

Judicial supervision of the General Board of the Administrative Court of Justice On the approvals of the Land Reforms Council

Alireza Dabirnia^{*1}, Ali Mashhadi², Ehsan Movahedipoor³

1. Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

2. prof, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

3. Ph.D. Student in Departmwnt of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

Abstract

Agrarian Reforms Council is the most important exclusive administrative authority for agricultural lands in Iran's legal system. The limits of the competences, duties and powers of this council are specified in the Land Reforms Law and subsidiary laws and regulations. With the approval and implementation of the Land Reforms Law, like any other legal establishment, disputes may arise between the people, which the law has provided for this quasi-judicial authority with a special legal mechanism to make general decisions. Case decisions taken by this quasi-judicial authority can be appealed and contested in the branches of the Administrative Court of Justice. The general decisions and approvals of this authority can also be judicially supervised by the general board of the Administrative Court of Justice. This research, with analytical-descriptive method, seeks to analyze, criticize and find an answer to the question that what are the most important aspects of dealing with the decisions of the Land Reforms Council, including the annulment, violation and approval of the said decisions in the general board of the Administrative Court of Justice? The most important achievement of this research is to identify the competence of the general board of the Administrative Court of Justice regarding general approvals, verifying the conflict of votes in order to issue a unanimous vote and verifying the competence and powers of the Land Reforms Council.

Keywords: Land Reform Council, General Assembly of the Court of Administrative Justice, Judicial Control.

*. Corresponding Author: dr.dabirnia.alireza@gmail.com



Article Type:

Original Research

Pages: 97-121

Received: 2022 May 14

Revised: 2022 August 14

Accepted: 2022 November 19



©This is an open access article under the CC BY licens.

نظارت قضایی هیات عمومی دیوان عدالت اداری بر مصوبات شورای اصلاحات ارضی

علیرضا دبیرنیا*^۱، علی مشهدی^۲، احسان موحدی پور^۳

۱. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران.
۲. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران.
۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران.

چکیده

شورای اصلاحات ارضی مهم ترین مرجع اختصاصی اداری زمین های کشاورزی در سپهر نظام حقوقی ایران است. حدود صلاحیت ها، وظایف و اختیارات این شورا در قانون اصلاحات ارضی و قوانین و مقررات فرعی تصریح شده است. با تصویب و اجرای قانون اصلاحات ارضی، ممکن است مانند هر تاسیس حقوقی دیگر، اختلافاتی بین مردم ایجاد گردد، که قانون اختیار وضع مصوبه و تصمیم گیری عام الشمول را برای این مرجع شبه قضایی با سازوکار حقوقی خاصی پیش بینی کرده است. تصمیمات اتخاذی موردی از سوی این مرجع شبه قضایی قابل شکایت و اعتراض در شعب دیوان عدالت اداری است. تصمیمات و مصوبات عام الشمول این مرجع نیز قابل نظارت قضایی در هیات عمومی دیوان عدالت اداری است. این پژوهش با روش تحلیلی-توصیفی، در پی واکاوی، نقد و یافتن پاسخ برای این مساله است که مهم ترین جهات رسیدگی به تصمیمات شورای اصلاحات ارضی اعم از ابطال، نقض و تایید تصمیمات مذکور در هیات عمومی دیوان عدالت اداری چیست؟ شناسایی صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به مصوبات عام الشمول، احراز تعارض آرا به منظور صدور رای وحدت رویه و احراز صلاحیت و اختیارات شورای اصلاحات ارضی مهم ترین دست آورد این پژوهش است.

واژگان کلیدی: شورای اصلاحات ارضی، هیات عمومی دیوان عدالت اداری،

نظارت قضایی.



نوع مقاله: علمی پژوهشی

صفحات: ۹۷-۱۲۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۲/۲۴

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۰۵/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۸/۲۸



© تمامی حقوق انتشار این مقاله، متعلق به نویسنده است.

درآمد

مالکیت خصوصی بر زمین‌های کشاورزی، تا قبل از اعمال مقررات اصلاحات ارضی در ایران، فاقد نظام حقوقی مشخص و مدونی بود. حاکمان وقت به اراضی عمومی و کشاورزی به عنوان مایملک شخصی نگاه می‌کردند، به نحوی که نظام مالکیت خصوصی ثبات و ایستایی حقوقی لازم را نداشت. برای تحقق و ایجاد نظام مالکیت منسجم حقوقی، برنامه اقتصادی-اجتماعی اصلاحات ارضی و الغای رژیم ارباب و رعیتی، به عنوان جامع‌ترین اقدام حاکمیتی در تاریخ معاصر ایران و با هدف افزایش تولید، تامین عدالت اجتماعی و عمومیت یافتن مالکیت زمین‌های کشاورزی، در قانونی تحت عنوان «قانون اصلاحات ارضی» به تصویب رسید.^۱ برنامه اصلاحات ارضی به موجب ماده واحده قانون ترتیب رسیدگی و ختم پرونده‌های اصلاحات ارضی مصوب تیرماه ۱۳۵۴ خاتمه یافته اعلام شد.^۲ با تصویب و اجرای قانون اصلاحات ارضی، مانند هر اصلاحات ارضی یا شورای اصلاحات ارضی مرکز نامیده می‌شود.^۳ مبنای قانونی تشکیل شورای اصلاحات ارضی در مراکز استان‌ها، لایحه قانونی (ماده واحده) اضافه نمودن یک تبصره به ماده ۳۸ آیین نامه اصلاحات ارضی مصوب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران است.^۴ به موجب تبصره ماده واحده مذکور، شورای

۱. این قانون در تاریخ ۱۳۳۸/۱۲/۲۴ به تصویب مجلس شورای ملی، سپس در تاریخ ۱۳۳۹/۰۲/۲۶ به تصویب نهایی مجلس سنا رسید و در تاریخ ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ مورد اصلاح واقع شد
۲. پرونده‌هایی که تا تاریخ ۱۳۵۴/۰۴/۲۳ منجر به تنظیم سند واگذاری یا ارسال صورت‌مجلس‌های تقسیم ملک و نمونه‌های مربوط به دفاتر اسناد رسمی شده و نسبت به آنها تا تاریخ تقدیم این لایحه شکایت و اعتراض‌نرسیده باشد از نظر اجرای مقررات اصلاحات ارضی مختومه تلقی می‌گردد.
۳. اعضای شورای اصلاحات ارضی در دو سطح قابل بررسی است. نخست: شورای عالی اصلاحات ارضی (شورای مرکزی) که اعضا آن عبارتند از: ۱- رئیس سازمان امور ارضی. ۲- معاون اجرایی سازمان امور ارضی. ۳- مدیر حفظ کاربری و امور زمین سازمان امور ارضی. ۴- مدیر امور ممیزی و واگذاری سازمان امور ارضی. ۵- مدیر امور حقوقی سازمان امور ارضی. دوم: شورای اصلاحات ارضی استان که ستاد اداری آن در مدیریت امور ارضی هر استان مستقر بوده و به ریاست رئیس سازمان جهاد کشاورزی هر استان و با عضویت چهار نفر از کارکنان سازمان جهاد کشاورزی استان تشکیل می‌شود. در حال حاضر مدیر امور ارضی استان یکی از اعضای ثابت، و به عنوان دبیر در شورای یاد شده حضور دارد. جهت جلوگیری از بروز اشتباه در مکاتبات اداری، شورای اصلاحات ارضی مستقر در استان «شورای پنج نفره اصلاحات ارضی استان» و شورای اصلاحات ارضی مستقر در سازمان امور ارضی، «شورای اصلاحات ارضی مرکز» و به ندرت «شورای عالی اصلاحات ارضی» نامیده می‌شود.
۴. رجوع کنید به پایگاه اینترنتی www.rc.majlis.ir/fa/law/show/98416

