



# آیین رسیدگی به اعتراض به آرای کمیسیون شبه قضایی در محاکم عمومی

صابر جعفرنیا اسبویی\*

ابوالفضل دنکوب\*\*

## چکیده

صدور رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ دیوان عالی کشور در خصوص اعتراض به رأی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها، این شبهه را به ذهن متبادر ساخت که اولاً آیا محاکم عمومی حقوقی، صلاحیت رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای کمیسیون‌های شبه قضایی را دارند یا خیر؟ و در فرض پذیرش صلاحیت، در مقام دادرسی، تابع کدام یک از ضوابط حقوق شکلی هستند؛ آیین دادرسی مدنی یا قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری؟ به طور معمول، دادرسی امر اداری مستلزم به کارگیری مقررات شکلی همان امر است. برای نمونه، اعتراض به آرای کمیسیون‌های شبه قضایی مطابق تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای اشخاص مقیم ایران باید در ظرف سه ماه صورت گیرد یا این که هزینه دادرسی اعتراض به آن مقطوع و مشخص است. حال اگر در فرضی، فائل به صلاحیت محاکم عمومی باشیم، از نظر ضوابط شکلی، محاکم عمومی حقوقی موظف به رعایت این مقررات هستند یا خیر؟ به ویژه این که ماده ۱ قانون آیین دادرسی مدنی در تعریف این قانون، نامی از دعاوی اداری نبرده و تکلیف به اجرای مقررات آیین دادرسی مدنی صرفاً در مقام رسیدگی به امور حسبی و کلیه دعاوی مدنی و بازرگانی وضع شده است و هیچ تکلیفی بر دادگاه عمومی حقوقی بر رعایت آیین دادرسی مدنی در دعاوی اداری یافت نمی‌شود. اتفاقاً منطبق با لزوم وجود نظم و نسق در هر دادرسی ایجاب می‌دارد که دادرسی تخصصی با ابزار تخصصی همان عرصه و به همان شیوه به عمل آید که مفصل آن را در این تحقیق بررسی می‌کنیم. همچنین می‌کوشیم به این پرسش پاسخ دهیم که آیا با وضع قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۰، رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۰۳/۲۲ نسخ شده است یا خیر؟ چرا که ماده ۱۰ به بعد قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در مقوله صلاحیت دیوان عدالت اداری، تغییرهایی آورده است که به تفصیل به آن خواهیم پرداخت.

**کلیدواژه‌ها:** دادگاه عمومی، دادرسی اداری، نسخ شدن، آیین دادرسی مدنی.

\*. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه آزاد واحد ساری و قاضی دادگستری. (نویسنده مسئول)

Saber.jafarnia@yahoo.com

\*\* دکتری حقوق خصوصی دانشگاه شهید بهشتی تهران و مدرس دانشگاه.

saber.jafarnia@gmail.com

## مقدمه

یکی از منابع درآمدی شهرداری‌ها، دریافت عوارض از شهروندان است که میزان و منشأ وصول آن باید به صورت دقیق تبیین شود. اگر شهروندی به میزان آن اعتراض داشته باشد، به حکم ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها، این موضوع در صلاحیت کمیسیون موضوع این ماده است. این کمیسیون وارد رسیدگی می‌شود و در نهایت، در خصوص اعتراض مؤدی سلباً یا ایجاباً اظهار نظر می‌کند. به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تصمیم این کمیسیون قابل اعتراض است. اولین مطلبی که با توجه به قابل اعتراض بودن آرای این کمیسیون به ذهن می‌رسد، این است که هدیوان عدالت اداری، مرجع صالح برای رسیدگی به این اعتراض است. با این حال، رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ دیوان عالی کشور تصریح داشته است که اگر معترض به رأی، شهرداری‌ها باشند، دادگاه‌های عمومی، صلاحیت رسیدگی به این اعتراض را دارند.

سؤال‌هایی که در این زمینه خلق می‌شود، این است که آیا در تمامی مواردی که خواهان (در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، واژه «شاکی» آمده است)،<sup>۱</sup> اشخاص حقوقی عمومی باشند، دادگاه‌های عمومی، صالح به رسیدگی هستند یا خیر؟ در فرضی که محاکم عمومی حقوقی را صالح به رسیدگی بدانیم، مقررات شکلی حاکم بر دعوا کدام است؟ قانون آیین دادرسی مدنی یا قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری؟ آیا اساساً این رأی وحدت رویه به موجب قانون اخیر نسخ شده است یا خیر؟ در خصوص موضوع حاضر، برخی مقالات مرتبط یافت می‌شود و نظرهای مختلف در بدنه مقاله گنجانده شده است، ولی هیچکدام به تفصیل به سؤالات این نوشته پاسخ نداده‌اند. از این رو، ابتدا رأی وحدت رویه یادشده تحلیل می‌شود. در ادامه در خصوص دادرسی اداری، مختصری سخن خواهیم گفت. آن گاه در خصوص امکان پذیر بودن یا نبودن تسری به دیگر موارد بحث خواهیم کرد. سپس به مقررات شکلی ناظر بر رسیدگی به اعتراض به رأی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها خواهیم پرداخت و در نهایت، در خصوص نسخ شدن یا نشدن این رأی وحدت رویه سخن خواهیم گفت. مختصری نیز به رویه قضایی محاکم عمومی حقوقی اشاره خواهیم داشت.

۱. مواد ۱۷ و ۱۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

## گفتار اول. تأملی در رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ دیوان عالی کشور

### بند اول. مختصری درباره رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ دیوان عالی کشور

وقتی از رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور سخن به میان می‌آید، به این مناسبت کههوقتی مراجع قضاییدر خصوص موضوعی واحد، اختلاف رویه پیدا کنند، دیوان عالی کشور جلسه هیئت عمومی را تشکیل می‌دهد و در مقام ایجاد رویه واحد، رأی وحدت رویه صادر می‌کند.<sup>۱</sup> جریان حاضر از این قرار است که بر اساس گزارش ۲۱۰۵۷/۵۰-۱۳۸۴/۱۲/۳ دادگستری کل استان تهران از دو شعبه ۶ و ۳۵ در خصوص قابل اعتراض بودن آرای کمیسیون موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها و هم‌چنین مرجع صالح برای رسیدگی به این اعتراض، اختلاف ایجاد گردید و در دو موضوع واحد، تصمیم متفاوت گرفته و اعلام شد که به این شرح است:

