

مفهوم اعمال عمومی در پرتو آراء دیوان عدالت اداری

کوروش استوار سنگری*

تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۰/۱۹

تاریخ دریافت: ۹۸/۰۴/۰۲

چکیده

موضوع این مقاله مفهوم اعمال عمومی در پرتو آرای دیوان عدالت اداری است. اعمال عمومی در مقابل اعمال خصوصی در نگاه ابتدایی، آن دسته اعمالی است که از سوی اشخاص حقوق عمومی انجام می‌شود. با وجود این تمایز و مرزگذاری میان اعمال عمومی و اعمال خصوصی از یک سو و تقسیم‌بندی اعمال عمومی از سوی دیگر از ضرورت بسیاری برخوردار است. چون به تبع آن رژیم حقوقی خاصی بر هر دسته از اعمال بار می‌شود. ضرورت این مسئله آنجا بیشتر نمایان می‌گردد که نوع نظارت قضایی بر هریک از اعمال درگرو شناسایی و ایضاح مفهوم آنهاست. از سوی دیگر، در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری نیز تمایز میان انواع اعمال عمومی نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. مقاله حاضر در پی تبیین و تشخیص مفهوم اعمال عمومی در آرای دیوان عدالت اداری است. نویسنده قائل به این است که دیوان عدالت اداری به همه دعاوی علیه اعمال عمومی رسیدگی نمی‌کند، به علاوه در تشخیص عمل عمومی ماهیت عمل را مورد توجه قرار نداده، بلکه از نظر شخصی بودن پیروی کرده و ملاک آن را شخص انجام‌دهنده عمل قرار داده است.

کلیدواژگان:

دیوان عدالت اداری، عمل عمومی، ملاک شخصی، ملاک نوعی.

* استادیار، دانشکده حقوق و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد شیراز
kouros_ostovar_s@yahoo.com

مقدمه

عمل یا اعمال عمومی اصولاً در برابر عمل خصوصی مطرح می‌شود و تفکیک این دو ممکن است از یک جنبه مبنای تفکیک حقوق خصوصی و عمومی قرار گیرد. اما اینکه معیار تشخیص عمل عمومی چیست، کمتر مورد مذاقه قرار گرفته است. دلیل این امر شاید آن باشد که عمل عمومی یک مفهوم کلی در حقوق عمومی تصور می‌شود که به عنوان یک پیش فرض پذیرفته شده و به همین لحاظ ملاک‌های تشخیص آن تبیین نشده است. در حقوق اداری، اعمال عمومی به صورت تخصصی مورد بحث قرار نمی‌گیرد، بلکه به صورت محدود در کتب و مقالات مربوط به حقوق اداری، نویسندگان اعمال اداره را تبیین و تشریح کرده‌اند و به تفکیک اعمال دولت پرداخته و آن را به عمل تقنینی (و شبه تقنینی)، قضایی (و شبه قضایی) و اجرایی یا اداری تقسیم کرده‌اند، ولی مفهوم عمل عمومی مورد توجه قرار نگرفته است. لذا تبیین مفهوم عمل عمومی و آثار آن دارای اهمیت است و می‌توان گفت این مقاله نخستین تلاش در این خصوص است. دشواری کار در این است که بتوان کوشید مفهومی که در آثار کلاسیک علمی چندان مورد بحث قرار نگرفته است، از آرای دیوان عدالت اداری استنتاج نمود و آرا را ارزیابی کرد؛ چون علاوه بر اینکه در حقوق عمومی ایران (و به طور خاص در حقوق اداری) هنوز مفهوم عمل عمومی، شاخص‌ها و آثار آن مورد بررسی مستقل و دقیق قرار نگرفته است. در خصوص دیوان عدالت اداری نیز تصور اولیه این است که این مرجع صرفاً صلاحیت رسیدگی به دعاوی ناظر بر عمل اداری را دارد، ولی توضیح داده خواهد شد، صلاحیت دیوان محدود به رسیدگی به عمل اداری نیست و با وجود این نیز دیوان به همه دعاوی ناظر بر اعمال عمومی رسیدگی نمی‌کند. از این نقطه نظر که آیا می‌توان مفهوم عمل عمومی را از آرای دیوان عدالت اداری استنتاج کرد، بررسی‌های نویسندگان نشان می‌دهد که در آرای دیوان این مفهوم مورد توجه قرار نگرفته است. آرای دیوان در تبیین مفهوم عمل عمومی فاقد نوآوری است و ایده‌ای به ادبیات حقوقی ایران در خصوص این مفهوم ارائه نمی‌کند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در اینکه به شکایت علیه چه اعمالی رسیدگی می‌کند، به شخصیت طرف شکایت توجه کرده است، نه ماهیت عمل. در این مقاله، نخست مفهوم اعمال عمومی و سپس معیارهای تشخیص آن و در بخش اصلی با استناد به قانون دیوان عدالت اداری، اعمالی که شکایت علیه آنها قابل طرح در دیوان است،

بررسی می‌شود. سپس آرای هیئت عمومی دیوان در خصوص عمل عمومی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و در پایان نیز نتیجه‌گیری به عمل می‌آید.

۱. تبیین مفهوم اعمال عمومی

۱.۱. مفهوم‌شناسی اعمال عمومی

از نظر لغوی، عمل جمع اعمال است و به معنی کار یا کردار و اصطلاح عمومی نیز با اضافه کردن «ی» نسبت مشتق از عموم است. عموم به معنی شامل شدن، فرا گرفتن، همه را فرا گرفتن و همگی است. بنابراین، عمومی یعنی آنچه که منسوب و مربوط به همه مردم و به دیگر بیان همگانی است.^۱ لذا اعمال عمومی یعنی کارها یا کار گروهی که مربوط به همه است و صبغه همگانی دارد.

در کتب فرهنگ و ترمینولوژی حقوقی تنها به عمل دولت^۲ و پارلمان^۳ اشاره شده است. در اینجا منظور از عمل دولت یک عمل اجرایی یعنی عمل ناشی از قدرت حاکمیت یک کشور تعریف شده است که نمی‌تواند مورد مناقشه (اعتراض) قرار گیرد یا به وسیله دادگاهها کنترل شود و یا آن را هر عملی که حاکمیت انجام می‌دهد، تعریف کرده‌اند.^۴ برخی کتب عمل دولت را به مفهوم یک عملی که اغلب همراه با زور و توسط قوه مجریه، دولت یا نماینده حاکمیت انجام می‌شود و آثار منفی^۵ و مغایر بر افرادی دارد که تحت سلطه آن قدرت‌اند،^۶ آورده‌اند.^۷ برخی دیگر عمل عمومی را در ذیل کلمه جمهوری^۸ مطرح کرده و جمهوری را از ریشه لاتینی *res publica* دانسته‌اند که به مفهوم هر موضوع یا هر چیز مربوط به مردم و منظور از آن امر یا موضوع عمومی^۹ است،^{۱۰} ولی موضوع عمومی را تعریف نکرده‌اند.

۱. حسن عمید، فرهنگ فارسی عمید، جلد ۲، تهران: مؤسسه انتشارات امیر کبیر، ۱۳۶۲، صص ۵۴ و ۴۳.

۲. Act of state

۳. Act of parliament

۴. DICTIONARY OF LAW L.B. Curzor, SIXTH EDITION LONGMAN.2002, P.7

۵. affects adversely .

۶. کلمات آثار منفی برای حفظ امانتداری در ترجمه آورده شد. نظر نویسنده این است که آثار می‌تواند مثبت هم باشد.

۷. OXFORD DICTIONARY OF LAW, FIFTH EDITION, 2001, P.9.

۸. Republic

۹. Public matter

۱۰. *New Dictionary of the History of Ideas*. Ed. [Maryanne Cline Horowitz](#). Vol. 5. Detroit: Charles Scribner's Sons, 2005. P2098.

