

آیین دادرسی اداری در تشکیلات قضایی جمهوری اسلامی ایران

سام سوادکوهی فر*

پذیرش مقاله: ۹۱/۹/۱۲

دریافت مقاله: ۹۱/۶/۱۴

چکیده

دادرسی اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، جهت استقرار حکومت بر محور قانون و دولت مطیع قواعد مشروع وضع و براساس آن به مردم حق داده شده است که با رجوع مستقیم به دیوان عدالت اداری و یا ابتدا با طرح موضوع در مراجع دادرسی دولتی-که تصمیمات قطعی یا نهایی آنها در دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی است- شکایت کنند و خواستار رسیدگی و احقاق حق خود شوند. به منظور آشنایی با آیین دادرسی اداری-که مستقل از آیین دادرسی قضایی و محاسباتی است- و نیز جهت متمایز کردن آن از دادرسی اداری دیگر سیستمها، باید به اوصاف جزئی و ساختاری آن به دقت توجه کرد.

واژه‌های کلیدی: دادرسی اداری، دیوان عدالت اداری، قضا، حقوق اداری، تشکیلات دادرسی.

The Administrative Civil Procedure in Iran's Legal System

S. Savadkoohifar

Abstract

Administrative Civil Procedure in the Islamic Republic of Iran's system is established on the basis of law, and the government which is subject to legal rules, and endows the right to people to refer to the Administrative Justice Court, or to present their cases to the government justice sources whose absolute and finalized decisions can be investigated in the Administrative Justice Court, and the clients complaints will be investigated and their rights will be concerned. To get familiar with the Administrative Civil Procedures which are independent from those of the legal and Supreme Financial Audit Courts, and also to distinguish them from other Administrative Civil Systems, a meticulous consideration to its minute descriptions and its detailed construction seems critical.

Keywords: administrative justice court, justice, administrative rights, organization and procedure of the court of administrative justice

مقدمه

در مورد نقض یکی از مواد این قانون، شورای دولتی و در غیاب آن دیوان عالی تمیز خواهد بود.

آن زمان، شورای دولتی تشکیل نشد و سی‌وهشت سال پس از آن هم، به تاریخ ۱۳۳۹/۲/۷، با وجود تصویب قانون شورای دولتی در ۳۲ ماده و تعیین صلاحیت‌ها برای این مرجع عالی^(۲) تشکیل نشد. تشکیل نشدن شورای دولتی، که زیر نظر وزیر دادگستری^(۳) یعنی در واقع جزء خود دولت هم محسوب می‌شد، دلایل مختلفی داشت که مهم‌ترین آن، عدم تمایل رده‌های بالای مملکتی به شکل‌گیری مرجع عالی دادرسی اداری برای مستقر ساختن قانون در دستگاه اداری بوده است (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۵). در واقع قبل از انقلاب اسلامی ایران، قطع نظر از شکل‌گیری برخی مراجع دادرسی اداری درون قوه مجریه مانند شورای کارگاه کارگر و کارفرما^(۴)، مرجع عالی دادرسی برای ایفای وظایف و مسئولیت‌های دیوان عالی اداری - یعنی رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم به آراء، تصمیمات مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و تکمیل چرخه دادرسی اداری - وجود نداشت (زرنگ، ۱۳۸۱: ۲۴۱).

۲. دوره دوم

در دوره دوم دادرسی اداری، با ایجاد دیوان عدالت اداری و ایفای نقش نظارت قانونی بر آرای مراجع اداری و دیگر مقررات دولتی، نظام دادرسی اداری به مفهوم مصطلح آن محقق شده است. دادرسی اداری دوره دوم، آغاز خود را مدیون تحول حقوق ایران براساس آرمان‌های انقلاب اسلامی می‌داند که طبق اصل دوم قانون اساسی، همانا استقرار حکومت حق و عدل است^(۵) پس از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به سال ۱۳۵۸ و تصریح دو اصل آن - یعنی اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ - به دیوان عدالت اداری، این مرجع هویت جدید می‌یابد. در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، صلاحیت دادرسی بسیار گسترده‌ای برای دیوان عدالت اداری تعیین و حدود آن موقوف به قانون شده است:

به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه

مجموعه دادرسی قضایی، دادرسی اداری و دادرسی محاسباتی^(۱)، سیستم دادرسی ویژه‌ای را در جمهوری اسلامی ایران شکل می‌دهد که نحوه انتظام و ارتباط آنها با یکدیگر و شیوه دادرسی هر یک، از جمله دادرسی اداری، نظام حقوقی منحصر به فردی ایجاد کرده است. دادرسی اداری را نمی‌توان واجد ماهیت صرف حقوق عمومی دانست. در اموری، همان دادرسی مدنی بر دعاوی علیه ادارات حاکم است و در غالب امور هویت خاص خود را دارد. دادرسی اداری در مسائلی تابع تصمیم مرجع عالی قضایی و در بسیاری شکایات رسیدگی مبتنی بر آیین دادرسی اداری است. پیشینه و تحول دادرسی اداری و نیز طراحی تشکیلات دادرسی بر مبنای تفکیک قوا و نهایتاً استقرار دادرسی قضایی اداری، از مطالبی است که قبل از ورود به آیین دادرسی اداری باید با آنها آشنایی پیدا کرد.

الف - پیشینه و تحول دادرسی اداری

دادرسی اداری به معنای نوین آن را در ایران به دو دوره می‌توان تقسیم کرد: دوره اول، دادرسی اداری غیر نظام‌مند و فاقد دیوان عالی در رأس هرم تشکیلاتی آن؛ دوره دوم، دادرسی اداری نظام‌مندی که با دیوان عالی در رأس، تشکیلات مستقل و جدید و البته به نوعی در اتصال با تشکیلات قضایی را به وجود آورده است.

۱. دوره اول

دوره‌ای که در آن مراجع با صلاحیت رسیدگی به اختلافات اداری در بخش‌هایی از بدنه دولت شکل گرفته ولی مرجع اصلی آن به علل مختلف در رأس هرم دادرسی اداری تحقق نیافته است را می‌توان مرحله اول شکل‌گیری دادرسی اداری تلقی کرد. این مقطع از دادرسی اداری به قبل از انقلاب اسلامی ایران مربوط می‌شود و حدود ۵۹ سال ادامه داشته است. آغاز این دوره به سال ۱۳۰۱ هجری شمسی بازمی‌گردد، سالی که در قانون استخدام کشوری، به تقلید از شورای دولتی فرانسه^۱، مرجعی به نام شورای دولتی پیش‌بینی و در ماده ۶۴ آن مقرر شد:

مرجع رسیدگی به شکایات مستخدمین ادارات از وزرا

سیستم دادرسی اداری ایران، با توجه به قسمت آخر اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که به استقلال قوا از یکدیگر تصریح دارد^(۶)، جایگاه دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع قضایی و زیر نظر قوه قضائیه را متفاوت با شورای دولتی فرانسه باید دانست. دیوان عدالت اداری مانند دادگاه‌های دادگستری، دادگاه‌های نظامی و دیوان عالی کشور، زیر نظر قوه قضائیه تشکیلات یافته است. دادرسی در دیوان عدالت اداری با حدود صد قاضی که رئیس قوه قضائیه آنها را منصوب می‌کند، انجام می‌پذیرد. قضات دیوان عدالت اداری و به‌طور خاص رئیس دیوان عدالت اداری^(۷)، از میان قضات دادگستری^(۸) انتخاب و بنابراین در ارتباط مستقیم با قوه قضائیه هستند. اهمیت دیوان عدالت اداری از حیث استقلال کارکردی آن، زمانی نمود می‌یابد که ملاحظه شود رئیس قوه قضائیه نیز در موارد اعتراض به تصمیمات دولتی جهت ابطال آن ملزم است شکایت را به دیوان عدالت اداری تقدیم کند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به‌موجب دادنامه شماره ۴۳۲ به تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۸ برای رسیدگی به شکایت رئیس قوه قضائیه مدافعان را استماع و سپس تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص واگذاری زندان اوین برای گسترش دانشگاه شهید بهشتی و دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی شهید بهشتی را ابطال کرد.

۲. نظارت قضایی بر اعمال محاسباتی و اداری

نظارت قضایی در نظام حقوقی ایران به نحو وسیعی بر اعمال دولتی و دادرسی‌های غیرقضایی پذیرفته شده است. در اصل ۱۷۰ قانون اساسی، در تکمیل چرخه نظارتی قضات، قضات دادگاه‌ها خطاب شده‌اند: «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 این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». نظارت قضایی به‌گونه‌ای در مقررات قانونی پذیرفته شده که دادرسی محاسباتی را نیز از نظر دور نداشته است. در ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱، آرای هیئت‌های مستشاری ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ به

قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

قانون دیوان عدالت اداری نیز در ۲۵ ماده و ۹ تبصره به تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. به فاصله اندکی پس از وضع این قانون، دیوان عدالت اداری ایجاد و به تجویز ماده ۲۳ آن، آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در ۴۵ ماده و ۱۰ تبصره توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تهیه شد و در تاریخ ۱۳۶۱/۷/۱۰ با تغییرات و الحاقاتی به تصویب شورای عالی قضایی وقت رسید و به تاریخ ۱۳۶۲/۷/۲ در روزنامه رسمی کشور منتشر شد. از تاریخ شکل‌گیری نهاد دادرسی اداری بر مبنای طرح‌ها و لوایح تنظیمی در قوه قضائیه و به‌تصویب‌رسیدن آن در مجلس شورای اسلامی، تغییراتی در تشکیلات و صلاحیت این مرجع قضایی اداری صورت گرفت. نظام دادرسی مزبور برای تحولات بعدی، هنوز در انتظار تغییر شیوه رسیدگی و اصلاح تشکیلات است اما هیچ‌گاه تعطیل نشده است و در رأس سیستم دادرسی اداری، آرای آن از مهم‌ترین منابع حقوق اداری کشور محسوب می‌شود.

