



روند صدور رأی وحدت رویه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

مؤلف

وحید خسروی

کارشناس ارشد حقوق دادرسی اداری

انتشارات قانون یار

۱۳۹۹

سرشناسه	: خسروی، وحید، ۱۳۶۸
عنوان قراردادی	: ایران. قوانین و احکام Iran. Laws, etc
عنوان و نام پدیدآور	: روند صدور رأی وحدت رویه در هیات عمومی دیوان عدالت اداری/مؤلف وحید خسروی.
مشخصات نشر	: تهران: انتشارات قانون یار، ۱۳۹۹.
مشخصات ظاهری	: ۱۴۶ ص.
شابک	: ۹۷۸-۶۲۲-۲۲۹-۱۱۹-۸
وضعیت فهرست نویسی	: فیپا
یادداشت	: کتابنامه: ص. [۱۴۳] - ۱۴۶؛ همچنین به صورت زیرنویس.
موضوع	: دیوان عدالت اداری -- قوانین و رویه‌ها
موضوع	: Administrative court of Justice -- Rules and practice
موضوع	: رویه قضایی -- ایران
موضوع	: Jurisprudence -- Iran
موضوع	: آرای حقوقی -- ایران
موضوع	: Judgments -- Iran
رده بندی کنگره	: ۴۴-KMH
رده بندی دیویی	: ۵۵/۳۴۹
شماره کتابشناسی ملی	: ۶۱۶۱۱۷۱

انتشارات قانون یار

روند صدور رأی وحدت رویه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

تألیف: وحید خسروی

ناشر: قانون یار

ناظر فنی: محسن فاضلی

نوبت چاپ: اول-۱۳۹۹

شمارگان: ۱۱۰۰ جلد

قیمت: ۳۸۰۰۰ تومان

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۲۲۹-۱۱۹-۸

مرکز پخش: تهران، میدان انقلاب، خ منیری جاوید، پلاک ۹۲

۰۲۱۶۶۹۷۹۵۱۹

۰۲۱۶۶۹۷۹۵۲۶

فهرست مطالب

۱۱	پیشگفتار
۱۳	بخش اول: کلیات
۱۴	فصل اول: تاریخچه دیوان عدالت اداری
۱۶	گفتار اول: ساختار تشکیلات اداری دیوان عدالت بر مبنای قانون
۱۸	مبحث اول: ساختار تشکیلات قضایی دیوان عدالت اداری
۱۹	قسمت نخست - شعب بدوی
۱۹	قسمت دوم - شعب تجدید نظر
۲۰	قسمت سوم - هیأت عمومی دیوان
۲۰	قسمت چهارم - هیأت های تخصصی
۲۱	قسمت پنجم - واحد اجرای احکام
۲۳	بنداول: شرایط قضاات دیوان عدالت اداری
۲۴	بند دوم: تصمیمات دیوان عدالت اداری
۲۵	گفتار دوم: صلاحیت دیوان عدالت اداری
۲۵	مبحث اول: صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری در رابطه با نوع دعوی
۲۶	قسمت نخست - رسیدگی و ابطال تصمیمات و اقدامات اداری خدمات قوانین و مقررات
۲۶	قسمت دوم - رسیدگی به شکایات کارکنان دولت از حیث تضييع حقوق استخدامی
	قسمت سوم - رسیدگی به تجدید نظر خواهی نسبت به آراء قطعی صادره از سوی مراجع اختصاصی
۲۷	گفتار سوم: مفهوم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
۲۸	مبحث اول: ساختار و تشکیلات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
۳۰	مبحث دوم: ارکان هیأت عمومی به موجب مقررات قانون دیوان عدالت اداری
۳۱	مبحث سوم: قلمرو صلاحیت و حدود اختیارات و وظایف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
۳۱	قسمت نخست - رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات نسبت به مقررات دولتی