اصلاحات ارضی می‌تواند در موارد مقتضی تمام و یا قسمتی از اختیارات قانونی خود را (اصلاح شماره شناسنامه، نام و مشخصات متعاملین، اشتباهات در مشخصات ملک مورد معامله و قید و اصلاح و نوع و مقدار مستثنیات و مشخصات زارع از قلم افتاده و غیره) در هر استان به شورایی مرکب از پنج نفر کارمند واجد صلاحیت ادارات کل کشاورزی و عمران روستایی استان مربوطه که احکام آنان به وسیله وزیر کشاورزی و عمران روستایی صادر می‌گردد تفویض نماید. هدف از وضع چنین قانونی رعایت اصل عدم تمرکز اداری، سرعت دادن به امور شورا و رفع به موقع مشکلات و معضلات کشاورزان و کمک به تولید در این بخش است (صادقی ده چناری، ۱۴۰۰: ۱۴۶). به سخن دیگر تفویض اختیارات و صلاحیت‌های شورای اصلاحات ارضی مرکز به شورای اصلاحات ارضی استان‌ها را می‌توان در راستای تسهیل، پویایی و کارآمد کردن روند حل اختلافات و اینکه استان محل استقرار اراضی از حیث معاینه محلی اعضا شورا، تحقیقات محلی و ادله ابرازی در بحث ادله اثبات دعوا به اصل دادرسی عادلانه نزدیک تر است. با توجه به اینکه این مرجع شبه قضایی مانند دیگر مراجع شبه قضایی دیگر در رسیدگی به اختلافات، تصمیماتی اتخاذ می‌کند که به صورت عام، مستقیم یا غیرمستقیم برای دولت و مردم حقوق و تکالیفی را ایجاد می‌کند. تجربه ده‌ها مرجع اختصاصی اداری نشان داده که علی‌رغم برون‌سپاری اختلافات قضایی از دادگستری به مراجع شبه قضایی و کاهش ورودی پرونده به دادگستری، ممکن است این تصمیمات عام و کلی، حقوق مردم به علت عدم آگاهی از اصول دادرسی و قواعد حقوقی، مورد خدشته قرار گرفته که نهایتاً منجر به نقض دادرسی عادلانه می‌شود. بنابراین برای نظارت بر آرا و تصمیمات عام این مرجع شبه قضایی، هیات عمومی دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده، که آرا و تصمیمات این هیات می‌تواند به مثابه چراغ راهی برای جلوگیری از انحراف از قانون و ارشادکننده این شورا در تصمیمات بعدی باشد. با توجه به حساسیت و تخصصی بودن موضوع پژوهش و البته گستردگی رسیدگی، در این پژوهش صرفاً به نقد و تحلیل رویه هیات عمومی دیوان در رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات عام‌الشمول می‌پردازیم و قاعدتاً رسیدگی به رویه شعب دیوان نیاز به پژوهشی مفصل و مجزایی دارد، که از حوصله پژوهش حاضر خارج است. تاکنون مقاله‌ای با عنوان مستقل و مشابه، و به روش واکاوی، تحلیل و نقد رویه قضایی راجع به تصمیمات عام‌الشمول

شورای اصلاحات ارضی در ادبیات حقوق عمومی نگاشته نشده است. با توجه به حجم دعاوی در هیات عمومی دیوان، مبتلابه بودن اختلافات راجع به اراضی زراعی در شورای اصلاحات ارضی، اختلاف در تفسیر و استنباط قضایی، تعارض در جهات و سبب رسیدگی در هیات عمومی دیوان و استخراج استدلال‌های قضایی در کشف مراد مقنن، نبود پژوهش خاص راجع به این بخش از حقوق داخلی که از نگاه حقوق دانان مغفول مانده، اهمیت و هدف از نگارش این پژوهش را دوچندان کرده است. مهم‌ترین جهات و اسباب رسیدگی و نظارت قضایی هیات عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به تصمیمات و دعاوی مرتبط با مصوبات عام‌الشمول شورای اصلاحات ارضی مساله اصلی در این پژوهش است که با روش تحقیق تحلیل-توصیفی همراه با نقد و واکاوی آرا قضایی اتخاذ شده در هیات عمومی دیوان عدالت اداری به دنبال پاسخگویی به این مساله هستیم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به تصمیمات عام‌الشمول شورای اصلاحات ارضی به چه اصول، مواد قانونی استناد کرده است؟ این پژوهش در سه بخش تنظیم شده که در هر بخش ابتدا به مبانی نظری، سپس با توجه به استدلال‌های آرا قضایی هیات عمومی دیوان، جهات رسیدگی به تصمیمات شورای اصلاحات ارضی، شناسایی و استخراج شده، و در ادامه با توجه به قواعد و اصول حقوق عمومی و دادرسی اداری، به نقد و واکاوی آرا قضایی هیأت عمومی دیوان می‌پردازیم.

۱. صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به مصوبات عام‌الشمول

دیوان عدالت اداری برای نیل به اهداف مذکور در اصول ۱۵۶ قانون اساسی^۱، ۱۷۳ قانون اساسی^۲، صلاحیت‌ها و اختیاراتی ویژه‌ای دارد. هیات عمومی دیوان عدالت اداری مهمترین رکن قضایی دیوان عدالت اداری است که مطابق قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی^۳، وظیفه نظارت قضایی و ابطال مصوبات غیرقانونی یا غیرشرعی دولت را برعهده دارد. در نظام حقوقی حاکم بر اداره، امکان اتخاذ تصمیمات و اقدامات

- ۱- «پشتیبانی از حقوق فردی، اجتماعی و برقراری عدالت، رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات و تعدیات، شکایات و حل و فصل دعاوی و رفع خصومات...».
- ۲- «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها».
- ۳- «هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

متعددی از سوی مقامات ذیصلاح اداری وجود دارد. اعمال اداری دارای ویژگی‌هایی نظیر «عمل اداری، عملی حقوقی، انجام توسط اداره عمومی و دارای آثار حقوقی» است (هداوند، ۱۳۹۶: ۱۹۸)، که موضوع آن حفظ نظم عمومی و تامین نیازها و خدمات عمومی شهروندان است (مشهدی، ۱۳۹۷: ۱۰۲). اعمال اداری در یک تقسیم‌بندی معروف و سنتی، به دو دسته اعمال اداری یک‌جانبه و اعمال اداری دو‌جانبه (قراردادهای اداری) تقسیم بندی می‌شود. عمل اداری یک‌جانبه به سه دسته تصمیمات جزئی، تصمیمات کلی که ناظر به مصادیق متعدد است و تصمیمات که به لحاظ منطوق جزئی و شخصی بوده ولی مدلولاً دارای مفهومی کلی و نوعی تقسیم بندی می‌شود. می‌توان گفت که هیات عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به تصمیمات کلی نوع دوم صالح به رسیدگی است و تصمیمات دسته سوم به دلیل جنبه نوعی نیز قابل طرح در هیات عمومی دیوان عدالت اداری است. ممکن است مصوبه‌ای ناظر به یک شخص مشخص و معین باشد، مانند: مصوبه اختیارات رئیس جمهور یا رئیس قوه قضاییه؛ ولی چون ناظر به شخص خاصی نیست از مصادیق مصوبات نوعی و عینی تلقی می‌شود و مصوبه جزئی و شخصی نیست. بنابراین هیات عمومی دیوان عدالت اداری صالح به رسیدگی به ابطال این نوع دعاوی است (مولاییگی، ۱۳۹۳: صص ۱۱۷-۱۱۹). عده‌ای دیگر نیز بر این باور هستند که منظور از مصوبات و مقررات قابل رسیدگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شامل قواعد الزام‌آور عام‌الشمول و فراگیر است. اشخاص که ابطال آنها را از هیئت عمومی درخواست می‌کنند، باید ابطال مصوبه مزبور را نسبت به همه مشمولان اعم از شخص یا موضوع تقاضا کنند و نمی‌توانند قائل به تبعیض شده و ابطال مصوبات نسبت به خود شخص را تقاضا کنند (آقایی طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۳۵۵). مفهوم و معنای این استدلال اینست که اگر یک مصوبه شامل شخص یا موضوع خاصی و موردی باشد و مغایر با قانون باشد، درخواست ابطال همان قسمت که مخالف مورد شخصی یا موضوعی است، در شعب دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی خواهد بود. برای نمونه دادنامه شماره ۴۴۸ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۴ هیات عمومی دیوان عدالت اداری با این استدلال^۱، درخواست ابطال تصمیم موردی سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور را مورد پذیرش قرار نمی‌دهد.

۱. «مفاد نامه سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور متضمن وضع قاعده آمره‌ای عام و کلی نیست و در نتیجه از مصادیق مقررات دولتی نمی‌باشد و قابل طرح در هیات عمومی دیوان نیست».

بعضی از اساتید حقوق اداری مبنای صلاحیت دیوان در ابطال مصوبات را عام‌الشمول و فراگیر بودن مقررات دولتی دانسته و اهمیت این مقررات و مصوبات عام‌الشمول از یک واقعه یا شخص خاص اهمیت بیشتری داشته و برای بررسی و تعقیب و رسیدگی این مقررات، هیاتی متشکل از قضات دیوان عدالت اداری لازم است (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۵ صص ۴۶۷-۴۶۹). اگرچه این استدلال قابل انتقاد است؛ بدین توضیح که صلاحیت دیوان در رسیدگی و نظارت بر این مصوبات به دلیل اهمیت و ارزش مصوبات نیست و واگذاری صلاحیت ابطال مصوبات دولتی را به هیات عمومی دیوان عدالت اداری را منجر به عدم امکان تراکم زدایی از دیوان عدالت اداری، عدم امکان دسته‌بندی دعاوی ملی و محلی، عدم امکان شکایت از آرا هیات عمومی دیوان عدالت اداری و عدم امکان دسته‌بندی مصوبات از نظر مرجع و نهاد وضع‌کننده می‌دانند (آقایی طوق، لطفی، ۱۳۹۸: ۳۵۱). در تکمیل این استدلال می‌توان بیان کرد، اگر مبنا را اهمیت و ارزش والای مصوبات بدانیم چرا در قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی آن، مصوبات دولتی را در معرض نظارت رئیس مجلس قرار داده است و اینکه در اصل ۱۷۰ قانون اساسی نظارت قضات بر مصوبات و مقررات دولتی را در مواردی که تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌ها دولتی مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند. لذا هریک از قضات چنین صلاحیت و اختیاری را در مورد نظارت بر چنین مقررات عام‌الشمولی دارند.