ب- تفکیک قوا و دادرسی قضایی اداری

۱. دیوان عدالت اداری، نهاد قضایی

دیوان عدالت اداری با تغییر جایگاه و وضعیتی که برای شورای دولتی سابق در قوه مجریه طراحی شده بود، در سیستم فعلی حقوق ایران از این حیث که زیر نظر قوه قضائیه است، سیستمی را در دادرسی اداری به‌وجود آورده است که ظاهراً به اصل تفکیک قوا-که به جدایی وظایف هر قوه از سایر قوا حکم می‌کند- پایبندی نشان نمی‌دهد. «قراردادن دیوان عدالت اداری در زمره نهادهای قوه قضائیه (اصل ۱۷۳)، پیش‌بینی نکردن ارتباط ساختاری منظم با قوه مجریه، عدم واگذاری صلاحیت مشورتی به دیوان، نیز همین معنا را در ذهن متبادر می‌کند.» (گرچی، ۱۳۸۸: ۴۷). «این امر موجب شده است استقلال سازمانی^۱ و کارکردی^۲ آن از قوه مجریه و مقننه را به‌عنوان مزیت نظام دادرسی اداری ایران و جلوه‌ای از تفکیک قوا بدانیم.» (همان). لذا، در

قوه قضائیه موضوع تبصره ذیل ماده ۱۹ قانون مذکور نمی‌باشد و از مصادیق مصوبات دولتی در معنی و مفهوم عام کلمه محسوب می‌شود، با هدف اساسی و عمومی و اطلاق حکم قانونگذار منافات دارد؛ بنابراین ایراد به صلاحیت هیئت عمومی دیوان در خصوص رسیدگی به اعتراض اشخاص نسبت به آیین‌نامه و سایر مصوبات قوه قضائیه وارد نیست.

ب- به موجب بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به اعتراض نسبت به تصمیمات کلیه مراجع اختصاصی اداری اعم از هیئت‌ها، کمیسیون‌ها و شوراها و نظایر آنها، منحصرأً از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالف با آنها در صلاحیت شعب دیوان قرار دارد مگر در مواردی که در قانون مستثنا شده باشد. بنابراین، اطلاق قسمت اخیر تبصره الحاقی به ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که متضمن این است که قابلیت اعتراض نسبت به تصمیمات هیئت اجرایی مقرر در تبصره مزبور و نفی صلاحیت دیوان در رسیدگی به این قبیل تصمیمات مغایر قانون تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۱ و بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

ج- دادرسی اداری و دادرسی قضایی

۱. حدود صلاحیت

پیچیدگی دادرسی اداری با توجه به عمومیت اصول قانون اساسی از یک طرف و قوانین و مقررات موضوعه از طرف دیگر، امری است که غالباً در اجراء، مراجع دادرسی را دچار ابهام در صلاحیت می‌کند و موجب اطاله فرایند دادرسی می‌شود (دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۱: ۷). قضات دیوان عدالت اداری مجاز نیستند به اعتراضات علیه تصمیمات قضایی رسیدگی کنند. در تبصره ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری تصمیمات و آرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح، قابل شکایت در دیوان عدالت اداری دانسته نشده است.

در امر داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیز چنانچه شاکی دولت باشد یا دولت به رأی مراجع دادرسی غیرقضایی

محکوم‌علیه از طرف وی و دادستان قابل تجدید نظر دانسته شده است. در تبصره ۱ این ماده، مرجع رسیدگی به تقاضای تجدید نظر، محکمه صالحه‌ای اعلام شده که محل تشکیل آن در تهران است و در ترکیب آن یک نفر حاکم شرع به انتخاب رئیس قوه قضائیه^(۹) و دو نفر از مستشاران دیوان محاسبات به‌عنوان کارشناس و به انتخاب رئیس دیوان که در پرونده مطرح شده سابقه رأی نداشته باشند، شرکت دارند. این امر نشانگر آن است که قاضی منصوب از سوی رئیس قوه قضائیه به‌عنوان حاکم شرع، مرجع نظارت قضایی بر آرای دیوانی است که زیر نظر مجلس شورای اسلامی انجام وظیفه می‌کند.

دیوان عدالت اداری با آیین دادرسی خاص خود اصولاً حسب وظایف قانونی و نظریه شورای نگهبان، نظارت قضایی بر دولت یا اعمال قوه مجریه‌ای^(۱۰) که تحت مدیریت ریاست جمهوری و نه دیگر نهادهای حاکمیتی است، اعمال می‌کند. در عین حال، دیوان عدالت اداری بنا بر عمومیت حکم مقرر در اصل ۱۷۳ قانون اساسی در آرای وحدت رویه خود به توسعه امر نظارتی خود بر کلیه اعمال اداری و اجرایی تمایل دارد مگر مواردی که قانون به‌صراحت استثنا کرده باشد.

رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری به شماره ۳۹۱-۳۸۹-۴/۵-۱۳۸۸، بر حفظ جایگاه عام نظارتی این دیوان دلالت دارد. استدلال دیوان در این رأی در رسیدگی به اعمال اجرایی قوه قضائیه بسیار مهم است. دیوان در این رأی مقرر داشته است:

الف- قانونگذار با عنایت به هدف اصولی حکم مقرر در اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به شرح ماده ۱ و بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ رسیدگی به اعتراض نسبت به مطلق آیین‌نامه و سایر نظامات و مقررات دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود صلاحیت مقام تصویب‌کننده آن را با رعایت مقررات قانونی مربوط در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار داده است نظر به اینکه حصر حکم مقنن به مصوبات قوه مجریه و عدم تصریح آن به مصوبات قوه قضائیه که واجد ماهیت و اوصاف تصمیمات قضایی

اداری و یا محاکم دادگستری به‌طور ضمنی محدود شده است، در نظر داشت.

از طرفی رسیدگی به دعاوی مدنی، مسئولیت مدنی و ترافیعی اداری، در صلاحیت محاکم دادگستری است. علاوه بر اصول ۶۱ و ۱۵۹ قانون اساسی که در آنها به صلاحیت عام محاکم دادگستری تصریح شده، مطابق تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری-که بخشی از صلاحیت دیوان عدالت اداری به‌موجب آن محدود شده- تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۳ پس از تصدیق دیوان، به‌عهدۀ دادگاه عمومی است. رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور، به شماره ۵۴۴-۱۳۶۹/۱۱/۳۰، در این خصوص تعیین تکلیف کرده و حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاهها را-که رسیدگی یکی، مقدمه رسیدگی دیگری است- تعیین و مقرر داشته است:

رسیدگی به دعوی ابطال سند مالکیت و انتقال ملک به دولت که در اجرای طرح تملک موضوع ماده ۹ قانون اراضی شهری و تبصره آن مصوب ۱۳۶۰ انجام شده، مستلزم آن است که دیوان عدالت اداری مقدمتاً برطبق بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان مصوب ۱۳۶۰ به شکایت از تصمیم و اقدام سازمان زمین شهری در استفاده از طرح تملک رسیدگی کند و در صورت احراز صحت شکایت و ابطال تصمیم و اقدام سازمان زمین شهری، دادگاه عمومی حقوقی به دعوی ابطال سند مالکیت و انتقالات مربوطه رسیدگی نماید. بنابراین، رأی شعبه ۲۵ دیوان عالی کشور در حدی که با این نظر مطابقت دارد، صحیح و منطبق با موازین قانونی است.

ممکن است در امر صلاحیت، دادگاهها- که مطابق قانون اساسی و ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی مدنی، مرجع عام رسیدگی به تظلمات هستند و همگی اعم از عادی و تخصصی و نظامی از حیث درجه برابرند و از دیگر سو، از جهت اعتبار قضایی بر مراجع غیرقضایی برتری دارند- مراجع غیرقضایی را که به‌موجب قانون ایجاد و تعداد آنها هر سال رو به فزونی است، یا خود را صالح به رسیدگی بدانند که در این صورت، بدون نیاز به حدوث اختلاف، ابتدا پرونده

اعتراض داشته باشد، ادامه رسیدگی محول به دادگاههای دادگستری است (سوادکوهی فر، ۱۳۷۹: ۱۵-۱۰). با توجه به تفسیر مجلس شورای اسلامی در مهرماه ۱۳۷۴ محرز می‌شود که «رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصاشده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی^(۱۱) نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری است».

