

عدم تبعیت شعب دیوان عالی کشور و دادگاهها از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری

محمد رضا رفیعی -

چکیده

شعب دیوان عالی کشور و دادگاهها الزام قانونی به تبعیت از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری ندارند و عملاً نیز از این آرا چندان تبعیت نمی‌کنند. این وضعیت، به عنوان یکی از چالش‌های نظام قضایی ما، عوارض خطیری را در پی داشته است که از جمله می‌توان به نفی صلاحیت توأمان در خصوص برخی دعاوی، اعلام صلاحیت توأمان برای رسیدگی به برخی دعاوی، الزام شعب دیوان عدالت اداری و مراجع شبه قضایی به عدم تبعیت از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری و رسیدگی به دعاوی مشابه، بر اساس نظام هنجاری متفاوت اشاره کرد. انجام اصلاحات قانونی لازم برای رفع این چالش ضروری است، اما تا آن زمان، باید در پی یافتن راهکارهای دیگر بود. این نوشتار مبتنی بر این دیدگاه است که هرچند شعب دیوان عالی کشور و دادگاهها برای تبعیت از این آرا و برای عدم تبعیت نیز الزامی ندارند، این پیشنهاد را طرح کرده است: توجه شعب دیوان عالی کشور و دادگاهها به آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری و لحاظ حداکثری آنها.

کلیدواژگان:

آرای وحدت رویه، تبعیت، دیوان عدالت اداری، شعب دیوان عالی کشور، دادگاهها.

مقدمه

یکی از صلاحیت‌های اعطایی به دیوان عدالت اداری از آغاز تشکیل آن تاکنون، صدور آرای وحدت رویه بوده است. با این توضیح که «هرگاه در موارد مشابه، آراء متعارض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد، رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع، موضوع را ضمن تهیه و ارائه گزارش در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید. هیئت عمومی پس از بررسی و احراز تعارض و اعلام رأی صحیح، نسبت به صدور رأی اقدام می‌نماید. این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»^۱ اما شعب دیوان عالی کشور و همین‌طور دادگاه‌ها الزام قانونی به تبعیت از این آرای وحدت رویه ندارند. عملاً نیز از این آرا چندان تبعیت نمی‌کنند.

بررسی آرای مراجع مختلف قضایی نشان می‌دهد که عدم تبعیت شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری عوارض شکلی و ماهیتی را در پی داشته است که با توجه به خطیر بودن این عوارض، تلاش برای رفع یا کاهش آنها ضروری است. هدف این نوشتار شناسایی عوارض مربوط و یافتن راهکارهای متصور است. لازم به ذکر است تاکنون به این مباحث پرداخته نشده است. این نوشتار به روش توصیفی - تحلیلی نوشته شده و در سه بخش سامان یافته است: بخش اول به بررسی تحولات قانونی و رویه قضایی می‌پردازد؛ بخش دوم به شناسایی عوارض عدم تبعیت شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری اختصاص دارد و در بخش سوم، راهکارهایی پیشنهاد می‌شود.^۲

۱. بخشی از ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. در قوانین پیشین دیوان عدالت اداری نیز احکام مشابهی وجود داشت.

۲. در تدوین این نوشتار، از مطالب گزارش پژوهشی زیر استفاده شده است:

موارد لازم‌الاتباع آرای مراجع قضات با تمرکز بر دیوان عدالت اداری و مراجع شبه قضایی، پژوهشگاه قوه قضاییه، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل، ۱۳۹۸.

در آن گزارش گفته شد که ایده تدوین آن، «برگرفته از ماجرای پرونده‌ای بود که چند سال پیش شنیدم. هرچند متأسفانه مشخصاتی از آن در اختیار ندارم، ... با این حال، اشاره به کلیات آن، خالی از فایده نیست: یکی از کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی، برای مطالبه مزایای استخدامی خود، در مرجع حل

۱. بررسی تحولات قانونی و رویه قضایی

ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰، به عنوان اولین قانون این مرجع، امکان صدور آرای وحدت رویه از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را پیش‌بینی کرد. این ماده در قسمت اخیر چنین مقرر کرده است: «رأی اکثریت هیئت عمومی برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است.» (در خصوص این ماده، نک: صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۴۱۱-۳۹۳). پس از آن، بند ۲ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ صلاحیت صدور آرای وحدت رویه را برای هیئت عمومی تجویز کرد و در ماده ۴۳ این قانون،^۱ نحوه صدور این آرا مقرر شده است. این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع اعلام شده بود. در حال حاضر نیز ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ قابل ذکر است که در