برخی حقوق‌دانان در انتقاد به واگذاری صلاحیت و اختیار ابطال مصوبات به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بیان دارند که در صورت ابطال مصوبه‌ای در هیات عمومی دیوان عدالت اداری امکان تجدید نظرخواهی و شکایت از تصمیم قضایی در راستای احقاق حق دادخواهی اشخاص و استناددار بودن فرایند دادرسی فراهم نیست و در تعارض با روح اصل ۳۴ قانون اساسی است (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۴: ۳۲۱). در پرونده شماره ۷۲۰۰۲۴۳ و طی دادنامه شماره ۱۵۹ مورخ ۲۰-۱۲-۱۳۷۳ به شرح ذیل با این استدلال صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری را ناظر بر مقررات عام و کلی دانسته و آنرا قابل طرح در هیات عمومی دیوان عدالت اداری ندانسته است:

«شاکتی طی دادخواست تقدیمی عمل شورا در تصویب بند ۵ مصوبه پانصد و دومین جلسه را خلاف قانون اصلاحات ارضی و آیین‌نامه مربوط دانسته و ابطال آن را درخواست نموده است. مدیریت امور اصلاحات ارضی در پاسخ به شکایت مذکور اعلام داشته: اراضی بایر پلاک مورد نظر برابر مقررات به دولت منتقل گردیده است برابر سوابق موجود به تدریج به ارگان‌های دولتی واگذار و در حال حاضر تمامی آن واگذار گردیده است. رای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری «به موجب ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، اعتراض نسبت به تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات دولتی از حیث مخالفت آنها با قانون و یا خارج بودن از حدود اختیارات قوه مجریه قابل طرح و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان است. نظر به این که بند ۵ صورت مجلس مورخ ۵۰/۳/۱۹ شورای اصلاحات ارضی مشعر بر حذف جمله مربوط به مستثنیات ماده ۳ قانون اصلاحات ارضی و اراضی مسیر لوله نفت از متن سند تنظیمی در اجرای مقررات قانون اصلاحات ارضی تصمیم در مورد خاص بوده و از مقوله مقررات عام و کلی بشمار نمی‌رود اعتراض نسبت به تصمیم مذکور قابل طرح و رسیدگی و امعان نظر در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نمی‌باشد».

همچنین در پرونده شماره ۸۴۰۰۵۰۰ و طی دادنامه شماره ۳۵۳ مورخ ۱۰/۰۷/۱۳۸۴ با این استدلال که رای صادره متضمن وضع قواعد آمره عام و کلی نیست و از مصادیق مقررات دولتی محسوب نمی‌شود، اعتراض را قابل طرح و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ندانسته است.^۱

با تدقیق در متن رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری، با توجه به اینکه شورای اصلاحات ارضی جز مراجع اختصاصی اداری است و حسب بند ۲ از شق (ب) ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان عدالت اداری، مرجع صالح رسیدگی به تصمیمات و

۱. شکات خواستار ابطال مصوبه جلسه شماره ۲۳۵ مورخ ۱۳۸۳/۵/۱۰ شورای پنج نفره اصلاحات ارضی کردستان مبنی بر احراز مالکیت آقای ع به میزان یک شعیر مشاع از هشتاد شعیر ماکاو و دارتل و قالب قلی به مساحت پنج هکتار و یک هکتار در دارتل شده‌اند. رای هیات عمومی «به موجب ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و سایر مقررات دولتی از جهت مقرر در ماده مذکور قابل اعتراض و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان است. نظر به اینکه مصوبه شماره ۲۳۵ مورخ ۱۳۸۳/۵/۱۰ شورای پنج نفره اصلاحات ارضی کردستان در خصوص مورد تنظیم شده است و متضمن وضع قواعد آمره عام و کلی نیست و از مصادیق مقررات دولتی محسوب نمی‌شود بنابراین اعتراض نسبت به آن قابل طرح و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان نمی‌باشد».

آرا این مرجع شبهه قضایی شعب دیوان عدالت اداری است؛ لذا به لحاظ اینکه به استناد اصل ۱۷۱ قانون اساسی و بند (یک) ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایت از مصوبات دولتی در صلاحیت عمومی دیوان عدالت اداری است، امکان رسیدگی و طرح در هیات عمومی دیوان عدالت اداری وجود ندارد. به سخن دیگر شمول و اعمال نظارت قضایی هیات عمومی دیوان عدالت اداری در دعاوی (ابطال مقرر دولتی) صرفاً در مورد اعمال اداری یک جانبه عام الشمول و کلی (تصمیمات نوعی و غیرشخصی) است، نه تصمیمات و ایقاعات اداری خاص و شخصی مانند: مجوز، پروانه شکار، گواهی نامه یا احکام استخدامی. خودسری قضایی نسبت قانون از عوامل چالش برانگیز در دادرسی منصفانه است (هداوند، آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۲۲۷)، یکی از مصادیق خودسری قضایی را می توان به عدم اتخاذ تصمیم مستدل و مستند به قانون در روند دادرسی اشاره کرد. بنابراین اصل مستدل و مستند بودن تصمیمات و تکلیف به بیان دلایل و مبانی تصمیم یکی از اصول مهم حاکم بر فرآیند دادرسی منصفانه، من جمله اتخاذ هر تصمیم قضایی (احراز صلاحیت مرجع قضایی و اداری نسبت به دعاوی مطروحه) است. با توجه به شمولیت عام و مطلق اصل حاکمیت قانون نسبت به کلیه مقامات دولتی (به مفهوم عام) و سازمانها و نهادها من جمله هیات عمومی دیوان عدالت اداری و اینکه صلاحیت و اختیارات در حوزه امر قضایی و رسیدگی به دعاوی باید به موجب قانون باشد، لذا اصل بر عدم صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی اداری است مگر اینکه صراحتاً در قانون به چنین صلاحیتی اشاره شده باشد.

استدلال دادنامه شماره ۴۳۹ مورخ ۱۳۸۵/۶/۱۹ در پرونده شماره ۸۵۰۰۳۳۰ هیات عمومی دیوان عدالت اداری نیز موید تحلیل فوق راجع به جهت رسیدگی در هیات عمومی دیوان عدالت اداری است.^۱

۱. «نظر به اینکه بند (د) صورتجلسه مورخ ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ شورای امور اراضی استان کرمانشاه در خصوص مورد تنظیم و انشاء شده است و متضمن وضع قاعده آمره عام و کلی نیست و در نتیجه از مصادیق مقررات دولتی موضوع ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری محسوب نمی شود، بنابراین اعتراض به مفاد بند مزبور قابل رسیدگی و امعان نظر در هیات عمومی دیوان نمی باشد و پرونده به شعبه دهم بدوی اعاده می شود».