۱. طبق مندرجات پرونده کلاسه ۲۹۷/۸۱ شعبه ششم دادگاه تجدید نظر استان تهران، شرکت دخانیات ایران در تاریخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۲، دادخواستی به طرفیت شهرداری تهران، اداره کل درآمد و کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری به خواسته صدور حکم به ابطال رأی شماره ۹۲ مورخ ۱۳۸۰/۷/۱۴ کمیسیون موضوع ماده مرقوم تقدیم کرد که رسیدگی به شعبه ۲۰۳ دادگاه عمومی شهرستان ارجاع می‌گردد. شعبه مرجوع‌الیه پس از رسیدگی به موجب دادنامه ۱۳۸۰/۱۰/۲۴-۷۷۰ با این استدلال کهقانون‌گذار، آرای قطعی صادره از مراجع غیر دادگستری از جمله کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری را حسب ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، تنها در آن دیوان قابل طرح دانسته و در این باره نصی دایر بر رسیدگی در دادگاه‌های عمومی به آرای قطعی مراجع مذکور وجود ندارد، بنابراین چون خواهان، شخصی دولتی است، دعوا را غیر قابل استماع تشخیص داد و قرار رد آن را صادر و اعلام کرد. به دنبال تجدید نظرخواهی شرکت دخانیات، پرونده در شعبه ششم دادگاه تجدید نظر استان تهران رسیدگی شد و به موجب دادنامه شماره ۱۳۸۱/۴/۲۵-۳۴۹ با این استدلال که در ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها، آرای کمیسیون یادشده، قطعی و لازم‌الاجرا دانسته شده است، دادنامه بدوی را عیناً تأیید کرد.

۲. برابر محتویات پرونده کلاسه ۳۶۰/۸۰ شعبه ۳۵ دادگاه تجدید نظر استان تهران، شرکت دخانیات ایران در تاریخ ۱۳۷۹/۲/۲۰، دادخواستی به طرفیت شهرداری منطقه ۱۶ و کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری منطقه ۱۶ به خواسته ابطال رأی کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری منطقه ۱۶ به شماره ۱۶۰/۴۸۰/۳۶ مورخ ۱۳۷۲/۲/۱۱ که متضمن محکومیت آن شرکت به پرداخت

۱. موضوع ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری.

عوارض مورد اختلاف شرکت دخانیات و شهرداری است، تقدیم کرد که رسیدگی به موضوع به شعبه ۹۰۵ دادگاه عمومی تهران ارجاع شد. شعبه پس از رسیدگی، به موجب دادنامه ۱۳۷۹/۷/۱۰-۳۲۱۸/۷۹ با وارد دانستن دعوا، مستنداً به تبصره ۲ از ماده ۳ قانون وصول مالیات‌های غیرمستقیم و ماده ۳۰ قانون مدنی، به ابطال رأی کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری منطقه ۱۶ تهران حکم داد. به دنبال اعتراض شهرداری منطقه ۱۶ به این رأی، پرونده به دادگاه تجدید نظر استان تهران ارسال شد که رسیدگی آن به شعبه ۳۵ این دادگاه ارجاع گردید. شعبه ۳۵ پس از رسیدگی به موجب دادنامه شماره ۳۲۷۲ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۹ با رد اعتراض شهرداری، رأی بدوی را عیناً تأیید کرد.

دادستان کل کشور در جلسه رأی وحدت رویه با این استدلال که احقاق حق و فسخ خصومات جز وظایف ذاتی قوه قضاییه است و الزاماً تمامی تصمیمات کمیسیون‌ها باید ارزیابی قضایی شوند، اصل موضوع را قابل اعتراض دانسته است. در خصوص مرجع صالح نیز چون صلاحیت دیوان عدالت اداری، محدود به استتنا و حصر است، نمی‌توان آن را افزایش داد. در نتیجه، با انصراف از صلاحیت استثنایی دیوان عدالت اداری، صلاحیت محاکم عمومی مورد تأیید است.

در نهایت، موضوع به شور گذاشته شد و رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۰۳/۲۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور این گونه صادر شد: «قانون‌گذار برای آرای صادره از مراجع غیر دادگستری، نوعاً مرجعی را برای رسیدگی به اعتراضات و رفع اشتباهات احتمالی تعیین نموده است، در حالی که برای رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری که ابتدائاً رسیدگی می‌نماید، چنین مرجعی پیش‌بینی نشده است. بنا به مراتب، همان‌طور که به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، مردم می‌توانند اعتراضات خود را در دیوان عدالت اداری مطرح نمایند، سازمان‌های دولتی نیز می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون، در صدور آرای کمیسیون ماده ۷۷ از حیث نقض قوانین یا مقررات و مخالفت با آنها، به مراجع دادگستری که مرجع تظلم عمومی است، مراجعه نمایند و به نظر اکثریت اعضای هیئت عمومی دیوان عالی کشور، رأی شعبه ۳۵ دادگاه تجدید نظر استان تهران در حدی که با این نظر تطابق داشته باشد، صحیح تشخیص می‌گردد. این رأی به موجب ماده ۲۷۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها لازم‌الاتباع است»<sup>۱</sup>.

دیوان عالی کشور از صدور این رأی وحدت رویه، دو نتیجه را در نظر داشت: اول آن که تصمیم کمیسیون موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها قابل اعتراض است. دوم این که چون خواهان پرونده، شخص حقوقی عمومی و انقلاب در امور کیفری در موارد مشابه برای شعب

۱. روزنامه رسمی، ویژه‌نامه شماره ۱۸۱۹۳، ۱۳۸۶/۰۵/۲۴.

نمی‌گنجد و موضوع از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج است و حسب اصل صلاحیت عام محاکم عمومی در صلاحیت دادگاه‌های عمومی خواهد بود. در نتیجه، رأی حاضر در مقام وحدت رویه برآمده و به این نزاع پایان داده است. این رأی در زمان حکومت قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری سابق انشا شده بود.

## بند دوم. امکان سنجی تسری یافتن یا نیافتن رأی وحدت رویه حاضر به موارد مشابه

همان طور که بیان کردیم، رأی وحدت رویه مورد بحث، دو نتیجه به دنبال داشته است. اول این که رأی کمیسیون موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها قابل اعتراض تلقی شده است. دوم این که اگر خواهان، شخص حقوقی حقوق عمومی باشد، مرجع صالح، محاکم عمومی است. در این فراز به دنبال تنقیح و شفاف‌سازی ثمره دوم هستیم. در واقع، سؤال اینجاست که آیا می‌توان از این رأی اینگونه استنباط کرد که در تمامی مواردی که شاکی پرونده، شخص حقوقی حقوق عمومی است، موضوع در صلاحیت محاکم عمومی حقوقی باشد یا خیر؟ پاسخ این سؤال مستلزم بررسی مبنای تحلیل این رأی وحدت رویه است.