علاوه بر معنی لغوی اعمال عمومی، باید مفهوم آن نیز بررسی گردد. گفته شد که در کتب حقوق اداری ایران مفهوم عمل عمومی مورد بحث قرار نگرفته است. اما لئون دوگی، حقوق دان برجسته حقوق عمومی فرانسه، به نحوی آن را بررسی کرده است. دوگی کارکرد دولت را عمل عمومی می‌داند و اعمال یا کارکرد دولت را به حقوقی و غیر حقوقی (یا عملیات ساده مادی، مانند برآورد هزینه یک پروژه عمرانی) تقسیم می‌کند. از نظر وی، اعمال عمومی مربوط به نظم حقوقی است.^۱

دوگی در پاسخ به اینکه اعمال گوناگون نظم حقوقی که دولت متکفل انجام آنهاست، چیست؟ عمل عمومی را از دو منظر شکلی و ماهوی مطرح می‌کند؛ تعریف عمل عمومی از نظر شکلی بر اساس دستگاهی است که آن را انجام می‌دهد. اما تعریف ماهوی بر مبنای ماهیت حقوقی درونی و آثار آن در قلمرو حقوق شخصی عینی و بدون توجه به دستگاه فاعل آن صورت می‌گیرد.^۲ برای مثال، از منظر شکلی قانون، عمل ناشی از دستگاه قانون گذاری است یا هر آنچه دستگاه قانون گذار تصویب می‌کند، قانون است. تصویب مقررات کیفری و عفو برخی اشخاص یا پرداخت غرامت به یکی از شهروندان همگی توسط پارلمان انجام می‌شود، ولی با یکدیگر قابل مقایسه نیستند؛ یک عمل قاعده‌ساز (وضع مقررات کیفری) و دیگری عملی شخصی (تصویب عفو) است. در اینجا دوگی از نظر ماهوی قانون گذاری را قاعده‌سازی و اعمال شخصی را اعمال اداری می‌داند.^۳ بنابراین دوگی، اعمال عمومی ماهوی را همان کارکردهای دولت می‌داند که شامل اعمال اداری، تقنینی و قضایی می‌شود.^۴

نویسنده عمل عمومی را از دو جنبه دیگر طرح کرده است: یکی از نظر اینکه این عمل توسط چه شخصی انجام می‌شود (مفهوم شخصی عمل عمومی) و دیگری از نظر ماهیت عمل که به آن عنوان مفهوم نوعی داده است.

۱.۲. اعمال عمومی به اعتبار انجام دهنده عمل (مفهوم شخصی عمل عمومی)

در این مفهوم، ملاک اینکه چه عملی عمومی است، فاعل آن می‌باشد. به بیان دیگر، عمل عمومی به اعتبار شخص انجام دهنده شناخته می‌شود. این را می‌توان نظریه شخصی بودن عمل

۱. لئون دوگی، لئون، *دروس حقوق عمومی*، ترجمه محمدرضا ویژه، تهران: میزان، ۱۳۸۸، ص ۱۱۶.

۲. همان، ص ۱۱۷.

۳. همان، ص ۱۲۳.

۴. همان، ص ۱۲۸.

عمومی دانست. در اینجا، در پاسخ به این سؤال که چه عملی عمومی است، می‌توان گفت اعمالی که اشخاص حقوقی حقوق عمومی انجام می‌دهند، عمل عمومی است. اشخاص حقوقی حقوق عمومی را شامل دولت و اجزای آن و مؤسسات عمومی می‌دانند و به این اعتبار، هر عملی که این دستگاه‌ها انجام می‌دهند، عمل عمومی است. لذا برای شناخت اینکه عمل عمومی چیست، باید اشخاص حقوقی عمومی را شناخت.

حقوق دانان اشخاص حقوقی عمومی را شامل دولت (اعم از مفهوم عام یا خاص آن و آنچه عنوان دولتی دارد، مانند مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی)^۱ مؤسسات عمومی دولتی و غیر دولتی می‌دانند. با این توضیح که در حقوق اداری ایران (از جنبه نظری و یا رویه دیوان عدالت اداری) مؤسسات عمومی غیردولتی که در قانون^۲ از آنها یاد شده است، به عنوان اشخاص حقوقی حقوق عمومی پذیرفته شده‌اند، اما مؤسساتی هستند که ماهیتاً عمومی‌اند، ولی نام آنها در فهرست نیست. مؤسسات مربوط به نظام‌های حرفه‌ای مانند کانون وکلا، نظام پزشکی و نظام مهندسی نیز به عنوان مؤسسه عمومی شناخته شده و جزء اشخاص حقوقی عمومی محسوب می‌شوند.^۳ ولی نام آنها در قانون به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی ذکر نشده است.^۴

۱. هر چند که شرکت‌های دولتی را جزء اشخاص حقوقی محسوب می‌کند، با توجه به بازرگانی بودن آنها مسئله را قابل بحث می‌داند. ر.ک: صفایی، سید حسین و سید مرتضی قاسم‌زاده، **حقوق مدنی اشخاص و محجورین**، تهران: سمت، ۱۳۷۵، ص ۱۳۲. نویسنده در اینجا به ارزیابی نظرات مربوط به انواع اشخاص حقوقی عمومی نمی‌پردازد، فقط این مطلب مورد نظر است که اگر ملاک عمل عمومی شخص انجام‌دهنده آن باشد، حقوق دانان معمولاً این اشخاص را به عنوان اشخاص حقوقی عمومی می‌دانند.

۲. منظور قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳ است.

۳. در منابع ذیل صرف‌نظر از اختلافات جزئی که در خصوص برخی از مصادیق وجود دارد، به طور کلی اشخاص مذکور جزء اشخاص حقوقی عمومی عنوان شده‌اند.

الف) صفار، محمد جواد، **شخصیت حقوقی**، تهران: دانا، ۱۳۷۳، صص ۱۵۳ و ۱۶۶.

ب) صفایی سید حسین و سید مرتضی قاسم‌زاده، پیشین، صص ۳۲-۱۳۱.

ج) انصاری، ولی‌الله، **کلیات حقوق اداری**، تهران: میزان، ۱۳۷۴، صص ۲۵-۱۲۴.

د) موسی زاده، رضا، **مبانی حقوق اداری**، تهران: انتشارات شهر آب، ۱۳۷۴، ص ۵۲.

ه) امامی، محمد و کورش استوار سنگری، **حقوق اداری**، جلد ۱، تهران: میزان، چاپ هفدهم، ۱۳۹۳، صص ۵۳-۵۴.

و) طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، ۱۳۷۳، صص ۱۲۹-۲۹۳.

۴. ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری سال ۱۳۸۶ مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی را واحد سازمانی مشخصی که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد، ←

۱.۳. عمل عمومی به اعتبار ماهیت عمل (مفهوم نوعی)

در این مفهوم عمل عمومی به اعتبار ماهیت آن تعریف می‌شود. یعنی این عمل توسط هر شخصی اعم از حقوق عمومی یا حقوق خصوصی انجام شود، عملی ماهیتاً عمومی است و این را می‌توان مفهوم نوعی عمل عمومی دانست. برای عمل ماهیتاً عمومی می‌توان این ویژگی‌ها را برشمرد.

۱. ناظر بر عموم است؛ بدین معنی که ناظر بر شخص یا اشخاص خاص نیست. برای مثال، قانون یک عمل عمومی است، چون قانون‌گذاری عملی کلی، نوعی و غیرشخصی است. البته ممکن است در مواردی موضوع و مخاطب قانون یک نفر باشد، مانند مقررات ناظر بر رئیس‌جمهور در ایران.

۲. هدف عمل عمومی تأمین منافع عمومی و رفع نیازهای عمومی است.

۳. اصولاً عمل عمومی دارای هدف اقتصادی نیست؛ بدین معنی که هدف از انجام عمل عمومی کسب مال نیست^۱ و غایتی فراتر از منافع اقتصادی دارد.

۴. عمل عمومی از پشتوانه قدرت عمومی برخوردار است. در اینجا است که عمل عمومی علاوه بر پشتوانه اقتدار عمومی از قواعد و امتیازات ویژه‌ای نیز برخوردار است. نظام حقوقی این اعمال را در چهارچوب‌های خاص تنظیم نموده است. بنابراین از نظر نویسنده، هر عملی که از امتیازات قدرت عمومی و قواعد ویژه حقوق عمومی برخوردار است، عمل عمومی به شمار می‌آید. در نتیجه، اعمال نهادهای حکومتی مانند روابط قوا، تقنین، قضاوت، وضع آیین‌نامه، اجرای احکام قضایی، صدور دستورات اجرایی، روابط دیپلماتیک و انتصاب و تصدی مقامات سیاسی (اعمال سیاسی) جزء اعمال عمومی‌اند، علاوه بر آن، با توجه به شاخص‌های مذکور، برخی از اعمال نهادهای غیرحکومتی مانند نهادهای حرفه‌ای (نظام مهندس، نظام پزشکی...) نیز جزء اعمال عمومی محسوب می‌شوند.

→ تعریف کرده است. بنابراین، طبق این تعریف، نهادهایی مانند کانون وکلا، مؤسسه عمومی غیردولتی است، ولی در قانون فهرست سال ۷۳ ذکر نشده است. ماده ۵ قانون نيزدستگاه اجرایی تعریف کرده است که شامل مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی نیز می‌شود.

۱. تدبیر، سیروس و علیرضا رزقی رستمی، **مبانی مدیریت دولتی**، دانشگاه آزاد ساوه، پاییز ۸۵، ص ۹.

