

تحلیل شخصیتی تربیتی طرفین اختلافات دستگاه‌های دولتی و مرجع صالح رسیدگی به آنها

عبدالمحمد سانیری^۱

احمد اسدیان^۲

چکیده

واضح است که حصول خواسته قانونی خواهان یا دستگاه دولتی مدعی، مستلزم ارائه مدارک و مستندات لازم به منظور صدور رأی قاطع از سوی مرجع صالح است که به نوبه خود نیاز به طی تشریفات مهم دادرسی، خصوصاً فرآیند تبادل لوایح با طرف دعوا و اختلاف دارد. در این صورت این پرسش مطرح خواهد شد که تشریفات رسیدگی به دعاوی و اختلافات اشخاص با دولت و یا دعاوی و اختلافات دستگاه‌های دولتی دارای چه شرایطی می‌باشد؟ و چه اصولی بر آن حاکم می‌باشد؟ در دعاوی و اختلافات اشخاص با دولت، این پرسش که شخصیت خواهان و خوانده در تمامی دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری از رویه واحدی تبعیت می‌کنند یا نه و اینکه منظور از خوانده در دعاوی دیوان، شامل دعاوی علیه موسسات غیردولتی نیز می‌شود، در این پژوهش مطرح است؛ که از نتایج حاصله این تحقیق می‌توان دریافت که شخصیت خواهان و خوانده با یکدیگر متفاوت بوده و خواهان هر شخص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی است و خوانده اعم از واحدهای دولتی و مأمورین آنها و تشکیلات و نهادهای انقلابی است و باید گفت در دعاوی دیوان، خوانده شامل مأمورین و موسسات غیردولتی نیز می‌باشد.

اما گاه ممکن است بین دستگاه‌های دولتی اختلافاتی به وجود بیاید که در این صورت با بررسی آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها در خواهیم یافت که کلیه اختلافات دستگاه‌های اجرایی به معاونین حقوقی دستگاه‌های مزبور ارجاع می‌شود تا چنانچه علت بروز مشکل به لحاظ عدم اطلاع کافی از قوانین، مقررات و اصول مسلم حقوقی باشد، مسأله با توافق بر وجود حکم مشخص در منابع یاد شده، مرتفع شود و چنانچه حل اختلاف میسر نشود، مراتب در کمیسیونی مرکب از معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری و معاونین حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مطرح و اتخاذ تصمیم خواهد شد و اصول حاکم بر تشریفات دادرسی‌های قضایی در رسیدگی به این اختلافات مطرح نیست.

واژگان کلیدی

تحلیل شخصیتی، مرجع صالح، دعاوی، اختلافات، دولت، دستگاه‌های اجرایی.

۱. دانشجوی دکترای حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد امارات متحده عربی (نویسنده مسئول).

Email: teamworkir1@gmail.com

۲. دکترای حقوق عمومی، عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.

Email: teamworkoir2@gmail.com

پذیرش نهایی: ۱۳۹۷/۸/۱۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۵/۲۲

طرح مسأله

هر چند دو اصطلاح دعوا و اختلاف مترادف به نظر می‌رسند اما از لحاظ تخصصی دارای تفاوت‌های ظریفی هستند. باید پذیرفت اختلاف زمانی محقق می‌شود که یک طرف در برابر خواست دیگری پاسخ منفی دهد، در حالی که ممکن است با وجود اختلاف، هیچ یک از طرفین، دعوایی را در مرجعی مطرح نکرده باشند. تعریفی که در حقوق داخلی ما از دعوا ارائه شده است عبارت است از: توانایی قانونی مدعی حق تضییع یا انکار شده، در مراجعه به مراجع صالح در جهت به قضاوت گذاردن وارد بودن یا نبودن ادعا و ترتیب آثار قانونی مربوطه.

بنابراین پس از مراجعه به مراجع صالح جهت به قضاوت گذاردن اختلاف است که دعوا مصداق می‌یابد، در حالی که پیش از این مراجعه، اختلاف موجود بوده است. با این توضیح نسبت منطقی قابل تصور میان اختلاف و دعوا، عموم و خصوص مطلق است. یعنی هر دعوایی دربردارنده اختلاف است، اما برخی اختلافات منتهی به دعوا می‌شوند و برخی منتهی به دعوا نمی‌شوند. این تلقی در حقوق دیگر کشورها نیز دیده می‌شود.

مهم‌ترین اصلی که در قانون اساسی راجع به حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی ملاحظه می‌شود اصل ۱۳۹ است به موجب این اصل: «دعوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد، موکول به تصویب هیأت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوا خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند.»

اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی که در نظام اداری ایران وجود دارد می‌تواند از جمله موانع انجام مسئولیت‌ها به نحو احسن باشد، و اکثر دستگاه‌های دولتی با این معضل مواجه هستند و گریزی از آن نیست. اما با توجه به این مسأله و اهمیت غیر قابل انکار آن در روند اجرایی مسئولیت‌های محوله هنوز درباره این مسأله (چگونگی حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های دولتی در ایران) تحقیقات چندانی صورت نگرفته است، وجود یکی دو مورد قانون و تصویب نامه در ارتباط با حل و فصل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی (که با توجه به ماهیتشان جهت اقامه دعوا علیه یکدیگر به محاکم عمومی نمی‌توانند مراجعه نمایند، زیرا یکی از شرایط اساسی رجوع به مراجع عمومی جهت اقامه دعوا، داشتن شخصیت حقوقی مستقل برای چنین اقامه کننده دعوا است در حالی که این دستگاه‌ها به اعتبار شخصیت حقوقی دولت می‌باشند و شخص حقوقی مستقلی به حساب نمی‌آیند) نیز ناشی از ضرورت اجباری می‌باشد که مسئولان اداری را واداشته که فقط با اتکا به تجربه کاری و معطوف ساختن توجه شان به مورد یا موارد اختلافی حاصله به وضع مقررات ارائه شده دست یازند بدون اینکه توجهی به سایر مسائل از جمله آشنایی با قوانین و اصول مسلم حقوقی، رعایت اصل سلسله مراتب قانونی و ... که همه

این موارد مستلزم وجود تخصصی حقوقی است، داشته باشد.

از سویی دیگر در اختلافات بین اشخاص با دولت نیز شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری از موضوعات مورد بحث در باب دیوان عدالت اداری است که بر محدوده صلاحیتی آن تأثیرگذار است. از ابتدای تأسیس دیوان عدالت اداری اینکه نوع شخصیت خواهان به لحاظ عمومی یا خصوصی بودن در پذیرش دعاوی در دیوان اثرگذار است و می‌توان خصوصی بودن شخصیت خواهان را به عنوان ضابطه‌ای برای تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان لحاظ کرد یا خیر، محل اختلاف بوده است.^۱

وجود دو اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ در قانون اساسی - که در یکی از واژه "مردم" و در دیگری از واژه "هر کس" در خصوص شخصیت خواهان استفاده شده است - زمینه را برای توجه به اهمیت شخصیت خواهان در دعاوی که در دیوان طرح می‌شود، فراهم کرده است. علاوه بر دو اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، مواد ۱۱ قانون دیوان مصوب سال ۶۰، مواد ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان مصوب سال ۸۵ و مواد ۱۰ و ۱۲ قانون جدید دیوان عدالت اداری نیز در خصوص شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری مورد تفسیر و توجه قرار می‌گیرد. با وجود اینکه قانون دیوان تاکنون دو بار تغییر کرده است، الفاظ و عبارات در رابطه با شخصیت خواهان تغییری ننموده است.

اصل ۱۷۰ قانون اساسی گویای یکی از صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، مبنی بر رسیدگی به مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی است که منجر به صدور رأی ابطال می‌شود. صلاحیت رسیدگی به آیین‌نامه‌ها در ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری از صلاحیت‌های هیأت عمومی شمرده شده است. و موارد مذکور مستند ما برای تبیین خواهان و خواننده در هیأت عمومی خواهند بود.

عبارتی از اصل مذکور که برای تبیین خواهان در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مد نظر است عبارت "هر کس" می‌باشد که به صورت مطلق بیان شده است و می‌توان از آن تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق عمومی و خصوصی را استنباط کرده و چنین بیان نمود که تمامی اشخاص مذکور می‌توانند در جایگاه خواهان هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قرار بگیرند. به استناد همین برداشت در ماده ۱۲ قانون دیوان که صلاحیت‌های هیأت عمومی را بیان کرده است واژه "اشخاص حقیقی یا حقوقی" به تمامی افراد حقوق خصوصی و عمومی تفسیر می‌شود. همچنین در آراء هیأت عمومی دیده می‌شود که دیوان عدالت اداری شکایت

۱- امامی، محمد و سلیمانی، مهستی، بهار ۱۳۹۳، شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ششم، شماره اول، ص ۴۵.

شورای های اسلامی، شکایات سازمان بازرسی کل کشور، شکایت مرکز امور مشاوران حقوقی، وکلاء و کارشناسان قوه قضائیه و شکایت دیوان محاسبات را پذیرفته است.^۱

همچنین در مورد اینکه چه کسانی در جایگاه خوانده هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرند نیز اختلاف نظرهایی وجود دارد. البته راجع به اینکه در هیئت عمومی صرفاً از اشخاص حقوق عمومی می‌توان شکایت کرد بحثی وجود ندارد، اما در مورد مصادیق اشخاص حقوق عمومی تشتت آراء وجود دارد.

از اصل ۱۷۳ قانون اساسی بر می‌آید «خوانده» در دعوایی که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی آن را دارد، «مأمور دولتی» و «واحد دولتی» است. این اصل می‌گوید: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد.»

در رابطه با واژه «دولت» باید گفت این واژه در قانون اساسی ۳۱ بار به صورت مجزا تکرار شده و البته در برخی اصول نیز با پیشوندهایی همراه شده است. اما نکته قابل توجه این است که در هر یک از این اصول با توجه به شواهد و قرائن موجود در خود اصل و سایر اصول، واژه دولت متفاوت معنا می‌شود. با دقت در اصول قانون اساسی دو معنا برای دولت استنباط می‌شود. اول، دولت به معنای عام که شامل حاکمیت و نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران می‌گردد؛ مانند اصول سوم، یازدهم و...، دوم، دولت به معنای هیأت وزیران مانند اصول پنجاه و دوم، هفتاد و نهم، یکصد و سی و پنجم و...^۲

اینکه دولت را در اصل ۱۷۰ صرفاً قوه مجریه بدانیم مخالف اصل مسئولیت پاسخگویی کارگزاران در صورت تعرض به حقوق مردم است و ضروری است که به ماهیت مسأله توجه کرده و اصل را تفسیر کنیم. محدود کردن اصل ۱۷۰ به قوه مجریه، امکان دادخواهی شهروندان را محدود کرده و بخشی از نهادهای حکومتی را از نظارت قضایی خارج می‌کند. ضمن اینکه این اصل ناظر به وظیفه قضات به معنای عام است و می‌بایست با توجه به سایر اصول تفسیر شود.