- قسمت دوم- صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد ۳۲
- بند اول: صلاحیت هیأت عمومی به لحاظ وضعیت شاکی ۳۴
- بند دوم: صلاحیت هیأت عمومی به لحاظ وضعیت حقوقی طرف شکایت ۳۷
- گفتار چهارم: عملکرد هیأت عمومی دیوان عدالت در تحکیم اصول حقوق عمومی ۴۱
- مبحث اول: عملکرد هیأت عمومی در شناسایی اصول حقوق عمومی ۴۳
- قسمت نخست- استقرار و تثبیت نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی ۴۳
- قسمت دوم- اصل مصرف وجوه عمومی در محل پیش بینی شده ۴۴
- فصل دوم: مفهوم رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ۴۵
- گفتار اول: مفهوم آراء وحدت رویه ۴۶
- مبحث اول: صدور رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری ۴۷
- قسمت نخست- مبنای رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری ۴۹
- قسمت دوم- منابع قانونی رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری ۵۱
- گفتار دوم: تعارض آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور ۵۴
- مبحث اول: جایگاه آراء وحدت رویه هیأت عمومی در محاکم دادگستری پیش از انقلاب اسلامی ۵۵
- مبحث دوم: جایگاه آراء وحدت رویه هیأت عمومی در محاکم دادگستری پس از انقلاب اسلامی ۵۶
- گفتار سوم: قلمرو صلاحیت هیأت های تخصصی دیوان عدالت اداری ۵۸
- مبحث اول: پیشینه تشکیل هیأت های تخصصی ۵۹
- مبحث دوم: تعریف هیأت های تخصصی دیوان عدالت اداری ۵۹
- مبحث سوم: حدود اختیارات هیأت های تخصصی دیوان عدالت اداری ۶۰
- قسمت نخست- اکثریت مطلق ۶۰
- قسمت دوم- اعضاء هیأت های تخصصی ۶۰
- قسمت سوم- تشکیل جلسه کمیسیون ۶۱
- قسمت چهارم- تمصیبات هیأت های تخصصی ۶۱



۶۱	قسمت پنجم- ابلاغ رأی کمیسیون به قضات
۶۲	بند اول:وظایف و اختیارات رئیس کمیسیون های تخصصی:
۶۳	بند دوم: شیوه تقدیم درخواست ابطال مصوبات :
۶۴	گفتار چهارم: جهات رسیدگی هیأت عمومی به ابطال مصوبات
۶۵	مبحث اول: مفاد رأی هیأت عمومی در صورت ابطال مصوبه :
۶۷	مبحث دوم: مغایرت مصوبه با شرع قانون
۶۹	مبحث سوم:صلاحیت شورای نگهبان نسبت به مصوبات
۷۰	گفتار پنجم: وظایف شورای نگهبان در خصوص مصوبه مغایرت با موازین شرع
۷۲	گفتار ششم: آثار حقوقی ابطال مصوبات
۷۵	بخش دوم: قلمرو صدور رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
۷۵	فصل اول:قلمرو صدور رأی وحدت رویه در اعمال دادرسی اداری
۷۶	گفتار اول: خصوصیات منصفانه بودن دادرسی اداری
۷۷	مبحث اول: رعایت اصول دادرسی اداری
۷۷	گفتار دوم: نقش دادرسی اداری دیوان در جهت احقاق حقوق شهروندان
۷۹	مبحث اول: رویکرد دولت محور دیوان در قضاوت های اداری
۸۰	مبحث دوم: قلمرو آراء دیوان در روند تحقق حقوق شهروندی در زمینه حقوق مالکانه
۸۱	قسمت نخست: تملک رایگان اراضی شهروندان از سوی اداره
۸۲	قسمت دوم: سلب مالکیت توسط دولت:
۸۳	قسمت سوم: محرومیت اشخاص از اعمال حقوق مالکانه به مدت نامعلوم و نا محدود
۸۴	گفتار سوم:تعریف مراجع شبه قضایی
۸۵	مبحث اول: شکایت و اعتراض نسبت به آراء مراجع شبه قضایی
۸۶	مبحث دوم: حدود صلاحیت دیوان از حیث ماهیت و نوع مراجع شبه قضایی
۸۷	مبحث سوم:حدود صلاحیت دیوان از جهت نوع رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی
۸۸	گفتار چهارم: نقش آراء وحدت رویه در مراجع شبه قضایی
۸۹	گفتار پنجم: مفهوم و تعریف ایجاد رویه