در اختلافات کارگر و کارفرما-که طبق قانون دیوان عدالت اداری، اعتراض به آرای هیئت‌های حل اختلاف در صلاحیت دیوان عدالت اداری است- حسب رأی دیوان عالی کشور، چنانچه آرای صادره از هیئت‌های حل اختلاف مستقر در وزارت کار و امور اجتماعی به نهادهای تابع دولت مربوط باشد، از حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج و در صلاحیت دادگاههای دادگستری است^(۱۲). در عین حال، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۴۸۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۱، در مقام تأیید صلاحیت خود در رسیدگی به تصمیمات شورای عالی حفاظت فنی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، چنین استدلال کرده است: «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از تصمیمات قطعی دادگاههای اداری، هیئت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه که در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری ذکر شده است، جنبه حصری ندارد و از باب تمثیل است؛ بنابراین، اعتراض به تصمیم متخذه توسط شورای عالی حفاظت فنی وزارت کار و امور اجتماعی، داخل در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری به شرح قانون ذکر شده است». با چنین وسعت صلاحیتی برای دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات، برخی استفاده کرده‌اند که اصل در صلاحیت عام اداری، دیوان عدالت اداری است و تنها به‌موجب قانون قابل استثناء است (شمس، ۱۳۸۹: ۱۲۰). در صورت پذیرش، قوانین در تمامی موارد صراحت در تعیین استثناء صلاحیت ندارند؛ امری که موجب شده است جدایی کامل میان صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات علیه دولت با دیگر مراجع، خاصه محاکم دادگستری به‌سادگی قابل شناسایی نباشد. در واقع برای تشخیص صلاحیت باید قوانینی را که در آنها صلاحیت دیوان عدالت

شق یک ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب بهمن ماه ۱۳۶۰ رسیدگی را در صلاحیت دیوان عدالت اداری تشخیص داده‌اند، صحیح و منطبق با موازین قانونی است.

نکته مهمی که در اینجا باید تأکید کرد، این است که دیوان عدالت اداری با استفاده از اختیار قانونی در ایجاد وحدت رویه، به مرجعیت‌داشتن جهت حل اختلاف در صلاحیت‌های خود نیز دست یافته است؛ مرجعیتی با اقتدار فوق تصمیمات شعب دیوان عالی کشور. یعنی کافی است دو شعبه از دیوان عدالت اداری، آرای متناقض صادر کنند تا هیئت عمومی دیوان عدالت اداری وارد رسیدگی^(۱۴) شود و درخصوص صلاحیت، حتی در مواردی که سابقاً در شعبه‌ای از دیوان عالی کشور حل اختلاف شده است، تعیین تکلیف کند (سوادکوهی، ۱۳۸۱: ۱۱).

۲. دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور

در سیستم قضایی ایران، دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری مستقل از یکدیگر ولیکن از حیث هم‌ترازی متفاوت از هم هستند. در ایران، به‌رغم استقلال تشکیلاتی هر یک از دیگری، دیوان عالی کشور را می‌توان از حیث اختیارات و وظایف قانونی و رتبه قضایی ممتاز دانست. در ایران، برخلاف فرانسه، دادگاه حل اختلاف در صلاحیت^۱ در رأس نظام دادرسی قضایی و نظام دادرسی اداری پیش‌بینی نشده است تا اصل تفکیک قوا موجب جدایی آن دو از یکدیگر و عدم برتری یکی بر دیگری باشد. تصمیمات و آرای دیوان عدالت اداری، در محدوده اداری لازم‌الاتباع است و طبق بخشی از ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری، «... این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است». لذا، با وجود اینکه در غالب موارد آرای دیوان عدالت اداری مورد تبعیت واقع می‌شود، برای قضات دادگستری و بالأخص دیوان عالی کشور الزام‌آور نیست و ممکن است از آنها تبعیت نشود. این وضعیت درخصوص دیوان عالی کشور جاری نیست. طبق اصل ۱۶۱ قانون اساسی، دیوان عالی کشور، مرجع ایجادکننده وحدت رویه قضایی است که می‌توان آن را نوعی عمل قانونگذاری دانست. مطابق این اصل، «دیوان عالی

جهت تشخیص صلاحیت به دیوان عالی کشور ارسال می‌شود^(۱۳). درخصوص این قبیل موارد، در ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی مقرر شده است:

... در مواردی که دادگاه‌ها اعم از عمومی، نظامی و انقلاب به صلاحیت مراجع غیرقضایی از خود نفی صلاحیت کنند و یا خود را صالح بدانند، پرونده برای حل اختلاف به دیوان عالی کشور ارسال خواهد شد. رأی دیوان عالی کشور درخصوص تشخیص صلاحیت، لازم‌الاتباع می‌باشد.

ساده‌نبودن تعیین و تشخیص مرجع صالح موجب شده است بین مراجع قضایی و نیز شعب دیوان عالی کشور اختلاف حادث شود. در این صورت، به تکلیف قانون هیئت عمومی دیوان عالی کشور، به اختلاف رسیدگی و رویه واحدی ایجاد می‌کند. رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور، به شماره ۶۲۳-۱۳۷۷/۱/۱۸، نمونه‌ای از آرای دیوان عالی کشور جهت نظام‌مندکردن حدود صلاحیت مراجع دادرسی است:

باتوجه به مقررات قسمت اخیر ماده ۲ قانون اصلاح مواد ۱ و ۲ و ۳ قانون اصلاح و حذف موادی از قانون ثبت اسناد و املاک سال ۶۵ و الحاق موادی به آن مصوب ۲۱ شهریورماه ۱۳۷۰ (ماده ۱۴۸ اصلاحی)، مرجع رسیدگی به اعتراض نسبت به رأی هیئت حل اختلاف موضوع ماده مذکور، دادگاه عمومی است؛ و با این وصف، رأی شعبه پانزدهم دیوان عالی کشور که متضمن این مطلب است، صحیح و قانونی تشخیص داده می‌شود.

درمورد اختلاف در صلاحیت بین قضات دادگستری و قضات دیوان عدالت اداری، به حکم مقرر در ماده ۴۶ قانون دیوان عدالت اداری، قضات دیوان عالی کشور مرجع صالح تعیین می‌کنند. در این قبیل موارد، ملاک‌ها در تمایز صلاحیت‌ها مشخص می‌شود مانند آنچه در رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۵۵۸-۱۳۷۰/۳/۷ آمده است:

رسیدگی به درخواست صدور پروانه کمک‌دندان پزشکی تجربی و احراز شرایط متقاضی، ازجمله وظایف و اختیارات اداری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است و جنبه ترافیعی ندارد تا مستلزم رسیدگی در محاکم عمومی دادگستری باشد؛ بنابراین، رأی صادر از شعب یازدهم و دوازدهم دادگاه حقوقی تهران که برطبق بند الف از

از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها. با توجه به صلاحیت تعیینی برای دیوان عدالت اداری، سه نوع رابطه بین این دیوان و مراجع دادرسی غیرقضایی می‌توان برشمرد که عبارت‌اند از تجدیدنظر، فرجامی و نقض و ابرام. در تمامی این موارد، شعب دیوان با رسیدگی، حکم به نقض (ابطال تصمیم)، الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تزییع شده^(۱۵) و یا الزام به انجام امری^(۱۶) را صادر یا به ابرام رأی موضوع اعتراض یا رد شکایت اتخاذ تصمیم می‌کنند. در صورت نقض تصمیم مرجع رسیدگی‌کننده، پرونده برای رسیدگی مجدد به شعبه دیگر مرجع صادرکننده رأی منقوض ارجاع می‌شود. با این وصف، سه حالت زیر قابل شناسایی است:

۱. دیوان عدالت اداری در مواردی به علت اینکه یک مرحله رسیدگی در هیئت یا کمیسیون و یا مرجع اداری پیش‌بینی شده است و این مراجع پس از رسیدگی رأی قطعی صادر کرده یا بر انجام یا عدم انجام امری اتخاذ تصمیم کرده‌اند، به‌عنوان مرجع تجدیدنظر به اعتراض مردم از این آرا و تصمیمات رسیدگی می‌کند، مانند رسیدگی به رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری^(۱۷) و یا خودداری شهرداری از صدور پروانه^(۱۸).

۲. دیوان عدالت اداری در مواردی مرجع فرجامی است؛ زیرا دو مرحله رسیدگی در مراجع بدوی و تجدیدنظر اداری انجام گرفته است و سپس شعبه دیوان به شکایت معترض رسیدگی می‌کند، مانند رسیدگی دیوان عدالت اداری پس از دو مرحله دادرسی در هیئت تشخیص و هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما موضوع ماده ۱۵۷ تا ۱۶۴ قانون کار.

۳. دیوان عدالت اداری در مواردی مرجع نقض و ابرام آرای نهایی مراجع دادرسی اداری است، مانند رسیدگی به اعتراض اشخاص به تصمیمات شورای عالی مالیاتی که پس از دو مرحله رسیدگی صادر شده است. طبق ماده ۲۴۷ الحاقی به تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۰ به قانون مالیات‌های مستقیم ۱۳۶۶، آرای هیئت‌های بدوی در صورت اعتراض هر یک از طرفین ظرف بیست روز قابل تجدیدنظر نزد هیئت حل اختلاف مالیاتی است. در تبصره ۴ ماده ۲۴۷ الحاقی نیز مقرر شده است آرای قطعی هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی به‌استثنای

کشور به‌منظور 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 قضائیه تعیین می‌کند، تشکیل می‌گردد». در ماده ۲۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۷۸/۶/۲۸ نیز مقرر شده است: «آرای هیئت عمومی دیوان عالی کشور قابل تجدید نظر نبوده و فقط به‌موجب قانون بی‌اثر می‌شوند». به‌علاوه، قضات دیوان عالی کشور بنا بر اطلاق ماده ۳۹۲ آیین دادرسی مدنی مکلف‌اند گزارش تخلف از مواد قانونی یا اعمال غرض و بی‌اطلاعی از مبانی قضایی قضات را به دادگاه انتظامی قضات ارسال کنند.