قابل ذکر است که تا قبل از قانون سال ۹۲ که موسسات عمومی غیردولتی به صراحت در قانون نیامده و صرفاً شکایت علیه شهرداری‌ها در قانون دیوان پیش بینی شده بود، با تنقیح

۱- هدایت نیا، فرج الله، ۱۳۸۲، جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های دولتی، فصلنامه رواق اندیشه، شماره ۱۹، تیرماه، ص ۴۳.

۲- همان، ص ۴۵.

مناطق و اینکه شهرداری به عنوان یک نمونه از موسسات عمومی غیردولتی ذکر شده است، استدلال می‌شد که می‌توان از سایر مصادیق این موسسات به دیوان شکایت کرد. هر چند در این زمینه تفسیری از سوی مجلس شورای اسلامی انجام شد و رسماً تمام مصادیق مندرج در قانون فهرست موسسات عمومی غیردولتی را داخل در صلاحیت دیوان دانست، این قانون تفسیر که ذیل ماده ۱۱ قانون دیوان مصوب سال ۶۰ انجام شد، در تاریخ ۱۳۷۴/۷/۱۹ بدون هیچ ایرادی به تأیید شورای نگهبان رسید که از این مطلب رویه متغیر شورای نگهبان برداشت می‌شود.

بحث دیگری که راجع به خواندگان هیئت عمومی دیوان مطرح است راجع به نهادهایی مانند کانون وکلا و سازمان نظام پزشکی است که دیوان عدالت اداری معتقد است این نهادها خصوصی هستند و نمی‌توان علیه آنها در دیوان شکایت کرد، حال آنکه توضیح دادیم این نهادها نیز از اقتدارات عمومی استفاده کرده و در این بین ممکن است به مردم نیز ظلم بکنند، ضمن اینکه معتقدیم این نهادها می‌توانند مصادیقی از موسسات عمومی غیردولتی قرار بگیرند؛ چرا که دارای قانون تشکیل از مجلس شورای اسلامی، استقلال حقوقی، عهده‌دار بودن خدمت عمومی و سایر ویژگی‌های موسسات عمومی غیردولتی هستند و خصوصی تلقی کردن آنها صحیح به نظر نمی‌رسد. در مورد سایر صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان نیز باید گفت این نهاد برای جلوگیری از اطاله دادرسی در آراء مشابه و موضوع واحدی که شعب دیوان رأی صادر کرده اند اقدام به صدور رأی ایجاد رویه می‌کند و مزیت آن این است که صدور آراء در دعاوی مشابه بعدی نیازی به بررسی ماهوی مجدد نخواهند داشت. همچنین هیأت عمومی دیوان جهت ایجاد وحدت رویه قضائی بین شعب دیوان در آراء متناقض، صلاحیت صدور رأی وحدت رویه را نیز دارد.^۱

۱- مفهوم و اقسام اختلاف دستگاههای اجرایی

اختلاف جزء ارکان دعوا است یعنی تا اختلافی وجود نداشته باشد دعوایی حاصل نمی‌شود. بنابراین اختلاف در واقع مقدمه وجودی دعوا است که به معنای نداشتن تفاهم در خصوص یک موضوع یا حق است که اگر این اختلاف و عدم تفاهم بر سر هر موضوعی که باشد بین طرفین اختلاف حل نشود و برای حل آن به مرجع دیگری (قضایی) مراجعه شود عنوان دعوا پیدا خواهد کرد.

۱-۱- مفهوم اختلاف

اختلاف ارکانی دارد: اول: یکی از مهمترین آن طرفین اختلاف است که باید ۲ شخص

(حقیقی یا حقوقی) وجود داشته باشد که با هم اختلاف داشته باشند که اگر طرفین اختلاف هر دو شخص حقیقی باشند اختلاف جنبه خصوصی داشته و در مراجع قضایی ویژه حل و فصل خواهد شد. که می‌تواند کیفری یا مدنی باشد و یا اختلاف می‌تواند بین یک شخص حقیقی و یک شخص حقوقی حقوق عمومی (دولت) باشد که حل آن نیز دیوان عدالت اداری سپرده شده که عده ای ای دیوان را مرجع قضایی و عده ای آنرا مرجع حل اختلاف اداری می‌دانند که فرصت بحث پیرامون آن نیست.

دوم: اختلافی که بین دو شخص حقوقی باشد که این دو شخص هر دو متعلق به اشخاص حقوقی حقوق عمومی باشند که بزرگترین شخصیت حقوقی حقوق عمومی دولت است و این به معنای این است که اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی ایجاد شود. که البته در مورد این موضوع که آیا این اشخاص شخصیتی جدای از شخصیت دولت دارند و آیا می‌توانند علیه یکدیگر طرح دعوا کنند و اینکه آیا مراجع قضایی باید به این دعوی رسیدگی کنند؟

و از ارکان دیگر اختلاف «موضوع اختلاف» است که بسته به نوع موضوع، نوع اختلاف هم متفاوت می‌شود. اگر موضوع اختلاف مدنی باشد اختلاف حقوقی بوده و در مراجع حقوقی حل و فصل می‌شود. و اگر موضوع اختلاف کیفری باشد در مراجع جزایی حل و فصل می‌شود که البته موضوع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی انواع متفاوت و مختلفی می‌تواند داشته باشد. حال به تعریف اختلاف دستگاه‌های اجرایی می‌پردازیم:

اختلاف نظر دستگاه‌های اجرایی در برداشت از قوانین و مقررات و یا اختلاف ناشی از تداخل وظایف قانونی آنها و همچنین اختلاف آنها در مورد اموال و حقوق مالی^۱ که در واقع در این تعریفی که از اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی بیان شده موضوعاتی را که مطرح است نیز بیان کرده که بسته به موضوع مرجع حل اختلاف و راه حل آن متفاوت خواهد بود.

دستگاه طرف اختلاف، دستگاه اجرایی است که بر اساس درخواست نامه دستگاه متقاضی به دستگاه طرف اختلاف معرفی می‌شود. دستگاه متقاضی، دستگاه اجرایی که درخواست رسیدگی نسبت به موضوع اختلاف را از مرجع اختلاف می‌نماید.

بررسی موضوع اختلاف توسط مرجع اختلاف حسب تقاضای دستگاه متقاضی با استفاده از راهکارهای قانونی ساز و کارهای داخل قوه مجریه به ویژه بر اساس بررسی مقامات ذیربط قوه مجریه و هیأت دولت؛

مرجع رسیدگی و رفع اختلاف مندرج در آیین نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های

۱- بر اساس شیوه نامه مربوط به آیین نامه اختلاف دستگاه‌های اجرایی (موضوع ماده ۸) تصویب نامه ۳۷۵۵۰/۲۱۲۷۶۷ ت مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۷.

اجرایی که عبارتند از استاندارد، رئیس دستگاه ستادی و معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور. دستگاه اجرایی که با توجه به شرح وظایف و اختیارات قانونی آن و حسب مرجع رفع اختلاف در موضوع مطروحه، ذینفع، دخیل یا مطلع باشد.^۱

۱-۲- شناسایی اقسام اختلاف دستگاههای اجرایی

اختلاف دستگاههای اجرایی می‌تواند انواع گوناگونی داشته باشد از یک حیث این اختلافات می‌تواند به اختلافات حقوقی و اختلافات کیفری تقسیم شود یعنی در مواردی که اختلاف جنبه حقوقی دارد مرجع حل اختلاف وارده حل اختلاف با مواردی که اختلاف جنبه کیفری دارد متفاوت است. که همانطور که بعداً اشاره خواهد شد اختلافات کیفری می‌تواند در دادگاههای عمومی مطرح شود و اگر اختلاف حقوقی باشد باید از طریق راه کارهای داخلی قوه مجریه حل و فصل شود.

انواع اختلافات دستگاههای اجرایی می‌تواند به شرح زیر باشد:^۲

۱- اختلاف برداشت و نظر نسبت به وظایف قانونی باشد. که در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهوری اتخاذ می‌شود لازم الاجرا است. یعنی به این دلیل که وظایف قانونی دستگاههای اجرایی در قوه مجریه تعیین می‌شود و قوانینی که از طرف قانونگذار وضع شده در خصوص موضوع اختلاف روشن و آشکار بوده و رئیس جمهور و هیأت وزیران که در رأس قوه مجریه قرار دارند و حق وضع آیین‌نامه و تصویب نامه در محدوده‌ای که قانون اساسی مشخص کرده دارند، می‌توانند خود به حل و فصل این گونه اختلافات کمک کرده و آن را برطرف نمایند به نظر برخی مسئولین بیشتر اختلافاتی که بین دستگاه‌های اجرایی حاصل می‌شود در واقع اختلاف سلیقه است و نشان از پویایی و فعال بودن آنها دارد.

۲- موضوعی واحد از جهات مختلف مربوط به چند دستگاه باشد: که این مورد نیز از مواردی است باید مانند راه حل اولی از طریق ساز و کارهای داخلی قوه مجریه حل و فصل شود و طبیعی است بروز این اختلافات در اثر پایداری و تعهد مسئولان به اهداف و رسالت‌های دستگاه‌های متبوع است اما آنچه مهم است این است که این مسائل و اختلافات به لحاظ توجه به منافع عمومی و مسائل بزرگتری که نفعش به جمع بر می‌گردد، بر اساس قانون حل و فصل شوند.

۱- همان.

۲- نصرتی، زینب، ۱۳۸۸، چگونگی رسیدگی به دعاوی نهادهای دولتی علیه یکدیگر، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد واحد تهران مرکزی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، ص ۳۵-۳۴.

۳- تشکیلات مضاعف بر سر موضوعی واحد پدیدار شده باشد که این خود باعث ایجاد اختلاف در انجام وظایف این دستگاهها خواهد بود که باید از طریق راهکارهای داخلی قوه مجریه حل و فصل شود که می‌توان گفت این موضوعات در واقع ماهیت اجرایی داشته و طبعاً هیأت وزیران مقام صالح برای حل اختلاف و فیصله دادن اموری باشد.

۴- تداخل وظایف بین دستگاههای اجرایی پیش بیاید.

۵- اختلاف در استنباط از قانون باشد و یا ناشی از اقدام قانونگذار باشد: مثلاً قانونگذار طی دو قانون جداگانه صلاحیت امری واحد را بر عهده دو دستگاه گذاشته باشد یا قانونی را که وضع کرده به روشنی معین نکرده باشد. که در این صورت اختلاف ماهیت اجرایی ندارد بلکه ماهیت استنباط از قانون را دارد که در این صورت دولت با تقدیم لایحه تفسیری نظر نهایی و قانونی مجلس را جویا می‌شود که در آن صورت مصوبه مجلس تکلیف را روشن می‌کند و لازم‌الاجرا خواهد بود که باید گفت موضوعات دیگری نیز می‌تواند بین دستگاهها وجود داشته باشد که البته در این دو قسم اختلاف خواهد گنجید که یا جنبه اجرایی دارد یا استنباط از قانون است.