اختلاف کار (هیئت تشخیص) علیه دانشگاه مذکور طرح دعوا می‌کند. هیئت تشخیص با توجه به مفاد رأی وحدت رویه شماره ۱۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۹ دیوان عدالت اداری (در ادامه به آن اشاره خواهیم کرد)، خود را صالح به رسیدگی ندانسته و قرار رد دعوا صادر می‌کند. خواهان به رأی قطعی شده این هیئت، به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان، اعتراض می‌کند. شعبه دیوان، با توجه به مفاد رأی وحدت رویه پیش‌گفته، قرار مذکور را تأیید می‌کند. خواهان به ناگزیر و به انکای اصل ۱۵۹ قانون اساسی، در دادگاه حقوقی طرح دعوا می‌کند. اما دادگاه حقوقی چون خود را ملزم به تبعیت از رأی وحدت رویه مذکور نمی‌داند، به علاوه رابطه کارگری- کارفرمایی را محرز و همچنین حکم مقرر در ماده ۱۸۸ قانون کار را منصرف از دانشگاه آزاد می‌داند. به استناد ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی، قرار عدم صلاحیت به شایستگی مرجع حل اختلاف کار (هیئت تشخیص) را صادر، و حسب تجویز همین ماده، پرونده را به دیوان عالی کشور ارسال می‌کند. از آنجا که شعبه دیوان عالی کشور نیز همانند دادگاه حقوقی، خود را ملزم به تبعیت از رأی وحدت رویه مذکور نمی‌داند و همچنین، قانون کار را بر روابط طرفین حاکم می‌داند، این قرار را تأیید می‌کند. بر این اساس، پرونده مجدداً به هیئت تشخیص اعاده می‌شود.»

همچنان‌که مشخص است، آنچه این وضعیت اسفبار را رقم زده است، لازم‌الاتباع نبودن آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاهها است.

۱. ماده ۴۳: «هرگاه در موارد مشابه، آرای متناقض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شود، رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع، موضوع را در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید و هیئت پس از بررسی و احراز تعارض، نسبت به صدور رأی اقدام می‌نماید. این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است....»

مادهٔ اخیرالذکر چنین مقرر شده است: «هرگاه در موارد مشابه، آرای متعارض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد، رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع، موضوع را ضمن تهیه و ارائه گزارش در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید. هیئت عمومی پس از بررسی و احراز تعارض و اعلام رأی صحیح، نسبت به صدور رأی اقدام می‌نماید. این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است...».

لازم به ذکر است که مادهٔ ۴۴ لایحهٔ دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۴/۹/۲۷ مجلس شورای اسلامی، آرای وحدت رویه را «برای شعب دیوان و سایر مراجع قضایی و اداری در موارد مشابه لازم‌الاتباع» اعلام کرده بود. اما حسب نظر شمارهٔ ۸۴/۳۰/۱۴۳۰۶ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۹ شورای نگهبان: «ایجاد وحدت رویه از اختصاصات دیوان عالی کشور است، به جهت اطلاق آن نسبت به مواردی که در صلاحیت محاکم عمومی است، مفایر اصل ۱۶۱ قانون اساسی شناخته شد». در نهایت، پس از حذف این بخش از ماده، شورای نگهبان آن را تأیید کرد (ماده ۴۳ قانون). به نظر می‌رسد شورای نگهبان ایجاد وحدت رویه برای مراجع قضایی را از اختصاصات دیوان عالی کشور دانسته است؛ اما ایجاد وحدت رویه برای شعب دیوان عدالت اداری را مختص دیوان عالی کشور نمی‌داند. از مفاد اصل ۱۶۱ و سایر اصول قانون اساسی قرینه‌ای به دست نمی‌آید که بتواند این تفکیک را موجه سازد.

همچنان‌که گفته شد، در حال حاضر آرای وحدت رویهٔ دیوان عدالت اداری، به موجب مادهٔ ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری صرفاً برای شعب دیوان و مراجع اداری لازم‌الاتباع است، اما در خصوص ارزیابی رویکرد دادگاه‌ها و شعب دیوان عالی کشور به آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، گفتنی است که برای هر دو وضعیت تبعیت و عدم تبعیت، مصادیقی قابل ذکر است که در ادامه به آنها اشاره می‌کنیم. به لحاظ عدم دسترسی به داده‌های کافی، اظهارنظر دقیق در خصوص رویهٔ غالب این مراجع دشوار است. با این حال، به نظر می‌رسد کفهٔ عدم تبعیت سنگین‌تر است.

این دادنامه از شعبهٔ سی‌وهفتم دیوان عالی کشور که ناظر به اختلاف در صلاحیت از حیث رسیدگی به شکایت علیه دهیاری است، مصادیقی از عدم تبعیت

شعب دیوان عالی کشور، از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری است: «در خصوص اختلاف در صلاحیت بین [شعبه ۱۴ بدوی] دیوان عدالت اداری و [شعبه وم] دادگاه عمومی اسلام شهر ... با عنایت به موضوع خواسته و نظر به قانون تأسیس دویاری‌های خودکفا در روستاهای کشور، مصوب سال ۷۷ و تبصره‌های ذیل ماده واحده مذکور و نظر به مواد ۱۰ و ۱۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، با اعلام صلاحیت دیوان مذکور، حل اختلاف می‌شود».^۱ این دادنامه، مغایر صریح رأی وحدت رویه شماره ۴۳ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است که حسب آن «در خصوص دادخواهی اشخاص به طرفیت دویاری‌ها، شعب دیوان صلاحیت رسیدگی به دادخواست را ندارند».