د- رابطه دیوان عدالت اداری با مراجع دادرسی غیرقضایی

دیوان عدالت اداری، با استقلال از قوه مجریه و نهادهای دادرسی درون آن، مانند برخی سیستم‌های حقوقی نیست که به‌طور ساختاری در رأس سلسله‌مراتبی قرار گرفته باشد که مادون آن مراجع بدوی و تجدیدنظر هستند. در واقع رابطه دیوان عدالت اداری و مراجع دادرسی اداری، تلفیقی است میان مرجع قضایی در رأس و مجموعه‌ای از مراجع دادرسی اداری تحت نظارت آن درون قوه مجریه. لذا مراجع دادرسی مرتبط با دیوان عدالت اداری، مراجعی هستند که با عنوان دادگاه، کمیسیون، هیئت، شورا و مانند آن درون قوه مجریه یا نهادهای عمومی، وظیفه رسیدگی به دعاوی و یا صلاحیت رسیدگی و صدور رأی در موضوعات خاص اداری را برعهده دارند و در صورت شکایت از تصمیمات و آرای قطعی آنها، پرونده به دیوان عدالت اداری کشیده می‌شود.

در این زمینه، در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، جایگاه دیوان عدالت اداری تعیین شده است: رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیئت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصرأ

از طریق مقاماتی که در ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری آمده است- یعنی رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان عدالت اداری- در معرض تجدیدنظر قرار دهد. در این صورت، مقامات یادشده اگر رأی دیوان را واجد اشتباه بین شرعی یا قانونی تشخیص دهند، موضوع را جهت بررسی به شعبه تشخیص ارجاع می‌کنند. شعبه مزبور در صورت وارد دانستن اشکال، به نقض رأی و صدور رأی مقتضی اقدام می‌کند.

۲. اعاده دادرسی

طبق ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری، «در صورتی که یکی از طرفین دعوی بعد از صدور رأی، مدارک جدیدی تحصیل نماید که مؤثر در رأی باشد، می‌تواند با ارائه مدارک جدید از شعبه صادرکننده رأی، تقاضای اعاده دادرسی نماید. شعبه خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می‌کند». اگر شعبه تقاضای مزبور را موجه تشخیص دهد، دستور توقف اجرای رأی را صادر می‌کند.

و- ترتیب رسیدگی در شعب و اجرای رأی

دیوان عدالت اداری در تهران مستقر و تعداد شعب، تشکیلات قضایی و اداری آن به پیشنهاد رئیس دیوان و تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود. در هر شعبه دیوان، حسب ماده ۷ قانون دیوان عدالت اداری، یک رئیس و دو مستشار انجام وظیفه می‌کنند و ملاک در صدور رأی، نظر اکثریت است. ترتیب رسیدگی شعب و اجرای رأی دیوان، به شرح زیر است:

۱. تقدیم دادخواست و تبادل لوائح

در ماده ۲۱ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی در دیوان، مستلزم تقدیم دادخواست شده است که به زبان فارسی و بر روی برگه‌های چاپی مخصوص نوشته می‌شود. دادخواست و تصویر مصدق کلیه مدارک و مستندات پیوست آن، باید به تعداد طرف دعوی به علاوه یک نسخه باشد. هزینه دادرسی در شعبه دیوان، پنجاه هزار (۵۰/۰۰۰) ریال و در شعبه تشخیص یکصد هزار (۱۰۰/۰۰۰) ریال است. دادخواست واصله در اجرای ماده ۲۲ همین قانون توسط رئیس دیوان به یکی از شعب ارجاع می‌شود که سالانه نزدیک به ۷۰ هزار پرونده را تشکیل می‌دهد. دفتر هر شعبه

مواردی که رأی هیئت حل اختلاف مالیاتی بدوی با عدم اعتراض مؤدی یا مأمور مالیاتی مربوط قطعیت می‌یابد، برابر مقررات ماده ۲۵۱ این قانون قابل شکایت و رسیدگی در شورای عالی مالیاتی خواهد بود. اعتراض به رأی شورای عالی مالیاتی هم در دیوان عدالت اداری قابل طرح و رسیدگی است.

ه- تجدیدنظر و اعاده دادرسی

۱. تجدید نظر

در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، به منظور تجدید نظر در آرای شعب دیوان در مواردی که در مواد بعدی این قانون مشخص شده، شعب تشخیص دیوان پیش‌بینی شده است. این شعب از یک رئیس یا دادرس علی‌البدل و چهار مستشار تشکیل می‌شود و ملاک در صدور رأی، نظر موافق حداقل سه عضو است. شعب تشخیص علاوه بر صلاحیت مذکور در این ماده، صلاحیت رسیدگی به سایر پرونده‌ها را نیز دارند. لذا مطلب قابل توجهی که باید اشاره کرد، این است که در تمامی موارد سه‌گانه پیش‌گفته، آرای شعب در صورت طرح وفق مقررات قانونی، قابل رسیدگی مجدد در شعبه تشخیص دیوان عدالت اداری است. تجدیدنظرخواهی در دیوان به‌عنوان اصل پذیرفته نمی‌شود تا برای معترض حق تجدیدنظرخواهی ماهوی شناسایی شود. در ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری در امکان تجدیدنظر از رأی آمده است:

در صورتی که حداقل یکی از دو قاضی یا دو قاضی از سه قاضی صادرکننده رأی، متوجه اشتباه شکلی یا ماهوی در رسیدگی خود شوند، ضمن اعلام نظر مستند و مستدل مکتوب، پرونده را جهت ارجاع به شعبه تشخیص به دفتر رئیس دیوان ارسال می‌نمایند.

توضیح اینکه بر مبنای تبصره این ماده:

صدور حکم اصلاحی در مورد سهواً قلم یا اشتباه محاسبه و یا رفع ابهام که توسط شعبه صادرکننده رأی انجام می‌شود، مشمول این ماده نمی‌باشد.

به‌رغم عدم تصریح حق تجدیدنظرخواهی، می‌توان برای ذی‌نفع حقی قائل بود تا بر مبنای آن بتواند اعتراض خود را

خدمات دولتی از یک ماه تا یک سال یا کسر یک سوم حقوق و مزایا به مدت سه ماه تا یک سال محکوم می‌شود.

۳. احضار، جلب، و مقررات دادرسی

در ماده ۳۱ قانون دیوان، به شعب اجازه داده شده است هریک از طرفین دعوی را برای اخذ توضیح دعوت کنند و در صورتی که شکایت از ادارات و واحدهای مذکور در ماده ۱۳ این قانون باشد، طرف شکایت را به معرفی نماینده مکلف کرده است. در صورتی که شاکی پس از ابلاغ برای ادای توضیح حاضر نشود یا از ادای توضیحات مورد درخواست استنکاف کند، شعبه دیوان با ملاحظه دادخواست اولیه و لایحه دفاعیه طرف شکایت یا استماع اظهارات او، اتخاذ تصمیم می‌کند و اگر اتخاذ تصمیم ماهوی بدون اخذ توضیح از شاکی ممکن نشود، قرار ابطال دادخواست را صادر می‌کند. در ماده ۳۱ علاوه بر این، تکلیف شده است در صورتی که طرف شکایت شخص حقیقی یا نماینده شخص حقوقی باشد و پس از احضار بدون عذر موجه، از حضور جهت ادای توضیح خودداری کند، شعبه او را جلب یا به انفسال موقت از خدمات دولتی به مدت یک ماه تا یک سال محکوم کند. در این ماده همچنین مقرر شده است عدم تعیین نماینده توسط طرف شکایت یا عدم حضور شخص مسئول در مهلت اعلام شده از سوی شعبه دیوان، موجب انفسال موقت وی از خدمات دولتی از دو ماه تا یک سال است.

مطابق ماده ۲۹ قانون دیوان عدالت اداری، در امر دادرسی دیوان، مقررات مربوط به ورود ثالث، جلب ثالث، اعتراض ثالث و استماع شهادت شهود، بر مبنای قانون آیین دادرسی دادگاهها در امور مدنی است.