۲. احراز تعارض آرا برای صدور رای وحدت رویه

اصل ۱۷۳ قانون اساسی ساختار قضایی و اداری دیوان عدالت اداری را پیش‌بینی نکرده است، ولی ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به هیات عمومی دیوان عدالت اداری به عنوان یکی از ارکان دیوان اشاره کرده است. از حیث تبارشناسی و سابقه تاریخی، در قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹ چنین مرجعی پیش‌بینی نشده بود. اولین بار در ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۶۰ صدور رای وحدت رویه در هیات عمومی دیوان عدالت اداری در سپهر حقوق عمومی ایران پدیدار شد. صدور رای وحدت رویه از مهم‌ترین صلاحیت‌های هیات عمومی دیوان عدالت اداری در بند ۳ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ است. اگرچه به عقیده بعضی از اساتید حقوق عمومی، کارکرد هیات عمومی دیوان عدالت اداری در «ایجاد قاعده یا ارائه تفسیر صحیح از قانون» است (موسوی زاده، ۱۳۹۶: ۱۴). با این وجود، رعایت شرایط رسیدگی منصفانه شامل: تبادل لویایح، استماع اظهارات طرفین، ابلاغ و غیره طبق مواد ۸۱ تا ۸۳ قانون تشکیلات دیوان، همانند یک دادگاه، برای هیات عمومی دیوان الزامی است. صدور آرا متعارض با توجه به پیش‌بینی تفسیر قضایی قضاات در اصل ۷۳ قانون اساسی، گسترده بودن قوانین و مقررات اداری و نداشتن نظام جامع تنقیح علمی در امر قانون‌گذاری از موارد اجتناب‌ناپذیر شعب نخستین و تجدیدنظر دیوان عدالت اداری در رسیدگی و صدور آرا است. برای حل این تعارض در تفسیر قضایی قضاات در هنگام رسیدگی (آرا متعارض)، تاسیس حقوقی «رای وحدت رویه» در ماده ۸۹ قانون تشکیلات دیوان با شرایط و ارکان خاصی پیش‌بینی و معرفی شده است. افزایش امنیت حقوقی، مبارزه با تبعیض، فساد و تشتت در امر قضایی از طریق حذف برداشت‌های گونه‌گون قضاات از یک موضوع واحد، ارتقا حاکمیت قانون در نظام قضایی و اداری از مهمترین آثار صدور رای وحدت رویه در هیات عمومی دیوان عدالت اداری است (آقای طوق، لطفی، ۱۳۹۸: ۳۷۲ و ابریشمی راد، آئینه‌نگینی، ۱۳۹۸: ۹۳). قانون تنها در صورتی از قابلیت راهنمایی و ارشاد شهروندان و ویژگی عام بودن و پیش‌بینی پذیر بودن برخوردار است که در قالب عبارات واضح و روشن تنظیم شده باشد (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۶۳). به بیان دیگر اعمال و اجرای قانون بر عموم مردم نیازمند صراحت و شفافیت جملات و عبارات مندرج در

قانون است، با این وجود سکوت، ابهام، نقص قوانین مانع از تحقق حاکمیت قانون به صورت مطلوب است و صدور رای وحدت رویه در بالاترین سطح مراجع قضایی و اداری، به منظور جبران این نقیصه و تحقق حاکمیت قانون در مفهوم شکلی آن می‌تواند تاسیس قانونی مطلوبی باشد. مشابهت و تعارض بین آرا دو یا چند شعبه نخستین یا تجدیدنظر مهم‌ترین شروط صدور رای وحدت رویه هیات عمومی دیوان عدالت اداری است. در قوانین و مقررات موضوعه و رویه قضایی هیات عمومی دیوان عدالت اداری، مفهوم تشابه و تعارض آرا که نخستین شرط احراز و صدور رای وحدت رویه است تبیین و پیش‌بینی نشده است. منظور از تشابه موارد، مشابهت بین دو یا چند دعوا از جهت موضوع شکایت و خواسته، ادله ابرازی طرفین، دفاعیات خواننده، وحدت امرحکمی (قواعد و قوانین و مقررات) حاکم بر دعوا است (فاطمی، ۱۳۹۴: ۹۷ و آقای طوق، لطفی، ۱۳۹۸: ۳۷۴). عده‌ای رای متعارض را رای می‌دانند که در موارد مشابه آرا متفاوت و متعارض از حیث نتیجه از شعبه یا شعب دیوان صرف‌نظر از مستندات قانونی صادر شده باشد (مولابیگی، ۱۳۹۳: ۱۳۲). با ملاحظه ماده ۸۹ قانون تشکیلات دیوان و نگاهی به ماده ۲۷۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری سابق (اعتبار) (منسوخه) از جهت تبیین مفاهیم حقوقی از طریق مواد قانونی سابق و لاحق، می‌توان تعارض آرا را چنین تعریف کرد، نتیجه یا منطوق دو حکم ماهوی (نفی یا اثبات) با وجود شباهت در کلیه خصوصیات، شرایط و جهات طرح دعوا با هم در تضاد باشند. دادنامه‌های شماره ۷۵۸۰۰۰۷۵/۹۰۹۰۹۰۹۱۱۰۰ مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۸ و ۹۴۸۰۰۰۹۰۹۰۹۱۱۰۰ مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۵ هیات عمومی دیوان عدالت اداری با استدلالی مشابه در هر دو رای، مفهوم تعارض را تبیین قضایی کرده است.^۱

به استناد ماده ۸۹ قانون تشکیلات دیوان عدالت اداری، مرجع صالح قانونی تشخیص و احراز تعارض بین آرا هیات عمومی دیوان عدالت اداری است. برخی معتقدند که مرجع تشخیص اولیه تعارض بین آرا متعارض اعلامی، رئیس دیوان است و چنان‌چه رئیس دیوان مفاد دو رای را معارض تشخیص ندهد، آن را در هیات عمومی مطرح نخواهد کرد (مولابیگی، ۱۳۹۳: ۱۳۶). این استدلال مخالف با ظاهر ماده ۸۹ قانون

۱. «صدور رای وحدت رویه در هیات عمومی دیوان عدالت اداری در صورتی است که صدور آرای متعارض ناشی از تفاوت استنباط از حکم قانونگذار در موضوع مشابه باشد».

تشکیلات دیوان است و در متن ماده صراحتاً بیان شده که رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع، موضوع را ضمن تهیه و ارائه گزارش در هیئت عمومی مطرح نماید؛ اگرچه به منظور دقت و فحص علمی و خرد جمعی، طبق ماده ۳۶ آیین‌نامه اداره جلسات هیات عمومی و هیات‌های تخصصی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۴ گزارش اولیه در موارد صدور رای وحدت رویه را بر عهده هیات تخصصی دیوان گذاشته است ولی نافی وظیفه ذاتی احراز تعارض هیات عمومی دیوان عدالت اداری نیست. به بیان دیگر نمی‌توان صلاحیت و اختیار پیش‌بینی شده برای رئیس دیوان را در ماده ۹۰ قانون تشکیلات دیوان «رئیس دیوان می‌تواند موضوع را در هیات عمومی مطرح و تقاضای تسری آن را نسبت به موضوعات مشابه نماید» را در مورد صدور رای ایجاد رویه نسبت به صدور رای وحدت رویه تسری داد. هیات عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۴۹۷۴ مورخ ۱۳۷۴/۳/۲۷ مربوط به پرونده شماره ۷۴۰۰۰۲۹، همچنین دادنامه شماره ۱۲۵ مورخ ۱۳۷۴/۷/۲۲ در پرونده شماره ۷۴۰۰۷۳ با استدلال‌های تقریباً مشابه و یکسان «عدم احراز تعارض آراء بین تصمیمات اعلامی از سوی شعب» رای به عدم تعارض آراء صادر کرده است، دلالت بر ذاتی و قانونی بودن وظیفه احراز تعارض بین آراء صادره توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری دارد. همچنین به صورت خاص، در پرونده شماره ۷۲۰۰۱۸۱ و طی دادنامه شماره ۱۰۷ مورخ ۱۳۷۴/۷/۱ هیات عمومی دیوان عدالت اداری با استدلال زیر رای به عدم تعارض آراء صادره کرده است.^۱

سبب و جهت رای فوق (شماره ۱۰۷ مورخ ۱۳۷۴/۷/۱) اختلاف بین آراء شعبه پنجم دیوان در رسیدگی به پرونده شماره ۸۷۶/۶۱ موضوع شکایت آقای (د) به طرفیت شورای کشت کازرون، شکایت خانم (ج) به خواسته خلع ید و رفع تصرف عدوانی و رفع مزاحمت از مبذر یک صد تن اراضی مزروعی پلاک ۵۳/۱ قطعه ۵ واقع در دهستان جروق بخش ۱ فارس کازرون که به شرح دادنامه مورخ ۶۲/۱۰/۱۴ خواسته شاکی را از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج و در صلاحیت دادگاه و دادسرای عمومی محل وقوع ملک تشخیص داده است. همچنین رای شعبه پنجم در رسیدگی به پرونده کلاسه

۱. با توجه به این که مدلول آراء شعبه پنجم به خواسته ابطال تصمیم شورای اصلاحات ارضی، متضمن استنباط متفاوت از حکم مقنن در امر واحد نیست، لذا مورد از مصادیق آراء متناقض موضوع ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری نمی‌باشد»

۳۲۶/۶۳ موضوع شکایت خانم ج به طرفیت شورای اصلاحات اراضی فارس به خواسته ابطال تصمیم مورخه ۶۳/۱/۸ و سند غیر قانونی و غیر شرعی به شرح دادنامه شماره ۴۴-۶۹/۱/۲۰ حکم به رد شکایت شاکی صادر نموده است می‌باشد. با مذاقه در استدلال‌های شعبه پنجم دیوان عدالت اداری می‌توان گفت که خواسته خلع ید و رفع تصرف عدوان و رفع مزاحمت یک دعوای تمام عیار حقوقی (مدنی یا کیفری) است و از جنس دعوای اداری که شکایت نسبت به تصمیمات اداری یک جانبه (کلی یا موردی) و دو جانبه اداری نیست. به عبارت دیگر شعبه دیوان عدالت اداری صلاحیت ذاتی خود را نسبت به عناوین حقوقی (خلع ید و رفع تصرف عدوان و رفع مزاحمت) را نپذیرفته و قرار عدم صلاحیت صادر کرده است. از سوی دیگر نسبت به پرونده مشابه دیگر در شعبه پنجم، حکم به رد شکایت صادر شده که با قرار عدم صلاحیت سابق از حیث سبب و علت صدور رای (حکم یا قرار) مشابهتی و تعارضی بین آنها نیست و از این حیث رای هیات عمومی صحیح و قانونی صادر شده است.

