وی، با تکیه به رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری دچار تعارض آرا گردید، هیئت عمومی دیوان عالی کشور بتواند همچون رأی وحدت رویه ۶۶۵، در این باره اظهار نظر نماید و به طور غیرمستقیم آن رأی را از نظام حقوقی کنار نهاده و ترتیبی را که درست می‌داند، اجرا نماید.

به تعبیر دیگر، در حال حاضر در نظام حقوقی ایران راهکاری برای دفع و رفع تعارض میان رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و آرای دادگاه‌ها یا شعب دیوان عالی کشور جز این روش وجود ندارد. پس نباید تعارض را از اساس غیرمحمّل دانست؛ تعارض بدین سان که گفته شد پدیدآمدنی است. در کنار مقنن که کارکرد ذاتی دارد، هیئت عمومی دیوان عالی کشور در حدود صلاحیت خود می‌تواند حتی رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را کنار بگذارد یا به لسان حقوقی لغو و الغاء یا ابطال نماید و رأی وحدت رویه جدیدی بدهد که حتی آن دیوان را نیز ملتزم به کنار نهادن رأی هیئت عمومی خود نماید.

به باور نگارنده این اعتبار و جایگاه دیوان عالی کشور که بار دیگر خود را در رأی وحدت رویه شماره ۶۹۷ هیئت عمومی دیوان عالی کشور نشان داد، گویای آن است که ارزش رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری در مراجع قضایی و شعب دیوان عالی کشور، در اندازه‌ی ارزش استدلال و استناد است که می‌تواند موجب قناعت وجدانی قاضی و هیئت عمومی دیوان عالی شود یا نشود و به هیچ

روی این استناد و استدلال به معنای تبعیت این قضات از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری نیست.

مبنای این سخن پژوهنده را باید در قوانین جست؛ ماده ۲۷۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۷۸ چنین مقرر نموده بود که «در موارد مشابه تبعیت از آن برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها» لازم‌الاتباع و ماده ۲۷۱ این قانون با توجه به پیشینه رأی وحدت رویه در نظام حقوقی ایران، چنین آورده بود که رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور فقط به موجب قانون بی‌اثر می‌شود و در لسان حقوقی این رأی ارزشی معادل یا در حکم قانون داشت و طبعاً چنین رأیی، دیوان عدالت اداری را نیز ملتزم می‌کند. افزون بر این، ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ با اصلاحات بعدی، به باور نگارنده، حکم این قضیه را روشن نمود و مقرر کرد که رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها و سایر مراجع، اعم از قضایی و غیر آن لازم‌الاتباع است. عبارت اعم از مراجع قضایی و غیر آن به سادگی گویای التزام دیوان عدالت و مراجع زیر نظارت آن از رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور است.^۱

بدین ترتیب، رأی وحدت رویه شماره ۶۶۵ و ۶۹۷ نه تنها تکلیف مراجع قضایی در رسیدگی و شیوه آن، بلکه وظیفه هیئت و دیوان عدالت اداری را نیز معین و مشخص نموده است؛ چیزی که به خوبی و راستی، ارزش بالای رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور را در نظام حقوقی ایران به نمایش می‌گذارد که فقط به موجب قانون یا رأی وحدت رویه بعدی که مورد اخیر، برابر ماده ۴۷۱ صادر می‌شود، قابل تغییر است (ماده ۴۷۳ آن قانون).

در تکمیل این سخن باید گفت که تفاوت شیوه تغییر رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور و رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری نیز نشان‌دهنده اعتبار بالای رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور است. برابر ماده ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری «طرح آرای قبلی هیئت

۱. برخی نویسندگان به این پابندی اشاره نموده‌اند؛ در این خصوص ر.ک: فلاح زاده، علی محمد و صادق تازی وردی، نقش رویه قضایی ایران در توسعه حقوق اداری ایران، دیدگاه‌های حقوقی و قضایی، دوره ۲۴، شماره ۸۸، ۱۳۹۸، ص ۶۳-۶۲.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۱۹

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

عمومی برای رسیدگی مجدد در هیئت عمومی، در موارد ادعای اشتباه یا مغایرت با قانون یا تعارض با یکدیگر، مستلزم اعلام اشتباه از سوی رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان یا تقاضای کتبی و مستدل بیست نفر از قضات دیوان است» و ماده ۹۴ این قانون نیز به رئیس قوه قضائیه حق تجدیدنظر از رأی هیئت عمومی آن دیوان را داده است. حال آنکه گفته شد که رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور ماده ۴۷۳ قانون آیین دادرسی کیفری سال ۱۳۹۲ با اصلاحات بعدی، «آراء وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور، فقط به موجب قانون یا رأی وحدت رویه مؤخری که مطابق ماده ۴۷۱ این قانون صادر می‌شود، قابل تغییر است» و برای اصلاح یا تجدیدنظر در این رأی، قوانین و مقررات ساکت است و رئیس قوه قضایی یا شخص دیگر، نیز فاقد اختیاری مشابه می‌باشد. تاریخ تحولات هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز گویای آن است که تنها همین دیوان توانسته یکبار رأی وحدت رویه خود را اصلاح کند^۱ و یکبار در چنین رأیی تجدیدنظر اعمال نماید^۲ و این خود بار دیگر نشان‌دهنده برتری دیوان عالی کشور در سامانه قضایی ایران حتی در چرخش رویه قضایی است. از سوی دیگر،