۱. اعمال عمومی در قوانین مربوطه به دیوان عدالت و آرای هیئت عمومی آن آرای که قضات دیوان صادر می‌کنند، متکی به تفسیری است که از قوانین دارند. لذا در اینجا نخست به قوانین مربوط به صلاحیت دیوان عدالت و اینکه در این قوانین، رسیدگی به شکایات نسبت به چه موضوعات یا اعمالی در صلاحیت دیوان است، می‌پردازیم.

۲.۱. اعمال عمومی در صلاحیت دیوان عدالت اداری در قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری

۲.۱.۱. اعمال عمومی در صلاحیت دیوان عدالت اداری در قانون اساسی

طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی که مبنای تعیین صلاحیت دیوان عدالت اداری است، «به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد...».

در این اصل، مفهوم کلیدی که مشخص می‌کند، حوزه صلاحیت دیوان ناظر بر رسیدگی به شکایت علیه چه واحدها یا مأمورینی است، کلمه دولت می‌باشد. می‌توان گفت همه حقوق‌دان‌هایی که در این خصوص نظر داده‌اند، معتقدند که دولت در اینجا به مفهوم کل حاکمیت است^۱ و قانون دیوان نیز با آوردن بند ۳ ماده ۱۰ که ناظر بر رسیدگی به شکایات استخدامی قضات (زیرمجموعه قوه قضائیه) است، نیز همین نظر را تأیید می‌کند. بنابراین، طبق اصل ۱۷۳، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات علیه همه واحدهای دولتی به مفهوم عام (حاکمیت) را دارد.^۲

۱. ر.ک: صدر الحفاظی، سید نصرالله، نظارت بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر شهریار، مرداد ۱۳۷۲، ص ۱۴۰.

- مولایی، غلامرضا، صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: نشر جنگل، ۱۳۹۳، ص ۲۸.
- دلاوری، محمد رضا، قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم کنونی، تهران: انتشارات آویشن شمال، ۱۳۹۲، ص ۸۴.

- کریمیان، محمد وزین، سنجش صلاحیت دیوان عدالت اداری بر مبنای ترسیم نظری نظام اداری، در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی اداره، ناشر دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران، فروردین ۱۳۸۸، ص ۲۲۱.

- امامی، محمد و کورش استوار سنگری، حقوق اداری، جلد ۱، پیشین، ص ۱۸۰.
۲. البته تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری برخی از نهادهای حاکمیتی را از شمول صلاحیت دیوان مستثنی کرده است که به آن پرداخته خواهد شد.

اما اینکه در اینجا چه اعمالی قابل شکایت و اعتراض در دیوان عدالت اداری است، در اصل ۱۷۳ مورد توجه قرار نگرفته است و صرفاً یکی از اعمال مأمورین و واحدهای دولتی یعنی وضع آیین‌نامه تصریح شده و سایر موارد به صورت مبهم و به عنوان شکایت از مأمورین یا واحدهای دولتی بیان شده است.

۲.۱.۲. اعمال عمومی در قانون دیوان عدالت اداری

برای تشخیص منظور از عمل (اعمال) عمومی در قانون دیوان عدالت اداری، باید دید که حوزه صلاحیت این دیوان چیست؟ صلاحیت دیوان عدالت اداری در قانون مصوب ۱۳۶۰ در ماده ۱۱ بیان شده است، ولی در قانون سال ۸۵ با تفکیک صلاحیت شعب و هیئت عمومی صلاحیت شعب در ماده ۱۳ و صلاحیت هیئت عمومی در ماده ۱۹ آورده شد. قانون دیوان عدالت اداری سال ۹۲ نیز در ماده ۱۰ صلاحیت شعب و صلاحیت هیئت عمومی را در ماده ۱۲ بیان کرده است.

در تفسیر صلاحیت دیوان عدالت اداری، نخستین شارح قانون دیوان صلاحیت آن را رسیدگی به تصمیمات مراجع شبه قضایی، تصمیمات شبه قانون (آئین نامه) و تصمیمات اداری و جزئی می‌داند.^۱ سپس با بررسی انواع اعمال حقوقی دولت، نتیجه می‌گیرد که اعمال حقوق عمومی به استثنای عقود و قراردادها قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری است.^۲

نویسنده دیگر موضوع صلاحیت دیوان را اعمال یک‌جانبه موضوعی سازمان‌های عمومی^۳ و همچنین رسیدگی و ابطال آیین‌نامه‌ها و نظامات اداری خلاف قانون و دعاوی استخدامی و رسیدگی شکلی نسبت به آرای صادره از مراجع اختصاصی می‌داند.^۴

برخی از شارحین قانون دیوان معتقدند فقط تصمیم و اقدامات اجرایی اداری قابل شکایت در دیوان عدالت است و ظاهراً قراردادهای اداری قابل رسیدگی در دیوان نیست.^۵ برخی دیگر نظر داده‌اند تصمیمات اداری موضوع بند ۱۰ دیوان وقتی در دیوان قابل طرح و شکایت است که از سوی مقامات اداری صادر شده باشد و معتقدند اعمال قضایی و قانون‌گذاری و اعمال اشخاص حقوق خصوصی و اعمال مقامات خارجی و بین‌المللی خارج از کنترل دیوان است.^۶

۱. صدر الحافظی، سید نصرالله، پیشین، ص ۱۴۳.

۲. همان، ص ۱۵۶.

۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، پیشین، ص ۴۵۵.

۴. همان، ص ۴۵۶.

۵. مولا بیگی، غلامرضا، پیشین، صص ۳۵-۴۰.

۶. دلاوری، محمد رضا، پیشین، ص ۸۶.

برخی از نویسندگان صلاحیت دیوان را رسیدگی به امور اداری بیان کرده‌اند.^۱ برخی دیگر از شارحین قانون دیوان نتیجه گرفته‌اند که موضوع صلاحیت دیوان در بند ۱ ماده ۱۰ (۱۳ سابق) تصمیمات اداری یا همان اعمال یکجانبه اداری است که از ادارات و سازمان‌ها صادر می‌شود و برای اشخاص ایجاد حق و تکلیف می‌کند.^۲

برخی دیگر در تبیین موضوعاتی که قابل رسیدگی در دیوان عدالت است، صلاحیت آن را به صلاحیت شعب و صلاحیت هیئت عمومی تقسیم کرده‌اند؛ بدین نحو که:

صلاحیت شعب را نسبت به موضوع به دو دسته تقسیم کرده‌اند: یکی رسیدگی به اعمال یکجانبه اداری که رسیدگی به دعوی استخدامی کارکنان دولت نیز در همین دسته قرار می‌گیرد (بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۰) و دسته دوم شکایات و اعتراضات نسبت به آرای مراجع شبه قضایی (بند ۲ ماده ۱۰).^۳

موضوع صلاحیت هیئت عمومی دیوان، تصمیمات عام‌الشمول دولت است.^۴ در نتیجه می‌توان گفت موضوع صلاحیت دیوان عدالت اداری اعمال عمومی است بدین شرح که:

۲.۱.۲.۱. در خصوص صلاحیت شعب دیوان

۱. بند یک ماده ۱۰ قانون دیوان ناظر بر تصمیمات و اقدامات اداری است. در اینجا عمل اداری^۵ موضوع صلاحیت دیوان عدالت است و اعمال اداری جزء اعمال عمومی هستند؛ چون اجرای قانون توسط مقامات و مأمورین عمومی در مقام انجام وظیفه، یک عمل عمومی است. بند ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری نیز ماهیتاً ناظر بر عمل اداری است، ولی موضوع آن امور استخدامی می‌باشد.

۲. بند دو ماده ۱۰ قانون دیوان نیز ناظر بر آرای مراجع شبه قضایی و عمل شبه قضایی در حقیقت نوعی دادرسی و قضاوت کردن است که یکی از مصادیق بارز عمل عمومی، عمل شبه قضایی می‌باشد.

۱. وزین کریمیان، محمد، پیشین، ص ۲۱۳.

۲. موتمنی، طباطبایی، ص ۴۳۱.

۳. استوار سنگری، کورش، *صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسائل پیرامون آن، در کتاب اندیشه‌های حقوق اداری*، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۲، صص ۳۷۳-۳۶۴.

۴. همان، ص ۳۷۶.

۵. امامی، محمد و کورش استوار سنگری، *حقوق اداری*، جلد ۲، پیشین، ص ۲۷.

