

The Approach of the Administrative Court of Justice regarding to Extension of the Effect of Annulment of Regulations to the Time of Approval

Mohammad Javad Mohammadpour¹, Gholamreza Mowlabeigi²

1. Master's student in public law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran (corresponding Author).

m.j_mohammadpour@yahoo.com

2. University lecturer, Judge of the Court of Administrative Justice, Tehran, Iran. Saleh.mowla@gmail.com

Date Received 2022/03/12

Date of Release 2022/05/27

Abstract

In cases where a regulation is annulled for inconsistency with the law, it is assumed that from the time of approval until the annulment, the rights of persons have been violated. Therefore, in Article 13 of the Organization and Procedure of the Administrative Court of Justice Law, the legislature has provided a mechanism for the General Assembly to extend the effect of annulment to the time of approval in cases where it violates the rights of persons. Therefore, considering that the application of Article 13 of the Law is related to the rights of many persons, the Court's approach to its application will be important. In the current research, this issue has been addressed with a descriptive-analytical approach and using library resources, and reviewing the decisions issued by the General Assembly in this field. The result obtained from the current research shows that the Court has adopted a minimal and restrictive approach to the application of this article; and it has not used well of the protective mechanism of Article 13 of the Law in the restoration of the rights of persons.

Keywords: Effect of Annulment of Regulations, General Assembly, Administrative Court of Justice, Violation of the Rights of Persons

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فصلنامه حقوق اداری

سال دهم، پاییز ۱۴۰۱، شماره ۳۲

مقاله علمی پژوهشی

رویکرد دیوان عدالت اداری نسبت به تسری اثر ابطال مقررات به زمان تصویب

محمدجواد محمدپور^۱؛ غلامرضا مولایی^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۲/۲۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۳/۰۶

چکیده

در مواردی که مصوبه‌ای به جهت مغایرت با قانون ابطال می‌شود، متصور است که از زمان تصویب تا ابطال، به حقوق اشخاص خدشه وارد شده باشد. لذا قانونگذار در ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، سازوکاری پیش‌بینی نموده تا در مواردی که هیئت عمومی تضییع حقوق اشخاص را احراز کند، بتواند اثر ابطال را به زمان تصویب تسری دهد. با توجه به اینکه اعمال ماده ۱۳ قانون مزبور با حقوق اشخاص زیادی ارتباط دارد، رویکرد دیوان نسبت به اعمال آن اهمیت می‌یابد. در تحقیق حاضر با رویکردی توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، و بررسی آرا صادره از هیئت عمومی در این زمینه، به این مهم پرداخته شده است. نتیجه‌ای که از پژوهش حاضر بدست آمد گویای آن است، که دیوان عدالت اداری نسبت به اعمال این ماده، رویکردی حداقلی و محدودنگر اتخاذ کرده است؛ و به خوبی از سازوکار حمایتی ماده ۱۳ قانون پیش گفته در احیای حقوق عامه استفاده نکرده است.

واژگان کلیدی: اثر ابطال مقررات، هیئت عمومی، دیوان عدالت اداری، تضییع حقوق اشخاص

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

m.j_mohammadpour@yahoo.com

۲. مدرس دانشگاه، قاضی دیوان عدالت اداری، تهران، ایران.

Saleh.mowla@gmail.com

مقدمه

در مواردی که مصوبه دولتی مغایر با قانون تصویب و اجرا می‌شود، قابل پیش‌بینی است که حقوق قانونی برخی اشخاص تضییع شود (آقایی طوق، ۱۳۹۷: ۳۵۰). به همین دلیل، «نظارت بر مقررات دولتی به‌عنوان طریقی برای صیانت از هنجارهای برتر در سلسله مراتب قوانین و نیز حقوق و آزادی‌های شهروندان، مفهومی است که در همه نظام‌های حقوقی که حاکمیت قانون را پذیرفته‌اند، اعمال می‌شود» (غمامی و کدخدامرادی، ۱۳۹۷: ۲۸۲). «روش‌های متنوعی برای کنترل اقتدار حکومت وجود دارد. یکی از مهم‌ترین این روش‌ها عبارت‌اند از: نظارت قضایی^۱ بر اقدامات و تصمیمات سازمان‌های اداری بوسیله یک قوه قضاییه مستقل» (هداوند، ۱۳۹۶: ۴۷۴).

نظارت قضایی نظارتی است که ضمانت اجرای آن ابطال عمل اداری (مقررات اجرایی) یا الزام مقام اداری به انجام آن به موجب حکم مرجع قضایی است (ویژه، ۱۳۹۱: ۱۷۱). وجه متمایز نظارت قضایی (نسبت به سایر روش‌ها) این است که بر قانونی بودن^۲، توجه به تشریفات^۳، همچنین شفافیت در توجیه^۴ تمرکز می‌کند (Poorter, Ballin & Lavrijssen, 2019: 3). کنترل قضایی در مدل‌های مختلفی در نظام‌های حقوقی-سیاسی جلوه گر شده است؛ مدل غیر متمرکز (یا مدل آمریکایی) و دیگری مدل متمرکز (یا مدل اروپایی) (مرکزالمیری، ۱۳۸۵: ۱۷۴).

دیوان عدالت اداری که در نظام حقوقی کشورمان به عنوان یک دادگاه اختصاصی در ساختار قوه قضاییه، وظیفه رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های اداری را بر عهده دارد، در نقش حامی مردم و مدافع حقوق آنان، اقدام‌ها، تصمیم‌ها و مصوبه‌های مأموران و واحدهای دولتی را زیر نظر می‌گیرد (جلالی و سعیدی روشن، ۱۳۹۵: ۱۴۰). در مواردی که نظارت قضایی منجر به ابطال یک مقررہ شود، متصور است که حقوق اشخاص، از تاریخ تصویب تا ابطال مورد خدشه قرار گیرد. از طرفی «اصل اساسی در نظارت قضایی جلوگیری از تضییع حقوق شهروندان و حرکت دولت در چارچوب و خط قانون است» (صمیمی و عباسی، ۱۳۹۶: ۲۷۰). به همین جهت قانونگذار در ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۵ مصوب سال ۱۳۹۲، سازوکاری حمایتی را پیش‌بینی کرده است؛ تا هیئت عمومی بتواند اثر ابطال را به زمان تصویب تسری دهد. بدیهی است در صورتیکه اثر ابطال از زمان صدور رأی محاسبه شود، اداره الزامی برای جبران حقوق تضییع شده اشخاص در دوره زمانی تصویب تا ابطال نخواهد داشت.

1. judicial review
2. legality
3. Respect for process
4. justification

۵. زین پس «قانون دیوان».

مطابق ماده ۱۳ قانون دیوان، احراز تضییع حقوق اشخاص، برای صدور حکم به تسری اثر ابطال مقرر به زمان تصویب ضروری است؛ که این مهم بطور مطلق به تشخیص اعضای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری واگذار شده است. لذا بررسی رویکرد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در زمینه تسری اثر ابطال مقرر به زمان تصویب، از جهت اینکه بطور مستقیم با جبران حقوق اشخاص ارتباط دارد، اهمیت و ضرورت دارد.

در زمینه اثر ابطال مقررات تعدادی اثر پژوهشی به طور خاص وجود دارد، به عنوان نمونه مقاله «تاملی در خصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون»^۱ از دکتر مسلم آقایی طوق. همچنین پژوهشگران حقوق در تالیفات خود در زمینه حقوق اداری ایران و تالیفاتی که در خصوص صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری انجام گرفته، به صورت کلی به موضوع اثر ابطال مقررات و پیشینه آن در حقوق ایران پرداخته‌اند. اما هیچ پژوهشی به طور مشخص، رویکرد دیوان عدالت اداری نسبت به تسری اثر ابطال به زمان تصویب را مورد مذاقه قرار نداده است.

در تحقیق حاضر درصددیم با روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و بررسی آراء^۲ صادره از هیئت عمومی در این زمینه، به سؤالات ذیل پاسخ گوئیم: (۱) هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به تسری اثر ابطال مقررات دولتی به زمان تصویب چه رویکردی اتخاذ نموده است؟ (۲) برداشت هیئت عمومی از قید «حقوق» و قید «اشخاص» در عبارت «تضییع حقوق اشخاص»، مذکور در ماده ۱۳ قانون دیوان، چیست؟ (۳) هیئت عمومی در چه مواردی از اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان امتناع، و در چه مواردی ماده ۱۳ قانون مذکور را اعمال نموده است؟

برای پاسخگویی به سؤالات فوق، پس از تبیین مسئله و صلاحیت هیئت عمومی نسبت به تسری اثر ابطال به زمان تصویب (بخش اول)، با تحلیل دادنامه‌های صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، به برداشت هیئت عمومی از قید حقوق و اشخاص، در عبارت «تضییع حقوق اشخاص»، و استدلال‌های آن مرجع برای تسری اثر ابطال مقررات به زمان تصویب (بخش دوم) خواهیم پرداخت.