۴. دستور موقت

در ماده ۱۵ قانون دیوان عدالت اداری، به منظور اثربخش بودن نقش شعب دیوان، وضعیت خاصی در نظر گرفته شده است که بر اساس آن، شاکی ضمن طرح شکایت خود یا پس از آن مدعی شود که اجرای اقدامات یا تصمیمات یا آرای قطعی یا خودداری از انجام وظیفه توسط اشخاص و مراجع مذکور در ماده ۱۳^(۲۰)، سبب ورود خسارتی می‌شود که جبران آن غیرممکن یا متعسر است. در این حالت، شعبه رسیدگی کننده در صورت احراز ضرورت و فوریت موضوع،

در صورت تشکیل پرونده، یک نسخه از دادخواست و ضمایم آن را به طرف شکایت ابلاغ می‌کند. طرف شکایت موظف است ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ، برای ارسال پاسخ اقدام کند. با اتمام مرحله تبادل لویح، پرونده به رؤیت قضات شعبه می‌رسد. عدم وصول پاسخ، مانع رسیدگی نیست و شعبه باتوجه به مدارک موجود، به پرونده رسیدگی و به صدور رأی مبادرت می‌کند. شایان ذکر است که اگر رأی وحدت رویه در خصوص آرای مشابه موضوع ماده ۴۴^(۱۹) قانون صادر شده باشد، طبق تبصره این ماده، رسیدگی به شکایات مربوط به آن در شعب دیوان، خارج از نوبت و بدون نیاز به تبادل لویح انجام می‌گیرد.

۲. اختیار شعبه در تحقیق

طبق حقوق اسلامی، قضات در رسیدن به حق، از انجام تحقیق ممنوع نیستند. در ماده ۱۹۹ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰، این اجازه در امر حقوقی به قضات داده و مقرر شده است: «در کلیه امور حقوقی، دادگاه علاوه بر رسیدگی به دلایل مورد استناد طرفین دعوا، هرگونه تحقیق یا اقدامی که برای کشف حقیقت لازم باشد، انجام خواهد داد». در دادرسی اداری نیز در ماده ۲۴ قانون دیوان عدالت اداری به شعبه رسیدگی کننده اجازه داده شده است هرگونه تحقیق یا اقدامی را که لازم بداند، انجام دهد یا اجرای تحقیقات و اقدامات لازم را از ضابطین قوه قضائیه و مراجع اداری بخواهد و یا به سایر مراجع قضایی نیابت دهد. ضابطین و مراجع مزبور مکلفاند ظرف مهلتی که شعبه دیوان تعیین می‌کند، تحقیقات و اقدامات خواسته شده را انجام دهند. تخلف از این ماده حسب مورد مستلزم مجازات اداری یا انتظامی است. در ماده ۳۲ قانون، جهت تقویت نقش دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی و دسترسی قضات آن به اسناد و پرونده‌های مورد نیاز، تصریح شده است که در صورت درخواست رئیس دیوان یا هریک از شعب دیوان، کلیه واحدهای دولتی، شهرداری‌ها و سایر مؤسسات عمومی و مأموران آنها، مکلفاند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ، جهت ارسال اسناد و پرونده‌های مورد مطالبه اقدام کنند و در صورتی که ارسال اسناد ممکن نباشد، دلایل آن را به دیوان اعلام کنند. متخلف به حکم شعبه به انفسال موقت از

استتکاف شخص یا مرجع محکوم‌علیه از اجرای رأی، شعبه صادرکننده رأی، به درخواست محکوم‌له، موضوع را به رئیس دیوان منعکس می‌کند؛ و رئیس دیوان یا معاون او، مراتب را جهت اجرا، به یکی از دادرسان واحد اجرای احکام ارجاع می‌دهد. وظایف دادرس اجرای احکام به موجب ماده ۳۶ عبارت است از:

۱. احضار مسئول مربوطه و اخذ تعهد بر اجرای حکم یا جلب رضایت محکوم‌له در مدت معین؛
۲. دستور توقیف حساب بانکی محکوم‌علیه و برداشت از آن به میزان مبلغ محکوم‌به در صورتی که حکم یک سال پس از ابلاغ اجرا نشده باشد؛
۳. دستور توقیف و ضبط اموال شخص متخلف به درخواست ذینفع برطبق مقررات قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی)؛
۴. دستور ابطال اسناد یا تصمیمات اتخاذشده مغایر با رأی دیوان؛ مطابق ماده ۳۷ قانون دیوان عدالت اداری، در صورتی که محکوم‌علیه از اجرای رأی استتکاف کند، با رأی شعبه صادرکننده حکم، به انفسال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود. رأی صادره ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در شعبه تشخیص دیوان است. ماده ۴۵ قانون دیوان عدالت اداری نیز به اجرای رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری نظر دارد؛ که براساس آن، هرگاه پس از انتشار رأی هیئت عمومی دیوان در روزنامه رسمی کشور، مسئولان ذی‌ربط از اجرای آن استتکاف کنند، به تقاضای ذی‌نفع یا رئیس دیوان و با حکم یکی از شعب دیوان، مستتکف به انفسال موقت از خدمات دولتی از سه ماه تا یک سال و یا پرداخت جزای نقدی از یک میلیون (۱/۰۰۰/۰۰۰) ریال تا پنجاه میلیون (۵۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود.

ز- رسیدگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

۱. تشکیل هیئت عمومی
هیئت عمومی دیوان، طبق ماده ۱۱، به منظور ایفای وظایف و اختیارات مندرج در قانون دیوان عدالت اداری، با شرکت حداقل دوسوم قضات دیوان به ریاست رئیس دیوان و یا معاون قضایی

برحسب مورد دستور موقت مبنی بر توقف اجرای اقدامات، تصمیمات و آرای مزبور یا انجام وظیفه، صادر می‌کند. دستور موقت، تأثیری در اصل شکایت ندارد و در صورت رد شکایت یا صدور قرار اسقاط یا ابطال یا رد دادخواست اصلی، ملغی‌الاثرب می‌شود. در ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، مرجع رسیدگی به تقاضای دستور موقت موضوع ماده ۱۵ قانون، شعبه‌ای دانسته شده است که به اصل دعوی رسیدگی می‌کند، لکن در مواردی که ضمن درخواست ابطال مصوبات از هیئت عمومی، تقاضای صدور دستور موقت شده باشد، ابتدا پرونده جهت رسیدگی به تقاضای مزبور به یکی از شعب ارجاع می‌شود و در صورت صدور دستور موقت در شعبه مرجوع‌الیه، پرونده در هیئت عمومی خارج از نوبت رسیدگی خواهد شد. در ماده ۲۶، سازمان‌ها، ادارات، هیئت‌ها و مأموران طرف شکایت مکلف شده‌اند پس از صدور و ابلاغ دستور موقت، برطبق آن اقدام کنند و در صورت استتکاف، شعبه صادرکننده دستور موقت، متخلف را به انفسال موقت از شغل به مدت شش ماه تا یک سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌کند. مطابق ماده ۲۷ قانون دیوان عدالت اداری، شعبه دیوان موظف شده است در صورت صدور دستور موقت، نسبت به اصل دعوی خارج از نوبت رسیدگی و رأی مقتضی صادر کند؛ و طبق ماده ۲۸ همین قانون، در صورت حصول دلایل مبنی بر عدم ضرورت ادامه دستور موقت، شعبه رسیدگی‌کننده نسبت به لغو آن اقدام می‌کند.

۵. اجرای احکام

آرای دیوان به موجب ماده ۳۴ قانون دیوان عدالت اداری برای کلیه اشخاص و مراجع مذکور در ماده ۱۳ همین قانون لازم‌الاجرا است و آنان پس از ابلاغ رأی مکلف‌اند فوراً اجرا کنند. در عین حال، در ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، واحدی به نام واحد اجرای احکام، مانند آنچه در محاکم عمومی برای اجرای احکام دیده می‌شود، به منظور انجام وظایف مرتبط با اجرای آراء، تشریح شده است. مطابق این ماده، به منظور اجرای احکام صادره از شعب دیوان، واحد اجرای احکام زیرنظر رئیس دیوان یا یکی از معاونان وی تشکیل می‌شود و تعدادی دادرس علی‌البدل به اجرای احکام صادره اقدام می‌کنند. در ماده ۳۵ این قانون نیز در مورد اجرای رأی و وظیفه واحد اجرا آمده است: در صورت

درخواست از سوی متقاضی یا وجود رأی قبلی دیوان در مورد مصوبه، رئیس دیوان به موجب ماده ۳۹ قانون دیوان عدالت اداری قرار رد درخواست صادر می‌کند و این قرار قطعی است.

۲. حدود صلاحیت هیئت عمومی

مطابق ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، حدود صلاحیت و اختیارات هیئت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود؛

۲. صدور رأی وحدت رویه در مورد آرا متناقض صادره از شعب دیوان؛

۳. صدور رأی وحدت رویه در صورتی که نسبت به موضوع واحد، آرای مشابه متعدد صادر شده باشد.^(۳۳)

به تکلیف ماده ۴۰ قانون دیوان عدالت اداری، در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شود، موظف است موضوع را در هیئت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست کند. این دو مقام به نوعی نقش دادستان را در این خصوص ایفا می‌کنند. چنین اختیاری زمانی که به درخواست رئیس دیوان عدالت اداری اعمال شود، حالتی به وجود خواهد آورد که چون ایشان درخواست‌کننده ابطال است و در صدور رأی هم می‌تواند شرکت کند، به نوعی وحدت قاضی و شاکی شکل بپذیرد (سوادکوهی فر، ۱۳۸۱: ۸۲-۷۷).

هیئت عمومی به موجب ماده ۴۲ و در اجرای بند ۱ ماده ۱۹ همین قانون می‌تواند تمامی یا قسمتی از مصوبه را ابطال کند.