با ملاحظه صلاحیت شعب دیوان مندرج در ماده ۱۰ می‌توان گفت، رسیدگی به شکایت علیه همه اعمال عمومی (به صورت عمل اداری یا عمل شبه قضایی) کلیه واحدهای دولتی و عمومی در صلاحیت دیوان است. در این خصوص، قانون‌گذار هیچ نهاد دولتی را از صلاحیت دیوان در موارد مذکور مستثنا نکرده است. البته یک عمل عمومی یعنی قضاوت به مفهوم خاص آن طبق تبصره ۲ ماده ۱۰ مستثنا شده است. چون رسیدگی به این نوع از اعمال عمومی نظامات خاص خود دارد. بنابراین در اینجا دادگاه‌ها به عنوان یک نهاد دولتی از شمول صلاحیت دیوان عدالت خارج شده‌اند.

ماده ۱۰ قانون دیوان اصولاً باید ناظر بر اعمال عمومی دستگاه‌های عمومی غیردولتی موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۷۳ و اصلاحات بعدی) نیز باشد، ولی با توجه به اینکه در بند ۱ ماده ۱۰ قانون سال ۹۲ دیوان اصطلاح مؤسسات عمومی غیر دولتی نیامده و فقط از شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی نام برده شده است، برخی از شارحین قانون جدید دیوان معتقدند با توجه به اینکه در بند «الف» ماده ۱۰ قانون دیوان اصطلاح مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی ذکر نشده و قانون‌گذار صرفاً از میان آنها شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی را نام برده است، لذا رسیدگی به شکایات علیه همه مؤسسات و نهادهای مذکور در صلاحیت شعب دیوان عدالت نیست^۱ و دیوان فقط به شکایات علیه دو نهاد مذکور رسیدگی می‌کند.^۲ به بیان دیگر، ایشان معتقدند قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان سال ۱۳۷۴ نسخ شده است.^۳ ولی نگارنده با این استدلال مخالف است^۱ و لذا با فرض

۱. رأی وحدت رویه ۱۳۴۶-۱۳۴۷/۱۲/۱۷-۱۳۹۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز همین استدلال را پذیرفته است. هیئت عمومی دیوان استدلال کرده است: «... و فقط رسیدگی به شکایات و تظلمات از شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی به عنوان دو مصداق از مؤسسات عمومی غیردولتی در شایستگی شعب دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است، بنابراین رسیدگی به شکایات علیه سازمان بورس و اوراق بهادار به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی در صلاحیت و شایستگی شعب دیوان قرار ندارد....»

۲. مولایی، غلامرضا، پیشین، ص ۳۲.

۳. البته اختلاف مجلس شورای اسلامی در خصوص بند «الف» ماده ۱۰ به تفسیر مذکور کمک می‌کند. در متن مصوب مجلس کلمات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز آورده شده بود. اما شورای نگهبان با این استدلال که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی صلاحیت دیوان صرفاً رسیدگی به شکایات مردم نسبت به نهادهای دولتی است و نسبت به نهادهای غیر دولتی صلاحیت ندارد، آن را مغایر قانون اساسی اعلام کرد. نهایتاً در مجمع تشخیص مصلحت نظام، شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی آورده شد. نکته مهم این است که شورای نگهبان در خصوص عبارت، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در ماده ۱۲ اشکال قانون اساسی وارد نکرد. رک: «

اینکه رسیدگی به شکایات علیه همه نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع قانون فهرست سال ۱۳۷۳ در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، نتیجه مذکور بیان شده است. در نتیجه، به نظر نویسنده، شعب دیوان به تمامی شکایات علیه اعمال عمومی (غیرقضایی) واحدهای دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی (منصوص در قانون) که ناظر بر اشخاص و موارد معین است، رسیدگی می‌کند، اعم از اینکه این عمل به شکل عمل یکجانبه اداری یا عمل شبه قضایی باشد.

۲.۱.۲.۲. در خصوص صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

بند یک ماده ۱۲، مربوط به صلاحیت هیئت عمومی است که ناظر بر تصمیمات عام‌الشمول نهادهای دولتی و عمومی است، به خصوص اینکه تصمیمات عام‌الشمول جزء اعمال عمومی است، تردیدی نیست. اما منظور از تصمیمات عام‌الشمول، قانون مصوبه مجلس شورای اسلامی نیست، بلکه تصمیمات عام‌الشمولی است که به صورت آیین‌نامه، بخشنامه و سایر مقررات دولتی وضع می‌شوند. البته قانون‌گذار در تبصره ماده ۱۲، اعمال عمومی برخی از نهادها (آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه، شورای عالی امنیت ملی...) را از رسیدگی در دیوان مستثنا کرده است.

مستثنا شدن تصمیمات عام‌الشمول رئیس قوه قضائیه و شورای عالی امنیت ملی از حوزه صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت و مستثنا شدن تمامی تصمیمات نهادهایی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و مجلس خبرگان بدون تفکیک تصمیماتی که براساس صلاحیت ذاتی آنها و بر طبق قانون اساسی اتخاذ می‌شود، از تصمیماتی که به مانند سایر

→ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در پرتو نظرات شورای

نگهبان، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، پاییز ۱۳۹۳، تهران، صص ۱۰۹ و ۱۰۱.

۱. چون از یک طرف قانون سال ۱۳۷۴ خاص است و نصی بر نسخ آن وجود ندارد. علاوه بر آن، این قانون در مقام تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۶۰ است که در ماده ۱۱ اصطلاح مؤسسات عمومی غیر دولتی وجود نداشت و تنها از شهرداری‌ها نام برده بود. از طرف دیگر، صرف نظر از این استدلال، بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات علیه آیین‌نامه‌های (تصمیمات عام‌الشمول) مؤسسات عمومی غیر دولتی را در صلاحیت هیئت عمومی دیوان قرار داده است؛ لذا به طریق اولی رسیدگی به تصمیمات موردی این‌گونه مؤسسات در صلاحیت شعب دیوان است.

دستگاه‌ها اتخاذ می‌کنند، هیچ مستند قانون اساسی ندارد^۱ و موجب تضییع حقوق اشخاصی می‌شود که به لحاظ تصمیمات آنها متحمل ضرر ناروایی می‌شوند.

در مجموع می‌توان گفت، اعمال عمومی اعم از اینکه این عمل به شکل عمل یکجانبه اداری یا عمل شبه قضایی یا عمل شبه تقنینی باشد، موضوع صلاحیت دیوان عدالت اداری است. اما رسیدگی به اعمال سیاسی^۲ و قضایی و تقنینی (هرچند عمل عمومی هستند) در صلاحیت دیوان نیست. بنابراین دیوان عدالت اداری به دعوی علیه همه اعمال عمومی رسیدگی نمی‌کند.

۲.۲. اعمال عمومی در آرای دیوان عدالت اداری

گفته شد که دیوان عدالت به دعوی علیه همه اعمال عمومی رسیدگی نمی‌کند، لذا در این گفتار به بررسی آرا در خصوص آن دسته از اعمال عمومی که هیئت عمومی رسیدگی به آنها را در صلاحیت دیوان می‌داند، می‌پردازیم و خواهیم دید که ملاک دیوان برای تمیز نوع اعمالی که خود را صالح به رسیدگی به آنها می‌داند، چیست؟ در این گفتار آرای هیئت عمومی دیوان از دو جنبه، یعنی آرای ناظر بر ماهیت عمل و آرای به اعتبار طرف شکایت مطرح می‌شود.

۲.۲.۱. آرای ناظر بر اعمال به اعتبار ماهیت عمل

در این بخش به آرای می‌پردازیم که هیئت عمومی دیوان به لحاظ ماهیت عمل خود را صالح به رسیدگی به شکایت علیه واحدهای دولتی ندانسته است. در این دسته از آرای دیوان، نفس عمل مورد نزاع را مورد توجه قرار داده است.

۱. موافقین مستثنا شدن تصمیمات رئیس قوه قضائیه از صلاحیت دیوان، به تفسیر شورای نگهبان در ۸۳/۱۰/۲۱ از اصل ۱۷۰ قانون اساسی استناد می‌کنند که طبق آن منظور از آیین‌نامه‌های دولتی در این اصل را آیین‌نامه‌های قوه مجریه می‌داند و براین اساس، رسیدگی به شکایت علیه آیین‌نامه‌های رئیس قوه قضائیه را در صلاحیت دیوان عدالت اداری نمی‌دانند. ر.ک: **قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در پرتو نظرات شورای نگهبان**، تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، پاییز ۱۳۹۳، ص ۱۰۸.

مصوبات شورای عالی امنیت ملی نیز با این استدلال که چون به تأیید رهبری می‌رسد، از صلاحیت دیوان مستثنا کرده‌اند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز طی رأی ۱۸۷-۸۶/۳/۲۷ مصوباتی را که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده، قابل طرح در هیئت عمومی ندانسته است.