۲- شناسایی شخصیت طرفین در دعاوی اشخاص با دولت

اقامه دعوا، در واقع با «تقدیم دادخواست» به عمل می‌آید. دادگاه در صورتی به دعوی مدنی یا جنبه مدنی امر کیفی رسیدگی می‌نماید که دادخواست تقدیم شده باشد. بدون تقدیم دادخواست دعوا اقامه نمی‌شود در حقیقت «تاریخ رسید دادخواست به دفتر تاریخ اقامه دعوا محسوب می‌شود»^۱

لیکن در دعاوی اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی خصوصی با دولت، باید شخصیت طرفین دعوا شناسایی شود که خواهان در دعاوی علیه دولت چه شخص یا اشخاصی محسوب می‌شوند و خواننده دعوا در دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری کدام یک از مراجع اجرایی یا دولتی خواهند بود.

۲-۱- مشخصات خواهان دعوا

در دعاوی دولت اگر دولت خواهان دعوا باشد، نماینده دولت دادخواست را تنظیم کرده و ارائه می‌دهد. خواهان شخصی است که حق ادعایی متعلق به اوست و بنابراین نتیجه دادرسی هر چه باشد بر او بار می‌گردد. چنانچه خواهان شخص حقوقی (وزارتخانه و شهرداری و...) باشد، نام و مشخصات و اقامتگاه شخص حقوقی به همان ترتیب که عملاً وجود دارد (اشخاص حقوقی حقوق عمومی - دولت) به گونه‌ای که ابلاغ برگ‌ها به آنها میسر باشد در قسمت مربوط به

۱- شمس، عبدالله، ۱۳۸۹، آیین دادرسی مدنی، ج ۲، دوره بنیادین، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات دراک، ص ۲۶.

دادخواست باید نوشته شود.^۱

اشخاص حقوقی مانند شرکت‌های تجاری یا مؤسسات دولتی همچون اشخاص حقیقی یعنی انسانها موضوع حق و تکلیف قرار می‌گیرند و به اصطلاح دارای شخصیت حقوقی‌اند و اصولاً شخصیت حقوقی آنها مستقل از شخصیت حقوقی افراد تشکیل دهنده آنها می‌باشد. تصمیمات اشخاص حقوقی به وسیله مقاماتی که به موجب قانون یا اساسنامه صلاحیت اتخاذ تصمیم دارند گرفته می‌شود. اگر خواهان دعوا شخص حقوقی باشد این اقدام باید توسط شخصی که به موجب قانون یا اساسنامه مؤسسه و شرکت اجازه اقامه دعوا از سوی شخص حقوقی را دارد صورت پذیرد. برای مثال رییس اداره و یا مسئول یک سازمان دولتی به نمایندگی از سازمان یا اداره متبوع خود طرح دعوا کرده و باید مدرک و دلیلی که نشانگر سمت او باشد پیوست دادخواست کند.

۲-۲- مشخصات خواننده دعوا

بر اساس ضابطه ای که مبتنی بر شخصیت خواننده است، تنها اشخاص حقوق عمومی می‌توانند در دادگاه‌های اداری در مقام خواننده قرار گیرند. بنابراین از اشخاص خصوصی نمی‌توان در دیوان عدالت اداری شکایت کرد. شکایت از اشخاص خصوصی باید در دادگاه‌های عمومی صورت گیرد. تکیه صرف به شخصیت خواننده برای تشخیص صلاحیت دادگاه اداری هر چند ساده است، اما منطقی به نظر نمی‌رسد؛ از این رو کشورهایی که از این ضابطه استفاده کرده‌اند، عموماً این معیار را با تلفیق معیارهای ماهوی دیگر به کار می‌برند.^۲

۲-۲-۱- دعوا متوجه خواننده باشد

شکایت مطروحه باید متوجه دستگاه اداری طرف شکایت باشد و در صورتی که صرف نظر از ذی‌حق بودن یا نبودن خواهان موضوع شکایت متوجه طرف شکایت نباشد شعبه رسیدگی کننده قبل از تبادل لوایح مبادرت به صدور قرار رد می‌نماید. در خصوص طرف شکایت ذکر این نکته ضروری است که چون هر یک از نهادها و واحدهای دولتی به لحاظ ذاتی و محلی دارای محدوده صلاحیت خاص می‌باشد بنابراین شکایت باید به طرف واحد یا نهادی که نسبت به اتخاذ تصمیم مورد اعتراض اقدام کرده یا از انجام وظایف قانونی خودداری نموده است مطرح شود و لذا هر چند دولت به معنای خاص قوه مجریه دارای شخصیت حقوقی واحدی است ولی شکایت از تصمیمات یا اقدامات واحدهای مختلف به طرفیت دولت به صورت مطلق قابل استماع

۱- همان، ص ۲۸.

۲- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش، ۱۳۹۱، ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، بنیاد حقوقی میزان، ص ۴۹.

نخواهد بود زیرا با توجه به تقسیمات کاری صورت گرفته به لحاظ حدود وظایف و اختیارات هر یک از واحدهای دولتی مشخص شده است بنابراین شکایت از تصمیم و اقدام اداره کل آموزش و پرورش استان الف باید به طرفیت همان اداره مطرح شود و نمی‌توان با این استدلال که وزارت آموزش و پرورش است دارای یک شخصیت حقوقی است لذا به طرفیت اداره منطقه دیگر و اداره کل استان دیگری شکایت مطرح کرد زیرا محدوده اختیارات هر یک از ادارات مزبور به لحاظ محل جغرافیایی محدود بوده و اختیار اجرای این چنین آرایشی وجود نخواهد داشت ولی چنانچه از عدم اقدام قانونی که توسط یک اداره تابع وزارت آموزش و پرورش باید صورت گیرد به طرفیت وزارت آموزش و پرورش شکایت شود چنین شکایتی قابل استماع است و دعوا متوجه وزارت مذکور خواهد بود. چون وزارتخانه محدوده اختیارات ذاتی و محلی را برای موضوع مذکور دارد و می‌تواند اجرای مفاد رأی را از اداره کل تابعه خود مطالبه نماید ولی شکایت از تصمیمات و اقدامات مقامات و ادارات مافوق به لحاظ سلسله مراتب اداری به طرفیت واحدها و مقامات پایین‌تر قابل استماع نخواهد بود مثلاً شکایت از اقدام و تصمیم وزارت آموزش و پرورش به طرفیت یکی از ادارات کل تابعه آن مسموع نخواهد بود.^۱

نکته دیگر در خصوص طرف شکایت این است که برخی از امور اداری مستلزم اقدام از جانب دو واحد دولتی است آیا در مواردی که خواهان از یک واحد دولتی شکایت کرده است دعوا مطروحه قابل پذیرش خواهد بود یا خیر؟ در پاسخ به سؤال فوق باید گفت علی‌الاصول اجبار شخص خواهان به طرح شکایت از واحدهای مختلف خلاف اصل بی‌طرفی دادرسی در دستگاه قضایی است ولی در پاره‌ای موارد چون نتیجه رأی ایجاد تعهد و تکلیف به یک سازمان یا واحد دیگر می‌نماید لذا بر اساس آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طرح شکایت از واحدهای ضروری است که فقط در مورد این موضوع پذیرفته شده است به عنوان مثال طبق رأی شماره ۶۷۵ مورخ ۸۶/۸/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری چنانچه خواسته خواهان الزام به پرداخت حق بیمه باشد چون پرداخت حق بیمه موجد تکلیف و تعهد برای صندوق تأمین اجتماعی به عنوان صندوق بیمه‌ای است و محکومیت سازمان مذکور به انجام تعهد یا تکلیف قانونی قبل از استماع دفاعیات وی برخلاف دادرسی عادلانه است لذا در این گونه موارد پذیرش شکایت منوط به طرح شکایت از سازمان تأمین اجتماعی اعلام شده است ولی چون این امر استثنایی و برخلاف اصل است فقط در حدود نص مقرر در رأی هیئت عمومی راجع به خواسته الزام به پرداخت حق بیمه قابل اجرا است و نمی‌توان از آن قاعده کلی استفاده کرد و نسبت به سایر موارد

۱- مولایی، غلامرضا، ۱۳۹۳، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل (جاودانه)، ص ۱۸۶-۱۸۵.

تعمیم و تسری داد.^۱

۲-۲-۲- دعوا مشمول مرور زمان نشده باشد

طبق تبصره ۲ ماده ۱۶ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. صرفاً شکایت از آرای مراجع شبه قضایی دارای مهلت سه ماهه برای اشخاص مقیم داخل کشور و شش ماهه برای اشخاص مقیم خارج از کشور می‌باشد و چنانچه بعد از انقضاء مهلت مذکور شکایت مطرح گردد قابلیت استماع نخواهد داشت و قرار رد صادر خواهد شد.

طبق ماده ۶۵ قانون مذکور اعتراض از آرای بدوی در مهلت بیست روز برای اشخاص مقیم داخل و دو ماهه برای اشخاص مقیم خارج از کشور قابل استماع خواهد بود و شکایت خارج از مهلت مذکور قابل استماع نخواهد بود.^۲ بنابراین چنانچه شاکی خارج از مهلت‌های فوق‌الذکر دعوی خود را به طرفیت خوانده مطرح نماید، به جهت شمول مرور زمان و سپری شدن مهلت، مسموع نخواهد بود.

۲-۲-۳- شناسایی خواننده در شعب بدوی دیوان عدالت اداری

از اصل ۱۷۳ ق.ا.ج.ا.ا. برمی‌آید «خواننده» در دعوی که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی آن را دارد، «مأمور دولتی» و «واحد دولتی» است. این اصل می‌گوید: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد.»^۳

نکته در خور بحث در این اصل آن است که آیا مقصود از «دولتی» قوه مجریه است یا سایر قوا را نیز در بر می‌گیرد. از سوی دیگر، در قانون عادی محدوده صلاحیت دیوان از جهت «خواننده» وسیع‌تر شده و شکایت از شهرداری‌ها و برخی مؤسسات عمومی غیردولتی نیز اضافه شده است. آیا می‌توان گفت شکایت از مؤسسات عمومی غیردولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری است؟

۲-۲-۳-۱- مأمورین و واحدهای دولتی

ماده ۱۰ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. صلاحیت دیوان را محدود به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و شرکت‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها نموده است حال سوال اصلی

۱- همان، ص ۱۸۵.

۲- همان، ص ۱۸۸.

۳- میرداماد نجف‌آبادی، سیدعلی، ۱۳۹۰، صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری، معرفت حقوقی، سال اول، شماره اول، ص ۴۴.