-
۱. رأی وحدت رویه شماره ۱۳ مورخ ۱۳۶۳/۰۴/۰۶ که در مقام اصلاح رأی شماره ۱۲ مورخ ۱۳۶۲/۰۴/۱۳ از هیئت عمومی دیوان عالی کشور صادر شد.
 ۲. رأی وحدت رویه شماره ۵۸۱ مورخ ۱۳۷۱/۱۲/۰۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور که در مقام تجدیدنظر در رأی شماره ۵۷۵ مورخ ۱۳۷۱/۰۲/۲۹ آن هیئت عمومی صادر شد.
 ۳. این سخن نمونه‌های دیگری نیز دارد؛ برای نمونه با وجود رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۶۸/۰۷/۱۰ که شاکی را در دیوان عدالت الزاماً برابر اصل ۱۷۳ قانون اساسی فردی از آحاد مردم می‌داند و نه مراجع عمومی و دولتی و این رأی موجب اختلاف آرای دادگاه‌ها می‌شود و نهایتاً در رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ نیز بازتاب می‌یابد و حتی درخواست تغییر آن هم به موجب دادنامه شماره ۲۴۶ مورخ ۱۳۷۱/۱۲/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مردود اعلام گردیده بود و دیوان عدالت اداری بر اندیشه خود پافشاری می‌کرد ولی به تازگی هیئت عمومی دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۴ تفسیری از بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به دست می‌دهد که در فرض قضیه به شرکت دولتی سهامی آب منطقه‌ای حق شکایت از رأی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌ها را در دیوان عدالت اداری می‌دهد. همچنین همین چرخش بزرگ در رویه قضایی و دگرگون نمودن رویه دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی، با رأی شماره ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۱۸

باید به نقش دیوان عالی کشور در حل اختلاف در صلاحیت و تشخیص مرجع صالح نیز برای توجیه و تبیین این برتری توجه نمود؛ پس اگر دیوان عالی کشور است که می‌تواند برابر ماده ۱۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در صورت بروز اختلاف در صلاحیت بین شعب دیوان و سایر مراجع قضائی، دست به حل اختلاف و تشخیص مرجع صالح بزند، منطقاً نمی‌توان به نتیجه‌ای جز آن‌چه که نمودار برتری دیوان عالی کشور و عالی بودن جایگاه آن است، رسید.

بند دوم. دادگاه‌ها و هیئت عمومی دیوان عالی و رأی ایجاد رویه دیوان عدالت

اداری

رأی ایجاد رویه از ابداعات قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۵ است که در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲ نیز از سر گرفته شد. برابر ماده ۹۰ قانون اخیر «هرگاه در موضوع واحد حداقل پنج رأی مشابه از دو یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد، رئیس دیوان می‌تواند موضوع را در هیئت عمومی مطرح و تقاضای تسری آن را نسبت به موضوعات مشابه نماید. در صورتی که هیئت عمومی آرای صادرشده را صحیح تشخیص دهد، آن را برای ایجاد رویه تصویب می‌نماید. این رأی برای سایر شعب دیوان، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی مربوط لازم‌الاتباع است». انگیزه قانون‌گذار از آوردن چنین حکمی در قانون مرقوم روشن نیست، آن‌چنان که مبنای آن ناشناخته است. ممکن است گفته شود در حقوق اداری، تشخیص‌هایی که مأموران و مقامات اداری از موضوعات دارند و دستورها و اقداماتی که در نتیجه تفسیر قوانین و اجرای آن انجام می‌دهند، بسیار متشدد است و بهتر است چنانچه چند مورد از دعاوی و اختلافات مربوط در دیوان عدالت اداری طرح شد و چند (پنج) رأی از دو یا چند شعبه این دیوان صادر شد که مشابه هم باشند، به خودی خود یا با نظارت دیگر (طرح در هیئت عمومی) و تشخیص صحت این رأی‌ها، بایسته است که این رویه ثابت و استوار شود و با این کار از بروز اختلاف رأی در قضایا و ترافعات اداری پیش‌گیری

هیئت عمومی دیوان عالی کشور نسبت به رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری که از سوی اشخاص حقوقی دولتی و عمومی مورد اعتراض قرار می‌گیرد، پدید آمده است.

شود و از نگاه اقتصادی نیز صرفه‌جویی شود. به بیان دیگر، رأی ایجاد رویه، مصداق رویه قضایی است که در علم حقوق یکی از منابع است و در قامت «مجموع رأی‌های مشابه قضایی» به تدریج محقق می‌شود. این سخن خوب و گیراست ولی این رأی را نباید رویه قضایی به معنای واقعی دانست؛ چراکه گفته‌اند: «اصطلاح رویه قضایی ... در جایی به کار می‌رود که محاکم یا دسته‌ای از آن‌ها در باب یکی از مسائل حقوقی روش یکسانی در پیش گیرند و آرای راجع به آن مسئله چندان تکرار شود که بتوان گفت، هر گاه آن محاکم با دعوی روبه‌رو شوند، همان تصمیم را خواهند گرفت» و «صورت خاصی از عرف است». ^۱ کاری که اینک در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری انجام می‌شود، به جای این که رویه قضایی به معنای یکی از منابع حقوق باشد، تولید رسم و تفسیر واحد و تحمیل آن به شعب و ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی مربوط لازم‌الاتباع است تا جایی که اگر چنین رأیی از دیوان عدالت صادر شود، برابر تبصره این ماده «پس از صدور رأی ایجاد رویه، رسیدگی به شکایات موضوع این ماده در شعب دیوان به صورت خارج از نوبت و بدون نیاز به ارسال نسخه‌ای از دادخواست و ضمایم آن برای طرف شکایت، انجام می‌گیرد».