آن گاه که به مبنای تحلیلی این رأی وحدت رویه می‌نگریم، این مفهوم استنباط می‌گردد که هیئت عمومی دیوان عالی کشور با تلقی صلاحیت دیوان عدالت اداری به عنوان مرجعی که برای طرح دعوا از سوی مردم (و نه دولت و وابستگان به دولت) صلاحیت دارد، به آن نگریسته است. به عبارت دیگر، دیوان عدالت اداری را مرجعی می‌داند که صرفاً مردم به معنای اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی غیردولتی و غیر حقوقی حقوق عمومی اجازه طرح دعوا در آن را دارند و از این نظر که صلاحیت دیوان عدالت اداری به عنوان مرجعی اختصاصی است، باید محدود به نص و به صورت مضیق تفسیر گردد. همچنین دیوان عدالت اداری، صالح به دعوای موضوع شکایت شهرداری نیست و محاکم عمومی حقوقی، صالح به رسیدگی هستند. در مقام ارائه مستند نیز به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری استناد جست‌اند. جالب اینجاست که اداره حقوقی قوه قضاییه نیز با همین استدلال در نظریه مشورتی شماره ۷/۹۸/۶۰۲ مورخ ۱۳۹۸/۸/۱۹، این دیدگاه را تأیید کرده است.

برخی از حقوق‌دانان این دیدگاه را پذیرفته‌اند و بر این باورند که آنچه در صلاحیت دیوان عدالت اداری موضوع ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است، صرفاً در فرضی است که شاکی پرونده، مردم به معنای شخص حقیقی یا حقوقی (به استثنای شخص حقوقی حقوق عمومی) باشد؛ چون فلسفه ایجاد این مرجع (دیوان عدالت اداری) نیز

۱. از این پس بنا به این که در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از واژه «شاکی» استفاده شده است، ما نیز در این مقاله از این واژه استفاده خواهیم کرد.

رسیدگی به شکایات مردمی از عملکرد نهادهای دولتی است. ماده ۱ قانون تشکیلات آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اینگونه انشا شده است: «در اجرای اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها و آیین نامه‌های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب کننده، دیوان عدالت اداری که در این قانون به اختصار «دیوان» نامیده می‌شود، زیر نظر رییس قوه قضاییه تشکیل می‌گردد.» بر این اساس، وقتی می‌توان دیوان عدالت اداری را واجد صلاحیت پنداشت که شاکی آن، مردم باشند.

بنابراین، صرف نظر از بود یا نبود این رأی وحدت رویه، حتی به دلالت ماده ۱ این قانون نیز می‌توان صلاحیت دیوان عدالت اداری را مختص وضعیتی دانست که شاکی پرونده به معنی اخص کلمه، مردم باشند.<sup>۱</sup> در منابع و ادبیات حقوق عمومی و اداری ایران، در باب جایگاه دیوان در تضمین حاکمیت قانون و صیانت از حق‌ها و آزادی‌های بنیادین،<sup>۲</sup> آثاری منتشر شده است.<sup>۳</sup> اتفاقاً موضوع استدلال دادستان کل کشور در مقام بررسی آن در هیئت عمومی دیوان عالی کشور به عمل آمده است. دیوان عدالت اداری، مرجع تظلم‌خواهی مردم از عملکرد دولت و کارکنان آن است و همین کارکرد دیوان عدالت اداری، تصور امکان طرح شکایت اشخاصی غیر از مردم (به معنی اخص) را بعید می‌سازد.<sup>۴</sup>

همین نظر در رویه قضایی هم رواج دارد. در دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۰۵۹۵۰۱۰۲۰ شعبه اول دادگاه عمومی حقوقی گرگان، موضوع دعوی شهرداری گرگان با موضوع ابطال رأی هیئت تجدید نظر تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی که به طرفیت سازمان تأمین اجتماعی مطرح شد، دادگاه، صلاحیت خویش را با همین استدلال پذیرفت. خلاصه این دیدگاه این است که صلاحیت دیوان عدالت اداری در زمره صلاحیت مبتنی بر شخص و طرف دعواست و ملاک در صلاحیت دیوان عدالت اداری، شخص و طرف شکایت است. اگر شاکی پرونده، شخص دولتی یا شخص حقوقی عمومی باشد، دیوان عدالت اداری صلاحیت ندارد. در مقابل، می‌توان نظری مخالف ارائه داشت به این معنا که به استثنای وضعیتی که رأی وحدت رویه به آن پرداخته است، دیگر مواردی که شاکی پرونده، شخص حقوقی

۱. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، *حقوق اداری (جلد ۱)*، تهران: میزان، ۱۳۸۸، ص ۱۶۶.

۲. آگاه، وحید، *حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه دیوان عدالت اداری*، تهران: جنگل، ۱۳۸۹، ص ۱۰۹.

۳. هداوند، مهدی و علی مشهدی، *اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری*، تهران: خرسندی، ۱۳۹۱، ص ۲۳.

۴. ویژه، محمدرضا و مسلم میری، «*دادرسی آب در کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی؛ چالش‌ها و راهکارها*»، *مطالعات حقوق انرژی*، ۱۳۹۶، دوره سوم، شماره ۱، ص ۱۶۰.

حقوق عمومی است، موضوع در صلاحیت دیوان عدالت اداری فرض گردد. اکنون به برخی استدلال‌هایی می‌پردازیم که ممکن است موجب تقویت این دیدگاه شود.

الف) رأی وحدت رویه در مقام رفع اختلاف در موضوعی مشخص و معلوم و متعلق نزاع بوده است و نمی‌توان از آن برای استخراج حکم وحدت ملاک گرفت. نیک می‌دانیم که دیوان عالی کشور، مرجع قانون‌گذاری نیست تا بتوان بنا به رأی وحدت رویه‌ای که ممکن است در خصوص موضوع اختلافی صادر کند، از رأی آن، حکمی در خصوص موضوع مشابه اقتباس کرد، بلکه باید در حدّ همان موضوع خاص از تصمیم آن پیروی کرد. بنابراین، از این نظر که دیوان عالی کشور به عنوان مرجع عالی خصیصه نظارتی دارد، فقط به حکم قانون صرفاً اختیار حل اختلاف نظر در موضوعی واحد را دارد، نه اختیار تقنینی. پس تصمیم و استدلال‌های آن را نمی‌توان منشأ تنقیح مناط و وحدت ملاک دانست.