در تبصره ماده ۱۹ این قانون، رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان

وی تشکیل می‌شود و ملاک در صدور رأی، نظر اکثریت اعضای حاضر است. مشاوران موضوع ماده ۹ این قانون می‌توانند با دعوت رئیس دیوان، بدون حق رأی، در جلسات هیئت عمومی شرکت و در صورت لزوم نظرهای کارشناسی خود را مطرح کنند. در حال حاضر، کمیسیون‌هایی^(۳۴) نیز با حضور قضات دیوان عدالت اداری برای رسیدگی مقدماتی به موضوعات مرتبط شکل گرفته است تا نتیجه بررسی را نماینده کمیسیون در جلسه هیئت عمومی ارائه کند. در تبصره ۲ آیین‌نامه داخلی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مصوب رئیس دیوان به تاریخ ۱۳۸۸/۹/۳۰، اجازه داده شده است در صورت درخواست شاکی یا طرف شکایت یا به تشخیص رئیس دیوان، هر یک از طرفین پرونده یا کارشناسان و یا اشخاص دیگری که حضور آنان لازم باشد، جهت ادای توضیح به جلسه دعوت شوند. در این صورت، اظهار نظر ماهوی اعضا و رأی‌گیری در غیاب مدعویین به عمل می‌آید.

طبق ماده ۳ آیین‌نامه، جلسات هیئت عمومی هفته‌ای یک بار برگزار می‌شود و در صورت ضرورت، برگزاری جلسه فوق‌العاده با اعلام قبلی رئیس دیوان یا معاون قضایی وی بلامانع است. هرگاه دستور جلسه هیئت عمومی ابطال مصوبات موضوع بند ۱ ماده ۱۹ باشد، پس از قرائت شکایت، پاسخ کتبی دستگاه طرف شکایت و نیز مستندات ارائه‌شده توسط منشی قرائت می‌شود. به موجب ماده ۱۳ آیین‌نامه، اعضای هیئت عمومی می‌توانند در صورت حضور طرفین، پس از کسب اجازه از رئیس جلسه، سؤالاتی را که برای روشن‌شدن موضوع ضروری می‌دانند، مطرح کنند. پس از پایان یافتن سؤالات و استماع پاسخ‌ها، طرفین جلسه را ترک می‌کنند و هیئت عمومی اتخاذ تصمیم می‌کند.

در خصوص تعارض و تشابه آراء، تشکیل جلسه پس از حضور اعضا با قرائت گزارش مربوط به آرای که تعارض آنها ادعا شده است، آغاز می‌شود و اگر تعارض به معنای «دو استنباط مختلف از یک قانون»^(۳۵)، محقق باشد، قضات حاضر در جلسه نظرهای خود را ابراز می‌کنند و با اعلام کفایت مذاکرات، رأی‌گیری می‌شود. باید متذکر شد که در مواردی که به تشخیص رئیس دیوان، رسیدگی به درخواست ابطال مصوبه موضوعاً منتفی باشد، مانند موارد استرداد

اصل ۱۷۰ برگرفته از احکام اسلامی، جایگاهی برای قضات شناسایی کرده که به آنان اعتبار داده است تا درکنار شورای نگهبان پاسدار مشروعیت قوانین باشند و مقررات بر خلاف احکام اسلامی را اجرا نکنند. به علاوه، قضات، از جمله قضات دیوان عدالت اداری را در مقام انشای رأی نمی‌توان بدون تشخیص فرض کرد. از طرفی، ضرورت و وجاهت ندارد نفوذ نظر شورای نگهبان به رأی یا امضای مرجع قضایی موکول شود (سوادکوهی فر، ۱۳۸۰: ۱۲).

دیدگاه دوم این است که «قانونگذار سازوکار بدیع را پدید آورده است که از سوی مرجع قضایی (یعنی دیوان عدالت اداری) دعاوی را دریافت می‌کند و از این روی تنها موارد اعتراض به شورای نگهبان منتقل می‌شود؛ به علاوه، رای دیوان عدالت اداری به عنوان یک حکم قضایی واجد ضمانت اجرای لازم است و از این روی بر حجم وظایف شورای نگهبان نمی‌افزاید. از سوی دیگر، قانونگذار به مرجع قضایی اجازه مداخله در این امر مهم را نداده است زیرا نظارت شرعی از وظایف قاضی نیست و در تبعیت از اصل ۴ قانون اساسی، تنها شورای نگهبان صالح بدین امر است.» (کدخدائی، ۱۳۸۸: ۴۱-۴۰)

ط- تعارض رأی دیوان عدالت اداری با نظر رئیس مجلس شورای اسلامی

در نظام حقوقی ایران، دو مرجع برای نقض مصوبات دولت پذیرفته شده است: که یکی دیوان عدالت اداری که مطابق اصل ۱۷۳، زیر نظر قوه قضائیه بوده و دارای وجهه قضایی است؛ دیگری رئیس مجلس شورای اسلامی که به استناد اصول ۸۵ و ۱۳۸^(۲۶) عضو قوه مقننه و واجد وجهه سیاسی و غیرقضایی است (سوادکوهی فر، ۱۳۸۰: ۶-۱۲). در صورت تعارض رأی دیوان عدالت اداری با نظر رئیس مجلس شورای اسلامی، حسب تفسیر به عمل آمده از ماده ۲۵ قانون سابق دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی، نظر دیوان عدالت اداری، که می‌توان آن را هنوز معتبر دانست، لازم‌الاجرا است. استفساریه‌ای که از مجلس در این خصوص به عمل آمده، این

قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول این ماده خارج دانسته شده، و این امر حاکی از آن است که دیوان عدالت اداری، به شرحی که توضیح داده شد، اصولاً قوه مجریه است و نهادهای فوق قوا و نیز قوای مقننه و قضائیه از حدود نظارت قضایی دیوان عدالت اداری خارج‌اند و نظارت بر آنان، تابع دیگر قواعد مقرر در قانون اساسی است^(۲۴). مطلب دیگر اینکه قانونگذار در مقام تحدید وظایف و صلاحیت دیوان عدالت اداری، به وضع قانونی^(۲۵) مبادرت کرده است که به موجب آن در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصل‌های ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد، نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به این گونه موارد را ندارد. این امر که نظارت سیاسی (سوادکوهی فر، ۱۳۸۰) بر اعمال قوه مجریه است نه قضایی، به نوعی برخلاف اصل ۱۷۳ قانون اساسی به نظر می‌رسد و حق دادخواهی قضایی را از مردم محدود می‌کند.

ح- تکلیف دیوان عدالت اداری با مصوبه مغایر شرع

ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری به مصوباتی نظر دارد که به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح شود. در این صورت، موضوع جهت اظهار نظر وفق اصل ۴ قانون اساسی^(۲۶) به شورای نگهبان ارسال می‌شود؛ و نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی، لازم‌الاتباع است. این ماده از قانون از حیث رابطه قاضی با اعضای شورای نگهبان که پاسدار مشروعیت مقررات هم محسوب می‌شوند، دو دیدگاه را موجب شده است:

دیدگاه اول اینکه ماده ۴۱ برخلاف حکم مقرر در اصل ۱۷۰ قانون اساسی است که به موجب آن برای قضات دادگاه‌ها قدرتی قائل شده است که از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه خودداری کنند. در واقع،

مجلس شورای اسلامی وفق مقررات موضوعه، نظارت دارد ولی نقش دیوان عدالت اداری در این خصوص ممتاز است. رأی این دیوان در مواقع تعارض با نظر رئیس مجلس، بنا به جهاتی که عمدتاً به اعتبار تصمیم قضایی بازمی‌گردد، متبع و مرجح است.

پی‌نوشت‌ها

۱. دادرسی محاسباتی در جمهوری اسلامی ایران، به اعتبار اصل ۵۴ قانون اساسی که براساس آن، دیوان محاسبات کشور زیر نظر مجلس شورای اسلامی قرار داده شده، تابع مقررات خاص است. مطابق ماده ۱۲ اصلاحی ۱۳۷۰/۵/۲۰ از قانون دیوان محاسبات مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱، «دیوان محاسبات کشور دارای یک دادسرا و حداقل سه و حداکثر هفت هیئت مستشاری می‌باشد. هر هیئت مرکب از سه مستشار است که یکی از آنها رئیس هیئت خواهد بود»؛ و طبق ماده ۱۳ این قانون «دادسرای دیوان محاسبات کشور از یک دادستان و تعداد کافی دادیار و یک دفتر تشکیل می‌شود».

