

نقد صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه

محمد امین ابریشمی راد^{*۱}، حسین آئینه نگینی^{**۲}

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه سمنان، سمنان، ایران

۲. دانش آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۱/۵

تاریخ دریافت: ۹۸/۲/۲۱

چکیده

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضمن احصای منابع صدور رأی قضات در اصل ۱۶۷، در اصل ۱۶۱ قانون اساسی نیز به صورت تلویحی آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور را در شمار منابع صدور رأی محاکم قرار داده است. اگرچه قانون اساسی صدور رأی وحدت رویه را در صلاحیت دیوان عالی کشور دانسته و صدر اصل ۱۷۳ قانون اساسی نیز صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری را تبیین کرده، در قوانین عادی، از جمله صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری صدور رأی وحدت رویه قرار گرفته است. مبتنی بر مطالعاتی توصیفی-تحلیلی، با بررسی این صلاحیت مشخص شد که پیش‌بینی صلاحیت صدور رأی وحدت رویه برای دیوان عدالت اداری با اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصول ۷۳، ۱۷۳، ۱۶۱ و همچنین اصول و قواعد حقوقی همچون «استقلال قضات» و «عدم صلاحیت» مغایرت دارد. علاوه بر این، با توجه به وجود راهکار قانونی مندرج در اصل ۱۶۱ قانون اساسی، حتی با در نظر گرفتن اقتضانات خاص قضایی، پیش‌بینی این صلاحیت برای دیوان عدالت اداری از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز فاقد توجیه قانونی و مصلحتی است. بر این اساس، به منظور جمع بین حراست از اصول قانون اساسی و فرایندهای موجود در این متن بنیادین حقوقی و پاسخگویی به اقتضانات قضایی، پیشنهاد شد تا صدور رأی وحدت رویه در حوزه‌های مرتبط با دیوان عدالت اداری از طریق هیأتی مرکب از قضات متخصص در امور اداری و در درون ساختار دیوان عالی کشور انجام گیرد.

واژگان کلیدی: رأی وحدت رویه، دیوان عدالت اداری، دیوان عالی کشور، اصل ۱۶۱، اصل ۱۷۳.

* Email: Abrishamirad@semnan.ac.ir

** Email: Hosseinayene69@gmail.com

نویسنده مسئول

مقدمه

به طور کلی، اصل «استقلال قضایی» به عنوان یکی از اصول بنیادین دادرسی، در دو قالب شکلی (سازمانی) و ماهوی (محتوایی) ظهور و بروز می‌کند.^۱ مقصود از استقلال سازمانی، حراست از استقلال قاضی در برابر هجمه‌ها و فشارهای درون و برون‌سازمانی است. بر این مبنا، در ساختار سازمانی محاکم اعم از بودجه، استخدام و ... باید الگویی طراحی شود تا کمترین شبهه وابستگی قاضی و زمینه فشار درون و برون‌سازمانی بر وی در مقام صدور رأی، به ذهن متبادر نشود. علاوه بر بُعد شکلی، این اصل حقوقی دارای صورتی ماهوی نیز است؛ با این شرح که قضات در هر نظام حقوقی باید در استفاده از منابع به رسمیت شناخته شده قضایی و تفسیر منطقی از این منابع آزادی عمل داشته باشند (مزروعی، ۱۳۹۲، ۱۸۵). از این رو همچنانکه فشارهای درون و برون‌سازمانی می‌تواند استقلال قاضی را مخدوش سازد، تحمیل تفسیری مشخص از منابع قضایی نیز می‌تواند استقلال نظر قاضی را مخدوش سازد.

با توجه به اهمیت اصل مزبور، اصول مختلف قانون اساسی ایران به منظور حفظ استقلال ماهوی قاضی اقدام به تعیین ضابطه در این زمینه کرده‌اند. در این خصوص، اصل ۱۶۷ قانون اساسی^۲ قاضی را ملزم کرده تا حکم دعاوی مطروحه را در قوانین مدون بیابد و در صورتی که حکم موضوع دعوا در قوانین وجود نداشت، برای تعیین تکلیف موضوع به منابع معتبر اسلامی و فتاوی معتبر رجوع کند. از سوی دیگر، در اصل ۷۳ قانون اساسی^۳ در کنار به رسمیت شناخته شدن تفاسیر قانونی، اعتبار تفاسیر دادرسان در مقام تمییز حق شناسایی شده است. از این رو با یک نگاه کلی، قانون اساسی ایران هم منابع رجوع قضات برای تعیین حکم دعاوی را مشخص کرده و هم این مقام را صالح در تفسیر قانون و صدور رأی بر مبنای تفسیر خود دانسته است. با وجود این، با توجه به اهمیت جلوگیری از بروز تشتت در رویه قضایی، اصل ۱۶۱ قانون اساسی^۴ ایجاد وحدت رویه قضایی در محاکم را از جمله صلاحیت‌های دیوان عالی کشور قلمداد کرده و به عنوان استثنایی بر اصل مذکور، در یک فرض خاص، تفاسیر مختلف دادرسان را محدود و نظام‌مند کرده است. بر این اساس، هر گاه به موجب رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور، تفسیری خاصی از متون قانونی به رسمیت شناخته شود، سایر محاکم و قضات در موضوعات مشابه، ملزم به رعایت آن و صدور رأی بر مبنای آن تفسیرند.

با وجود تصریحات ذکر شده، در بند ۲ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۹۲ - علاوه بر دیوان عالی کشور، صلاحیت ایجاد وحدت رویه برای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در نظر گرفته شده و شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری نیز ملزم به تبعیت از آن شده‌اند. با توجه به اینکه شعب دیوان عدالت اداری از نظر

ماهیت و ساختار، دادگاه محسوب می‌شوند و قضات دادگستری در این شعب مشغول به فعالیت و صدور حکم هستند؛ امکان‌پذیر بودن یا نبودن تحدید صلاحیت تفسیری قضات دیوان عدالت اداری از طریق آرای وحدت رویه هیأت عمومی آن مرجع، موضوعی است که این مقاله در قالبی توصیفی-تحلیلی در پی پاسخگویی به آن است؟

فرضیه نویسندگان تحقیق آن است که با توجه به تعیین دیوان عالی کشور به‌عنوان مرجع صدور آرای وحدت رویه قضایی در قانون اساسی، سایر مراجع قضایی صلاحیت صدور آرای وحدت رویه را ندارند و پیش‌بینی آن برای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مغایر با استقلال قضایی و اصول قانون اساسی است.

