

نظام حقوقی حاکم بر رسیدگی مجدد آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (بررسی مواد ۹۱ و ۹۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری)

مرتضی نجابت خواه*

استادیار دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، مازندران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۴/۱۰/۱۸

دریافت: ۱۳۹۴/۶/۲۳

چکیده

هیأت عمومی دیوان یکی از ارکان دیوان عدالت اداری است که از صلاحیت‌های متعددی برخوردار است. این هیأت، به شکایات از مقررات اداری رسیدگی کرده و در صورت مغایرت با قانون یا شرع یا خروج از حدود اختیارات، آن‌ها را ابطال می‌کند. همچنین این هیأت از صلاحیت صدور رأی وحدت رویه و ایجاد رویه برخوردار است. آرای که این هیأت صادر می‌کند، قطعی و لازم‌الاجراست؛ با این حال، به موجب مواد ۹۱ و ۹۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، آرای این هیأت در موارد استثنایی موضوع رسیدگی مجدد در این هیأت قرار می‌گیرد. مغایرت با قانون، مغایرت با شرع، اعلام اشتباه و تعارض آرای صادره با یکدیگر موجبات رسیدگی مجدد به آرای هیأت عمومی به‌شمار می‌روند. در این مقاله، با تحلیل رویه‌ی قضایی هیأت عمومی دیوان، ضمن تبیین موجبات مذکور، به این سؤال پرداخته شده که آیا آیین مشخصی در این زمینه وجود دارد و اینکه چه آثاری بر رسیدگی مجدد به آرای صادره از هیأت عمومی دیوان مترتب است. نتیجه‌ی این پژوهش حاکی از آن است که اگرچه آیین و آثار اعمال ماده‌ی ۹۱ تا اندازه‌ی زیادی مشخص است، ابهاماتی در زمینه‌ی اعمال ماده‌ی ۹۴ همچنان وجود دارد.

کلیدواژه‌ها: اصل ۴ قانون اساسی، اعتبار امر مختومه، دیوان عدالت اداری، رسیدگی مجدد، نظارت شرعی، هیأت عمومی دیوان.

*E-mail: M.nejabatkhah@gmail.com

مقدمه

به موجب مواد ۲ و ۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، هیأت عمومی دیوان که با شرکت حداقل دوسوم قضات دیوان و به ریاست رئیس دیوان یا معاون قضایی وی تشکیل می‌شود، یکی از ارکان این نهاد به‌شمار می‌آید که براساس ماده‌ی ۱۲ قانون مزبور از وظایف و صلاحیت‌های زیر برخوردار است:

«۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

۲- صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.

۳- صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آراء مشابه متعدد از شعب دیوان صادر

شده باشد.»

براساس ماده‌ی ۸۸ قانون مذکور، هیأت عمومی دیوان در اجرای بند ۱ ماده‌ی ۱۲ این قانون می‌تواند تمام یا قسمتی از مصوبه‌ی مورد اعتراض را ابطال کند که این امر موجب حذف جزئی یا کلی یک مقرره‌ی اداری از نظام حقوقی کشور می‌شود. در مواردی هم که هیأت عمومی دیوان در اجرای بند ۲ ماده‌ی ۱۲، وجود تعارض را در آرای شعب دیوان احراز کند، با اعلام رأی صحیح، نسبت به صدور رأی وحدت رویه اقدام می‌کند که رأی صادره برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع خواهد بود و در مواردی هم که در اجرای بند ۳ ماده‌ی ۱۲ آرای مشابه صادرشده توسط شعب دیوان را صحیح تشخیص می‌دهد، مبادرت به تصویب آن به‌عنوان رأی ایجاد رویه می‌کند که «این رأی برای سایر شعب دیوان، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی مربوط لازم‌الاتباع است» (ماده‌ی ۹۰ همان قانون).