- مبحث اول: جایگاه و اهمیت حقوقی صدور رأی ایجاد رویه ۹۰
- گفتارششم: پشتوانه فلسفی صدور رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری ۹۱
- مبحث اول: نقش رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ۹۲
- قسمت نخست: آراء وحدت رویه، منبع اصلی یا فرعی ۹۴
- قسمت دوم: رأی هیأت عمومی در مقام تشابه آراء ۹۴
- مبحث دوم: شرایط تحقق آرای مشابه جهت طرح در هیأت عمومی ۹۶
- قسمت نخست: صدور حداقل پنج رأی مشابه در موضوع واحد از شعب مختلف دیوان ۹۶
- قسمت دوم: طرح موضوع در هیأت عمومی با نظر ریاست دیوان ۹۹
- مبحث سوم: آثار صدور رأی وحدت رویه به لحاظ تشابه آراء ۱۰۰
- قسمت اول: لازم الاتباع بودن رأی مزبور برای شعب دیوان و ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی
ذیربط: ۱۰۱
- قسمت دوم: رسیدگی خارج از نوبت و بدون نیاز به تبادل ۱۰۲
- گفتار هفتم: تعریف آراء متعارض ۱۰۴
- مبحث اول: رأی وحدت رویه در مورد آراء متعارض ۱۰۴
- مبحث دوم: ایجاد وحدت رویه ۱۰۵
- قسمت نخست: اعلام تعارض آراء نسبت به رسیدگی شعب دیوان عدالت اداری به آرای قطعی
کمیسیونهای مالیاتی (هیأت های حل اختلاف مالیاتی) ۱۰۶
- قسمت دوم: اعلام تعارض آراء نسبت به تبدیل وضعیت استخدامی ۱۰۹
- مبحث سوم: اثر و اعتبار آرای وحدت رویه هیأت عمومی در مقام تعارض آراء ۱۱۱
- قسمت نخست: اثر و اعتبار رأی ایجاد رویه هیأت عمومی دیوان در مقام تشابه آراء ۱۱۴
- قسمت دوم: تقابل آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور ۱۱۶
- گفتار هشتم: آثار مثبت ایجاد رویه: ۱۱۷
- فصل دوم: مفهوم دولت در آراء وحدت رویه ۱۲۰
- گفتار اول: مفهوم دولت ۱۲۲
- مبحث اول: مفهوم دولت در دیوان عدالت اداری ۱۲۳



قسمت نخست: حصر مصادیق واحدهای دولتی به دستگاه های قوه مجریه	۱۲۴
قسمت دوم: گسترش مصادیق واحد های دولتی به کلیه واحدهای قوای سه گانه	۱۲۵
مبحث دوم: منع تکرار تصمیم یا اقدام ابطال شده از سوی واحدهای دولتی	۱۲۸
گفتار دوم: نحوه رسیدگی مجدد به آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری	۱۲۹
گفتار سوم: درخواست استنکاف نسبت به رأی هیأت عمومی:	۱۲۹
مبحث اول: مرجع رسیدگی به تقاضای استنکاف:	۱۳۱
مبحث دوم: ترتیب رسیدگی به استنکاف از اجرای رأی هیأت عمومی	۱۳۲
گفتار چهارم: مقایسه رسیدگی به استنکاف در ماده ۹۳ و تبصره ۱۰۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری	۱۳۳
گفتار پنجم: خلاف شرع بودن رأی هیأت عمومی:	۱۳۴
گفتار ششم: آراء هیأت عمومی دیوان عدالت مستلزم عملیات اجرائی:	۱۳۵
گفتار هفتم: ضمانت اجرای آراء وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری	۱۳۸
گفتار هشتم: آثار و تبعات اجرایی آرای وحدت رویه	۱۳۸
منابع و مأخذ	۱۴۳