در نقطه مقابل، این رأی از شعبه ۲۲۱ دادگاه عمومی حقوقی تهران در خصوص دعوی طرح شده به طرفیت شهرداری به خواسته تقاضای صدور حکم بر محکومیت خوانده به پرداخت قیمت عادلانه ملک تصرفی، مصداقی از تبعیت از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری است: «ورود دادگاه به ماهیت دعوی خواهان‌ها مطابق رأی وحدت رویه شماره ۹۳-۱۳۸۰/۳/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مادامی که اعمال و اقدامات مذکور به یکی از جهات قانونی بی‌اعتبار نشده و یا اساس استحقاق ایشان اثبات نگردیده محمل قانونی ندارد، لهذا بنابه مراتب فوق به استناد ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی دادگاه‌های عمومی و انقلاب قرار عدم استماع دعوی خواهان‌ها را در وضعیت موجود صادر و اعلام می‌نماید».^۲ اما شعبه ۱۶ تجدیدنظر دادگاه تجدیدنظر استان تهران با این استدلال که «آرای وحدت رویه صادره از دیوان عدالت اداری صرفاً برای شعب آن دیوان متبوع و لازم‌الرعایه بوده و محاکم دادگستری مکلف به تبعیت از آرای صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نمی‌باشد»^۳، رأی شعبه ۲۲۱ را نقض کرده است.

این رأی از شعبه ۱۸ تجدیدنظر دادگاه تجدیدنظر استان تهران نیز قابل توجه

۱. دادنامه شماره ۱۳۷۱-۹۲۵۲۰-۹۷۰۹۹۷۰ مورخ ۱۳۹۷/۴/۱۹.

۲. نک:

<http://judgements.ijri.ir/SubSystems/Jpri2/Showjudgement.aspx?id=QUZaL0JuSDBVcVE9>.

۳. نک: همان.

است: «ایراد تجدیدنظرخواه به صلاحیت دادگاه به استناد آراء وحدت رویه شماره ۹۳ و ۱۹۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز وارد نمی‌باشد. زیرا که آراء وحدت رویه صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صرفاً برای شعب آن دیوان متبع و لازم‌الرعایه بوده و محاکم دادگستری مطابق صراحت اصول ۱۵۹ و ۱۵۷ از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مرجع رسیدگی به تظلمات عامه بوده و مکلف به تبعیت از آراء وحدت رویه دیوان عدالت نمی‌باشند»^۱.

و در نهایت، بخشی از نظر نماینده دادستان کل کشور در جریان صدور رأی وحدت رویه شماره ۷۸۰ مورخ ۱۳۹۸/۷/۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور با موضوع لزوم الصاق و ابطال تمبر مالیاتی به وکالت‌نامه و کیل برای به جریان انداختن دادخواست نیز قابل توجه است: «آرای وحدت رویه شماره‌های ۷۴۲، ۷۴۳، ۷۴۴ و ۸۲۵ مورخ ۱۳۹۵/۹/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری متضمن پذیرش رفع نقص در موضوع، علی‌رغم الزام‌آور نبودن در مراجع قضایی، بر شکل‌گیری رویه قضایی غالب در محاکم کشور منطبق با آن نظر، تأثیر بسزایی نهاده است...».

۲. عوارض عدم تبعیت شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری

عدم تبعیت شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری دارای عوارض خطیری است که از جمله می‌توان به نفی صلاحیت توأمان از سوی مراجع قضایی در خصوص برخی دعاوی، اعلام صلاحیت توأمان برای رسیدگی به برخی دعاوی و رسیدگی به دعاوی مشابه بر اساس نظام هنجاری متفاوت اشاره کرد که در ادامه به آنها می‌پردازیم.

۲.۱. نفی صلاحیت توأمان از سوی مراجع قضایی در خصوص برخی دعاوی

لازم‌الاتباع نبودن آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان عالی

۱. نک:

کشور و دادگاهها این نتیجه را در پی دارد که هیچ‌یک از مراجع قضایی برای رسیدگی به برخی دعاوی، دست‌کم در بدو امر و قبل از تجویز صلاحیت از سوی مرجع صالح برای حل اختلاف^۱، خود را صالح به رسیدگی ندانند. حالت‌های متصور، در ادامه تبیین خواهد شد.

