

رسیدگی به مصوبات مشابه با مصوبات ابطال شده در دیوان عدالت اداری

| حامد نیکونهاد* | استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران
| ژاله غنی کله‌لو | دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم،
ایران

چکیده

در ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ضمانت اجرایی نو برای تضمین برتری دیوان بر دستگاه‌های اداری پیش‌بینی شده است: تدبیر قانونی بدیعی برای تقویت خاصیت الزام‌آوری آراء هیئت عمومی در راستای تضمین اصل حاکمیت قانون بر اداره و نیز کاستن از شکایات مشابه و کاهش مشکلات اجرایی ناشی از وضع مصوبات مشابه و ناقض مفاد آرای صادرشده. مطابق این ماده در صورتی که مراجع اداری مصوبه‌ای وضع کنند که مغایر با رأی هیئت عمومی و مشابه با مصوباتی باشد که قبلاً در هیئت عمومی دیوان ابطال شده‌اند، با تشریفات دادرسی کمتر، به درخواست ابطال مصوبات جدید رسیدگی می‌شود. تدقیق در آرای صادرشده از هیئت عمومی دیوان در اجرای این ماده بیانگر ابهامات و مسائلی در خصوص شیوه اجرا و کیفیت استناد به ماده ۹۲ است. در این مقاله آرای صادرشده مستند به ماده یادشده، با رویکرد تحلیل رویه‌ای و بر مبنای فلسفه تأسیس این مقرر قانونی، بایسته‌های دادرسی منصفانه و اصول حقوق اداری، نقد و ارزیابی شده‌اند و سپس پیشنهاد روشنی برای اصلاح و تکمیل ماده ۹۲ ارائه شده است. تفسیر موسع هیئت عمومی از عبارت «مراجع مربوط»، تشتت رویه‌ای رئیس دیوان در ارجاع شکایت از مصوبه جدید به هیئت تخصصی و عدم تسری اثر ابطال مصوبات جدید به زمان تصویب مصوبه، مهم‌ترین یافته‌های این پژوهش بوده است.

واژگان کلیدی: مصوبات مشابه، هیئت عمومی، ابطال، ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نظارت قضایی

مقدمه

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، طبق بند یکم ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، صلاحیت رسیدگی به شکایت از مقررات دولتی را دارد؛ آن هم مقرراتی که متضمن قواعد عام و کلی باشد. ضمانت اجرای رسیدگی به شکایت از مصوبات در هیئت عمومی در فرض احراز مغایرت با شرع یا قانون یا عدم صلاحیت ابطال است. ابطال دارای آثاری است که از دو جهت قابل بحث است: نخست بررسی آثار ابطال از جهت تسری ابطال مصوبات به زمان صدور رأی یا زمان تصویب مصوبه است، که در ماده ۲۱۳ قانون دیوان بیان شده است؛ دوم اثر ابطال مصوبات از جهت اجرایی ساختن آراء هیئت عمومی و الزام مراجع اداری به تبعیت از آراء است. اینکه اثر ابطال عطف به زمان تصویب مصوبه بشود یا نشود یک بحث است و اینکه رأی هیئت عمومی در موارد مشابه بعدی باید از سوی مخاطبان آرا رعایت شود بحثی دیگر است. در بحث نخست، دغدغه اصلی زمان تأثیر اثر ابطال است. در بحث دوم، سخن این است که اگر مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شد، آیا تصویب مصوبه مشابه مجاز است یا خیر؛ صرف نظر از اینکه اثر زمانی ابطال از چه زمانی باشد؛ یعنی آیا ابطال یک مصوبه در هیئت عمومی تکلیفی بر دوش مراجع مربوط ایجاد می‌کند که مصوبه‌ای مشابه با آن تصویب نکنند یا چنین تکلیفی را در پی ندارد؟^۳

اگرچه برداشت نخست دارای ارتباط مستقیم با اجرای آراء هیئت عمومی از سوی دستگاه‌های اداری نیست، اما نمی‌توان نادیده گرفت که تسری اثر ابطال مصوبات به زمان صدور رأی، به دلیل آنکه رأی مورد نظر عطف‌بماسبق نمی‌شود، منجر به نقض آراء هیئت عمومی توسط دستگاه‌های اداری می‌شود. بدین صورت که این مراجع به علت عطف‌بماسبق نشدن اثر ابطال در غالب موارد و بی‌نیازی از جبران خسارات وارده به اشخاص، بلافاصله پس از ابطال مصوبه، مجدداً مصوبه‌ای با همان مضمون تصویب کرده و آراء هیئت عمومی را بلا اثر می‌ساختند. اعطای چنین اثری به ابطال، صرفاً از جهت اینکه سبب تقویت انگیزه مراجع اداری به تصویب مصوبه‌های مغایر با آراء هیئت عمومی می‌شود، به طور مختصر محل بحث پژوهش حاضر است. اما برداشت دوم از آثار ابطال،

۱. زین پس از عنوان «قانون دیوان» استفاده خواهد شد.

۲. «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است، مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که

به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیئت مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب می‌نماید.»

۳. در مورد مصوبه جدید، به درستی قابل طرح است که اگر مصوبه جدید بر مبنای ملاک ابطال مصوبه پیشین ابطال شد، آیا اثر ابطال این مصوبه جدید از زمان صدور رأی است یا زمان تصویب مصوبه؟ این بحث در انتهای مقاله پرداخته شده است.

که نه تنها پیوند وثیقی با ماده ۹۲ دارد، بلکه به نوعی از مبانی تأسیس این ماده است، دارای تفصیل بیشتر است که ذیل عناوین مختلف بدان می‌پردازیم. ضرورت تحقیق در این مسئله پیوند وثیقی با وصول به هدف نهایی از پیش بینی نظارت قضایی بر مقررات دارد.

هیئت عمومی، علاوه بر شأن ابطال مصوبات، اختیار الزام را نیز داراست، زیرا در مواردی که خودداری از وظایف موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود رسیدگی به این موضوع مستلزم الزام اداره به اعاده حقوق اشخاص است (مولایی، ۱۳۹۵: ۱۲۶). حتی اگر قائل بر اختیار هیئت عمومی به الزام مراجع اداری باشیم، تردیدی نیست که، فارغ از پیش‌بینی نشدن چنین اختیاری در قوانین پیشین دیوان (مصوب ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵)، هیئت عمومی ابزارهای لازم برای اعمال چنین اختیاری را در دست ندارد و هیچ‌گونه ضمانت‌اجرایی برای عدم تبعیت مراجع اداری از آراء هیئت عمومی پیش‌بینی نشده است. از سوی دیگر، مراجع دولتی، به دلیل برخورداری از امتیازات حقوق عمومی، ابزار و انگیزه عدم تبعیت از آراء دیوان را دارند. تسری اثر ابطال رأی به زمان صدور رأی (و نه زمان تصویب) و عدم اعطای خاصیت الزام‌بخشی به آراء هیئت عمومی منجر به نقض آراء هیئت عمومی توسط مراجع اداری با تصویب مصوبه‌های جدید مبتنی بر مضمون مشابه با مصوبه ابطال شده می‌شود. این اقدام مراجع اداری سبب بروز مشکلاتی در رویه دیوان می‌شود، به گونه‌ای که حجم گسترده‌ای از شکایات متوجه مصوباتی بود که سابقاً هیئت عمومی در خصوص مصوبات مشابه همان مراجع یا مراجع دیگر حکم به ابطال داده بود. در نتیجه این مشکلات، ماده ۹۲ برای نخستین بار در قانون دیوان گنجانده شد و با دربرداشتن احکام استثنایی درصدد رفع این مشکلات برآمد: «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.»

این ماده نکات بحث‌برانگیز و ابهامات فراوانی دارد که با وجود اختصاص یافتن حجم گسترده‌ای از آراء هیئت عمومی، با استناد به این ماده، در مطالعات پژوهشی مغفول مانده است. پژوهش حاضر در قلمرو آیین دادرسی اداری و با بررسی قریب به هفتاد رأی از هیئت عمومی^۱، که با استناد به ماده ۹۲ صادر شده‌اند (که گویای نوآوری مقاله است)، در پی روشن‌ساختن ابهاماتی است که با توجه

۱. آراء صادر شده از هیئت عمومی در خصوص ماده ۹۲ از سایت دیوان عدالت اداری استفاده شده است. قابل دسترس

در:

به ظاهر ماده و تفسیرهای هیئت عمومی از قسمت‌های مختلف آن پدید می‌آید؛ از جمله اینکه مقصود از «مراجع مربوط» در ماده ۹۲ دقیقاً کدام مراجع هستند یا با حذف تبادل لوایح در اجرای ماده ۹۲ و رسیدگی خارج از نوبت به شکایات موضوع این ماده، اصل تناظر در دادرسی و رعایت اصول دادرسی منصفانه مخدوش نمی‌شود؟ با توجه به اینکه ماده ۹۲ رئیس دیوان را مکلف به طرح شکایات موضوع ماده ۹۲ در هیئت عمومی می‌نماید، این سؤال مطرح می‌شود که آیا قانون‌گذار در پی حذف صلاحیت هیئت تخصصی در رسیدگی به این شکایات بوده است. در نهایت اینکه، با توجه به فلسفه و غایت تأسیس ماده و احکام استثنایی ذیل آن، ماده ۹۲ تا چه میزان در تحقق اهداف و در رفع مشکلات ناشی از فقدان حکم آن موفق بوده است؟

از سوی دیگر، ماده ۵۶ طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۱ در اصلاح ماده ۹۲ کنونی حاکی از ناکامی ماده ۹۲ در الزام‌آور ساختن آراء هیئت عمومی است. با این حال، توجه به مفاد ماده پیشنهادی نکاتی را به ذهن متبادر می‌سازد: نخست، ماده مزبور با پیش‌بینی ضمانت اجرای کیفری برای مقامات تصویب‌کننده گامی مثبت در جهت تضمین آراء هیئت عمومی برداشته است؛ به‌ویژه آنکه در تأسیسی نو، با وضع حق شکایت برای اشخاص متضرر، سعی در جبران حقوق تضییع‌شده احتمالی آنان دارد؛ اما ماده جدید برخی کاستی‌های موجود در ماده ۹۲ (مانند روشن‌نساختن صلاحیت یا عدم صلاحیت هیئت تخصصی در رسیدگی به این‌گونه شکایات) را برطرف نکرده، همچنین در خصوص تسری اثر ابطال مصوبات موضوع ماده ۹۲، که تأثیر بسیاری در کاستن از حجم این‌گونه شکایات دارد، حکمی مقرر نشده است. برعکس، در پیشنهاد اصلاحی ماده ۱۳ قانون دیوان^۲، با نوعی عقب‌گرد و تلقی نادرست از نظر تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۷۰، اثر ابطال مصوبات در خصوص تضییع حقوق اشخاص را نیز به زمان صدور رأی مترتب کرده است.