این است که منظور از دولت در قانون یادشده چیست؟ آیا دولت فقط قوه مجریه را در بر دارد یا قوه مقننه و قوه قضاییه نیز می‌گردد؟^۱

مأمور واحد دولتی به چه کسی و چه چیزی گفته می‌شود؟ آیا مقصود صرفاً مأموران و واحدهای قوه مجریه‌اند یا مأموران و واحدهای قوه قضاییه و مقننه را نیز شامل می‌شود؟ برای تبیین مفهوم این عبارت لازم است توجه شود که واژه «دولت» معمولاً در سه معنا کاربرد دارد: دولت - کشور، مجموعه قوای حکومتی، قوه مجریه.^۲ مقصود از واژه «دولت»، در اصل ۱۷۳ ق.ا.ج.ا.ا. کدام معنای ذکر شده است؟

۲-۳-۱-۱- نظریه حصر مصادیق واحدهای دولتی به دستگاه‌های قوه مجریه

بر اساس این نظریه، دیوان عدالت اداری منحصراً مرجع رسیدگی به شکایات از اعمال و مقررات قوه مجریه است و منظور از واحدهای دولتی، سازمان‌های اجرایی و اداری قوه مجریه است. طرفداران این نظریه، برای اثبات ادعای خود، دلیل‌های زیر را اقامه می‌کنند:

۱- از بررسی اصول قانون اساسی به دست می‌آید که مقصود از «دولتی»، قوه مجریه است. قانون‌گذار در اصل ۱۷۳، مأمورین و واحدها را به کلمه «آیین‌نامه‌ها عطف کرده است. اگر معلوم شود که مقصود از «آیین‌نامه‌های دولتی» چیست، می‌توان به قرینه عطف، مفهوم مأمورین و واحدهای دولتی را نیز معلوم نمود. ظاهراً مقصود از «آیین‌نامه‌های دولتی»، در اصل ۱۷۳، همان است که در اصل ۱۳۸ قانون اساسی آمده است.^۳

موضوع اصل مذکور، مصوبات قوه مجریه است. علاوه بر اصل ذکرشده، در اصل ۱۷۰، آیین‌نامه‌های دولتی، معادل مصوبات قوه مجریه گرفته شده است. این اصل می‌گوید: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند. هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

با توجه به آنچه بیان شد، مقصود از آیین‌نامه‌های دولتی در اصل ۱۷۳، به قرینه اصول ۱۳۸ و ۱۷۰، مصوبات قوه مجریه است و چون عبارت مذکور عطف به عبارت «مأمورین یا واحدها» شده است، منظور از مأمورین یا واحدهای دولتی نیز، مأمورین و واحدهای قوه مجریه‌اند. نتیجه اینکه از نظر قانون اساسی، خواننده در دعوی مطرح شده در دیوان عدالت اداری، مأموران و واحدهای قوه مجریه‌اند.^۴

۱- مولایی، غلامرضا، همان، ص ۲۸.

۲- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، ۱۳۸۱، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ هشتم، تهران، نشر میزان، ص ۵۳.

۳- هدایت نیا، فرج‌الله، همان، ص ۴۶.

۴- همان.

۲- ممکن است کسی در ردّ این نظریه بگوید «آنچه به عنوان صلاحیت‌ها و اختیارات دیوان عدالت اداری در اصل ۱۷۳ آمده، حداقل‌ها محسوب می‌شود. قانون‌گذار تعیین حدود اختیار این دیوان را به قانون عادی احاله کرده است.» ذیل اصل مذکور می‌گوید: حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند. بنابراین، شایسته است این موضوع را در قانون دیوان عدالت اداری مورد مطالعه قرار دهیم. در این خصوص باید گفت مقصود از «دولت» در قانون دیوان عدالت اداری نیز، همان قوه مجریه است. ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰، واژه «دولت» را معادل قوه مجریه گرفته بود.

در بخشی از این ماده آمده بود: «در اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب‌نامه‌ها و یا آیین‌نامه‌های دولتی با مقررات اسلامی مطرح گردید... و چنانچه شکایت مبنی بر مخالفت آنها با قوانین و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه بود، شکایت را در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید...»

۳- تبصره ۲ ماده ۱۰ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. مصوب ۱۳۹۲ تصمیمات و آراء دادگاهها و سایر مراجع قضائی دادگستری و نظامی و دادگاههای انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح را قابل شکایت در دیوان عدالت اداری ندانسته است. همچنین تبصره ماده ۱۲ قانون جدید می‌گوید رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی قابل شکایت در دیوان نیست.

۴- دستگاه قانون‌گذاری و قضایی را نمی‌توان عرفاً از مصادیق واحدهای اداری و اجرایی دانست و اصولاً بررسی وظایف و اختیارات قوای مقننه و قضائیه در مباحث حقوق اداری - که موضوع قانون دیوان عدالت اداری است - نمی‌گنجد. لذا مقصود قانون‌گذار از دولت و واحدهای دولتی دستگاه‌های اجرایی قوه مجریه است.^۱ بنابراین، بر اساس این نظر، دیوان صلاحیت رسیدگی به دعاوی مردم علیه دستگاه‌های قضایی و تقنینی را ندارد.

۲-۲-۳-۱-۲- نظریه گسترش مصادیق واحدهای دولتی به کلیه واحدهای قوای

سه گانه

بر اساس این نظریه، آن دسته از اعمال قوای مقننه و قضائیه که خارج از امور قانون گذاری و قضایی هستند، اعمال اجرایی و اداری محسوب می‌شوند و به تبع آن از مقررات حقوق اداری پیروی می‌کنند. از آنجا که در ماهیت اقدامات اداری دستگاه قانون‌گذاری و قضایی و اقدامات اداری قوه مجریه تفاوتی وجود ندارد، لذا مقرراتی که مجلس شورای اسلامی و یا قوه

قضائیه تحت عناوین آیین‌نامه، تصویب‌نامه و غیره صادر می‌کند، مقررات دولتی محسوب می‌شوند و به همین دلیل نیز در صورت مغایرت با موازین اسلامی یا مخالفت با قانون، قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری می‌باشند.^۱

معتقدان به این نظریه علاوه بر بیان فوق شواهد و دلایل دیگری نیز بیان کرده‌اند:

۱- آنچه در ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ آمده است، نافی صلاحیت‌های دیگر دیوان در خصوص رسیدگی به آیین‌نامه‌های دستگاه‌های تقنینی و قضایی نمی‌باشد. علاوه بر آن، این دلیل اخص از مدعاست؛ زیرا بحث در مأمورین، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی است. در حالی که موضوع ماده ۲۵ فقط آیین‌نامه‌های دولتی است. به عبارت دیگر، ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ حداکثر می‌فهماند که مقصود از آیین‌نامه‌های دولتی، آیین‌نامه‌های قوه مجریه است. اما در مورد مأمورین و واحدهای دولتی، ماده مذکور ساکت است.^۲

۲- اما در مورد تبصره ۲ ماده ۱۰ ق.ت.آ.د.ع.ا. می‌توان گفت مقصود از «تصمیمات و آرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و...» تصمیمات قضایی است که در این صورت، تصمیمات اداری و اجرایی محاکم، داخل در صلاحیت دیوان است.^۳ شاهد مدعا تبصره ماده ۱۲ است که تصمیمات قضایی رییس قوه قضاییه و آیین‌نامه‌های صادره از سوی این مقام را خارج از شمول دیوان در نظر گرفته است. مفهوم مخالف تبصره این است که تصمیمات و اقدامات اداری و اجرایی قابل رسیدگی در دیوان است.

۳- فلسفه وجودی تشکیل دیوان عدالت، رسیدگی به شکایات مردم از دولت است. به قرینه تقابل مردم و دولت، می‌توان چنین گفت که مقصود از دولت همه کسانی‌اند که در مقابل مردم قرار دارند؛ یعنی طبقه حکومت‌کنندگان که شامل قوای مجریه، قضائیه و مقننه و نیز تمام واحدها و مؤسسات وابسته خواهد بود.

۴- دیوان عدالت اداری در عمل نیز به شکایات مردم از تصمیمات اداری و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های دستگاه قضایی رسیدگی کرده است. در این باره می‌توان به آرای شماره ۴۶، ۴۷ و ۴۸ مورخ ۱۳۶۷/۳/۱۶ دیوان، در اعتراض مردم به بخشنامه شماره ۱/۱۵۵۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۳/۲۹ شورای عالی قضایی اشاره کرد.^۴ بنابراین، با توجه به قانون دیوان عدالت اداری، این دیوان صلاحیت رسیدگی به اعتراضات و شکایات مردم از دستگاه‌های اجرایی، قضایی و تقنینی را

۱- همان.

۲- هدایت‌نیا، فرج‌الله، همان، ص ۴۷.

۳- موسی زاده، رضا، همان، ص ۳۱۲.

۴- موسی زاده، رضا، همان، ص ۳۱۲.

دارد. با توجه به اختلاف نظرهای موجود دربارهٔ صلاحیت دیوان در خصوص «خوانده»، رئیس قوه قضائیه طی نامه‌ای در تاریخ ۸۳/۸/۲ از شورای نگهبان چنین درخواست می‌کند: «با توجه به اینکه اصل ۱۷۰ ق.ا.ج.ا. مقرر می‌دارد: "قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند. و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند." تفسیر آن شورای محترم را در این رابطه تبیین فرمایید که آیا محدودهٔ اختیارات دیوان عدالت اداری در این اصل شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه مقننه و قضائیه و سازمان‌های وابسته به آنها و همچنین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات اداری شورای نگهبان و مجمع تشخیص و امثال آن نیز می‌شود یا مخصوص به تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت به معنای قوه مجریه می‌باشد.»

شورای نگهبان نیز نظریهٔ تفسیری خود را در تاریخ ۱۳۸۳/۸/۲۸ به شرح زیر بیان می‌کند: «با توجه به قرینهٔ قوه مجریه در قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی، مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوه مجریه است.» قانون جدید دیوان نیز با توجه به نظریهٔ تفسیری مذکور ضمن تبصره ماده ۱۲ خود رسیدگی به شکایات از تصمیمات قضائی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی را از شمول صلاحیت خود خارج کرده است.

«علی‌رغم صراحت نظریهٔ تفسیری شورای نگهبان، تبصره ماده ۱۲ مذکور صرفاً تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات نهادهای فوق‌الذکر را از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان خارج می‌نماید. به عبارت دیگر، تصمیمات غیرقضایی قوه قضائیه (مانند مقررات استخدامی) و سایر تصمیمات اداری نهادهای فوق‌الذکر قابل شکایت در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد. از سوی دیگر، باید خاطر نشان ساخت که رویهٔ دو دههٔ گذشتهٔ شورای نگهبان نیز دلالت بر این امر دارد که شورای مذکور طی سال‌های گذشته نه تنها تصمیمات اداری و استخدامی بلکه برخی از مصوبات نهادهای غیر از قوه مجریه را نیز به جهت مغایرت آنها با موازین شرعی ابطال نموده است.»^۱ به هر حال، به نظر می‌رسد هنوز تعریف دقیقی از «واحد دولتی» در قوانین کشور ارائه نشده است و دامنهٔ شمول صلاحیت دیوان بر اعمال این واحدهای دولتی کاملاً مشخص نیست.

در حالی که، شورای نگهبان مقصود از تعبیر دولتی در اصل ۱۷۰ را «قوه مجریه» می‌داند،

تبصره ماده ۱۲ با خارج کردن «تصمیمات قضایی قوه قضائیه» تلویحاً صلاحیت دیوان را بر «تصمیمات اداری قوه قضائیه» می‌پذیرد که این امر با نظریه تفسیری شورای نگهبان مطابقت ندارد، ولی با رویه عملی دیوان مطابق است.