از دیگر سوی، ممکن است گفته شود هدف مقنن از این آیین برای ایجاد رویه، همان است که از نامش برمی‌آید؛ یعنی ایجاد رویه؛ چراکه در حقوق اداری و حقوق عمومی، به سبب فقر منابع این حقوق و تازگی این رشته، نیاز است هر چه زودتر هنجارهای کلی در تاروپودش پدید آید و این گونه رأی می‌تواند زمینه تقویت منابع حقوق اداری و عمومی را فراهم کند. به باور نگارنده، استدلال اخیر

۱. کاتوزیان، ناصر، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، چاپ یک‌صدم، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۴، ص ۱۹۱؛ همچنین برای نقد رأی ایجاد رویه ر.ک: اسلامی‌پناه، علی، *رویه قضایی به منزله منبع حقوق*، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۸۴، ۱۳۹۷، ص ۲۵۶-۲۵۵؛ برای دیدن نقدهای بسیار به خود رأی وحدت رویه و انکار آن به کلی ر.ک: جعفری‌تبار، حسن، *دیودر شیشه، در فلسفه‌ی رویه قضایی*، تهران: حق‌گزاران، ۱۳۹۵، ص ۴۶-۴۲؛ برای تصدیق و ستایش رأی ایجاد رویه ر.ک: سلگی، محمد، *تأملی پیرامون مبانی تأسیس «ایجاد رویه قضایی» صلاحیت ویژه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری*، فصلنامه رأی، شماره ۳۲، پاییز ۱۳۹۹، ص ۱۴۹-۱۲۱.

در توجیه و پذیرش رأی ایجاد رویه درست‌بنیان است؛ زیرا نیاز نهاد نوپای دیوان عدالت اداری را با آسیب‌شناسی به موقع و رویه‌سازی پیش‌دستانه در گستره‌ی حقوق عمومی و اداری برآورده می‌کند. با این وصف، نگارنده نمی‌داند نصاب پنج رأی مشابه از دو یا چند شعبه از کجا آمده است. به ویژه این‌که با توجه به تعداد بالای شعب این دیوان که خود زمینه و بستر تعارض آرا است و آمار رو به تزاید ورودی آن،^۱ هم تصور وحدت و یکسانی آرا دشوار است و هم تصور تعارض و تهاافت آرا آسان است. نگارنده باور دارد رأی ایجاد رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نه تنها با واقعیات مفهوم رویه قضایی و تأمین منابع حقوق اداری و عمومی سازگاری ندارد که ناکارآمد هم بوده و موجب بروز ایستایی غیرقابل‌دفاع در رویه قضایی دیوان عدالت اداری و استقلال قضایی می‌شود.

به هر روی، در این نوشته نمونه‌ای از رأی ایجاد رویه که مورد استناد دادگاه‌ها قرار گرفته باشد بررسی نمی‌شود و شاید در گذر تحولات تاریخی دیوان عالی کشور نتوان موردی را یافت که هیئت عمومی این دیوان یا از چنین رأیی تبعیت کرده باشد یا از استدلال آن بهره برده باشد. اما از نگاه پرسش اصلی این نوشته اگر بار دیگر به موضوع بپردازیم، باید بگوییم که وقتی رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری که بیشترین شباهت را به رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور دارد، قدرت نفوذ و اعتباری بیش از استدلال و اقتناع در دادگاه‌ها و مراجع قضایی موضوع اصل ۳۴ و اصل ۱۵۹ قانون اساسی ندارد، به طریق اولی رأی ایجاد رویه بیش از این نفوذ و اعتبار، نخواهد داشت.

با این وصف، انکارناپذیر است که رأی ایجاد رویه بیشترین سازگاری را در هویت دیوان عدالت اداری دارد و در برخی موضوعات که ابتلای بسیاری در سطوح اداری داشته یا دارد، مؤثر خواهد بود؛

۱. برای نمونه معاون قضایی دیوان عدالت اداری در گزارش خود چنین آورده است: «میزان نرخ رشد ورودی پرونده‌ها در شعب بدوی از سال ۹۵ به ۹۶، ۲۱ درصد افزایش ورودی داشته است که این رقم در مدت مشابه سال ۹۸ به سال ۹۹، ۹/۳ درصد می‌باشد که این نشان از کاهش چشمگیر نرخ ورودی پرونده‌ها می‌باشد. همچنین در شعب تجدیدنظر نرخ رشد ورودی پرونده‌ها از سال ۹۵ به ۹۶ معادل ۲۰ درصد می‌باشد که این رقم در مدت مشابه سال ۹۸ به ۹۹ به عدد ۷/۴ درصد رسیده است»؛ ر.ک: فضل زرنندی، رضا، معاون قضایی دیوان عدالت اداری: یک‌هزار و ۶۵۰ مصوبه دولتی و نهادهای حاکمیتی به علت مغایرت با شرع و قانون باطل شده است، سایت دیوان عدالت اداری، کد خبر: ۲۴۹۹، (۱۴۰۰/۰۲/۰۱):

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۲۳

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

برای نمونه درباره افزایش مرخصی زایمان از شش ماه به نه ماه، بانوان درخواست‌هایی از محل کار خود چه در بخش خصوصی و چه در بخش عمومی داشتند. بخشی از دشواری‌های زندگی مادری که خداوند به او فرزند یا فرزندان داده است، نباید این نگرانی باشد که به هر روی مدت مرخصی او چه قدر است و از همه بدتر این که بخواهد در این شرایط تازه، به دادخواهی از دیوان عدالت اداری ناگزیر شود. مراجع عالی اداری باید این اقتدار و اختیار را داشته باشد که به سرعت در این باره وحدت رویه ایجاد نموده و منتظر تعارض رأی‌ها هم نمانده و پیش‌دستانه با آن مبارزه کند؛ کاری که برابر رأی شماره ۶۴ هیئت عمومی این دیوان به تاریخ ۱۳۹۴/۲/۱۹ انجام شد:

«به موجب تبصره ۲ ماده واحده قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده مصوب سال ۱۳۹۲ به دولت اجازه داده شده است مرخصی زایمان مادران را به نه ماه افزایش دهد و هیئت وزیران نیز در راستای این اختیار به موجب بند یک تصویب‌نامه شماره ۹۱/۹۲۰۹۱/ت ۴۶۵۲۷ مورخ ۱۳۹۲/۰۴/۱۹ مدت مرخصی زایمان (یک و ۲ قلو) زنان شاغل در بخش‌های دولتی و غیردولتی را نه ماه تمام با پرداخت حقوق و فوق‌العاده‌های مربوط تعیین کرده است. نظر به این که شعب ۴۵ و ۱۰ و ۴ دیوان عدالت اداری به شرح آراء مندرج در گردش کار که در شعب هشتم و دهم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری عیناً تأیید و استوار شده است، در ارتباط با خواسته شکات مبنی بر الزام دستگاه دولتی متبوع خویش به افزایش مدت مرخصی زایمان از شش ماه به نه ماه حکم به وارد دانستن شکایت صادر کرده‌اند. این آراء در راستای حکم پیش‌گفته مقنن و مصوبه یادشده هیئت وزیران صادر شده‌اند و به عنوان رأی صحیح تلقی می‌شوند و به همین جهت در راستای ماده ۹۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مفاد آرای مذکور به عنوان رأی ایجاد رویه برای شعب دیوان عدالت اداری، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی مربوط لازم‌الاتباع است.»

به هر روی، احتمال اینکه این چنین رأیی در دادگاه‌ها مورد استناد قرار بگیرد و پس از استناد، تعارض رأیی پدید آید که موضوع برابر ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری سال ۱۳۹۲ قابل طرح

در هیئت عمومی دیوان عالی کشور تشخیص داده شود، اگرچه کم نیست ولی در سوابق دیده نشده است.

بند سوم. دادگاه‌ها و هیئت عمومی دیوان عالی و رأی ابطالی رویه دیوان عدالت

اداری

رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظام‌ها و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی، در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع، قانون، عدم صلاحیت مرجع مربوط، تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات، تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، آن‌چنان که در بند یک ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ناظر بر مواد ۸۰ تا ۸۸ آن قانون و اصل ۱۷۳ قانون اساسی آمده است، انجام می‌شود و شاید بتوان ادعا کرد که فلسفه تأسیس این دیوان نیز همین بوده است:

«به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.»

در حقیقت، از اصل ۱۷۳ قانون اساسی می‌شود به نیکی دریافت که کارکرد دیوانی این نهاد در رسیدگی به این‌گونه شکایات و تظلمات و اعتراضات، از این راه انجام می‌شود و این کارکرد ذاتی آن است.^۱

۱. آمار درخواست ابطال از هیئت عمومی و آمار رأی‌های این هیئت در این مقام بسیار تکان‌دهنده است. معاون قضایی دیوان عدالت اداری در تاریخ اول اردیبهشت درباره ۵ سال اخیر چنین گفته است: «مجموع رسیدگی در هیئت عمومی و هیئت‌های هشت‌گانه تخصصی دیوان عدالت اداری را در ۵ سال اخیر بیش از انتظار توصیف کرد و افزود: بیش از ۹ هزار پرونده تقاضای ابطال مصوبات و صدور آرای وحدت رویه مورد رسیدگی قرار گرفته است که یک هزار و ۶۵۰ مصوبه دولتی و نهادهای حاکمیتی به علت مغایرت با شرع و قانون و یا خروج از حدود اختیارات ابطال شده است و

پس اگر آیین‌نامه یا دیگر نظام‌ها و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی، به سبب ادعای مغایرت با شرع، قانون، عدم صلاحیت مرجع مربوط، تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات، تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، در این دیوان مورد شکایت قرار بگیرد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌تواند درباره آن رسیدگی نموده و رأی بدهد. پس با وجود سامانه پایشی که در فرایند وضع و تصویب مقررات فرودست قانون در قوه مجریه، برابر اصل ۱۳۸ آمده و مقرر شده است که «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد، هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد» و با وجود این که برابر همان اصل «دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید، مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است» و با وجود این که در هر حال، «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستند»، از آن جا که حوزه عمل قوه مجریه و مؤسسات دولتی و حتی برابر بند یک ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری «شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی» بسیار گسترده‌تر از محدوده اصل ۱۳۸ قانون اساسی است و همه این مصوبات فرایند اطلاع رئیس مجلس

همچنین تعداد ۳ هزار و ۴۰۸ مصوبه قابل ابطال تشخیص داده نشده است و ۳۱۳ مورد رأی وحدت رویه نیز صادر شده است». بنگرید به: فضل زرنندی، رضا، معاون قضایی دیوان عدالت اداری: یک‌هزار و ۶۵۰ مصوبه دولتی و نهادهای حاکمیتی به علت مغایرت با شرع و قانون باطل شده است، سایت دیوان عدالت اداری، کد خبر: ۲۴۹۹، (۱۴۰۰/۰۲/۰۱):

را طی نمی‌کند، آن‌چنان که در بند ۱ ماده ۱۲ آن قانون آمده، همه این مقررات چه فرایند اصل ۱۳۸ درباره آن طی شده باشد و چه نباشد، باز با شکایت هر شخص (چه عمومی و چه خصوصی؛ چه ایرانی و چه انیرانی) قابل طرح و رسیدگی در دیوان عدالت اداری هستند. این دیوان نیز بسته به این که ادعای مخالفت با شرع یا ادعای مخالفت با قانون شده باشد، برابر ماده ۸۴ و تبصره‌های آن عمل می‌کند.