تحقیق حاضر به لحاظ موضوعی صرفاً ناظر بر ابطال مقررات مغایر با قانون است؛ زیرا مطابق ماده ۱۳ قانون دیوان، اثر ابطال مقررات مخالف شرع از زمان تصویب خواهد بود. لذا دعوای ابطال به جهت مغایرت با شرع از موضوع این نوشته خارج است. این تحقیق به لحاظ زمانی نیز ناظر بر

۱. ایده اصلی نوشته حاضر از مقاله «تاملی در خصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون»، اثر آقای دکتر مسلم آقایی طوق برداشت شده، که در سال ۱۳۹۷ در فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۸، شماره ۲، صص ۳۳۹-۳۵۶، به چاپ رسیده است.

۲. در هر مورد، پس از معرفی دادنامه‌های متعدد و با استدلال مشابه صادره از هیئت عمومی، به علت محدودیت حجمی مقاله، صرفاً بخشی از متن یک یا دو دادنامه در مقاله آورده شده است. برای دسترسی به متن کامل دادنامه‌های صادره از هیئت عمومی از صفحه رسمی اینترنتی دیوان عدالت اداری به نشانی divan-edalat.ir استفاده شده است.

رویکرد دیوان عدالت اداری پس از سال ۱۳۹۲، یعنی بعد از تصویب جدیدترین قانون دیوان است. با توجه به اینکه مطابق ماده ۱۳ قانون دیوان، تسری اثر ابطال مقررات به زمان تصویب، در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است، بدیهی است صرفاً دادنامه‌های صادره از هیئت عمومی موضوع بررسی این مقاله خواهد بود.

۱. ابطال مقررات در حقوق ایران

۱-۱. تاریخچه ابطال مقررات در حقوق ایران

پس از تشکیل دیوان عدالت اداری، صلاحیت رسیدگی به شکایت از آیین نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیر دولتی به این دیوان محول شده است. این وظیفه در هر سه قانون دیوان عدالت اداری در سال‌های ۶۰، ۸۵ و ۹۲ در صلاحیت دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شد. پیش از آن شورای دولتی مفهوم کم و بیش شناخته شده‌ای بود که در سال ۱۲۸۹ از طریق قانون محاسبات عمومی کشور در ادبیات قانونی کشور راه یافته بود، با ماده ۶۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱، «مرجع شکایت مستقیم این ادارات از وزرا» قلمداد شد و نهایتاً با قانون راجع به شورای دولتی که در سال ۱۳۳۹ «با تلاش عده‌ای از حقوقدانان و وزیر دادگستری وقت و با تأسی از شورای دولتی فرانسه تصویب شد»، ساختار و نحوه فعالیت آن بر روی کاغذ تبیین شد (آقای طوق، ۱۳۹۶: ۲).

بنابراین در نتیجه تصویب قانون دیوان در سال ۶۰ دعاوی ابطال به عنوان یک دعوای اداری، اولین بار با ذکر در بند پ ماده ۱۱ قانون مذکور در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفت. حکم به ابطال^۱، رایج‌ترین روش جبران خسارت است؛ و اغلب جبرانی است که بیشترین ارزش را برای متقاضی دارد (Leyland & Anthony, 2013: 433). در ایران دعوای ابطال از صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. در نظام عدالت اداری ایران دعوای ابطال مهمترین نوع از دعاوی است و هر سه قانونی که پس از انقلاب اسلامی در سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ درباره دیوان عدالت اداری تصویب شده است بیش از هر چیز به این دعوای تأکید کرده‌اند (آقای طوق، ۱۳۹۷: ۵). در این قبیل دعاوی شاکی حسب مورد خواستار لغو و ابطال تصمیم و یا اقدام خلاف قانون، نسخ مقررات اداری و یا الزام اداره دولتی به ایفای وظیفه می‌گردد (شاهرخی، ۱۳۸۶: ۶۰)؛ به دیگر سخن، در این دعوای انطباق یا عدم انطباق عمل اداری با قانون بررسی و نتیجه‌ای که از این بررسی حاصل می‌شود ممکن است مبنی بر ابطال مصوبه یا تصمیم اداره دولتی باشد (آقای طوق، ۱۳۹۷: ۴).

1. quashing order

۲-۱. صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال مقررات

به طور مشخص در حال حاضر، مطابق بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان، صلاحیت رسیدگی به دعاوی ابطال به لحاظ ارکان تشکیل دهنده دیوان عدالت اداری، به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری واگذار شده است. تقاضای ابطال مصوبات (آیین نامه‌ها، تصویب نامه‌ها، بخشنامه‌ها و ...) در هیئت عمومی دیوان با درخواست انجام می‌گیرد (امامی، استوارسنگری، ۱۳۹۴: ۱۹۵)؛ پس از تقدیم درخواست ابطال مقرر به هیئت عمومی، ابتدا پرونده به هیئت تخصصی ارسال می‌شود. در سه صورت درخواست جهت رسیدگی در هیئت عمومی مطرح می‌گردد: ۱) نظر اکثریت مطلق هیئت تخصصی به ورود شکایت باشد ۲) اکثریتی که نظر به رد شکایت دارد کمتر از سه چهارم باشد ۳) پس از اینکه اکثریت سه چهارم هیئت تخصصی نظر به رد شکایت داشتند، ده نفر از قضات دیوان یا رییس دیوان عدالت اداری به آن نظر اعتراض نمایند. در موارد پیش گفته درخواست به همراه نظریه هیئت تخصصی در هیئت عمومی مطرح می‌گردد. نظر هیئت تخصصی صرفاً جنبه مشورتی دارد.

در ادامه بند ۱ ماده ۱۲ قانون مزبور، جهاتی که هیئت عمومی می‌تواند به استناد آن مصوبه‌ای را ابطال کند آورده شده است؛ که عبارتند از ۱) مغایرت با شرع ۲) مغایرت با قانون (اعم از عادی و اساسی) ۳) عدم صلاحیت مرجع مربوط ۴) تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات ۵) تخلف در اجرای قوانین و مقررات ۶) خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص گردد. در مورد درخواست ابطال مصوبه به جهت مغایرت با شرع به حکم ماده ۸۷ قانون دیوان، موضوع جهت کسب نظر شورای نگهبان به آن شورا ارسال می‌گردد. نظر شورا در این زمینه برای هیئت عمومی لازم‌الاتباع است. در موارد درخواست به جهت غیر از خلاف شرع نیز مطابق مطالب پیش گفته، موضوع بعد از طرح در هیئت تخصصی، در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

چنانچه پس از رسیدگی به شکایات از آیین نامه یا مقررات یا سایر نظامات، هیئت عمومی رأی به بطلان مقرر دولتی صادر نماید، اثر این ابطال از این منظر که از زمان تصویب مقرر خواهد بود یا از زمان صدور رأی، دارای اهمیت است که در ادامه بدان خواهیم پرداخت.

۳-۱. زمان اثر ابطال مقررات

در زمان حکومت قانون دیوان مصوب سال ۱۳۶۰، در مورد اینکه زمان تأثیر رأی دیوان مبنی بر ابطال مقرر دولتی از زمان تصویب باشد یا از زمان صدور رأی، تکلیفی تعیین نشده بود. لذا در اجرای قانون و عمل به احکام صادره از دیوان عدالت اداری، اختلاف نظر ایجاد شد. در این هنگام رئیس وقت قوه قضاییه در سال ۱۳۷۹، در خصوص اینکه زمان تأثیر ابطال مقررات از تاریخ تصویب است یا از تاریخ صدور رأی، از شورای نگهبان، استفسار نمود. شورای نگهبان در پاسخ، میان مقررات

خلاف شرع و خلاف قانون قائل به تفصیل شد؛ اثر ابطال مقررات خلاف شرع را از زمان تصویب و اثر ابطال مقررات خلاف قانون را از زمان صدور رأی عنوان کرد. همین نظر در قوانین مربوط به دیوان عدالت در سال ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ از طرف قانونگذار پذیرفته شد. این حکم در ماده ۲۰ قانون سال ۸۵ و ماده ۱۳ قانون سال ۹۲ پیش‌بینی شده است. ماده ۱۳ قانون دیوان مصوب ۱۳۹۲ اشعار می‌دارد: «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 نماید».

مستفاد از این ماده، علی‌الاصول اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است. این اصل در قسمت اخیر همان ماده با دو استثنا مواجه شده است؛ استثنای اول، مصوباتی است که به علت مغایرت با شرع ابطال می‌شود، اثر این دسته از ابطال‌ها از زمان تصویب خواهد بود. استثنای دوم، مصوباتی است که به جهاتی غیر از مغایرت با شرع ابطال می‌شود، مشروط بر اینکه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، برای جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، زمان اثر ابطال مصوبه را به زمان تصویب مترتب نماید.