۱. «چنانچه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی برای مقامات مسئول دستگاه‌های موضوع ماده ۱۲ این قانون پس از ابلاغ و انتشار الزامی است. هرگاه مقامات مذکور مصوبه جدیدی مغایر رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رییس 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. در صورتی که ابطال مصوبه جدید توسط هیئت عمومی به لحاظ عدم تبعیت از مفاد رأی سابق هیئت عمومی باشد، مقامات و اعضای که برخلاف رأی دیوان مبادرت به وضع آیین‌نامه، مقررات و سایر نظامات کنند، مسئول جبران خسارات وارده بر افراد بوده و به‌عنوان متخلف از قانون تلقی و پس از اعلام رییس دیوان حسب مورد در مراجع ذیصلاح به تخلف آنان رسیدگی می‌شود. چنانچه فردی از تصمیم مغایر رأی دیوان متضرر شده باشد، می‌تواند در مراجع قضایی ذیصلاح دادگستری طرح دعوا کند.»

۲. «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است، مگر در مورد مصوبات خلاف شرع که اثر آن از زمان صدور رأی است.»

لذا این پژوهش در پنج قسمت سامان یافته است. مقاله با فلسفه تأسیس ماده ۹۲ (قسمت اول) آغاز و آن‌گاه با تبیین عبارت «مراجع مربوط» و «مصوبه جدید» و ارائه تفسیری منطقی از آن‌ها (قسمت دوم) و انواع و مصادیق آراء صادر شده به استناد ماده ۹۲ (قسمت سوم) پیگیری می‌شود. در قسمت چهارم با عنوان آیین دادرسی حاکم بر ماده ۹۲، مسائل مربوط به اصل تناظر دادرسی و صلاحیت یا عدم صلاحیت هیئت تخصصی بررسی شده و بخش پایانی به تبیین سازوکاری که هیئت عمومی در تسری اثر ابطال مصوبات موضوع ماده ۹۲ در پیش می‌گیرد اختصاص یافته است.

۱. فلسفه پیش‌بینی ماده ۹۲ در قانون دیوان

در دوره‌های قبل، وقتی مصوبه‌ای از سوی دیوان ابطال می‌گردید، گاه مراجع ذی‌ربط با تصویب مصوبه مشابه رأی دیوان را کأن لم یکن یا بی‌اثر می‌کردند. این ماده در واقع تضمینی رویه‌ای و فوری برای الزام مقرر در صدر ماده است (مشهدی، ۱۳۹۵: ۴۲۱).

۱-۱. تضمین الزام مراجع به رعایت مفاد آراء هیئت عمومی

برای تبیین بهتر جایگاه و صلاحیت هیئت عمومی، نباید به نص بند ۱ ماده ۱۲ و تفسیر مضیق از آن اکتفا کرد، بلکه باید با توجه به منطقی حاکم بر کارکردهای دیوان در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی (لزوم احقاق حق مردم)، اصول کلی حقوق اداری و غایت حقوق عمومی، یعنی حمایت مؤثر از حق‌های شهروندان و تأمین امنیت حقوقی آنان، کارایی این نهاد مؤثر را افزایش داد. با این نگاه، نقش هیئت عمومی از نظر فنی گسترش می‌یابد و جایگاه آن نیز در نظام حقوقی بیش‌ازپیش تثبیت خواهد شد (ویژه، ۱۳۹۱: ۲۰۰). لذا تضمین الزام مراجع به رعایت مفاد آراء هیئت عمومی از ابتدای‌ترین ملزومات برای تضمین جایگاه قانونی هیئت عمومی است، در حالی که این مهم طی سال‌های فعالیت دیوان توسط مراجع مختلف اداری نقض شده است. این دغدغه از جمله در استعلام شماره ۱۸۱۷۵/د/۴۱ مورخ ۱۳۸۳/۹/۲۶ رئیس وقت دیوان عدالت اداری از شورای نگهبان^۱ قابل ملاحظه است: «... در چندین پرونده برخی از ادارات خدمات‌دهنده مثل وزارت نیرو، مخابرات، شرکت گاز مبادرت به افزایش تعرفه‌ها و گران کردن نرخ به میزان بیش‌ازحد مجاز نموده‌اند و برخی افراد ذی‌نفع تقاضای ابطال مصوبات مربوط به تعرفه‌های غیرقانونی را نموده‌اند. این تقاضاها در دیوان مطرح و منجر به ابطال مصوبات مورد شکایت شده است. ادارات بلافاصله پس از ابلاغ

۱. سایت شورای نگهبان، قابل دسترس در:

<http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmMatn.aspx?id=3Rp5ct4/1Kc=&TN=UplEC5qeFEkibtqwqs+LhDPbRMlzvnRcsaqt/F9Oo=&MN=csaqt/F9Oo=>

ابطال، مصوبه دیگری با همان مضمون را به مرحله اجرا گذاشته‌اند و هیچ تغییری در حال فرد شاکی ایجاد نشده است... و به این صورت رسیدگی قضایی دیوان بی اثر گردیده است.»^۱

در برخی مصادیق ابطال مصوبات، یعنی ابطال مصوبه به دلیل مغایرت با شرع، مغایرت با قانون و خروج از اختیار مقام تصویب‌کننده در تصویب مصوبه، علت بطلان فقدان شرایط قانونی تصویب و صدور آیین‌نامه یا مقررات یا سایر نظامات از ابتدای تصویب آن بوده است و لذا صدور رأی به ابطال باید اثر قهرقراایی داشته باشد و از تاریخ تصویب، مصوبه را ابطال نماید، زیرا صدور حکم ابطال جنبه کشفی داشته و کاشف از عدم وجود شرایط قانونی در تصویب مصوبه مورد شکایت از تاریخ صدور مصوبه است. اما قانون‌گذار، طبق ماده ۱۳ قانون دیوان، اثر ابطال مصوبه را از زمان صدور رأی اعلام داشته است، مگر در موردی که مصوبه به دلیل مغایرت با شرع ابطال گردد که در این صورت اثر قهرقراایی دارد یا اینکه هیئت عمومی به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص اثر ابطال را به زمان تصویب تسری دهد (مولابیگی، ۱۳۹۵: ۱۲۷). هر چند هیئت عمومی می‌تواند اثر ابطال را در برخی موارد از زمان تصویب اعلام کند، به نظر می‌رسد نباید تفاوتی بین موارد خلاف قانون و شرع باشد و گویی آیین‌نامه‌ای که خلاف قانون اساسی است می‌تواند، تا مدتی هر چند محدود، ناقض حقوق و آزادی‌های اساسی مردم باشد (قطبی، ۱۳۹۶: ۸۲). با این حال، مطابق با قاعده مصرح در این ماده، اثر حکم ابطال نسبت به کسانی که در بازه زمانی تصویب مقرر و ابطال صاحب حق یا تکلیف شده‌اند تسری پیدا نمی‌کند؛ شناسایی چنین اثری برای ابطال، مستند به نظر تفسیری شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ شورای نگهبان^۲، باعث ایجاد مشکلات اجرایی و عملی بسیاری می‌شد؛ هیئت عمومی مصوبه‌ای را ابطال می‌کرد، اما مرجع تصویب‌کننده با مصوبه دیگری مجدداً همان مقررات ابطال‌شده را تصویب و اجرا می‌کرد.

۱. «... در چندین پرونده برخی از ادارات خدمات‌دهنده مثل وزارت نیرو، مخابرات، شرکت گاز مبادرت به افزایش تعرفه‌ها و گران کردن نرخ به میزان بیش از حد مجاز نموده‌اند و برخی افراد ذی‌نفع تقاضای ابطال مصوبات مربوط به تعرفه‌های غیرقانونی را نموده‌اند. این تقاضاها در دیوان مطرح و منجر به ابطال مصوبات مورد شکایت شده است. ادارات بلافاصله پس از ابلاغ ابطال، مصوبه دیگری با همان مضمون را به مرحله اجرا گذاشته‌اند و هیچ تغییری در حال فرد شاکی ایجاد نشده است... و به این صورت رسیدگی قضایی دیوان بی اثر گردیده است.»
۲. «نسبت به ابطال آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها اصل یکصد و هفتاد و یک خود اقتصاء بیش از ابطال از زمان ابطال را ندارد، لکن چون ابطال موارد خلاف شرع مستند به تشخیص فقهای شورای نگهبان است و از مصادیق اعمال اصل چهارم قانون اساسی می‌باشد، فلذا ابطال از زمان تصویب آن‌ها خواهد بود.»

اما دعوای ابطال از مؤثرترین ابزارها برای برقراری حاکمیت قانون و مقررات در دستگاه اداری است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۵: ۲۰) بدیهی است که در اجرای اصل حاکمیت قانون بر دستگاه‌های اداری به وسیله ابطال صرف صدور حکم ابطال کافی نیست، بلکه باید ضمانت اجرای لازم برای اجرایی ساختن حکم مرجع قضایی ابطال کننده وجود داشته باشد. در خصوص صدور حکم ابطال، قوانین دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵ فاقد ضمانت اجرا بودند. به تبع فقدان ضمانت اجرا، آرای هیئت عمومی به کرات توسط مراجع وضع نقض می شد.^۱ به سبب وجود مشکلات عملی ناشی از تصویب مجدد مصوبات متعدد خلاف قانون یا خارج از حدود اختیارات توسط مراجع اداری، تضییع حقوق اشخاص و نیز نقض آرای هیئت عمومی و برای جلوگیری از نادیده گرفتن آرای هیئت عمومی توسط مراجع اداری و تقویت جایگاه دیوان، مفاد ماده ۹۲ به درستی و با برخی تفاوت‌های جزئی در ماده ۶۵ لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۲ جای گرفت.

