

واکاوی مبانی استماع دعاوی بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکيلات و آيين دادرسی ديوان عدالت اداری

فاطمه افشاری *

محسن آهنگر سماکوش **

چکیده

یکی از صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، رسیدگی به اعتراض به آرای قطعی مراجع شبه قضایی، بر اساس بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکيلات و آيين دادرسی ديوان عدالت اداری است. مبتنی بر رویه قضایی غالب، مبنای استماع دعاوی هر سه بند ماده ۱۰، اصل ۱۷۳ قانون اساسی است و به دلیل تصریح بر شکایت «مردم» علیه دولت در این اصل، تنها شکایت اشخاص را می‌شنود که عنوان «مردم» بر آن‌ها صدق کند. اعتراض اشخاص دولتی به آرای مراجع شبه قضایی به عنوان شاکی نزد دیوان استماع نمی‌شود و حسب این که شاکی، دولت یا مردم باشند، مرجع رسیدگی، متغیر خواهد بود. این امر علاوه بر ایجاد چالش ماهوی موجب صدور آرای وحدت رویه ناهمگون متعددی برای حل و فصل این مشکل شده که به مشکلات بسیاری دامن زده است. با توجه به صلاحیت و الزامات متفاوت مراجع شبه قضایی از اعمال و تصمیم‌های اداری به نظر می‌رسد بند ۲ ماده ۱۰، فارغ از اصل ۱۷۳ قانون اساسی است و در اصل ۱۵۹ و لزوم دسترسی اشخاص به محکمه ریشه دارد. دیدگاه این مقاله آن است که با توجه به جایگاه دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی بر آرای مراجع شبه قضایی و الزام قانون اساسی بر وجود این نوع نظارت شایسته است صلاحیت دیوان تنها به اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی محدود نشود. همچنین ضمن پذیرش دیوان به عنوان یک محکمه دادگستری در حوزه اداری، صلاحیت عام آن در خصوص آرای مراجع شبه قضایی وفق اصول ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی به رسمیت شناخته شود. این نگاه سبب می‌شود که مرجع قضایی صالح حسب شاکی، متغیر نباشد و متعاقب آن، معضلات دادرسی رخ ندهد.

کلیدواژه‌ها: دیوان عدالت اداری، دادگستری، مراجع شبه قضایی، محاکم عمومی، مردم، دولت، بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری.

*. استادیار گروه حقوق اداری، پژوهشکده قوه قضائیه، تهران، ایران

Afshari399@jri.ac.ir

** . دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران، (نویسنده مسؤل)

mohsenpubliclaw@gmail.com

مقدمه

بر اساس اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «دادگستری»، مرجع رسمی تظلمات و شکایات‌هاست. مقصود از «دادگستری»، نهادی است در بدنه حاکمیت که با به-کارگیری آیین دادرسی مشخص به دعاوی و شکایات‌ها رسیدگی می‌کند. چنان‌که در ادامه این اصل مقرر شده است، عمل دادگستری در دادگاه‌هایی انجام می‌شود که تشکیل و صلاحیت آن را قانون معین می‌کند.^۱

از سوی دیگر، بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات‌ها، تظلمات و اعتراض مردم به مأموران یا واحدهای دولتی و احقاق حقوق آن‌ها شکل گرفت. بر اساس همین اصل، حدود صلاحیت دیوان را قانون معین می‌کند که به این ترتیب و به استناد ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری از بدو امر، مرکب از هیئت عمومی و شعب ایجاد شد تا شکایت مردم علیه مقررات و تصمیم‌های نوعی را در هیئت عمومی و شکایت علیه مأموران و تصمیم‌های موردی را در شعب رسیدگی کند.

اولین موضوع در رسیدگی قضایی در محاکم، توجه به صلاحیت است.^۲ صلاحیت دیوان عدالت اداری از نظر مشتکی عنه و شاکی نسبت به دیگر محاکم پیچیدگی بیش‌تری دارد. مهم‌ترین صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری، از نظر ماهوی، در ماده ۱۰ قانون فعلی و مواد ۱۳^۳ و

۱. محسنی، حسن، «مفهوم مرجع قضایی در نظام قضایی کشور»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هفتاد و ششم، ۱۳۹۱، شماره ۷۹، ص ۱۰۰.

۲. افتخار جهرمی، گودرز و مصطفی‌السان، آیین دادرسی مدنی، تهران: میزان، ۱۳۹۸، ج ۱، ص ۲۲۶.

۳. ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۵: «۱۳. 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 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 منحصرأز حیث 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 از حیث تزییع حقوق استخدامی.

۱۱ قانون سابق و اسبق احصا شدند. بر اساس بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است.

بسیاری از حقوق‌دانان معتقدند که صرفاً رسیدگی به شکایت اشخاص حقوق خصوصی در دیوان عدالت اداری قابلیت استماع دارد. پس اصولاً دعاوی اشخاص حقوق عمومی در آن مرجع قابل رسیدگی نیست.^۲ این اشخاص باید در محاکم عمومی اقامه دعوا کنند. برخی از چالش‌های صلاحیت دوگانه یادشده شامل اختلاف در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی، نفی صلاحیت از سوی تمامی مراجع قضایی، صدور آرای متعارض در خصوص صلاحیت، تناسب نداشتن مقررات آیین دادرسی مدنی با اقتضائات دعاوی مربوط، رسیدگی غیر تخصصی به دعاوی مربوط از سوی دادگاه‌های حقوقی و رسیدگی به دعاوی مربوط بر اساس نظام هنجاری متفاوت است.^۳

۱. ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۶۰: «ماده ۱۱ - 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 انقلاب و مؤسسات وابسته به آن‌ها. ب) تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در بند الف در امور راجع به وظایف آن‌ها. پ) آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با قانون و احقاق 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 با خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می‌شود. 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 مراتع منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها. ۳. رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمین واحدها و مؤسسات مذکور در بند یک مستخدمین مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی».

۲. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۹۷، ج ۱، ص ۱۷۵؛ گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، «عدالت رویه‌ای و تحول‌گرایی در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال دوازدهم، ۱۳۸۹، شماره ۲۹، ص ۳۵۷. به دیگر سخن، دیوان عدالت اداری نمی‌تواند به شکایات مردم علیه دولت رسیدگی نکند؛ زیرا فلسفه وجودی و بنیان آن در قانون اساسی چنین اجازه‌ای را به او نمی‌دهد، اما رسیدگی به شکایات دولت علیه دولت نیز منافاتی با این فلسفه وجودی ندارد.

۳. برای مطالعه بیشتر نک: تنگستانی، محمدقاسم و محمدرضا رفیعی، «امکان‌سنجی طرح شکایت از سوی اشخاص حقوقی عمومی در دیوان عدالت اداری»، در: گفتارهایی در دیوان عدالت اداری (جلد ۳)، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۴۰۰، صص ۸۶-۸۸.

فارغ از صحت این گزاره و رویه قضایی که بر این مبنا شکل گرفته است، سؤال مهمی که در این جا مطرح می‌شود و دست‌مایه اختلافات زیادی شده، آن است که آیا صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در خصوص استماع اعتراض علیه آرای مرجع شبه قضایی (موضوع بند ۲ ماده ۱۰)، فارغ از ماهیت شاکی است یا این که هم‌چون بند ۱ و ۳ ماده ۱۰ فقط از جانب اشخاصی قابل طرح است که در این ماده احصا نشده‌اند و در واقع، اشخاصی را دربرمی‌گیرد که مصداق دولت نباشند؟ پس سؤال اساسی این پژوهش آن است که آیا بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در مبنا و از نظر ماهوی، دارای مبنایی مانند بند ۱ و ۳ بوده و مبنای رسیدگی آن، اصل ۱۷۳ قانون اساسی و در راستای تظلم‌خواهی اشخاص (حقوق خصوصی) از دولت و مأموران آن است؟

دو فرض در این زمینه مطرح است: فرض اول مبتنی بر رویه موجود، وحدت مبنایی را بیان می‌دارد که دلایل طرفداران آن بررسی خواهد شد. فرض دوم که نظریه نویسندگان این مقاله است، مبنای رسیدگی بند ۲ ماده ۱۰ را اصول ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی و در راستای حق دادخواهی در مرجع قضایی و نظارت قضایی بر تمامی مراجع و فارغ از اصل ۱۷۳ قانون اساسی می‌داند. این مسئله حتی شاید در دوگانه اصل ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی، ناظر بر دادگستری بودن دیوان عدالت اداری و اعمال صلاحیت آن در کنار مراجع دیگر دادگستری یا خروج آن از اصل ۱۵۹ قانون اساسی و مفهوم دادگستری و در برابر آن‌ها بودن^۱ نیز بگنجد. تعیین مبنای اساسی بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چند مناقشه قدیمی را مرتفع می‌کند: اگر مبنای صلاحیت، اصل ۱۷۳ قانون اساسی و تظلم‌خواهی اشخاص علیه دولت باشد، با توجه به فلسفه وجود دیوان عدالت اداری اصولاً اشخاص حقوق عمومی نمی‌توانند بر مبنای بند ۲ در دیوان طرح دعوا کنند و دعاوی ایشان یا قابل استماع نیست یا صرفاً نزد دادگاه عمومی قابل طرح خواهد بود. در صورت پذیرش مبنای اصل ۱۵۹ قانون اساسی برای استماع این دعاوی مبتنی بر حق دادخواهی، شعب دیوان عدالت اداری، فارغ از ماهیت شخصیت شاکی و تفکیک میان اشخاص حقوق عمومی و حقوق خصوصی می‌توانند دادخواست رسیدگی به اعتراض نسبت آرای مراجع شبه قضایی را بپذیرند؛ زیرا دیوان عدالت اداری، مرجع عام رسیدگی به این نوع اعتراض‌هاست.