ب) صلاحیت دیوان عدالت اداری در خصوص بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از نوع صلاحیت مبتنی بر موضوع یا صلاحیت موضوع‌محور است.<sup>۱</sup> صرف نظر از این که شاکی پرونده چه کسی باشد، موضوع در صلاحیت دیوان عدالت اداری وجود دارد، به ویژه این که هیچ تصریحی به لزوم طرح شکایت از سوی مردم برای صالح پنداشتن دیوان عدالت اداری یافت نمی‌شود. این شیوه تعیین صلاحیت از سوی قانون‌گذار بی سابقه نیست. برای نمونه، قانون‌گذار در ماده ۳۰۸ قانون آیین دادرسی کیفری، صلاحیت را مبتنی بر شخص قرار داده، چنان که رسیدگی به اتهامات رؤسای ادارات را در صلاحیت دادسرا و محاکم مرکز استان قرار داده است. در ماده ۳۰۲ و ۳۰۳ قانون آیین دادرسی کیفری نیز صلاحیت را قائم به موضوع قرار داده است، چنان که پرونده قتل و قطع عضو را در صلاحیت دادگاه کیفری ۱ دانسته است. مثال دیگر، نگاه قانون‌گذار در بند «ب» و «پ» ماده ۹۰ قانون شورای حل اختلاف است.

بنابراین، به دلالت بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، از این نظر که صلاحیت دیوان عدالت اداری، موضوع‌محور است، نه این که تأکید بر آن باشد که شکایت را چه شخصی مطرح شده باشد و از طرفی نیز استثنایی بر اطلاق این بند وارد نشده است، نمی‌توان به صلاحیت نداشتن دیوان عدالت اداری در فرضی قائل شد که شاکی، شخص حقوقی حقوق عمومی باشد.

ج) دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۱۸ در وضعیتی که به رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری اعتراض به عمل آمده و اتفاقاً شاکی پرونده، شهرداری بوده، به صلاحیت دیوان عدالت اداری نظر داشته و تصریح کرده است که صرف

۱. جعفری ندوشن، علی‌اکبر و امید شیرزاد، «تحلیل و بررسی رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور از توسعه صلاحیت دیوان عدالت اداری تا صیانت از منفعت عمومی»، فصل‌نامه حقوق اداری، زمستان ۱۳۹۹، سال هشتم، شماره ۲۵، ص ۱۰۴.



این‌که شاکی پرونده، شهرداری باشد، موجب زوال صلاحیت دیوان عدالت اداری و به تبع آن، ایجاد صلاحیت برای دادگاه عمومی نخواهد شد.

بنابراین، می‌بینیم که حتی دیوان عالی کشور نیز از استدلال پیشین خود عدول کرده و بر این باور است که اگر شاکی پرونده، نهاد عمومی غیردولتی باشد، موجب نفی صلاحیت دیوان عدالت نخواهد شد. این رأی وحدت رویه، زمزمه نسخ رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۰۳/۲۲ را به گوش می‌رساند؛ چون استدلال اخیر دیوان عالی کشور بامفاد رأی وحدت شماره ۶۹۹ کاملاً مغایر و متعارض است؛ خواه این نسخ را ناشی از ماده ۱۰ اخیر قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بدانیم (چون مؤخر بر رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ دیوان عالی کشور است) یا آن‌که از رأی وحدت رویه اخیر، نسخ ضمنی رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ دیوان عالی کشور را استنباط کنیم، همان‌گونه که ماده ۴۷۳ قانون آیین دادرسی کیفری چنین اختیاری را به دیوان عالی کشور اعطا کرده است.

د) علی‌الاصول دعوای اداری در اصل باید نزد دیوان عدالت اداری مطرح شود. اگر اشخاص حقوق عمومی نتوانند علیه دیگر اشخاص حقوق عمومی نزد شعب دیوان شکایت کنند، باید به دادگاه‌های عمومی مراجعه کنند. در نتیجه این دوگانگی، به یک موضوع مربوط به حقوق اداری اگر توسط شخص حقوق خصوصی مطرح شود، در شعب دیوان عدالت اداری و اگر توسط شخص حقوق عمومی مطرح شود، در دادگاه‌های عمومی رسیدگی خواهد شد. این دوگانگی از منظر اصول حقوق اداری مبنایی ندارد که البته به دلیل فقر نظریه حقوق اداری در ایران توانسته است به نظریه غالب تبدیل شود.<sup>۱</sup>

گفتنی است استناد هیئت عمومی دیوان عالی کشور در آرای وحدت رویه شماره ۸۰۳ و ۷۹۲ به مستند یادشده (بند ۲ ماده ۱۰)، محتملی است که اتفاقاً می‌تواند زمینه تسری این رأی را به دیگر اشخاص دولتی فراهم سازد. به دیگر سخن، با توجه به لازم‌الاتباع بودن رأی دیوان عالی برای مراجع قضایی می‌توان از استدلال دوم موجود در رأی به این رهیافت رسید که حسب اطلاق موجود در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نه صرفاً شرکت‌های آب منطقه‌ای و شهرداری، بلکه دیگر اشخاص دولتی نیز می‌توانند علیه آرای قطعی مراجع شبه‌قضایی در شعب دیوان، دعوای فرجامی اقامه کنند.<sup>۲</sup>

باور نگارنده نیز این است که نمی‌توان قائل به تعمیم این رأی وحدت رویه به موارد مشابه شد و دوگانگی در خصوص صلاحیت با استدلال یادشده، وجاهتی ندارد.

۱. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی، حقوق اداری (۱)، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸، صص ۳۱۵-۳۱۶.

۲. جعفری ندوشن و شیرزاد، پیشین، ص ۱۰۴.