صرفنظر از اینکه عبارت «تصمیمات قضایی قوه قضائیه» در تبصره ماده ۱۲ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. زاید است زیرا تصمیمات صادره از دادگاه‌های دادگستری، نظامی، دادگاه‌های انتظامی قضات و نیروهای مسلح در تبصره ۲ ماده ۱۰ به عنوان موارد غیرقابل شکایت در دیوان ذکر شده‌اند، عبارت «آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رییس قوه قضائیه» در تبصره ماده ۱۲ قانون جدید در قانون سابق قید نشده بود و تصویب عبارت «آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رییس قوه قضائیه» دلالت بر نسخ نظریه تفسیری شورای نگهبان است که رسیدگی به شکایات از مقررات مصوب مقامات قوه قضائیه را خارج از صلاحیت دیوان دانسته بود.^۱

آنچه از تبصره ماده ۱۲ قانون جدید استنباط می‌شود اینکه تصمیمات و مصوبات رییس قوه قضائیه به طور مطلق قابلیت شکایت در دیوان عدالت اداری نداشته و با تجمیع مفاد بند ۱ ماده ۱۰، ۱۱ و تبصره ماده ۱۲ این قانون می‌توان دریافت که تصمیمات قضایی تمامی ارکان قوه قضائیه مطلقاً قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد زیرا دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عالی اداری صلاحیت رسیدگی به آراء صادره از مراجع تالی اداری را دارد و مراجع و مقامات مندرج در مواد فوق‌الذکر مرجع یا مقام اداری شمرده نمی‌شوند.^۲

همچنین ممکن است گفته شود هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نباید قادر به کنترل مصوبات مقام مافوق خود باشد و لذا به لحاظ رعایت سلسله مراتب اداری این حکم مقرر شده است. اما باید گفت با پذیرش این نظر اصل استقلال قضایی قضات محل شک و تردید خواهد بود.^۳

و در مورد شکایت از بخشنامه یا دستورالعمل قوه قضائیه پیرامون موضوعات استخدامی، بین حکم مقرر در تبصره ماده ۱۲ و بند ۳ ماده ۱۰ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. تعارض وجود دارد و شاید برخی اذعان دارند که حکم مقرر در بند ۳ ماده ۱۰ مخصوص شکایت موردی کارکنان در خصوص حقوق استخدامی است و اگر شکایت کلی باشد قابل استماع نیست. اما در پاسخ بیان گردیده که حتی اگر تصمیم موردی راجع به حقوق استخدامی قضات اتخاذ شده باشد، رسیدگی موردی به موضوع فاقد اثر اجرایی است. و در جمع ماده ۱۲ و بند ۳ ماده ۱۰ و حل تعارض آنان

۱- کوچکی میاب، غلامرضا، ۱۳۹۵، دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات نگاه بینه، ص ۸۲.

۲- همان.

۳- مولایی، غلامرضا، همان، ص ۱۰۸.

باید بیان داشت که بخشنامه های استخدامی قضات قابل شکایت و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است.^۱

۲-۲-۳-۲- شهرداری ها و سازمان تأمین اجتماعی

بر اساس قسمت الف از بند ۱ ماده ۱۰ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. شکایت از شهرداری ها و سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری قابل پذیرش اعلام شده و نسبت به سایر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در قانون مذکور حکمی بیان نشده است.

۲-۲-۳-۳- مؤسسات وابسته به شهرداری ها و سازمان تأمین اجتماعی

دیوان عدالت اداری به استناد بند یک ماده ۱۰ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. صلاحیت رسیدگی به شکایت از مؤسسات وابسته به شهرداری و سازمان تأمین اجتماعی را نیز دارد مثلاً سازمان پارک‌ها و فضای سبز شهرداری‌ها، سازمان اتوبوسرانی و ... مشمول صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرند ولی آن دسته از سازمان‌های وابسته به شهرداری و تأمین اجتماعی که به صورت شرکت تشکیل و اداره می‌شوند از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج خواهند بود زیرا موسسه و شرکت با هم متفاوت می‌باشند و مقنن فقط مؤسسات وابسته را در صلاحیت دیوان عدالت اداری اعلام نموده است.^۲

۲-۲-۳-۴- مأمورین و مؤسسات عمومی غیردولتی

بحث دیگر در اینجا آن است که آیا رسیدگی به شکایات از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری است یا خیر؟ در این باره در نگاه اول به نظر می‌رسد، صراحت اصل ۱۷۳ ق.ا.ج.ا.ا. که «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد...»، جایی برای طرح این سؤال باقی نگذاشته است.

اما در بند ۱ ماده ۱۲ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات مؤسسات عمومی غیردولتی قرار داده شده است. پیش از پاسخ به پرسش پیش گفته، بیان این نکته لازم است که فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور در ماده واحده «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» مصوب ۱۹ تیرماه ۱۳۷۳ و موارد متعددی که طی قوانین الحاقی، به این فهرست افزوده شده، چنین بیان شده است: هلال احمر؛ کمیته ملی

۱- همان.

۲- همان، ص ۳۳-۳۲.

المپیک؛ فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران؛ بنیاد امور بیماری‌های خاص؛ سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران؛ شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی؛ کتابخانه آیت‌الله مرعشی نجفی، سازمان دهیاری، و بنیاد فرهنگی هنری رودکی.^۱

مجلس شورای اسلامی در ماده‌ی واحد «قانون تفسیر ماده‌ی ۱۱ (ماده‌ی ۱۲ فعلی) قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» مصوب ۱۱ مهرماه ۱۳۷۴ پرسش مذکور را این‌گونه پاسخ داده است: «با توجه به ماده‌ی ۱۱ (ماده‌ی ۱۲ فعلی) قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد.»^۲ با توجه به اینکه مؤسسات عمومی غیردولتی جزء دولت نیستند و در زمره‌ی نهادهای حکومتی غیرمتمرکز محسوب می‌شوند و دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولتند، جای سؤال است که چرا در هنگام تصویب چنین قوانینی، با ایراد مغایرت با قانون اساسی روبرو نشده است که این سازمان‌ها دولتی نیستند و دیوان عدالت مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات از آنها نیست؟

با توجه به سیاق عبارت بند ۱ ماده ۱۰ ق.ت.آ.د.ع.ا. و نیز سابقه تصویب بند مذکور که در پیش‌نویس اولیه مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر شده بود که با ایراد شورای نگهبان مواجه و سپس مجمع تشخیص بند ۱ را به شرح مذکور تصویب کرد و با عنایت به صلاحیت خاص دیوان عدالت اداری براساس ماده ۱۰ قانون یاد شده فقط صلاحیت رسیدگی به شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی از مؤسسات عمومی غیردولتی را دارد و لذا مؤسسات عمومی غیردولتی فوق‌الاشاره و مؤسساتی مانند نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور یا دانشگاه آزاد اسلامی و ... قابل پذیرش در دیوان عدالت اداری نخواهد بود. شکایت از بانک‌های خصوصی شده نیز مشمول این حکم خواهد بود مانند بانک صادرات و تجارت و ملت که چون مؤسسه عمومی غیردولتی هستند لذا شکایت از آنها بعد واگذاری قابل استناد نیست.^۳

۳- مبانی صلاحیت هیأت وزیران در حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی

حال که مقدمات لازم جهت مطالعه راهکارهای قانونی و عملی حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی بررسی شده در این مبحث به مبانی حقوقی و قانونی و مقتضیات اداری صلاحیت هیأت وزیران در حل و فصل اختلاف بین این دستگاه‌ها می‌پردازیم و سپس به بررسی اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ ق.ا.ج.ا. و نظر تفسیری شورای نگهبان و نقد و بررسی آنها خواهیم

۱- منصور، جهانگیر، ۱۳۸۳، مجموعه قوانین و مقررات، انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، بخش رویه قضایی دیوان عدالت اداری، ص ۵۹.

۲- همان، ص ۶۰.

۳- مولایی، غلامرضا، همان، ص ۳۰.

پرداخت.

۳-۱- مبانی حقوقی صلاحیت

بروز اختلاف بین دستگاه‌های دولتی امری شایع و اجتناب ناپذیر است. این قبیل اختلافات نوعاً معلول عوامل متعدد و متفاوت است. اصلی‌ترین علل بروز این اختلافات را می‌توان عدم جامع‌نگری در تدوین قوانین و مقررات، بزرگ شدن اندازه دولت قبل از آمادگی نهادهای مستقر در آن، وجود سازمان‌های موازی یا مشابه، کم رغبتی در استفاده از دستاوردهای حقوق عمومی، اشتغال گسترده عامدانه یا ناخواسته دولت به امور تصدی‌گری، بعضاً تعصبات بخشی به جای نگاه ملی، کمبود آموزش‌های لازم برای متصدیان امور اداری و مشکل کم توجهی به شایسته‌سالاری در مدیریت نیروی انسانی و نتیجتاً کم رغبتی به تعامل قانونمند و حرکت بر محور قانون دانست.^۱

در قانون مؤسس برخی از دستگاه‌های دولتی، مثل وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مستقل هیچ اشاره‌ای به شخصیت حقوقی مستقل برای دستگاه‌های مذکور، نشده است، از این روی، می‌توان گفت این دستگاه‌های دولتی، اعمال خود را به اعتبار شخصیت حقوقی دولت انجام می‌دهند. به سخن دیگر، همان‌طور که قوه مجریه بخشی از حاکمیت ملی را از شخصیت حقوقی یکپارچه کشور می‌گیرد، در داخل قوه مجریه نیز برای رعایت اصل تخصص و ارائه بهینه خدمات عمومی، اعمال حاکمیت از طریق شعب مختلف تخصصی - وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مستقل - اعمال می‌گردد، ولی اقدامات آنها به نام و به اعتبار شخصیت حقوقی دولت صورت می‌گیرد. در نتیجه، اگر در انجام وظایف و حدود اختیارات آنها اختلافی ایجاد شود، رسیدگی به آن اختلافات علی‌الاصول در مراجع دادگستری نباید قابل طرح باشد، چرا که دستگاه‌های گفته شده شخصیت حقوقی مستقلی ندارند و همگی ذیل شخصیت حقوقی دولت قرار دارند، بنابراین، شرط مقدماتی دعوا - که اختلاف بین دو یا بیش از دو شخص است - در مورد آنها محقق نیست.^۲

در این باره می‌توان گفت از یک سو دستگاه‌های دولتی (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) شخصیت حقوقی مستقل و متمایز از شخصیت حقوقی دولت ندارد بلکه به اعتبار شخصیت حقوقی دولت هستند. علاوه بر دکتترین، به نظر قانونگذار نیز برای این دستگاه‌ها شخصیت حقوقی مستقل نائل نشده است. از سوی دیگر سیستم اداری حاکم و آثار مترتب بر آن ایجاب

۱- کاشانی، جواد، چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی، پاییز ۱۳۸۹، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۳۰، ص ۲۰۵.

۲- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش، ۱۳۹۱، ضوابط دعوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، بنیاد حقوقی میزان، ص ۵۱-۵۰.