با توجه به ارائه و پیشنهاد تعارض آراء، هیات عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۶۷/۷۶ مورخ ۱۳۷۶/۱۲/۲ با استدلال زیر رای به عدم تعارض آراء شعبه هفتم دیوان صادر کرده است.^۱

منشأ صدور رای وحدت رویه فوق، تعارض بین آراء شعبه هفتم دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده‌های زیر است: الف- پرونده کلاسه ۵۱۹/۶۹ موضوع شکایت خانم ر-ف، آقایان محمد و علی به طرفیت وزارت کشاورزی به خواسته ابطال رأی مورخ ۶۶/۵/۱۱ شورای اصلاحات ارضی مربوط به قریه حسین آباد و اعاده اعتبار به سند مورخ ۵۲/۳/۱۹ طی دادنامه شماره ۵۵ مورخ ۷۱/۲/۱۳ شکایت را وارد تشخیص و حکم به ابطال رأی مورخ ۶۶/۵/۱۱ شورای اصلاحات ارضی صادر نموده است. ب- پرونده کلاسه ۷۷۳/۷۰ موضوع شکایت آقای عباس به طرفیت شورای اصلاحات ارضی مرکز به خواسته ابطال نظریه مورخ ۷۰/۱۰/۱۸ به شرح داد نامه شماره ۳۸۳ مورخ ۷۲/۴/۲۸ شکایت را موجه ندانسته و حکم به رد آن (شکایت) صادر نموده است.

۱. «نظر به این که تفاوت مدلول دادنامه‌های شماره ۵۵ مورخ ۷۱/۲/۱۳ و شماره ۳۸۳ مورخ ۷۲/۴/۲۸ شعبه هفتم دیوان مبنی بر استنباط متفاوت از حکم واحد قانونگذار در خصوص مورد یا موارد مشابه نیست، موضوع از مصادیق آراء متناقض مقرر در ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری شناخته نمی‌شود».

با تامل در رای صادره از هیات عمومی دیوان و دادنامه‌های منشأ تعارض اعلامی (شعبه هفتم دیوان عدالت اداری)، تشابه و تعارض بین استدلال‌های مطروحه در دو پرونده احراز نگردید، زیرا ممکن است در هر پرونده ادله و مستندات شاکی متفاوت از ادله شاکی پرونده مشابه باشد. هرگاه آراء مطروحه ناشی از تفاوت مدلول آنها مبتنی بر استنباط متفاوت از حکم واحد باشد موضوع از مصادیق آراء متناقض نخواهد بود (مشهدی، ۱۳۹۵: ۴۱۴). بنابراین لازم است آراء اعلامی مورد تعارض از همه جهات اعم از: (موضوع شکایت، خواسته، دلایل اثبات شکایت و قواعد حاکم) تشابه بین آنها باشد، تا هیات عمومی دیوان عدالت اداری، تعارض ضمنی یا صریح بین مدلول آراء را به عنوان مقدمه صدور رای وحدت رویه نهایی احراز نماید. در تایید این استدلال می‌توان به دادنامه شماره ۷۰۲ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۰ هیات عمومی دیوان عدالت اداری که همین معیار را در احراز تعارض لازم دانسته است اشاره کرد^۱. نظر به احراز و پیشنهاد تعارض آراء، رای وحدت رویه شماره ۴۲۹ مورخ ۱۳۸۵/۶/۱۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۱۵ و ۱۷ دیوان عدالت اداری به شرح ذیل صادر می‌گردد:

«اولاً وجود تناقض در دادنامه‌های صادره از دو شعبه ۱۵ و ۱۷ بدوی دیوان محرز است. ثانیاً با عنایت به تاریخ اجرای مراحل قانون اصلاحات ارضی و مصوبه مجمع تشخیص مصلحت و ماده واحده مصوب ۲/۳/۱۳۷۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام در باب تعیین تکلیف باقیمانده قراء، مزارع و املاک مشمول قانون اصلاحات ارضی و اینکه الحاق اراضی مشمول قوانین اصلاحات ارضی به محدوده قانونی شهرها نافی اعتبار اقدامات قانونی در جهت اجرای مقررات فوق الذکر نیست، دادنامه شماره ۵۰۶ مورخ ۸/۴/۱۳۷۸ شعبه هفدهم بدوی صحیح و موافق اصول موازین قانونی تشخیص داده می‌شود»

موضوع رای اختلاف بین دو شعبه به شرح ذیل است: الف: شعبه پانزدهم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۱۷۰۸/۷۶ موضوع شکایت آقای هاشم و خانم نسرين،

۱. «با توجه به این که دادنامه‌های فوق‌الذکر براساس اسناد و مدارک و شرایط متفاوت خاص هر پرونده صادر شده است و تفاوت مدلول دادنامه‌های مذکور مبتنی بر استنباط معارض از حکم واحد قانونگذار نیست، بنابراین موضوع از مصادیق آراء متناقض محسوب نمی‌شود و موردی برای رسیدگی و اتخاذ تصمیم وجود ندارد».

به طرفیت اداره امور اراضی استان همدان به خواسته تقاضای رسیدگی و صدور حکم به الغاء دستور انتقال ۲۹۱۴ اصلی و ۲۹۰۳ بخش یک نهاوند به شرح دادنامه شماره ۱۵۷۲ مورخ ۳۰/۹/۱۳۷۷ با این استدلال که: «نظر به اینکه نامه شماره ۹۸۳۶ مورخ ۷/۱۲/۱۳۶۵ شهرداری نهاوند که زمینهای بخش یک را در محدوده شهر اعلام داشته است»، لذا حکم به ورود شکایت صادر می‌گردد. ب: شعبه هفدهم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۱۷۸۷/۷۶ موضوع شکایت آقای هاشم به طرفیت مدیر امور اراضی استان همدان به خواسته ابطال نامه شماره ۵۸۰۹ مورخ ۱۷/۶/۱۳۷۶ مدیریت کشاورزی شهرستان نهاوند دایر بر صدور سند پلاکهای ۳۲۹۵، ۳۲۹۶ و ۳۲۹۲ واقع در قریه دهنول بخش یک نهاوند به شرح دادنامه شماره ۵۰۶ مورخ ۸/۴/۱۳۷۸ چنین رای صادر نموده است چون نامه مورد شکایت به استناد نظریه مورخ ۳/۳/۱۳۷۲ کمیسیون تشخیص زارع شورای اصلاحات ارضی استان همدان و نظریه ۱۸/۱۱/۱۳۷۶ شورای مذکور به عنوان کفیل دفترخانه اسناد رسمی شماره ۳ شهرستان نهاوند مرقوم گردیده است و تخلفی از مقررات نشده است، لذا خواسته شاکی فاقد وجهت و موقعیت قانونی است حکم به رد شکایت صادر می‌گردد.