۱-۲. کاستن از اطاله فرایند رسیدگی هیئت عمومی به شکایت از مصوبات مشابه

منظور از اطاله دادرسی به درازکشیدن و طولانی شدن فرایند (جریان) دادرسی در مراجع قضایی به دلایل موجه و غیرموجه در مراحل مختلف رسیدگی اعم از تحقیقات، محاکمه و اجراست. در کنار صرف وقت و هزینه شخصی و عمومی، این اطاله سبب انباشته شدن پرونده‌ها و امور جاری محاکم می شود (مؤذن‌زادگان و آرمیده، ۱۳۹۵: ۲). با طرح شکایات برای ابطال مصوبات با موضوع یکسان مصوب متعدد در هیئت عمومی، هم حجم پرونده‌های مطرح در هیئت عمومی در حال گسترش بود و هم با قرارگرفتن شکایات در نوبت رسیدگی در فاصله طرح شکایات تا صدور رأی و اجرای آن مصوبات جدید مورد شکایت دارای اثر اجرایی بودند و در عمل آراء هیئت عمومی دارای اثر اجرایی لازم نبود. برای برچیدن این دو مشکل، با ابداع ماده ۹۲ در قانون دیوان، مقرر شد که بدون رعایت مفاد ماده ۸۳ و به صورت خارج از نوبت به این گونه شکایات رسیدگی شود.

۱. به عنوان نمونه، نک: دادنامه شماره ۲۶۱ مورخ ۱۳۹۱/۵/۹ با موضوع ابطال انتخاب آقای سعید مرتضوی به عنوان مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی و دادنامه شماره ۷۷۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵ با موضوع ابطال اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی و ابطال ابلاغ انتصاب شماره ۱۰۵۱۳۴-۱۳۹۱/۶/۱۴ آقای سعید مرتضوی به عنوان مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی.

۲. «چنانچه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مدلول رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی الزامی است و تصویب مصوبات بعدی بدون رعایت مفاد رأی هیئت عمومی ممنوع است. هرگاه مراجع مربوط مصوبه جدیدی برخلاف رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت در هیئت عمومی مطرح می نماید.»

کوتاه آنکه فلسفه وضع ماده ۹۲ الزام‌بخشی به آراء هیئت عمومی در راستای اجرای اصل حاکمیت قانون است که تأثیر بسزایی در کاهش حجم مشکلات اجرایی ناشی از وضع مصوبات مشابه و ناقض مفاد آراء دارد. افزون بر این و در پی تقویت جنبه الزام‌آوری آراء هیئت عمومی، از شمار شکایاتی که اغلب با موضوعات مشابه طی سال‌های متمادی مکرراً مطرح می‌شد کاسته می‌شود.

۲. تبیین مفهوم و گستره مراجع مربوط و مصوبه جدید

۲-۱. مفهوم مراجع مربوط

در ماده ۹۲ از اصطلاح «مراجع مربوط» استفاده شده که از مفاهیم مناقشه‌برانگیز در این ماده است و تأثیر مستقیمی بر شمول ماده ۹۲ نسبت به مراجع اداری و صلاحیت هیئت عمومی دیوان دارد. با خوانش ابتدایی، مفهومی که از کلمه «مربوط» به ذهن متبادر می‌شود با مفهومی که در رویه هیئت عمومی دیوان مشاهده می‌شود متفاوت است و از طرف دیگر تفسیرهای متعددی از مقصود ماده می‌توان به دست داد.

۲-۱-۱. برداشت‌های محتمل از واژه «مربوط»

استفاده از این واژه و نظایر آن مانند «ذی‌ربط» در قوانین و مقررات گوناگون متداول است. این شیوه از عبارت‌پردازی در قانون از جهت ایجاد ابهام و اختلاف در تفسیر و به تبع آن تشتت در آرا قابل انتقاد است. در قانون دیوان، قانون‌گذار در مواد متعددی (مواد ۱۲، ۶۳ و ۸۳) از اصطلاح «مراجع مربوط»، «دستگاه مربوط» و «مسئول مربوط» استفاده کرده است. در تبصره ۳ ماده ۲۱، تبصره ۲ ماده ۲۵، ماده ۶۰ و ماده ۶۱ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز عبارت «مربوط» برای دستگاه استعمال شده است.

در نخستین برداشت، تبادر اولیه این است که مقصود از عبارت «مراجع مربوط» در ماده ۹۲ «عیناً همان» مرجعی است که هیئت عمومی مصوبه آن مرجع را پیش از این ابطال کرده است. در اثبات این مدعا می‌توان شواهد متعددی از کاربرد این اصطلاح در قانون دیوان ارائه داد. با تدقیق در قانون یادشده، روشن می‌شود که هرگاه از عبارت «مراجع مربوط» استفاده شده، قانون در مقام بیان مرجع تصویب مصوبه یا مرجع صدور تصمیم بوده است؛ در بند یکم ماده ۱۲ قانون دیوان، مقصود

۱. تبصره ۲: «دستگاه‌های اجرایی می‌توانند متناسب با وظایف و شرایط خاص دستگاه مربوط علاوه بر موارد فوق، مواردی را با رعایت منشور اخلاقی مصوب هیئت وزیران به آن اضافه نمایند.»

۲. ماده ۶۰: «کلیه بورس‌های آموزشی که منجر به اخذ مدرک دانشگاهی نمی‌گردد و از سوی دولت‌های خارجی یا از طرف مؤسسات بین‌المللی در اختیار دولت قرار می‌گیرد از طریق سازمان متناسب با وظایف دستگاه‌های اجرایی توزیع می‌گردد. قراردادهایی که طبق قرارداد دوجانبه برگزار می‌شود توسط «دستگاه اجرایی مربوط» اقدام خواهد شد.»

از «مرجع مربوط» عیناً همان مرجعی است که از آن به هیئت عمومی شکایت شده است. در تبصره ۲ ماده ۲۰ از عبارت «دستگاه مربوطه» استفاده شده و مقصود یک دستگاه واحد است. در تبصره ماده ۶۳ با ذکر «دستگاه‌های مربوط»، در ماده ۸۹ با استعمال «سایر مراجع اداری مربوط»، در ماده ۹۳ با قیدکردن «مسئولان ذیربط»، در ماده ۱۱۱ با بیان «مسئول مربوط»، در ماده ۱۱۹ با عنوان کردن «مسئول مربوط» به کرات از عبارت «مربوط» یا «ذیربط» استفاده شده است. در ماده ۸۳ نیز که عمل به حکم آن در موارد استناد هیئت عمومی به ماده ۹۲ لازم نیست، از عبارت مرجع مربوط همین معنا اراده شده است: «مدیر دفتر هیئت عمومی نسخه‌ای از درخواست و ضمائم آن را برای مرجع تصویب کننده ارسال می کند. مرجع مربوط مکلف است ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ نسبت به ارسال پاسخ اقدام کند...».

برداشت دوم اینکه مقصود از مراجع مربوط تمامی مراجع مخاطب و دارای صلاحیت در موضوع دادنامه است؛ بدین معنا که هرکدام از مراجع تصویب کننده، صرف نظر از عنوان مرجع، اگر در خصوص حکمی که در دادنامه صادر شده دارای صلاحیت تصمیم گیری باشند، باید مفاد دادنامه را در مصوبات بعدی خود رعایت کنند. در واقع مراد از «مربوط» در این تلقی وجود نوعی ارتباط میان موضوع رأی دیوان و حوزه صلاحیت مراجع تصمیم گیر است. در این برداشت، وجه تمایزی بین مراجع صادرکننده مصوبه وجود ندارد. «طبق ماده ۹۲، در صورتی که رأی هیئت عمومی دائر بر ابطال مصوبه باشد، نه تنها مرجع صادرکننده تصویب نامه ابطال شده مکلف است مفاد رأی هیئت عمومی را در تصمیم بعدی خود منظور نماید، بلکه سایر مراجع در خصوص تصمیم جدید مشابه مکلف به تبعیت از رأی هیئت عمومی هستند» (مولاییگی، ۱۳۹۵: ۱۳۰).

برداشت دیگری از واژه مراجع مربوط از رویه هیئت عمومی دیوان قابل استخراج است. تلقی هیئت عمومی از «مراجع مربوط» تنها همان مرجع صادرکننده مصوبه نیست، بلکه تمامی مراجع تصویب کننده «مشابه» ذیل حکم این ماده قرار می گیرند. با مشاهده آرای متعدد هیئت عمومی مستند به ماده ۹۲، مشاهده می شود هیئت عمومی صدور مصوبه از یک مرجع «هم سنخ» را نیز تحت شمول حکم ماده ۹۲ تلقی می کند؛ هرچند این مراجع در شهرها و استان‌های مختلف باشند. به عنوان نمونه، در دادنامه شماره ۱۲۳۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۹، مصوبه کمیسیون تلفیق شورای شهر کرج در خصوص وضع عوارض تابلو در اجرای ماده ۹۲ ابطال شده است که مبنای اعمال ماده ۹۲ در این دادنامه، آراء هیئت عمومی پیشین به شماره ۴۰۶-۴۰۷ مورخ ۱۳۸۷/۶/۳ (ابطال بخشی از مصوبه جلسه ۱۳۸۵/۲/۱۷ شورای شهر تهران در خصوص وضع عوارض تابلو) و شماره ۲۴۱ مورخ ۱۳۹۰/۶/۷ (ابطال مصوبه شورای شهر گرگان مبنی بر اجازه شهرداری گرگان در اخذ عوارض تابلو)

بوده است. مبنای استدلال هیئت عمومی برای اتخاذ این تفسیر از عبارت مراجع مربوط مشخص نیست.^۱ بنابراین هیئت عمومی، شورای شهر کرج را در شمار «مراجع مربوطی» دانسته است که باید مفاد دادنامه دیوان در خصوص شورای شهرهای تهران و گرگان را در مصوبات خود رعایت می‌کرده است. این در حالی است که کمیسیون مشورتی دیوان عدالت اداری در نظر شماره ۴۵/۸۹ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۷، در زمان حکومت قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵، در نظری اعلام می‌دارد که «هیچ الزام حقوقی مبنی بر اینکه ابطال یک مصوبه به مبنای آن باشد که مصوبه مشابه نیز باطل است وجود ندارد» و نیز رأی هیئت عمومی در ابطال مصوبه شورای شهر انحصاراً در رابطه با همان مصوبه است؛ اما کمیسیون در انتهای نظر خود عنوان می‌کند که «هرگاه شرایط و مقتضیات و موانع در جریان ابطال یک مصوبه دقیقاً مشابه شرایط و مقتضیات و موانع امر دیگری باشد، علی القاعده مسئولین ذی‌ربط باید از تصویب مفادی که مرجع صالح آن را غیرقانونی تشخیص داده است خودداری نمایند و هرگاه چنین نکنند در عین اینکه مصوبه جدید قابل طرح و ابطال در هیئت عمومی است، موجبات مسئولیت قانونی آنان را فراهم می‌نماید». لذا کمیسیون یادشده ابطال چنین مصوباتی را با قید مشابه بودن شرایط، مقتضیات و موانع می‌پذیرد و در غیر این صورت محمولی برای ابطال مصوبات با قید مشابه بودن نمی‌داند. علاوه بر این، در دادنامه شماره ۱۱۲۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۳ با موضوع ابطال مصوبه شورای اقتصاد در تعیین هزینه خدمات مستمر ماهیانه مشترکین گاز، هیئت عمومی با ابطال مصوبه شورای اقتصاد به دلیل مشابه بودن مضمون مصوبه با بخشنامه دبیر ستاد هدفمندی یارانه‌ها که قبلاً رأی به ابطال آن صادر نموده بود این برداشت از «مراجع مربوط» را تقویت می‌نماید.