۲. طبق ماده ۲ قانون شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹، «وظایف شورای دولتی عبارت است از: الف - رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات کلیه مراجع و مؤسسات دولتی و شهرداری و تشکیلات وابسته به آنها و همچنین رسیدگی به اعتراضات بر مدلول تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری در مواردی که تصمیمات و اقدامات مذکور به‌علت برخلاف قانون بودن آن یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف، موجب تضییع حقوق افراد می‌شود. در کلیه موارد مذکور در این قسمت چنانچه شورا شکایت را صحیح تشخیص داد، رأی بر لغو تصمیم مورد شکایت و یا رأی بر اقدام قانونی که باید به‌عمل آید، خواهد نمود. ب - رسیدگی به شکایت از احکام دیوان محاسبات به ترتیبی که در قانون دیوان محاسبات مذکور است. ج - رسیدگی به ادعای خسارت از ادارات دولتی و یا شهرداری‌ها یا تشکیلات وابسته به آنها در صورتی که به‌علت تقصیر در انجام وظایف قانونی اداره مسئول جبران خسارت باشد ولی تعیین میزان خسارت با

است که «آیا وظایفی که بنا به ذیل اصل یکصد و هفتاد و سوم (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، توسط مجلس شورای اسلامی برای دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به آیین‌نامه‌ها و مصوبات تعیین شده، ناظر به اختیار دیوان در اظهار نظر درباره مصوبات و آیین‌نامه‌های هیئت وزیران نیز است و در این صورت هیئت دولت در صورت تعارض نظر دیوان با نظر مرجع مذکور در اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و هشتاد و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران موظف به انجام کدام یک از این نظرها است؟». در پاسخ، تفسیر مجلس چنین است: «در صورت تعارض نظر دیوان عدالت اداری و ریاست مجلس شورای اسلامی (موضوع اختیارات ذیل اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)، نظر دیوان عدالت اداری لازم‌الاجرا است».

نتیجه‌گیری

آیین دادرسی اداری در نظام جمهوری اسلامی ایران، مانند دیگر نظام‌ها، اصولاً در بستر حقوق عمومی شکل گرفته است. در عین حال، ورود مراجع قضایی به دعوی مطروحه علیه دولت و ارتباط دیوان عدالت اداری با دیوان عالی کشور و در امور تبعیت آن از تصمیم شعب دیوان عالی کشور، امر دادرسی و حقوق ناشی از آن را در این قبیل موارد، متأثر از حقوق خصوصی و آیین دادرسی عادی (مدنی) کرده است. در تشکیلات کلان دادرسی، دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور، هر دو، از مراجع دادرسی زیر نظر قوه قضائیه هستند و از این حیث استقلال دیوان عدالت اداری از قوه مجریه به اهمیت و اقتدار آن افزوده است. با این وصف، تفاوت ساختاری نظام دادرسی جمهوری اسلامی ایران با سایر نظام‌ها آشکار است. دادرسی اداری شکل گرفته در درون دستگاه‌های اجرایی متنوع است و هر یک از قواعد خاص خود پیروی می‌کند. با وجود این، دیوان عدالت اداری از اطلاق و عموم اصل ۱۷۳ قانون اساسی در اجرای وظیفه خود استفاده کرده و به‌استثنای مواردی که قانون به‌صراحت امری را از صلاحیت دیوان خارج کرده است، نقش نظارتی و ایجاد وحدت رویه را اعمال می‌کند. بر مصوبات دولتی،

۶. مطابق اصل ۵۷ قانون اساسی، «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت برطبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

۷. طبق ماده ۴ قانون دیوان عدالت اداری، «رئیس دیوان که با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شود، رئیس شعبه اول دیوان نیز می‌باشد و به تعداد مورد نیاز معاون و مشاور خواهد داشت. قضات دیوان به پیشنهاد رئیس دیوان و با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شوند».

۸. در ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری مقرر شده است: «قضات دیوان باید دارای پانزده سال سابقه کار قضایی باشند. درمورد قضات دارای مدرک کارشناسی ارشد یا دکتری در یکی از گرایش‌های رشته حقوق یا مدارک حوزوی معادل، داشتن ده سال سابقه کار قضایی کافی است. تبصره: قضات شاغل در دیوان و قضاتی که حداقل پنج سال سابقه کار قضایی در دیوان دارند، از شمول این ماده مستثنی هستند».

۹. توضیح اینکه تبصره ۱ ماده ۲۸ قانون استنادی به شورای عالی قضایی اشاره دارد نه به رئیس قوه قضائیه. از زمان اصلاح قانون اساسی به سال ۱۳۶۸، رئیس قوه قضائیه جابگزین اعضای شورای عالی قضایی در انجام وظایف شده است

۱۰. نظریه تفسیری شورای نگهبان به تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ در پاسخ به استعلام قوه قضائیه به شماره ۱۳۸۳/۱۱۸۷-۱/۲۸. در نظام حقوقی ایران، بخشی از امور اجرایی، زیر نظر رهبری است. مطابق اصل ۶۰ قانون اساسی، اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارشته شده، از طریق رئیس جمهور و وزرا است.

۱۱. در ماده واحد قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تیر ۱۳۷۳ و نیز در اصلاحات بعدی آن، فهرست چنین است: ۱. شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنها مادام که بیش از ۵ درصد سهام و سرمایه آنها متعلق به شهرداری‌ها باشد، ۲. بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، ۳. هلال احمر، ۴. کمیته امداد امام، ۵. بنیاد شهید انقلاب اسلامی، ۶. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۷. کمیته ملی المپیک ایران، ۸. بنیاد ۱۵ خرداد، ۹. سازمان تبلیغات انقلاب اسلامی، ۱۰. سازمان تأمین اجتماعی.

دادگاه‌های عمومی است. د - رسیدگی به شکایت کارمندان از مؤسسات دولتی یا شهرداری یا تشکیلات وابسته به آنها درمورد نقض مقررات به حقوق استخدامی. تبصره: پرونده‌هایی که برای رسیدگی به شکایات مزبور در دیوان عالی کشور مطرح است و تا تاریخ تشکیل شورا منتهی به صدور حکم نگردیده، به شورای دولتی احاله خواهد شد».

۳. طبق ماده ۹ قانون شورای دولتی ۱۳۳۹، «وزیر دادگستری سمت ریاست فائده کل شورا و رئیس شعبه اول سمت نیابت ریاست کل شورا را خواهد داشت؛ به علاوه، شورا برای هر شعبه یک مستشار علی‌البدل خواهد داشت که در صورت غیبت یا معذورت اعضای اصلی انجام وظیفه خواهد نمود».

۴. در ماده ۳۸ قانون کار مصوب ۱۳۳۷/۱۲/۲۶ مقرر شده بود: «در صورتی که اختلاف از طریق سازش حل نشود، شاکی به اداره کار محل رجوع خواهد کرد و اداره مزبور ظرف سه روز از تاریخ وصول شکایت، موضوع را به شورای کارگاه مربوطه ارجاع خواهد نمود. شورای کارگاه مرکب است از نماینده وزارت کار و یک نفر کارفرما و یک نفر کارگر همان کارگاه. این شورا موظف است ظرف یک هفته به اختلاف رسیدگی و نظر خود را اعلام نماید. تصمیمات شورای کارگاه قطعی و لازم‌الاجرا است مگر تصمیمات مربوط به مزد و یا اخراج کارگر و یا جبران خسارت مادی وارده به کارفرما از ناحیه کارگر که از تاریخ ابلاغ رأی ظرف ۱۰ روز قابل اجرا به هیئت حل اختلاف می‌باشد. تبصره: در کارگاه‌هایی که شورای کارگاه تشکیل نشده اداره کار موظف است با حضور شاکی و طرف مقابل، با نمایندگان آنان به اختلاف رسیدگی نماید. رأی صادره به منزله رأی شورای کارگاه خواهد بود».

۵. طبق اصل ۲ قانون اساسی، «حکومت ایران جمهوری اسلامی است که ملت ایران، براساس اعتقاد دیرینه‌اش به حکومت حق و عدل قرآن، در پی انقلاب اسلامی پیروزمند خود به رهبری مرجع عالیقدر تقلید آیت‌الله‌العظمی امام خمینی، در همه‌پرسی دهم و یازدهم فروردین ماه یکهزار و سیصد و پنجاه و هشت هجری شمسی برابر با اول و دوم جمادی‌الاولی سال یکهزار و سیصد و نود و نهم هجری قمری با اکثریت ۹۸/۲٪ کلیه کسانی که حق رأی داشتند، به آن رأی مثبت داد».

حقوق ماهانه توسط شرکت دولتی متبوع آنان به ادعای بدهکاری شاکیان به شرکت مذکور واز مصادیق شکایات استخدامی است، بنابراین دادنامه شماره ۸۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۰۵/۰۲ شعبه دوم بدوی دیوان که حسب دادنامه شماره ۲۹۸ مورخ ۱۳۷۹/۰۳/۱۹ شعبه اول تجدیدنظر دیوان تأیید شده و قطعیت یافته، در حدی که متضمن قبول و اعلام صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات مزبور به نحو مطروحه می‌باشد، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت اخیر ماده ۲۰ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۸/۰۲/۰۱ برای شعب دیوان و سایر مراجع ذی‌ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

۱۵. در ماده ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری مقرر شده است: «در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی کننده، حکم مقتضی مبنی بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده، صادر می‌نماید.»

۱۶. رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری به شماره ۱۲-۱۳۸۸/۰۱/۲۳ مثال مناسبی برای این موضوع است که مطابق آن، «...الزام واحد دولتی مرکز مطالعات و بهره‌وری ایران به صدور مدرک تحصیلی مورد ادعا و رسیدگی به آن، در صلاحیت دیوان است.»