## بند سوم. نسخ شدن یا نشدن رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۰۳/۲۲ دیوان عالی کشور

رأی وحدت رویه محل بحث در سال ۱۳۸۶ تصویب شده و در سال ۱۳۹۲، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت جدید به مرحله اجرا درآمده است. رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۱۸ دیوان عالی کشور نیز در وضعیتی نسبتاً مشابه، استدلالی مغایر با استدلال رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مطرح کرده است. همین دو مطلب، شایبه نسخ رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ دیوان عالی کشور را به ذهن می‌رساند. در رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ دیوان عالی کشور با این استدلال که شخص حقوق عمومی نمی‌تواند در دیوان عدالت اداری به عنوان شاکی قلمداد شود و دیوان عدالت اداری، مرجعی برای شکایات مردم است، رسیدگی به شکایت نسبت به رأی کمیسیون موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها را در صلاحیت محاکم عمومی قرار داد. در تاریخ ۱۳۹۹/۰۹/۱۸ دیوان عالی کشور با صدور رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳<sup>۱</sup> در خصوص اعتراض اداره کل بیمه سلامت نسبت به رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، با وجود آن که اداره کل بیمه سلامت را در زمره اشخاص حقوقی حقوق عمومی دانست، عالمانه آن را در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانست. همین تغییر رویکرد و استدلال دیوان، ذهن را به سمت نسخ ضمنی رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ می‌برد. از طرفی، اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه مشورتی شماره ۷/۹۸/۶۰۲ مورخ ۱۳۹۸/۸/۱۹ به ادامه حیات این رأی وحدت رویه باور دارد.

نویسندگان حقوقی در این مورد نظری نداده‌اند، ولی دو نکته در این باره به ذهن می‌رسد. از یک نظر می‌توان گفت که این رأی وحدت رویه به قوت خود باقی است، با این استدلال که به موجب ماده ۴۷۳ قانون آیین دادرسی کیفری، دیوان عالی کشور می‌تواند رأی وحدت رویه خویش را نسخ کند، ولی هیچ نص صریحی بر نسخ رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ دیوان عالی کشور یافت نشده است. قانون اخیر دیوان عدالت اداری نیز تصریحی در این خصوص نداشته است. اتفاقاً بند ۲ ماده ۱۳ قانون آیین دادرسی دیوان

۱. مطابق تبصره ۱۰ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی، رأی صادره از کمیسیون موضوع این ماده قابل اعتراض در کمیسیون هم‌عرض است و برابر بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. بنا به مراتب و با عنایت به ذیل ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، مصوب ۱۳۷۹، اعتراض اشخاص حقوقی دولتی و عمومی نسبت به رأی کمیسیون یادشده در هر حال قابل طرح و رسیدگی در دادگاه‌های عمومی نیست و رأی شعبه پانزدهم دادگاه تجدیدنظر استان مازندران که در نتیجه با این نظر انطباق دارد، به اکثریت آراء، صحیح و قانونی تشخیص داده می‌شود.

عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۵ عیناً در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تکرار شده و قید و شرطی بر آن افزوده نشده است. این در حالی است که منشأ استدلالی رأی وحدت رویه ۶۹۹ نیز عیناً همین قسمت از متن قانون بوده که دست کم در قانون اخیر تکرار شده است.

نظر دیگر آن است که دیوان عالی کشور در برهه‌ای با این استدلال که دیوان عدالت اداری نمی‌تواند به دعاوی اشخاص حقوقی حقوق عمومی رسیدگی کند، دعاوی این اشخاص را نسبت به رأی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها در صلاحیت محاکم عمومی قرار داد. سپس در مقام رفع اختلافی دیگر در مورد اعتراض شخص حقوقی عمومی (اداره کل بیمه سلامت) به رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، در رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۸،<sup>۱</sup> رسیدگی به این اعتراض را در قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری دانست. عمده استدلال دیوان عالی کشور این است که رسیدگی مطلق به اعتراض به آرای کمیسیون‌های شبه قضایی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، حتی اگر شاکی پرونده، اشخاص حقوقی حقوق عمومی باشند. این تغییر مسیر استدلال می‌تواند این باور را القا کند که دیوان عالی کشور به عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی از نظر پیشین خود عدول کرده است. پس این شیوه استدلال و استنتاج را باید نسخ ضمنی رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ قلمداد کنیم. جالب ایناست که دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۴ نیز همین استدلال را مطرح کرد.<sup>۲</sup>

در خصوص بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۵ این ابهام وجود داشت که آیا شکایات شخص حقوقی عمومی از تصمیم کمیسیون‌های شبه قضایی در دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی است یا خیر؟ در واقع، این موضوع که شکایات نهادهای عمومی و دولتی در صلاحیت دادگاه عمومی است یا دیوان عدالت اداری، محل اختلاف است. دیوان عالی کشور هم رأی وحدت رویه ۶۹۹ را صادر کرد. بنابراین، بند ۲ ماده ۱۳ قانون آیین

۱. همان.

۲. با توجه به این که برابر تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، مصوب ۱۳۸۹/۴/۱۳، رأی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی به طور مطلق، قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری دانسته شده است و با عنایت به اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، دولتی بودن شرکت سهامی آب منطقه‌ای، نافی لزوم رسیدگی به تجدیدنظرخواهی به عمل آمده از سوی این شرکت نسبت به رأی کمیسیون مذکور در دیوان عدالت اداری نیست؛ بنابراین، رأی شماره ۱۰۷۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۹ شعبه هشتم دادگاه تجدیدنظر استان یزد که از لحاظ قابل اعتراض دانستن رأی کمیسیون یادشده از سوی شرکت آب منطقه‌ای (در حد مذکور) با این نظر انطباق دارد، به اکثریت آرا، صحیح و قانونی تشخیص داده می‌شود.

دادرسی مدنی مبهم است و تکرار قسمت مبهم نمی‌تواند موجب ایجاد این ذهنیت شود که قانون‌گذار نیز با نظر دیوان عالی کشور هم‌سوست.