پیشگفتار

نقش دیوان عدالت اداری در حفظ و حراست از حقوق شهروندان در برابر قدرت حاکمیت و اختیارات وسیع دولتمردان بر کسی پوشیده نیست. نوپا بودن دیوان و زمینه های فکری فرهنگی هزاران ساله حاکمیت زمامداران بر شئون زندگی عمومی و خصوصی مردم، ایجاب می کند که اهمیت و اختیارات این مرجع قضایی، از طریق نظریه پردازی و مطالعات بنیادین به عموم شهروندان شناسانده شود. فقدان قانونگذاری در خصوص برخی از عملکردهای دیوان مشهود است. جهت نیل به یک حکمرانی و جامعه مطلوب اداری وجود قوانین و مقررات خشک و انعطاف ناپذیر کارساز نخواهد بود. چه بسا وجود چنین قوانینی باعث بسیاری از ناعدالتی های حقوق اداری گردند. با اصول حقوق اداری در حوزه حقوق عمومی کشور می تواند در نبود قوانین حمایتی مانع از تعدی و تجاوز به حقوق مردم و باعث تضمین حقوق شهروندی آنان گردد. بدیهی که دیوان عدالت اداری در مقوله حمایت از حقوق شهروندی و تضمین حقوق و آزادی های مشروع و اساسی مردم و صیانت از حقوق عمومی و تجدید قدرت نقش کلیدی دارد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که در حوزه تصویب قوانین و مقررات اداری است. با وجود فقدان نص قانونی مبنی بر شناسایی صلاحیت مشورتی برای دیوان عدالت اداری در تصویب قوانین و مقررات و مطالعه در رویه دیوان، مواردی را به دست می دهد که قانونگذار در تصویب قوانین؛ با مطمح نظر قرار دادن رویه عمومی دیوان اقدام تنقیح و تصویب برخی قوانین نموده که این امر علاوه بر اثبات ظرفیت رویه قضایی در قاعده سازی، مهر تاییدی که بر قواعد حقوق و تثبیت آن در هیأت قانون مضاف بر اینکه پس از تصویب مقررات اداری و در پی درخواست ابطال مقررات مغیر شرع و یا قانون، هیأت عمومی دیوان با ارائه نظرات مشورتی اختیاری در خلال آراء، امکان تاثیرگذاری بر تصمیم گیری مقامات اداری و ارشاد ایشان در اتخاذ تصمیمات آتی را برای خود فراهم نموده است و حتی



به واسطه اتخاذ تصمیم مبنی بر ابطال و یا ابقاء برخی آیین نامه ها و تصویب نامه های دولتی که در راستای تحقق سیاست های اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی و... به تصویب مقامات ذیصلاح اداری رسیده است، عملاً می تواند در روند خط مشی عمومی تاثیر گذار باشد. حوزه ای که ورود و ایفای نقش در آن، حتی برای دیوان عالی کشور به عنوان عالی ترین مرجع قضایی کشور نیز، چندان متصور نیست. به نظر می رسد در محدوده حقوق اداری و تکالیف مربوط به دستگاه های اجرایی رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری نسبت به مراجع اداری لازم الاجراست حتی اگر با رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور در تعارض باشد و در اینگونه موارد چون موضوع در صلاحیت دیوان عدالت اداری حق صدور رأی وحدت رویه نیز با دیوان عدالت اداری است و اگر موضوع آرای قضایی را به حقوقی و کیفری و اداری تقسیم کنیم، دیوان عالی کشور صلاحیت صدور رأی وحدت رویه در امور حقوقی و کیفری را دارد ولی صدور رأی وحدت رویه در خصوص آرای مربوط به امور اداری در صلاحیت دیوان عدالت اداری است و در این امور رأی هیات عمومی دیوان عدالت اداری لازم الاتباع خواهد بود.

بخش اول

کلیات

امروزه با توجه به گستره وسیع اموری که میدان تاخت و تاز دولت در جهت اعمال حاکمیت هستند، ضرورت اعمال نظارت و کنترل بر عملکرد دولت ها و مقابله با تعدی مقامات عمومی به حقوق مردم، بیش از پیش احساس می شود. در نظام های حکومتی گوناگون، روشهای متنوعی برای اعمال کنترل بر اقتدارات حکومت پیش بینی شده است که از آن جمله نظارت قضایی بر اقدامات و تصمیمات سازمان های اداری است. هرچند نظام های حقوقی در اعمال این نظارت، شیوه واحدی اتخاذ نکرده و هر یک متناسب با مقتضیات حکومتی و اداری خود، نهادی مستقل و گاه وابسته به یکی از قوای سه گانه را متولی انجام این مهم قرار داده اند. نهاد متولی این امر در نظام حقوقی ایران، دیوان عدالت اداری است که بنا به تصریح اصل ۱۷۳ قانون اساسی، زیر نظر رئیس قوه قضائیه قرار دارد. مرجعی با صلاحیت رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به تعدیات واحدها و مأمورین دولتی که علی رغم صدور آرای قضایی در مقام حل و فصل دعاوی، در برخی متون، به عنوان مرجعی صرفاً اداری از آن یاد می شود. در این فصل ابتدا تاریخچه دیوان مطرح و ساختار و تشکیلات اداری و قضایی و اقسام آن و قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری بیان شود و پس از آن وارد بحث