می‌نماید که اختلاف بین دستگاه‌های مزبور بروز نماید. بعد از بروز اختلاف بین دستگاه‌های مذکور، لزوماً جهت رفع موانع از سر راه کارکرد صحیح دستگاه‌های طرف اختلاف و ایجاد امکان برای انجام وظایف دستگاه‌های مزبور، اختلاف بین دستگاه‌های ذکر شده باید حل و فصل شود. برای حل و فصل اختلافات از طریق مراجع عمومی، طرح‌کننده دعوا باید شخص حقوقی (مستقل) باشد، از آنجایی که دستگاه‌های دولتی شخصیت حقوقی مستقل و متمایز از شخصیت حقوقی دولت ندارند، لذا نمی‌توانند در مراجع عمومی علیه یکدیگر جهت رفع اختلافات حاصله، طرح دعوا نمایند. همچنین از آنجایی که شخصیت حقوقی دولت واحد و غیرقابل تفکیک است به همین جهت دستگاه‌های دولتی علیه یکدیگر نمی‌توانند اقامه دعوا نمایند زیرا یک شخص علیه خود نمی‌تواند در مراجع عمومی طرح دعوا نماید و این از بدیهیات است. در صورت شکایت یک دستگاه دولتی علیه دستگاه دولتی دیگر همین روند حاکم می‌شود و این معقول نیست. بنابراین ضرورت حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی و مسائل مطروحه بالا در این مورد باعث می‌شوند هیأت وزیران برای حل اختلاف بین دستگاه‌های مزبور به وضع تصویب نامه مبادرت بورزند.

۴- مرجع صالح رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه دستگاه‌های اجرایی

هدف از تشکیل دیوان عدالت اداری، صیانت از حقوق مردم در مقابل اعمال دولت و تصمیمات و آراء قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و مانند آن، از حیث نقض قوانین و مقررات است. از حیث کمی و کیفی ساختار تشکیلاتی دیوان عدالت اداری بایستی متناسب با قانون دیوان طراحی شده و از ایجاد هرگونه تشکیلاتی که با قانون منطبق نبوده و با پست‌های سازمانی که با قانون همخوانی ندارد، پرهیز شود.^۱ مطابق ماده ۲ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. این دیوان متشکل از شعب بدوی، تجدیدنظر، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی می‌باشد. تشکیلات قضایی اداری با تصویب رییس قوه قضاییه تعیین می‌شود که البته طبق تبصره این ماده، رییس دیوان عدالت اداری می‌تواند پیشنهادات خود را به رییس قوه قضاییه ارائه نماید. دیوان عدالت اداری متمرکز نبوده و شعبی از آن در مشهد می‌باشد.

تعداد شعب دیوان با تصویب رییس قوه قضاییه تعیین می‌شود. دیوان همانند سازمان بازرسی کل کشور، از سازمان‌هایی است که زیر نظر رئیس قوه قضاییه اداره می‌شود و همچنان که از مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر می‌آید دیوان عدالت، یکی از مراجع خاص قضایی است که به نوع به خصوصی از تظلمات و شکایات، یعنی تظلمات و شکایات مردم نسبت به مقررات، مأموران و واحدهای دولتی رسیدگی می‌نماید و این

۱- دلاوری، محمدرضا، ۱۳۹۲، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، چاپ اول، تهران، انتشارات آویشن شمال، ص ۳۰.

موضوع که دعوای مورد رسیدگی در دیوان، «فی نفسه واجد ماهیت قضائی» (مدنی و کیفری) نیستند، بلکه اختلافاتی هستند که از «ماهیت اداری» برخوردارند، موجبی برای شبهه در قضایی بودن نهاد دیوان عدالت نخواهد بود. [آراء وحدت رویه شماره ۸۵۱ مورخه ۸۷/۱۲/۱۱ و ۴۸۳ مورخه ۸۷/۷/۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری] با وجود اینکه دیوان، نهادی متمرکز است، اما به موجب جزء (۲) بند (ز) ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹، و ماده ۶ قانون جدید تشکیلات و آیین دادرسی دیوان به منظور تسهیل در رسیدگی به پرونده‌ها و ارتقاء کیفیت رسیدگی به پرونده‌ها، قوه قضائیه مکلف شده است تا از محل منابع و امکانات موجود نسبت به ایجاد دفاتر نمایندگی استانی دیوان عدالت اداری در محل دادگستری استانها یا دفاتر بازرسی کل کشور در هر یک از مراکز استانها اقدام کند. به موجب مقرر اخیرالذکر دفاتر مزبور، کارویژه‌های «راهنمایی و ارشاد مراجعان، پذیرش و ثبت دادخواست‌ها و درخواست‌های شاکیان، ابلاغ نسخه دوم شکایات یا آرای صادر شده از سوی دیوان در حوزه آن دفتر که از طریق نامبر یا پست الکترونیکی یا به هر طریق دیگری از دیوان دریافت کرده‌اند و انجام دستورات واحد اجرای احکام دیوان در حوزه مربوط به آن دفتر» را بر عهده دارند.

۴-۱- شعب بدوی

مطابق ماده ۲ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. دیوان در تهران مستقر است و متشکل از شعب بدوی و تجدیدنظر و هیأت عمومی و هیأت تخصصی است تشکیلات قضایی و اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود.

هر شعبه بدوی با یک رئیس یا دادرس علی‌البدل و هر شعبه تجدیدنظر با یک رئیس و دو مستشار شعبه تشکیل می‌شود برای رسمیت جلسه رسیدگی در شعبه تجدیدنظر حضور دو عضو کافی است. در شعبه بدوی همزمان یک دادرس علی‌البدل و یک رئیس شعبه می‌توانند مشغول خدمت باشند و دادرس علی‌البدل نسبت به پرونده‌هایی که توسط رئیس شعبه بدوی ارجاع می‌گردد حق رسیدگی دارد و حکم ماده ۳ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. دلالات بر منع از وجود یک دادرس و یک رئیس شعبه در شعبه بدوی ندارد.

آیا در یک شعبه بدوی حضور همزمان دو دادرس علی‌البدل مجاز می‌باشد؟ در پاسخ به سوال فوق می‌توان گفت پون معنی برای حضور دو دادرس علی‌البدل در یک شعبه وجود ندارد حضور دو دادرس علی‌البدل در یک شعبه بدوی به منزله تشکیل جلسات شعبه با حضور قضات متعدد نیست بلکه هر یک از اعضای شعبه در رسیدگی خود مستقل بوده و نسبت به پرونده تحت نظر خود مستقلاً و منفرداً رسیدگی می‌نمایند بنابراین حضور دو دادرس در یک شعبه بلاشکال

می‌باشد.^۱

۴-۲- شعب تجدیدنظر

یکی از تحولات مهم در ساختار دیوان عدالت اداری، ایجاد شعب تجدیدنظر است که در قانون جدید پیش‌بینی شده است. شعب تجدیدنظر در قانون سال ۸۵ حذف شد و به طور مجدد در قانون سال ۹۲ پیش‌بینی شد. به نظر می‌رسد قانونگذار تجدیدنظرخواهی از کلیه دعاوی مطرح در دیوان را مد نظر داشته و بر این اساس اقدام به تعبیه شعب تجدیدنظر در دیوان نمود.^۲ مطابق ماده ۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲: «... هر شعبه تجدیدنظر از یک رئیس و دو مستشار تشکیل می‌شود. شعبه تجدیدنظر با حضور دو عضو رسمیت می‌یابد و ملاک صدور رأی، نظر اکثریت است. آراء شعب تجدیدنظر دیوان قطعی است.» شعب تجدیدنظر در واقع یک نوع نظارت بر آراء شعب بدوی دیوان اعمال می‌نماید که شرح این نظارت در مواد ۶۵ الی ۷۹ ق.ت.آ.د.ع.ا. بیان شده است.^۳

در شعب تجدیدنظر حضور دو عضو از سه عضو جهت رسیدگی کافی است و عنوان اعضای مذکور موثر در مقام نیست یعنی جلسه شعب تجدیدنظر با حضور یک رئیس و یک مستشار و یا دو مستشار رسمیت می‌یابد لیکن رسیدگی و اتخاذ تصمیم با یک عضو فاقد وجاهت قانونی است. اداره امور جاری و اداری شعبه و نظارت بر عوامل دفتری شعبه از تکالیف و اختیارات رئیس شعبه است در شعب بدوی در صورت عدم حضور رئیس شعبه و حضور دادرس علی‌البدل این امر بر عهده دادرس علی‌البدل است لیکن در شعب تجدیدنظر در صورتی که رئیس شعبه حاضر نباشد و جلسه شعب تجدیدنظر با حضور دو مستشار تشکیل گردد هر دو عضو مستشار تکلیف اداره کردن شعبه را دارند و با انجام وظایف اداری شعبه توسط احد از مستشاران شعبه تکلیف از دیگری ساقط می‌شود و هیچ یک از مستشاران نسبت به همدیگر در اداره امور شعبه و نظارت بر عوامل دفتری تقدم و ارجحیت ندارند.^۴

این موضوع هر چند در قانون به صراحت بیان نشده است لیکن از آنجا که هر دو مستشار شعبه تجدیدنظر از نظر سمت در یک سطح و در عرض هم قرار دارند ترجیح هر یک از آنها نسبت به دیگری ترجیح بالمرجح خواهد بود.

بهتر بود مقنن در خصوص شعب تجدیدنظر وجود دادرس علی‌البدل را در غیاب رئیس شعبه تجدیدنظر جهت اداره امور جاری شعبه منظور می‌کرد و همچنین حداکثر مهلتی را که یک

۱- مولایی، غلامرضا، همان، ص ۶.

۲- کوچکی میاب، غلامرضا، همان، ص ۴۵.

۳- دلاوری، محمدرضا، همان، ص ۳۳.

۴- مولایی، غلامرضا، همان، ص ۷.

شعبه تجدیدنظر می‌تواند بدون حضور رئیس شعبه اداره شود مقرر می‌کرد تا در صورت انقضای مهلت مذکور و عدم حضور رئیس شعبه تجدیدنظر دادرسی علی‌البدل برای شعبه تعیین می‌شد تا تکلیف اداره امور جاری و اداری شعبه نیز مشخص می‌شد.

ملاک در صدور رأی در شعبه تجدیدنظر، نظر اکثریت اعضا می‌باشد چنانچه شعبه با سه عضو تشکیل شده باشد و دو عضو از سه عضو نظر واحدی داشته باشند نظر اکثریت حاصل شده و رأی بر اساس نظر دو عضو صادر می‌شود و نظریه اقلیت نیز در پرونده صورت جلسه می‌گردد لیکن چنانچه شعبه با دو عضو تشکیل شده باشد در صورت عدم وجود اتفاق نظر بین دو عضو موضوع جهت تعیین عضو سوم به نظر رئیس دیوان یا معاون وی گزارش می‌شود تا نسبت به تعیین یک عضو مستشار جهت اظهار نظر در خصوص موضوع اقدام شود و چنانچه مستشار سوم نیز نظر ثالثی مطرح نماید باز موضوع جهت تعیین عضو مستشار دیگر به نظر رئیس دیوان یا معاون وی گزارش می‌شود تا نظر اکثریت حاصل گردد و رأی صادر گردد.^۱

۴-۳- هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

از بد تاسیس دیوان، علاوه بر شعب، رکنی به نام «هیأت عمومی» در تشکیلات دیوان پیش بینی شد که دو وظیفه عمده داشت: یکی صدور آرای وحدت رویه، هنگامی که در موارد مشابه آرای متناقض از شعب بدوی یا تجدیدنظر صادر می‌شد؛ و دیگری تصمیم‌گیری در خصوص ابطال تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که وفق تبصره ۲ ماده ۸۴ ق.ت.ا.د.ع.ا. چنانچه شکایت مبنی بر مخالفت با مقررات اسلامی بود، هیأت عمومی شکایت را به شورای نگهبان ارجاع و طبق نظر آن شورا حکم به ابطال می‌داد و چنانچه شکایت مبنی بر مخالفت با قوانین یا خروج از حدود اختیارات بود؛ در هیأت عمومی مطرح و اگر اکثریت اعضا آن را وارد تشخیص می‌دادند، حکم ابطال صادر می‌شد.^۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با شرکت حداقل دو سوم قضات دیوان به ریاست رئیس دیوان یا معاون قضایی وی تشکیل می‌شود و ملاک در صدور رأی نظر اکثریت اعضای حاضر است.