نتیجه آنکه از رویه دیوان می‌توان استنباط کرد که «مراجع مربوط» هم شامل مراجعی می‌شود که مصوبه‌ای به لحاظ ماهیتی مشابه وضع می‌کنند، مانند مثال مربوط به شورای اقتصاد، و هم مراجعی که در جایگاه حقوقی مشابه مرجع تصویب‌کننده قرار دارند، مانند شوراها.

۱. همچنین نک: دادنامه شماره ۵۴۵-۵۳۹ مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۸ با موضوع ابطال مصوبات شورای شهرهای گرگان، محمدشهر، شهر قدس، شهریار، صفادشت و تهران در خصوص وضع عوارض نقل و انتقال املاک مغایر با دادنامه شماره ۷۹۹ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲ با موضوع ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر رشت؛ دادنامه شماره ۱۰۱۸ مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۷ با موضوع ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر اراک؛ دادنامه شماره ۲۴۳ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱ با موضوع ابطال بندهایی از دفترچه عوارض و بهای خدمات شورای شهر کرج مغایر با دادنامه شماره ۷۹۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲ با موضوع ابطال مصوبه شورای شهر رشت؛ دادنامه شماره ۷۱۵-۷۰۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۶ با موضوع ابطال گروه ۱۴ بند ۳۶ دفترچه تعرفه عوارض شورای شهر قدس مغایر با آراء شماره ۳۴۴-۱۳۸۸/۴/۲۱، ۲-۱۳۸۹/۴/۱۶ و ۲۱۹-۱۳۹۱/۴/۲۶ شورای شهرهای قائم‌شهر، یزد و دزفول.

۲-۱-۲. منطقی‌ترین تفسیر برای اصطلاح «مراجع مربوط»

روشن شدن معنای این عبارت نه تنها پایان بخش یک جدال لفظی، بلکه در جهت‌دهی به آرائی که به استناد ماده ۹۲ صادر می‌شوند نیز مؤثر است. آیا رویه هیئت عمومی در راستای مراد قانون‌گذار است؟ آیا قانون‌گذار در هنگام تدوین این ماده به این امر توجه داشته است که اصطلاح مراجع مربوط را با چه بار معنایی به کار ببرد یا بنا بر رسم معمول، این اصطلاح را استعمال کرده است؟ گفته شد که قانون‌گذار معمولاً با به‌کارگیری این عبارت «عیناً همان مرجعی» را ترسیم می‌کند که مورد حکم ابتدایی قانون‌گذار در همان ماده بوده است.

در مورد ماده ۹۲ با در نظر داشتن فلسفه وجودی تدوین این ماده باید تفسیری از این اصطلاح ارائه شود که با مبنای وضع ماده دارای بیشترین قرابت باشد. با توجه به تبادر نخستین و نیز با توجه به مستندات که از مواد دیگر قانون دیوان ذکر شد، موجه‌ترین برداشت همان مفهومی است که از وحدت ملاک ماده ۹۲ با سایر مواد قانون دیوان استنتاج می‌شود و به نظر می‌رسد قانون‌گذار نیز در مقام بیان همین مفهوم بوده است. لذا مقصود از مراجع مربوط همان مرجعی است که مصوبه ابطال شده را صادر کرده‌اند.^۱ در این برداشت، هدف از تأسیس ماده ۹۲ تأمین می‌شود؛ چه در این برداشت فقط مواردی در هیئت عمومی به استناد این ماده طرح می‌شوند که از مرجعی واحد صادر شده باشند و از این جهت، هدف ماده، که تضمین الزام مراجع به رعایت مفاد آرا هیئت عمومی است، برآورده می‌شود. اما به نظر می‌رسد با پذیرش این تفسیر مشکلات دیگری ایجاد می‌شود: نخست، هدف دیگر از وضع ماده، یعنی جلوگیری از طرح شکایات مشابه در دیوان، چندان تأمین نمی‌شود؛ از سوی دیگر، از سال ۱۳۹۲ که این حکم در قانون دیوان لازم‌الاجرا شده است تا زمان نگارش این مقاله، قریب به هفتاد دادنامه از هیئت عمومی دیوان با استناد به این ماده صادر شده است، لذا نمی‌توان ادعا کرد که مشکلات اجرایی که به علت فقدان ماده مزبور ایجاد می‌شد با وضع این ماده رفع شده است. در واقع حتی نگاه حداکثری هیئت عمومی در استناد و ارجاع به ماده ۹۲، از این دست شکایات نکاسته است. با توجه به اینکه ماده ۹۲ حق دفاع کامل را از طرف شکایت

۱. همانند دادنامه شماره ۵۹ مورخ ۱۳۹۴/۱/۲۴ که در آن مصوبه شماره ۳۶۲۷۲۲-۱۳۹۲/۹/۱۳ شورای اسلامی شهر شیراز با موضوع «اخذ خدمات از بانک‌ها و صندوق‌های قرض‌الحسنه و سایر مؤسسات مالی اعتباری و دفاتر بیمه‌ها»، به این استناد که شورای مزبور در مصوبه شماره ۱۴۷۳۱/ش-۵/۱۰/۱۳۸۴-۵/۱۰/۱۳۸۴ اخذ خدمات از آن مؤسسات را مقرر کرده و طی دادنامه شماره ۷۲۴ الی ۷۵۹-۱۳۹۱/۱۰/۱۱ هیئت عمومی ابطال شده، در اجرای مقررات ماده ۹۲ قانون دیوان ابطال شد. در این دادنامه ابطال دو مصوبه از مرجعی یکسان مورد حکم هیئت عمومی قرار گرفته که این نوع از اجرای ماده ۹۲ با ظاهر ماده و مقصود مقنن سازگاری بیشتری دارد.

سلب می‌کند و به این موارد، بدون رعایت مفاد ماده ۸۳، باید رسیدگی شود و این امر استثناء بر قاعده است، این پرسش به درستی قابل طرح است که آیا تلقی هیئت عمومی از مراجع مربوط باعث تضییع حق خواننده در این گونه شکایات نمی‌شود؟ بدیهی است که هیئت عمومی باید این حکم استثنایی را در مواردی اعمال کند که بر حکم وضع شده توسط مرجع تصویب اطمینان کامل داشته باشد. لذا تفسیر هیئت عمومی از عبارت مراجع مربوط و وسعت دادن به گستره این عبارت و صدور حکم بر ابطال با سلب حق دفاع از خواننده با اصول دادرسی منصفانه در تعارض است.

۲-۲. تبیین مفهوم مصوبه جدید

پرسش این است که مصوبه باید دارای چه شرایط شکلی یا ماهوی باشد که در عرف اداری بتوان اصطلاح «مصوبه جدید» را بر آن اطلاق کرد.

۲-۲-۱. مفهوم مصوبه جدید در حقوق اداری

بدیهی است اگر مصوبه دارای محتوای جدید باشد، با توجه به فلسفه وضع ماده ۹۲ در جلوگیری از صدور مصوبات مشابه و نیز عدم ممنوعیت تصویب مصوبات دارای محتوای جدید توسط مراجع اداری، مشمول حکم ماده نخواهد بود. لازمه اجرای احکام استثنایی ماده و نیز تفسیر صحیح از اصطلاح «مراجع مربوط»، عدم مغایرت محتوای مصوبه مورد شکایت با مصوبه‌ای است که پیش‌تر در هیئت عمومی ابطال شده است.

یکی از شرایط و اصول حاکم بر آیین‌نامه‌های دولتی که تأثیر چندانی بر محتوای آیین‌نامه‌ها ندارد رعایت تشریفات صوری است؛ شرایطی از قبیل تاریخ تصویب، امضاء مرجع یا مقام تصویب‌کننده و رعایت مراحل که باید آیین‌نامه با طی آن‌ها به تصویب برسد. در مواردی که تهیه، تنظیم و تصویب مقررات منوط به طی فرایندی اداری است باید این روند طی شود وگرنه آیین‌نامه، هرچند در صلاحیت مرجع تصویب‌کننده باشد، باطل خواهد شد (مزارعی، ۱۳۹۵: ۸۷). از دیگر قواعد فرایندی، انتشار آن دسته از مقررات دولتی است که برای اشخاص حق و تکلیف ایجاد می‌نمایند. به‌علاوه از مواردی که محتوای اصل شفافیت را تشکیل می‌دهد، قابلیت اطلاع عموم از مقررات وضع شده و دسترسی آزادانه به محتوای مقررات است. شناسایی حق دادخواهی برای مردم در قانون اساسی مستلزم انتشار مصوبات و آگاهی مردم از مفاد آن‌هاست.