مفهوم هیأت عمومی دیوان و ساختار و تشکیلات و ارکان هیأت عمومی خواهیم شد و سپس قلمرو صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بیان خواهیم نمود و سپس به آرای وحدت رویه و ایجاد رویه و آثار آنها و مفهوم دولت در آراء وحدت رویه و در پایان جهات رسیدگی هیأت عمومی به ابطال مصوبات و آثار حقوقی ابطال مصوبات به عنوان منبع حقوقی خواهیم پرداخت.

فصل اول: تاریخچه دیوان عدالت اداری

اصل سی و دوم قانون اساسی مشروطه حق عرض حال و شکایت علیه مجلس و وزارتخانه ها مقرر داشته « هر کس از افراد می تواند عرض حال یا شکایات خود را کتباً به دفترخانه عرایض مجلس عرضه بدارد. اگر مطالب راجع به مجلس باشد جواب کافی به او خواهد داد و چنانچه راجع به یک وزارتخانه است به آن وزارتخانه خواهد فرستاد که رسیدگی نماید و جواب مکفی بدهند». علاوه بر این اصل نخستین تأسیسی که در ایران به مرجع اداری شباهت دارد « قانون تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران » مصوب ۲۱ رجب ۱۳۳۳ می باشد که موسوم به « اداره محاکمات مالیه» بود. احکام این تأسیس بیشتر به گزارش شبیه بود که به وزیر مالیه وقت تسلیم و در صورت امضاء وی قطعی و اجراء می گردید.^۱ سپس در « قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت » مصوب ۱۲ آبان ماه ۱۳۰۹ مرجعی به نام محاکمات مالیه تشکیل شد و متعاقب آن با الهام از حقوق فرانسه و به تقلید از شورای دولتی آن کشور قانونی راجع به شورای دولتی در هفتم اردیبهشت سال ۱۳۳۹ به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین وقت رسید که هیچگاه به مرحله اجرا در نیامد.^۲ تصویب «قانون تشکیل شورای دولتی» ایران با پیروی از نظام قضایی فرانسه صورت گرفته است. در فرانسه، دادگاه ها به عمومی و اداری

^۱ شریعت باقری، محمد جواد، پژوهشنامه شماره ۱ دیوان عدالت اداری پژوهشکده تحقیقات استراتژیک زمستان ۱۳۸۶.

^۲ أبوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، انتشارات توس، شهریور ۱۳۷۱ ص ۵۷۲.



تقسیم می گردند. دادگاه های عمومی تابع دیوان عالی کشور بوده، و دادگاه های اداری زیر نظر شورای دولتی هستند. رسیدگی به دعاوی اداری، در صلاحیت شورای دولتی و محاکم اداری است.^۱ مرجع اختصاصی دیگری به جز دادگستری برای رسیدگی به دعاوی مردم علیه دولت تشکیل شده است؛ اما وابستگی سازمانی دیوان عدالت اداری به قوه قضائیه و در عین حال تفکیک سازمانی شورای دولتی از دادگستری در فرانسه، منجر به تمایز این دو الگوی نظارتی از یکدیگر است. لذا نظارت قضایی بر اداره در ایران از این جهت از منبع الهام خود (فرانسه) متفاوت بوده و به کشورهای انگلوساکسون، نزدیک می شود.^۲ با پیروزی انقلاب اسلامی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور رسیدگی به دعاوی و شکایات اداری یک دادگاه عالی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس نمود، که عهده دار نظارت بر مطابقت آیین نامه ها، تصمیمات و اقدامات اداری قوه مجریه با قوانین و حل اختلافات بین افراد و دولت است.^۳ با رویکرد «ایجاد نظام اداری صحیح» و «محو هر گونه استبداد و خود کامگی و انحصارطلبی»، نهادی نوین در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی پایه گذاری شد که با تصویب نخستین قانون آن مشتمل بر بیست و پنج ماده و نه تبصره توسط مجلس شورای اسلامی در چهارم بهمن ماه ۱۳۶۰، از مهرماه سال بعد، این نهاد فعالیت خود را آغاز نمود. بعدها قانون دیوان عدالت اداری چندین بار از سوی مجلس شورای اسلامی مورد تفسیر و اصلاح قرار گرفت تا سرانجام در نهم خرداد سال ۱۳۸۵، قانون دیوان توسط مجلس شورای اسلامی تغییر یافت که البته با توجه به ایراداتی که شورای محترم نگهبان بر برخی از مواد این قانون وارد دانسته بود، راهی مجمع تشخیص مصلحت نظام شد. مجمع در تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵ با جایگزینی