تعیین حد نصاب برای تشکیل هیأت عمومی و رسمیت جلسه هیأت عمومی با حضور دو سوم قضات دیوان با توجه به افزایش تعداد شعب و تعداد قضات دیوان عدالت در عمل تشکیل جلسه هیأت عمومی را با مشکل مواجه ساخته است زیرا در پاره‌ای از موارد به لحاظ عدم حضور دو سوم قضات دیوان در هیأت عمومی تشکیل جلسه هیأت عمومی با مشکل مواجه می‌شود و

۱- همان.

۲- آگاه، وحید، ۱۳۸۹، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (۱۳۸۸-۱۳۶۱)، چاپ اول، تهران، انتشارات زیتون چاپ بهارن، ص ۱۲.

همچنین حضور دو سوم قضات به لحاظ کثرت تعداد آنها تصمیم‌گیری را با مشکل مواجه می‌سازد و لذا پیشنهاد می‌گردد که جهت رسیدگی به ابطال مصوبات هیأتی با ترکیب تعداد کمتری از قضات مجرب و با سابقه دیوان تشکیل گردد.^۱

به موجب ماده ۸ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. حضور قضات در جلسه هیأت عمومی ضروری و جز تکالیف قضات می‌باشد. عدم حضور بدون عذر موجه مجاز نمی‌باشد همچنین حضور دو سوم قضات دیوان موجب سقوط تکلیف حضور در هیأت عمومی نمی‌گردد زیرا حد نصاب دو سوم قضات دیوان حداقل نصاب لازم است و تک تک قضات دیوان عدالت اداری تکلیف به حضور در جلسه هیأت عمومی را دارند.

ملاک در صدور رأی هیأت عمومی نظر اکثریت هیأت عمومی است که منظور از اکثریت هیأت عمومی اکثریت حاضرین در هیأت عمومی که در خصوص موضوع اظهار نظر کرده و رأی داده‌اند می‌باشد آن تعداد از حاضرین در جلسه هیأت عمومی که به هر دلیل از دادن رأی خودداری کرده‌اند نفعاً یا اثباتاً نباید در صدور رأی منظور شوند ولی در عمل بنا به رویه دیوان عدالت اداری برای ابطال مصوبات نظر اکثریت مطلق حاضرین در جلسه هیأت عمومی که به ابطال رأی داده‌اند ملاک عمل است که به نظر می‌رسد رویه مذکور با توجه به اینکه کسانی که به هر دلیل اعلام رأی نکرده‌اند جز کسانی که رأی به عدم ابطال داده‌اند محاسبه و منظور می‌شوند با ماده ۸ سازگاری نداشته باشد بلکه در اجرای ماده ۸ باید ملاک برای صدور رأی نظر اکثریت کسانی که نسبت به ابطال یا عدم ابطال رأی داده‌اند منظور شود. این موضوع از عبارت «ملاک در صدور رأی نظر اکثریت اعضای حاضر است» قابل استنباط است.

در تشخیص تعارض نیز رویه عملی این است که نظر اکثریت مطلق بر وجود تعارض ملاک صدور رأی مبنی بر تحقق تعارض است ولی در تشخیص رأی صحیح به رد یا ورود اکثریت نسبی کفایت می‌کند که این تفکیک در تعیین ملاک رأی‌گیری با توجه به حکم واحد ماده ۸ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. که به صورت مطلق نظر اکثریت را ملاک صدور رأی هیأت عمومی تعیین کرده است با این اشکال مواجه است که مبنای تفکیک ملاک صدور رأی با اکثریت مطلق در خصوص ابطال مصوبه و وجود تعارض و با اکثریت نسبی در خصوص اعلام رأی صحیح چیست؟ و چگونه از یک حکم واحد دو استنباط مختلف را می‌توان توجیه کرد؟ در مقابل نظریه فوق طرفداران رویه عملی فوق استدلال می‌کنند که در خصوص ابطال مصوبات و احراز تعارض اصلی اولی بر عدم ابطال و اصل بر صحت مصوبات است و لذا کسانی که معتقد به ابطال مصوبات هستند باید دلیل مقنن بر ابطال مصوبات ارائه نمایند و چون با رأی اکثریت نسبی به

۱- مولایی، غلامرضا، همان، ص ۱۰.

بطلان مصوبه، تردید در ابطال مصوبه یا عدم ابطال آن وجود دارد لذا اصل اولی که عدم ابطال مصوبه است جریان پیدا می‌کند و با اکثریت مطلق تردید در خصوص عدم ابطال مصوبه به یقین تبدیل می‌شود بنابراین با رأی اکثریت مطلق می‌توان مصوبه را ابطال کرد و همچنین در خصوص تشخیص تعارض اصل اولی عدم تعارض است و صرفاً با رأی اکثریت مطلق می‌توان نسبت به احراز تعارض یقین حاصل کرد ولی در رأی به رد یا ورود چون اصل اولی وجود ندارد بنابراین با تحقق اکثریت نسبی رأی صحیح، مشخص می‌گردد. در پیش‌نویس آئین‌نامه اجرایی هیأت عمومی نیز با توجه به استدلال اخیر رویه عملی فعلی پیش‌بینی شده است که ملاک در ابطال مصوبات و احراز تعارض اکثریت مطلق و در تشخیص رأی صحیح اکثریت نسبی اعضای حاضر است.

نکته دیگری که راجع به نحوه صدور رأی در هیأت عمومی مطرح است این است که آیا افراد حاضر در جلسه هیأت عمومی مخیر به رأی دادن هستند یا تکلیف به اظهار نظر و دادن رأی دارند؟ از آنجا که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام رسیدگی به شکایت از مصوبات به عنوان یک مرجع قضایی اقدام می‌کند و در مقام احقاق حق می‌باشد لذا قضات حاضر در جلسه تکلیف به رسیدگی و احقاق حق و صدور رأی دارند و حکم مقرر در اصل ۱۶۷ ق.ا.ج.ا. و ماده ۳ ق.آ.د.م. که استتکاف از صدور رأی و احقاق حق را برای قضات ممنوع اعلام کرده است شامل قضات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز می‌باشد و عدم صدور رأی علیرغم حضور در جلسه هیأت عمومی موجه به نظر نمی‌رسد و وجود رأی ممتنع در هیأت عمومی با تکلیف قاضی نسبت به احقاق حق و رسیدگی به شکایت منطبق نیست.^۱

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

نتیجه‌گیری

از مجموع آنچه در این تحقیق مطرح گردید می‌توان نتایج زیر را به طور خلاصه بیان داشت:

۱- گاهی اختلاف و دعوا بین دستگاه دولتی و اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی خصوصی نیست بلکه اختلاف بین دو دستگاه و سازمان دولتی است که این اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی می‌تواند از جمله موانع انجام مسئولیت‌ها به نحو احسن باشد. رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی نیز از طریق مذاکره و استفاده از ظرفیت‌های قانونی در اختیار قوه مجریه و عدم ارجاع چنین اختلافاتی به قوه قضاییه از جهات مختلف برای مسئولان قوه مجریه مطلوبیت داشته، مورد علاقه مقامات قضایی نیز می‌باشد. از ۳۰ سال پیش تاکنون تلاش‌های وثیقی انجام شده است تا هدف گفته شده محقق شود ولی نقص ساز و کارهای در نظر گرفته شده و مخالفت‌های ابراز شده از سوی مراجع قضایی و شورای نگهبان، قوه مجریه را در رسیدن به اهداف خود در این زمینه ناکام گذاشته است. در سال ۱۳۸۶، دولت با تدبیری جدید از یک سو کلیه دستگاه‌های دولتی را از پرداخت هرگونه هزینه‌ای بابت دادرسی ممنوع کرد و از سوی دیگر، با استقرار تشکیلات نسبتاً مناسب و تنظیم مقررات کاملتر گامی بلند به سوی هدف گفته شده برداشت. به نظر می‌رسد کارهای انجام شده و مساعدت قوه قضاییه در دلالت دستگاه‌های دولتی، به رفع اختلافات خود از طریق ساز و کارهای داخلی قوه مجریه، بازدارندگی کافی را برای پیشگیری از طرح این قبیل اختلافات در دادگاهها فراهم نموده است. اگرچه نمی‌توان مدعی بود که بدون تصویب قانون خاص و جامعی از طرح چنین دعاوی به طور مطلق در مراجع قضایی جلوگیری خواهد شد. بی تردید، در صورت توفیق دولت در اجرای شایسته مقررات گفته شده، هم در هزینه‌های دولت صرفه جویی می‌شود و هم اختلافات سریعتر رسیدگی و رفع می‌گردد و همچنین باعث ترویج فرهنگ رفع اختلاف از طرق غیرقضایی خواهد شد.

۲- در دکتترین حقوقی دو نظر راجع به شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری وجود دارد که یکی قائل به عدم صلاحیت دیوان نسبت شکایات مطرح شده از سوی اشخاص دولتی است اما نظر دیگر شخصیت خواهان را تأثیرگذار در پذیرش دعوا در دیوان نمی‌داند. از منظر رویه قضایی نیز آنگونه که از آراء بر می‌آید شخصیت خواهان در شعب، متفاوت از هیأت عمومی دانسته شده است که این خود نشان از عدم تأثیر شخصیت خواهان در اداری بودن دعوا در حوزه صلاحیت هیأت عمومی است. در واقع رویه قضایی به استناد واژه هر کس در اصل ۱۷۰ قانون اساسی امکان طرح شکایت را از سوی هر کس نسبت به تصمیمات عام‌الشمول پذیرفته است، اما در رابطه با صلاحیت شعب به استناد واژه مردم در اصل ۱۷۳ همان قانون، شکایت واحدهای دولتی را نمی‌پذیرد. به این ترتیب می‌توان گفت که رویه قضایی به عبارات اصول و مواد قانونی

توجه ویژه ای داشته و بر همین اساس، دو رویه متفاوت را در صلاحیت شعب و هیأت عمومی به وجود آورده است. رویکرد پذیرفته شده در حوزه صلاحیت شعب، متمایل به رویکرد صلاحیت خاص یعنی اختصاص جایگاه خواهان به مردم است، اما رویکرد پذیرفته شده در حوزه صلاحیت هیأت عمومی، متمایل به رویکرد قائل به صلاحیت عام، یعنی عدم تأثیرگذاری شخصیت خواهان در پذیرش دعوا است. از منظر رویکرد مطلوب در تبیین شخصیت خواهان در دیوان باید بین حوزه صلاحیت عام و خاص دیوان تفاوت قائل شد. در حوزه صلاحیت عام یعنی دعاوی اداری بنا به دلایلی که عنوان شد شخصیت خواهان تأثیری در اداری بودن دعوا و در نتیجه در پذیرش دعوا ندارد و نباید به عنوان ضابطه لحاظ شود. در مقابل، در حوزه صلاحیت خاص، یعنی رسیدگی به دعاوی حقوقی به تبع دعاوی اداری، محدود بودن شخصیت خواهان به اشخاص خصوصی را با توجه به خاص بودن صلاحیت دیوان، باید به عنوان یک ضابطه در نظر گرفته شود.