درباره انطباق‌سنجی (رأی‌ها و مقررات حسب مورد) با شرع در مقایسه میان دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری نکته‌ای هست که باید بدان پرداخت؛ گرچه دیوان عالی کشور حق دارد چه در قالب فرجام‌خواهی به مخالفت یک رأی با قانون و شرع بپردازد و رأی را با تشخیص حتی مخالفت با شرع نقض نماید،^۱ چه در هیئت عمومی، درباره موافقت یک رأی با شرع تصمیم بگیرد^۲ و از این جهت وابسته به مرجعی دیگر برای تشخیص موافقت یا مخالفت با شرع نیست، ولی دیوان عدالت اداری از این توانایی بی‌بهره است و برابر تبصره ۲ ماده ۸۴ «هرگاه مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی لازم‌الاتباع است» و این بار دیگر، به باور نگارنده، عالی بودن دیوان عالی کشور را نمایان می‌کند. به هر روی، اگر مقرره‌ای از دولت یا شهرداری یا مؤسسات عمومی غیردولتی که مورد اخیر باید به گونه‌ای باشد که خود هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با طرح چنین شکایتی علیه آن‌ها، به لحاظ عدم صلاحیت، مخالفت

۱. ماده ۳۶۶ قانون آیین دادرسی مدنی ناظر بر بند ۲ ماده ۳۷۱ آن قانون.

۲. برای نمونه، بنگرید به رأی وحدت رویه شماره ۱ مورخ ۱۳۶۳/۰۱/۲۹ درباره اذن ولی در نکاح دختر باکره، ۴۵ مورخ ۱۳۶۵/۱۰/۲۵ درباره احکام الهی صدر اسلام، رأی وحدت رویه شماره ۶۱۷ مورخ ۱۳۷۶/۰۴/۰۳ درباره اطفال متولد از رابطه نامشروع، رأی شماره ۶۴۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۸ درباره به روز نمودن مبلغ مهریه و رأی شماره ۶۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۰۳/۱۹ درباره قابلیت فرجام‌خواهی از کلیه دعاوی مربوط به طلاق.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۲۷

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

نموده باشد (مانند کانون وکلا،^۱ کانون سردفتران و دفتریاران،^۲ شورای بورس،^۳ شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان کشور)^۴ مسئله این است که این ابطال چه اثری در سامانه حقوقی کشور و نظم دادگاه‌های موضوع اصل ۳۴ قانون اساسی و اصل ۱۵۹ آن قانون دارد؟ ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری چنین آورده است که:

«چنانچه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی، الزامی است. هرگاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت مفاد ماده (۸۳) این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب‌کننده، در هیئت عمومی مطرح می‌نماید.»

حکم این ماده از نگاه مصوبات بعدی و الزام به رعایت آن گویاست ولی از نگاه اثر این ابطال در دادخواهی‌های مدنی مردم در دادگستری گنگ است؛ چراکه نه تنها اثر آن با دیگر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قانوناً مقایسه نشده بلکه با عنایت به این که این گونه رأی‌ها، در پی رسیدگی شبهه ترافعی صادر می‌شوند و اصل تناظر یا تقابلی بودن دادرسی میان شاکی و طرف شکایتی که مقرره وی درخواست ابطال شده است، رعایت می‌شود (ماده ۸۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری)، از جهت موضوعی و الزام طرف شکایت به رعایت مفاد آن اثر نسبی دارد. بر این بنیاد بوده که مقنن این رأی را همچون رأی وحدت رویه یا رأی ایجاد رویه ندیده است که بر شعب و سایر مراجع مربوط لازم‌الاتباع باشد. این رأی صرفاً نسبت به طرف شکایت اثر دارد و ذی‌نفع باید اجرای این رأی را وفق ماده ۹۳ این قانون بخواهد که آورده است:

-
۱. رأی شماره ۴۸۹ مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۰۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ رأی شماره ۱۱۹۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ رأی شماره ۲۷۲۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۰۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و رأی شماره ۳۵۷ مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
 ۲. رأی شماره ۵۱۴ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
 ۳. رأی شماره ۱۳۴۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
 ۴. رأی شماره ۳۲۲ مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۰۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

«افرادی که در اجرای آرای هیئت عمومی، خود را ذی‌نفع می‌دانند، در صورت عدم اجرای آن از سوی مسئولان ذی‌ربط، می‌توانند رسیدگی به استنکاف مسئول مربوط را از دیوان، درخواست نمایند. این درخواست از سوی رئیس دیوان، به یکی از شعب تجدیدنظر ارجاع می‌شود. شعبه مذکور در صورت احراز ذی‌نفع بودن درخواست‌کننده و استنکاف مسئول مربوط، به موجب ماده (۱۰۹) این قانون اتخاذ تصمیم می‌نماید.»