^۱ موسی زاده، رضا، حقوق اداری (۲-۱)، نشر میزان، ۱۳۸۱، ص ۲۸۰

^۲ واسعی، فریدون، نظارت قضایی بر اعمال دولت، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، ۱۳۷۶. ص ۱۹۸.

^۳ طباطبائی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی، انتشارات سمت، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۵، ص ۴۲۳.



ماده (۱۳) و بند (۱) ماده (۱۹)، قانون دیوان را موافق با مصلحت نظام تشخیص داد و بدین ترتیب دومین قانون دیوان، به مرحله اجرا در آمد. در سال ۱۳۹۰ با تقدیم لایحه تشکیلات و آیین داری دیوان و اصلاحات بعدی آن در کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی منتهی به تصویب «لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» در مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۲۲ شد که با توجه به ایرادات شورای محترم نگهبان و اصرار مجلس بر مصوبه قبلی خود، نهایتاً مجمع تشخیص مصلحت نظام این مصوبه را با اصلاح مواد (۱۰)، (۱۲)، (۸۹)، (۹۰)، (۹۴) در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۵ موافق با مصلحت نظام تشخیص داد و قانون جدید پس از انتشار در روزنامه رسمی کشور در مورخ ۹۲/۵/۲۰ به مرحله اجرا در آمد. در نظام های سیاسی مردم سالار و غیر استبدادی که روابط متقابل قدرت عمومی و مردم بر اساس قانون اساسی تنظیم شده است. حاکمیت قانون اقتضاء می کند که انجام امور سیاسی و اداری و اجرایی اعمال دولت به طریق قوانین و قواعد کلی موضوعه باشد که برای همگان ایجاد حق و تکلیف نماید.^۱ دولت به سبب مدیریت سیاسی دارای مسئولیت سیاسی و به سبب مدیریت اداری دارای مسئولیت اداری است. مسئولیت های سیاسی دولت در مقابل پارلمان و مسئولیت های اجرائی و اداری آن در مقابل دستگاه قضائی صالح است.^۲

گفتار اول: ساختار تشکیلات اداری دیوان عدالت بر مبنای قانون

ساختار تشکیلات اداری دیوان عدالت اداری می بایست متناسب با قانون دیوان طراحی شود و از ایجاد هرگونه تشکیلاتی که با قانون منطبق نبوده و با پست های سازمانی که با قانون همخوانی ندارد پرهیز شود. در اجرای اصل یکصد و هفتاد و سوم (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به

^۱ سنجابی، کریم، حقوق اداری ایران، تهران، چاپ زهره ۱۳۴۲ ص ۲۵۹.

^۲ هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم حاکمیت و نهادهای سیاسی، نشر میزان ۱۳۸۹ ص