۱۷. ماده ۱۰۰ شهرداری به تاریخ ۱۳۴۵/۱۱/۰۳ به قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ الحاق و براساس آن مقرر شده است: «مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان، از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع شده باشد، جلوگیری نماید. تبصره ۱: در موارد مذکور فوق که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی قلع تأسیسات و بناهای بدون پروانه یا خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد، کمیسیونی مرکب از فرماندار یا بخشدار، نماینده دادگستری شهرستان آن حوزه و نماینده

۱۲. رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۱۳۷۴/۱۰/۲۶-۶۰۲: «حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری که براساس اصل یکصد و هفتادوسوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تشکیل گردیده، در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰ معین و مشخص شده و مبتنی بر رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نیز تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در امور راجع به وظایف آنها است و به صراحت مواد ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ و تبصره ذیل ماده ۵ قانون مزبور و قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۹/۰۴/۱۹ و قانون ملی‌شدن بانک‌ها و نحوه اداره امور بانک‌ها و متمم آن مصوب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی شرکتی دولتی محسوب و واجد شخصیت حقوقی مستقل است و با این وصف شکایت آن نسبت به آراء صادره از هیئت‌های حل اختلاف مستقر در وزارت کار و امور اجتماعی موضوع ماده ۱۵۹ قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست بنا به مراتب رأی شعبه اول دیوان عالی کشور در حدی که با این نظر مطابقت دارد صحیح و قانونی تشخیص و تأیید می‌شود...»

۱۳. برتری دادگاه‌ها بر مراجع غیرقضایی و عدم نیاز به حدوث اختلاف در صلاحیت بین دادگاه‌ها و مراجع غیرقضایی و اینکه پرونده مستقیماً برای تشخیص صلاحیت به دیوان عالی کشور ارسال می‌شود، در رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۱۳۸۲/۱/۱۹-۶۶۰ آمده است.

۱۴. مثالی که در این خصوص به‌عنوان نمونه می‌توان ذکر کرد، رأی شماره ۱۳۸۰/۰۹/۲۷-۳۱۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است: «طبق بند ۳ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات قضات دادگستری و سایر کارمندان دولت اعم از کشوری و لشکری (به‌استثنای مشمولین قانون کار) از حیث تضییع حقوق استخدامی آنان در صلاحیت ذاتی دیوان عدالت اداری قرار دارد. نظر به اینکه موضوع شکایت شاکیان در پرونده‌های فوق‌الذکر در واقع و نفس‌الامر اعتراض به کسر

وظایف آنها. ۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیئت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصرأزحیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها. ۳. رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند ۱ و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری ازحیث تضييع حقوق استخدامی».

۲۱. پنج کمیسیون فعال برای تهیه نظر و طرح در جلسات هیئت عمومی دیوان عدالت اداری عبارت‌اند از: کمیسیون بیمه، بازنشستگی و کار و کارگری؛ کمیسیون عمران، شهرداری و اسناد؛ کمیسیون اقتصادی، مالی و اصناف؛ کمیسیون اداری و استخدامی؛ کمیسیون پژوهشی فرهنگی.

۲۲. تعریف اینکه تعارض آرا چیست، در تبصره ۱ ماده ۱۴ آیین‌نامه داخلی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۸ ذکر شده است.

۲۳. دادنامه شماره ۴۵۴-۱۳۸۸/۵/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد آرای مشابه حاکی از آن است که «بهموجب بند «ج» ماده ۳۹ لایحه قانونی استخدام کشوری و مقررات آیین‌نامه فوق‌العاده اشتغال در خارج از کشور، فوق‌العاده مأموریت خارج از کشور فقط به مستخدمینی پرداخت می‌شود که با رعایت مقررات و ضوابط مربوط به منظور خدمت در خارج از کشور برگزیده شده و به حکم رسمی وزارتخانه یا سازمان متبوع خود به مأموریت مذکور اعزام و مشغول خدمت شده‌اند. بنابراین، پرداخت این فوق‌العاده به افرادی که بدون تحقق و اجتماع شرایط قانونی مذکور منحصراً به تبع همسر خود در خارج از کشور انجام وظیفه می‌نمایند، محمل قانونی ندارد و دادنامه‌های فوق‌الذکر صادره از شعب اول، دوم، چهارم، بیستم و بیست‌وسوم مبنی بر رد شکایت شاکیان به خواسته الزام وزارت آموزش و پرورش به پرداخت فوق‌العاده مأموریت خارج از کشور به جهات فوق‌الذکر

انجمن شهر تشکیل و به ذی‌نفع اعلام می‌شود که هر نوع توضیحاتی دارد ظرف ده روز کتباً ارسال و کمیسیون تصمیم لازم را ضمن تعیین ضرب‌الاجل مناسب صادر می‌نماید و شهرداری مکلف است مراتب را به مالک ابلاغ نماید؛ و هرگاه مالک در مهلت مقرر اقدام ننمود، شهرداری رأساً اقدام و هزینه عملیات را طبق مقررات آیین‌نامه اجرایی وصول عوارض از مالک دریافت می‌نماید».

۱۸. رأی شماره ۵۵۶-۱۰/۰۲/۱۳۷۰ وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور در مورد خودداری از انجام خواسته (صدور پروانه): «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب بهمن‌ماه ۱۳۶۰ تصریح شده و از آن جمله شکایت از شهرداری‌ها به شرح قسمت اخیر بند «پ» از شق یک ماده مرقوم به جهت تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی است که موجب تضييع حقوق اشخاص می‌شود. بنابراین، رسیدگی به شکایت مردم از شهرداری‌ها در مورد خودداری از صدور پروانه ساختمان، در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد و رأی شعبه نهم دادگاه صلح سابق اصفهان صحیح و منطبق با موازین قانونی است. این رأی برطبق ماده ۳ از مواد اضافه‌شده به قانون آیین دادرسی کیفری مصوب مردادماه ۱۳۳۷ برای دادگاه‌ها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است».

۱۹. ماده ۴۴: «هرگاه در موضوع واحدی حداقل پنج رأی مشابه از شعب مختلف دیوان صادر شده باشد، با نظر رئیس دیوان، موضوع در هیئت عمومی مطرح و رأی وحدت رویه صادر می‌شود. این رأی برای شعب دیوان، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی ذیربط لازم‌الاتباع است».

۲۰. ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: ۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها؛ ب- تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به

به ترتیب مذکور در اصل نودوششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد؛ و طبق اصل یکصد و سی و هشتم: «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه پردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد».

کتابنامه

دیوان عدالت اداری. پاییز ۱۳۹۱. «صلاحیت دیوان عدالت اداری در آرای دیوان عالی کشور»، ج ۱، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.

زرنگ، محمد. ۱۳۸۱. تحول نظام قضایی ایران از سقوط رضاشاه تا تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب (۱۳۲۰ تا ۱۳۷۳). ج ۲. انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

سوادکوهی فر، سام. ۱۳۷۹. «صلاحیت رسیدگی مرجع قضایی به تبع خواهان - دیوان عدالت اداری یا دادگاه عمومی؟ (بחיث تطبیقی پیرامون رابطه مراجع قضایی با مراجع شبه قضایی)»، *دادرسی*، شماره ۲۴

_____ . ۱۳۸۰. «بررسی تطبیقی دو مرجع قانونی صالح برای نقض مصوبات دولت (قوه مقننه مرجع رسیدگی سیاسی و قوه قضائیه مرجع رسیدگی قضایی)»، *دادرسی*، ش ۲۶.

صحیح و موافق قانون است. این رأی به استناد ماده ۴۴ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ برای شعب دیوان، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌ربط لازم‌الاتباع است».

۲۴. نمونه‌ای از نظارت فوق‌اختیارات قوا در اصل ۱۱۰ قانون اساسی آمده که به وظایف و اختیارات رهبری مربوط است، از جمله: ۱. تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ ۲. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام...؛ ۸. حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲۵. قانون الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول هشتادوپنجم (۸۵) و یکصدوسی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی آن، تصویب شده به تاریخ ۱۳۸۸/۰۱/۳۱.

۲۶. اصل ۴ قانون اساسی در صلاحیت شورای نگهبان: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر برعهده فقهای شورای نگهبان است».

۲۷. طبق اصل هشتادوپنجم: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند؛ در این صورت، این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد؛ در این صورت، مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر

کدخدائی، عباسعلی. ۱۳۸۸. «شورای نگهبان و دعاوی مربوط به ابطال تصمیمات دولتی خلاف قانون اساسی»، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری - صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، چ ۱، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی.

گرچی، علی اکبر. ۱۳۸۸. «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق خواهی در دیوان عدالت اداری»، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، چ ۱، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی.

_____ . ۱۳۸۱. «مرجع نهایی حل اختلاف در صلاحیت دیوان عالی کشور یا دیوان عدالت اداری؟»، دادرسی، ش ۳۲.

_____ . ۱۳۸۱. «وحدت قاضی و شاکی در دادرسی اداری»، پیام آموزش - قوه قضائیه، سال اول.

شمس، عبدالله. ۱۳۸۹. آیین دادرسی مدنی (دوره پیشرفته). ج ۱. چ ۲۲. انتشارات دراک

طباطبائی مؤتمنی، منوچهر. ۱۳۸۵. حقوق اداری تطبیقی؛ حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ. انتشارات سمت.

Archive of SID