۲. برخی حقوق دانان اعمالی که شورای نگهبان به استناد نصوص قانون اساسی انجام می‌دهد (تفسیر قانون اساسی، کنترل مطابقت مصوبات مجلس با قانون اساسی و شرع و نظارت بر انتخابات) را در زمره اعمال سیاسی شورا دانسته، لذا رسیدگی به آنها را در صلاحیت شورای نگهبان نمی‌دانند. اما معتقدند اعمال اداری و شبه تقنینی آن باید در کنترل دیوان عدالت باشد. ر.ک: محمودی، جواد، **قانون جدید دیوان عدالت اداری در بوته نقد**، نشریه حقوق اساسی، سال چهارم، تابستان ۱۳۸۶، شماره ۸، ص ۲۳۷.

۲۰۲۰۱۰۱. عدم صلاحیت در رسیدگی نسبت به آرای هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات

در خصوص رسیدگی به شکایات علیه آرای هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات عمومی در شعب دیوان عدالت اداری اختلاف رأی وجود داشت. شعبه ۱۸ دیوان در رسیدگی به شکایت شخصی به خواسته اعتراض به رأی هیئت مستشاری دیوان محاسبات با این استدلال که رأی مورد شکایت توسط حاکم شرع منصوب از طرف ریاست قوه قضائیه صادر گردید و تصمیمات صادره از ناحیه مقامات قضایی را قابل اعتراض ندانسته قرار رد شکایت را صادر کرده است. شعبه سوم تجدیدنظر، تجدیدنظرخواهی شاکی را وارد دانسته، حکم به ورود شکایت صادر می‌کند، اما شعب ۲ و ۴ و ۶ و ۱۷ و ۲۰ بدوی در موارد مشابه قرار رد شکایت شکات را با همان استدلال شعبه ۱۸ بدوی صادر می‌کنند که آرای بدوی قطعی می‌گردد.

هیئت عمومی در رأی ۷۰-۸۶/۳/۲۰-۱۳۰۰ استدلال کرده است: «سایق عبارات ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور و حدود صلاحیت و اختیارات هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر مستقر در آن در باب رسیدگی به تخلفات مالی و تعیین مجازات‌های اداری در موارد منصوص و قابلیت اعتراض نسبت به آرای هیئت‌های مستشاری توسط محکوم علیه یا دادستان در محکمه تجدیدنظر مذکور در تبصره آن ماده به عضویت حاکم شرع و به انتخاب ریاست قوه قضائیه و دو نفر از مستشاران به عنوان کارشناس و نتیجتاً ماهیت و طبیعت مراجع فوق‌الذکر و نوع وظایف و مسئولیت‌های آنها مفید انصراف تصمیمات و آرای قطعی مراجع مذکور از مصادیق تصمیمات و آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری مقرر در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری است و با این کیفیت دادنامه‌های... شعبه چهارم... که نتیجتاً متضمن صدور قرار رد اعتراض شاکی به لحاظ عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به این قبیل اعتراضات است، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود...».

استدلال هیئت عمومی دیوان محل نقد است؛ چون هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات به مانند هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری عمل می‌کنند و ماهیت تصمیمات آنها نیز یکسان است. طبق ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تنبیهات اداری که توسط هیئت‌ها اعمال می‌گردد، شامل مجازات‌هایی مانند توبیخ، کسر حقوق، اخراج، انفصال موقت یا دائم می‌شود و مجازات‌هایی که هیئت‌های مستشاری به موجب ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور مصوب

سال ۶۱ و اصلاحیه سال ۷۰ صادر می‌کنند، نیز از همین سنخ است.^۱ لذا با توجه به اینکه اعمال شبه قضایی جزء اعمال عمومی‌اند که دیوان عدالت طبق بند ۲ ماده ۱۰ (ماده ۱۳ زمان صدور رأی) به شکایت نسبت به آنها رسیدگی می‌کند، مشخص نیست دیوان عدالت اداری بر چه اساس عمل شبه قضایی هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات را از سایر تصمیمات مراجع شبه قضایی تفکیک نموده، خود را صالح به رسیدگی به آرای مذکور ندانسته است. در حالی که در اینجا نیز در ماهیت امر، آرای ناظر بر رسیدگی به تخلفات اداری در خصوص اجرای بودجه مطرح است که دیوان محاسبات به آنها رسیدگی کرده است. به بیان دیگر، در اینجا نیز یک تخلف اداری مربوط به اجرای بودجه رسیدگی مطرح است. مضافاً اینکه در بند ۲ ماده ۱۳ قانون سال ۸۵ عبارت رسیدگی به شکایت از آرای دادگاه‌های اداری آمده بود، هیئت‌های مستشاری در ماهیت امر یک دادگاه اداری هستند.^۲

۲.۲.۱.۲. پذیرش کسر از حقوق به عنوان دعاوی استخدامی

شعبه سیزدهم دیوان عدالت در خصوص اعتراض به کسر از حقوق بابت دیه توسط شرکت واحد اتوبوسرانی تهران براساس قرارداد فی‌مابین، موضوع را اختلاف میان شاکی و شرکت واحد در خصوص مفاد قرارداد فیما بین و آن را خارج از موارد ماده ۱۱ قانون دیوان دانسته است و قرار عدم صلاحیت صادر می‌کند، ولی شعبه دوم شکایت مشابه را وارد دانسته است.

۱. ضمن اینکه طبق تبصره ۲ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات (مصوب ۱۳۶۱) هیئت‌های مستشاری در صورت احراز وقوع جرم، مکلفاند پرونده را برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال کنند. این امر نشان می‌دهد که هیئت‌ها مرجع قضایی نیستند و وجود قاضی در مرحله تجدیدنظر نیز آن را مرجع قضایی نمی‌سازد.

۲. در ماده ۱۰ قانون سال ۹۲ به جای دادگاه‌های اداری، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و پس از آن عبارت کمیسیون‌های مانند... آمده است. همین امر ممکن است این استدلال را مطرح کند که اصطلاح مانند، شامل کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی و هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما می‌شود که مراجع اخیر به اختلافات رسیدگی می‌کنند، ولی هیئت رسیدگی به تخلفات اداری به تخلفات رسیدگی می‌کنند. اختلافات با تخلفات متفاوت است. لذا قانون‌گذار در خصوص مراجع رسیدگی به تخلفات، رسیدگی دیوان را منحصر به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نموده، ولی مراجع رسیدگی به اختلافات را تمثیلی بیان کرده است. محدود بودن صلاحیت دیوان در رسیدگی به یک مرجع رسیدگی به تخلفات (هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری) قرینه و دلیلی ندارد و اگر این استدلال را بپذیریم، در این صورت رسیدگی به آرای مراجع انضباطی مانند دادگاه انتظامی و کلاهی ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم و یا هیئت‌های موضوع ماده ۱۲۱ و ۱۲۲ قانون استخدام نیروی انتظامی ج.ا.ا. مصوب ۱۳۸۲ در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست؛ در حالی که دیوان به شکایات نسبت به آرای مراجع مذکور نیز رسیدگی می‌کند.

رای ۳۱۳-۸۰/۹/۲۷ هیئت عمومی دیوان در این خصوص چنین است: «طبق بند ۳ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات قضات دادگستری و سایر کارمندان دولت اعم از لشکری و کشوری (به استثنای مشمولین قانون کار) از حیث تضييع 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 حقوق ماهیانه توسط شرکت دولتی متبوع آنان به ادعای بدهکاری شاکیان به شرکت مذکور و از مصادیق شکایات استخدامی است. بنابراین دادنامه ۸۴۶-۷۸/۵/۲ شعبه دوم دیوان که حسب دادنامه ۲۹۸-۷۹/۳/۱۹ شعبه اول تجدیدنظر تأیید شده و قطعیت یافته است، 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...».

در اینجا هیئت عمومی کسر حقوق به استناد قرارداد فی‌مابین مستخدم و دستگاه دولتی و عمومی را یک عمل عمومی (به صورت دقیق‌تر یک عمل اداری) دانسته و استدلال شعبه سیزدهم که اینگونه دعاوی را نوعی اختلاف قراردادی دانسته، نپذیرفته است. نظر هیئت عمومی محمل قانونی دارد؛ چون موضوع از مصادیق دعاوی استخدامی موضوع بند ۳ ماده ۱۰ قانون (بند ۳ ماده ۱۱ قانون سال ۶۰ و بند ۳ ماده ۱۳ قانون سال ۸۵) است.