مبتنی بر بررسی‌های انجام‌گرفته، تاکنون در هیچ‌یک از مقالات و کتاب‌های علمی این موضوع بررسی نشده و از این نظر این مقاله واجد وصف بدیع بودن است.

در این مقاله ابتدا حدود صلاحیت قضات دادگاه‌ها جهت صدور رأی، مبتنی بر قانون اساسی تبیین خواهد شد (بند ۱)؛ سپس، سابقه تقنینی صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در صدور آرای وحدت رویه بررسی می‌شود (بند ۲)؛ در نهایت، به ارزیابی صلاحیت یا عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت صدور آرای وحدت رویه پرداخته خواهد شد (بند ۳).

۱. حدود صلاحیت قضات دادگاه‌ها جهت صدور رأی

قانون اساسی در مقام تبیین صلاحیت صدور رأی توسط قضات، نه‌تنها فرایند صدور رأی توسط قضات را تبیین نموده، بلکه منابع صدور آرای قضایی را نیز احصا کرده است. با توجه به اهمیت این موضوعات در تحقق استقلال قضایی در نظام سیاسی ایران، در ادامه بر مبنای قانون اساسی و در قالب دو بند به تبیین منابع قضات در صدور رأی و شیوه و فرایند صدور آرا در محاکم پرداخته می‌شود.

۱-۱. منابع صدور رأی در قانون اساسی

اصل ۱۶۷ قانون اساسی، «قوانین مدون»، «منابع معتبر اسلامی» و «فتاوی معتبر» را به‌عنوان منابع قاضی در استخراج و استنباط حکم معرفی کرده است. در خصوص منابع یادشده، مختصراً توجه به نکات زیر ضروری است:^۶

الف) اگرچه اصل ۱۶۷ سه منبع یادشده را به‌عنوان منابع قاضی در کشف حکم در دعاوی معرفی کرده است، همان‌طورکه حقوقدانان بیان داشته‌اند، مبتنی بر منطوق و عبارت اصل یادشده، در رجوع قاضی به این منابع بین «قوانین مدون» از یک سو و «منابع معتبر اسلامی و فتاوی معتبر» از سوی دیگر، ترتب در نظر گرفته شده است (خسروی، ۱۳۹۷، ۲۶۴). توضیح اینکه، منبع اولیه استنباط حکم هر موضوع در دادگاه، قانون است و قاضی باید تلاش کند تا

حد امکان حکم هر موضوع را در قوانین مدون بیابد. تنها در صورتی که قوانین در مورد موضوع مطروحه فاقد حکم باشند، در این صورت قاضی باید برای کشف حکم دعوا به منابع معتبر اسلامی و فتاوی معتبر رجوع کند.

ب) عبارت «منابع معتبر اسلامی» در اصل ۱۶۷ قانون اساسی از جمله مفاهیم مبهم این اصل است. توضیح آنکه مشخص نیست که مقصود قانونگذار از این عبارت، «کتاب، سنت، عقل و اجماع» بوده یا کتاب‌های معتبر فقهی که توسط فقها تدوین شده است. به هر حال، اطلاق این عبارت شامل هر دو فرض بالا می‌شود؛ هر چند راهکار پیش‌بینی شده در این بخش از اصل یادشده، صرفاً برای برهه شکل‌گیری نظام اسلامی بوده که قوانین کافی وجود نداشته و با استقرار نظام حقوقی مبتنی بر موازین اسلامی، باقی ماندن این راهکار با توجه به آسیب‌هایی همچون ایجاد تشتت در آرا و رویه‌ها، چندان قابل دفاع به نظر نمی‌رسد.

ج) در تشریح و مصداق‌شناسی عبارت «فتاوی معتبر» به عنوان یکی از منابع قضات در کشف حکم دعوی، می‌توان فروض مختلفی چون اطلاق این عنوان بر فتاوی حاکم جامعه، فتاوی مشهور فقها، فتاوی هر یک از مراجع تقلید را مطرح کرد. البته، با توجه به اینکه قید «معتبر» در این اصل عام است، از این رو تلقی این اصطلاح بر همه فتاوی فقهی که در شریعت اسلام دارای اعتبارند نیز مفروض است؛ چنانکه برخی نویسندگان، فتاوی همه مراجع (اعم مشهور و غیر مشهور) را مشمول این حکم دانسته‌اند (ایمانی و قطمیری، ۱۳۸۸، ۹۳۶) که مبتنی بر چنین برداشتی قطعاً بروز تشتت در رویه قضایی محتمل می‌نماید.

د) با آنکه در اصل ۱۶۷ به صورت صریح برای کشف و استنباط حکم هر دعوا توسط قاضی، منابع خاصی معرفی شده، اما، اصل ۱۶۱ قانون اساسی نیز با پیش‌بینی صلاحیت ایجاد وحدت رویه قضایی برای دیوان عالی کشور، به صورت ضمنی آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور را نیز به عنوان یکی از منابع صدور رأی برای قضات معرفی کرده است. با این شرح که هر گاه آرای صادره از محاکم در موضوعی واحد متشتت باشند، در این صورت دیوان عالی کشور با صدور رأی وحدت رویه به تشتت ایجادشده پایان می‌دهند و پس از آن همه دادگاه‌ها در موضوعات مشابه ملزم به صدور رأی بر مبنای رأی وحدت رویه صادره هستند.

۱-۲. فرایند و شیوه صدور رأی در قانون اساسی

قانون اساسی علاوه بر معرفی منابعی که قضات برای استنباط و کشف حکم دعوی باید به آن‌ها مراجعه کنند، با توجه به اهمیت موضوع، فرایند صدور رأی توسط قضات را نیز به صورت ضمنی تشریح کرده است. توضیح آنکه، اصل ۱۷۱ ضمن تشریح ابعاد مسئولیت قضات در صدور آرا، مراحل صدور رأی را «شناخت موضوع»، «یافتن حکم» و «تطبيق حکم

بر موضوع دعوا» معرفی کرده است. این ارکان برآمده از تعاریف حقوقی و فقهی عمل قضایی‌اند. مبتنی بر تعاریف موجود قاضی کسی است که با آشنایی از احکام (صدوق، ۱۴۰۹ق، ۳) یا جزئیات قوانین شرعی (شیخ انصاری، ۱۴۱۵ق، ۲۵) به بررسی موضوع می‌پردازد و از طریق صدور حکم، به استیفاء حق یا فصل خصومت می‌پردازد (شهید ثانی، ۱۴۱۳ق، ج ۱۳: ۳۲۵). بنابراین، در فرایند دادرسی، در گام اول قاضی موضوع مطروحه را شناسایی کرده (موضوع‌شناسی)؛ سپس تلاش می‌کند تا در قوانین یا منابع معتبر اسلامی و فتاوی معتبر حکم موضوع را کشف کند (تشخیص حکم)؛ در نهایت، حکم نوعی را بر مصداق مربوطه (پرونده مطروحه) تطبیق می‌دهد (تطبیق حکم بر موضوع) و رأی مقتضی را صادر می‌کند.