مطابق مفاد ماده ۱۳ قانون دیوان، به محض اینکه مقرره‌ای به علت مخالفت با شرع ابطال شود، خود به خود اثر ابطال از زمان تصویب جاری خواهد بود؛ و نیازی به تصریح به این امر در حکم صادره از هیئت عمومی نیست. به همین دلیل، و با توجه به اینکه دیوان در خصوص ابطال مقررات به جهت مخالفت با شرع نقشی منفعل دارد، این بحث از موضوع این تحقیق خارج خواهد بود. لیکن در مورد ابطال مقررات به جهتی غیر از مخالفت با شرع، هیئت عمومی دیوان باید در رأی خود، با استناد به ماده ۱۳ قانون دیوان به تسری اثر ابطال به زمان تصویب تصریح نماید. در غیر اینصورت مطابق قاعده کلی مستنبط از ماده ۱۳ قانون مزبور، زمان اثر ابطال از تاریخ صدور رأی هیئت عمومی محاسبه خواهد شد.

آنچه از ظاهر ماده ۱۳ قانون دیوان استنباط می‌شود، آن است که احراز «تضییع حقوق اشخاص» به طور مطلق به تشخیص هیئت عمومی دیوان عدالت اداری واگذار شده است. بنابراین شایسته است، هیئت عمومی برای احیای حقوق عامه بواسطه سازوکاری که در ماده ۱۳ پیش‌بینی شده تمام توان خود را بکار گیرد. موضوع تحقیق حاضر نیز بطور خاص بررسی رویکرد دیوان عدالت اداری نسبت به اعمال ساز و کار حمایتی مذکور در ماده ۱۳ قانون دیوان است که در ادامه مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

یکی از چالش‌هایی که در خصوص ماده ۱۳ وجود دارد، تعارض آن با تکلیف مقرر در اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. بدین شرح که، اصل ۱۷۰، قضات (متصدی هریک از مراجع قضایی) را مکلف نموده که «از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند»؛ و در انتهای این اصل، بررسی اصل موضوع مغایرت با شرع یا قانون را به دیوان عدالت اداری واگذار نموده است. حال در طرف دیگر، ماده ۱۳ قانون دیوان، به عنوان یک قاعده کلی مقرر کرده است که «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است». این قاعده در تعارض آشکار با تکلیف مقرر در اصل ۱۷۰ است. به دیگر سخن، پس از صدور رأی ابطال از هیئت عمومی، قاضی باید، بر خلاف تکلیف مقرر در اصل ۱۷۰ قانون اساسی، مقرر ابطال شده را از زمان تصویب تا ابطال اجرا نماید. یکی از حقوقدانان برای جمع میان این دو حکم معارض عنوان داشته است: «تکلیف قضات در اصل ۱۷۰ قانون اساسی تا قبل از تعیین تکلیف دیوان عدالت اداری موضوعیت دارد و پس از رسیدگی دیوان و صدور رأی... بایستی تابع رأی دیوان عدالت اداری در خصوص مقررات دولتی باشند»^۱ (استوارسنگری، ۱۳۹۸: ۴۹). این نظر پاسخگوی چالش پیش گفته نیست. پاسخ به این پرسش می‌تواند موضوع تحقیقی جداگانه باشد.

۲. رویکرد دیوان عدالت اداری نسبت به تسری اثر ابطال مقررات به زمان تصویب

برای اینکه بتوان رویکرد دیوان عدالت اداری را راجع به این موضوع استنباط نمود، ناگزیر باید آراء صادره از هیئت عمومی دیوان در این موارد را مورد مطالعه قرار داد. به همین مناسبت آراء دیوان را در سه قسمت مورد واکاوی قرار خواهیم داد. در قسمت اول از این بخش، رویکرد هیئت عمومی دیوان نسبت به دو قید «اشخاص» و «حقوق»، که در عبارت «تضییع حقوق اشخاص» در ماده ۱۳ قانون دیوان آورده شده، را بررسی خواهیم کرد؛ دوم، مواردی که دیوان به اعمال ماده ۱۳ اقدام نموده، و سوم، مواردی که دیوان صراحتاً از اعمال ماده ۱۳ امتناع کرده. با بررسی آرای دیوان، استدلالات هیئت عمومی را مورد تحلیل قرار داده و بدینوسیله رویکرد دیوان را استنباط نموده و بعضاً مورد نقد قرار خواهیم داد.

۱. اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال اینگونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

۲. برای اطلاع بیشتر در این زمینه مراجعه کنید به: استوار سنگری، کورش (۱۳۹۸). «رابطه دیوان عدالت اداری و تکلیف قضات در اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱.

۱-۲. رویکرد دیوان عدالت اداری نسبت به قید «اشخاص» و «حقوق» در ماده ۱۳ قانون دیوان

در ماده ۱۳ قانون دیوان، احراز «تضییع حقوق اشخاص» بر عهده هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار داده شده است. لذا دیوان برای اینکه بخواهد حکم به تسری اثر ابطال به زمان تصویب بدهد، ابتدا باید استدلال نماید که با تصویب مقرر دولتی، «حقوق اشخاص» تضییع شده است. بنابر این برداشت دیوان از قید «اشخاص» و «حقوق» حائز اهمیت است.

۱-۱-۲. رویکرد دیوان عدالت اداری نسبت به قید «اشخاص»

پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که برداشت هیئت عمومی دیوان از واژه اشخاص، در عبارت «تضییع حقوق اشخاص»، در ماده ۱۳ قانون دیوان چیست. با توجه به اینکه در بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان، اشخاص حقیقی و حقوقی مجاز به اقامه دعوا شناخته شده‌اند، بی‌تردید لفظ اشخاص شامل اشخاص حقیقی و حقوقی خواهد بود. اما پرسش اصلی آن است که آیا هیئت عمومی لفظ اشخاص را شامل اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و اشخاص حقوقی حقوق عمومی می‌داند؛ یا صرفاً اشخاص حقوقی خصوصی را مشمول لفظ مزبور شناسایی می‌کند.

در این زمینه رویه یکسانی در رویه هیئت عمومی وجود ندارد. در بعضی موارد، تضییع حقوق اشخاص حقوق عمومی را موجبی برای تسری اثر ابطال مقرر به زمان تصویب، و در نتیجه جبران حقوق تضییع شده شخص حقوق عمومی دانسته، و در بعضی موارد خلاف این عمل کرده است. هیئت عمومی در دادنامه‌های شماره ۷۲۷ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۱، ۳۳۳۲ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۷ و ۱۲۳۳ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۰۸، با احراز تضییع حقوق اشخاص حقوق عمومی، اثر ابطال را به زمان تصویب تسری داده، و در دادنامه‌های شماره ۳۴۴ مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۲۱، ۲۹۷۶ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۵، ۳۱۰۲ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۳۰، ۳۳۳۵ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۷ از اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان امتناع نموده است.

به عنوان نمونه در دادنامه شماره ۷۲۷ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۱، شاکی خواستار ابطال بخشنامه‌هایی از معاونت راهبردی منابع انسانی رئیس جمهور و دبیر هیئت عالی گزینش از زمان تصویب شده است. در این بخشنامه‌ها، فوق العاده سختی کار به مشاغل نظیر متصدیان پست‌های سازمانی پیش‌بینی شده در واحدهای حراست و گزینش تسری یافته است. هیئت عمومی در رأی صادره، بخشنامه‌های مذکور را از تاریخ تصویب ابطال نمود. در این پرونده، با صدور بخشنامه‌های فوق، بار مالی به شخص حقوق عمومی یا بیت‌المال تحمیل شده بود، که هیئت عمومی آن را غیر قانونی تشخیص داد، و با احراز تضییع حقوق شخص عمومی، اثر ابطال را به زمان تصویب تسری داد.

اما در دادنامه شماره ۳۴۴ مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۲۱، که به ابطال مکاتبات مدیرکل تشخیص و حسابرسی و معاون درآمدهای مالیاتی سازمان امور مالیاتی، مبنی بر تسری معافیت مالیاتی مقرر در

ماده ۱۳ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی به درآمد حقوق کارکنان واحدهای مستقر در مناطق آزاد تجاری- صنعتی، منتج شده، اثر ابطال را به زمان تصویب تسری نداده است. در این پرونده گرچه با تسری غیر قانونی معافیت مالیاتی به برخی مشاغل، حقوق یکی از اشخاص حقوق عمومی تضییع شده است، اما این تضییع حقوق نتوانسته اعضای هیئت عمومی را برای صدور حکم به تسری اثر ابطال به زمان تصویب قانع کند. البته در این دادنامه، هیچ استدلالی^۱ برای امتناع از تسری اثر ابطال به زمان تصویب ارائه نشده است.