۲.۲.۱.۳. پذیرش صدور مدرک تحصیلی به عنوان یک عمل عمومی

در خصوص الزام به اعطای مدرک تحصیلی شعبه ۲ دیوان، حکم به الزام مرکز مطالعات و بهره‌وری ایران صادر شده و شعبه ۴ دیوان در پرونده مشابه و به طرفیت همان مرکز موضوع را خارج از مصادیق ماده ۱۳ قانون دیوان و حدود و اختیارات دیوان دانسته است. هیئت عمومی طی دادنامه ۱۲-۸۸/۱/۲۳ چنین رأی داده است: «... خواسته شاکی الزام واحد دولتی مرکز مطالعات و بهره‌وری ایران به صدور مدرک تحصیلی مورد ادعا و رسیدگی به آن در صلاحیت دیوان است...». لذا رأی شعبه ۴ را تأیید کرده است. در نتیجه می‌توان گفت دیوان عدالت صدور مدرک تحصیلی را یک عمل اداری (عمومی) دانسته است.

۲.۲.۱.۴. آرای ناظر بر قراردادهای دستگاه‌های دولتی

یکی از چالش‌برانگیزترین موضوعات در خصوص صلاحیت دیوان عدالت دعاوی ناشی از قراردادهای دستگاه‌های دولتی است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آرای متعددی در این

خصوص دارد.^۱ نظر و رویه غالب قضات دیوان این است که رسیدگی به اعمال دو یا چندجانبه (قراردادها) دستگاه‌های دولتی در صلاحیت دیوان عدالت نیست.^۲ به نظر نویسنده، این رویکرد تغییر کرده است که در قسمت مربوط به آن توضیح داده خواهد شد.

۱. رأی ۳۳-۷۵/۲/۲۹ (کسر حقوق بابت خسارت مستند به قرارداد). شعبه ۱۵ دیوان در رسیدگی به شکایت یکی از کارکنان شرکت مخابرات علیه آن شرکت به خواسته اعتراض به کم کردن از حقوق بابت خسارت، با این استدلال که به موجب قرارداد فی مابین شاکی متعهد به پرداخت خسارت آموزشی می‌باشد و به استناد رأی ۵۹-۷۱/۴/۳۰ دعاوی ناشی از قراردادها را دارای جنبه ترافعی دانسته و پرونده را به دادگاه‌های حقوقی ۲ ارسال کرده است. شعبه ۵ دیوان در رسیدگی به شکایت مشابه، به موضوع رسیدگی کرده و عمل شرکت مخابرات را وفق قرارداد دانسته و لذا حکم به رد شکایت صادر کرده است.

هیئت عمومی دیوان طی رأی ۳۳-۷۵/۲/۲۹ مقرر کرد: «نظر به اینکه به دعاوی ناشی از قرارداد که مسائل حقوقی می‌باشد و باید به صورت ترافعی در محاکم قضایی صالح مورد رسیدگی قرار بگیرند، خارج از شمول ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری بوده و قابل طرح در دیوان مذکور نمی‌باشد، علی‌هذا دادنامه شماره ۸۵۶-۷۳/۶/۸- شعبه پانزدهم موافق قانون تشخیص می‌گردد».

این رأی هیئت عمومی دیوان دقیقاً با رأی ۳۱۳-۸۰/۹/۲۷ در تعارض است. در آن رأی، هیئت عمومی اعتراض به کسر از حقوق به استناد قرارداد فی مابین مستخدم و دستگاه را در صلاحیت خود دانسته، ولی در اینجا همین نوع دعوا را جزء دعاوی حقوقی و ترافعی دانسته و آن را خارج از صلاحیت خود اعلام کرده است.

۲. رأی ۵۹-۷۱/۴/۳۰ (در خصوص فسخ قرارداد واگذاری زمین). شعبه ششم دیوان در رسیدگی به شکایت شخصی به طرفیت وزارت کشاورزی به خواسته استرداد اراضی، موضوع سند و اعتراض به فسخ قرارداد موضوع را از مسائل حقوقی دانسته است که باید به صورت ترافعی و

۱. نجابت خواه، مرتضی، *قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی*، تهران: نشر جنگل، ۱۳۹۰، ص ۷۶.
 ۲. امید شیرزاد و کامران محمدیان، *بررسی صلاحیت دیوان عدالت اداری در اختلافات ناشی از قراردادهای اداری*، فصلنامه اندیشمندان حقوق، سال چهارم، ۱۳۹۵، شماره ۹، ص ۳۵.

در محاکم دادگستری رسیدگی شود و قابل طرح در دیوان عدالت اداری ندانسته است. ولی شعبه اول دیوان در رسیدگی به شکایت مشابه، شکایت شاکی را وارد دانسته است. هیئت عمومی طی رأی ۷۹/۴/۳۰-۵۹ اعلام نمود: «نظر به اینکه دعاوی ناشی از قراردادهای که مسائل حقوقی می‌باشند و باید به صورت توافقی در محاکم صالح دادگستری مورد رسیدگی حقوقی قرار گیرند، در مقررات دیوان عدالت مقرر نشده و شکایات مطروحه که مستند به قرارداد اجاره مطرح گردیده، از مصادیق دعاوی ناشی از قرارداد و خارج از حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری بوده است؛ لذا رأی شعبه ششم که مبین این معنی است، موافق موازین قانونی تشخیص می‌گردد...».

۳. رأی ۷۹/۶/۲۰-۱۹۷ (در خصوص پیمان‌های ارزی). در خصوص دعاوی مربوط به پیمان‌های ارزی، شعبه ششم دیوان در رسیدگی به شکایت شخصی علیه بانک مرکزی به خواسته صدور دستور بازپرداخت جریمه‌ها حکم به ورود شکایت صادر و شعبه تجدیدنظر نیز آن را تأیید کرده است. ولی شعبه شانزدهم دیوان در خصوص دعاوی مشابه حکم به رد شکایت صادر کرده و شعبه تجدیدنظر نیز آن را تأیید کرده است. رأی ۷۹/۶/۲۰-۱۹۷ هیئت عمومی چنین است: «نظر به اینکه اختلافات ناشی از عقود و معاملات و قراردادهای و از جمله پیمان‌های ارزی از نوع دعاوی مدنی محسوب می‌شود که رسیدگی به آنها مستنداً به ماده ۳ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب در صلاحیت محاکم دادگستری قرار دارد. بنابراین، دادنامه شماره ۷۸/۵/۱۹-۲۶۸ شعبه پنجم تجدیدنظر که متضمن نفی صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات مطروحه می‌باشد، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود...».

۴. دادنامه ۱۳۲۹-۸۶/۱۱/۴ مبنی بر عدم صلاحیت در دعوی ابطال تعهدنامه رسمی. شعبه ۱۱ دیوان در رسیدگی به شکایت شخصی به طرفیت شهرداری پیرانشهر به خواسته استرداد چند قطعه زمین و ابطال تعهدنامه محضری، قرار عدم صلاحیت صادر کرده، ولی شعبه ۲۶ دیوان در رسیدگی به شکایت دیگری علیه شهرداری مذکور به همان خواسته حکم به رد شکایت داده است. هیئت عمومی در رأی ۱۳۲۹-۸۶/۱۱/۴ استدلال کرده است: «... نظر به اینکه دعوی به خواسته ابطال تعهدنامه رسمی و نتیجه استرداد زمین به طرفین شهرداری با عنایت

به اینکه مبتنی بر توافق طرفین و قرارداد منعقدہ بین آنها بوده است و با این کیفیت از حیث موضوع از مصادیق موارد صلاحیت دیوان به شرح مقرر در ماده ۱۳ قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵ محسوب نمی‌شود...»، از این دادنامه استنباط می‌شود، از نظر دیوان آنچه مبنی بر توافق افراد با دستگاه‌های عمومی است، از مصادیق عمل عمومی نیست.

۵. تغییر رویکرد در خصوص قراردادها در دادنامه ۹۴۲-۹۱/۱۲/۲۱. برخلاف آرای قبلی هیئت عمومی دیوان عدالت در خصوص عدم صلاحیت رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای دستگاه‌های دولتی، در اواخر سال ۹۱ تغییر رویکردی در این خصوص ایجاد شد. بدین ترتیب که شعبه سوم دیوان در رسیدگی به دادخواست شخصی به طرفیت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به خواسته اعتراض به امتناع طرف شکایت از استتکاف از اجرای تعهدات خدمت ناشی از تحصیل و نیز الزام به رفع محدودیت‌های کاری و آزادسازی مدرک تحصیلی با پرداخت جریمه مقرر در تعهدنامه رسمی به موجب دادنامه ۲۴۲۷ سال ۸۷ حکم به ورود شکایت صادر کرد. اما همین شعبه در پرونده دیگری به طرفیت وزارت بهداشت به خواسته الزام به اجرای مفاد تعهدنامه رسمی متضمن تعیین ضمانت برای عدم اجرای مفاد تعهدنامه مبنی بر پرداخت جریمه در صورت عدم انجام تعهد در نقاط مورد نیاز طی دادنامه ۴۰۳ سال ۹۱ با این استدلال که خواسته مطروحه اختلاف در چگونگی اجرای مفاد سند محضری صدرالذکر و موضوعاً از دعاوی مدنی و ناشی از قرارداد است، با استناد به رأی وحدت رویه ۵۹۰-۱۳۷۰ قرار عدم صلاحیت به اعتبار صلاحیت دادگاه‌های عمومی تهران صادر کرد.