## گفتار دوم. دادرسی در امر اداری

### بند اول. دادرسی اداری

ارتباط بین نهادهای حکومتی با مردم اجتناب‌ناپذیر است. همین ارتباط گاهی زمینه‌ساز بروز اختلافاتی در عملکرد دستگاه‌های حکومتی (به مفهوم خاص دستگاه اجرایی) نسبت به حقوق مردم می‌شود. اگر ریشه اختلاف به امر قضایی مربوط باشد (هم‌چون تصرف اداره مطالبات مالی)، مقوله دادرسی اداری موضوعاً منتفی است، ولی آن گاه که ریشه اختلاف منبعث از عملکرد دستگاه اداری باشد، از دادرسی اداری سخن به میان خواهد آمد. دادرسی اداری نوعاً در قالب تشکیل مرجع یا کمیسیونی با شخصیت حقوقی مستقل در بطن دستگاه اجرایی به عمل می‌آید، ولی به این معنا نیست که دستگاه قضایی بر آن نظارتی نخواهد داشت. این نظارت ممکن است با حضور قضات در هر یک از این مراجع همراه باشد یا این‌که نظارت قضایی از طریق اعتراض به آرای این کمیسیون‌ها در دیوان عدالت اداری باشد. جالب این است که در رأی وحدت رویه مورد بحث<sup>۱</sup> نیز به لزوم نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر آرای کمیسیون‌های شبه‌قضایی اشاره شده است. برخی صاحب‌نظران، دادرسی اداری را مجموعه اصول و قواعدی دانسته‌اند که شاکی به تعبیر قانون دیوان عدالت اداری در مقام طرح شکایت در مراجع اداری و طرف شکایت در مقام پاسخ به شکایت و مراجع اداری در مقام رسیدگی و صدور رأی و اجرای آن باید رعایت کنند.<sup>۲</sup> برخی دیگر نیز رسیدگی در دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های اختصاصی اداری را دادرسی اداری محسوب کرده‌اند.<sup>۳</sup> بعضی هم اینگونه می‌پندارند که دادرسی اداری، حق دادخواهی افراد در برابر تصمیمات اداری است و ناظر بر دادگاه‌های اداری و مراجع شبه‌قضایی است.<sup>۴</sup> عده‌ای نیز با تقسیم انواع دادرسی‌ها به سه نوع دادرسی قضایی، اداری و محاسباتی، دادرسی اداری را ناظر بر رسیدگی در دیوان عدالت اداری می‌دانند.<sup>۵</sup>

۱. رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ دیوان عالی کشور.

۲. شمس، عبدالله، *آیین دادرسی مدنی (جلد ۱)*، تهران: میزان، ۱۳۸۲، ص ۳۱.

۳. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، *دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی*

*منصفانه*، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹، ص ۱۸.

۴. محسن‌زاده، آریتا، *دلیل و آیین اثبات در دادرسی اداری*، تهران: مجد، ۱۳۹۸، ص ۲۶.

۵. نجابت‌خواه، مرتضی، *تحولات دادرسی اداری در پرتو قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان*

*عدالت اداری در تکاپوی حقوق عمومی (مجموعه مقالات)*، تهران: جنگل، ۱۳۹۳، ص

با آنچه بیان شد، می‌توان استنباط کرد که دادرسی اداری، مجموعه اصول و مقرراتی است که ناظر بر مقوله تشکیل سازمان قضایی، ایجاد صلاحیت و تعیین محدوده آن برای کنترل قدرت و پیش‌گیری از استبداد در امر اداری با حفظ استقلال از اداره، سیاق رسیدگی و انشای حکم، اعتراض به احکام و در نهایت، اجرای آرای مربوط به مراجعی است که به حکم قانون به امر اداری رسیدگی می‌کنند و رعایت آن برای هر مرجع اداری لازم است. با توجه به این تعریف، چند نکته به ذهن می‌رسد که سبب می‌شود آن را جامع و مانع بشماریم:

۱. مقررات تشکیل مرجع قضاوتی امر اداری در این تعریف گنجانده شده است.
۲. به محدوده صلاحیت نیز در این تعریف اشاره شده است و حداقل این ثمره را به دنبال دارد که این مقررات، ناظر بر امر خارج از صلاحیت نخواهد بود.
۳. شیوه و مسیر دادرسی در این تعریف لحاظ شده است. بنابراین، نقشه و شیوه رسیدگی در تعریف یافت می‌شود.
۴. صدور حکم و اجرای آرای صادره نیز پیش‌بینی شده است.
۵. این تعریف به هدف از ایجاد دادرسی اداری نیز پرداخته که همانا جلوگیری از استبداد در دادرسی و کنترل قدرت حاکمیت در برابر مردم است.
۶. به استقلال مراجع قضاوتی امر اداری از اداره و این نکته اشاره شده است که شخصیت فرد هر یک از کمیسیون‌ها از اداره متبوع مستقل است.

## بند دوم. قانون شکلی حاکم بر دادرسی اعتراض به رأی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها در محاکم

گفتیم که به موجب رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ دیوان عالی کشور، اگر شهرداری از رأی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها، شکای و به آن، معترض باشد، محاکم عمومی حقوقی صلاحیت رسیدگی به آن را دارند. دادگاه هنگام برخورد با چنین دادخواستی در مقام دادرسی باید کدام مقررات شکلی را به کار بندد.

پاسخ به این سؤال می‌تواند آثاری داشته باشد که به اختصار به برخی از آن‌ها اشاره می‌کنیم. برای نمونه، اعتراض به آرای کمیسیون‌های شبه قضایی در دیوان عدالت اداری، حداکثر ظرف مهلت ۳ ماه برای اشخاص مقیم ایران و ۶ ماه برای اشخاص مقیم خارج کشور ممکن است.<sup>۱</sup> در مقررات دیوان عدالت اداری، اصل رسیدگی دو مرحله‌ای و قابلیت تجدید نظرخواهی مطلق آرای صادرشده از شعب بدوی پیش‌بینی شده است.<sup>۲</sup> هزینه دادرسی

۱. تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

۲. ماده ۶۵ همان قانون.

اعتراض به آرای کمیسیون‌های شبه‌قضایی نیز مقطوع و معین است.<sup>۱</sup> قضات دیوان عدالت اداری حداقل باید ۱۰ سال سابقه کار داشته باشند.<sup>۲</sup> شرایط شکلی تقدیم دادخواست نیز اندکی متفاوت است.<sup>۳</sup> دادرسی دیوان عدالت اداری به صورت تعیین وقت فوق‌العاده است و تکلیفی به تشکیل جلسه دادرسی وجود ندارد.<sup>۴</sup> موارد دیگری نیز با ضوابط دادرسی مطابق مقررات آیین دادرسی مدنی متفاوت است. در نتیجه، تعیین قانون حاکم بر سیاق دادرسی دادگاه عمومی به موضوع اعتراض به رأی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌های می‌تواند تفاوتی بسیار محسوس داشته باشد که آن را تحلیل می‌کنیم.

چون در این زمینه، اختلاف نظر وجود دارد، برخی بر این تصورند که فرآیند دادرسی در دادگاه عمومی باید منطبق با مقررات قانون آیین دادرسی مدنی باشد؛ چون قانون‌گذار، مقررات دادرسی مربوط به آن را «قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی» نام نهاده است. به عبارت دیگر، وقتی موضوعی در صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی قرار گرفت، قانون آیین دادرسی مدنی بر آن حکومت دارد، صرف نظر از این که موضوع دعوا، قضایی باشد یا اداری. در نتیجه، تعیین قانون شکلی حاکم بر دعوا، قائم به مرجع رسیدگی‌کننده است، نه موضوع خواسته. به عبارت دیگر، با تعیین مرجع صالح، قانون شکلی حاکم بر آن نیز قهراً تعیین می‌گردد و موضوع دعوا یا خواسته نمی‌تواند موجب تغییر مقررات شکلی حاکم بر آن دعوا باشد.