همانطور که مشاهده شد، هیئت عمومی در این زمینه رویه ثابتی اتخاذ نکرده است. در یک مورد، به جهت تضییع حقوق شخص حقوقی حقوق عمومی، رأی به تسری اثر ابطال به زمان تصویب صادر نموده و در مورد دیگر با استدلال مخالف از تسری اثر ابطال به زمان تصویب امتناع نموده است. دکترین نیز در این زمینه از نظر واحدی پیروی نکرده است. گروهی با محدودنگری نسبت به صلاحیت دیوان در زمینه شخصیت خواهان در دعاوی مطروحه در دیوان، صرفاً اشخاص حقوق خصوصی (اعم از حقیقی و حقوقی) را مجاز به طرح شکایت می‌دانند. گروه مقابل نیز با عام دانستن صلاحیت دیوان، هیچ محدودیتی برای شخصیت خواهان در دعاوی مطروحه در دیوان قائل نیستند.^۲ اما با توجه به متون قانونی موجود، آنچه صحیح‌تر به نظر می‌رسد، آن است که لفظ اشخاص در ماده ۱۳ قانون دیوان، هم شامل اشخاص حقوق خصوصی و هم اشخاص حقوق عمومی باشد. در این مورد، استدلال مخالفین مبنی بر اینکه لفظ «هرکس» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی شامل اشخاص حقوق عمومی نمی‌شود مورد خدشه است؛ زیرا اصل ۱۷۰، در مقام بیان تکلیف قضات دایر بر عدم اجرای مصوبات خلاف شرع و قانون است نه در مقام بیان شخصیت خواهان در دعاوی مطروحه در دیوان. و از طرف دیگر، اصل ۱۷۳ قانون اساسی اختیار تعیین آیین دادرسی و اختیارات دیوان عدالت را به طور مطلق در اختیار قانونگذار عادی قرار داده است. قانونگذار عادی نیز چه در بند ۱ ماده ۱۲ و چه در ماده ۱۳ قانون دیوان، لفظ اشخاص (حقوقی) را بطور مطلق بکار برده است. در ادبیات حقوقی ایران، این لفظ هم شامل شخص حقوق خصوصی، و هم شخص حقوق عمومی است. البته در مجموع آرا هیئت عمومی (غیر از خواسته تسری اثر ابطال به زمان تصویب)، «آرا هیئت عمومی دیوان مملوء از آرای است که توسط اشخاص حقوق عمومی اقامه شده است» (امامی و سلیمانی، ۱۳۹۳: ۲۴).

۱. در زمینه عدم وجود استدلال قانع کننده در آرا هیات عمومی در بخش ۲-۳-۲ توضیحات بیشتری ارائه خواهد شد.
۲. برای مطالعه بیشتر استدلال‌های موافقین و مخالفین مراجعه کنید به: امامی، محمد و مهستی سلیمانی (۱۳۹۳). «شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ۶، شماره ۱. و همچنین به: صدرالحافظی، سید نصرالله (۱۳۷۲). نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار.

مطابق مفاد ماده ۱۳ قانون دیوان، «منظور از حقوق اشخاص فقط اشخاص حقوق خصوصی نیست بلکه چنانچه مصوبه موجب ورود خسارت به بیت‌المال نیز گردد می‌توان اثر آن را به گذشته تسری داد» (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۲۸). بنابراین اگر مقرره‌ای دولتی، موجب تضییع حقوق اشخاص حقوق عمومی باشد نیز، هیئت عمومی باید اثر ابطال را به زمان تصویب تسری دهد. چه بسا تضییع حقوق اشخاص حقوق عمومی، تضییع حقوق بیت‌المال و همه ملت است؛ و از این حیث از اهمیت بیشتری برخوردار است. لذا اگر هیئت عمومی لفظ اشخاص در ماده ۱۳ را محدود به اشخاص حقوق خصوصی نماید، نشان از محدودنگری و رویکرد حداقلی دیوان نسبت به اعمال ماده ۱۳ خواهد داشت.

۲-۱-۲. رویکرد دیوان عدالت اداری نسبت به قید «حقوق»

در این قسمت به دنبال آن هستیم که ببینیم، دیوان در قبال تضییع کدام قسم از «حقوق» رأی به تسری اثر ابطال به زمان تصویب صادر می‌کند. آیا مقررات دولتی باید بصورت بالفعل حقوق اشخاص را تضییع نماید، تا دیوان رأی به تسری اثر ابطال به زمان تصویب صادر کند؛ یا تضییع حقوق بصورت بالقوه برای صدور این حکم کفایت می‌کند. در نظر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مراد از حقوق، حقوقی است که مستقیماً اثر مالی داشته باشد یا خیر. از نظر هیئت عمومی آیا تضییع حقوق باید جنبه شخصی داشته باشد یا نوعی.

با غور در آرا دیوان، در مواردی که به تسری اثر ابطال به زمان تصویب رأی صادر نموده، وجود حقوق تضییع شده در پرونده به صورت بالفعل و شخصی به وضوح مشاهده می‌شود. یعنی دیوان عدالت اداری صرفاً در مواردی رأی به تسری اثر ابطال به زمان تصویب صادر کرده است، که حقوق شخصی خواهان یا خواهان‌ها، بالفعل تضییع شده باشد؛ و حقوق تضییع شده کاملاً عینیت داشته و ملموس باشد. به طور مثال در دادنامه‌های شماره ۵۶۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۲۱ در خصوص عوارض گمرکی، شماره ۱۸۸ مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۱۶ در مورد عوارض تفکیک اراضی و در دادنامه شماره ۲۹۰۲ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۰ در مورد اخذ عوارض حذف یا کسری پارکینگ، رأی به تسری اثر ابطال مصوبات به زبان تصویب صادر شده است. در همه موارد پیش گفته حقی از متقاضی تضییع شده است که مستقیماً اثری مالی داشته و عینیت داشته و ملموس بوده است. در مقابل در مواردی که حقی از اشخاص تضییع شده که به صورت مستقیم آثار مالی نداشته و یا راجع به متقاضی عینیت نداشته، رأی به رد درخواست صادر شده است. به عنوان نمونه در دادنامه شماره ۲۱۵۷ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۱، متقاضی تقاضای تسری اثر ابطال بند ۲ صورتجلسه مورخ ۱۳۸۶/۰۸/۲۹ شورای اسلامی شهر اراک در خصوص افزایش ارزش معاملاتی ساختمان، را به زمان تصویب داشته است. هیئت عمومی تقاضای فرد را با استدلال «عدم احراز تضییع حقوق» رد نموده است. گرچه در پرونده فوق بصورت بالفعل حقی از متقاضی تضییع نشده است، و بصورت مستقیم ضرر مالی به متقاضی

وارد نشده است، اما روشن است که ارزش معاملاتی املاک مبنای محاسبه وجوه قانونی مختلف قرار می‌گیرد که نهایتاً بر حقوق متقاضی تأثیر خواهد گذاشت؛ به عبارت دیگر بصورت بالقوه موجب تضییع حقوق اشخاص خواهد بود.

در موارد متعددی نیز، هیئت عمومی صرفاً یک نگاه شخصی به قید «تضییع حقوق اشخاص» دارد. گویا باید حقی شخصی از متقاضیان تضییع شده باشد. به بیان دیگر، دیوان نگاه نوعی در این خصوص ندارد و آنچه مدنظر قرار می‌دهد این است که آیا حقوقی از شاکیان اصلی مصوبه، تضییع شده است یا نه (آقایی طوق، ۱۳۹۷: ۳۵۱). برای مثال، در دادنامه شماره ۵۳ مورخ ۱۳۹۳/۰۱/۱۸ با خواسته اعمال ماده ۱۳ در خصوص ابطال یک مقررہ دولتی، هیئت عمومی با این استدلال درخواست متقاضی را رد نموده است: «...مطابق ماده ۱۳ قانون...دیوان...تسری اثر ابطال مصوبه به زمان تصویب ... به تشخیص اعضای هیئت عمومی ... و در موارد جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص موکول شده است و حقی برای اشخاص ثالث در خارج از زمان رسیدگی به پرونده برای درخواست تسری اثر ابطال به زمان تصویب پیش بینی نشده است...موجبی برای رسیدگی به درخواست...وجود ندارد». مشاهده می‌گردد که هیئت عمومی حقوق اشخاص خارج از پرونده را در نظر نمی‌گیرد، و صرفاً نگاه شخصی به قید تضییع حقوق اشخاص دارد. گویی اعضای هیئت عمومی رسیدگی در دیوان عدالت را با رسیدگی در دادگاه‌های مدنی (حقوقی) قیاس کرده، و با عینک حقوق خصوصی به مسائل حقوق عمومی نگاه می‌کنند. در صورتیکه مقررات دولتی اصولاً عام‌الشمولند و بر حقوق اشخاص زیادی تأثیر می‌گذارند.