الف) درباره آن دسته از آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که متضمن نفی صلاحیت از شعب دیوان عدالت اداری است، لازم‌الاتباع نبودن آنها برای دادگاه‌های حقوقی، این نتیجه را در پی خواهد داشت که در مورد دعاوی مربوط، شعب دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های حقوقی هیچ یک خود را صالح به رسیدگی ندانند. از جمله آرای وحدت رویه ناظر به این فرض، رأی شماره ۳۲۲ مورخ ۱۳۹۰/۸/۲ قابل ذکر است. در بخشی از این رأی چنین آمده است: «رسیدگی به اعتراض از آرای شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان از حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری مصرح در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری خارج می‌باشد... (بدیهی است، مطابق اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است)».

این دادنامه شعبه ۱۰۴ دادگاه عمومی حقوقی تهران در خصوص این رأی است: «... رأی وحدت‌رویه دیوان عدالت اداری به شماره ۳۲۲ مورخ ۹۰/۸/۲ صرفاً در مقام رفع اختلاف و تهافت در خصوص صلاحیت و عدم صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در خصوص رسیدگی به موضوع اصدار یافته است، و عبارت بعدی مندرج در رأی صادره دایر بر صلاحیت دادگاه عمومی استناداً بیان گردیده، و صرفاً جنبه ارشادی داشته و برای محاکم قضایی ایجاد تکلیف نمی‌نماید. مؤید این مطلب، مدلول ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۸۵ است که آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوطه (و نه

۱. اشاره به این نکته ضروری است که برخی از رویه‌های جاری در نظام قضایی ما، مجال مداخله مرجع صالح برای حل اختلاف را از بین می‌برد. به طور مثال، شعبه دیوان عدالت اداری دعوی مطروحه را در صلاحیت دادگاه‌های حقوقی دانسته و اقدام به صدور قرار عدم صلاحیت و ارسال پرونده مربوط نموده است. دادگاه مربوط خود را صالح به رسیدگی نمی‌داند، اما به جای صدور قرار عدم صلاحیت و ارجاع پرونده به شعبه دیوان عالی کشور برای حل اختلاف، اقدام به صدور قرار عدم استماع می‌نماید.

محاکم دادگستری) در موارد مشابه لازم‌الاتباع دانسته است. از این رو دعوای مطروحه را قابل رسیدگی ندانسته، قرار عدم‌استماع آن را صادر و اعلام می‌نماید...^۱

هرچند این دادنامه، به موجب دادنامه شعبه ۳۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران و با چنین استدلالی نقض شده است: «برابر اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مرجع رسیدگی به تظلمات و شکایات دادگستری بوده، بنابراین صرف اعلام قطعی بودن آرای صادره از سازمان‌ها و مؤسسات که در کمیسیون‌های شبه قضایی صادر می‌شود، مانع مراجعه ذی‌نفع به محاکم دادگستری در جهت احقاق حق نبوده»،^۲ با این حال، همچنان که مشخص است، دادگاه تجدیدنظر، متعرض استدلال دادگاه بدوی مبنی بر لازم‌الاتباع نبودن آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری نشده است.^۳

ب) در خصوص آن دسته از آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که متضمن نفی صلاحیت از مراجع شبه قضایی است، لازم‌الاتباع نبودن آنها برای دادگاه‌های حقوقی، این نتیجه را در پی خواهد داشت که در مورد دعوای مربوط، مراجع شبه قضایی و دادگاه‌های حقوقی، هیچ‌یک خود را صالح به رسیدگی ندانند. به طور مثال، می‌توان به رأی وحدت رویه شماره ۱۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره کرد که متضمن نفی صلاحیت از مراجع حل اختلاف کار برای رسیدگی به اختلافات کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی با این دانشگاه است.

۲.۲. اعلام صلاحیت ثوآمان از سوی مراجع قضایی برای رسیدگی به

برخی دعوای

لازم‌الاتباع نبودن آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان عالی

۱. نک:

<http://j.ijri.ir/SubSystems/Jpri2/Showjudgement.aspx?id=T31HK3A0UDcwbDA9>.

۲. نک: همان.

۳. در خصوص این رأی، اشاره به این نکته ضروری است که در مورد این دعوای مشابه، صرف استناد به اصل ۱۵۹ برای تجویز صلاحیت دادگاه‌های عمومی کفایت نمی‌کند. چه اینکه، با این استدلال می‌توان این دادگاه‌ها را برای رسیدگی به تمامی دعوای در صلاحیت دیوان عدالت اداری، صالح قلمداد کرد و دیوان عدالت اداری را تعطیل کرد.

و دادگاهها می‌تواند این نتیجه را در پی داشته باشد که در خصوص رسیدگی به برخی از دعاوی، دو مرجع توأمان خود را صالح به رسیدگی بدانند. لازم به ذکر است، این چالش از چالش نفی صلاحیت توأمان حادثر است؛ زیرا برای حل این اختلافات، راهکارهای مشخص قانونی تعریف شده است. اما برای مواردی که دو مرجع قضاوتی توأمان خود را صالح به رسیدگی می‌دانند، چنین نیست (شمس، ۱۳۸۴: ۴۳۷). حالت‌های متصور، در ادامه تبیین خواهد شد.