جهت دیگر گنگی در همان پرسش اصلی این نوشته است که به هر روی، اثر این رأی در دادگاه‌های دادگستری چیست؟ آن‌چنان که در متن رأی وحدت رویه شماره ۷۱۳ هیئت عمومی دیوان عالی کشور دیدیم منشأ اختلاف رأی‌های دادگاه‌ها، تصمیمی بوده که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۰۴ مورخه ۱۳۷۹/۳/۸ در راستای رسیدگی به شکایت از بخشنامه شماره ۵۰۵/۲۴۷۸ مورخه ۱۳۷۱/۹/۱ وزیر وقت نیرو صادر نموده بوده و آن را که متضمن دریافت وجوهی از اشخاص بابت جبران افت سفره آبی زیرزمینی و جایگزین آب بود، ابطال نموده بود. دیوان عدالت اداری در آن رأی چنین آورده بود که:

«نظر به این‌که اخذ هرگونه وجه از اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اعم از مالیات، عوارض، هزینه‌ها و حقوق دیوانی منوط به حکم صریح قانون‌گذار است و تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب نیز متضمن جواز دریافت وجهی از اشخاص نمی‌باشد، بنابراین بخشنامه شماره ۵۰۵/۲۴۷۸ مورخه ۱۳۷۱/۹/۱ وزارت نیرو، مبنی بر لزوم اخذ وجوهی از اشخاص بابت جبران افت سفره آب زیرزمینی و جایگزینی آب مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

باری، آن‌چنان که گفته شد، گرچه رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری از این نگاه که برای شعب دیوان و مراجع اداری الزام‌آور است، در مراجع قضایی ارزش استنادی و استدلالی دارد و می‌تواند موجب قناعت وجدانی دادگاه قضایی باشد اما درباره رأی ابطالی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری وضعیت اندکی متفاوت است. وقتی مقرره‌ای به خلاف قانون یا شرع تشخیص داده شود، آیا باز باید

رأی پیرامون آن را همچون رأی وحدت رویه یا رأی ایجاد رویه دیوان عدالت اداری دانست و از قضات خواست که چشم خود را به اصل ۱۷۰ قانون اساسی ببندند؟ این اصل چنین مقرر داشته است:

«قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

حقیقت این است که از منظر رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در خصوص موضوعات داخل در صلاحیت آن صادر می‌شود، موضوع اندکی متفاوت است؛ چراکه اگر مقرره‌ای در آن دیوان ابطال شود، چگونه دیوان عالی کشور یا دادگاه‌های دادگستری می‌توانند به این ابطال بی‌توجه باشند؟ پس اگر احراز شده که یک چنین مقرراتی مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، چرا باز باید چنین گفت که دادرسان دادگاه‌ها و شعب دیوان عالی و حتی هیئت عمومی دیوان عالی بدان تشخیص ملتزم نیستند؟ برای نمونه، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۸ درباره بخشنامه ثبتی که به افزایش و کاهش مهریه می‌پرداخت و مورد شکایت قرار گرفته بود، چنین حکم کرد:

«به شرح نظریه شماره ۸۸/۳۰/۳۵۰۷۹ مورخ ۱۳۸۸/۰۵/۱۲ فقهای محترم شورای نگهبان «مهریه شرعی همان است که در ضمن عقد واقع شده است و ازدیاد مهر بعد از عقد شرعاً صحیح نیست و ترتیب آثار مهریه بر آن خلاف موازین شرع شناخته شد؛ بنابراین جزء (ب) از قسمت ۱۵۱ بخشنامه‌های ثبتی که نتیجتاً مبین امکان افزایش مهریه به شرط تنظیم سند رسمی است، مستنداً به قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ ابطال می‌شود.»^۱

آیا می‌توان گفت که مرجع طرف شکایت (ثبت) به این رأی ملتزم است ولی دادرسان دادگاه‌ها چنین نیستند؟ ثمره این تفکیک چیست؟ چنین به نظر می‌رسد که نسبت به رأی‌های ابطالی، بر

۱. رأی شماره ۴۸۸ مورخ ۱۳۸۸/۰۶/۱۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

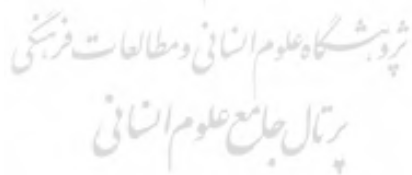
بنیاد اصل ۱۷۰ قانون اساسی دادرسان مراجع قضایی پایبند باشند ولی این پایبندی در خصوص دعاوی و قضایا، مانع آن نیست که این دادرسان و قضات با استناد به اصل ۷۳ قانون اساسی که از اصل آزادی در تفسیر سخن گفته، رهیافت و تفسیری را موضوع رأی خود قرار دهند که ای بسا موجب بروز تعارض و تهافت رأی‌ها شود؛ برای نمونه در همین مثال مهریه دیده شده که برخی قضات، افزایش مهریه را دین مدنی مستقل دانسته‌اند و نسبت به آن رأی داده‌اند و برخی کاهش را مردود اعلام داشته‌اند.^۱

با این وصف، رویه دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه شماره ۷۱۳ نشان می‌دهد که باز دادگاه‌ها ممکن است با وجود رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، دچار اختلاف رأی‌ها شوند و این گویای آن است که دادگاه‌ها دست‌کم در مقام تفسیر و تطبیق حکم هر دعوا، در جوانب رأی ابطالی هیئت عمومی دیوان عدالت آزاد و مستقل عمل می‌کنند. شاهد این ادعا همین رأی وحدت