۲-۲-۲. مفهوم مصوبه جدید در رویه هیئت عمومی

با بررسی دادنامه‌های موضوع ماده ۹۲ مشاهده می‌شود که هیئت عمومی مصوبه‌ای را جدید در نظر می‌گیرد که از ابتدا توسط مراجع اداری (با تفسیری که هیئت عمومی از مراجع مربوط دارد) فرایند اداری لازم در تصویب را طی نموده و به انتشار و آگاهی مردم رسیده باشد. در حالی که یکسانی مرجع

تصویب مصوبه جدید با مصوبه سابق مورد توجه هیئت عمومی در رسیدگی به این قبیل شکایات نیست، که خود ناشی از تفسیر موسع هیئت عمومی از «مراجع مربوط» است. در هیچ کدام از دادنامه‌ها، رئیس دیوان و نیز هیئت عمومی تأکید بر مفهوم مصوبه جدید نداشته‌اند. با این حال، در دادنامه شماره ۱۱۲۷ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳ هیئت عمومی، مصوبه شورای اقتصاد با موضوع تعیین هزینه خدمات مستمر را به دلیل مغایرت با رأی سابق هیئت عمومی مبنی بر ابطال بخشنامه دبیر ستاد هدفمندی یارانه‌ها در اخذ آبونمان از مشترکین گاز ابطال می‌نماید. در این دادنامه با تصریح به یکسان بودن ماهیت دو مصوبه با وجود مغایرت داشتن عنوان آن‌ها، مصوبه شورای اقتصاد مصوبه جدید تلقی شد. همچنین در برخی آراء، هیئت عمومی مواردی را به دلیل خروج مرجع تصویب از حدود اختیارات ابطال نمود. به‌طور مثال، در دادنامه شماره ۲۹۴ الی ۳۰۷ و ۳۳۴ و ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۸ با موضوع اعمال ماده ۹۲ و ابطال حق الارض تعیین شده توسط شورای شهرهای مختلف، هیئت عمومی مصوبه را خارج از حدود اختیارات شوراهای طرف شکایت می‌داند. در دادنامه دیگر به شماره ۱۶۶ مورخ ۱۳۹۵/۳/۴ با موضوع ابطال بند الف ماده ۲۴ از تعرفه عوارض محلی شورای شهر مرنرد در سال ۱۳۹۴ با عنوان عوارض حذف پارکینگ، هیئت عمومی، با تشخیص مغایرت مصوبه مورد شکایت با آراء سابق هیئت عمومی مبنی بر ابطال مصوبه شوراهای شیروان و همدان در خصوص وضع عوارض به دلیل خروج از حدود اختیارات، حکم به ابطال مصوبه شورای شهر مرنرد داد.

بنابراین، مصوبه‌ای را می‌توان جدید تلقی نمود که مقام صلاحیت‌دار در چهارچوب اختیارات قانونی معین شده و با طی فرایند اداری لازم، از قبیل تشکیل جلسه و امضای مرجع تصویب‌کننده، آن را به تصویب رسانده و منتشر کرده باشد.

۳. مصادیق مصوبات ابطال شده به استناد ماده ۹۲ در رویه هیئت عمومی

اکثر آراء صادر شده در اجرای ماده ۹۲، در خصوص دریافت عوارض و خدمات مصوب شوراهای اسلامی شهر، صادر شده‌اند و تعداد اندکی در رابطه با بخشنامه‌ها و نامه‌های اداری و در نهایت دو مورد، مربوط به ابطال دفترچه راهنمای ثبت نام کنکور سراسری است. شایان ذکر است که در برخی

۱. در حالی که دولت در اصل ۱۷۳ مشتمل بر همه نهادهای حاکمیتی و از جمله شوراهای محلی آمده است، برخی حقوق‌دانان معتقدند که چون تشکیل شوراهای محلی بر اساس اصل ۶ قانون اساسی و به اتکای آراء عمومی است، نمی‌توان شوراهای محلی را با وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی هم‌عرض دانست. شورا یک نهاد محلی است که صرفاً تحت نظارت قیمومتی قدرت مرکزی قرار می‌گیرد و مقامات آن به‌طور مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شوند و به‌هیچ‌وجه، مصدافی از نهادهای دولتی نیست. بنابراین دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به مصوبات شوراهای محلی را ندارد (زارعی، ۱۳۹۱، ۴۰-۳۹).

موارد هیئت عمومی شکایات مطرح شده را از مصادیق ماده ۹۲ به شمار نمی‌آورد؛ به طور مثال، در دادنامه‌های شماره ۹۲۱ مورخ ۱۳۹۷/۳/۲۱ و شماره ۱۲۳ مصوب ۱۳۹۶/۲/۱۹ به علت آنکه درخواست ابطال مصوبه به استناد مشابه بودن با مصوبه‌ای صورت گرفته که زمان تصویب مصوبه سابق قبل از لازم‌الاجرا شدن قانون دیوان و به تبع پیش از وضع ماده ۹۲ است، حکم ماده ۹۲ را قابل اعمال در این شکایات نمی‌داند. در برخی از دادنامه‌های مطرح شده مانند دادنامه شماره ۱۰۵۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۹، مشابه نبودن ماهیت مصوبه با آراء سابق هیئت عمومی را مورد توجه قرار داده و احکام ماده ۹۲ را مجرا ندانسته است.

۳-۱. وضع عوارض از سوی شوراهای اسلامی شهر

از مصوبات شوراهای شهر به کرات در خصوص عوارض با عناوین متعددی، از قبیل عوارض ناشی از تغییر کاربری، دکل‌های مخابراتی، حق النظارة مهندسين ناظر، عوارض بابت حذف یا کسری یا عدم تأمین پارکینگ، شکایت شده است. در برخی موارد، طرف شکایت در یک دادنامه شوراهای اسلامی چندین شهر است که شاهدهی بر فراوانی مصوبات خلاف قانون این شوراهاست.^۱ برای کاستن از حجم این شکایات، میان دیوان عدالت اداری و وزارت کشور تعاملی مبنی بر ممانعت از تصویب این گونه مصوبات توسط شوراهای صورت گرفت. قائم مقام وزیر کشور برای پیشگیری از تصویب عوارض خلاف قانون توسط شوراهای بخشنامه‌ای به استانداردهای ابلاغ کرد.^۲ صدور این بخشنامه اگرچه در جهت کاستن از حجم شکایات است، مفید این معناست که تدابیر استثنایی مقرر در ماده ۹۲ در الزام بخشی به آراء هیئت عمومی توفیق چندانی نداشته است.

۳-۲. نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های صادر شده از نهادها و مقامات عمومی

مورد نخست دادنامه شماره ۱۳۱۷ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ با موضوع عدم ابطال بخشنامه شماره ۱۶-۱۳۹۴/۳/۲۵۸۶۹۲۱ دانشگاه علوم پزشکی البرز است که از حیث تعارض با آراء شماره ۸۰۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲ و شماره ۳۸۴-۳۸۵ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۹ و تأکید بر عدم صلاحیت صادرکننده

۱. به عنوان مثال، دادنامه شماره ۵۱۲ الی ۵۱۷ و ۵۵۷ مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۱ که موضوع شکایت ابطال تعرفه عوارض و بهای خدمات مصوب شورای اسلامی شهرهای کلاله، شهرقدس، صفادشت، گالیکش، شهریار، هشتگرد و ایلام در خصوص عوارض حق الارض و اجاره تأسیسات شهری، حق بهره‌برداری و حق عبور تأسیسات شهری از تاریخ تصویب است. و دادنامه شماره ۵۴۵-۵۳۹ مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۸ با موضوع ابطال مصوبات شورای اسلامی شهرهای گرگان، محمدشهر، شهرقدس، شهریار، صفادشت و تهران در خصوص وضع عوارض نقل و انتقال املاک.

۲. قابل دسترسی در:

بخشنامه در هیئت عمومی مطرح می‌شود. اما هیئت عمومی، با احراز صلاحیت صادرکننده بخشنامه، موضوع شکایت را مشمول حکم ماده ۹۲ نمی‌داند و رأی بر عدم ابطال آن صادر می‌نماید. مورد دیگر دادنامه شماره ۸۰۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۴ با موضوع ابطال نامه شماره ۱۳۹۱/۲/۱۳۸۳-۲۵/۵۱/۲/۹۱ سرپرست مدیریت بازرگانی سازمان منطقه آزاد اروند است که با تبصره ماده ۱۷ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ مغایر بود. نکته شایان توجه، استناد هیئت به ماده ۹۲ در صدور رأی است. اما با مشاهده گردشکار، رأی سابق از هیئت عمومی که مبنای شکایت شاکی و نیز اعمال ماده ۹۲ است در شمار ادله شکایت شاکی نیست، لذا وجه استناد به این ماده مشخص نیست. به نظر می‌رسد باید این دادنامه را از شمار مصادیق ماده ۹۲ خارج دانست و ذکر ماده ۹۲ را مبتنی بر اشتباه نگارشی تلقی کرد.

در یک مورد مهم می‌توان از مصوبه شورای اقتصاد در خصوص اخذ هزینه خدمات مستمر یاد کرد. هیئت عمومی در دادنامه شماره ۱۱۲۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۳ با شکایت معاون نظارت و بازرسی دیوان عدالت مبنی بر مغایرت مصوبه شورای اقتصاد با رأی سابق هیئت عمومی در ابطال بخشنامه دبیر ستاد هدفمندی یارانه‌ها، در رابطه با اخذ آبونمان، مصوبه شورا را ابطال کرد. نکته حائز توجه در این دادنامه استدلال هیئت عمومی در خصوص عدم تأثیر تفاوت در عنوان «هزینه خدمات مستمر» و «آبونمان» است. با این شرح که تغییر عنوان هزینه محل بحث از آبونمان به خدمات مستمر تغییردهنده ماهیت آن نیست. لذا با پذیرش مشابه بودن محتوای مصوبه شورای اقتصاد با رأی سابق هیئت عمومی شکایت را از مصادیق موضوع ماده ۹۲ دانست.

۳-۳. دفترچه راهنمای ثبت نام کنکور سراسری

دادنامه شماره ۴۹۴ الی ۵۰۸ مورخ ۱۳۹۵/۸/۴، بند «و» دفترچه شماره یک راهنمای ثبت نام و شرکت در آزمون سراسری سال ۱۳۹۵ و قسمتی از بند ۸-۱ دفترچه راهنمای انتخاب رشته تحصیلی آزمون سراسری سال ۱۳۹۵ را به دلیل مغایرت با رأی سابق هیئت عمومی به استناد ماده ۹۲ ابطال کرد. در دادنامه شماره ۱۱۴۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۰ نیز تبصره ۱ بند «الف» دفترچه راهنمای شماره ۱ آزمون تحصیلات تکمیلی سال ۱۳۹۶ و بند ۴ قسمت «ی» دفترچه راهنمای انتخاب رشته آزمون کارشناسی ارشد در سال ۱۳۹۶ به استناد دادنامه یادشده ابطال شد. هر دو دادنامه به علت مقرر داشتن «اخذ شهریه برای تحصیل مجدد در دوره روزانه» در دفترچه راهنمای ثبت نام کنکور سراسری ابطال شدند.