در نقطه مقابل می‌توان مخالف این دیدگاه استدلال کرد، به این صورت که دادگاه عمومی از نظر شیوه و رفتار دادرسی تابع مقررات قانون آیین دادرسی مدنی است، ولی گاه خصیصه‌ای در برخی دعاوی وجود دارد که اتفاقاً رعایت نشدن مقررات آیین دادرسی مدنی و تمسک به مقررات دادرسی دیگر، با اصل دادرسی منصفانه و تخصصی بودن آن دادرسی مطابقت دارد. واقعیت این است که ورود به هر حوزه و محیطی، مستلزم به‌کارگیری ابزار همان حرفه است. قانون‌گذار بنا بر خصوصیت دعاوی اداری، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری را وضع کرد تا بر آن دعاوی حاکم باشد و چارچوب دادرسی اداری و مسیر رسیدگی در آن تبیین شود. این کار قانون‌گذار برای تعیین مقررات شکلی در دعاوی اداری، به رکن تخصصی بودن این نوع دعاوی پیوند می‌خورد و حقوق اصحاب دعوا در آن تضمین می‌شود، به گونه‌ای که هر یک از اصحاب دعوا، حقوق و تکالیف خود را می‌دانند.

۱. ماده ۱۹ همان قانون.

۲. ماده ۴ همان قانون.

۳. ماده ۱۷ همان قانون.

۴. مواد ۲۹ و ۳۰ همان قانون.

با این حال، اگر مقررات دادرسی مدنی را بر آن حکم فرما بدانیم، چون این مقررات برای دادرسی اداری تهیه و تنظیم نشده است، پاسخ‌گوی نیاز اصحاب دعوا در خلال دادرسی و نیاز دادگاه برای آن دادرسی نخواهد بود. به عبارت دیگر، مقررات شکلی اداری، ناظر بر دعاوی اداری هستند، صرف نظر از این که چه مرجعی به آن دعاوی اداری رسیدگی کند. شیوه نگارش ماده ۱ قانون آیین دادرسی مدنی<sup>۱</sup> چنان است که گویی در دعاوی اداری که محکمه عمومی به آن رسیدگی می‌کند، جریان ندارد، چنان که تصریح کرده است این قانون (آیین دادرسی مدنی) در امور حسبی و دعاوی مدنی و بازرگانی به کار گرفته می‌شود. اگر به ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بنگریم، این مقررات برای دادخواهی در این دسته از دعاوی در نظر گرفته شده است. همچنین اصولی در دادرسی اداری وجود دارد که اثربخشی آن به اجرای مقررات شکلی آن حوزه مقید است، مانند اصل تقدم منفعت عمومی و تساوی سلاح‌ها.<sup>۲</sup> البته برخی بر این باورند که در پرتو ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی و در راستای اصول حقوقی نیز می‌توان به این اهداف دست یافت.<sup>۳</sup> در فرهنگ لغت، قوانین شکلی، وسیله اجرای قواعد ماهوی<sup>۴</sup> معرفی می‌شوند و به طور کلی، می‌توان این قواعد را شیوه‌ای دانست که اشخاص و دولت با کمک آن، حقوقشان را استیفا می‌کنند. این شیوه‌ها در واقع، صلاحیت، دادخواهی، ادله، تجدید نظرخواهی، اجرای حکم و هزینه‌های دادرسی است.<sup>۵</sup> هدف حقوق شکلی، تثبیت حقوق ماهوی است. پس بدیهی است که برای تثبیت حقوق ماهوی باید از آیین دادرسی همان امر بهره جست. اتفاقاً آیین دادرسی، سنگ محک حکومت‌ها برای رعایت حقوق شهروندی است و زمانی می‌توان از رعایت حقوق شهروندی سخن گفت که مقررات هر دادرسی مختص همان امر ماهوی به کار گرفته شود.

استدلال دیگری نیز که در این زمینه به ذهن می‌رسد، آن است که گاهی قانون‌گذار در مورد تعیین قانون حاکم بر امر حکمی موضوع خواسته به دادگاه اجازه داده است از امر حکمی خروج کند. برای نمونه، دادگاه اجازه دارد بر اساس قانون درباره رعایت احوال شخصیه ایرانیان غیرشیعه تصمیم بگیرد. پس قانون‌گذار در امور حکمی، مجوز تعیین قانون حاکم

۱. آیین دادرسی مدنی، مجموعه اصول و مقرراتی است که در مقام رسیدگی به امور حسبی و کلیه دعاوی مدنی و بازرگانی در دادگاه‌های عمومی، انقلاب، تجدیدنظر، دیوان عالی کشور و سایر مراجعی که به موجب قانون موظف به رعایت آن می‌باشند، به کار می‌رود.

۲. عباسی، بیژن، **مبانی حقوق عمومی**، تهران: دادگستر، ۱۳۹۳، ص ۱۷۲.

۳. هداوند، مهدی و علی مشهدی، **اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری**، تهران: خرسندی، ۱۳۹۱، ص ۸۲۳.

به فراخور اصحاب دعوا یا خواسته دعوا را داده است، ولی در خصوص مقررات شکلی، چنین استثنایی دست کم در آثار صاحب‌نظران حقوقی یافت نشد. به دیگر سخن، در خصوص این که دادگاه می‌تواند به فراخور خواسته دعوا یا اصحاب دعوا، مقررات شکلی را تغییر دهد، تصریحی یافت نمی‌شود. از طرفی، منع قانونی نیز از جانب قانون‌گذار یافت نمی‌شود. اتفاقاً پذیرش این نظر موجب تبلور عنصر تخصصی شدن دادرسی خواهد شد. در رویه قضایی نیز این دیدگاه جایگاه دارد و دادگاه در دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۰۵۹۵۰۱۰۲۰ شعبه اول دادگاه عمومی حقوقی گرگان، مقررات قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری را ناظر بر دعوا دانسته است. نگارنده نیز به دیدگاه دوم باور دارد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی



### نتیجه گیری

۱. دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه شماره ۶۶۹ مورخ ۱۳۸۶/۰۳/۲۲ در خصوص اعتراض شخص حقوقی حقوق عمومی نسبت به رأی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها، موضوع را در صلاحیت محاکم عمومی قرار داده است. البته این رأی به موارد مشابه قابل تسری و تعمیم نیست، چنان که دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۸ در خصوص اعتراض شخص حقوقی حقوق عمومی به رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها، موضوع را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده است.