الف) درباره آن دسته از آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که متضمن تجویز صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است، لازم‌الاتباع نبودن آنها برای دادگاه‌های حقوقی، این نتیجه را در پی خواهد داشت که در مورد دعاوی مربوط، شعب دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های حقوقی خود را به صورت توأمان صالح به رسیدگی بدانند. از جمله، به موجب رأی وحدت رویه ۴۴ مورخ ۱۳۹۶/۱/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که مبتنی بر رأی وحدت رویه شماره ۹۶۳ مورخ ۱۳۸۶/۹/۱۱ همین هیئت صادر شده است، دعوای الزام به تحویل نصاب مالکانه در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد. همچنین به موجب رأی وحدت رویه شماره ۹۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱، اجرای مفاد تعهدنامه‌های رسمی مأخوذه در اجرای قانون، از جمله مصادیق شکایات از اقدامات دولتی مصرح در بند (الف) ماده ۱۳ قانون مذکور است و با توجه به اینکه اخذ تعهد به موجب مقررات قانونی و اجرای مفاد آن منصرف از دعاوی ناشی از قراردادهاست، بنابراین رأی رسیدگی به ادعای الزام وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به اجرای مفاد تعهدنامه‌های رسمی مأخوذه در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است.

ب) در خصوص آن دسته از آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که متضمن تجویز صلاحیت مراجع شبه قضایی است، لازم‌الاتباع نبودن آنها برای دادگاه‌های حقوقی، این نتیجه را در پی خواهد داشت که در مورد دعاوی مربوط، شعب مراجع شبه قضایی و دادگاه‌های حقوقی خود را به صورت توأمان صالح به رسیدگی بدانند. به طور مثال، می‌توان به رأی وحدت رویه شماره ۱۸۲۲ مورخ ۱۳۹۷/۹/۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره کرد که متضمن تجویز صلاحیت مراجع حل اختلاف کار برای رسیدگی به دعوای مطالبه وجه پرداختی

کارگر به تأمین اجتماعی، از قبَل کارفرماست. توضیح اینکه، چنانچه دادگاه حقوقی دعاوی مربوط را از شمول ماده ۱۵۷ قانون کار و به تبع آن از صلاحیت مراجع حل اختلاف کار خارج بداند، مکلف است در صورت طرح این دعوا، به آن رسیدگی کند.

۲.۳. الزام شعب دیوان عدالت اداری و مراجع شبه قضایی به عدم تبعیت

از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری

یکی دیگر از عوارض لازم‌الاتباع نبودن آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری برای دادگاه‌ها و مهم‌تر از آن، شعب دیوان عالی کشور، این است که با وجود الزام قانونی کلی شعب دیوان عدالت اداری به تبعیت از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، در مواردی ملزم به عدم تبعیت از این آرا خواهند شد. این وضعیت در مواقعی رخ می‌دهد که شعب دیوان عالی کشور در خصوص اختلاف در صلاحیت بین شعب دیوان عدالت اداری و دادگاه‌ها (موضوع ماده ۱۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری)، برخلاف مفاد آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری را تجویز کنند. دادنامه پیش‌گفته از شعبه سی‌وهفتم دیوان عالی کشور مصداقی از این آرا می‌باشد که حسب آن، شعبه دیوان عدالت اداری ملزم شده است، برخلاف رأی وحدت رویه شماره ۴۳ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۷ دیوان عدالت اداری، به دعوی مربوط رسیدگی کند.

لازم به ذکر است، این وضعیت برای مراجع شبه قضایی نیز رخ می‌دهد؛ با این توضیح که با وجود الزام قانونی کلی این مراجع به تبعیت از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، در مواردی، به تجویز شعب دیوان عالی کشور (موضوع ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی) ملزم به عدم تبعیت از این آرای وحدت رویه خواهند شد.

۲.۴. رسیدگی به دعاوی مشابه، بر اساس نظام هنجاری متفاوت

لازم‌الاتباع نبودن آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری برای دادگاه‌ها و شعب دیوان عالی، عوارض ماهوی نیز در پی دارد که از جمله می‌توان به رسیدگی مراجع مختلف به دعاوی مشابه، بر اساس نظام هنجاری متفاوت و در نتیجه، نقض عدالت قضایی (رسیدگی همسان به دعاوی همسان) اشاره کرد. این وضعیت، به‌ویژه در مورد آن دسته از دعاوی اداری اتفاق می‌افتد که شعب دیوان عدالت اداری، صلاحیت رسیدگی به آنها را ندارند و مبتنی بر اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگاه‌های

عمومی به آنها رسیدگی می‌کنند. به طور مثال، دعوای اعتراض واحد دولتی (در مقام کارفرما) به رأی مرجع حل اختلاف کار را در نظر بگیرید که در دادگاه حقوقی طرح شده است. دادگاه حقوقی خود را به ملزم به تبعیت از آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نمی‌داند، حال آنکه، این آرا بخش مهمی از نظام حقوقی حاکم بر روابط کار را تشکیل می‌دهند و ممکن است مستند صدور رأی مورد اعتراض نیز قرار گرفته باشند. فرجام این وضعیت مشخص است: به این دعوا بر اساس نظام هنجاری متفاوتی رسیدگی می‌شود، گویی در نظام حقوقی دیگری انجام شده است.