۴. آیین دادرسی ناظر بر اعمال ماده ۹۲

در ماده ۹۲ شیوه‌ای از رسیدگی مقرر شده که با رسیدگی عادی در هیئت عمومی متفاوت است. در این راستا، سه بحث جداگانه مطرح می‌شود: رسیدگی خارج از نوبت، معافیت از رعایت حکم ماده ۸۳، صلاحیت هیئت‌های تخصصی دیوان در رسیدگی به شکایات موضوع ماده ۹۲.

۴-۱. فلسفه وجودی رسیدگی خارج از نوبت

جلسه دادرسی خارج از نوبت جلسه‌ای است که بدون توجه به ترتیب دفتر اوقات دادگاه تعیین می‌شود و بنابراین نزدیک‌تر از وقتی است که دفتر اوقات نشان می‌دهد. جلسه خارج از نوبت نیز با رعایت تشریفات دادرسی انجام می‌شود و تفاوت آن با جلسه دادرسی عادی این است که وقت آن بدون در نظر گرفتن نوبت تعیین می‌شود (شمس، ۱۳۹۱: ۱۳۳-۱۳۲). تشکیل جلسه خارج از نوبت امری استثنایی، خلاف اصل و مستلزم نص قانون است، لذا در مواد متعدد قانون دیوان (مواد ۳۷، ۴۷ و ۹۰) موارد آن به صراحت بیان شده است.

پیش‌بینی رسیدگی خارج از نوبت برای رسیدگی به مصوبات موضوع ماده ۹۲ در راستای تحقق اهداف این ماده است که مطابق با آن باید به منظور تسریع در فرایند رسیدگی و جلوگیری از اجرای مصوبه مغایر با حکم هیئت عمومی، به صورت خارج از نوبت، به این شکایات رسیدگی شود. با توجه به سابقه شکایات مربوط به ابطال مصوبات خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات که مستلزم سپری شدن زمان معمولاً طولانی دادرسی بود، در فاصله شکایت تا رسیدگی و ابطال، مصوبه مزبور اجرا می‌شد. این امر می‌تواند در جهت تقویت جایگاه هیئت عمومی باشد، زیرا رسیدگی خارج از نوبت به این‌گونه شکایات و کوتاه شدن فرایند دادرسی موجب کاهش انگیزه مراجع تصویب‌کننده در تصویب مصوبات جدید و عیناً با همان مضمون مصوبه ابطال شده می‌شود. یکی از علل رسیدگی خارج از نوبت، فقدان پیچیدگی و روشن بودن مسئله است و بنا به فرض، مغایرت مصوبه جدید با قانون محرز است، زیرا پیش‌تر رسیدگی معمول در هیئت تخصصی و هیئت عمومی صورت گرفته و در رسیدگی کنونی ابهامات موجود در قضیه اندک است و نیاز به طی رویه معمول دیوان در رسیدگی به این‌گونه شکایات نیست.

مطلب دیگر در موردی است که از مصوبه جدید به دلیل خلاف شرع بودن شکایت شود. آیا در این صورت نیز باید خارج از نوبت به شکایت مورد نظر رسیدگی شود؟ پیش فرض این است که مصوبه جدید که ادعای مغایرت آن با شرع مطرح شده از حیث ملاکی که موجب ابطال شده با مصوبه ابطال شده پیشین تفاوتی ندارد، زیرا اگر مصوبه سابق از حیث مغایرت داشتن با شرع ابطال نشده باشد، شکایت جدید به یقین از ماده ۹۲ خروج تخصصی دارد و باید با رویه معمول در هیئت عمومی

رسیدگی شود. اما در فرضی که مبنای درخواست ابطال مصوبه جدید، مغایرت مصوبه ابطال شده پیشین با شرع باشد مسئله یادشده موضوعیت می‌یابد. در ماده ۹۲ هیچ‌گونه حکم اختصاصی در رسیدگی به این نوع شکایات توسط قانون‌گذار پیش‌بینی نشده است. همچنین در مطالعه رویه‌ای دادنامه‌ها شکایتی به استناد مغایرت با شرع مطرح نشده بود. با توجه به استثناء‌نشدن این دست مصادیق در متن ماده ۹۲ و نیز نبود دلایل دیگری مبنی بر مترتب‌نمودن حکمی مغایر در رسیدگی به این‌گونه شکایات، باید رویه معمول در رسیدگی به مصوبات مغایر با شرع در هیئت عمومی را در پیش گرفت. بدین معنا که مطابق با قاعده مصرح در ماده ۸۷ و تبصره ۲ ماده ۸۴ قانون دیوان، مصوبه باید در راستای نظارت فقهای شورای نگهبان بر مغایرت‌نداشتن مصوبات با شرع به شورای نگهبان ارسال شود.

از سوی دیگر، به صرف اینکه در خصوص مصوبه‌ای اعلام مغایرت با شرع و ادعای عدم رعایت حکم مقرر در آراء سابق هیئت عمومی شده باشد، این مدعا به‌تنهایی موجب ارسال آن به فقهای شورای نگهبان برای تشخیص مغایرت آن با شرع می‌شود؛ در این حالت نیز هیئت عمومی صلاحیتی مبنی بر تشخیص مشابه‌بودن معیار اعلام شده با ملاکی که در مصوبه پیشین موجب ابطال شده است ندارد؛ چراکه «دعوی مذکور دارای دو دادرسی است که یکی بر اساس قواعد ماهوی به قضاوت می‌پردازد و بدین جهت می‌توان آن را دادرسی ماهوی دانست و دادرسی دیگر که غالباً تضمین‌کننده اجرای قواعد شکلی (آیین دادرسی) است و می‌توان آن را دادرسی شکلی دعوا دانست» (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۳۵). لذا با اعلام مغایرت مصوبه با شرع توسط فقهای شورای نگهبان، مصوبه اعتبار خود را از دست داده است و هیئت عمومی با ابطال آن اعلام بطلان مصوبه را رسمیت قضایی می‌دهد (مولایی، ۱۳۹۵: ۳۱۳). در واقع هیئت عمومی در شکایات مبتنی بر مغایرت مصوبه با شرع صرفاً حکم ابطال را صادر می‌کند و صلاحیت تشخیص موضوع را در هیچ صورتی دارا نیست.

۲-۴. رسیدگی بدون دعوت طرفین؛ رعایت اصل تناظر در دادرسی

اصل تناظر^۱ ایجاب می‌کند که اصحاب دعوا بتوانند تمام آنچه را که در رسیدن به خواسته‌های خود و کشف واقع لازم و مفید می‌دانند اعم از ادعاها، ادله و استدلال‌ها به آگاهی قاضی برسانند و در عین حال امکان آگاهی از آنچه رقیب در این خصوص ارائه نموده و نیز فرصت مناقشه در آن‌ها را داشته باشند (شمس، ۱۳۹۱: ۱۲۵). این حالت تناظر و دفاع اگر حول موضوع دعوا باشد، به تشخیص دادگاه باید تا آنجا ادامه پیدا کند که در نهایت منجر به اثبات ادعا یا بی‌وجه‌بودن آن نزد قاضی شود (حیاتی، ۱۳۹۰: ۷۵). ماده ۹۲ مقرر کرده است رسیدگی بدون رعایت مفاد ماده ۸۳ و با دعوت نماینده مرجع تصویب‌کننده صورت گیرد. برابر ماده ۸۳، «مدیر دفتر هیئت عمومی

1. Adversarial Principle

نسخه‌ای از درخواست و ضمائم آن را برای مرجع تصویب‌کننده ارسال می‌کند. مرجع مربوط مکلف است ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ، نسبت به ارسال پاسخ اقدام کند. در هر صورت پس از انقضای مهلت مزبور، هیئت عمومی به موضوع رسیدگی و تصمیم مقتضی اتخاذ می‌نماید. لذا علاوه بر حذف مهلت یک‌ماهه برای ارسال پاسخ از سوی مرجع تصویب و آماده‌ساختن مدارک و دفاعیات از روند معمول رسیدگی، برای تشکیل جلسه رسیدگی صرفاً دعوت از نماینده مرجع تصویب ضروری است. لذا فرصت دفاع و فراهم‌نمودن ادله و مدارک از طرف شکایت سلب شده است.

سکوت قانون دیوان در زمینه رعایت اصل تناظر در ابطال آیین‌نامه‌های دولتی سبب شده تا برخی رعایت اصل مزبور را در این خصوص منتفی دانسته و در مواردی به سلیقه خود و بدون رعایت مساوات اصحاب دعوا و برخورداری دولت از مجال دفاع از منافع عمومی از ابطال آیین‌نامه دفاع کنند (حسین‌زاده، ۱۳۸۶: ۹۸). البته اصولاً نمی‌توان تناظر و ترافع را مانند دعاوی خصوصی در این دعاوی انتظار داشت. ولی این امر به معنای فقدان تناظر و ترافع در دعاوی مذکور نیست. در رسیدگی به دعاوی مطرح در کمیسیون‌های تخصصی دیوان که پیش از رسیدگی هیئت عمومی صورت می‌گیرد، از مرجع تصویب‌کننده مقررات اجرایی دعوت می‌شود تا نماینده‌ای برای دفاع از مصوبه خویش معرفی نماید (ویژه، ۱۳۹۱: ۱۸۱).

در صورتی که دیوان حضور یکی از طرفین شکایت را برای رسیدگی و اخذ توضیح لازم بدانند، باید در اجرای اصل تناظر، طرف مقابل نیز جهت پاسخ احتمالی دعوت گردد (حسین‌زاده، ۱۳۸۶: ۹۱). در حالت ماده ۹۲ نیز رعایت اصل تناظر مورد نظر قانون‌گذار است؛ با این تفاوت که به جای ابلاغ نسخه‌ای از درخواست ابطال و ضمائم آن به مرجع تصویب‌کننده و اعطای مهلت جهت پاسخگویی کتبی، مقرر شده که نماینده مرجع تصویب برای حضور در جلسه هیئت عمومی دعوت گردد. به نظر می‌رسد در این حالت نیز ابلاغ قبلی نسخه‌ای از درخواست و ضمائم آن به مرجع تصویب‌کننده الزامی است؛ چراکه فلسفه دعوت نماینده مرجع تصویب آن است که دفاعیات مرجع مزبور از طریق نماینده ایشان در جلسه هیئت عمومی استماع گردد و تدارک دفاع مناسب بدون ملاحظه درخواست و مستندات آن امکان‌پذیر نخواهد بود (حیدری، ۱۳۹۶: ۱۰۷).