آنچه از رای وحدت رویه فوق قابل استنباط است این که هیات عمومی دیوان در صدر رای وحدت رویه تعارض بین دو رای شعبه هفدهم و پانزدهم را اعلام می‌کند که از این حیث که مرجع قضایی (به مفهوم عام) بدوا صلاحیت و اختیار قانونی خود را اعلام می‌کند نکته مثبتی در تحلیل رای به شمار می‌آید. ایرادی که به رای صادره وارد است در عدم رعایت اصل مستند و مستدل بودن تصمیمات قضایی و اداری در نحوه احراز تعارض است. به سخن دیگر جزییات تعارض بین مدلول دو رای را بیان نکرده است؛ ضرورت داشت که اعلام تعارض را به نحوی بیان کند که مخاطب ثالث از نحوه احراز تعارض بین منطوق آرا آگاه شود. از حیث ماهوی نیز اگرچه مطابق ماده ۴۳ آیین‌نامه اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۳: «اراضی مزروعی و باغات واقع در محدوده شهرها مشمول مقررات اصلاحات ارضی نبوده قطع و فصل دعاوی و اختلافات مربوط به این‌گونه اراضی و باغات و حفظ حقوق مالکین و زارعین مربوط در صلاحیت مراجع قضایی است». ولی مدلول رای وحدت رویه شماره ۴۲۹ نیز حکایت از این دارد که، تغییر حدود فعلی شهرها و الحاق اراضی محدوده روستایی به شهری را نافی اعتبار

اقدامات قانونی مقررات اصلاحات ارضی ندانسته است. موید این استدلال نیز رای وحدت رویه شماره ۱۰۲، ۱۰۴ مورخ ۱۳۸۵/۲/۳۱ هیات عمومی دیوان عدالت اداری است که اشعار می دارد:

«نظر به این که محدوده قانونی شهر نهاوند در تاریخ ۱۵/۱/۱۳۴۵ تعیین شده و برابر محتویات پرونده‌های فوق‌الذکر روستای گوشه هفت آسیاب جزء شهر مزبور نبوده و در تاریخ تصویب و اجراء قوانین اصلاحات ارضی در زمره روستاهای مشمول قوانین فوق‌الذکر شناخته شده است و الحاق روستای مزبور به شهر نهاوند در سال ۱۳۴۵ و بعد از اجرای قوانین اصلاحات ارضی نافذ آثار مترتب بر اجرای قوانین مزبور نیست، بنابراین دادنامه‌های شماره ۱۵۳۶ مورخ ۸/۶/۱۳۷۸ شعبه چهارم و ۸۴۰ مورخ ۴/۷/۱۳۷۸ هیأت دوم تجدیدنظر دیوان مبنی بر رد شکایت شاکیان در حدی که متضمن این معنی می‌باشد صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود»

بنابراین آنچه از جهت تصریحی (تعارض آرا و صدور رای وحدت رویه) می‌توان نتیجه‌گیری کرد این است که، وجود آرا معارض و متضاد در موارد مشابه از حیث (خواستنه، ادله، جهت دعوا و مدلول حکم) در قضاوت امری اجتناب‌ناپذیر است. مقنن به منظور تحقق امنیت حقوقی و جلوگیری از تضییع حقوق عامه و نظام عادلانه قضایی، صدور رای وحدت رویه را در ساختار قضایی دیوان عدالت اداری پیش‌بینی کرده است. با توجه به حاکمیت دو اصل بنیادین حقوق اداری شامل: اصل حاکمیت قانون^۱ و اصل عدم صلاحیت رئیس دیوان صرفاً وظیفه تهیه گزارش و ارائه گزارش را در هیات عمومی دیوان عدالت اداری دارد و مرجع صالح احراز تعارض بین آراء، وفق ماده ۳۸ آیین‌نامه اداره جلسات هیات عمومی و هیات‌های تخصصی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۴ رئیس قوه قضاییه، اکثریت آراء اعضا حاضر در هیات عمومی دیوان عدالت اداری هستند.

۳. احراز صلاحیت و اختیارات قانونی شورای اصلاحات ارضی

اصل صلاحیت^۲ یکی از اصول مهم حقوق اداری است که به موجب آن هر

1. Principle of rule of law
2. Principle of Incompetency

سازمان یا مقام اداری و عمومی باید در چارچوب صلاحیتی که قانون‌گذار مشخص کرده اقدام و فعالیت کند (مشهدی، ۱۳۹۷: ۸۹ و پتفت، مرکزالمیری، ۱۳۹۷: ۱۸۲). به عبارت دیگر در راستای کنترل و مهار قدرت و با توجه به اینکه صلاحیت سازمان و مقام اداری نامحدود و مطلق نیست، هرگونه تصمیم یا اقدام مقامات عمومی و دولتی باید در چارچوب صلاحیت و اختیارات تفویضی قانون باشد. بنابراین اصل بر نداشتن صلاحیت و اختیار مقام اداری در اتخاذ تصمیمات و اقدامات اداری است. با حاکمیت اصل مستند و مستدل بودن تصمیمات قضایی و اداری، در فرآیند اتخاذ تصمیم اداری بخصوص در مراجع اختصاصی اداری، احراز و شناسایی صلاحیت و اختیارات منبعت از قانون و مقررات موضوعه الزام‌آور است. این الزام‌آوری (احراز صلاحیت و ذکر آن در تصمیمات اداری و قضایی) صراحتاً در بعضی آرا دیوان عدالت اداری به شرح زیر بیان و مورد تأکید واقع شده است. رای وحدت رویه شماره ۸۳ مورخ ۱۳۷۸/۳/۲۹ هیات عمومی دیوان عدالت اداری^۱، رای شماره ۲۰۷ مورخ ۰۷/۱۲/۱۳۷۲ هیات عمومی دیوان عدالت اداری^۲، رای وحدت رویه شماره ۵۸۱۱۲۴۳ مورخ ۱۴۰۰۰۹۹۷۰۹۰۵ مورخ ۲۲/۰۴/۱۴۰۰ هیات عمومی دیوان عدالت اداری^۳. استدلال‌های مندرج در آرا صادره فوق، اهمیت و الزام احراز صلاحیت را در رسیدگی‌های اداری و قضایی را بیان کرده است. شورای اصلاحات ارضی نیز به عنوان مرجع عمومی و به طور اخص مرجع اختصاصی اداری (شبه قضایی) از این قاعده آمره دادرسی مستثنی نبوده و دادنامه شماره ۴۴۸ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۶ هیات عمومی دیوان عدالت اداری به شرح زیر تأکیدی بر اهمیت این اصل بنیادین دادرسی اداری است:

«نظر به ماده واحده قانون ترتیب رسیدگی و ختم پرونده‌های اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۵۴ که به موجب آن پس از صدور سند انتقال و عدم وصول اعتراض تا تاریخ مقرر در قانون مزبور اجرای مقررات اصلاحات ارضی در خصوص مورد خاتمه یافته

۱. «هیأت‌های رسیدگی، مکلف به بررسی و انجام تحقیقات و رسیدگی به دلایل و مدارک مربوط به خطای منتسب و صدور رأی مستدل و مستند با رعایت آیین نامه اجرایی قانون مربوطه هستند».
۲. «رای شعبه به لحاظ عدم انطباق با اسناد و مدارک ملک مورد بحث بویژه صورت مجلس معاینه محل و نظر کارشناس منتخب در باب نوع ملک و کیفیت استفاده از آن مستدلاً صادر نشده است، به استناد تبصره ۲ الحاقی به ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۲/۲/۲۶، دادنامه مذکور نقض می‌شود.».
۳. «رای کمیسیون می‌بایست مستدل باشد».

تلقی شده و حصر صلاحیت شورای اصلاحات ارضی و اینکه ماده واحده مصوب ۷۰ مجتمع تشخیص مصلحت نظام تحت عنوان «تعیین تکلیف باقیمانده قراء، مزارع و املاک مشمول قانون اصلاحات ارضی» و سایر قوانین موضوعه نیز در خصوص مورد مفید جواز ایجاد حق جدید یا سلب حق مکتسب قانونی توسط شورای اصلاحات ارضی نمی‌باشد، بنابراین دادنامه شماره ۱۵۷۰، ۱۵۷۱ مورخ ۷۸/۷/۱۳ شعبه دهم دیوان عدالت اداری که ایجاد حق نسق زراعی را از مصادیق اشتباهات قلمی مذکور قلمداد نکرده و رأی شورای اصلاحات ارضی را در این زمینه فسخ و کان لم یکن اعلام کرده است، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت دوم ماده ۲۰ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازمه اتباع است.»

در تحلیل این دادنامه می‌توان گفت، بر اساس ماده ۳۸ آیین‌نامه اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۳/۵/۳ صلاحیت ذاتی اتخاذ تصمیم در مورد اشتباهات رخ داده در اسناد تنظیمی مقررات اصلاحات ارضی بر عهده شورای اصلاحات ارضی است و رأی به اصلاح، اقاله یا ابطال سند صادر خواهد کرد که برای دفاتر اسناد رسمی و ادارات ثبت لازم‌الاجراست. پرونده‌های اصلاحات ارضی منجر به تنظیم سند واگذاری یا ارسال صورت مجلس‌های تقسیم ملک به دفاتر اسناد رسمی تا تاریخ ۱۳۵۴/۴/۲۳ در صورت عدم شکایت و اعتراض به موجب ماده واحده قانون ترتیب رسیدگی و ختم پرونده‌های اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۳ مختومه شده‌اند. با این وجود، به استناد تبصره (۳) ماده واحده قانون ترتیب رسیدگی و ختم پرونده‌های اصلاحات ارضی که حسب لایحه قانونی راجع به تکمیل پاره‌ای از مواد قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۵۹/۲/۱۳ شورای انقلاب اصلاح شده، در مورد اشتباهات قلمی اسناد تنظیمی از قبیل (اشتباه در نام و مشخصات متعاملین و مشخصات ملک و ثمن مورد معامله و اشتباهات قانونی دیگر) به تشخیص وزیر کشاورزی و عمران روستایی، در هر زمانی که روشن شود، و همچنین در مورد مستثنیات مالکین که اشتباهاً در اسناد زارعین قید نشده باشد چنانچه مالک راساً سند انتقال را امضاء نکرده و در حال حاضر نیز مستثنیات مورد بحث در اختیارش باشد موضوع به شورای اصلاحات ارضی ارجاع خواهد شد تا بر اساس ماده ۳۸ آیین‌نامه اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۳/۰۵/۰۳ رسیدگی و رأی قطعی صادر گردد.