۳. راهکارها

با توجه به عوارض خطیری که لازم‌الاتباع نبودن آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری برای دادگاهها و شعب دیوان عالی به همراه دارد، تلاش برای یافتن راهکارهایی برای رفع این عوارض ضروری است. در ادامه به برخی از این راهکارها می‌پردازیم.

۳.۱. لازم‌الاتباع شدن آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری برای شعب

دیوان عالی کشور و دادگاهها

از جمله راهکارهای متصور انجام اصلاحات قانونی است؛ به نحوی که آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاهها لازم‌الاتباع شود. مهم‌ترین مانع برای تحقق این گزینه، رویکرد شورای نگهبان است که پیش‌تر به آن اشاره شد. با این حال، به نظر می‌رسد عدول این شورا از نظر پیشین خود، راه را باز می‌کند تا این راهکار تحقق یابد. در غیر این صورت، اصرار مجلس بر مصوبه خود و نظر موافق مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌تواند آن را محقق کند. لازم به ذکر است که با توجه به مطالب پیش گفته، این گزینه موافق مصلحت به نظر می‌رسد.

۳.۲. عدم صدور آرای وحدت رویه از سوی دیوان عدالت اداری و

واگذاری آن به هیئت عمومی دیوان عالی کشور

راهکار قانونی دیگر، عدم صدور آرای وحدت رویه از سوی دیوان عدالت اداری و واگذاری آن به هیئت عمومی دیوان عالی کشور است؛ با این توضیح که این هیئت

راجع به تعارضات شعب دیوان عدالت اداری نیز اقدام به صدور رأی وحدت رویه کند. در این خصوص چنین گفته شده است: «در زمان آغاز به کار دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران، این پرسش مطرح شده بود که اختلاف شعب دیوان عدالت اداری برای صدور رأی وحدت رویه به دیوان عالی کشور فرستاده شود یا بهتر است که به خود دیوان عدالت اداری اجازه صدور رأی وحدت رویه داده شود؟» که در نهایت راهکار دوم انتخاب شد (اسلامی پناه، ۱۳۹۷: ۲۵۲).

هماهنگی با رویکرد شورای نگهبان به اصل ۱۶۱ قانون اساسی نقطه قوت این گزینه است. لازم به ذکر است، در جریان بررسی مصوبه مجلس شورای اسلامی در مورد قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در شورای نگهبان، در مورد بند ۲ ماده ۱۰ مصوبه (ناظر به تعریف صلاحیت صدور رأی وحدت رویه)، چنین دیدگاهی طرح شد که صدور رأی وحدت رویه از سوی دیوان عدالت اداری، خلاف قانون اساسی است. برای اثبات این ادعا، علاوه بر اصل ۱۶۱ قانون اساسی، به اصول ۷۳ و ۸۵ نیز استناد شد. با این توضیح که لازم‌الاتباع دانستن رأی وحدت رویه برای شعب دیوان عدالت اداری، نادیده گرفتن اختیار دادرسان برای تفسیر قوانین و مداخله در امر قانون‌گذاری است. در نقطه مقابل، گفته شد که مجلس شورای اسلامی به موجب حکم قسمت اخیر اصل ۱۷۳ (حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند)، صدور رأی وحدت رویه را در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار داده است. در ضمن از اصل ۱۶۱، حصر ایجاد وحدت رویه توسط دیوان عالی کشور برداشت نمی‌شود. در نهایت دیدگاه اخیر (عدم مغایرت) حاکم شد.^۱ برخی از نویسندگان نیز چنین دیدگاهی را طرح کرده‌اند (هاشمی، ۱۳۸۲: ۴۳۹؛ نجابت خواه، ۱۳۹۷: ۲۳۷-۲۳۶).

صرف نظر از این موضوع، عدم اشراف قضات دیوان عالی کشور به دعای مطرح در دیوان عدالت اداری و ضرورت اختصاص وقت زیادی از سوی این مرجع برای

۱. نک:

صدور آرای وحدت رویه راجع به تعارضات شعب دیوان عدالت اداری، با توجه به فراوانی این تعارضات، از جمله ایرادات این گزینه است.