بر این اساس بر رویکردهای عنوان شده این ایراد وارد است که به طور مطلق راجع به شخصیت خواهان نظر داده اند در صورتی که باید به این نکته توجه داشت که دیوان در دعاوی اداری دارای صلاحیت عام و در دعاوی حقوقی که بنا به نص قانون به آن واگذار شده دارای صلاحیت خاص است و در این دو حوزه شخصیت خواهان متفاوت است.

بر رویه قضایی نیز این ایراد وارد است که برای تبیین شخصیت خواهان به جای تفکیک میان حوزه صلاحیت عام و خاص دیوان میان حوزه صلاحیت شعب و هیأت عمومی تفاوت قائل شده است در صورتی که اکثر دعاوی ای که در شعب مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، در حوزه صلاحیت عام دیوان قرار دارد و در این حوزه نباید شخصیت خواهان تأثیرگذار در پذیرش دعوا باشد. رسیدگی به آراء مراجع شبه قضایی، رسیدگی به قانونیت تصمیمات و اقدامات موردی و شکایات استخدامی همگی در حوزه صلاحیت عام دیوان است که رسیدگی به آنها به شعب دیوان واگذار شده است. در این دعاوی مخاطبین تصمیم اداری یا آراء مراجع شبه قضایی، فارغ از خصوصی یا دولتی بودن باید حق شکایت نسبت به تصمیم یا رأی را داشته باشند. چنین برداشتی از اطلاق عبارت اشخاص حقیقی و حقوقی در بند ۱ ماده ۱۰ و عدم اشاره به شخصیت خواهان در بند ۲ این ماده، قابل استنباط است و دیوان عدالت اداری همان طور که در رسیدگی به دعاوی قانونیت و شرعیت تصمیمات عام الشمول، خصوصی بودن شخصیت خواهان را به عنوان یک ضابطه مد نظر نداشته است، در دیگر دعاوی ای که در حوزه صلاحیت عام دیوان قرار دارد نیز باید به همین شکل برخورد می‌نموده است؛ اما متأسفانه، رویه قضایی بدون توجه به عام یا خاص بودن صلاحیت دیوان در دعاوی مطروحه با تفکیک صلاحیت شعب و هیأت عمومی، رویه متفاوتی را در هر یک از این دو حوزه در پیش گرفته است. و علاوه بر این در حوزه صلاحیت

شعب برای تشخیص دولتی بودن صرفاً بر معیارهای شکلی تکیه کرده است در صورتی که اگر به پیروی از رأی وحدت رویه ۱۵۵ به شأن و جایگاه طرف دولتی توجه می‌کرد از اثرات سوء چنین رویکردی که منجر به محدود شده حوزه صلاحیت دیوان شده است کاسته می‌شد.

۳- درباره شخصیت خوانده در دیوان عدالت اداری دو رویکرد وجود دارد؛ اختلاف این دو رویکرد در اصل به تفسیر لفظ دولت در اصل 137 برمی‌گردد. یک رویکرد لفظ دولت را مضیق تفسیر می‌کند و صلاحیت دیوان را منحصر به قوه مجریه می‌داند، اما رویکرد دیگر با در نظر گرفتن مفهومی موسع از دولت صلاحیت دیوان را فراتر از قوه مجریه و شامل تمامی نهادهای اداری و اجرایی می‌داند.

در این پژوهش در قسمت تبیین رویکرد دوم که می‌توان آن را رویکرد مطلوب دانست، به نحو مفصلی در زمینه مفهوم دولت بحث شد و ماحصل بحث اینکه: نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر اعمال دولت، از منظر حقوق اداری مورد توجه قرار می‌گیرد. بنابراین، مفهوم دولت و اعمال دولتی در زمینه دیوان نیز باید از منظر حقوق اداری شناسایی شود. دولت در حقوق اداری معنا و گستره متفاوتی دارد و اداره نامیده می‌شود و اداره، سازمان یا تشکیلاتی است که با استفاده از حقوق و امتیازهای ویژه به حفظ نظم عمومی و انجام خدمت عمومی می‌پردازد.

بنابراین از منظر حقوق اداری دولت به هر نهاد دارای قدرت که متصدی امر عمومی است، قابل اطلاق است. در این رشته از حقوق، این دست نهادها سازمان اداری نامیده می‌شوند. اگرچه مصادیق سازمانهای اداری در قوه مجریه بیشتر است، به قوه مجریه محدود نمی‌شود، بلکه نهادهای اداری دیگر قوا و همچنین نهادهای غیرمتمرکز، نظامهای حرفه‌ای و نهادهای عمومی غیردولتی زمانی که عمل اداری انجام می‌دهند، یک سازمان اداری محسوب می‌شوند. در وضعیت ایده‌آل، نه تنها تصمیمات و اقدامات قوه مجریه یا فراتر از آن واحدهای متمرکز دولتی، بلکه تصمیمات و اقدامات تمامی اشخاص حقوق عمومی مانند نهادهای اداری دیگر قوا، مؤسسات عمومی غیردولتی و سازمانهای حرفه‌ای، بنا به برخورداری از عنصر اقتدار و امتیازهای ویژه، باید تحت کنترل قضایی دادرسی اداری باشد.

دیوان عدالت اداری مرجع عام دادرسی اداری در نظام حقوقی ایران است، از اینرو شایسته است در راستای صیانت از حاکمیت قانون و نظارت پذیری سایر نهادهای دارای قدرت، امکان نظارت بر تمامی سازمانهای اداری کشور توسط این نهاد در قانون پیش‌بینی شود.

بررسی قوانین نشان می‌دهد هر چند مواد مربوط، شفافیت لازم و مورد انتظار را در زمینه صلاحیت دیوان ندارند، قابلیت و ظرفیت چنین تفسیری را که جایگاه خوانده در این مرجع شامل تمامی سازمانهای اداری است دارند؛ به خصوص اگر صلاحیت عام دیوان در دعوی

اداری پذیرفته شود.

با وجود این ظرفیت قانونی، رویه قضایی هر چند خوانندگان دیوان را به نهادهای قوه مجریه محدود نمی‌داند، با این رویکرد که صلاحیت دیوان شامل تمامی نهادهای دارای قدرت عمومی و اختیارت ویژه است نیز فاصله دارد.

پیشنهادهای

متأسفانه با وجود تحولات مثبت و کارآمدی که در آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها به چشم می‌خورد نقاط ضعفی نیز وجود دارد که گفتمان علمی - انتقادی صاحب‌نظران و حقوقدانان از یکسو و اولیای امور در دستگاه اجرایی به‌ویژه دادرسان محترم دیوان عدالت اداری از سوی دیگر را می‌طلبد. همچنان که تطبیق شأن و جایگاه دیوان و تحولات آن با آنچه که در کشورهای خاستگاه این مرجع خطیر، جریان دارد می‌تواند ما را در تعدیل نقاط ضعف یاد شده، یاری دهد. به نظر می‌رسد مهمترین نقطه ضعف قانون جدید، عدم تدقیق جایگاه خواهان و همچنین خواننده و نگرش انقباضی مفراط به حوزه صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری بدون توجه به بایسته‌ها و لوازم اجرای اصل حاکمیت قانون و شرع در نظام حقوقی ایران (در سطح قواعد حقوقی درجه سوم یعنی آیین‌نامه و تصویب‌نامه‌ها و...)، مفهوم عمل اداری و نیز نقش منحصر به فرد دیوان در تأمین آرمان‌های قانون اساسی در این خصوص، می‌باشد.

پیشنهاد نگارنده در خصوص جایگاه هیأت وزیران آن است که برای رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی موسسات عمومی دولتی شایسته است یک قانون مدون و جامعی از حیث ماهوی و شکلی تنظیم شود.

پیشنهاد می‌گردد رسیدگی به شکایات موسسات عمومی غیردولتی در شعب بدوی و تجدیدنظر علیه مأمورین واحدهای دولتی نیز در به عنوان جایگاه خواهان در دیوان عدالت اداری پیش بینی گردد و به شکایات علیه مراجع خصوصی همچون بانک‌های خصوصی و دانشگاه آزاد که از سرمایه‌های عمومی تشکیل می‌شوند نیز رسیدگی شود.

فهرست منابع

- ۱- آگاه، وحید، ۱۳۸۹، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیات عمومی دیوان عدالت اداری (۱۳۶۱-۱۳۸۸)، چاپ اول، تهران، انتشارات زیتون چاپ بهاران.
- ۲- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش، ۱۳۹۱، ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
- ۳- امامی، محمد و سلیمانی، مهستی، بهار ۱۳۹۳، شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ششم، شماره اول.
- ۴- پاهکیده، امین، ۱۳۹۲، تشریفات ویژه رسیدگی به دعاوی دولت در آیین دادرسی مدنی ایران، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.
- ۵- دلاوری، محمدرضا، ۱۳۷۷، اندیشه قضایی، چاپ اول، قم، انتشارات نگین.
- ۶- دلاوری، محمدرضا، ۱۳۹۲، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، چاپ اول، تهران، انتشارات آویشن شمال.
- ۷- شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، ج ۲، ۱۳۸۹، دوره بنیادین، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات دراک.
- ۸- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، ۱۳۸۱، بایسته های حقوق اساسی، چاپ هشتم، تهران، نشر میزان.
- ۹- کاشانی، جواد، چگونگی رفع اختلاف بین دستگاههای دولتی، پاییز ۱۳۸۹، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۳۰.
- ۱۰- کوچکی میاب، غلامرضا، دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۵، چاپ اول، تهران، انتشارات نگاه بینه.
- ۱۱- منصور، جهانگیر، ۱۳۸۳، مجموعه قوانین و مقررات، انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، بخش رویه قضایی دیوان عدالت اداری.
- ۱۲- موسی زاده، رضا، حقوق اداری، ۱۳۸۷، چاپ دهم، تهران، نشر میزان.
- ۱۳- مولاییگی، غلامرضا، ۱۳۹۳، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل (جاودانه).
- ۱۴- میرداماد نجف آبادی، سیدعلی، ۱۳۹۰، صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری، معرفت حقوقی، سال اول، شماره اول.
- ۱۵- نصرتی، زینب، ۱۳۸۸، چگونگی رسیدگی به دعاوی نهادهای دولتی علیه یکدیگر، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد واحد تهران مرکزی، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی.
- ۱۶- هاشمی، سید محمد، ۱۳۸۱، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران - حاکمیت و نهادهای سیاسی، ج ۲، چاپ ششم، تهران، نشر میزان.
- ۱۷- هدایت نیا، فرج الله، ۱۳۸۲، جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه های دولتی، فصلنامه رواق اندیشه، شماره ۱۹، تیرماه.