با توجه به جایگاه و تأثیر فراوانی که آرای هیأت عمومی دیوان می‌تواند بر نظام حقوقی کشور داشته باشد، اولاً، این سؤال مطرح است که آیا سازوکار و موجبات خاصی در زمینه‌ی رسیدگی مجدد به آرای این هیأت وجود دارد و ثانیاً، در صورت مثبت بودن پاسخ پرسش اول، آیا آیین مشخصی در این زمینه وجود دارد و اینکه چه آثاری بر اعمال چنین سازوکارهایی مترتب خواهد بود؟ در این مورد پاسخ روشنی که می‌توان به پرسش اول براساس قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ارائه کرد، اشاره به مواد ۹۱ و ۹۴ این قانون است که در برخی موارد امکان رسیدگی مجدد به آرای هیأت عمومی دیوان را مقرر داشته است.

ماده‌ی ۹۱ قانون مزبور مقرر می‌دارد: «طرح آراء قبلی هیأت عمومی برای رسیدگی مجدد در هیأت عمومی، در موارد ادعای اشتباه یا مغایرت با قانون یا تعارض با یکدیگر، مستلزم اعلام اشتباه از سوی رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان یا تقاضای کتبی و مستدل بیست نفر از قضات دیوان است».

ماده‌ی ۹۴ این قانون نیز مقرر داشته است: «در صورتی که آراء هیأت عمومی دیوان از سوی رئیس قوه قضائیه خلاف موازین شرع تشخیص داده شود، هیأت عمومی با توجه به نظر رئیس قوه قضائیه تجدید نظر می‌نماید».

اما در مورد پاسخ به پرسش دوم که به‌خصوص با توجه به ابتکار مجمع تشخیص مصلحت نظام در وضع ماده‌ی ۹۴ از اهمیت و تازگی برخوردار است و نیازمند تدقیق و تحلیل بیشتری است و در این زمینه تاکنون جز در برخی از کتاب‌هایی که به تحلیل قانون دیوان پرداخته‌اند، مانند کتاب «صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» تألیف دکتر غلامرضا مولایی، چندان به آن پرداخته نشده، این مقاله با بررسی مواد قانونی مذکور و همچنین تحلیل رویه‌ی قضایی هیأت عمومی دیوان، موضوع رسیدگی مجدد به آرای هیأت عمومی دیوان را در سه بند زیر مطالعه می‌کند: ۱. مرجع و آیین رسیدگی؛ ۲. جهات و موجبات رسیدگی و ۳. آثار رسیدگی.

۱. مرجع و آیین رسیدگی مجدد به آرای هیأت عمومی دیوان

اگرچه به موجب ماده‌ی ۶۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، در زمینه‌ی آرای شعب بدوی دیوان، شعب تجدید نظر به‌عنوان مرجع رسیدگی مجدد به آرای شعب بدوی تعیین شده و در مواردی هم که طبق بند «ب» ماده‌ی ۸۴ این قانون، آرای هیأت‌های تخصصی دیوان دایر بر رد شکایت، از سوی رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان مورد اعتراض قرار می‌گیرد، هیأت عمومی دیوان به‌عنوان مرجع رسیدگی به پرونده تعیین شده است، لکن در مورد رسیدگی مجدد به آرای قبلی هیأت عمومی دیوان در مواردی که به آن‌ها ایرادی وارد می‌شود، خود هیأت عمومی به‌عنوان عالی‌ترین نهاد دیوان، مرجع رسیدگی مجدد به آرای این هیأت قلمداد شده است؛ چراکه اساساً آرای هیأت عمومی دیوان به‌صورت یک مرحله‌ای صادر شده و قابل تجدید نظر نیستند، مگر در مواردی استثنایی که در مواد ۹۱ و ۹۴ مقرر شده‌اند.