۳.۳. حذف کلی نهاد آرای وحدت رویه

راهکار دیگر، حذف کلی نهاد آرای وحدت رویه است؛ به نحوی که هیچ‌یک از دو هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و هیئت عمومی دیوان عالی کشور رأی وحدت رویه صادر نکنند. پیش‌تر به ایده عدم صدور آرای وحدت رویه از سوی دیوان عدالت اداری پرداخته شد. در خصوص عدم صدور آرای وحدت رویه از سوی دیوان عالی کشور، دیدگاه یکی از نویسندگان در مورد اصل ۱۶۱ قانون اساسی قابل تأمل است. به باور وی، «از این اصل نمی‌توان استنباط کرد که دیوان عالی می‌تواند رأی وحدت رویه‌ای صادر کند که همه دادگاهها به تبعیت از آن ملزم باشند» (جعفری تبار، ۱۳۹۶: ۴۸). این نویسنده بیان داشته است: «به نظر می‌رسد مقصود اصل ۱۶۱ قانون اساسی ... از وحدت رویه، فقط ایجاد نهادی برای فرجام‌خواهی و یا مشورت احتمالی و اختیاری قاضیان بوده است ... قانون اساسی می‌خواسته است که دیوان عالی کشور با رسیدگی فرجامی خود بر آرای دادگاه‌های پایین‌تر نظارت داشته باشد، و با فرجام ایجاد وحدت رویه کند نه با صدور رأی وحدت رویه» (همان: ۴۱-۵۳). اما در نقطه مقابل، گفته شده است: «تصریح قانون اساسی به اینکه ایجاد وحدت رویه قضایی از وظایف دیوان عالی کشور است از یک سو و توجه به این موضوع که این تصریح در زمانی صورت گرفته که هیئت عمومی قوانین سال ۱۳۲۸ و ۱۳۳۷ را به همین منظور اجرا می‌کرده، حاکی از آن است قانون اساسی همین روش را پذیرفته است و به قوه قضاییه برخلاف تفکیک قوا اجازه داده قاعده کلی لازم‌الاتباع وضع کند» (باری، ۱۳۹۶: ۳۱).

در مقام ارزیابی این دو دیدگاه گفتنی است، برخلاف دیدگاه اول، اصل ۱۶۱ قانون اساسی متضمن منعی برای صدور آرای وحدت رویه از سوی دیوان عالی کشور نیست و برخلاف دیدگاه دوم، متضمن الزامی برای صدور آرای وحدت رویه از سوی دیوان عالی کشور نیز نمی‌باشد. بر این اساس، سلب صلاحیت صدور این آرا از دیوان عالی کشور، مغایر قانون اساسی نخواهد بود.

۳.۴. توجه شعب دیوان عالی کشور و دادگاه ها به آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری و لحاظ حداکثری

تا زمانی که وضعیت کنونی تغییر نیافته است و در نتیجه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اقدام به صدور آرای وحدت رویه می‌کند و شعب دیوان عالی و دادگاه‌ها نیز الزامی به تبعیت از این آرا ندارند، برای کاهش عوارض پیش‌گفته، توجه به آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری و لحاظ حداکثری آنها ضروری به نظر می‌رسد. توضیح اینکه، اگر شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها برای تبعیت از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری الزامی ندارند، برای عدم تبعیت نیز الزامی ندارند. ضمن اینکه عدم تبعیت از آرای وحدت رویه، مردم و نظام قضایی را به شرح پیش‌گفته، با عوارضی جدی مواجه می‌سازد که هر کدام از قضات به نوبه خود، در قبال کاهش این عوارض مسئولیت دارند. اما توجه به آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری و لحاظ حداکثری آنها، مقدمات و لوازمی دارد که در ادامه به آن اشاره می‌شود:

الف) افزایش اقبال آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری. آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و از جمله آرای وحدت رویه، کمابیش با ایراد عدم اقبال مواجه هستند (نک: سودمندی، ۱۳۹۸).

ب) بازنگری در آرای وحدت رویه اشتباه. بر اساس آنچه گفته شد، نه تنها تلاش برای صدور آرای وحدت رویه متقن از سوی وحدت رویه دیوان عدالت اداری ضرورت دارد، انجام بازنگری در آرای وحدت رویه اشتباه نیز ضروری است.

ج) اطلاع‌رسانی آرای وحدت رویه. این واقعیت قابل انکار نیست که در مواردی، عدم تبعیت شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، ناشی از این امر است که آنها اساساً از این آرا اطلاعی ندارند. لازم به ذکر است، وقتی الزامی به تبعیت وجود نداشته باشد، انگیزه‌ای هم برای اطلاع وجود نخواهد داشت و در این صورت، نحوه مواجهه به گونه‌ای خواهد بود، گویی رأی وحدت رویه‌ای صادر نمی‌شود. از این رو، اطلاع‌رسانی مناسب به قضات ضرورت دارد. پیشنهاد قابل طرح این است که از سوی متولیان امر، آن دسته از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری که به نحوی با دعاوی مطرح در دادگاه‌ها و دیوان

عالی کشور مرتبط است، به اطلاع قضات این مراجع برسد. اشاره به این نکته ضروری است که با توجه به عدم الزام قانونی قضات شعب دیوان عالی کشور و دادگاهها به تبعیت از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، چنانچه آنها این آرا را صحیح ندانند، مجازند تبعیت نکنند و اقدام به صدور رأی مغایر کنند (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۳۸). البته بر اساس مسئولیتی که پیشتر به آن اشاره شد، شاید بتوان گفت که این عدم تبعیت باید محدود به مواردی باشد که رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری دارای ایراد فاحش باشد.