هیئت عمومی در دادنامه شماره ۱۶۸-۱۶۷ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۱۶، که منتهی به ابطال مصوبه ۱۴۴ شورای دانشگاه شهید بهشتی شده است، با اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان موافقت نکرد. رأی هیئت عمومی به قرار زیر است: «با عنایت به اینکه مقررہ موضوع شکایت خلاف ملاک اصل عطف بما سبق نشدن قوانین و مقررات و ملاک ماده ۴ قانون مدنی است و همچنین مخالف صریح ماده ۲۶ و ماده ۲۳ آیین نامه آموزشی دوره دکتری تخصصی...مصوب شورای عالی برنامه ریزی آموزشی بوده...مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون...دیوان...ابطال می‌شود. با اعمال ماده ۱۳ قانون پیش گفته...موافقت نشد». در این پرونده، مطابق مصوبه ابطال شده، شرایط جدیدی برای اعلام کفایت طرح‌های پژوهشی مقرر شده بود، و اثر آن به پیش از تاریخ تصویب مقررہ نیز سرایت داده شده بود؛ بدین ترتیب اجازه دفاع از رساله به دانشجویانی که درحال فارغ‌التحصیلی بودند داده نمی‌شد. با اینکه هیئت عمومی در صدر دادنامه فوق استدلال می‌کند که مصوبه شورای دانشگاه خلاف اصل عطف بماسبق نشدن است، اما با این وصف در انتهای دادنامه با اعمال ماده ۱۳ مخالفت می‌ورزد. مشاهده می‌شود که گرچه حقوق دانشجویان با این مصوبه تضییع شده است، اما چون این حقوق به طور مستقیم آثار مالی نداشته، هیئت عمومی از اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان امتناع نموده است.

با مطالعه آرا پیش گفته مشخص می‌شود که دیوان نسبت به قید حقوق، در عبارت «تضییع حقوق اشخاص»، صرفاً حقوق شخصی اشخاص دخیل در پرونده، که عینیت داشته و بالفعل باشد را در نظر می‌گیرد. همچنین مطابق نظر دیوان حقوق تضییع شده باید مستقیماً آثار مالی داشته باشد. به این رویکرد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری این نقد وارد است، که مغایر روح حاکم بر قانون دیوان عمل کرده است. زیرا در تبصره ماده ۸۰ قانون دیوان، شرط ذینفع بودن شخص برای طرح دعوی ابطال استثنای شده است. در ماده ۸۶ قانون پیش گفته نیز، رئیس قوه قضاییه و رئیس دیوان عدالت اداری مکلف شده‌اند ابطال مقررات خلاف شرع و قانون را از هیئت عمومی درخواست نمایند؛ به‌طور معمول روسای قوه قضاییه و دیوان عدالت نفع شخصی در ابطال نخواهند داشت. و از طرفی مقررات دولتی علی‌الاصول، ماهیتاً شامل قواعد عام هستند و ناظر به شخص خاصی نیستند. لذا نگاه شخصی داشتن به حقوق تضییع شده صحیح به نظر نمی‌رسد. به عبارت دیگر «هیئت عمومی طبق ماده ۱۳ قانون... دیوان... به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص می‌تواند اثر ابطال مصوبه را به گذشته تسری دهد و منظور از «جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص» تضییع حقوق احتمالی و بالقوه است و نیازی نیست حتماً حقی تضییع شده باشد تا اثر رأی را به گذشته تسری دهد زیرا در این صورت حتماً شکایت باید از طرف ذینفع مطرح شود تا او بتواند تضییع حق خود را ثابت نماید حال آنکه در تقاضای ابطال مصوبه ذی نفع بودن متقاضی ضرورت ندارد بلکه چنانچه مصوبه ابطال شده قابلیت تضییع حقوق اشخاص را بالقوه داشته باشد جهت تسری اثر رأی به گذشته کفایت می‌کند» (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۲۸).

بنابراین دیوان باید به قید «تضییع حقوق» نگاه نوعی داشته باشد؛ یعنی بررسی کند که آیا مقرر دولتی نوعاً می‌تواند به حقوق اشخاص خدشه وارد کند یا خیر. نه اینکه صرفاً حقوق اشخاص دخیل در پرونده را لحاظ کند. از طرفی اگر مقرره‌ای بالقوه موجب تضییع حقوق اشخاص گردد، حتی اگر آثار مالی مستقیم نیز در خصوص اشخاص موجود در پرونده نداشته باشد، باید آن را موجهی برای اعمال ماده ۱۳ بداند. رویکرد کنونی هیئت عمومی دیوان، مجرای استفاده از ساز و کار حمایتی ماده ۱۳ را محدود خواهد کرد.

۲-۲. موارد اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان

در آراء دیوان عدالت اداری، مواردی به چشم می‌خورد که درخواست متقاضی، به طور خاص و مستقیم اعمال ماده ۱۳ نسبت به ابطال یک مقرر است. تصمیم هیئت عمومی نیز در این موارد، به طور صریح اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان است. در این بخش به بررسی این دسته از آرا خواهیم پرداخت.

۱-۲-۲. لزوم درخواست اعمال ماده ۱۳ از طرف اشخاص

نگارنده با استقراء ناقص در آراء ابطال مقررات دولتی پس از سال ۱۳۹۲، هیچ موردی را به دست نیامورد که دیوان عدالت اداری رأساً اقدام به اعمال ماده ۱۳ نموده باشد. گویا نظر هیئت عمومی دیوان بر آن است که اعمال ماده ۱۳ و تسری اثر ابطال مقررات به زمان تصویب مستلزم تقدیم درخواست از طرف اشخاص است. آراء زیادی وجود دارد که علی‌رغم وجود تضییع فاحش حقوق اشخاص در آن، چون متقاضی ابطال، درخواست اعمال ماده ۱۳ یا ابطال مقرر به زمان تصویب را ذکر نکرده، هیئت عمومی رأساً وارد رسیدگی و احراز شرایط ماده ۱۳ نشده است. آرای زیادی در این زمینه صادر شده است که در آن‌ها به نظر می‌رسد، حقوق تضییع شده اشخاص نتوانسته اثر ابطال را به زمان تصویب بازگرداند، مانند دادنامه‌های شماره ۱۴۴۵، ۱۴۴۳، ۱۳۵۳، ۱۳۵۹-۱۳۵۶ که همگی در یک روز یعنی ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ صادر شده‌اند، ولی اثر ابطال از زمان صدور رأی محاسبه شده است (آقای طوق، ۱۳۹۷: ۳۵۱-۳۵۰). همچنین دادنامه‌های شماره ۲۶۴ مورخ ۱۳۹۴/۰۳/۱۱، ۳۲۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۳، ۲۷۵-۲۹۳ مورخ ۱۳۹۴/۰۳/۱۸، ۱۲۱۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹، ۴۱۲ مورخ ۱۳۹۲/۰۶/۲۵ و ۱۲۳۱ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۰۳ نیز با همین رویکرد صادر شده است.

آنچه از ظاهر ماده ۱۳ قانون دیوان و نحوه تنظیم این ماده برداشت می‌شود، این است که اعمال سازوکار حمایتی ماده ۱۳ برای احیای حقوق عامه مستلزم درخواست اشخاص نیست. چه بسا تکلیف هیئت عمومی نسبت به بررسی همه دعاوی ابطال از حیث انطباق با شرایط ماده ۱۳ قانون مزبور، از این ماده استنباط گردد. یکی از اساتید حقوق در این زمینه یادداشت کرده است: «تسری اثر رأی به گذشته و اعمال ماده ۱۳ منوط به تقاضای شاکی نیست و چنانچه هیئت عمومی عقیده به تسری اثر رأی از تاریخ تصویب به دلیل تضییع حقوق اشخاص داشته باشد رأساً می‌تواند نسبت به اعمال ماده ۱۳ و تسری اثر رأی به گذشته اقدام نماید» (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۲۷).

در صورتی که دیوان عدالت اداری، خود را ملزم به بررسی دعاوی ابطال از حیث وجود شرایط تسری اثر ابطال به زمان تصویب نداند، حقوق تضییع شده بسیاری از اشخاص، بواسطه اتخاذ این رویکرد محدودنگر، جبران نشده باقی خواهد ماند. بنابراین شایسته است که دیوان عدالت اداری در این زمینه تجدیدنظر نماید.