هیئت عمومی در مقام رفع اختلاف طی دادنامه ۹۴۲-۹۱/۱۲/۲۱ چنین رأی صادر کرد: «نظر به اینکه مطابق بند «الف» ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵ رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد و رسیدگی به ادعای اشخاص به طرفیت واحدهای دولتی مبنی بر الزام به اجرای مفاد تعهدنامه‌های رسمی مأخوذه در اجرای قانون، از جمله مصادیق شکایات از اقدامات دولتی مصرح در بند «الف» ماده ۱۳ قانون مذکور می‌باشد و با توجه به اینکه اخذ تعهد به موجب مقررات قانونی و اجرای مفاد آن منصرف از دعاوی ناشی از قراردادهای موضوع آرای شماره ۵۹-۱۳۷۱/۴/۳۰ و ۳۳-

۱۳۷۵/۲/۲۹ و ۱۹۷-۱۳۷۹/۶/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. بنابراین، رأی شعبه سوم دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۲۴۲۷-۱۳۸۷/۱۱/۳۰ که صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به ادعای الزام وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به اجرای مفاد تعهدنامه‌های رسمی مأخوذه را پذیرفته است، صحیح و موافق مقررات می‌باشد...».

دیوان در رأی قبلی به استناد بند «الف» ماده ۱۳ (ماده ۱۱ سابق) رسیدگی به دعاوی ناشی از قرارداد را در صلاحیت خود نمی‌دانست، ولی در این رأی با استناد به همین ماده خود را صالح به رسیدگی دانسته است. نکته مهم این است که دیوان در این رأی به ماهیت عمل توجیهی نکرده و مشخص نکرده است قراردادهای دولتی از چه بُعدی می‌تواند مصداق بند «الف» ماده ۱۳ (ماده ۱۰ قانون فعلی) باشند. البته از استدلال هیئت عمومی دیوان در رأی ۹۴۲ اینگونه استنباط می‌شود که هیئت، الزامات ناشی از اجرای مفاد اسناد رسمی را به منزله اقداماتی دانسته است که اداره باید انجام دهد. لذا این همان اقدام موضوع بند «الف» ماده ۱۰ (بند «الف» ماده ۱۳ قانون سال ۸۵) محسوب شده و از این نظر، دیوان را صالح به رسیدگی دانسته است. اگر این امر را بپذیریم، در این صورت چنین استدلالی هم در خصوص دعاوی منجر به صدور رأی وحدت رویه ۱۹۷-۷۹/۶/۲۰ (پیمان‌های ارزی) باید موضوعیت داشته باشد. چون در این پرونده‌ها نیز شکات به اقدامات بانک مرکزی اعتراض داشتند، ولی در اینجا هیئت عمومی دیوان استدلال کرد، چون منشأ اختلافات فی‌مابین پیمان ارزی منعقد است، لذا موضوع از صلاحیت دیوان خارج است. در نتیجه، رأی ۹۴۲ دارای مبنای مستحکمی نبوده، مشخص نیست اقدامات دستگاه‌های دولتی در قراردادهای درجه مواردی مصداق اقدامات موضوع بند «الف» ماده ۱۰ قانون دیوان است.

۶. عدم صلاحیت رسیدگی به عمل سیاسی. اینکه عمل سیاسی چیست و مرز تفکیک آن با سایر اعمال حکومت چیست، توافق یا اجماعی میان حقوق‌دانان وجود ندارد. از دیوان عدالت اداری نیز رأیی در خصوص این تفکیک مشاهده نشده است. ولی یکی از مصادیق عمل سیاسی را قانون‌گذاری می‌دانند.^۱ براین اساس، دیوان عدالت اداری در چندین رأی خود را صالح به رسیدگی به شکایات علیه نهاد قانون‌گذار ندانسته است. از جمله هیئت عمومی دیوان در

۱. انصاری، ولی‌الله، پیشین، ص ۴۷.

دادنامه ۹-۱۳۷۱/۲/۱-۱۳۷۱ در دعوی ابطال ماده واحده مصوب ۵۹/۳/۱۰ شورای انقلاب در خصوص مرور زمان مربوط به دعاوی مزایای ناشی از حقوق مندرج در قانون کار، مصوبه موضوع شکایت را با این استدلال که از جمله قوانین محسوب می‌شود، از مصادیق مصوبات دولتی قابل طرح در هیئت عمومی دیوان تشخیص نداده است. این استدلال در دادنامه ۶۹-۶۳/۵/۱ نیز مطرح شده بود. هرچند در رأی دیوان به سیاسی بودن عمل اشاره نشده است، ولی به لحاظ ماهیت، موضوع (عمل سیاسی) قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست.

۲.۲.۲. آرای به اعتبار طرف شکایت

در پرونده‌های ذیل، هیئت عمومی دیوان بدون ورود به ماهیت عمل و به صرف اینکه دستگاه طرف شکایت از مصادیق واحدهای دولتی و عمومی مندرج در قوانین دیوان عدالت اداری نیست، رأی به رد شکایت یا عدم صلاحیت خود صادر کرده است.

۱. عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت علیه نظام پزشکی. هیئت عمومی دیوان طی رأی ۷۶-۶۵/۹/۱۰-۶۵/۹/۱۰ چنین نظر داده است: «نظر به اینکه مراجع انتظامی مقرر در قانون نظام پزشکی خارج از مصادیق بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری می‌باشد، نتیجتاً رأی شعبه ۱۵ مبنی بر عدم صلاحیت منطبق با قانون صادر و تأیید می‌گردد».

۲. رأی ۸۳۱-۸۷/۱۲/۲۷ در خصوص عدم صلاحیت رسیدگی به شکایت علیه صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز.

۳. دادنامه ۳۲۲-۹۰/۸/۲-۹۰/۸/۲ عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به آرای شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان.

۴. دادنامه‌های مبنی بر عدم رسیدگی به شکایات علیه دانشگاه آزاد اسلامی. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه‌های متعدد، از جمله طبق دادنامه ۶۲/۱۱۸-۶۲/۱۰/۷-۱۳۷۳ هیئت عمومی دیوان در پرونده‌ای به خواسته ابطال بخشنامه ۱۳۷۲/۱۰/۱۶ دانشگاه آزاد استدلال کرده است. نظر به اینکه دانشگاه آزاد اسلامی در زمره واحدهای دولتی قرار ندارد، اعتراض نسبت به مصوبات آن، قابل طرح و رسیدگی در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. استدلال مذکور در دادنامه‌های ۹۲-۷۳/۵/۲۲-۷۳/۵/۲۲ و ۲۳۵-۱۳۷۸/۵/۱۶-۱۳۷۸/۵/۱۶ و ۶۱۸-۸۳/۱۰/۶-۸۳/۱۰/۶ و دادنامه

۸۸/۸۲۴ - ۸۸/۱۲/۱۸ و ۸۸/۶۲۷ - ۸۸/۸/۲۴ نیز تکرار شده و دیوان خود را صالح به رسیدگی به دعاوی علیه دانشگاه آزاد اسلامی ندانسته است.

۵. عدم صلاحیت به دلیل خصوصی شدن بانک ملت. در پرونده‌ای که شاکی تقاضای ابطال بخشنامه ۸۷/۷/۱۷ بانک ملت کرده، هیئت عمومی دیوان طی دادنامه ۸۹/۳/۱۸-۱۰۰ رأی داده است: «... نظر به اینکه به موجب نامه شماره... رئیس کل دیوان محاسبات کشور بانک ملت با توجه به ترکیب آن و میزان سهم آنان در زمره مؤسسات غیردولتی قرار دارد. بنابراین رسیدگی به تقاضای ابطال بخشنامه معترض عنه خارج از حدود صلاحیت و اختیارات هیئت عمومی دیوان می‌باشد...».

در حالی که هیئت عمومی دیوان قبلاً طی دادنامه‌های شماره ۲۶- ۸۷/۱/۲۵ و ۶۱۵- ۸۷/۹/۱۰ به شکایات علیه بانک ملت رسیدگی و حکم مقتضی صادر کرده بود.