از سوی دیگر، این امر سبب می‌شود تا محاکم عمومی حقوقی، صلاحیت موازی با دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض‌های اقامه‌شده علیه مراجع شبه قضایی را نداشته باشند و تفسیری هم‌چون آرای تغییر مرجع صالح به تبع تغییر شاکی یا صلاحیت هم‌زمان

۱. امامی، محمد، سید مجتبی واعظی و مهستی سلیمانی، **ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری**، تهران: میزان، ۱۳۹۱، ص ۱۴۲.

دیوان عدالت اداری و دیگر مراجع قضایی مطرح نشود. ناگفته نماند که توجیه‌های دیگری نیز بر لزوم استماع دعاوی اعتراض دستگاه‌های اجرایی به آرای مراجع شبه قضایی وجود دارد^۱ که از حوصله این تحقیق خارج است.

در این پژوهش، برای پاسخ به سؤال‌های بیان‌شده، با مطالعه کتابخانه‌ای و رویه قضایی و مبتنی بر روش توصیفی - تحلیلی، ابتدا نظریه وحدت مبنایی بندهای ۳ گانه ماده ۱۰ با بررسی مبنای صلاحیت دیوان عدالت اداری، بررسی اصول قانون اساسی و آرای وحدت رویه موجود در این زمینه بررسی می‌شود. در ادامه، نظریه نویسندگان مبتنی بر افتراق مبنایی بند ۲ ماده ۱۰ بیان شده و استدلال‌ها برای موجه بودن این نظریه ارائه می‌گردد و آثار پذیرش این نظریه در عرصه حقوقی کشور نیز بیان خواهد شد. گفتنی است این نظریه کاملاً بدیع و مبتنی بر استدلال نگارندگان این نگاشته است و سابقه پژوهشی مستقلاً در خصوص آن وجود ندارد.

گفتار نخست - وحدت مبنایی بندهای ماده ۱۰

بر اساس نظریه وحدت، میان مبنای استماع دعوا در تصمیم‌ها و اقدامات موجود در بندهای ۱ و ۳ از یک سو و بند ۲ ماده ۱۰ از سوی دیگر، تفاوتی وجود ندارد و تمام موارد، مصداق اعمال و تصمیم‌های اداره است. قائلان به این نظریه معتقدند تمامی دعاوی مطرح در شعب دیوان، ذیل عنوان نظارت قضایی^۲ قرار می‌گیرد که به موجب آن، شعبه دیوان به اعتراض به تصمیم یا اقدامی اداری رسیدگی می‌کند که این تصمیم یا اقدام، معتبر و لازم‌الاتباع است و حتی طرح دعوا در دیوان مانع اجرای آن نخواهد شد.^۳

بر این اساس، آرای صادرشده از مراجع شبه قضایی هم‌چون تصمیم‌های موردی یا اقدامات اداره قلمداد شده است و مستفاد از اصل ۱۷۳ قانون اساسی، نظارت بر آرای این مراجع در دیوان عدالت اداری صورت می‌پذیرد. در این صورت، مبتنی بر اصل یادشده که تنها حق دادخواهی «مردم» علیه دولت را در دیوان عدالت اداری شناسایی کرده است، تنها اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند شاکی این دعاوی نزد دیوان عدالت اداری باشند و شکایت طرف دولتی از آرای مراجع شبه قضایی نزد دیوان استماع

۱. امامی و استوار سنگری، پیشین، ص ۱۷۶؛ آقای طوق، مسلم و حسن لطفی، حقوق اداری، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸، ص ۳۱۵.

2-Judicial review.

۳. رفیعی، محمدرضا، قالب‌های طرح دعوا و صدور حکم در شعب دیوان عدالت اداری، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۸، ص ۷۲.

نمی‌شود. پس اشخاص حقوق عمومی برای شکایت از آرای این مراجع باید به محکمه‌ای جز دیوان مراجعه کنند.^۱ گفتنی است که تمامی اشخاص حقوقی حقوق عمومی مشمول این محدودیت نیستند و تنها مراجعی که در قسمت «الف» بند ۱ ماده ۱۰ احصا شده‌اند، نمی‌توانند در دیوان طرح دعوا کنند.^۲

قائلان به این نظریه، دلایلی را برای سخن خود ارائه می‌دهند که برخی از آن‌ها بیان می‌شود:

دلیل اول - بیان مصداق‌های مراجع شبه قضایی ایجادشده در دستگاه‌های اجرایی در ماده ۱۰

دلیل اول مؤید این نظریه، بیان قانون‌گذار در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری است. اگر به مصداق‌های مراجع شبه قضایی بند ۲ ماده ۱۰ مصرح در قانون توجه کنیم، مشخص می‌شود که قانون‌گذار به آن دسته از مراجع شبه قضایی اشاره کرده است که در دستگاه‌های اجرایی ایجاد شده‌اند، نه تمامی مراجع شبه قضایی. پس مبتنی بر بیان نشدن دیگر مراجع شبه قضایی مانند مراجع تشکیل‌شده در کنار نظام‌های حرفه‌ای و جالب‌تر از آن، استماع شکایت از مرجع شبه قضایی ایجادشده در دستگاه اجرایی با نام خوانده دستگاه دولتی، نه نام مستقل مرجع (در رویه قضایی)، این نظریه را تقویت می‌کند که نگاه قانون‌گذار بر نظارت دیوان عدالت اداری در بند ۲ ماده ۱۰ بر مراجع شبه قضایی، از جنس نظارت قضایی بر اعمال دولت مصرح در بندهای ۱ و ۳ است و این نظارت مبتنی بر اصل ۱۷۳ قانون اساسی صورت می‌پذیرد.

۱. گرچه در رأی وحدت رویه شماره ۷۸۶ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور مبتنی بر اعلام قطعی بودن آرای شورای انتظامی نظام مهندسی در قانون و اعلام عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری برای نظارت بر مراجع شبه قضایی تشکیل‌شده در کنار نظام حرفه‌ای به دلیل ماهیت دولتی نداشتن این مراجع (در نظام‌های حرفه‌ای، اشخاص خصوصی، عهده‌دار امر عمومی هستند)، نه دیوان عدالت اداری و نه دادگاه‌های عمومی را برای نظارت قضایی بر این مرجع شبه قضایی صالح ندانست و عملاً آرای مرجع یادشده بدون نظارت قضایی است. (برای مطالعه بیشتر در این زمینه نک: اکبری، مینا و فاطمه افشاری، «امکان‌پذیری نظارت قضایی بر شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان با نگاهی به رویه قضایی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتاد و پنجم، ۱۴۰۰، شماره ۱۱۶، صص ۵۹-۸۰)

۲. مولایی، غلام‌رضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، ۱۳۹۳، ص ۲۴.

دلیل دوم - تلقی مرجع شبه قضایی به عنوان بخشی از اداره

دلیل دوم این است که مرجع شبه قضایی، بخشی از اداره است و اعتراض به تصمیم آن نیز شکایت از اداره قلمداد می‌شود. شکایت از اداره بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی در دیوان عدالت اداری از سوی مردم قابل استماع است. بنابراین، مبانی متفاوتی و رای بند ۱ و ۲ ماده ۱۰ وجود ندارد.