۱. برای نمونه شعبه ۸ دیوان عالی کشور درباره افزایش پس از عقد چنین رأی داده است: «فرجام‌خواهی ... وارد و موجه نیست؛ زیرا ... عمده اعتراض فرجام‌خواه به شرح لایحه فرجامی راجع به مابقی مهریه افزایش‌یافته طی سند رسمی شماره ۹۸۲۲۹-۱۳۸۰/۰۷/۰۱ می‌باشد که اگرچه زوجین بعد از انعقاد عقد نکاح که با مهریه ۱۴ سکه بهار آزادی منعقد گردیده متعاقباً طی سند رسمی مذکور توافقاً تعداد ۱۰۸۶ سکه بهار آزادی را بر مهریه مافی‌القباله اضافه نموده و آن را به تعداد یک‌هزار و یک‌صد سکه بهار آزادی افزایش داده‌اند ولی چون تعداد سکه‌های افزایش‌یافته به لحاظ اینکه عقد نکاح بر مبنای آن واقع نشده مصداق مهریه را ندارد لذا سکه‌های افزایش‌یافته از شمول حکم مقرر در ماده ۲۹ قانون حمایت خانواده مصوب سال ۱۳۹۱ خارج بوده و تعیین تکلیف نسبت به آن در دعوی طلاق موضوعاً منتفی خواهد بود.»
 ر.ک: دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۶۸۰۰۴۹۴ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۱؛ و شعبه ۲۲ دیوان عالی کشور درباره کاهش مهریه پس از عقد چنین رأی داده است: «فرجام‌خواهی نسبت به دادنامه فرجام‌خواسته وارد است؛ زیرا با توجه به رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۴۸۸-۸۸/۶/۱۵ در خصوص ابطال جزء ب از قسمت ۱۵۱ بخشنامه ثبتی که با استناد به نظریه شماره ۸۸/۳/۳۵۰۷۹ مورخ ۱۳۸۸/۰۵/۱۲ فقهای محترم شورای نگهبان اصدار یافته و به موجب آن استدلال شد «مهریه شرعی همان است که در ضمن عقد واقع شده و ازدیاد در بعد از عقد شرعاً صحیح نیست و ترتیب آثار هدیه بر آن خلاف موازین شرعی شناخته شده» استفاده از ملاک نظریه مذکور که در خصوص کاهش مهریه نیز نظریه یادشده دلالت بر این دارد که کاهش مهریه نیز پس از عقد جواز شرعی ندارد و لذا مهریه همان است که در سند نکاحیه درج شده و مبنای پرداخت می‌باشد.» ر.ک: دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۸۲۰۰۰۱۰ مورخ ۱۳۹۳/۱/۲۷.

رویه شماره ۷۱۳ است که سرانجام در آن هیئت عمومی دیوان عالی کشور رأیی را درست می‌داند که به رأی ابطالی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بی‌توجه است.^۱

پس یا باید گفت که رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام ابطال یک مقررہ برای دادگاه‌ها و شعب دیوان عالی کشور و برای هیئت عمومی این دیوان الزام‌آور نیست و یا این‌که گفت این رأی نیز تنها اثر استدلال و اقناع را در مراجع قضایی موضوع اصل ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی دارد و اگر در نتیجه اجرای اصل ۷۳ قانون اساسی (آزادی تفسیر) با رأیی از دادگاه عمومی یا شعبه دیوان عالی کشور در تعارض قرار بگیرد (آن‌چنان که در رأی شماره ۷۱۳ می‌بینیم)، این هیئت عمومی دیوان عالی کشور است که به عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی می‌تواند به یکنواخت‌سازی نهایی دست بزند و موافقت یکی از رأی‌ها را با قانون یا شرع تشخیص داده و اعلام نماید و عمل یکنواخت‌سازی سامانه حقوقی را در عالی‌ترین سطح محقق کند.



۱. برای دیدن توجیه این رأی از نگاه حقوق محیط زیست رک: محسنی، حسن، *دیوان عالی کشور و حقوق محیط زیست ایران*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۹، ص ۲۵۰-۲۳۳.

نتیجه گیری

برای پرسش این نوشته، قانون حکمی ندارد. از نگاه نگارنده پاسخ را باید در رویه قضایی جست. رویه قضایی، در سه رأی وحدت رویه شماره ۶۶۵ و ۶۹۷ و ۷۱۳ نشان داد که چه در رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری و چه درباره رأی ابطالی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، باید پذیرفت که ارزش این گونه رأی‌ها برای دادگاه‌ها و شعب دیوان عالی کشور و هیئت عمومی این دیوان چیزی بیش از ارزش استدلال و استناد نیست که یا موجب اقناع می‌شود یا خیر.

سابقه دیوان عالی کشور نشان می‌دهد که این دیوان که مرجع حل اختلاف در صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه‌ها است، حق دارد در مواردی که رأی از هیئت عمومی این دیوان موجب پدید آمدن اختلاف رأی در مراجع قضایی شود، درباره این اختلاف آزادانه و مستقل رأی داده و ملتزم به رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نباشد.

از سوی دیگر، از آنجا که فرض تعارض میان رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و هیئت عمومی دیوان عالی کشور متصور نیست و اگر هم موردی قابل تصور باشد، باید پذیرفت و تأیید کرد که در این صورت نیز رأی هیئت عمومی دیوان عالی کشور بر قله سامانه حقوقی کشور می‌ایستد و با اتکا به همان مفهوم «عالی» بودن این دیوان بر همه نظم قضایی حکومت دارد.