دادنامه اصداری ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۹۵۰۰۰۹۶ مورخ ۱۳۹۳/۶/۲۴ شعبه ۴۰ دیوان عالی کشور^۱، در مقام حل اختلاف در صلاحیت و تشخیص مرجع صالح رسیدگی به شرح دادنامه زیر قرار عدم صلاحیت صادره از دادگاه عمومی حقوقی شهرستان خاتم به شایستگی شورای اصلاحات ارضی مستقر در مرکز استان یزد را به صلاحیت مرجع اختصاصی ذکر شده حل اختلاف می‌کند که موید صلاحیت شورای اصلاحات ارضی در رسیدگی به این نوع اختلافات است.

«با عنایت به اینکه حسب رأی وحدت رویه شماره ۱۴۵ - ۷۷/۷/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و همچنین رأی وحدت رویه شماره ۷۰۲ - ۱۳۸۶/۵/۲ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، در مواردی که در نحوه واگذاری و یا تنظیم اسناد ارضی واگذاری در اجرای قانون اصلاحات ارضی اشتباهی رخ دهد، به موجب ماده ۳۸ آیین نامه قانونی مصوب کمیسیون مشترک شورای اصلاحات ارضی آن را اصلاح می‌نماید؛ لذا با تأیید نظریه ریاست شعبه اول دادگاه عمومی حقوقی خاتم، در اجرای ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی، تعیین تکلیف می‌گردد و مقرر می‌دارد پرونده جهت اقدام قانونی لازم عودت داده شود».

به استناد دادنامه شماره ۱۵۷۰، ۱۵۷۱ مورخ ۱۳۷۸/۷/۱۳ شعبه دهم دیوان عدالت اداری که هیأت عمومی در متن نهایی رای شماره ۴۴۸ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۶ آنرا درست تشخیص داده، ایجاد حق نسق زراعی از مصادیق اشتباهات قلمی مندرج در آیین نامه اصلاحات ارضی ۱۳۴۳/۵/۳ نیست و شورای اصلاحات ارضی صلاحیت رسیدگی ذاتی به این پرونده را نداشته است و تصمیم شعبه دهم دیوان در فسخ و کان‌لم‌یکن کردن تصمیم شورای اصلاحات ارضی درست و صائب بوده و رای هیأت عمومی نیز موافق با اصول و موازین قانونی صادر شده است. همچنین دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۷۰۰۴۵۰ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۹ شعبه ۷ دیوان عدالت اداری با استدلال زیر در صدر دادنامه به صلاحیت شورای اصلاحات ارضی اشاره کرده است.^۲

۱. رجوع کنید به: سامانه ملی آرا قضایی به نشانی www.ara.jri.ac.ir

۲. «صلاحیت شورای اصلاحات ارضی قطعاً و قانوناً در حدی که مربوط به ماده ۳۸ آیین نامه اجرایی قانون اصلاحات ارضی و اصلاحات آن باشد، محرز و مسلم است و همان طور که محاکم حقوقی اظهار نظر نموده اند، صلاحیت شورای اصلاحات ارضی در رفع اختلاف برادران خالی از ایراد است».

در مورد اعتبار آیین‌نامه اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۳/۵/۳ این سوال مطرح است که آیا این آیین‌نامه از اعتبار تقنینی از حیث استناد قانونی برخوردار است؟ در پاسخ می‌توان بیان کرد که با توجه به ماده واحده قانون ترتیب رسیدگی و ختم پرونده‌های اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۳ مجلس شورای ملی و تبصره ۳ لایحه قانونی راجع به تکمیل پاره‌ای از مواد قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۵۹/۰۲/۱۳ شورای انقلاب و لایحه قانونی در مورد اضافه نمودن یک تبصره به ماده ۳۸ آیین‌نامه اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۵۸/۹/۱۷ شورای انقلاب که بعد از پیروزی انقلاب اسلامی وضع شده، اعتبار قانونی لازم را دارد. در رویه جاری نیز به موجب مصوبات مورخ ۱۳۵۸/۱۲/۱۲، ۱۳۷۳/۱۰/۱۴ و ۱۳۷۶/۵/۱۹ به علت اشتباهات گسترده در تنظیم اسناد اجرای مقررات اصلاحات ارضی و تراکم و کثرت پرونده‌ها و در راستای تبصره الحاقی به ماده ۳۸ آیین‌نامه اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۳/۵/۳، به موجب لایحه قانونی در مورد اضافه نمودن یک تبصره به ماده ۳۸ آیین‌نامه اصلاحات ارضی مصوب ۱۷/۰۹/۱۳۵۸ شورای انقلاب، شورای اصلاحات ارضی مرکز کلیه اختیارات خود را در تمامی موارد شامل (ابطال، اقاله و اصلاح اسناد مورد اختلاف) به شورای اصلاحات ارضی استانها تفویض کرده است. همچنین رای وحدت رویه شماره ۱۴۵ مورخ ۱۱/۰۷/۱۳۷۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشعار دارد:

«با توجه به ماده واحده قانون ترتیب رسیدگی و ختم پرونده‌های اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۵۴ که به موجب آن پس از صدور سند انتقال و عدم وصول اعتراض تا تاریخ مقرر در قانون مزبور اجرای مقررات اصلاحات ارضی در خصوص مورد خاتمه یافته تلقی شده و این که ماده ۳۸ آیین‌نامه اصلاحات ارضی مصوب سال ۱۳۴۳ منحصراً ناظر به رفع اشتباهات مندرج در ماده مزبور است و مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص جواز صدور سند انتقال در مورد اراضی تحت تصرف زارعان مشمول قانون نیز متضمن ایجاد صلاحیت در حد نفی حقوق ثابت و مکتسب اشخاص و یا ایجاد حق جدیدی برای آنان نیست، بنابراین دادنامه شماره ۱۹۴ مورخ ۲۷/۴/۱۳۷۱ شعبه شانزدهم دیوان در حدی که متضمن این معنی است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص می‌گردد».

رای وحدت رویه شماره ۱۴۵ در راستای اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۱۶ و ۱۷

دیوان عدالت اداری صادر شده است. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و حسب نظریه شماره ۱۳۷۱ تاریخ ۱۳۶۳/۴/۲۱ فقهای شورای نگهبان^۱ ادامه و استمرار اجرای مقررات اصلاحات ارضی خلاف شرع تشخیص داده شد. این نظریه باعث رکود در عملیات اجرایی قوانین اصلاحات ارضی و بروز مشکلات حقوقی در بین مردم گردید که در نهایت به موجب مصوبه (ماده واحده) مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص تعیین تکلیف باقیمانده قراء مزارع و املاک مشمول قانون اصلاحات ارضی ۱۳۷۰/۳/۲ صلاحیت اقدامات مقدماتی لازم را صرفا در مورد اراضی مشمول قانون اصلاحات ارضی که به تصرف زارعین صاحب نسق درآمده و تا کنون اسناد رسمی مالکیت برای آنها صادر نشده است، را به وزارت جهاد کشاورزی واگذار کرده است. به سخن دیگر این مصوبه به معنای ایجاد صلاحیت و اختیار و اجرای مجدد قانون اصلاحات ارضی سابق که ادامه و استمرار آن خلاف موازین شرع تشخیص داده شده نیست؛ بلکه صرفا برای زارعین صاحب نسق که زمین را تحت تصرف داشته و به مصارف غیر زراعی مانند کاربری مسکونی، تجاری یا صنعتی تبدیل نشده باشد است. مضافا اینکه رای وحدت رویه هیات عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۰۲ و ۱۰۴ مورخ ۱۳۸۵/۲/۳۱ به شرح ذیل نیز موید و در راستای مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام است:

«نظر به این که محدوده قانونی شهر نهاوند در تاریخ ۱۵/۱/۱۳۴۵ تعیین شده و برابر محتویات پرونده‌های فوق‌الذکر روستای گوشه هفت آسیاب جزء شهر مزبور نبوده و در تاریخ تصویب و اجراء قوانین اصلاحات ارضی در زمره روستاهای مشمول قوانین فوق‌الذکر شناخته شده است و الحاق روستای مزبور به شهر نهاوند در سال ۱۳۴۵ و بعد از اجرای قوانین اصلاحات ارضی نافی آثار مترتب بر اجرای قوانین مزبور نیست، بنابراین دادنامه‌های شماره ۱۵۳۶ مورخ ۸/۶/۱۳۷۸ شعبه چهارم و ۸۴۰ مورخ ۴/۷/۱۳۷۸ هیأت دوم تجدیدنظر دیوان مبنی بر رد شکایت شاکیان در حدی که متضمن این معنی می‌باشد صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود».