دلیل سوم - رویه قضایی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور

دلیل سوم این نظریه، رویه متقن دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور است که معتقد است میان میانی نظارتی بندهای ۱ و ۲ تفاوت ماهوی وجود ندارد و دولت نمی‌تواند از آرای مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری در راستای بند ۲ ماده ۱۰ شکایت کند و مرجع صالح در این خصوص، محاکم عمومی هستند. در این راستا، آرای وحدت رویه زیادی از دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور صادر شده است که برای نمونه، چند مورد از آن بیان و بررسی می‌شود:

اولین رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری در این خصوص، رأی شماره ۳۷، ۳۸، و ۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۰۷/۱۰ است. در چهار پرونده متفاوتی که به این رأی منتهی شدند، در دو مورد، شکایت اداره از اداره و دو مورد دیگر، شکایت اداره از رأی مرجع شبه قضایی مطرح بود. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با یکی پنداشتن ماهیت همه شکایات، رأی وحدت رویه یادشده را صادر کرد و طرح هیچ شکایتی را از مرجع دولتی در دیوان عدالت قابل استماع ندانست. در پی آن، آرای وحدت رویه شماره ۷۹ مورخ ۱۳۷۴/۰۴/۱۴ و شماره ۱۴۶ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۲۹ از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شد که در مورد شاکی دولتی مراجع شبه قضایی نبود، ولی در رد شکایتی که این اشخاص از آرای این مراجع می‌کردند، به آن استناد می‌شد. در همه این موارد، استناد قضات دیوان دایر بر این بود که صلاحیت دیوان عدالت اداری از نظر شاکی صرفاً در حدود اشخاص غیر دولتی یا مردم خلاصه می‌شود و هیچ شکایتی از ناحیه دولت قابل پذیرش نیست.

۱. «نظر به این‌که در اصل ۱۷۳ منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم نسبت به مأمورین با واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه «مردم»، واحدهای دولتی از شمول مردم، خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ دیوان نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌باشد، علی‌هذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد».

آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور نیز کم و بیش بر همین منطق استوار هستند که اکنون چند مورد از آن‌ها را بررسی می‌کنیم:

اولین رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور در این حوزه، رأی شماره ۶۰۲ مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۶ است. در این پرونده، بانک ملی ایران نسبت به رأی صادرشده از طرف هیئت تشخیص و حل اختلاف اداره کار و امور اجتماعی در دادگاه حقوقی اعتراض کرد و این دادگاه، به اعتبار صلاحیت دیوان عدالت اداری، قرار عدم صلاحیت صادر کرد. دیوان عدالت اداری نیز به علت دولتی بودن شاکی، رسیدگی به موضوع را خارج از حدود صلاحیت و اختیارات خود دانست. در رسیدگی به اختلاف در صلاحیت، شعبه ۲۴ دیوان عالی کشور، بانک ملی را جزئی از اجزای دولت نشناخت و رسیدگی به موضوع را در صلاحیت دیوان عدالت اداری تشخیص داد.

از سوی دیگر، شعبه اول دیوان عالی کشور در دعاوی مشابه دیگری^۱، بانک ملی ایران را از جمله شرکت‌های دولتی تلقی کرد. این شعبه با عنایت به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری و آرای وحدت رویه شماره‌های ۳۷ و ۳۸ و ۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۰۷/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و اصل ۱۷۳ قانون اساسی، قرار عدم صلاحیت صادرشده از شعبه دیوان عدالت اداری را صحیح و منطبق با موازین قانونی تشخیص داد و با فسخ قرار عدم صلاحیت صادرشده از دادگاه حقوقی یک بروجرد، حل اختلاف کرد.

فارغ از وجود اختلاف در رویه، مسئله مهم در این رأی، توجه به ماهیت دولتی یا غیر دولتی بودن خواهان است. هیئت عمومی دیوان عالی در رأی وحدت رویه خود با این استدلال که بانک ملی، شرکت دولتی است و نه خصوصی، رسیدگی به اعتراض بانک ملی به آرای مراجع اداره کار و امور اجتماعی را خارج از صلاحیت دیوان دانست و بر استدلال دیوان عدالت اداری که تنها شاکی مورد پذیرش نزد دیوان عدالت اداری، «مردم» (مبتنی بر اصل ۱۷۳ قانون اساسی) است، صحه گذاشت.

۱. «حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری که بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی 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 آن‌هاست و به صراحت مواد ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب سال ۱۳۶۶ و تبصره ذیل ماده ۵ قانون مزبور و قانون فهرست مؤسسات عمومی غیر دولتی، مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ و قانون ملی شدن بانک‌ها و نحوه اداره امور بانک‌ها و متمم آن، مصوب شورای انقلاب، بانک ملی، شرکتی دولتی، محسوب و واجد شخصیت حقوقی مستقل است و با این وصف، شکایت آن نسبت به آرای 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.»

دومین رأی وحدت رویه‌ای که در این خصوص صادر شد، رأی شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۰۳/۲۲ بود. در این پرونده، شرکت دخانیات ایران، دادخواستی به خواسته صدور حکم به ابطال رأی کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری در دادگاه حقوقی ارائه کرد. دادگاه بدوی با این استدلال‌ها، دعوا را غیر قابل استماع تشخیص داد و قرار رد آن را صادر کرد:

یک - قانون‌گذار، آرای قطعی صادرشده از مراجعی غیر دادگستری از جمله کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری را حسب ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، تنها در آن دیوان قابل طرح دانسته است.

دو - در این باره، نصی دایر بر رسیدگی در دادگاه‌های عمومی به آرای قطعی مراجع یادشده وجود ندارد.

سه - خواهان، شخصی دولتی است.

این رأی در شعبه تجدید نظر نیز عیناً تأیید شد. البته در دعوایی مشابه آن‌چه وصف شد، با طرفین و موضوع یکسان، رأی قطعی دایر بر صلاحیت محاکم عمومی صادر شد. هیئت عمومی دیوان عالی کشور در این پرونده استدلال کرد که «مردم» می‌توانند اعتراض خود را از رأی کمیسیون ماده ۷۷ بر اساس ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری در دیوان مطرح کنند. سازمان‌های دولتی برای اعتراض به رأی مراجع شبه قضایی می‌توانند به مراجع دادگستری مراجعه و اعتراض خود را پی‌گیری کنند.^۱

در این پرونده نیز دیوان عالی کشور با تصریح بر صلاحیت دیوان عدالت اداری در استماع دعوی مردم مبتنی بر اصل ۱۷۳ قانون اساسی، اعتراض بخش دولتی به رأی مرجع شبه قضایی نزد دیوان عدالت را نپذیرفته و آن را در صلاحیت دادگاه عمومی دانسته است. به این ترتیب، با وجود ماهیت یکسان رأی، مبتنی بر اعتراض هر یک از طرفین، دو نهاد مختلف صالح برای رسیدگی شناسایی شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، در آرای وحدت رویه ذکرشده، مبنای استماع دعوا، در بندهای ۱، ۲ و ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، یکسان و مبتنی بر اصل ۱۷۳ قانون اساسی تلقی شده است.

۱. «قانون‌گذار برای آرای صادره از مراجع غیر دادگستری نوعاً مرجعی را برای رسیدگی به اعتراضات و رفع اشتباهات احتمالی تعیین نموده است، در حالی که برای رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری که ابتدائاً رسیدگی می‌نماید، چنین مرجعی پیش‌بینی نشده است. بنا به مراتب، همان‌طور که به موجب اصل ۱۷۳ و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، مردم می‌توانند اعتراضات خود را در دیوان عدالت مطرح نمایند، سازمان‌های دولتی نیز می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون، در صدور آرای کمیسیون ماده ۷۷ از حیث نقض قوانین یا مقررات و مخالفت با آن‌ها، به مراجع دادگستری که مرجع تظلم عمومی است، مراجعه نمایند و به نظر اکثریت اعضای هیئت عمومی دیوان عالی کشور، رأی شعبه ۳۵ دادگاه تجدید نظر استان تهران در حدّی که با این نظر تطابق داشته باشد، صحیح تشخیص می‌گردد».