اشاره به مراحل رسیدگی قضایی در این تحقیق، به این دلیل واجد اهمیت است که تفسیر قانون توسط قاضی عملاً در دو مرحله اخیر (شناخت حکم و تطبیق موضوع بر حکم) واجد اهمیت و اثرگذاری هستند و در این دو مرحله، قاضی ناگزیر از تفسیر قانون است، چراکه به‌طور کلی احکام قانونی به‌صورت نوعی (کلی) وضع شده و بعضاً مبهم و مجمل تنظیم می‌شوند. حتی در برخی موارد قاضی شاهد قوانین متعارض است. از این‌رو همه این عوامل سبب می‌شود تا قاضی در فرایند دادرسی نیازمند تفسیر قوانین باشد. این موضوع از چنان اهمیتی برخوردار بوده است که در اصل ۷۳ قانون اساسی، تدوین‌کنندگان قانون اساسی ضمن ترسیم صلاحیت تفسیری مجلس، این صلاحیت را برای قضات دادگاه‌ها نیز به رسمیت شناخته‌اند. البته در خصوص تفسیر موضوع ذیل اصل ۷۳ قانون اساسی توجه به نکات ذیل ضروری است:

الف) موردی بودن تفسیر قضایی موضوع اصل ۷۳: مقصود از موردی بودن تفسیر قضایی آن است که این تفسیر مختص هر پرونده و دعوا (در مقام تمییز حق) ارائه می‌شود. بر این اساس، تفسیر قاضی از یک ماده و در یک پرونده، محدودکننده صلاحیت تفسیری وی در پرونده‌های مشابه بعدی نخواهد بود.

ب) شخصی بودن تفسیر موضوع اصل ۷۳: در توضیح این مشخصه تفسیر قضایی باید گفت که تفاسیر ارائه‌شده توسط قضات، فارغ از جایگاه قاضی (قاضی محکمه بدوی، تجدیدنظر، دیوان عالی کشور و ...) برای سایر قضات ایجاد الزام نمی‌کنند و صرفاً برای شخص قاضی آن هم در پرونده مطروحه واجد اثر است.

توجه به نکات یادشده حاکی از آن است که در نظم حقوقی ایران تلاش حداکثری برای حراست از اصل «استقلال قاضی» در بُعد ماهوی صورت گرفته است. بر این اساس صلاحیت

ایجاد رویه واحد توسط دیوان عالی کشور، استثنایی بر قاعده صلاحیت تفسیری قضات و استقلال آن‌ها در صدور حکم محسوب می‌شود.

نمود چنین استقلالی برای قضات، در نظرهای شرعی واجد اعتبار در نظام حقوقی ایران بیشتر و ملموس‌تر است. برای نمونه، در نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۵۳۸ مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۲۰ فقهای شورای نگهبان راجع به ماده ۴۰۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی آمده است: «جمله ذیل ماده ۴۰۸ قانون آیین دادرسی مدنی به این عبارت «... دادگاه مرجوع الیه طبق استدلال هیئت عمومی دیوان عالی کشور حکم مقتضی صادر می‌نماید...» چون بحسب اطلاق قاضی را ملزم نموده است که به مطلبی حکم کند که خودش آن را قانونی یا شرعی نمی‌داند خلاف شرع شناخته شد. و اگر به این‌گونه اصلاح شود: «دادگاه مرجوع الیه با ملاحظه استدلال هیأت عمومی دیوان عالی کشور حکم مقتضی را صادر خواهد کرد». رفع اشکال خواهد شد». بنابراین، از نظر مذکور و سؤال مطروحه راجع به آن این‌گونه به دست می‌آید که از نظر شرعی الزام قاضی بر تبعیت از استنباط قضات دیگر و منع وی از عمل به استنباط خود واجد ایراد شرعی است.

۲. سابقه تقنینی صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در صدور آرای

وحدت رویه

اگرچه صدور آرای وحدت رویه در نظم حقوقی ایران از سابقه‌ای دور و دراز برخوردار است و سابقه تقنینی در خصوص این موضوع را می‌توان به دهه‌های اول سده حاضر (۱۳۰۰) نسبت داد، صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور آرای وحدت رویه به تصویب اولین قانون مربوط به دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ برمی‌گردد. بر این اساس، در ادامه، سابقه این صلاحیت دیوان عدالت اداری در سیر قانونگذاری و نظرهای شورای نگهبان بررسی خواهد شد.

الف) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰: ماده ۲۰ این قانون در فرض ظهور و بروز اختلاف و صدور آرای متعارض در موضوعات مشابه در شعبه یا شعبی از دیوان عدالت اداری، صلاحیت صدور رأی وحدت رویه را برای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری پیش‌بینی کرده بود. در بخش اخیر این ماده نیز این رأی برای شعب دیوان و مراجع ذی‌ربط در موارد مشابه لازم‌الرعایه دانسته شد. اگرچه در این قانون عنوان رأی وحدت رویه به‌صراحت ذکر نشده بود، مفهوم و محتوای صلاحیت تقریرشده در ماده ۲۰ این قانون، همان صدور رأی وحدت رویه بود. در خصوص ماده مزبور شایان ذکر است که این ماده در فرایند تصویب مورد ایراد شرعی یا قانون اساسی شورای نگهبان قرار نگرفت. علاوه بر این، در ماده ۴ طرح اصلاح موادی از قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۷۸ - نیز صلاحیت صدور آرای

وحدت رویه توسط دیوان عدالت اداری و ابعاد آن تشریح شد که در این مرحله نیز موضوع بدون ایراد شورای نگهبان، تأیید شد.