۲-۲-۲. لزوم وحدت میان متقاضی ابطال مقرر به و متقاضی اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان

در آراء متعددی، که دیوان عدالت اداری به درخواست تسری اثر ابطال به زمان تصویب ترتیب اثر داده است، درخواست کننده اعمال ماده ۱۳، همان خواهان دعوای ابطال مقرر به بوده است و در آراء متعددی نیز به علت این که خواهان اعمال ماده ۱۳ همان خواهان دعوای ابطال مقرر نیست اقدام به رد درخواست خواهان نموده است. بطور کلی دعوای ابطالی که در آن، اثر ابطال به زمان تصویب

تسری داده شده به دو صورت در هیئت عمومی مطرح شده است. اول، مواردی که خواهان ضمن تقاضای ابطال یک مقرر دولتی، تقاضای اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان را نیز نموده است (یا خواسته را به این شکل مطرح نموده: تقاضای ابطال مقرر از زمان تصویب). دوم مواردی است که شخص ابتدا درخواست ابطال مقرر را نموده، و بعد از صدور رأی مبنی بر ابطال مقرر، با فاصله یا بلافاصله در درخواستی مجزا، اعمال ماده ۱۳ را در خصوص مقرر ابطال شده خواستار شده است. با توجه به اینکه در درخواستهای قسم اول، منطقاً تقاضای ابطال و تقاضای اعمال ماده ۱۳، واحد خواهند بود، لزوم وحدت تقاضای ابطال مقرر و تقاضای اعمال ماده ۱۳، استنباط می‌شود. درستی این استنباط، با توجه به اینکه در دعاوی قسم دوم، درخواست اعمال ماده ۱۳ از طرف اشخاصی که تقاضای ابطال نبوده‌اند پذیرفته نشده است، اثبات می‌شود.

به‌عنوان نمونه، در دادنامه شماره ۳۰۷۹-۳۰۷۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۰۱، سازمان نظام پزشکی شیراز دو خواسته مطرح نموده، خواسته اول ابطال مصوبه شماره ۳۰۶۸۰ شورای اسلامی شیراز دایر بر وضع عوارض شاغلان حرف پزشکی است. این خواسته بعلت اینکه مصوبه مذکور قبلاً در دادنامه شماره ۱۵۶ و ۱۵۵ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۶ با شکایت اشخاص دیگر ابطال شده است، رد می‌شود. خواسته دوم اعمال ماده ۱۳ نسبت به ابطال این مصوبه است. هیئت عمومی به شرح زیر خواسته دوم را نیز رد می‌کند: «اعمال ماده ۱۳ قانون... دیوان... از ناحیه شخص یا اشخاصی که در ابطال مصوبه ابطال شده نقش نداشته‌اند قابل استماع نیست و در پرونده حاضر نیز تقاضای اعمال ماده ۱۳ قانون پیش گفته غیر از کسی است که مصوبه به درخواست او ابطال شده است، بنابراین خواسته... قابل طرح در هیئت عمومی... تشخیص نشد». هیئت عمومی دیوان، در رأی دیگری به شماره ۱۴۵۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷، که خواهان، تقاضای اعمال ماده ۱۳ است، با استدلالی مشابه مقرر می‌دارد: «... چون... اعمال ماده ۱۳ قانون... دیوان... از سوی اشخاصی غیر از شاکیان اولیه که بر مبنای شکایت آنها مصوبه ابطال شده، مطرح گردیده موجب برای رسیدگی به درخواست وجود ندارد».

در دو رأی پیش گفته، هیئت عمومی، به این دلیل که متقاضیان اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان، همان متقاضیان اولیه ابطال مقرر نیستند، درخواست اشخاص را رد کرده است. و به این ترتیب حتی وارد رسیدگی ماهیتی در خصوص احراز یا عدم احراز تضییع حقوق اشخاص هم نشده است.

با مطالعه آرا دیوان در این زمینه، لزوم وحدت تقاضای ابطال مقرر و تقاضای اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان، به وضوح استنباط می‌شود. این درحالی است که از الفاظ و عبارات قانونگذار در ماده ۱۳ قانون پیش گفته، چنین شرطی استفاده نمی‌شود. همانطوری که پیش از این توضیح آن رفت، چه بسا بتوان تکلیف هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را در اعمال ماده ۱۳، از عبارات قانونگذار استنباط نمود. به هر صورت، این برداشت دیوان عدالت اداری، نشان دهنده رویکرد حداقلی آن دیوان نسبت به اعمال سازوکار حمایتی ماده ۱۳ در جهت احقاق حقوق عامه است.

۲-۳. موارد عدم اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان

در میان آرا صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مواردی وجود دارد، که دیوان عدالت اداری صراحتاً با عدم احراز شرایط اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان، از اعمال ماده مزبور امتناع نموده است. با مطالعه این دسته از آراء، شرایط دیگری که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برای تسری اثر ابطال به زمان تصویب ضروری می‌داند برداشت خواهد شد.

۱-۳-۲. عدم اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان به جهت شخص ثالث بودن متقاضی اعمال

مقصود از شخص ثالث در این بند، اشخاصی غیر از آنان که در دعوای ابطال مصوبه به عنوان شاکی حضور داشتند می‌باشد. در مواردی که ابتدا دعوای ابطال در هیئت عمومی مطرح شده و حکم به ابطال مقرر از تاریخ صدور رأی صادر شده است، سپس اشخاصی تقاضای تسری اثر ابطال به زمان تصویب را نموده‌اند؛ هیئت عمومی دیوان صرفاً دعوای اشخاصی را می‌پذیرد، که خود شخص در دعوای ابطال دخیل بوده است؛ و دعوای اشخاص ثالث را رد می‌نماید. در آرا شماره ۶۰۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۱۱، ۵۳ مورخ ۱۳۹۳/۰۱/۱۸، ۳۰۷۸-۳۰۷۹ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۲۹ و ۱۴۵۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷، درخواست اعمال ماده ۱۳ از طرف اشخاص ثالث رد شده است.

به عنوان نمونه، در دادنامه شماره ۶۰۵، اداره امور شعب بانک ملی در استان فارس، تقاضای اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان نسبت به مصوبه شماره ۳۳۴۸۳ شورای اسلامی شهر شیراز، که بموجب دادنامه شماره ۱۶۸۱ الی ۱۷۳۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۰۸ با شکایت بانک پارسیان ابطال شده است، و دلالت بر تجویز اخذ بهای خدمات و عوارض محلی توسط شهرداری دارد را نموده است. هیئت عمومی با استدلال روبرو درخواست متقاضی را رد نموده است: «با توجه به این که مطابق ماده ۱۳ قانون...دیوان...تسری اثر ابطال مصوبه به زمان تصویب در غیر موارد خلاف شرع، به تشخیص اعضای هیئت عمومی...و در موارد جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص موکول شده است و حقی برای اشخاص ثالث در خارج از زمان رسیدگی به پرونده برای درخواست تسری اثر ابطال به زمان تصویب پیش‌بینی نشده است، بنابراین...موجبی برای رسیدگی به درخواست اعمال ماده ۱۳...وجود ندارد».

مشاهده می‌شود که در دادنامه فوق و دادنامه‌های مشابه، هیئت عمومی شرایطی را برای اعمال ماده ۱۳ برمی‌شمارد. اول، جهت ابطال مقرر باید غیر از موارد خلاف شرع باشد، دوم، برای جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص باشد، سوم، تشخیص این امر به اعضای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری واگذار شده است. تا اینجا استنباط هیئت عمومی منطبق با مفاد قانون دیوان است و اشکالی به آن وارد نیست. اما در ادامه هیئت عمومی شرطی محدود کننده را به شرایط اعمال ماده ۱۳ اضافه می‌کند؛ بدین شرح که حقی برای اشخاص ثالث در خارج از زمان رسیدگی به پرونده برای درخواست تسری اثر ابطال به زمان تصویب پیش‌بینی نشده است. این شرط از هیچ یک از الفاظ و

عبارات ماده ۱۳ و دیگر مواد قانون دیوان برداشت نمی‌شود، چه اینکه با مراجعه به ماده ۸۶ و تبصره ماده ۸۰ قانون پیش گفته، خلاف این رویکرد هیئت عمومی برداشت می‌شود. چرا که اگر مقرره‌ای به تقاضای غیر ذینفع یا به تقاضای روسای قوه قضاییه و دیوان عدالت اداری از زمان صدور رأی ابطال شود، با وجود این رویکرد دیوان، راه استفاده از سازوکار حمایتی ماده ۱۳ در عمل با چالش جدی مواجه می‌شود؛ که نشان‌دهنده مغایرت رویکرد فعلی هیئت عمومی با قصد قانونگذار عادی و اساسی و فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری است.