گفتار دوم - افتراق مبنای استماع دعاوی بند ۲ ماده ۱۰ از بندهای ۱ و ۳

بر اساس نظریه افتراق، ماهیت تصمیم‌های بند یک و دو ماده ۱۰ کاملاً متفاوت با یکدیگر است. این تفاوت معنادار به سبب اختلاف در مبانی قانون اساسی صلاحیت دیوان از نظر موضوع در نظارت قضایی بر موارد یادشده در این دو بند است. با این توضیح که مبنای قانون اساسی بند ۱، اصل ۱۷۳ قانون اساسی است، اما مبنای نظارتی در بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، اصول ۱۵۹ و ۳۴ قانون اساسی است. استدلالی که می‌توان برای این نظریه بیان کرد، چند مورد است:

دلیل اول - تفاوت در ماهیت تصمیم‌های مورد شکایت در بندهای ۱ و ۲

اولین دلیل، تفاوت در ماهیت تصمیم‌های مورد شکایت در بند ۱ و ۲ است. توضیح آن که مراجع شبه قضایی مانند محاکم قضایی رسیدگی را آغاز کرده و در مقام حل اختلاف بین افراد رأی داده یا آن‌که در صدد رسیدگی به تخلفات اداری یا انتظامی و اعمال مجازات باشند. برخی، این تفاوت را با عنوان عمل رسمی و عمل غیر رسمی بیان می‌دارند. از جمله اعمال رسمی، تصمیم‌های ناشی از قضاوت‌های رسمی است که با دعاوی موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان منطبق است؛^۱ چون امور مورد رسیدگی در این مراجع اصولاً دارای ماهیت قضایی هستند که بر اساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی در صلاحیت قوه قضاییه و دادگستری است. برای تحقق اهدافی مانند سرعت و کاهش اطاله، رسیدگی تخصصی و کم‌هزینه بودن،^۲ در طول زمان، از حوزه صلاحیت دادگستری، خارج و به این مراجع واگذار شده‌اند. امر دارای ماهیت قضایی در نگاه اهل سنت، متضمن بعضی از قیود مانند فصل خصومت و حل و فصل اختلاف است.^۳ در فقه امامیه نیز قضا به اعمالی هم‌چون حل اختلاف،

۱. نک: نجابت‌خواه، مرتضی، فاطمه افشاری و سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده، «آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۶، شماره ۷۷ و ۷۸، صص ۲۰۳-۲۰۵.

۲. امامی، محمد و سید نصرالله موسوی، «مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران»، مجله علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه شیراز، ویژه نامه حقوق، دوره بیست و یکم، ۱۳۸۲، شماره ۲ (پیاپی ۴۱)، ص ۹۴.

۳. حمیضی، عبدالرحمان ابراهیم، القضاء و نظامه فی الكتاب و السنة، مکه مکرمه: مرکز بحوث الدراسات الإسلامیه، ۱۴۰۹، ص ۴۰.

رسیدگی به تعدیات، شکایت اشخاص از همدیگر یا دولت اطلاق می‌شود^۱ که چند جنبه در آن ممکن است وجود داشته باشد. نظر به تعریف و شناسایی امر دارای ماهیت قضایی باید بپذیریم که مبنای موضوعات در صلاحیت مراجع شبه قضایی همان مواردی است که قاضی باید در محکمه به آن‌ها رسیدگی کند که به دلایل یادشده، با وجود ماهیت قضایی، در مرجعی به جز دادگستری به آن رسیدگی و در اداره تمشیت می‌شود. البته این تغییر مرجع رسیدگی موجب تغییر ماهیت این اعمال نمی‌شود.

بر خلاف ماهیت قضایی تصمیم‌های بند ۲ ماده ۱۰، تصمیم‌های بند ۱ دارای ماهیت اداری، یک‌جانبه و امر و نهی‌گونه است.^۲ اوامر و نواهی اداره، صدور و تمدید مجوز یا پروانه، رسیدگی به درخواست و تمشیت امور دولت و پیش بردن امور روزمره، موضوع بند ۱ است. این موارد، همگی ذیل امور و اقدامات اجرایی و در برابر امور قضایی و تقنینی قرار می‌گیرند.^۳ پس باید بگوییم آنچه در بند ۱ ماده ۱۰ بر آن نظارت قضایی صورت می‌گیرد، دارای ماهیت اداری است. با توجه به تفکیک ارائه‌شده در ماهیت اقدامات انجام‌شده در بند ۱ و ۲ ماده ۱۰ و نظر به این‌که اصل ۱۷۳ قانون اساسی در مقام بیان نظارت قضایی بر امور اداری و اجرایی در حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری است، باید بپذیریم که مبنای نظارت قضایی بر بند ۲ ماده ۱۰، متفاوت از بند ۱ است و نمی‌توان هر دو را یکسان انگاشت و مشمول قواعد یکسان کرد.

دلیل دوم - الزامات متفاوت عمل شبه قضایی از عمل اداری

دلیل دوم در افتراق دو بند ۱ و ۲، الزامات و اقتضات اعمال شبه قضایی است. نظر به ماهیت اقدامات مراجع شبه قضایی، الزاماتی نیز برای این مراجع وجود دارد که متفاوت از اقدامات و اعمال اداری صرف است. همان‌طور که اظهار شد، از نظر ماهوی، بند ۱ و ۳ ماده ۱۰ ناظر بر تضييع حقوق یا تظلم‌خواهی در برابر اداره است، اما بند ۲ در مقام درخواست رسیدگی قضایی به حکمی است که مرجع شبه قضایی در مقام تظلم‌خواهی یا اعمال کیفر صادر کرده است. به دلیل صلاحیت مراجع شبه قضایی در رسیدگی به امور دارای ماهیت

۱. نک: مدنی تبریزی، یوسف، **کتاب القضاء**، قم: مکتب آية الله السيد يوسف المدنی التبریزی، ۱۴۳۰، ص ۷؛ آشتیانی، محمدحسن بن جعفر، **کتاب القضاء**، تهران: رنگین، ۱۴۲۵، ص ۲؛ عراقی، ضیاء‌الدین و ابوالفضل نجم‌آبادی، **کتاب القضاء (تقریرات)**، قم: مؤسسه معارف اسلامی امام رضا (ع)، ۱۳۷۹، صص ۱۹، ۷ و ۲۰.

۲. امامی و استوار سنگری، پیشین، ص ۱۷۶؛ آقای طوق و لطفی، پیشین، ص ۱۶۹.

۳. واعظی، مجتبی، «گستره مفهومی قوه مجریه در حقوق اساسی ایران»، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار ریاست جمهوری، ۱۳۹۱، ص ۴۳.

قضایی، مشروعیت این مراجع به قابلیت اعمال نظارت از جانب دادگستری (با به رسمیت شناختن امکان اعتراض به آرای صادرشده از ایشان در دادگستری) است.^۱ این مسئله در رویه شورای نگهبان در اجازه تأسیس این مراجع نیز وجود دارد. شورای نگهبان در رویه عملی، بند ۲ ماده ۱۰ را جهتی می‌داند که صلاحیت مرجع شبه قضایی قابل توجیه است. بنابراین، آنچه شورا را مجاب به تأیید جایگاه مراجع شبه قضایی در نظم حقوقی ایران کرده، امکان اعتراض از نظرها و آرای این مراجع نزد دادگستری است. به دیگر سخن، از دیدگاه شورای نگهبان، ایجاد این مراجع تا زمانی مغایر قانون اساسی نیست که منجر به تحدید یا مسدود شدن حق دادخواهی افراد در دادگستری نگردد.^۲ در غیر این صورت، وجود این مراجع در نظم حقوقی ایران مخدوش است.^۳ در خصوص این که کدام یک از مراجع دادگستری چنین صلاحیت مهمی را بر عهده دارد، در قانون اساسی یا رویه شورا به آن اشاره نشده است.

بنابراین، درمی‌یابیم که صلاحیت پذیرش اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی مانند بند ۱ مبتنی بر اصل ۱۷۳ قانون اساسی نیست، بلکه از باب مشروعیت اساسی این تصمیم‌ها و پیش‌بینی مرجع قضایی برای نظارت بر آرای صادرشده و اقدامات قضایی این مراجع است. تمرکز قانون‌گذار در این بند بر صلاحیت عام رسیدگی فرجام‌گونه^۴ دادگستری است که از اصل ۱۷۳ قانون اساسی استخراج نمی‌شود. دیوان عدالت اداری در راستای اصل ۱۷۳ قانون اساسی تأسیس شده است، ولی همه صلاحیت‌های این نهاد در آن اصل یا اصل ۱۷۰ احصا نشده است. دیوان عدالت پیش از آن که مرجع استماع دعاوی علیه دولت باشد، خود، یک

۱. پروین، خیرالله و حسین آیین‌نگینی، «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی (تأملی بر یک رأی)»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال هشتم، ۱۳۹۹، شماره ۲۴، ص ۳۲.
۲. شورا در مقام بررسی و تطبیق مصوبه مجلس با شرع و اصول قانون اساسی در نظر شماره ۴۱۳۹ مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۳۰ در خصوص «طرح قانونی غیر قابل تجدید نظر بودن احکام صادره هیئت‌های هفت نفره و ستاد مرکزی آن در مورد اراضی کشت موقت در مراجع قضایی و ملغی شدن احکام صادره، مصوب ۱۳۷۱/۱۰/۳۰ مجلس شورای اسلامی» اعلام داشت: «ماده واحده از این جهت که با بند ۱۴ از اصل سوم و اصول ۳۴، ۵۷، ۶۱، ۱۵۶، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی مغایر است، به تأیید شورای نگهبان نرسید». بر اساس بند ۱۵ نظر شماره ۳۰/۸۲/۶۴۲۱ مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۱ شورا راجع به «طرح نظام صنفی کشور»، مصوب ۱۳۸۲/۰۹/۱۰ مجلس، قطعی و لازم الاجرا دانستن نظر هیئت عالی نظارت را خلاف موازین شرعی و مغایر اصول ۳۴، ۱۵۶ و ۱۵۹ اعلام کرد.
۳. پروین و آیین‌نگینی، پیشین، ص ۳۵.
۴. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، **دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه**، تهران: معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه، ۱۳۸۹، ص ۱۴۲.