نظر به هدف قانون‌گذار از تأسیس ماده ۹۲ برای جلوگیری از اطاله فرایند دادرسی و قائل شدن حق شرکت در جلسه دادرسی برای نماینده مرجع تصویب، مواردی که خلاف اصل دادرسی تناظری است توجیه می‌شود. اما لازم است تدابیری اندیشیده شود که عدم رعایت اصل فوق، که از اصول کلی حقوق و یک قاعده حقوق طبیعی است (پرو، ۱۳۷۴: ۶۱۶؛ همچنین نک: شمس، ۱۳۹۱: ۱۲۶)، تضییع حقوق طرفین دعوا را به دنبال نداشته باشد.

تمامی آراء هیئت عمومی، جز موارد استثنایی موضوع ماده ۹۱، قطعی و تجدیدنظرناپذیر هستند. بدیهی است همان طور که ممکن است آراء و تصمیمات اقدامات واحدهای دولتی یا مأموران آنها نیازمند تجدیدنظر باشد (ماده ۶۵)، این امکان وجود دارد که آراء مربوط به تصویب نامه‌ها و مقررات دولتی هم نیازمند تجدیدنظر باشد (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۱۴).

در رابطه با شکایات موضوع ماده ۹۲ فرض بر این است که پیش‌تر ضمن رسیدگی، فرایندهای معمول دادرسی از جمله تبادل لوایح و دعوت از طرفین برای حضور در جلسه طی شده است؛ لذا فلسفه تأسیس ماده ۹۲ اقتضا می‌کند که در رسیدگی مجدد به این‌گونه شکایات، رویه معمول از جمله اصل تناظر حذف شود. افزون بر این، با توجه به ماده ۱۰۹ قانون دیوان، آگاهی یافتن دستگاه‌ها از آراء صادرشده مفروض است. تنها در یک مورد هیئت عمومی پس از رسیدگی مطابق مقررات ماده ۹۲، شکایت را به دلیل عدم امکان آگاهی مرجع اداری از ابطال مصوبه دستگاه اداری دیگر رد می‌کند. لذا هیئت عمومی، برای جلوگیری از تضییع احتمالی حقوق اشخاص، معاذیری از جمله عذر عدم آگاهی دستگاه اداری طرف شکایت از ابطال مصوبه‌ای با مضمون مشابه را مدنظر قرار می‌دهد.

۳-۴. صلاحیت هیئت‌های تخصصی دیوان

طبق ماده ۹۲، رئیس دیوان موضوع را در هیئت عمومی مطرح می‌کند. آیا مراد قانون‌گذار این است که در روند رسیدگی به شکایات موضوع ماده ۹۲، رویه معمول دیوان در رسیدگی به شکایات در صلاحیت هیئت عمومی رعایت نشود؟ ماده ۸۴ قانون دیوان مقرر کرده است: «اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیئت عمومی دیوان است، ابتدا به هیئت‌های تخصصی... ارجاع می‌شود...» دو فرض قابل طرح است: نخست، قانون‌گذار در تصویب ماده ۹۲ حکم مصرح در ماده ۸۴ را مفروض دانسته است، اما در شکایات موضوع ماده ۹۲ ارجاع موضوع به هیئت تخصصی ضرورت ندارد؛ زیرا هیئت تخصصی قبلاً در خصوص موضوع اظهار نظر کرده و رأی اولیه هیئت عمومی مبنی بر ابطال مبتنی بر رسیدگی به موضوع در هیئت تخصصی صادر شده است و موضوع جدید به دلیل عدم رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبه جدید مطرح شده و مشابه همان موضوع سابق است و چون هدف مقنن تسریع در رسیدگی و ابطال مصوبه‌ای بوده که بدون رعایت مفاد رأی هیئت عمومی صادر شده بنابراین نیازی به طرح در هیئت تخصصی ندارد (مولایی، ۱۳۹۵: ۱۳۰).

در فرض دوم، با در نظر گرفتن ظاهر ماده می‌توان گفت که مقصود مقنن ارسال مستقیم مصوبات توسط رئیس دیوان به هیئت عمومی است؛ هر چند نص قانونی برای عدم رعایت مفاد ماده ۸۴ وجود

ندارد. با بررسی دادنامه‌های متعدد هیئت عمومی^۱ ملاحظه می‌شود رئیس دیوان با اخذ نظر مشاوران خود و در مواردی با اخذ نظر مدیرکل حوزه ریاست دیوان مبنی بر اینکه مصوبات مورد اعتراض با آرای صادر شده از هیئت عمومی مغایر است، با اعمال ماده ۹۲ موافقت کرده و پس از آن هیئت عمومی به شکایت ارجاع شده رسیدگی کرده است. با توجه به رویه غالب هیئت عمومی، فرض دوم قوت می‌گیرد. اما در دو دادنامه^۲ رئیس دیوان در خصوص قابل رسیدگی بودن شکایت در هیئت عمومی، موضوع را به هیئت تخصصی ارجاع داده و بر اساس نظر هیئت تخصصی اقدام کرده است که سبب تقویت ابهام موجود در متن ماده و نیز رویه دیوان می‌شود. در هر دو دادنامه یاد شده، موضوع نخست به هیئت تخصصی ارجاع شده و در دادنامه دوم به صراحت بیان شده که «در جهت اجرای مقررات ماده ۸۴» به هیئت تخصصی ارجاع می‌گردد.

ممکن است ارجاع هر دو دادنامه به هیئت تخصصی عمران، شهرسازی و اسناد این شائبه را ایجاد نماید که فقط موضوعات تخصصی مربوط به این هیئت‌ها به هیئت تخصصی ارجاع داده شده‌اند. این فرض را از دو جهت نمی‌توان پذیرفت: نخست اینکه متن دادنامه شماره ۱۲۲۹ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۹ صراحت در این دارد که موضوع در اجرای مقررات ماده ۸۴ به هیئت تخصصی ارجاع شده است؛ دوم اینکه موارد دیگری در آراء مستند به ماده ۹۲ وجود داشته‌اند که مربوط به شهرسازی و عمران یا تعرفه عوارض بوده‌اند اما به هیئت تخصصی ارجاع نشده‌اند.^۳

۱. به عنوان مثال، نک: گردشکار دادنامه شماره ۶۸۶ الی ۶۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۶ با موضوع ابطال تعرفه عوارض شورای اسلامی شهرهای شهریار، گرگان، خوی و... در خصوص وضع عوارض و تغییر کاربری و نیز گردشکار دادنامه شماره ۵۷۲ مورخ ۱۳۹۵/۸/۲۴ با موضوع تعرفه شماره ۳۶ شورای اسلامی شهر ملارد در سال ۱۳۹۴ و گردشکار دادنامه شماره ۷۶۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۷.

۲. نک: گردشکار دادنامه شماره ۶۹۹ الی ۷۰۴ به تاریخ ۱۳۹۵/۹/۱۶ با موضوع ابطال تعرفه شورای اسلامی شهرهای همدان، شهر قدس، صفادشت، ملارد، شهریار و شهر جدید هشتگرد در خصوص وضع عوارض تغییر کاربری؛ گردشکار دادنامه شماره ۱۲۲۹ به تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۹ با موضوع ابطال تعرفه عوارض شورای اسلامی شهر سامن در سال ۱۳۹۴ در خصوص وضع عوارض و بهای خدمات افتتاح و سالیانه بانک‌های دولتی و خصوصی و مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های قرض الحسنه و نصب و سالیانه عابربانک‌ها و نصب تابلو.

۳. به عنوان نمونه دادنامه شماره ۷۰۸ الی ۷۱۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۶ با موضوع ابطال گروه ۱۴ بند ۳۶ دفترچه تعرفه عوارض شورای اسلامی شهر قدس در سال ۱۳۹۴ قابل ذکر است که در نهایت رئیس دیوان با اخذ نظر مشاوران موضوع را به هیئت عمومی ارجاع داد و نیز دادنامه شماره ۷۶۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۷ با موضوع عدم ابطال ۱. نامه شماره ۲۶/۲۵۰۴-۱۳۹۴/۰۱/۳۰۰ معاون معماری و شهرسازی و دبیر شورای عالی معماری و شهرسازی ۲. نامه شماره

باتوجه به ظاهر ماده ۹۲، رویه غالب رئیس دیوان و نیز پیش‌بینی رسیدگی خارج از نوبت و عدم رعایت حکم ماده ۸۳ جهت تسریع در فرایند رسیدگی به شکایات می‌توان اظهار داشت که در جهت پیشبرد هدف نهایی ماده ۹۲ حذف رسیدگی هیئت تخصصی در این‌گونه شکایات موجه است. اما به نظر می‌رسد این نوع برداشت از متن قانون برداشت حدافلی و صرفاً با اکتفا به ظاهر ماده است؛ چراکه اگر قانون در پی حذف رسیدگی هیئت تخصصی به این‌گونه شکایات بود، مانند استثناء کردن رعایت ماده ۸۳ در رسیدگی به شکایات موضوع ماده ۹۲ می‌بایست رعایت ماده ۸۴ را نیز به صراحت از ماده ۹۲ مستثنا می‌کرد. اما برخلاف نظر برخی (مولایی، ۱۳۹۵: ۱۳۱-۱۳۰)، باید بیان داشت که حکم ماده ۸۴ در مقام تعیین صلاحیت کلی برای هیئت تخصصی است و اصل بر جاری بودن حکم این ماده در همه مصادیق صلاحیت هیئت عمومی است، مگر در مواردی که قانون‌گذار خلاف آن را تصریح کند. ولی درخصوص ماده ۹۲ این مجوز توسط قانون‌گذار داده نشده است. لذا برخلاف رویه معمول رئیس دیوان، صلاحیت هیئت تخصصی مفروض است. ماده ۱۱ آیین‌نامه اداره جلسات هیئت عمومی و هیئت تخصصی مصوب ۱۳۹۳ درخصوص نحوه رسیدگی در هیئت‌های تخصصی بیان می‌دارد: «در مواردی که به موجب قوانین موجود از جمله قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ذیل ماده ۳۷ قانون و نیز مواردی که به تشخیص رئیس دیوان رسیدگی به شکایت در هیئت عمومی به صورت خارج از نوبت انجام می‌شود، رسیدگی خارج از نوبت شامل کلیه مراحل خواهد بود.» در این فرض نیز خارج از نوبت بودن رسیدگی در هیئت عمومی موجب حذف رسیدگی هیئت تخصصی نمی‌شود. اما آنچه رویه غالب هیئت عمومی دیوان را شکل داده عدم ارجاع شکایات موضوع ماده ۹۲ به هیئت تخصصی است که با توجه به عدم تصریح قانون‌گذار محل تأمل است.