۲-۳-۲. عدم اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان به جهت عدم احراز تضييع حقوق اشخاص يا عدم موافقت هيئت عمومي

در آراء بسیاری دیوان عدالت اداری با استدلال «عدم احراز تضييع حقوق اشخاص» و یا با استدلال اینکه «با اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان موافقت نشد» و بدون هیچ توضیح و استدلال دیگری اقدام به رد درخواست اشخاص نموده است. صحیح است که مطابق ماده ۱۳ قانون دیوان احراز یا عدم احراز تضييع حقوق اشخاص بالاطلاق به تشخیص هیئت عمومی واگذار شده است؛ لیکن شایسته است که هیئت عمومی در هر مورد به واکاوی حقوق تضييع شده احتمالی اشخاص پرداخته و حقوق مالی و غیرمالی، بالقوه و بالفعل را در نظر گرفته، و سپس مبادرت به صدور رأی نماید.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه‌های شماره ۱۱/۲ مورخ ۱۳۹۷/۰۱/۰۴، ۱۱۵۵ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۰، ۲۴۳۴ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۲۱، ۳۱۶۷ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۱۷ صرفاً با استدلال «عدم احراز تضييع حقوق اشخاص» از اعمال ماده ۱۳ امتناع نموده‌اند. همچنین در دادنامه‌های شماره ۷۲۴ الی ۷۲۶ و ۷۷۹ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۰، ۷۸۵ الی ۷۸۷ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۴، ۱۲۶۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۵، ۱۵۰۱ الی ۱۵۲۷ مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۲۴، ۱۷۹۶ الی ۱۸۰۵ و ۱۸۰۸ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۹ با ذکر عبارت «با اعمال ماده ۱۳ موافقت نشد» از تسری اثر ابطال به زمان تصویب خودداری نموده است.

به عنوان نمونه در دادنامه شماره ۱۱۵۵ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۰، شاکی تقاضای تسری اثر ابطال به زمان تصویب نسبت به ابطال بخشی از مصوبات شماره ۱۷۶۳۳ و ۳۵۵۶۲ شورای اسلامی شهر

۱. نکته‌ای قابل تأمل در خصوص برخی از دادنامه‌ها وجود دارد. مانند دادنامه‌های شماره ۷۵۴ و ۷۵۵ هر دو مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۱۸، دادنامه شماره ۲۸۰۹ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴ که موضوع آن ابطال برخی از شرایط آزمون‌های استخدامی است. گرچه ایراد فوق، یعنی عدم وجود استدلال متقن درخصوص عدم احراز تضييع حقوق برای اعمال ماده ۱۳، نسبت به این دادنامه‌ها نیز وارد است؛ اما می‌توان گفت نتیجتاً آرا به درستی صادر شده است. زیرا در موضوعات این دادنامه‌ها، یک آزمون استخدامی برگزار شده و افراد زیادی نیز برگزیده شده و استخدام شده‌اند؛ و بعد از مدتی رأی به ابطال برخی از شرایط مذکور در دفترچه آزمون، مانند بومی‌گزینی صادر شده است. حال در چنین شرایطی، تسری دادن اثر ابطال برخی شرایط موجود در دفترچه آزمون به زمان تصویب، خود می‌تواند منشأ تضييع حقوق بسیاری از اشخاص گردد. اما این مسئله توجیه‌کننده فقدان استدلال در آرا هیئت عمومی نمی‌باشد.

شیراز، دایر بر تعیین عوارض برای تابلوهای معرف محل را نموده است. در این پرونده، گرچه با رأی هیئت عمومی این مصوبه ابطال شده و مطابق همان مصوبه ابطال شده و خلاف قانون، مقدار قابل توجهی عوارض از شاکی مطالبه شده است، و پر واضح است که حقوق اشخاص در حال تضییع است؛ لیکن هیئت عمومی با این استدلال درخواست متقاضی را رد نموده: «نظر به عدم احراز تضییع حقوق اشخاص، هیئت عمومی با اعمال ماده ۱۳ قانون... دیوان... و تسری ابطال مصوبات ابطال شده... به زمان تصویب آنها موافقت نکرد».

یا در دادنامه شماره ۱۲۶۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۵، شاکی در اجرای ماده ۹۲ قانون دیوان درخواست ابطال ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی شورای اسلامی شهر مرند در سال ۱۳۹۴، مبنی بر وضع عوارض بر معاملات (نقل و انتقال) املاک، مستغلات، مستحدثات، سرقفلی را از زمان تصویب نموده است؛ که دیوان در این دعوا صرفاً با عبارت: «...با اعمال ماده ۱۳ قانون یاد شده و تسری ابطال مصوبه به زمان تصویب آن موافقت نشد» از تسری اثر ابطال به زمان تصویب امتناع کرده. مشاهده می‌شود که گرچه ابطال مقرر به استناد ماده ۹۲ قانون دیوان بوده است، تضییع حقوق نیز در پرونده محرز است، لیکن مشخص نیست که هیئت عمومی به چه علتی از اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان امتناع نموده است.

مشاهده می‌شود که در آرا پیش گفته، بر خلاف الزام حقوقی مذکور در اصل ۱۶۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مبنی بر مستدل و مستند بودن احکام دادگاه‌ها، هیئت عمومی از هیچ گونه استدلالی بهره نبرده است. به ویژه آنکه پیامدهای رأی اشتباه این مرجع در ابطال یا عدم ابطال یک مصوبه دولتی، برخلاف آرای سایر مراجع قضایی، محدود به فرد شاکی نیست و می‌تواند گروهی فراوان از مردم را تحت تأثیر قرار دهد (سودمندی، ۱۳۹۸: ۴۳).

احکام دادگاه‌ها در صورتی که متکی به دلایل و مستندات توجیهی باشد قانع کننده و موجب رضایت خاطر خواهد بود (هاشمی، ۱۳۹۸: ۴۱۶). مستدل و مستند بودن آرای قضایی یکی از پذیرفته شده‌ترین اصول حقوقی حاکم بر هر مرجع قضایی و شبه قضایی است و می‌توان آن را یکی از نتایج اصل براءت و همچنین یکی از پیش شرط‌های اجرای عدالت در حل و فصل قضایی اختلاف‌ها دانست (سودمندی، ۱۳۹۷: ۲۸۴). «در خصوص لزوم مستدل و مستند بودن آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باید گفت دیوان به عنوان یک مرجع قضایی نشأت گرفته از قانون اساسی ۱۳۵۸ که زیرمجموعه قوه قضاییه است (اصل ۱۷۳ قانون اساسی)، در بسیاری از موارد مشمول اصول و قواعد شکلی حاکم بر دادگاه‌های دادگستری است. از این رو، با توجه به اهمیت قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی که حتی می‌توان آن را از نتایج اصل براءت دانست، بدیهی است این قاعده

۱. اصل ۱۶۶ قانون اساسی: «احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است».

بر آرای دیوان عدالت اداری، اعم از شعب و هیئت عمومی دیوان نیز حاکم است...» (سودمندی، ۱۳۹۸: ۴۵).

در حالیکه مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی مبنای تأسیس دیوان عدالت اداری حمایت از حقوق شهروندان در برابر خودسری‌ها و تجاوزات اداره می‌باشد، دیوان در دفاع از این حقوق مقرر در قانون اساسی رویکرد حداقلی داشته است (امامی و شاکری، ۱۳۹۶: ۸۸). لذا شایسته و بایسته است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، در زمینه احراز «تضییع حقوق اشخاص»، با استدلال قانع کننده، و اتخاذ رویه‌ای مشخص و متقن، مطابق با مشی قانونگذار عادی و اساسی و در راستای احیای حقوق عامه گام بردارد. اتخاذ این شیوه مبهم از استدلال و صدور رأی، علاوه بر اینکه زمینه یک مرجع عالی قضایی نیست، نشان‌دهنده رویکردی حداقلی نسبت به اجرای ماده ۱۳ قانون دیوان می‌باشد.

نتیجه گیری

با مطالعه و بررسی آرا صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در موضوع تسری اثر ابطال مقررات به زمان تصویب، مشخص می‌گردد که هیئت عمومی رویکردی حداقلی و محدود نگر نسبت به اعمال ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری دارد؛ و به خوبی از ظرفیت سازوکار حمایتی ماده ۱۳ قانون مزبور، در راستای احیای حقوق عامه استفاده نکرده است.

برداشت هیئت عمومی، از قید «حقوق» در عبارت «تضییع حقوق اشخاص» بسیار محدود است. هیئت عمومی، صرفاً به حقوق شخصی شاکیان پرونده نظر دارد. این در حالی است که با توجه به ماهیت نوعی و عام مقررات دولتی، هیئت عمومی باید بررسی کند که آیا مقرره ابطال شده، نوعاً موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود یا خیر. در صورتیکه یک مقرره نوعاً موجب تضییع حقوق اشخاص گردد باید اثر ابطال از زمان تصویب محاسبه شود.