۲. چون رسیدگی محاکم عمومی به امر اداری مستلزم استفاده و برخورداری از سازوکار و آیین رسیدگی اداری است، دادگاه عمومی نمی‌تواند در مسیر دادرسی، مقررات قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و مجموعاً اصول حاکم بر دادرسی اداری را نادیده بگیرد. بنابراین، دادگاه در مقام دادرسی و نظردهی درباره رأی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها باید بایسته‌های نظام دادرسی اداری و اصول حاکم بر آن را اساس ضابطه شکلی خویش قرار دهد.

۳. به موجب رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳ دیوان عالی کشور، اعتراض به آرای کمیسیون شبه قضایی، حتی اگر شاکی پرونده، شخص حقوقی حقوق عمومی باشد، موضوع را در قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌دهد. عمده استدلال دیوان عالی کشور این است که رسیدگی مطلق به اعتراض به آرای کمیسیون‌های شبه قضایی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، حتی اگر شاکی پرونده، اشخاص حقوقی حقوق عمومی باشند. این تغییر مسیر استدلال، مصداقی از نسخ ضمنی رأی وحدت رویه شماره ۶۶۹ دیوان عالی کشور است. بنابراین، رأی وحدت رویه یادشده منسوخ است.

## فهرست منابع

### ۱. کتاب

۱. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی، **حقوق اداری (۱)**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸.
۲. آگاه، وحید، **حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه دیوان عدالت اداری**، تهران: جنگل، ۱۳۸۹.
۳. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد ۱)**، تهران: میزان، ۱۳۸۸.
۴. شمس، عبدالله، **آیین دادرسی مدنی (جلد ۱)**، تهران: میزان، ۱۳۸۲.
۵. عباسی، بیژن، **مبانی حقوق عمومی**، تهران: دادگستر، ۱۳۹۳.
۶. محسن‌زاده، آریتا، **دلیل و آیین اثبات در دادرسی اداری**، تهران: مجد، ۱۳۹۸.
۷. مولاییگی، غلامرضا، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران: جنگل جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۹۴.
۸. نجابت‌خواه، مرتضی، **تحولات دادرسی اداری در پرتو قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در تکاپوی حقوق عمومی (مجموعه مقالات)**، تهران: جنگل، ۱۳۹۳.
۹. هداوند، مهدی و علی مشهدی، **اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری**، تهران: خرسندی، ۱۳۹۱.
۱۰. هداوند، مهدی و مسلم آقای طوق، **دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول آیین‌های دادرسی منصفانه**، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹.

### ۲. مقاله

۱. جعفری ندوشن، علی‌اکبر و امید شیرزاد، «**تحلیل و بررسی رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور از توسعه صلاحیت دیوان عدالت اداری تا صیانت از منفعت عمومی**»، فصل‌نامه حقوق اداری، زمستان ۱۳۹۹، سال هشتم، شماره ۲۵.
۲. داوودی، حسین، «**ویژگی قواعد شکلی**»، فصل‌نامه مطالعات حقوق خصوصی، تابستان ۱۳۹۷، دوره چهارم و هشتم، شماره ۲.
۳. همتی، مجتبی، «**تحلیل قانون دیوان عدالت اداری از منظر استانداردهای خاص دادرسی منصفانه اداری با نگاهی به رویه دادگاه اروپایی حقوق بشر**»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۶، دوره نوزدهم، شماره ۵۵.

۴. ویژه، محمدرضا و مسلم میری، «دادرسی آب در کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی؛ چالش‌ها و راهکارها»، مطالعات حقوق انرژی، ۱۳۹۶، دوره سوم، شماره ۱.

### ۳. قوانین و مقررات

۱. قانون اساسی.
۲. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.
۳. قانون آیین دادرسی کیفری.
۴. قانون آیین دادرسی مدنی.

### ۴. آرای وحدت رویه

۱. رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۸ دیوان عالی کشور.
۲. رأی وحدت رویه شماره ۶۶۹ مورخ ۱۳۸۶/۰۳/۲۲ دیوان عالی کشور.
۳. رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۴ دیوان عالی کشور.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

# Procedure for reviewing objections to the decisions of the Quasi-Judicial Commission in public courts

Saber jafarniaosboei\*  
Abolfazl Dankob\*\*

## Abstract:

Issuance of Vote Unity Procedure No. 699 dated 22/3/86 of the Supreme Court regarding the objection to the decision of the Commission Article 77 of the Municipal Law raised the suspicion that first of all whether the general courts of law have jurisdiction to appeal against the decisions of the commissions Do you have a quasi-judiciary or not ? And in the case of acceptance of jurisdiction, which of the formal law rules is subject to the procedure of civil procedure or the law of organization and procedure of the Court of Administrative Justice ?

Normally, administrative proceedings require the application of the same formal rules. For example, according to Note 2 of Article 16 of the Law on the Organization and Procedure of the Court of Administrative Justice, objections to the decisions of quasi-judicial commissions must be made for persons residing in Iran within three months, or the cost of the objection proceedings is fixed. Now, if we assume the jurisdiction of the general courts, from the point of view of formal criteria, are the general legal courts obliged to comply with these regulations or not ? In particular, Article 1 of the Code of Civil Procedure in the definition of this law does not mention administrative lawsuits and the obligation to implement the rules of civil procedure is set only in the position of dealing with civil matters and all civil and commercial lawsuits And there is

---

\*. Phd student of Private Law, Azad University, Sari Branch, and Judge of Justice. (Corresponding Author). [saber.jafarnia@yahoo.com](mailto:saber.jafarnia@yahoo.com)

\*\* . PhD in private law from Shahid Beheshti University of Tehran and lecturer at the university.

no obligation on the general court of law to observe the procedure of civil proceedings in administrative lawsuits. Incidentally, the prevailing logic of the necessity of order and structure in any trial requires that a specialized trial be conducted with specialized tools and instruments in the same field and in the same way, which we will examine in detail in this research. And more importantly, with the enactment of the law on the organization and procedure of the Administrative Court of Justice in 1390, the unanimous decision No. 699 dated 22/03/2007 has been abrogated or not? Because Article 10 onwards, the Law on the Organization and Procedure of the Administrative Court has made changes in the category of jurisdiction of the Administrative Court, which we will discuss in detail.

**Keywords:** Court of general jurisdiction-Administrative proceeding-abrogate-civil procedure.