مأموران، واحدها و آیین نامه های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب کننده دیوان عدالت اداری که در این قانون به اختصار « دیوان » نامیده می شود زیر نظر قوه قضائیه تشکیل می شود. دیوان عدالت اداری در تهران مستقر است. طبق ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تشکیلات قضائی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضائیه تبیین می شود متشکل از شعب بدوی، تجدید نظر، هیأت عمومی و هیأت های تخصصی می باشد تشکیلات قضایی اداری با تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می شود که البته طبق تبصره این ماده، رئیس دیوان عدالت اداری می تواند پیشنهادات خود را به رئیس قوه قضائیه ارایه نماید. بر این اساس دیوان عدالت اداری متمرکز است و سازمان اقماری وابسته به خود ندارد. تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می شود. دیوان همانند سازمان بازرسی کل کشور، از سازمان هایی است که زیر نظر رئیس قوه قضائیه اداره می شود و همچنانکه از مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر می آید دیوان عدالت، یکی از مراجع خاص قضایی است که به نوع بخصوصی از تظلمات و شکایات، یعنی تظلمات و شکایات مردم نسبت به مقررات، مأموران و واحدهای دولتی رسیدگی می نماید و این موضوع که دعاوی مورد رسیدگی در دیوان، «فی نفسه واجد ماهیت قضائی» (مدنی و کیفری) نیستند، بلکه اختلافاتی هستند که از «ماهیت اداری» برخوردارند، موجبی برای شبهه قضایی بودن نهاد دیوان عدالت نخواهد بود. [آراء وحدت رویه شماره ۸۵۱ (۸۷/۱۲/۱۱) و ۴۸۳ (۸۷/۷/۲۸) هیأت عمومی دیوان عدالت اداری] با وجود این که دیوان، نهادی متمرکز است، اما به موجب جزء (۲) بند (ز) ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹، و ماده ۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان به منظور تسهیل در رسیدگی به پرونده ها و ارتقاء کیفیت رسیدگی به پرونده ها، قوه قضائیه مکلف شده است تا از محل منابع و امکانات موجود نسبت به ایجاد دفاتر نمایندگی استانی دیوان عدالت اداری در محل دادگستری استانها یا دفاتر



بازرسی کل کشور در هر یک از مراکز استانها اقدام کند. به موجب مقررده اخیر الذکر دفاتر مزبور، راهنمایی و ارشاد مراجعان، پذیرش و ثبت دادخواست ها و درخواست های شاکیان، ابلاغ نسخه دوم شکایات یا آرای صادر شده از سوی دیوان در حوزه دفتر مربوطه که از طریق نمابر یا پست الکترونیکی یا به هر طریق دیگری از دیوان دریافت کرده اند و انجام دستورات واحد اجرای احکام دیوان در حوزه مربوط به دفاتر را بر عهده دارند. هر شعبه بدوی دیوان عدالت اداری از یک رئیس یا دادرس علی البدل و هر شعبه تجدید نظر از یک رئیس و دو مستشار تشکیل می شود. شعبه تجدید نظر با حضور دو عضو رسمیت می یابد و ملاک صدور رأی، نظر اکثریت است. آراء شعب تجدید نظر دیوان قطعی است و قانون دیوان عدالت اداری که به شکایات مردم علیه دولت یا اعتراض به عملکرد آنها یا تظلم خواهی مراجع به اقدامات و تصمیمات رسیدگی می نماید در قالب حقوق عمومی گنجانده می شود. از نظر تشکیلات اداری و از نظر مالی بودجه دیوان عدالت اداری در ردیف مستقل ذیل ردیف بودجه قوه قضائیه تأمین و اداره می شود و کارکنان اداری دیوان از نظر استخدامی مشمول مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری هستند و کلیه امور استخدامی آنها از بدو استخدام تا بازنشستگی بوسیله مقامات اداری قوه قضائیه انجام می شود.^۱

مبحث اول: ساختار تشکیلات قضایی دیوان عدالت اداری

از نظر تشکیلات قضایی به منظور تضمین حقوق فردی و اجتماعی و تحقق عدالت از طریق دیوان عدالت اداری چگونگی طراحی ساختار این دیوان از نظر تشکیلات و صلاحیت دیوان مشتمل بر رسیدگی ابتدایی و ماهوی و تجدید نظر شکلی و ماهوی و نظارت بر حسن اجرای قوانین در هیأت ها و کمیسیون های اداری و ایجاد وحدت رویه قضایی و ابطال مقررات دولتی

^۱ دلاوری، محمد رضا، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوق کنونی، ناشر، انتشارات آویشن



خلاف قانون و شرع را قانونگذار به موجب مقررات این قانون منوط به تصویب رئیس قوه قضائیه می باشد. ساختار تشکیلات قضایی عبارتند از:

قسمت نخست - شعب بدوی

در حال حاضر ۵۰ شعبه بدوی در دیوان به فعالیت مشغولند؛ هر شعبه بدوی دیوان از یک رئیس یا دادرس علی البدل تشکیل می شود. قضات دیوان با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می شوند. قضات دیوان باید ده سال سابقه کار قضائی داشته باشند. در مورد قضات دارای مدرک کارشناسی ارشد یا دکتری در یکی از گرایش های رشته حقوق یا مدارک حوزوی همتراز، داشتن پنج سال سابقه کار قضائی کافی است. قضاتی که حداقل پنج سال سابقه کار قضائی در دیوان دارند، از شمول این حکم مستثنی هستند. طبق تبصره ۲ ماده ۴، رئیس دیوان عدالت اداری می تواند قضات واجد شرایط را به رئیس قوه قضائیه پیشنهاد نماید. آراء صادره توسط شعب بدوی دیوان قابل تجدید نظر است. یکی از طرفین یا وکیل یا قائم مقام قانونی آنها می تواند نسبت به کلیه آرای شعب دیوان دادخواست تجدید نظر را ظرف مدت ۲۰ روز از ابلاغ برای اشخاص مقیم ایران و دو ماه از تاریخ ابلاغ برای اشخاص مقیم خارج از ایران تقدیم نمایند. شعب دیوان می توانند در صورتی که لازم تشخیص بدهند، یا به تشخیص رئیس دیوان از نظرات کارشناسان موضوع ماده ۷ قانون استفاده نمایند. به موجب این ماده «تعدادی کارشناس از رشته های مختلف که حداقل دارای ده سال سابقه کار اداری و مدرک کارشناسی یا بالاتر باشند، به عنوان مشاور دیوان تعیین می شوند. شعبه با ملاحظه نظر کارشناسی مزبور مبادرت به صدور رأی می نماید.

قسمت دوم - شعب تجدید نظر

به منظور تجدیدنظر در کلیه آراء شعب بدوی دیوان، شعب تجدید نظر دیوان از یک رئیس و دو مستشار تشکیل می شود و ملاک در صدور رأی، نظر اکثریت است. تجدید نظر خواهی



با تقدیم دادخواست به دفتر شعبه صادر کننده رأی یا دبیر خانه یا دفاتر اداری دیوان انجام می گیرد. همچنین طبق ماده ۷۹ در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان رأی قطعی شعب دیوان را خلاف شرع یا قانون تشخیص دهند، رئیس دیوان فقط برای یک بار با ذکر دلیل پرونده را برای رسیدگی ماهوی و صدور رأی به شعبه هم عرض ارجاع می نماید. رأی صادر شده قطعی است.

تبصره ۵- چنانچه رأی قطعی موضوع این ماده از شعبه بدوی صادر شده باشد، در این صورت پرونده برای صدور رأی به شعبه تجدیدنظر ارجاع می گردد.

قسمت سوم - هیأت عمومی دیوان

طبق ماده ۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، هیأت عمومی دیوان، با شرکت حداقل دو سوم قضات دیوان به ریاست رئیس دیوان و یا معاون قضائی وی تشکیل می شود و ملاک در صدور رأی، نظر اکثریت اعضای حاضر است.

قسمت چهارم - هیأت های تخصصی

در کنار هیأت عمومی دیوان، از سال ۱۳۸۵، کمیسیون هایی تخصصی شکل گرفته اند که پرونده هایی که با موضوع اعلام تعارض و تناقض آرای صادره از شعب دیوان یا ابطال آیین نامه ها، بخشنامه ها و دستورالعمل های دولتی به هیأت عمومی ارجاع می شود، قبل از طرح و بررسی و صدور رأی بر اساس موضوع مربوط بین این کمیسیون ها تقسیم می شود و اعضای کمیسیون، مدیران ارشد یا کارشناسان سازمان های دولتی مرتبط با موضوع در جلسات هفتگی هر یک از کمیسیون ها، به بحث و بررسی و اظهار نظر کارشناسی در خصوص هر یک از پرونده ها می پرداختند. در نتیجه پس از یک یا چند جلسه مشورتی و کارشناسی نسبت به اتخاذ و اعلام نظریه کارشناسی اقدام نمودند که این نظریه در صحن هیأت عمومی دیوان از سوی مخبر کمیسیون به اطلاع کلیه حضار می رسد و قضات شرکت کننده در هیأت عمومی