پس اگر رأی از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شود، صرف نظر از این که این رأی وحدت رویه یا ایجاد رویه یا ابطالی است تا زمانی که دادگاه‌ها یا شعب دیوان عالی کشور با استناد به این رأی‌ها دچار تعارض رأی نشده‌اند، ورود و دخالت دیوان عالی کشور لازم نیست. اما همین که در نتیجه استناد اصحاب دعوا و یا وکلایشان به رأی‌هایی از آن هیئت عمومی، بر بنیاد آزادی تفسیری که همه دادرسان از آن برخوردارند، در رأی مراجع قضایی اختلافی پدید آید که قابل طرح در هیئت عمومی دیوان عالی کشور باشد، این هیئت عمومی است که می‌تواند با اتکا به اصل ۱۶۱ قانون اساسی، رأی بدهد و هیچ‌گاه وجود رأی از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، دیوان عالی کشور را از حل این اختلاف رأی‌ها بی‌نیاز نمی‌کند.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۳۳

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

از نگاه پژوهنده، مبنای این جایگاه عالی دیوان عالی کشور را باید از یک سو، در صلاحیت حل اختلاف در صلاحیت، صلاحیت نظارت بر اجرای صحیح قوانین در دعاوی و اختلافات، حق ایجاد وحدت رویه قضایی یا یکنواخت‌سازی حقوقی، توانایی تشخیص حکم موافق قانون و شرع و آزادی دادرسان در تفسیر دانست و از سوی دیگر، نیازهای عملی و اجرایی کشور در قابلیت پیش‌بینی حقوقی، نظارت‌پذیری، برابری همگان در مقابل قانون، دسترسی به عدالت و استقلال قضایی را باید مبنای این سامانه‌ی تا اندازه زیادی هماهنگ تلقی کرد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

منابع فارسی

الف. کتاب‌ها

۱. جعفری تبار، حسن، *دیو در شیشه، در فلسفه‌ی رویه قضایی*، تهران: حق‌گزاران، ۱۳۹۵.
۲. صدرالحفاظی، نصرالله، *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، تهران: شهریار، ۱۳۷۲.
۳. کاتوزیان، ناصر، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، چاپ یک‌صدم، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۴.
۴. متین‌دفتری، احمد، *آیین دادرسی مدنی و بازرگانی*، جلد اول، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۷۸.
۵. محسنی، حسن، *دیوان عالی کشور و حقوق محیط زیست ایران*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۹.
۶. مولایی، غلامرضا، *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران: جنگل، جاودانه، ۱۳۹۸.
۷. نهرینی، فریدون، *آیین دادرسی مدنی، مراجع قضایی و غیرقضایی و حدود صلاحیت آن‌ها*، جلد اول، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۶.

ب. مقاله‌ها

۸. اسلامی‌پناه، علی، *رویه قضایی به منزله منبع حقوق*، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۸۴، ۱۳۹۷، ص ۲۴۳-۲۶۵.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۳۵

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

۹. حاجی‌ده‌آبادی، محمدعلی، احسان سلیمی، مبانی، اصول و سازوکارهای اجرایی مدل کیفرگذاری هدفمند، فصلنامه پژوهش حقوق کیفری، سال ۸، شماره ۲۹، زمستان ۱۳۹۸، صص ۱۲۸-۱۱۳.

۱۰. رفیعی، محمدرضا، ایجاد وحدت رویه قضایی؛ بررسی مسائل بنیادین، مجله قضاوت، شماره ۹۸، تابستان ۱۳۹۸، صص ۱۰۱-۱۲۴.

۱۱. روزنامه رسمی، شماره ۱۸۰۷۳، ۱۳۸۵/۱۲/۲۳.

۱۲. روزنامه رسمی، شماره ۱۸۹۲۱، ۱۳۸۸/۱۱/۲۱.

۱۳. روزنامه رسمی، شماره ۱۷۲۶۲، ۱۳۸۳/۰۳/۱۸.

۱۴. سرشار، محمود، دیوان کشور، مجله کانون وکلا، دوره اول، شماره ۲۵، مهر ۱۳۳۱، صص ۱۲-۴.

۱۵. سلگی، محمد، تأملی پیرامون مبانی تأسیس «ایجاد رویه قضایی» صلاحیت ویژه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، فصلنامه رأی، شماره ۳۲، پاییز ۱۳۹۹، صص ۱۴۹-۱۲۱.

۱۶. فلاح زاده، علی محمد و صادق تاری وردی، نقش رویه قضایی ایران در توسعه حقوق اداری ایران، دیدگاه‌های حقوقی و قضایی، دوره ۲۴، شماره ۸۸، ۱۳۹۸، صص ۶۸-۴۹.

۱۷. محسنی، حسن، اصل دسترسی به عدالت و دادخواهی دولت، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۷، شماره ۳، ۱۳۹۶، صص ۵۵۰-۵۳۱.

پ. قوانین

۱۸. قانون آیین دادرسی مدنی.

۱۹. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۰.

۲۰. قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵.

۲۱. قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹/۰۲/۰۷ (کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین).

ت. منبع الکترونیک

۲۲. فضل زرنندی، رضا، معاون قضایی دیوان عدالت اداری: یک هزار و ۶۵۰ مصوبه دولتی و نهادهای حاکمیتی به علت مغایرت با شرع و قانون باطل شده است، سایت دیوان عدالت اداری، کد خبر: ۲۴۹۹، (۱۴۰۰/۰۲/۰۱)، بنگرید به:

<https://divan-edalat.ir/detail/2499>

ث. پرونده‌ها

۲۳. دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۶۸۰۰۴۹۴ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۱۱.
۲۴. دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۸۲۰۰۰۱۰ مورخ ۱۳۹۳/۰۱/۲۷.
۲۵. رأی شماره ۱۱۹۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۲۶. رأی شماره ۱۳۴۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۲۷. رأی شماره ۲۷۲۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۰۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۲۸. رأی شماره ۳۲۲ مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۰۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۲۹. رأی شماره ۳۵۷ مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۰. رأی شماره ۴۸۸ مورخ ۱۳۸۸/۰۶/۱۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۱. رأی شماره ۴۸۹ مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۰۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۲. رأی شماره ۵۱۴ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.