۵. اثر ابطال در مصوبات جدید

اثر ابطال مصوبات جدیدی که به استناد ماده ۹۲ ابطال شده‌اند باید به‌گونه‌ای بر اجرای مصوبات یادشده بار شوند که هدف از وضع ماده در بالاترین سطح آن تأمین شود. اگر تأسیس این ماده در راستای الزام‌بخشی به آراء هیئت عمومی و کاستن از حجم شکایات مکرر درخصوص موضوعات مشابه و نیز جلوگیری از تضییع حقوق اکتسابی و احقاق حقوق اشخاص باشد، لازم است در همین راستا اثر ابطال به زمان تصویب مصوبه مترتب شود. در این صورت رأی هیئت عمومی درخصوص مصوباتی که بر مبنای مصوبات ابطال شده تصویب شده‌اند دارای اثر الزام‌بخشی قوی خواهد بود و چنانچه اثر ابطال به زمان صدور رأی مترتب شود، نه تنها تضمینی بر عدم تصویب مصوبه جدیدی توسط مراجع مربوط

وجود نخواهد داشت، بلکه موجب تضییع حقوق اشخاص خواهد بود. همچنین به دلیل نبود مسئولیت جبران در برابر مواردی که سابقاً بر اساس مصوبه ابطال شده اجرا شده، عطف بامسبق نشدن اثر ابطال سبب تقویت اراده مراجع اداری در تصویب مصوبات مشابه خواهد بود.

مصدق بارز این امر را می‌توان در دادنامه شماره ۴۹۴ الی ۵۰۸ و دادنامه شماره ۱۱۴۴ مشاهده کرد. در دادنامه نخست، دفترچه راهنمای آزمون سراسری سال ۱۳۸۵ به استناد ماده ۹۲ ابطال شد و اثر ابطال به مانند غالب آراء هیئت عمومی از زمان صدور رأی مترتب شد و با توجه به اینکه تا زمان صدور رأی مطابق با بند ابطال شده جذب دانشجو شده بود، لذا در عمل ابطال بند مزبور تأثیری در حقوق تضییع شده اشخاص نداشت. از طرف دیگر، در دفترچه راهنمای آزمون تحصیلات تکمیلی سال ۱۳۹۶ عیناً این بند تکرار شد و هیئت عمومی با ابطال آن مجدداً اثر ابطال را از زمان صدور رأی نافذ دانست.

با بررسی آراء مختلف (موضوع ماده ۹۲) ملاحظه می‌شود که هیئت عمومی رویه معمول خود در شناسایی اثر ابطال به زمان صدور رأی (و نه تاریخ تصویب) را در پیش گرفته است و تنها در برخی موارد به درخواست شاکی، و نه راساً، اثر ابطال را به زمان تصویب مصوبه قرار می‌دهد؛ هرچند اعطای این گونه اثر به ابطال توسط هیئت عمومی در چهارچوب تفسیری است که از ظاهر ماده ۱۳ قانون دیوان می‌شود. با این حال حتی به فرض پذیرش این تفسیر، با توجه به حکم استثنایی ماده ۹۲ و فلسفه وجودی تأسیس آن، الزام هیئت عمومی به تسری اثر ابطال به زمان تصویب مصوبه در شکایات موضوع ماده ۹۲ ضروری به نظر می‌رسد.

نتیجه

هیئت عمومی مستند به ماده ۹۲، با ارائه تفسیر موسع از اجزای ماده، دامنه شمول ماده را گسترش می‌دهد. به نظر می‌رسد چنین تفسیری از حکم ماده فارغ از هم‌خوانی آن با فلسفه وضع ماده که عبارت از تقویت خاصیت الزام‌آوری آراء هیئت عمومی و نیز کاستن از حجم شکایات مشابه در دیوان است، با استثنایی بودن حکم ماده در تعارض است. افزون بر این، ماده ۹۲ به دلیل دارا بودن احکامی مانند حذف تبادل لوایح، حذف رسیدگی هیئت تخصصی از مراحل دادرسی معمول در هیئت عمومی و نیز مقرر داشتن رسیدگی خارج از نوبت ممکن است با اصول دادرسی منصفانه در تقابل قرار گیرد. با عدم صراحت ماده در بیان صلاحیت هیئت تخصصی و نیز لزوم ارائه تفسیر مضیق از حکم ماده، به دلیل استثنایی بودن احکام آن، پذیرش قاعده رایج در رسیدگی دیوان عدالت اداری مبنی بر صلاحیت هیئت تخصصی موجه می‌نماید. اما با توجه به اینکه در رسیدگی به شکایات مبتنی بر ماده ۹۲، فرض بر مشابه و همانی بودن مصوبات مورد شکایت است و از سوی دیگر به دلیل آنکه ماده ۹۲ در پی تسریع فرایند رسیدگی است می‌توان با دیدگاهی همدل شد که معتقد بر حذف

رسیدگی هیئت تخصصی از رسیدگی به شکایات موضوع ماده ۹۲ است؛ هرچند با توجه به رویه مغایری که هیئت عمومی در رسیدگی به این گونه شکایات در پیش گرفته و در مواردی، با تصریح به صلاحیت هیئت تخصصی، موضوع را به هیئت تخصصی مرتبط ارجاع داده است نمی‌توان، با قطعیت، نظر به حذف رسیدگی هیئت تخصصی داشت؛ همان طور که فقدان نص مبنی بر حذف رسیدگی هیئت تخصصی و نیز فقدان دلیل برای عدول از شیوه معمول رسیدگی هیئت عمومی، که مستلزم ارائه نظر هیئت تخصصی است، این برداشت را قوت می‌بخشد.

از سوی دیگر، رویه هیئت عمومی در ترتب اثر ابطال در خصوص آراء صادر شده بر مبنای ماده ۹۲ به نوعی مانع از اجرای صحیح ماده ۹۲ می‌شود؛ چراکه هیئت عمومی در راستای الزام‌آور ساختن آراء خود در برابر نقض عمده آراء توسط مراجع اداری باید با تسری اثر ابطال به زمان تصویب مصوبه، سد محکمی بر سر راه انگیزه مراجع اداری در نقض آراء باشد. با مشاهده آراء صادره مستند به ماده ۹۲ مشاهده می‌شود که هیئت عمومی، با درپیش گرفتن قاعده مصرح در ماده ۱۳ قانون دیوان، اقدام بر اساس ماده ۹۲ را بی‌اثر می‌سازد. به نظر می‌رسد آنچه از تأسیس ماده ۹۲ در الزام بخشی به آراء هیئت عمومی انتظار می‌رفت، با وجود تضمین تقریبی این امر، در واقعیت با اقبال چندانی روبه‌رو نبوده است؛ زیرا آن چنان که از آراء مختلف هیئت عمومی در اجرای ماده ۹۲ مشهود است، غالب شکایات موضوع ماده ۹۲ شکایت از مصوبات شوراهای اسلامی شهر است که در اکثر موارد نیز در رابطه با تعیین عوارض است؛ در نتیجه رسیدگی به احکام استثنایی ماده ۹۲ مانع از حجم گسترده شکایات مشابه نشده است.

با توجه به یافته‌های حاصل از این پژوهش، پیشنهاد می‌شود ماده ۹۲ قانون دیوان به ترتیب زیر اصلاح شود:

«چنانچه در اجرای بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ این قانون مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، پس از انتشار دادنامه در روزنامه رسمی، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی الزامی است. هرگاه مراجع تصویب کننده مصوبه ابطال شده یا سایر مراجع اداری صلاحیت دار در موضوع دادنامه، مصوبه جدیدی مغایر با رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان بعد از مشورت با کارشناسان ذی‌ربط ضمن ارسال نسخه‌ای از شکایت به مرجع تصویب کننده، موضوع را خارج از نوبت و بدون رعایت مفاد مواد ۸۳ و ۸۴ این قانون و فقط با دعوت از نماینده مرجع تصویب کننده، در هیئت عمومی مطرح می‌نماید. در صورت ابطال مصوبه جدید در هیئت عمومی، اثر ابطال از زمان تصویب مترتب خواهد شد.»

منابع

فارسی

- آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۶)، «نگاه تطبیقی به صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۹.
- پرو، روژه (۱۳۷۴)، نهاد‌های قضایی فرانسه، مترجم: شهرام ابراهیمی، تهران: سلسبیل.
- حسین‌زاده، جواد (۱۳۸۶)، «دادرسی تناظری در ابطال آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون»، مدرس علوم انسانی، دوره ۱۱.
- حیدری، سیروس (۱۳۹۶)، «اصل تناظر در دادرسی اداری با تأکید بر دیوان عدالت اداری»، مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ۹.
- حیاتی، علی‌عباس (۱۳۹۰)، آیین دادرسی مدنی (۲)، چاپ اول، تهران: میزان.
- شمس، عبدالله (۱۳۹۱)، آیین دادرسی مدنی، سه جلد، جلد دوم، تهران: میزان.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۵)، حقوق اداری تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی، چاپ هشتم، تهران: سمت.
- قطبی، میلاد (۱۳۹۶)، جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان، چاپ دوم، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- مزارعی، غلام‌حسن (۱۳۹۵)، جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان، چاپ دوم، تهران: خرسندی.
- مشهدی، علی (۱۳۹۵)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، چاپ اول، تهران: خرسندی.
- معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری (۱۳۹۱)، رویه قضایی در شعب دیوان عدالت اداری (دفتر نخست)، چاپ اول، قم: قضا.
- مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۵)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ سوم، تهران: جنگل، جاودانه.
- مؤذن‌زادگان، حسنعلی و موسی آرمیده (۱۳۹۵)، «تأثیر عوامل انسانی بر اطلاع‌دادرسی و اجرای احکام در محاکم عمومی ایران»، تازه‌های حقوقی، دوره ۱.
- واعظی، سیدمجتبی (۱۳۸۸)، «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ۱.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۱)، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۴.

سایت

- تارنمای دیوان عدالت اداری به آدرس: www.divan-edalat.ir
- سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس: <http://nazarat.shora-rc.ir>