مرجع قضایی دادگستری است که اصل ۳۴ قانون اساسی، حق دسترسی همگان را به آن به عنوان مهم‌ترین پشتیبان حق‌ها و آزادی‌ها تضمین کرده است^۱ و بر اساس اصل ۱۵۹ قانون اساسی، یکی از مراجع رسمی تظلم خواهی دادگستری قلمداد می‌شود. از سوی دیگر، امکان فعالیت مراجع شبه قضایی و دخالت آن‌ها در امور دارای ماهیت قضایی به امکان رسیدگی به اعتراض از آرای این مراجع در دادگستری و نظارت قضایی بر آن وابسته است. توجه به قانون اساسی نشان می‌دهد که مراجع شبه قضایی که در نظم حقوق کنونی ایران با عملکردی ماهیتاً قضایی فعالیت دارند، در هندسه قانون اساسی جایگاهی ندارند.^۲

بند ۲ ماده ۱۰ در واقع، صلاحیت اضافی است که بر صلاحیت اصلی دیوان عدالت اداری در اصل ۱۷۳ و ۱۷۰ قانون اساسی افزوده شده و در طول ادوار مختلف اصلاح قانون دیوان عدالت اداری، جایگاه خود را حفظ کرده است. به عبارت دیگر، بند ۲، مشروعیت‌بخش صلاحیت عام مراجع شبه قضایی است و دیوان عدالت اداری را به عنوان بخشی از دادگستری شناسایی کرده است که صلاحیت مطلق نظارت بر مراجع شبه قضایی را دارد. این اعمال صلاحیت دادگستری می‌توانست به صورت نامتمرکز و در کل مراجع دادگستری صورت پذیرد و محاکم کیفری، حقوقی و نظامی یا دیوان عدالت اداری حسب موضوع می‌توانستند بر آرای مراجع شبه قضایی نظارت قضایی کنند. با تصریح این بند، صلاحیت دیوان به عنوان اصل شناخته می‌شود و دیگر مراجع دادگستری، موارد استثنا در نظارت قضایی بر این مراجع به شمار می‌روند. بنابراین استدلال، مبنای بند ۲، نظارت قضایی بر آرای مراجع شبه قضایی مبتنی بر اصول ۱۵۹ و ۳۴ قانون اساسی است، نه اصل ۱۷۳ قانون اساسی^۳ و مبتنی بر این استدلال، دیگر تفکیک میان شاکی دولتی و غیر دولتی قابل استماع نیست.

دلیل سوم - دلالت لفظی ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری

دلیل سوم در بیان نظریه افتراق، دلالت لفظی ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری است. بر اساس بند ۱، یکی از صلاحیت‌های شعب، رسیدگی به شکایت‌ها و تظلمات و اعتراض‌های «اشخاص حقیقی یا حقوقی» از تصمیم دولت است. عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» اطلاق دارد و شامل اشخاص حقوق عمومی نیز می‌شود، اما به دلالت اصل ۱۷۳ قانون اساسی

۱. راسخ، محمد، آزادی چون ارزش، حق و مصلحت، تهران: نی، ۱۳۸۷، ج ۱، ص ۲۹۷.

۲. صدرالحافظی، نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار، ۱۳۷۲، ص ۲۸۰.

۳. نک: استوار سنگری، کوروش، «رای وحدت رویه ۷۹۲ مورخ ۹۹/۴/۲۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور و تأثیر آن بر صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتاد و پنجم، ۱۴۰۰، شماره ۱۱۵، ص ۷.

که در آن از عبارت «مردم» استفاده شده است، می‌توان این اطلاق را تخصیص زد. بند ۳ نیز با توجه به محدود کردن موضوع شکایت به حقوق استخدامی، شکایت دیگر اشخاص غیر از کارمندان را موضوعاً منتفی کرده است. بند ۲ به این روال تدوین نگاشته و بر صلاحیت انحصاری دیوان عدالت اداری در استماع شکایت علیه تصمیم‌های مراجع شبه قضایی متمرکز است و گریزی بر خواهان نیست.^۱

در ضمن به جز اصل ۱۷۳ قانون اساسی که عبارت «مردم» را در خصوص شکایت در دیوان عدالت اداری آورده و مبنای بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۰ در رسیدگی است، در قانون دیوان عدالت اداری در خصوص ماهیت شاکی سخنی به میان نیامده است. از این رو، به نظر می‌رسد مبنای رسیدگی در دیوان، تنها محدود به صلاحیت‌های اصل ۱۷۳ قانون اساسی نشود و فیلتر صلاحیت شعب از نظر خواهان مبتنی بر ماهیت دعوا یعنی دعاوی اداری در نظر گرفته می‌شود. البته رویه قضایی فهم متفاوتی از این امر دارد.

دلیل چهارم - استناد به رویه قضایی مبتنی بر پذیرش نظریه افتراق

دلیل چهارم پذیرش نظریه افتراق، رویه قضایی است. رأی وحدت رویه‌ای که مبنای نتیجه تفکیک میان بند ۱ و ۲ را در عمل پذیرفته، رأی شماره ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور است. توضیح آن که شرکت آب منطقه‌ای بدو از رأی کمیسیون آب‌های زیرزمینی در دیوان عدالت اداری شکایت کرد. دیوان با این استدلال که صلاحیت رسیدگی به شکایت دولت و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی علیه اشخاص را ندارد، قرار عدم صلاحیت به صلاحیت دادگاه عمومی را صادر کرد. دادگاه عمومی نیز ضمن نفی صلاحیت از خود، پرونده را به دیوان عالی کشور فرستاد. با تشخیص صلاحیت دادگاه عمومی یزد در آن مرجع، پرونده در شعبه هشت تجدید نظر یزد بررسی نهایی شد.

در پرونده دوم، شرکت سهامی آب منطقه‌ای یزد از رأی کمیسیون در دادگاه حقوقی طرح دعوا کرد که شعبه اول دادگاه تجدید نظر با این استدلال که احکام صادرشده از کمیسیون، ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدید نظر در دیوان عدالت اداری است و دیوان عدالت اداری هم مرجع تظلم‌خواهی اشخاص غیر دولتی علیه دولت است و قانون‌گذار با علم به حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری، این مرجع را مرجع تجدید نظر از آرای کمیسیون مقرر کرده است، شکایت واصل‌شده از سوی شرکت آب منطقه‌ای علیه احکام صادرشده از این کمیسیون را نه در دیوان عدالت اداری و نه در صلاحیت دادگاه‌های عمومی قابل استماع ندانست.

۱. امامی، واعظی و سلیمانی، پیشین، ص ۱۰۵.

با ارجاع پرونده به دیوان عالی، هیئت عمومی با این استدلال که دولتی بودن شرکت سهامی آب منطقه‌ای، نافی لزوم رسیدگی به تجدید نظرخواهی به عمل آمده از سوی این شرکت نسبت به آرای کمیسیون یادشده در دیوان عدالت اداری نیست و آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی **به طور مطلق**، در دیوان عدالت اداری قابل تجدید نظر دانسته شده است و نظر به **اطلاق** بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان^۱، رأی شعبه هشتم تجدید نظر را صرفاً از نظر قابل اعتراض بودن آرای کمیسیون تأیید کرد.

نکته بسیار مهم در این رأی، استناد به اطلاق تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه مبنی بر قابل تجدید نظرخواهی بودن آرای صادرشده در دیوان عدالت اداری است. به عبارت دیگر، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با استناد به این اطلاق، رأی به صلاحیت دیوان عدالت اداری داده است. همین نوع اطلاق در بند ۲ ماده ۱۰ هم وجود دارد و هیچ تصریحی مبتنی بر ماهیت خواهان وجود ندارد که این مسئله نیز در رأی دیوان بیان شده است. پس دیوان عالی کشور در عمل، تأثیر ماهیت خواهان در طرح دعوا نزد دیوان عدالت اداری مبتنی بر اصل ۱۷۳ قانون اساسی را در دعاوی موضوع بند ۲ ماده ۱۰ رد کرده است.