ب) **قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵:** بندهای ۲ و ۳ ماده ۱۹ قانون یادشده ضمن تأیید صلاحیت صدور رأی وحدت رویه برای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ابعاد جدیدی نیز به این صلاحیت دیوان بخشید. با این شرح که در ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰، صرفاً صلاحیت صدور آرای وحدت رویه در فرض وجود آرای متعارض در موضوع واحد در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار گرفته بود؛ اما در بندهای یادشده، علاوه بر صلاحیت صدور آرای وحدت رویه در فرض وجود آرای متعارض، صدور رأی وحدت رویه در مواردی که آرای مشابهی در موضوعی واحد صادر شده باشند نیز برای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در نظر گرفته شد. در این زمینه، ماده ۴۴ قانون مزبور در مقام بیان زمان، نحوه صدور و اثر آرای وحدت رویه اقدام کرده بود. نکته شایان ذکر در این خصوص آنکه، زمانی که ماده ۴۴ این قانون اثر رأی وحدت رویه موضوع این ماده را برای شعب دیوان، مراجع اداری مربوطه و سایر مراجع قضایی الزام آور اعلام کرد، شورای نگهبان با این استدلال که ایجاد وحدت رویه از اختصاصات دیوان عالی کشور است، به سبب اطلاق آن نسبت به مواردی که در صلاحیت محاکم عمومی است، ماده مزبور را مغایر با اصل ۱۶۱ قانون اساسی شناخت و از این نظر، پیش‌بینی این صلاحیت برای دیوان عدالت اداری را محل ایراد دانست.^۷ از این رو با طرح مجدد این موضوع، مجلس الزام مقرر برای سایر نهادهای قضایی (به جز شعب دیوان عدالت اداری) را از عبارات ماده حذف کرد و بر این اساس شورای نگهبان به موجب بند ۷ نظر شماره ۸۵/۳۰/۱۴۹۲۸ مورخ ۱۳۸۵/۱/۲۴ خود، ایراد شورای نگهبان را رفع شده دانست.

ج) **قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲):** این قانون نیز ضمن تأیید و امضای صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت صدور آرای وحدت رویه، در تحولی واژگانی و اصطلاحی، بر آرای هیأت عمومی دیوان در موضع صدور آرای مشابه صادر می‌کند، عنوان آرای ایجاد رویه را اطلاق کرد^۸ و عنوان وحدت رویه را صرفاً بر موضوعی اطلاق کرد که هیأت عمومی در مقام واحد ساختن رویه‌های متعارض شعب دیوان برآید.^۹ بررسی نظرهای شورای نگهبان در جریان تصویب قانون مزبور گویای آن است که هرچند شورای نگهبان همانند قانون سال ۱۳۸۵، اطلاق صدور رأی وحدت رویه را با توجه به آثاری که دارد، در صورتی که رأی اکثریت مطابق موازین شرعی نباشد، خلاف موازین شرع اعلام کرده است (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳، ۱۰۵)؛ اما، این بار نیز نفس صدور رأی وحدت

رویه توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری محل ایراد شورا نبوده است. البته در این زمینه شایان ذکر است که اشکال مذکور در نهایت با اصرار مجلس و تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رفع شد و از این نظر در حال حاضر ماده مزبور مصوب مجمع است. مبتنی بر آنچه در این بند گفته شد، روشن است که تاکنون شورای نگهبان نفس صدور رأی وحدت رویه توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را مغایر با اصول متعدد قانون اساسی و به صورت خاص اصل استقلال قضایی ندانسته است.

۳. ارزیابی صلاحیت یا عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت صدور آرای

وحدت رویه

همان‌طور که بیان شد، صلاحیت صدور رأی وحدت رویه به موجب قوانین عادی برای دیوان عدالت اداری در نظر گرفته شده و به جز یک فرض خاص، تاکنون توسط شورای نگهبان این موضوع مورد ایراد قرار نگرفته است. با این مقدمه، سؤالی که در این خصوص نیازمند بررسی و تحلیل می‌باشد این است که آیا مستند به ذیل اصل ۱۷۳ و حدود مقرر در قانون اساسی، می‌توان به موجب قانون عادی صلاحیت صدور آرای وحدت رویه را در عداد صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری قرار داد؟

به منظور پاسخ به سؤال فوق، در ادامه رویکردهای موافق و مخالف مطرح شده و مورد تحلیل قرار می‌گیرند.

۳-۱. رویکرد موافق نسبت به صلاحیت داشتن دیوان عدالت اداری در صدور

آرای وحدت رویه

در موافقت با صلاحیت صدور رأی وحدت رویه توسط دیوان عدالت اداری، می‌توان چنین استدلال کرد که:

الف) اثبات شیء نفی ماعدا نمی‌کند: در عالم حقوق ذکر یک صلاحیت برای نهاد یا مرجعی خاص، به معنای نفی آن صلاحیت از سایر نهادها نیست. بر این اساس، اینکه مفاد اصل ۱۶۱ ایجاد وحدت رویه قضایی را برای دیوان عالی کشور به رسمیت شناخته، به معنای نفی امکان شناسایی این صلاحیت در حوزه‌های دیگر و برای سایر نهادها نیست (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳، ۱۰۴).

ب) مصلحت قضایی: به یقین صدور آرای متعارض در شعب دیوان زمینه ایجاد بی‌اعتمادی عمومی به دستگاه قضایی به صورت عام و دیوان عدالت اداری به صورت خاص را ایجاد خواهد کرد. بنابراین به منظور جلوگیری از بروز این اشکال، پیش‌بینی صلاحیت صدور آرای

وحدت رویه برای مرجعی که در آن زمینه تخصص دارد ضروری است و باید در موارد مشابه قضات را مکلف به صدور رأی بر مبنای رأی وحدت رویه کرد.

ج) **ممانعت از استمرار رویه‌های متعارض:** همان‌طور که گفته شد، مبنای اصلی صدور آرای وحدت رویه آن است که نظام قضایی دچار تشتت نشود، چراکه در صورت وجود تعارض در مفاد آرای صادره، بی‌شک یکی از آن آرا اشتباه بوده یا منطبق با هدف آن قانون نیست و از این نظر به تضییع حقوق برخی از اصحاب دعوا منجر خواهد شد. بنابراین، استمرار این سیر و عدم تعبیه فرایندی برای ممانعت از آن، سبب خواهد شد تا حتی برخی از اصول پذیرفته‌شده قضایی همچون استقلال قضات و صلاحیت دادرسان به‌منظور تفسیر قوانین نیز از مسیر صحیح خودشان منحرف شوند. بر این اساس، قانونگذار به‌منظور ممانعت از بروز این آسیب، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را که مرکب از قضات دیوان است، برای تصمیم‌گیری و صدور رأی در مواضع تعارض پیش‌بینی کرده است.