در مورد محدوده و شمول مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص تعیین تکلیف باقیمانده قراء مزارع و املاک مشمول قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۷۰/۳/۲ نسبت به زمین های واقع در محدوده قانونی شهرها استعلامی از معاونت

۱. رجوع کنید به سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی www.nazarat.shora-rc.ir

و امور مجلس نهاد ریاست جمهوری در تاریخ ۱۳۸۱/۹/۱۸ توسط سازمان امور اراضی صورت می گیرد که طی مکاتبه شماره ۱۰۵۰۱ مورخ ۱۳۸۳/۳/۵ قائم مقام معاونت حقوقی و امور مجلس نهاد ریاست جمهوری با این استدلال^۱ مقررات قانون اصلاحات ارضی تأثیری نسبت به اراضی مورد بحث اراضی مورد بحث جاری و ساری است. بنابراین چنانچه روستایی در زمان تصویب قانون اصلاحات ارضی در محدوده شهر واقع نبوده و لیکن هم اکنون با تغییرات حاصل شده، در محدوده شهر واقع گردیده است، این تغییر مانع شمول مقررات اصلاحات ارضی نمی باشد. فلذا صدور سند مالکیت طبق مصوبه ۱۳۷۰/۳/۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد این گونه اراضی مشروط به آنکه با منظور مذکور در مصوبه مجمع (اختصاص زمین به استفاده کشاورزی و کاربری کشاورزی) هماهنگی داشته باشد بلامانع است.

۱. «به موجب ماده ۴۳ آیین نامه اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۳/۰۵/۱۳ اراضی مزروعی و باغات واقع در محدوده شهرها مشمول مقررات اصلاحات ارضی نیست و وفق تبصره ۱ اصلاحی ماده ۹۹ قانون شهرداریها «تغییر حدود فعلی شهرها از لحاظ اجرای مقررات قانون اصلاحات ارضی تأثیری نخواهد داشت».

برآمد

تصویب قانون اصلاحات ارضی، نظام حقوقی- اجتماعی نوینی را در سپهر نظام حقوقی ایران پدیدار ساخت. کمیت دعاوی اصلاحات ارضی در هیات عمومی دیوان عدالت اداری، مبتلابه بودن اختلافات راجع به اراضی کشاورزی در شورای اصلاحات ارضی، آثار و نتایج موثر تصمیمات و مصوبات عام الشمول این شورا در روابط حقوقی بین دولت، زارع و مالک، اهمیت و ضرورت پژوهش را دوچندان کرده است. لایحه قانونی (ماده واحده) اضافه نمودن یک تبصره به ماده ۳۸ آیین نامه اصلاحات ارضی مصوب شورای انقلاب، مبنای قانونی تشکیل شورای اصلاحات ارضی در مراکز استان‌ها است؛ هدف از وضع این قانون، رعایت اصل عدم تمرکز اداری، سرعت دادن به امور شورا و رفع به موقع مشکلات و معضلات کشاورزان و کمک به تولید در بخش کشاورزی است. این مرجع شبه قضایی واجد صلاحیت‌ها و اختیارات مهمی در مورد اشتباهات قلمی اسناد تنظیمی، مستثنیات مالکین که اشتباهاً در اسناد زارعین قید نشده و غیره است. هیات عمومی دیوان عدالت اداری صالح به رسیدگی به شکایت از مصوبات (عام الشمول) این مرجع شبه قضایی است. در این پژوهش کلیه آرا صادره از هیات عمومی دیوان عدالت اداری درج شده در پایگاه اینترنتی دیوان عدالت اداری (سامانه ساجد و ساعد) استخراج و جهات حقوقی و قضایی صدور هر رای، مورد تحلیل و بررسی قرار گرفت. این جهات شامل: ۱- صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به تصمیمات عام‌الشمول است که به موجب آن دیوان حق ورود در تصمیمات موردی و خاص را ندارد. ۲- احراز تعارض آرا جهت صدور رای وحدت رویه در راستای کارویژه ذاتی هیات عمومی دیوان عدالت اداری از دیگر دلایل صدور آرا است. ۳- احراز صلاحیت و اختیارات قانونی شورای اصلاحات ارضی و متعاقب آن قابلیت نظارت در هیات عمومی دیوان عدالت اداری است. پیشنهاد می‌شود که قوانین و مقررات مربوط به اصلاحات ارضی و اختلافات بین زارع و مالک را تنقیح و تجمیع کرده، حدود صلاحیت‌های این شورا در زمینه‌ی اراضی کشاورزی را به منظور قضا‌دایی و برون‌سپاری اختلافات و با توجه به اداری بودن این اقدامات احصا و تبیین نموده، به منظور مستند و مستدل بودن تصمیمات و اتقان آرا این شورا، یک نفر قاضی که در زمینه‌ی اصلاحات ارضی دارای تخصص و تجربه کافی باشد، به دیگر اعضا این مرجع اضافه و الحاق گردد و نواقص و ایرادات عمده مقررات فعلی را نیز به موجب یک طرح یا لایحه اصلاح نمایند.

منابع
الف) کتب

۱. آقای طوق، مسلم، لطفی، حسن، (۱۳۹۸)، *حقوق اداری یک*، چاپ اول، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۲. صادقی ده چناری، کریم، (۱۴۰۰)، *اصلاحات ارضی در ایران و مسائل حقوقی راجع به آن*، چاپ پنجم، تهران: انتشارات نگاه بینه.
۳. طباطبایی موتمنی، منوچهر، (۱۳۹۵)، *حقوق اداری*، چاپ بیستم، تهران: نشر سمت.
۴. فاطمی، ثریا، (۱۳۹۴)، *جایگاه و نقش رویه قضایی دیوان عدالت اداری در حقوق اداری*، چاپ اول، تهران: نشر جنگل.
۵. گرچی، ازندیانی، علی اکبر، (۱۳۹۴)، *در تکاپوی حقوق اساسی*، چاپ سوم، تهران: انتشارات جنگل.
۶. موسوی زاده، سید شهاب الدین، (۱۳۹۶)، *گزارش نشست علمی ماهیت و رژیم حقوقی حاکم بر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری*، چاپ یکم، تهران: انتشارات پژوهشگاه قوه قضاییه.
۷. مولابیگی، غلامرضا، (۱۳۹۳)، *صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری*، چاپ یکم، تهران: انتشارات جنگل.
۸. مشهدی، علی، (۱۳۹۵)، *قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی*، چاپ یکم، تهران: انتشارات خرسندی.
۹. مشهدی، علی، (۱۳۹۷)، *فرهنگ اصطلاحات حقوق اداری*، چاپ یکم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۰. مرکز مالگیری، احمد، (۱۳۸۵)، *حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها*، چاپ یکم، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۱. هداوند، مهدی، مشهدی، علی، (۱۳۸۹)، *اصول حقوق اداری در پرتو آرا دیوان عدالت اداری*، چاپ یکم، تهران: انتشارات خرسندی.
۱۲. هداوند، مهدی، آقای طوق، مسلم، (۱۳۹۶)، *دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)*، چاپ سوم، تهران: انتشارات خرسندی.

(ب) مقاله

۱۳. ابریشمی راد، محمد امین، آئینه نگینی، حسین، (۱۳۹۸)، *نقد صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه*، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره هشتم، شماره ۲۵، ص ۸۵-۱۰۲.
۱۴. هداوند، مهدی، (۱۳۹۶)، *درآمدی بر نظریه عمومی ترمیم پذیری عمل اداری*، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۴، ص ۱۹۷-۲۱۷.

(ج) قوانین و مقررات

۱۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحی ۱۳۶۸
۱۶. قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۳۸
۱۷. ماده واحده قانون ترتیب رسیدگی و ختم پرونده های اصلاحات ارضی مصوب تیرماه ۱۳۵۴
۱۸. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲
۱۹. قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹
۲۰. مصوبه (ماده واحده) مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص تعیین تکلیف باقیمانده قراء مزارع و املاک مشمول قانون اصلاحات ارضی ۱۳۷۰/۳/۲
۲۱. آیین نامه اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۳/۰۵/۰۳

(د) پایگاه های اینترنتی

22. www-nazarat.shora-rc.ir.www
23. www.rc.majles.ir
24. www.ara.jri.ac.ir
25. www.divan-edalat.ir