گفتار سوم – ارزیابی و آثار پذیرش نظریات وحدت و افتراق

با بررسی رویه و آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور مشخص می‌شود که پیش‌زمینه ذهنی آن‌ها در طول چند دهه بر این فرض استوار بوده است که تفاوتی میان مبنای رسیدگی بندهای ۱ و ۲ وجود ندارد و در واقع، بند ۲، ادامه و تابع بند ۱ است. در نتیجه، با فرض پذیرش ضرورت نظارت قضایی بر آرای مراجع شبه قضایی و فارغ از موارد تصریح قانونی بر مرجع صالح نظارت، مرجع رسیدگی‌کننده به اعتراض، حسب خواهان متغیر بوده است. تفاوت در مرجع نظارت قضایی از نظر ماهیت معترض به رأی مرجع شبه قضایی سبب شده است که دعاوی بی‌پایانی در خصوص مرجع صالح به

۱. «با توجه به این‌که برابر تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، مصوب ۱۳۸۹/۴/۱۳، آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، به طور مطلق، قابل تجدید نظر در دیوان عدالت اداری دانسته شده است و با عنایت به اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، دولتی بودن شرکت سهامی آب منطقه‌ای، نافی لزوم رسیدگی به تجدید نظرخواهی به عمل آمده از سوی وی نسبت به آرای کمیسیون مذکور در دیوان عدالت نیست؛ بنابراین، رأی شماره ۱۰۷۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۹ شعبه هشتم دادگاه تجدید نظر استان یزد که از لحاظ قابل اعتراض دانستن آرای کمیسیون یادشده از سوی شرکت آب منطقه‌ای (در حد مذکور) با این نظر انطباق دارد، به اکثریت آراء، صحیح و قانونی تشخیص داده می‌شود».

رسیدگی به اعتراض‌های مراجع دولتی از آرای مراجع شبه قضایی آغاز شود. به علاوه، چالش‌های متعددی ناشی از این تفکیک و پذیرش نظریه وحدت بروز می‌کند که مواردی از آن را می‌توان چنین برشمرد:

۱. آیین دادرسی متفاوت در دو مرجع مختلف با وجود موضوع و طرفین دعوای یکسان؛
۲. صدور آرای وحدت رویه متعارض در موضوع واحد از دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری؛
۳. امکان طرح هم‌زمانی اعتراض از دو طرف و درگیر شدن آن‌ها در دو مرجع قضایی؛
۴. تعارض صلاحیت و تعارض آرای دیوان عدالت و محاکم عمومی؛
۵. چالش‌های اجرایی از نظر تفاوت در آیین دادرسی؛
۶. تحمیل هزینه اضافی بر دادگستری به سبب تعدد مراجع رسیدگی به اعتراض.

نظریه افتراق مبناهای بندهای ۱ و ۲، نظریه جدیدی است و در رویه قضایی بر مبنای آن تصریح نشده است. با این حال، در آرای اخیر دیوان عالی کشور، رگه‌هایی از تمایل به پذیرش عملی این نظریه دیده شده است. به دلیل مشکلات پیش‌آمده در عرصه قضایی، با استدلال‌های مختلف، وجود دو نهاد مختلف دادرسی برای موضوع واحد و طرفین دعوای یکسان به اعتبار خواهان دعوا رد شده است. در رأی وحدت رویه ۷۹۲ دیوان عالی کشور که درباره نظریه افتراق بیان شد، برای اولین بار، دیوان عالی کشور، اطلاق بند ۲ را در برابر بند ۱ قرار داد و به صلاحیت شعب دیوان برای رسیدگی به موضوعات بند ۲، فارغ از شخصیت شاکی اذعان کرد. این رأی در برابر چندین رأی هیئت عمومی سابق در این زمینه قرار دارد و با توجه به موردی بودن آن، در حال حاضر، تنها در کمیسیون آب‌های زیرزمینی لازم‌الاجراست. برای ایجاد تحول در این زمینه و حل مشکلات و چالش‌های عملی ناشی از پذیرش نظریه وحدت باید نظریه افتراق در حوزه اندیشه و رویه قضایی پذیرفته شود.

در رأی شماره ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۱۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز رویکرد عدم تفکیک صلاحیت دادگاه مبتنی بر خواهان و خواننده وجود دارد. استدلال‌های بیان‌شده در پرونده‌های مورد تعارض این رأی، ایرادهای بسیار دارد. با این حال، استدلال نهایی دیوان که اظهار می‌دارد: «مطابق تبصره ۱۰ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی، آرای صادره از کمیسیون موضوع این ماده، قابل اعتراض در کمیسیون هم‌عرض است و برابر بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات از آرا و تصمیمات قطعی کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. لذا اعتراض اشخاص حقوقی دولتی و عمومی نسبت به آرای کمیسیون یادشده قابل طرح و رسیدگی در دادگاه‌های عمومی نیست...»، در راستای

حرکت به سوی نظریه افتراق است.

وجه شبهه رأی حاضر با رأی شماره ۷۹۲ در شناسایی مرجع واحد نظارت در مواردی مانند تصریح بر صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به اعتراض و شکایت از آرا و تصمیم‌های قطعی کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری است که به اطلاق‌گیری رأی ۷۹۲ از بند ۲ ماده ۱۰ شباهت بسیاری دارد. البته به دلیل اذعان نکردن این رأی به صلاحیت دیوان عدالت اداری، آن را می‌توان بر خلاف رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ و متمایل به رأی وحدت رویه شماره ۷۸۶ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور دانست که در آن، قطعیت رأی مرجع شبهه قضایی (شورای انتظامی نظام مهندسی)^۱ را مانع از نظارت قضایی دانسته است.^۲

رویکرد محاکم عمومی، دیوان عدالت اداری و هیئت عمومی دیوان عالی کشور در محدود کردن صلاحیت دیوان به صرف اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی موجب نادیده گرفتن قابلیت‌های صلاحیت‌های عام این محکمه قضایی مبتنی بر اصول ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی بند ۲ ماده ۱۰ شده است. بر همین اساس، این نگاه مضیق از مفهوم «محاکم عمومی» یا «دادگستری» یا «محکمه» که همواره ناظر بر محاکم عمومی حقوقی یا کیفری است و بنیاد اصل عدم صلاحیت دیوان در مقابل دیگر محاکم عمومی^۳ شکل گرفت. با این حال، محاکم عمومی صرفاً دادگاه حقوقی و کیفری نیستند. دیوان عدالت اداری نیز به عنوان مرجع صالح در حوزه حقوق اداری و دعاوی ناظر بر دولت، نوع سومی از این محاکم است. پس صلاحیت‌های آن عام است و شایسته نیست محدود و مضیق تفسیر گردد.

اجتناب از این امر موجب ایجاد مشکلات عملی متعدد در نظارت قضایی بر مراجع شبه قضایی شده که تنها یکی از موارد آن، تعدد مراجع رسیدگی مبتنی بر شکات متفاوت است. این رویکرد عملاً موجب افزایش حجم کار قوه قضاییه و سردرگمی مردم در مراجعات متعدد به محاکم گوناگون مبتنی بر تعارض در صلاحیت می‌شود. این در حالی است که با نگاه موسع به مفهوم «محکمه» و «دادگستری» می‌توان دید که دیوان عدالت اداری نیز ذیل آن

۱. مطابق قسمت اخیر اصل ۱۵۹، «تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است» و طبق ماده ۲۴ قانون سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مصوب ۱۳۷۴، «نظرات شورای انتظامی نظام مهندسی با اکثریت سه رأی موافق، قطعی و لازم‌الاجراست» و قطعیت مورد نظر قانون‌گذار در ماده یادشده اطلاق دارد. بنابراین، به نظر اکثریت اعضای هیئت عمومی، رأی شعبه ۲۸ دادگاه تجدید نظر استان تهران که نظر صادرشده از شورای انتظامی نظام مهندسی را قابل اعتراض در مرجع قضایی ندانسته، صحیح و مطابق با موازین قانونی است.

۲. اکبری و افشاری، صص ۵۹-۸۰.

۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۹۱، صص ۴۷۸.

قرار گرفته است. پس برخی صلاحیت‌ها را می‌توان مبتنی بر اصول دیگر برای این دیوان شناسایی و در قالب قوانین عادی به آن محول کرد.