د) **تمایز آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری از آرای وحدت رویه موضوع اصل ۱۶۱:** همچنان‌که اشاره شد، تبارشناسی صلاحیت دیوان عالی کشور در صدور آرای وحدت رویه، از سابقه‌ای دور و دراز در تاریخ حقوق مدون ایران برخوردار است و این آرا در ادبیات حقوقی تعریف خاص و مشخصی داشته و مستند به ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری (مصوب ۱۳۹۲) برای شعب دیوان عالی کشور و سایر مراجع (اعم از قضایی و غیرقضایی) لازم‌الاتباع هستند. مبتنی بر تلقی مذکور، با توجه به اینکه مبتنی بر قانون دیوان عدالت اداری، آرای وحدت رویه دیوان صرفاً برای شعب دیوان و مراجع اداری لازم‌الاتباع هستند و همان‌طور که اشاره شد، شورای نگهبان الزام‌آور بودن این آرا برای کلیه محاکم را خلاف قانون اساسی دانسته است، از این رو این دسته از آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را نباید مصداق آرای وحدت رویه موضوع اصل ۱۶۱ قانون اساسی قلمداد کرد و تنها عنوان «وحدت رویه» وجه مشترک آن‌هاست. به عبارت موجز، بررسی دقیق سابقه صدور آرای وحدت رویه توسط دیوان عالی کشور و آثار مترتب بر این قبیل آرا، حاکی از آن است که آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، مصداقی از عبارت «وحدت رویه» موضوع اصل ۱۶۱ نیستند.

ه) **جایگاه دیوان عدالت اداری به‌عنوان عالی‌ترین مرجع در رسیدگی به دعاوی اداری:** با توجه به اینکه در تشکیل دیوان عدالت اداری تا حدود زیادی از حقوق اداری فرانسه تأثیر پذیرفته شده (ابوالحمد، ۱۳۴۹، ۸۰۹؛ طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ۴۷۶؛ صدرالحفاظی، ۱۳۷۰، ۳۴) و مبتنی بر دسته‌بندی مزبور، نظام دادرسی به قضایی و اداری تقسیم می‌شود؛ برخی دیوان عدالت اداری را به‌عنوان یک مرجع عالی اداری شناسایی کرده و آن را به‌عنوان قسیم مراجع

قضایی معرفی کرده‌اند (شمس، ۱۳۸۶، ج ۱: ۱۱۳؛ محمودی، ۱۳۹۰، ۴۲). بر این مبنا، برخی حقوقدانان با این مقدمه که دیوان عدالت اداری، عالی‌ترین محکمه رسیدگی به دعاوی اداری در نظام حقوقی - قضایی ایران است، صلاحیت صدور رأی وحدت رویه برای این نهاد را امری منطقی قلمداد کرده‌اند (پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۴، ۱۲).

۲-۳. رویکرد مخالف نسبت به صلاحیت داشتن دیوان عدالت اداری در صدور آرای وحدت رویه

در مقابل ادله ذکرشده و در مخالفت با صلاحیت صدور رأی وحدت رویه توسط دیوان عدالت اداری باید گفت:

الف) خلاف اصل بودن تبعیت در امر قضا: با توجه به اصل بودن استقلال قضات و خلاف اصل بودن لزوم تبعیت قضات از آرای وحدت رویه، امکان محدود کردن استقلال قضات نیازمند تجویز قانونگذار اساسی بوده که این امر در اصل ۱۶۱ قانون اساسی پیش‌بینی شده است. بنابراین با توجه به عدم پیش‌بینی این صلاحیت برای دیوان عدالت اداری، حتی الزام شعب دیوان عدالت اداری به تبعیت از آرای هیأت عمومی آن مرجع، فاقد مبنای اساسی است و اگر چنین امکانی وجود داشت، باید در قانون اساسی بدان تصریح می‌شد.

ب) در مقام بیان بودن اصل ۱۶۱ قانون اساسی: مستند به اصل ۱۶۱ قانون اساسی، مرجع ایجاد وحدت رویه در نظام قضایی ایران، دیوان عالی کشور دانسته شده است. از این رو مبتنی بر ظاهر اصول قانون اساسی این صلاحیت به دیوان عالی کشور اختصاص دارد و قانونگذار عادی نمی‌تواند این صلاحیت را برای نهادها یا مراجع دیگری غیر از دیوان عالی کشور در نظر بگیرد.

ج) تعرض هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به صلاحیت تفسیری مجلس: مستند به اصل ۷۳ قانون اساسی تفسیر نوعی و کلی قوانین^{۱۰} در عداد صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی دانسته شده است. با توجه به اینکه صدور رأی وحدت رویه از نظر ماهوی به معنای حاکم کردن تفسیری خاص از قوانین در محاکم است، بنابراین، علاوه بر استثنای مصرح در اصل ۱۶۱ قانون اساسی، پیش‌بینی این صلاحیت برای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در واقع ورود به صلاحیت تفسیری مجلس شورای اسلامی است.

د) خروج از حدود صلاحیت تبیین‌شده مجلس در ذیل اصل ۱۷۳ قانون اساسی: اگرچه ذیل اصل ۱۷۳ قانون اساسی تعیین حدود اختیارات دیوان را به قانون عادی تفویض کرده است، تبیین این موضوع در قالب قانون عادی باید در چارچوب قانون اساسی و مراعات

حدود مقرر در این قانون صورت گیرد. در تشریح این مهم باید توجه داشت که قانون اساسی در صدر اصل یادشده، صلاحیت‌های دیوان عدالت را برشمرده و در ذیل این اصل صرفاً «تعیین» حدود و قلمرو صلاحیت‌های یادشده در صدر اصل را به قانون عادی واگذار کرده است. بر این اساس، مجلس شورای اسلامی به استناد عبارت ذیل اصل ۱۷۳ قانون اساسی صلاحیت پیش‌بینی صدور رأی وحدت رویه برای دیوان عدالت اداری را نداشته است.