در این‌جا باید خاطر نشان کرد که مقام و مرجعی که می‌تواند نسبت به آرای مذکور تجدید نظرخواهی کند، بسته به موضوع ایراد وارده متفاوت است و این طرفین دعوا یا وکلای و نمایندگان قانونی آن‌ها نیستند که می‌توانند تقاضای تجدید نظر را مطرح کنند. دلیل این تفاوت عمده میان مقام درخواست‌کننده‌ی رسیدگی مجدد به آرای شعب بدوی دیوان و هیأت عمومی

دیوان را باید در کلی و عام بودن آثار آرای هیأت عمومی دیوان جست‌وجو کرد که ثبات و استحکام بیشتری در مقایسه با آرای شعب که جنبه‌ی شخصی و موردی دارد، می‌طلبند. مضافاً اینکه آرای وحدت رویه و ایجاد رویه‌ی هیأت عمومی دیوان که در مقام ارائه‌ی تفسیری واحد از قوانین موجود صادر می‌شوند و باید از سوی شعب دیوان و مراجع اداری تبعیت شوند، همواره باید ملاک عمل ثابت و مشخصی را ارائه کنند، چراکه بی‌شک «مقصود و مراد مقنن از هر نصی مشخص بوده و نمی‌تواند بر حسب مفسر آن تفاوت نماید» (شمس، ۱۳۸۳، ج ۱: ۱۴۵).

با توجه به آنچه گفته شد، براساس ماده‌ی ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در مواردی که ادعای اشتباه یا مغایرت با قانون یا تعارض با یکدیگر مبنای طرح آرای قبلی هیأت عمومی برای رسیدگی مجدد در هیأت عمومی است، این امر مستلزم اعلام اشتباه از سوی رئیس قوه‌ی قضاییه یا رئیس دیوان یا تقاضای کتبی و مستدل بیست نفر از قضات دیوان است. پیشتر در ماده‌ی ۵۳ الحاقی آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۴/۸/۴ رئیس قوه‌ی قضاییه نیز مقرر شده بود که «در صورتی که رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان یا بیست نفر از قضات دیوان یکی از آرای هیأت عمومی را مغایر با قانون تشخیص دهند می‌توانند درخواست طرح مجدد مسئله را در هیأت عمومی مطرح کنند». همچنان‌که مشاهده می‌شود مقرره‌ی مذکور در ماده‌ی اخیر و همچنین ماده‌ی ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، مهلت مشخصی را برای اعتراض مقرر نکرده‌اند، هرچند در ماده‌ی ۸۴ قانون دیوان در زمینه‌ی اعتراض به آرای هیأت‌های تخصصی مبنی بر ورود شکایت مهلتی بیست‌روزه از تاریخ صدور رأی تعیین شده است. همچنین مقررات مزبور، مراجعی یکسان را برای اعلام موارد ضرورت رسیدگی مجدد هیأت عمومی تعیین کرده‌اند؛ شایان ذکر است که البته سایر اشخاص می‌توانند در مواردی که قائل به وجود یکی از جهات مذکور در ماده‌ی ۹۱ هستند، موضوع را از طریق رئیس قوه‌ی قضاییه یا رئیس دیوان یا از طریق بیست نفر از قضات دیوان پیگیری کنند. همچنان‌که به‌طور مثال در دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۸۸۳ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۰، یک شخص حقیقی به موجب لایحه‌ای مراتب را به اطلاع رئیس دیوان رساند یا در دادنامه‌ی شماره‌ی ۲۴ و ۲۵ مورخ ۱۳۹۳/۱/۲۵، مدیرکل دفتر حقوقی، املاک و حمایت قضایی معاونت حقوقی و امور مجلس وزارت آموزش و پرورش به موجب لایحه‌ای این موضوع را به ریاست دیوان منعکس کرد. همچنین در دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۹۲۱ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۴ این موضوع به موجب درخواستی از سوی مشاوران رئیس دیوان عدالت اداری و در دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۹۲۷-۱۹۲۶ مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۶ به موجب نامه‌ی معاون منابع انسانی قوه‌ی قضاییه و وزیر نیرو مطرح شد.^(۱)