۳.۵. عدم صدور آرای وحدت رویه در خصوص تعارض آرای شعب دیوان عدالت اداری

یکی دیگر از راهکارهای متصور این است که در خصوص تعارض آرای شعب دیوان عدالت اداری، اساساً رأی وحدت رویه‌ای صادر نشود. خواه از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و خواه از سوی هیأت عمومی دیوان عالی کشور. مزیت این گزینه آشکار است. اگر رأی وحدت رویه‌ای صادر نشود، عوارض ناشی از عدم تبعیت از آنها نیز منتفی خواهد شد. اما این گزینه دارای ایرادهایی است. اولاً تعارض آرای فراوان شعب دیوان عدالت اداری، بدون راه‌حل باقی می‌ماند. ثانیاً، نظام قضایی ما گرفتار وضعیت دوگانه می‌شود؛ در خصوص دعاوی حقوقی و کیفری آرای وحدت رویه خواهیم داشت، اما در خصوص دعاوی اداری مورد رسیدگی در دیوان عدالت اداری چنین آرای صادر نمی‌شود.^۱

نتیجه

با توجه به لازم‌الاتباع بودن آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری برای شعب این دیوان و نیز مراجع شبه‌قضایی و با توجه به تعاملات دوسویه مراجع مختلف

۱. لازم به ذکر است که بخشی از آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور در خصوص دعاوی اداری است. تعارض آرای دادگاهها در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری و مراجع شبه‌قضایی و نیز تعارض آرای ناظر به آن دسته از دعاوی اداری که رسیدگی به آنها در صلاحیت دادگاهها است، به صدور آرای وحدت رویه از سوی دیوان عالی کشور منجر می‌شود. به طور مثال، آرای وحدت رویه شماره ۵۵۶ مورخ ۱۳۷۰/۲/۱۰، شماره ۷۲۰ مورخ ۱۳۹۰/۳/۳ و شماره ۷۶۷ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۱ قابل ذکر است.

قضایی، لازم‌الاتباع نبودن این آرا برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها، یکی از چالش‌های نظام قضایی ما را رقم زده است. عوارض مختلف این وضعیت از حیث شکلی و ماهوی به نقض حق دادخواهی شهروندان، اطلاع دادرسی، بی‌توجهی به عدالت قضایی (رسیدگی همسان به دعاوی همسان) و صدور آرای متعارض منجر شده است. با توجه به خطیر بودن این عوارض، تلاش برای رفع آنها ضروری است. بی‌شک انجام اصلاحات قانونی لازم برای رفع ریشه‌ای چالش مذکور ضروری است؛ اما تا آن زمان، باید در پی یافتن راهکارهای دیگر بود. آنچه در این نوشتار پیشنهاد شد، یعنی توجه شعب دیوان عالی و دادگاه‌ها به آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری و لحاظ حداکثری آنها، هرچند به علت ماهیت غیرالزامی آن، مشکل را تمام و کمال برطرف نمی‌کند، اما می‌تواند تا حدی مفید واقع شود.



فهرست منابع

کتاب

- باری، مجتبی (۱۳۹۶)، نکات کلیدی آراء وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور (حقوقی و کیفری)، تهران: کتاب آوا.
- جعفری تبار، حسن (۱۳۹۶)، دیو در شیشه، در فلسفه رویه قضایی، ویراست دوم، تهران: نگاه معاصر.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۴)، آیین دادرسی مدنی، جلد نخست، چاپ هفتم، تهران: انتشارات دراک.
- صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار.
- مولابیگی، غلامرضا (۱۳۹۳)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: نشر جنگل.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ هفتم، تهران: میزان.

مقاله

- اسلامی پناه، علی (۱۳۹۷)، «رویه قضایی به منزله منبع حقوق»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۸۴.
- سودمندی، عبدالمجید (۱۳۹۸)، «تحلیل مصادیق مستدل و مستند نبودن آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و پیامدهای حقوقی آن»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۳، شماره ۱۰۸.
- نجابت خواه، مرتضی (۱۳۹۷)، «شرایط و موجبات تعارض آراء با تکیه بر رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۲، شماره ۱۰۲.

- **Internet sites**
- <http://judgements.ijri.ir>
- <http://nazarat.shora-rc.ir/>