ه) **تعارض با صلاحیت تفسیری قضات:** اصل ۷۳ قانون اساسی در مقام تعیین مفسر رسمی قوانین، ضمن پیش‌بینی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مرجع رسمی تفسیر قوانین عادی، تفاسیر قضایی دادرسان در مقام تمیز حق از قوانین را نیز به رسمیت شناخته است. فارغ از اینکه تفسیر قضایی موضوع اصل ۷۳ قانون اساسی به‌صورت فردی (توسط هر قاضی) یا جمعی (توسط تعدادی از قضات) ارائه شود، واجد آثار و ممیزات یادشده در مباحث سابق از جمله موردی بودن آثار است. بنابراین با توجه به نوعی بودن آثار آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری نمی‌توان این آرا را مصداق تفسیر قضایی موضوع اصل ۷۳ قانون اساسی دانست. علاوه بر این اگرچه تفسیر ارائه‌شده در قالب آرای وحدت رویه توسط خود قضات ارائه می‌شود، نمی‌توان با این استدلال، نظر تعداد محدودی از قضات را بر همه قضات تحمیل کرد. مضاف بر این، چه‌بسا نظر قضاتی که در هیأت صادرکننده رأی وحدت رویه نیز حضور داشته‌اند، پس از برهه‌ای تغییر کند و موردی بودن تفسیر قضایی موضوع اصل ۷۳ این امکان را برای قضات فراهم کرده بود تا در صورت تغییر نظر براساس نظر مؤخر خویش عمل کنند. به دیگر سخن، نمی‌توان با این استدلال که آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری توسط قضات صادر می‌شوند، صلاحیت تفسیری قضات (موضوع اصل ۷۳) را تحدید و مخدوش کرد.

بر این اساس با توجه به اینکه با صدور آرای وحدت رویه، قضات ملزم به تبعیت از آن و صدور رأی بر مبنای آن هستند، پیش‌بینی این صلاحیت برای دیوان عدالت اداری در واقع، تحدید صلاحیت تفسیری قضات دادگاه‌ها خواهد بود (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳، ۱۰۲ و ۱۰۳).

و) **بی‌توجهی به جایگاه دیوان عالی کشور:** همان‌طور که اشاره شد، اگرچه برخی حقوقدانان دیوان عدالت اداری را به‌عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی در موضوعات اداری معرفی کرده‌اند و به‌تبع آن ممکن است صلاحیت صدور آرای وحدت رویه برای این مرجع به‌صورت ویژه و خاص در نظر گرفته شود، این تقریر از جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام قضایی کشور با اصول قانون اساسی و به‌صورت خاص اصل ۱۶۱ قانون اساسی همخوانی ندارد. توضیح آنکه دیوان عالی کشور در نظام قضایی ایران، عالی‌ترین مرجع قضایی است و اطلاق صلاحیت‌های مقرر برای آن دیوان، شامل کلیه محاکم و دادگاه‌ها اعم از عمومی (همچون دادگاه‌های حقوقی یا

کیفری) یا اختصاصی (همچون دیوان عدالت اداری یا دادگاه‌های نظامی) می‌شود. (ز) عدم تمایز ماهوی آرای وحدت رویه صادره از دیوان عدالت اداری با دیوان عالی کشور: اگرچه در توجیه صلاحیت صدور آرای وحدت رویه توسط دیوان عدالت اداری، ممکن است ادعا شود که با توجه به آثار محدود آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، این آرا مصداق ایجاد وحدت رویه موضوع اصل ۱۶۱ قانون اساسی نبوده و با آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور متمایزند؛ اما در پاسخ به نظر می‌رسد که با توجه به الزام قضات دیوان عدالت اداری به تبعیت از مفاد آرای وحدت رویه هیأت عمومی آن دیوان، این آرا فاقد تفاوت ماهوی با آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور بوده و صرفاً گروه محدودتری از قضات ملزم به تبعیت از آنها هستند.

مستنبط از مطالب ذکر شده به عقیده نویسندگان این پژوهش، پیش‌بینی صلاحیت صدور رأی وحدت رویه برای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با ظاهر اصول قانون اساسی و برخی اصول حقوقی همچون اصول «استقلال قاضی» و اصل «عدم صلاحیت» در حقوق عمومی همخوانی ندارد. از این رو لازم است در اصلاحات آتی قانون دیوان عدالت اداری به این موضوع توجه شود و با پیش‌بینی سازوکارها و ساختارهای لازم در درون دیوان عالی کشور، صدور آرای وحدت رویه در حوزه دعاوی اداری نیز در آن مرجع صورت بگیرد. از سوی دیگر، فارغ از اینکه مبتنی بر یک برداشت از مفاد قانون اساسی و صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجمع صلاحیت تأیید مصوباتی را که به صراحت مغایر با قانون اساسی اند، ندارد (راجی و ابریشمی راد، ۱۳۹۷، ۵۲۱)، با فرض اینکه صلاحیت مجمع در بررسی مصوبات مورد اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان بر مبنای تشخیص مصلحت و ضرورت در نظام حقوقی کشور است، با توجه به اینکه قانون اساسی در خصوص نحوه ایجاد وحدت رویه در نظام قضایی کشور به صراحت تعیین تکلیف کرده و راهکار آن را پیش‌بینی کرده است، بی‌شک ضرورت یا مصلحتی به منظور ایجاد رویه‌ای خلاف قانون اساسی در این زمینه وجود ندارد.

نتیجه‌گیری

همچنان‌که گفته شد، قانون اساسی در جمع بین دو مطلوب استقلال ماهوی قضات و جلوگیری از صدور آرای متعارض و متناقض، از یک سو ضمن تحدید منابع صدور رأی از طرف قضات و تبیین شیوه صدور آرا، تفسیر موردی قوانین در مقام تمییز حق را نیز از جمله صلاحیت‌های قضات قرار داده و از دیگر سو، صلاحیت ایجاد وحدت رویه قضایی را به‌عنوان

یکی از صلاحیت‌های دیوان عالی کشور معرفی کرده است تا در صورت تعارض و اختلاف در برداشت و تفسیر قوانین، آنگاه که این برداشت به تشتت در رویه و آرای دادگاه یا دادگاه‌ها بینجامد، دیوان عالی کشور به‌عنوان عالی‌ترین محکمه قضایی در نظم حقوقی ایران با ایجاد وحدت رویه از این تشتت جلوگیری کند.