دیوان عدالت اداری و هیئت عمومی به جای آن که به اطلاق بند ۲ و ماهیت آرای مراجع شبه قضایی توجه کنند، درصدد توجیه عاریه‌ای صلاحیت خود در خصوص موضوع این بند با استمداد از بند ۱ یا اصل ۱۷۳ قانون اساسی بوده است. به همین دلیل، آرای هم‌چون رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ صادر شده است. از این رو، می‌توانیم ادعا کنیم که پذیرش نظریه افتراق مبنایی می‌تواند موجب تحولی در عرصه نظارت قضایی بر مراجع شبه قضایی شود و مشکلات عملی موجود در این عرصه را از بین ببرد.

ادعای صلاحیت اضافی بند ۲ ماده ۱۰ بر اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ و دیوان عدالت اداری می‌تواند با چالش مغایرت قانون اساسی و ردّ اصل نظریه افتراق شود. در نتیجه، وحدت مبنای، تنها موجه اساسی بند ۲ ماده ۱۰ است و همه مشکلات احصاشده را باید به جان خرید؛ زیرا افزودن اختیارات در صورتی خلاف قانون اساسی است که اختیار افزوده‌شده در قانون اساسی بر عهده نهاد دیگری گذاشته شده باشد. اگر اختیار در قانون عادی به عهده نهاد دیگری گذاشته شده یا امری است که سابقه‌ای ندارد، می‌توان آن را به نهادی واگذار کرد که بر اساس قانون اساسی تشکیل شده است، هر چند جزء اختیارات آن در قانون اساسی ذکر نشده باشد.

هم‌چنین افزودن اختیارات در صورتی خلاف قانون اساسی است که از اصل قانون اساسی نتوان حصر را برداشت کرد.^۱ حال باید پرسید که آیا انحصار دیوان عدالت اداری در این حوزه، انحصاری اساسی است یا مبتنی بر رویه قضایی؟ رویه شورای نگهبان در خصوص انحصار ناظر بر دیوان عدالت اداری به شاکی برمی‌گردد، بلکه ناظر بر مشتکی عنه یا طرف شکایت است، چنان‌که بر اساس تفسیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی،^۲ این مسئله را بیان کرده است و در نظارت اساسی بر قوانین نیز به این موضوع اشاره دارد.^۳ با این حال، در خصوص شاکیان موضوع بند ۲ ماده ۱۰ این انحصارطلبی اختصاصی وجود ندارد.

از سوی دیگر، تفسیر شورای نگهبان از مشتکی عنه همواره از طرف مجمع تشخیص مصلحت نظام مغایر مصلحت نظام تشخیص و تعدیل شد، چنان‌که در جریان تصویب مواد

۱. انصاری، علی و سید محمدهادی راجی، «نقد و بررسی رأی شماره ۱۴۶-۱۱/۲۹-۱۳۷۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به شکایات شرکت‌های وابسته به بنیاد جانبازان و مستضعفان»، تحقیقات حقوقی آزاد، ۱۳۸۸، شماره ۴، ص ۵۸.
۲. نظریه شماره ۹۳۸۷/۳۰/۸۳ تاریخ: ۲/۱۰/۸۳: «با توجه به قرینه «قوه مجریه» در قسمت اخیر اصل ۱۷۳، مقصود از تعبیر «دولتی» در این اصل، قوه مجریه است.»

۳. برای مثال، در خصوص شمول لایحه قانون دیوان بر شورای عالی انقلاب فرهنگی، قوه قضاییه و مؤسسات عمومی غیر دولتی، به استناد اصل ۱۷۳ و ۱۷۰، آن را مغایر قانون اساسی دانسته است.

۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری یا مواد ۱۳ و ۱۹ قانون سابق نیز مشاهده می‌شود. به نظر می‌رسد تفسیر اساسی نمی‌تواند مانعی بر سر راه اطلاق صلاحیت دیوان نسبت به شاکیان در بند ۲ ماده ۱۰ باشد.

پافشاری بر نظریه وحدت لزوماً به صلاحیت محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری حسب شاکی نمی‌انجامد، بلکه از بررسی برخی رویه‌های محاکم حقوقی^۱ این امر قابل استنباط است که دولت یا اداره اصلاً نمی‌تواند از این دست آرا شکایت کند؛ زیرا از یک طرف، محکمه‌ای که صلاحیت عام در این حوزه دارد، بر اساس بند ۲ ماده ۱۰، دیوان عدالت اداری است. از طرف دیگر، فقط اشخاص حقوق خصوصی می‌توانند در دیوان طرح دعوا کنند. پس هیچ محکمه‌ای برای استماع دعاوی دولت وجود ندارد، نه آن که محاکم عمومی حقوقی یا کیفری، جای‌گزین دیوان عدالت اداری شوند. این برداشت از رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ دیوان عالی کشور بسیار منطقی‌تر است و صدر و ذیل استدلال آن، سازگاری بیش‌تری با هم دارند.

۱. برای مثال، در گردش کار رأی وحدت رویه ۸۰۳ به این مسئله اشاره شده است.

نتیجه گیری

دیوان عدالت اداری بر اساس اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، یگانه مرجع عمومی دادگستری است که دعاوی علیه دولت را استماع می‌کند. مهم‌ترین صلاحیت دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایت از تصمیم‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی و دعاوی ابطال تصمیم‌های عام و مقررات اداره است. در این میان، دیوان صلاحیت اضافی مهمی مبتنی بر بند ۲ ماده ۱۰ نیز دارد و آن، صلاحیت نظارت قضایی بر آرای مراجع شبه قضایی به عنوان تنها مرجع قضایی دارای صلاحیت متمرکز و مطلق برای این نوع نظارت است. این صلاحیت مطلق دیوان همواره در سایه بند ۱ آن ماده و به صورت مضیق تفسیر شده است.

تفکیک بین صلاحیت دو مرجع قضایی در موضوع واحد مبتنی بر شاکی یا معترض، فارغ از آن که با دادرسی عادلانه ناسازگاری دارد و موجب پراکندگی آرا و تبعیض ناروا در به‌کارگیری اصول دادرسی می‌شود، سبب تحمیل هزینه اضافی بر دادگستری می‌گردد و رفع عامل نزاع و رسیدن به رأی لازم‌الاجرا را دشوار می‌سازد.

علت چنین تفسیری از بند ۲ در نظریه اندیشمندان حقوقی و رویه قضایی آن است که مبنای نظارت بند ۲ ماده ۱۰، هم‌چون بندهای ۱ و ۳، اصل ۱۷۳ قانون اساسی تلقی می‌شود و با توجه به تصریح بر واژه «مردم» برای اقامه دعوا نزد دیوان عدالت اداری در این اصل، دعاوی واحد دولتی در اعتراض به رأی مرجع شبه قضایی نزد دیوان استماع نمی‌شود. این در حالی است که به نظر می‌رسد مبنای بند ۲ ماده ۱۰، متفاوت از دو بند دیگر این ماده و مبتنی بر اصل ۱۵۹ قانون اساسی است که بر صلاحیت عام دادگستری در حل و فصل دعاوی و رسیدگی به تظلمات و مشروط بودن مشروعیت مراجع شبه قضایی به آن دلالت دارد.

بیان نظریه افتراق مبنای بندهای ۱ و ۳ از بند ۲ به این دلیل است که در نظام حقوق اساسی، به اموری که ماهیت قضایی دارند، باید در دادگستری رسیدگی شود. شناسایی مراجع شبه قضایی در نظام حقوق موضوعه ایران برای رسیدگی به برخی امور دارای ماهیت قضایی بدون پیمودن فرآیند موجود در محکمه و با شرایط و روند خاص، به قابل اعتراض بودن آرای آن‌ها در محاکم قضایی وابسته است؛ زیرا ضرورت‌های اجرایی هم‌چون نیاز به سرعت و تخصص فنی نمی‌تواند از صلاحیت اساسی محاکم بکاهد.

به همین دلیل، این مراجع در قالب رسیدگی پیش از ارجاع به محاکم دادگستری در نظر گرفته می‌شوند که مشروعیت خود را در امکان رسیدگی نهایی در محاکم جست‌وجو می‌کنند و بند ۲ ماده ۱۰ نیز اقتضای چنین امری را ممکن می‌سازد. این در حالی است که ماهیت امور مورد رسیدگی در بندهای ۱ و ۳، تصمیم‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی

است که ماهیت اداری و اجرایی دارند. پس مبنای اصل ۱۷۳ قانون اساسی در پذیرش دعاوی مردم نسبت به دولت و مأموران آن در این بخش صحیح است. نکته قابل ذکر دیگر آن است که در نظام حقوقی به ویژه نظام قضایی کشور، به سبب درک نکردن صلاحیت‌های دیوان و برداشت نادرست از جایگاه آن، دیوان عدالت اداری را مرجع قضایی دارای صلاحیت استثنایی قلمداد می‌کنند و در موارد متعدد به ویژه تصریح قانون‌گذار بر عنوان «محکمه»، اصل را بر صلاحیت محاکم عمومی می‌دانند. این در حالی است که این برداشت با واقعیت مطابقت ندارد و دیوان عدالت اداری نیز واجد ماهیت دادگاه و دارای صلاحیت برای رسیدگی به دعاوی تخصصی در حوزه خود، ذیل اصل ۱۵۹ قانون اساسی است.