همچنین، در رویه هیئت عمومی، مقرره دولتی باید بالفعل موجب تضییع حقوق اشخاص شاکی پرونده شده باشد تا اعضای هیئت عمومی را برای تسری اثر ابطال مقرره به زمان تصویب اقناع کند. در صورتیکه یک مقرره ممکن است بالقوه، ظرفیت تضییع حقوق اشخاص را داشته باشد. لذا اطلاق عبارت «تضییع حقوق اشخاص» ایجاب می‌کند که در مواردی که مقرره‌ای بالقوه ظرفیت تضییع حقوق اشخاص را دارد، دیوان عدالت اثر ابطال مقرره را به زمان تصویب تسری دهد.

استنباط هیئت عمومی از قید حقوق به اعتبار ماهیت حق تضییع شده، صرفاً ناظر بر حقوق مالی است که در پرونده مطروحه عینیت داشته باشد. اما اطلاق عبارت تضییع حقوق اشخاص، دلالت بر همه انواع حقوق دارد، چه مالی و چه غیر مالی. لذا علاوه بر مواردی که مقرره ابطال شده موجب

تضییع حقوق مالی اشخاص می‌شود، باید در مواردی که حقوق غیر مالی اشخاص نیز بواسطه مقررہ دولتی تضییع می‌گردد، اثر ابطال به زمان تصویب سرایت یابد.

برداشت هیئت عمومی دیوان از قید «اشخاص»، متشست است. هیئت مذکور، در مواردی تضییع حقوق اشخاص عمومی را موجب تسری اثر ابطال به زمان تصویب قلمداد کرده؛ اما مواردی نیز مشاهده شد، که از اعمال ماده ۱۳ در خصوص تضییع حقوق اشخاص عمومی امتناع نموده است. در ادبیات حقوقی ایران، هرکجا قانونگذار لفظ «اشخاص» را بطور مطلق بکار گرفته، مراد اشخاص حقیقی و حقوقی (هم اشخاص حقوق خصوصی و هم حقوق عمومی) بوده است. از طرفی تضییع حقوق شخص حقوق عمومی، به نوعی تضییع بیت‌المال بوده و از اهمیتی دوچندان برخوردار است. لذا دیوان باید در موارد تضییع حقوق اشخاص عمومی نیز به تسری اثر ابطال به زمان تصویب رأی صادر کند.

هیئت عمومی در موارد متعددی برای تسری اثر ابطال مقررہ به زمان تصویب، شرایطی را علاوه بر شرایط مستنبط از ماده ۱۳ قانون دیوان لازم دانسته است؛ و به‌علت فقدان این شرایط در بعضی از پرونده‌ها از تسری اثر ابطال به زمان تصویب امتناع نموده است. این شرایط عبارت‌اند از: (۱) لزوم درخواست اعمال ماده ۱۳ توسط اشخاص (۲) لزوم وحدت متقاضی ابطال مقررہ و متقاضی اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان (۳) عدم شناسایی حقی برای اشخاص ثالث خارج از زمان رسیدگی به پرونده برای درخواست اعمال ماده ۱۳. هیئت عمومی با اتخاذ چنین رویکردی دایره شمول ماده ۱۳ را مضیق معنا نموده و به خوبی از این سازوکار حمایتی استفاده نکرده است.

هیئت عمومی در دادنامه‌های متعددی، باوجود محرز بودن تضییع حقوق اشخاص، بدون ارائه استدلال قانع کننده، صرفاً با آوردن عباراتی چون «هیئت عمومی با اعمال ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری موافقت نکرد» و «به جهت عدم احراز تضییع حقوق» از اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان امتناع نموده است. از طرفی، عدم وجود استدلال متقن و موجه در آراء، برای یک مرجع عالی قضایی زیننده نیست؛ و از طرفی، با توجه به الزام حقوقی اصل ۱۶۶ قانون اساسی مبنی بر مستدل بودن آراء قضایی، مخالف قانون است. عدم استدلال در آراء، موجب می‌شود موارد شمول ماده ۱۳ قانون دیوان با ابهام روبرو شود و در بسیاری از موارد حقوق تضییع شده اشخاص جبران نشده باقی بماند.

در مجموع، از پژوهش حاضر این نتیجه بدست آمد، که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نسبت به اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان، رویکردی حداقلی و محدودنگر اتخاذ نموده است. رویکردی که با فلسفه تشکیل دیوان عدالت اداری، و مشی قانونگذار عادی و اساسی در تعارض است.

فهرست منابع

فارسی

الف) کتاب‌ها

- امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۹۴). حقوق اداری، تهران: میزان، چاپ نوزدهم، جلد اول.
- امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۹۶). حقوق اداری، تهران: میزان، چاپ سوم، جلد دوم.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۶). حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ سیزدهم.
- فتحی، محمد و کاظم کوهی اصفهانی (۱۳۹۷). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظریات تفسیری شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول.
- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵). حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم.
- مولایی، غلامرضا (۱۳۹۳). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، چاپ اول.
- موسی زاده، رضا (۱۳۹۲). حقوق اداری ۱ و ۲، تهران: میزان، چاپ پانزدهم.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۹۸). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چاپ بیست و نهم، جلد دوم.
- هداوند، مهدی (۱۳۹۶). حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت، چاپ ششم، جلد دوم.

ب) مقالات

- استوار سنگری، کورش (۱۳۹۸). «رابطه دیوان عدالت اداری و تکلیف قضات در اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱.
- آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶). «نگاه تطبیقی به صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۹ و ۸۰.
- آقای طوق، مسلم (۱۳۹۷). «انواع دعاوی اداری در ایران و فرانسه»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۲۳، شماره ۸۳.
- آقای طوق، مسلم (۱۳۹۷). «تأملی در خصوص اثر ابطال مصوبات مغایر با قانون»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۸، شماره ۲.
- آگاه، وحید و محمدنبی بوربوری (۱۳۹۶). «دور باطل تصویب عوارض در شوراها و ابطال در هیات عمومی دیوان عدالت اداری: کاوشی در نظارت قضایی بر توسعه شهری مغایر با حق مالکیت مردم»، دوفصلنامه پژوهش‌های حقوقی، شماره ۳۱.
- امامی، محمد و حمید شاکری (۱۳۹۶). «دیوان عدالت اداری و پاسداری از قانون اساسی»، فصلنامه جستارهای حقوق عمومی، شماره ۱.
- امامی، محمد و مهستی سلیمانی (۱۳۹۳). «شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ۶، شماره ۱.
- جلالی، محمد و حمیده سعیدی روشن (۱۳۹۵). «نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۹۴.

رویکرد دیوان عدالت اداری نسبت به تسری اثر ابطال مقررات به زمان تصویب ۲۰۳

سوادکوهی فر، سام (۱۳۸۱). «اثر ابطال آیین نامه‌ها، تصویب نامه‌ها و بخشنامه‌ها توسط دیوان عدالت اداری (زمان تصویب یا زمان صدور رأی؟)»، دادرسی، شماره ۳۶.

سودمندی، عبدالمجید (۱۳۹۸). «تحلیل مصادیق مستند و مستدل نبودن آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری و پیامدهای حقوقی آن»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۳، شماره ۱۰۸.

سودمندی، عبدالمجید (۱۳۹۷). «مستدل و مستند بودن آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری؛ ایراد در استناد به قانون اساسی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۶۱.

صمیمی، محمدمهدی و عبادالله عباسی (۱۳۹۶). «تحلیل گستره صلاحیت دیوان عدالت اداری و تغییرات مربوطه در پرتو قانون مصوب ۱۳۹۲»، فصلنامه مطالعات حقوق، شماره ۱۴.

غمامی، محمدمهدی و کمال کدخدامرادی (۱۳۹۷). «اعمال نظارت ناپذیر قضایی در نظام حقوقی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۸، شماره ۲.

فتحی، یونس، جعفر شفیعی سردشت و مریم وهیبی فخر (۱۳۹۸). «نظام مطلوب دادرسی اداری در ایران»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱.

گرجی، علی اکبر (۱۳۸۷). «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹.

میرداماد نجف آبادی، سید علی (۱۳۹۰). «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری»، معرفت حقوقی، شماره ۱.

ویژه، محمدرضا (۱۳۹۱). «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی»، فصلنامه پژوهش حقوق، شماره ۳۷.

ویژه، محمدرضا و وحید آگاه (۱۳۹۱). «کاوشی انتقادی در لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۳۸.

پ) پایان نامه‌ها

شاهرخی، آناهیتا (۱۳۸۶). انواع دعاوی اداری در شورای دولتی فرانسه و دیوان عدالت اداری ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه تهران.

ت) اسناد

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸

قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰

قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲

لاتین

الف) کتاب‌ها

Leyland, Peter & Gordon Anthony (2013). Textbook on Administrative Law, Oxford University Press, 7 edition.

Poorter, de Jurgen & Ernest Hirsch & S Review of Administrative Discretion in the (The Netherlands): T.M.C. Asser Press.