به‌یقین تعارض در آراء، با توجه به موضوعات در صلاحیت دیوان عدالت اداری و قواعد حاکم بر رسیدگی‌های این نهاد از این موضوع مستثنا نیست. بر این اساس، در قوانین مختلف مرتبط با دیوان عدالت اداری بر صلاحیت هیأت عمومی آن مرجع به‌منظور صدور آرای وحدت رویه تصریح شده است. این در حالی است که پیش‌بینی این صلاحیت برای دیوان عدالت اداری با ظاهر اصل ۱۶۱ قانون اساسی که این صلاحیت را برای دیوان عالی کشور در نظر گرفته یا صلاحیت تفسیری قضات در مقام دادرسی (موضوع ذیل اصل ۷۳) و همچنین برخی اصول و قواعد حقوقی همچون «استقلال قضات» و «عدم صلاحیت» مغایرت دارد.

مبتنی بر مقدمه مذکور، اگرچه امکان ایجاد تعارض در آرای شعب دیوان عدالت اداری امری مفروض است، به‌منظور جلوگیری از این مهم شایسته است تا سازوکارهای مندرج در قانون اساسی به‌منظور ایجاد وحدت رویه در این زمینه نیز مراعات شود. از این رو با توجه به اینکه ایجاد وحدت رویه از جمله اختصاصات دیوان عالی کشور در نظم حقوقی ایران است، بر مبنای مفاد قانون اساسی راهکار پیشنهادی برای جمع بین دو ضرورت حراست از قانون اساسی و پاسخ به اقتضات قضایی و ممانعت از بروز تشتت در آراء و رویه‌های شعب دیوان عدالت اداری، تشکیل هیأت عمومی اداری در دیوان عالی کشور است؛ همچنان‌که در دیوان عالی کشور برای صدور آرای اصراری کیفری و حقوقی هیأت‌های مجزای حقوقی و کیفری پیش‌بینی شده است.

در خصوص ترکیب هیأت مزبور نیز توجه به این نکته لازم است که آن هیأت باید مرکب از برخی قضات متخصص در امور اداری و مستقر در دیوان عالی کشور باشد تا از این طریق بتوان ضمن ممانعت از بروز تشتت در آراء و رویه‌های مربوط به امور اداری، سازوکارهای مندرج در قانون اساسی را نیز پاس داشت.

یادداشت‌ها

۱. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر.ک: حبیب‌زاده و دیگران، ۱۳۸۹، ش ۴: ۲۳ - ۵۳.
۲. اصل ۱۶۷: «قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید و نمی تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد».
۳. اصل ۷۳: «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان در مقام تمییز حق، از قوانین می‌کنند نیست».
۴. اصل ۱۶۱: «دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود براساس ضوابطی که رئیس قوه قضاییه تعیین می‌کند تشکیل می‌گردد».
۵. در این زمینه شایان ذکر است که برخی حقوقدانان دیوان عدالت اداری را به‌عنوان مرجع عالی اداری شناسایی و آن را به‌عنوان قسیم مراجع قضایی معرفی کرده‌اند؛ هرچند به عقیده نویسندگان این تحقیق دیوان عدالت اداری در ذیل نظام قضایی ایران قابل شناسایی و تعریف است و بخشی از ساختار قوه قضاییه محسوب می‌شود. برای مشاهده نظرهایی که دیوان را قضایی نمی‌دانند ر.ک: شمس، ۱۳۸۶، ج ۱: ۱۱۳؛ محمودی، ۱۳۹۰، ۴۲.
۶. با توجه به‌عنوان مقاله، به‌منظور عدم خروج از موضوع اصلی مقاله، مفاد این بند به‌صورت خلاصه بیان شده و تفصیل آن در جای خود بیان خواهد شد.
۷. بند ۷ نظر شماره ۸۴/۳۰/۱۴۳۰۶ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۹ شورای نگهبان: «ماده (۴۴) به‌دلیل اینکه ایجاد وحدت رویه از اختصاصات دیوان عالی کشور است، به‌جهت اطلاق آن نسبت به مواردی که در صلاحیت محاکم عمومی است مغایر اصل ۱۶۱ قانون اساسی شناخته شد و همچنین نظر به اینکه اطلاق رأی وحدت رویه شامل مواردی که این رأی خلاف شرع باشد نیز می‌شود، خلاف موازین شرع است».
۸. در تفکیک و تمییز رأی وحدت رویه از رأی ایجاد رویه همچنان‌که از منطوق دو عبارت مفهوم است، اولین تفاوت این دو نوع رأی را باید در زمینه پیدایش آن‌ها دانست. با این شرح که آرای وحدت رویه در موضعی صادر می‌شوند که در موضوعی واحد آرای ناهمگون و متهافت صادر شده باشد و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با صدور رأی رویه‌های مختلف را حول محوری و رویه‌ای واحد تجمیع می‌کند. بنابراین هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با صدور رأی وحدت رویه در مقام ممانعت از تعارض آرا در موارد مشابه بوده و با این اقدام خود رویه‌ای واحد در تصمیم‌گیری‌های بعدی شعب و مراجع اداری ذی‌ربط ایجاد می‌کند. بنابراین وحدت خواسته و موضوع، وحدت منابع و قوانین استنادی و تعارض در نتیجه‌گیری و استنباط با وجود قانون واحد سه شرط لازم برای صدور رأی وحدت رویه است (مولایی، ۱۳۹۳، ۱۳۱؛ دلاوری، ۱۳۹۲، ۴۲۵). در برابر رأی ایجاد رویه در موضعی صادر می‌شود که اگرچه در موضوعی واحد آرای مشابه (حداقل ۵ رأی از دو یا چند شعبه دیوان) صادر شده است، هیأت عمومی با اقدام خود سعی دارد تا در صورتی که رأی صادره را موافق قوانین و مقررات و صواب یافت، صدور این رأی و اتخاذ این تصمیم را در موارد مشابه برای همه شعب دیوان و اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌ربط و دستگاه‌های اداری به‌صورت رویه درآورد. علاوه‌بر تمایز در زمینه صدور رأی وحدت رویه و ایجاد رویه که به‌ترتیب ناشی از وجود آرای متعارض یا آرای مشابه در موضعی واحد در رویه شعب دیوان است، مستند به مواد ۷۹ و ۸۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری می‌توان تمایزهایی به شرح زیر بین این دو گروه آرا استخراج کرد:

۱. صلاحیت رئیس دیوان در طرح موضوع: در صورتی که رئیس دیوان از صدور رأی متهافت و متعارض در یک یا چند شعبه دیوان آگاه شود موظف است تا موضوع را جهت بررسی و صدور رأی وحدت رویه در هیأت عمومی مطرح نماید، در حالی که در صورتی که هر گاه رئیس دیوان از صدور رأی مشابه در موضوعی واحد مطلع شود مخیر به طرح موضوع در هیأت عمومی جهت صدور رأی ایجاد رویه است. به عبارت موجز صلاحیت رئیس دیوان در طرح موضوع آرای متعارض در هیأت عمومی برای صدور رأی وحدت رویه، صلاحیتی تکلیفی است؛ اما در مورد طرح آرای مشابه در هیأت عمومی دیوان برای صدور رأی ایجاد رویه صلاحیت ایشان تخییری است.
۲. دامنه اجرایی و اشخاص و افراد مشمول الزام: همچنان که در بخش اخیر ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری آمده است، با صدور رأی وحدت رویه صرفاً شعب دیوان و نهادهای اداری مربوط در موارد مشابه، ملزم به تبعیت از آن بوده و صدور رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری برای سایر اشخاص ایجاد الزام نمی‌کند. در مقابل مستند به ذیل ماده ۹۰ قانون یادشده رأی ایجاد رویه علاوه بر شعب دیوان و واحدهای اداری، برای اشخاص حقیقی و حقوقی ذیربط نیز لازم‌الاتباع بوده و ایجاد الزام می‌کند.
۳. شمار آرای متعارض یا مشابه لازم برای صدور رأی وحدت و ایجاد رویه: مستند به قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری زمینه صدور رأی وحدت رویه وجود حداقل دو رأی متعارض در موضوعی واحد بوده، با این قید این نکته که این آرا نیز می‌تواند از یک شعبه یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد، در حالی که زمینه صدور رأی ایجاد رویه صدور حداقل پنج رأی مشابه در موضوعی واحد است که از دو یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد. بنابراین صدور پنج رأی مشابه در موضوعی واحد از یک شعبه دیوان نمی‌تواند زمینه صدور رأی ایجاد رویه را فراهم آورد.
۹. نظر به اینکه در فرض صدور رأی مشابه در خصوص موضوع واحد در شعب دیوان اساساً تعارض و اختلافی در رویه شعب دیوان وجود ندارد تا هیأت عمومی با صدور رأی این رویه‌ها را واحد سازد، بنابراین تحول اصطلاحی صورت‌گرفته نسبت به قانون مصوب ۱۳۸۵ قابل دفاع و مناسب است
۱۰. تفسیر نوعی و کلی در برابر تفسیر شخصی و موردی قرار داشته و دارد. با این توضیح که برخلاف تفسیر شخصی و موردی، تفسیر نوعی در حکم قانون بوده و برای همه مخاطبان حکم تا زمانی که به موجب قانونی موخر نسخ نشود، لازم‌الاتباع است.

منابع

الف: کتاب ها و مقالات

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۴۹)، حقوق اداری، تهران: دانشگاه تهران، چ اول، ج ۱.
۲. ایمانی، عباس و امیررضا فطمیری (۱۳۸۸)، قانون اساسی در نظام حقوقی ایران پیشینه، آموزه‌ها، قوانین، تهران: نامه هستی، چ اول.
۳. پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۳)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در پرتو نظرات شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ اول.
۴. پژوهشگاه قوه قضاییه (۱۳۹۴)، گزارش نشست علمی با عنوان «ارزیابی رأی وحدت رویه و ایجاد رویه در دیوان عدالت اداری»، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
۵. حبیب‌زاده، محمدجعفر، کرامت، قاسم و مرتضی شهبازی‌نیا (۱۳۸۹)، «استقلال قضایی در نظام حقوقی ایران با مطالعه تطبیقی»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۴، ش ۴، ص ۲۳-۵۳.
۶. خسروی، وحید (۱۳۹۷)، «بررسی حقوقی اصل ۱۶۷ در راستای عدم استتکاف قاضی از صدور رأی»، فصلنامه قانون‌یار، دوره اول، ش ۲، ص ۲۶۳-۲۷۶.
۷. دلآوری، محمدرضا (۱۳۹۲)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوق کنونی، تهران: اویشن شمال، چ اول.
۸. راجی، محمدهادی و محمد امین ابریشمی راد (۱۳۹۷)، «تأملی بر حدود صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در تأیید مصوبات مغایر قانون اساسی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۸، ش ۳، ص ۵۰۷-۵۲۳.
۹. شمس، عبدالله (۱۳۸۶)، آیین دادرسی مدنی (دوره پیشرفته)، تهران: دراک، چ پانزدهم، ج ۱.
۱۰. شهید ثانی (۱۴۱۳ق)، مسالک الأفهام إلى تنقیح شرائع الإسلام، قم، مؤسسه المعارف الإسلامیه، چ اول، ج ۱۳.
۱۱. شیخ‌انصاری، مرتضی (۱۴۱۵ق)، القضاء و الشهادات، قم: کنگره جهانی بزرگداشت شیخ اعظم انصاری، چ اول.
۱۲. صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۰)، «دیوان عدالت اداری و فلسفه تأسیس آن»، نشریه حقوقی دادگستری، ش ۲، ص ۲۹-۴۲.

۱۳. صدوق، محمدبن علی بن بابویه (۱۴۰۹ق)، ترجمه من لا یحضره الفقیه، ترجمه علی اکبر غفاری، تهران: نشر صدوق، چ اول، ج ۴.
۱۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، تهران: سمت، چ چهاردهم.
۱۵. محمودی، جواد (۱۳۹۰)، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، تهران: جنگل، چ اول.
۱۶. مزروعی، غلامحسین (۱۳۹۲)، جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان، تهران: خرسندی، چ اول.
۱۷. مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، چ اول.

ب: قوانین و مقررات

۱. متمم قانون اساسی مشروطه، مصوب ۱۲۸۶.
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحات ۱۳۶۸.
۳. قانون مربوط به وحدت رویه قضایی، مصوب ۱۳۲۸.
۴. قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۶۰.
۵. قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۵.
۶. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲.