دیوان عالی کشور به دلیل مشکلات عملی ناشی از وجود نظریه وحدت مبنای بندهای ۱ و ۲ و تفسیر مضیق صلاحیت دیوان عدالت اداری، در آخرین آرای وحدت رویه خود، تا حدی درصدد تعدیل دیدگاه خود برآمده و اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ را فارغ از نگاه سنتی به بند ۱ تفسیر کرده است. این تفسیر در نوع خود، حرکت رو به جلوست، ولی در فضایی آکنده از ابهام و تردید صورت پذیرفته و هم‌چنان محدود به مصداق مورد تصریح در رأی است؛ زیرا مبنای اساسی این دو بند هم‌چنان یکسان پنداشته می‌شود.

برای حرکت به سوی جلو و رفع مشکلات عملی لازم است اندیشمندان حقوقی و رویه قضایی، مبنای بند ۲ ماده ۱۰ را به صورت مستقل و با نگاهی موسع به حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری به عنوان یک محکمه قضایی به رسمیت بشناسند. البته چنین امری صرفاً نیازمند تغییر نگاه جامعه حقوقی و قضایی است و به تفسیر اساسی یا تقنین نیاز ندارد.

فهرست منابع

الف) کتاب

۱. آشتیانی، محمدحسن بن جعفر، کتاب القضاء، تهران: رنگین، ۱۴۲۵.
۲. افتخار جهرمی، گودرز و مصطفی السان، آیین دادرسی مدنی (جلد ۱)، تهران: میزان، ۱۳۹۸.
۳. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی، حقوق اداری، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸.
۴. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، ۱۳۹۷.
۵. امامی، محمد، سید مجتبی واعظی و مهستی سلیمانی، ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران: میزان، ۱۳۹۱.
۶. حمیضی، عبدالرحمان ابراهیم، القضاء و نظامه فی الكتاب و السنة، مکه مکرمه: مرکز بحوث الدراسات الإسلامیه، ۱۴۰۹.
۷. راسخ، محمد، آزادی چون ارزش، حق و مصلحت (جلد ۱)، تهران: نی، ۱۳۸۷.
۸. رفیعی، محمدرضا، قالب‌های طرح دعوا و صدور حکم در شعب دیوان عدالت اداری، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۸.
۹. صدرالحافظی، نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار، ۱۳۷۲.
۱۰. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۹۱.
۱۱. عراقی، ضیاءالدین و ابوالفضل نجم‌آبادی، کتاب القضاء (تقریرات)، قم: مؤسسه معارف اسلامی امام رضا (ع)، ۱۳۷۹.
۱۲. مدنی تبریزی، یوسف، کتاب القضاء، قم: مکتب آیه‌الله السید یوسف المدنی التبریزی، ۱۴۳۰.
۱۳. مولاییگی، غلامرضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، ۱۳۹۳.
۱۴. هداوند، مهدی و مسلم آقای طوق، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه، تهران: معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه، ۱۳۸۹.

ب) مقاله

۱. استوار سنگری، کوروش، «رأی وحدت رویه ۷۹۲ مورخ ۹۹/۴/۲۴ هیئت عمومی

- دیوان عالی کشور و تأثیر آن بر صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتاد و پنجم، ۱۴۰۰، شماره ۱۱۵، صص ۱-۱۹.
۲. اکبری، مینا و فاطمه افشاری، «امکان‌پذیری نظارت قضایی بر شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان با نگاهی به رویه قضایی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتاد و پنجم، ۱۴۰۰، شماره ۱۱۶، صص ۵۹-۸۰.
۳. امامی، محمد و سید نصرالله موسوی، «مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران»، مجله علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه شیراز، ویژه نامه حقوق، دوره بیست و یکم، ۱۳۸۲، شماره ۲ (پیاپی ۴۱)، صص ۹۳-۱۱۰.
۴. انصاری، علی و سید محمدهادی راجی، «نقد و بررسی رأی شماره ۱۴۶-۱۱/۲۹-۱۳۷۳/۱۳۷۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به شکایات شرکت‌های وابسته به بنیاد جانبازان و مستضعفان»، تحقیقات حقوقی آزاد، ۱۳۸۸، شماره ۴، صص ۵۱-۶۹.
۵. پروین، خیرالله و حسین آینه‌نگینی، «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی (تأملی بر یک رأی)»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال هشتم، ۱۳۹۹، شماره ۲۴، صص ۲۹-۴۷.
۶. تنگستانی، محمدقاسم و محمدرضا رفیعی، «امکان‌سنجی طرح شکایت از سوی اشخاص حقوقی حقوق عمومی در دیوان عدالت اداری»، در: گفتارهایی در دیوان عدالت اداری (جلد ۳)، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارت قوه قضاییه، ۱۴۰۰.
- نا گرجی از ندریانی، علی‌اکبر، «عدالت رویه‌ای و تحول‌گرایی در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال دوازدهم، ۱۳۸۹، شماره ۲۹، صص ۳۵۱-۳۸۶.
۸. محسنی، حسن، «مفهوم مرجع قضایی در نظام قضایی کشور»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هفتاد و ششم، ۱۳۹۱، شماره ۷۹، صص ۹۹-۱۲۳.
۹. نجابت‌خواه، مرتضی، فاطمه افشاری و سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده، «آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۶، شماره ۷۷ و ۷۸، صص ۱۹۹-۲۲۴.
۱۰. واعظی، مجتبی، «گستره مفهومی قوه مجریه در حقوق اساسی ایران»، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار ریاست جمهوری، ۱۳۹۱، صص ۳۹-۵۱.

ج) آرای وحدت رویه

۱. رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۰۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۲. رأی وحدت رویه شماره ۷۹ مورخ ۱۳۷۴/۰۴/۱۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳. رأی وحدت رویه شماره ۱۴۶ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴. رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.
۵. رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۰۳/۲۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.
۶. رأی وحدت رویه شماره ۷۸۶ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.
۷. رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.
۸. رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۱۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.

Analyses of the grounds for hearing the at subject to section 2 of article 10 from the organization and procedure of administrative court of justice act

Fatemeh Afshari*

Mohsen Ahangar Samakosh**

Abstract:

One of the jurisdiction of administrative court of justice in according to section 2 of article 10 from the organization and procedure of administrative court of justice act is consideration of the objection to the final verdicts of the quasi-judicial tribunals. Based on the prevailing judgmental procedure, the basis for hearing the claims of all three sections of Article 10, is principle 173 of constitutional act, and because of the stipulation of “people’s” complaints against the government in this principle, it hears only the complaints of citizens. Therefore, will not be heard in the court the objection of government officials to the verdicts of quasi-judicial tribunals as plaintiffs, and depending on whether the plaintiff is the government or the people, the review authority will be variable. In addition to creating a substantive challenge, this has led to numerous heterogeneities of the procedural unity verdicts to resolve this problem, which in itself has been the root of many problems. Jurisdictions and requirements of quasi-judicial tribunals are different from administrative actions and decisions, so it seems the grounds of paragraph 2 of Article 10 is not in principle 173 and is rooted in principle 159 and the need to have access to a court for persons. The theory presented in this article is that considering the position of the Court in judicial review on

*.Assistant Professor, Department of Administrative Law, Judiciary Research Institute, Tehran, Iran
Afshari399@jri.ac.ir

** .Ph. D Student in Public Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba’i University
(Corresponding Author). mohsenpubliclaw@gmail.com

quasi-judicial tribunals and the constitutional act requirement for this control, it is not appropriate to limit the Court's jurisdiction to principles 170 and 173 and to accept the Administrative Court of Justice as an only court that control on administrative sphere, has general jurisdiction on quasi-judicial tribunals in accordance with principles 34 and 159 of Constitutional act. This view causes that the competent judicial authority is not variable according to the plaintiff and consequently, the problems of the trial do not occur.

Keywords: Court of Administrative Justice; Justice; Quasi-judicial tribunals; Public courts; People; Government; Paragraph 2 of Article 10 of the Court of Administrative Justice Act.