براساس آرای مذکور، ملاک اصلی اینکه چه نوع دعوایی و چه اعمالی قابل طرح در دیوان عدالت اداری است، شخصیت طرف شکایت است. چنانچه طرف شکایت واحد دولتی یا عمومی غیردولتی (منصوص در قانون) باشد، شکایت علیه آنها قابل رسیدگی در دیوان عدالت است. ولی اگر شخصیت حقوقی طرف شکایت از عمومی به خصوصی تغییر یافت، دعوی علیه آن قابل طرح در دیوان نمی‌باشد، لذا در اینجا نفس عمل مورد شکایت (وضع و صدور بخشنامه) مورد توجه قرار نمی‌گیرد، بنابراین هیئت عمومی از نظریه شخصی بودن عمل عمومی پیروی کرده است و شکایات علیه بانک‌ها و شرکت‌های دولتی را که خصوصی شده‌اند، در صلاحیت دیوان نمی‌داند.

نتیجه گیری

۱. در خصوص قانون دیوان عدالت اداری می توان گفت:

الف) از نظر نویسنده، ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری سال ۹۲ رسیدگی به همه اعمال عمومی موردی (صرفاً در قالب عمل اداری و شبه قضایی) واحدهای دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی (طبق قانون فهرست سال ۱۳۷۳) را در صلاحیت شعب دیوان قرار داده و از این نظر هیچ واحد دولتی و عمومی غیر دولتی از صلاحیت رسیدگی دیوان مستثنا نشده است، هرچند نظر و رویه مخالف این نظر وجود دارد.

ب) ماده ۱۲ قانون دیوان رسیدگی به همه اعمال عمومی (اعمال غیرسیاسی) عام الشمول واحدها و مقامات دولتی و عمومی را در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ندانسته است. مستثنا شدن تصمیمات عام الشمول نهادها و مقامات مذکور در تبصره ماده موجب سلب حق دادخواهی افراد و تضییع حقوق آنها می شود و با پاسخگویی حکومت و مقامات آنها تعارض دارد، لذا مقتضی است که استثنائات مذکور به شرح گفته شده منتفی گردد. لذا پیشنهاد می شود تبصره ماده ۱۲ به صورت زیر اصلاح گردد:

تبصره: رسیدگی به مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان در مواردی که در مقام انجام وظایف ذاتی آنها مصرح در قانون اساسی صورت می گیرد، از شمول ماده خارج است. سایر تصمیمات و اقدامات این نهادها از شمول ماده مستثنا نیست. ۱. هیئت عمومی دیوان به صورت مشخص به مفهوم اعمال عمومی نپرداخته است. اما بر مبنای مفاهیم تعریف شده در این مقاله از اعمال عمومی، از نظر نویسنده:

الف) رویکرد هیئت عمومی دیوان نسبت به رسیدگی به شکایات علیه اعمال عمومی صوری و شکل گراست. بدین نحو که هیئت عمومی دیوان در تفسیر صلاحیت دیوان صرفاً بر اساس اینکه شکایت علیه چه اشخاصی مطرح شده، معتقد است که چون دستگاه طرف شکایت از جمله دستگاه های دولتی و عمومی (موضوع مواد ۱۰ و ۱۲ قانون) نیست، لذا دیوان نیز صالح به رسیدگی نیست، بنابراین دیوان به ماهیت عمل توجه نکرده است، از این نظر می توان گفت دیوان از نظریه شخصی بودن عمل عمومی پیروی می کند.

ب) در خصوص ماهیت عمل عمومی تنها موردی که می‌توان ملاک تفسیر هیئت عمومی دیوان از ماهیت اعمال قابل رسیدگی در دیوان دانست، در خصوص قراردادهای دستگاه‌های عمومی و دولتی است. دیوان در اینجا رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای منعقدۀ اشخاص با دستگاه‌های عمومی و دولتی را در صلاحیت خود و در نتیجه، قراردادهای دولتی را یک عمل عمومی نمی‌داند. البته رویکرد دیوان در این خصوص در سال ۱۳۹۱ تغییر کرده است و در فرضی که دعاوی ناشی از قرارداد را مصداق دعوا نسبت اقدام دستگاه دولتی محسوب کند، به دعوا رسیدگی می‌کند.

پ) از آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مفهوم عام عمل عمومی استنتاج نمی‌شود و آرای دیوان از این نظر فاقد ابتکار و نوآوری در تبیین مفاهیم است. در آرای دیوان صرفاً جنبه حقوقی عمل عمومی که در قالب عمل اداری، شبه قضایی و شبه تقنینی متجلی می‌شود، محل بحث است و ملاکی برای تفکیک آنها با دیگر صور اعمال عمومی از جمله اعمال سیاسی دیده نمی‌شود.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب

۱. استوار سنگری، کورش، *صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسائل پیرامون آن، در کتاب اندیشه های حقوق اداری*، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۲.
۲. امامی، محمد و کورش استوار سنگری، *حقوق اداری*، جلد ۱، تهران: نشر میزان، چاپ هفدهم، ۱۳۹۳.
۳. امامی، محمد و کورش استوار سنگری، *حقوق اداری*، جلد ۲، تهران: نشر میزان، چاپ دوم، ۱۳۹۳.
۴. انصاری، ولی الله، *کلیات حقوق اداری*، تهران: نشر میزان، ۱۳۷۴.
۵. تدبیر، سیروس و علیرضا رزقی رستمی، *مبانی مدیریت دولتی*، دانشگاه آزاد ساوه، پاییز ۸۵.
۶. دلاوری، محمدرضا، *قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم کیفری*، تهران: انتشارات آویشن شمال، ۱۳۹۲.
۷. دوگی، لئون، *دروس حقوق عمومی*، ترجمه محمدرضا ویژه، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۸.
۸. صدر الحفاظی، سید نصرالله، *نظارت بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، تهران: نشر شهپاریار، مرداد ۱۳۷۲.
۹. صفار، محمد جواد، *تخصیص حقوقی*، تهران: نشر دانا، ۱۳۷۳.
۱۰. صفایی، سید حسین و سید مرتضی قاسم زاده، *حقوق مدنی اشخاص و محجورین*، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۵.
۱۱. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۳.
۱۲. عباسی، بیژن، *بررسی تطبیقی صلاحیت های دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه، در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی اداره*، ناشر دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران، فروردین ۱۳۸۸.

۱۳. عمید، حسن، **فرهنگ فارسی عمید**، جلد ۲، تهران: مؤسسه انتشارات امیر کبیر، ۱۳۶۲.
۱۴. کاتوزیان، ناصر، **قواعد عمومی قراردادها**، جلد ۱، تهران: انتشارات بهنشر، ۱۳۶۴.
۱۵. کریمیان، محمد وزین، **سنجش صلاحیت دیوان عدالت اداری بر مبنای ترسیم نظری نظام اداری، در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی اداره**، ناشر دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران، فروردین ۱۳۸۸.
۱۶. گرجی، علی اکبر، **حاکمیت قانون و محدودیتهای حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی اداره**، ناشر دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران، فروردین ۱۳۸۸.
۱۷. مهندس، ابوطالب و مهدی تقوی، **مالیه عمومی**، چاپ دوم، تهران: انتشارات فردوس، ۱۳۸۶.
۱۸. موسی زاده، رضا، **مبانی حقوق اداری**، تهران: انتشارات شهر آب، ۱۳۷۴.
۱۹. مولا بیگی، غلامرضا، **صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران: نشر جنگل، ۱۳۹۳.
۲۰. نجابت خواه، مرتضی، **قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی**، تهران: نشر جنگل، ۱۳۹۰.
- مقاله
۲۱. استوارسنگری، کورش، **مفهوم دولت در آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری**، مجله مطالعات حقوقی، بهار و تابستان، ۱۳۹۰، شماره ۱.
۲۲. شیرزاد، امید و کامران محمدیان، **بررسی صلاحیت دیوان عدالت اداری در اختلافات ناشی از قراردادهای اداری**، فصلنامه اندیشمندان حقوق، سال چهارم، ۱۳۹۵، شماره ۹.
۲۳. محمودی، جواد، **تاملی بر نظریه شورای نگهبان درباره صلاحیت دیوان عدالت اداری**، نشریه حقوق اساسی، سال سوم، زمستان ۱۳۸۴، شماره ۵.

ب) منابع انگلیسی

Books

24. *Dictionary of Law* L.B. Curzor, sixth edition longman. 2002.
25. *New Dictionary of the History of Ideas*. Ed. [Maryanne Cline Horowitz](#).
Vol. 5. Detroit: Charles Scribner's Sons, 2005.
26. *Oxford dictionary of Law*, fifth edition, 2001.