نکته‌ی قابل تأمل در خصوص ماده‌ی ۹۱ این است که مقرره‌ی مزبور به کتبی و مستدل بودن

تقاضای بیست نفر از قضات دیوان اشاره کرده است که این امر این سؤال را به ذهن متبادر می‌سازد که آیا درخواست رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان برای طرح مجدد پرونده‌ی موضوع رسیدگی در هیأت عمومی دیوان نباید به‌طور مستدل ارائه شود. در این زمینه اگرچه این نظر مطرح شده است که «صرف اینکه مقنن در خصوص بیست نفر از قضات دیوان اعتراض مستدل را بیان نموده به معنی عدم ضرورت اعتراض مستدل از جانب رئیس دیوان یا رئیس قوه قضاییه نیست بلکه اعتراض ایشان نیز باید مستدل باشد» (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۵۱)، لکن باید این نکته را نیز در نظر داشت که در ماده‌ی ۴۰ آیین‌نامه‌ی اداره‌ی جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۴ رئیس قوه قضاییه مقرر شده است که «در صورت درخواست اعمال ماده‌ی ۹۱ قانون، پس از قرائت گزارش هیأت تخصصی که حاوی نظر رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان است و همچنین قرائت رأی یا آرای مورد بحث، با رعایت مواد ۲۶ و ۳۰ این آیین‌نامه رأی‌گیری به‌عمل می‌آید». همچنین در تبصره‌ی ماده‌ی ۱۶ این آیین‌نامه مقرر شده است در مواردی که رئیس دیوان در راستای ماده‌ی ۹۱ قانون دیوان، آرای صادره از هیأت عمومی را مبتنی بر اشتباه یا مغایر با قانون یا متعارض تشخیص دهد، موضوع را به‌منظور رسیدگی و اظهار نظر به یکی از هیأت‌های تخصصی ارجاع می‌نماید و پس از اظهار نظر هیأت مذکور موضوع در هیأت عمومی دیوان مطرح می‌شود. مقررات مزبور افاده‌ی این نکته را می‌نماید که در موارد اعلام نظر از سوی رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان موضوع در هیأت تخصصی دیوان بررسی شده و این هیأت گزارش کارشناسانه و مستدل خود را در این خصوص تهیه و ارائه می‌کند. البته گردش کار مذکور در آرای هیأت عمومی دیوان در موارد متعددی که به موجب اعلام نظر رئیس دیوان موضوع مجدداً در هیأت مزبور مورد رسیدگی قرار گرفته، مؤید این مطلب است که رئیس دیوان یا مانند دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۲۱۸ و ۱۲۱۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ به‌صراحت نظر خود را به‌طور مستدل ارائه می‌کند یا همچنان‌که در دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۳۵ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۱ مشاهده می‌شود، اظهار نظر مستدل شاکی را مبنای طرح موضوع اعمال ماده‌ی ۹۱ قرار می‌دهد؛ در هر حال رسیدگی مجدد هیأت عمومی مستلزم ارائه‌ی دلایل قانع‌کننده برای این منظور خواهد بود.

اما براساس ماده‌ی ۹۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، اگرچه رئیس قوه قضاییه به‌عنوان مرجع تشخیص و طرح ایراد خلاف موازین شرع بودن آرای هیأت عمومی دیوان شناخته شده، هیأت عمومی دیوان به‌عنوان مرجع رسیدگی مجدد به موضوع، با توجه به نظر رئیس قوه قضاییه شناسایی شده است. در این زمینه باید چند نکته را خاطر نشان کرد:

نکته‌ی اول اینکه در ماده‌ی ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ که به صدور آرای وحدت رویه توسط هیأت عمومی دیوان در موارد صدور آرای متعارض از شعب دیوان

اختصاص داشته است، پس از تأکید بر لازم‌الاتباع بودن آرای وحدت رویه برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه، مقرر شده بود که «مفاد این ماده در مورد آرائی که از نظر فقهای شورای نگهبان خلاف شرع تشخیص داده می‌شود مجری نخواهد بود». همچنان‌که به‌طور مشابهی در ماده‌ی ۲۷۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۷۸ در خصوص آرای وحدت رویه‌ی صادره از دیوان عالی کشور نیز مقرر شده بود که «رأی اکثریت که مطابق موازین شرعی باشد ملاک عمل خواهد بود». این امر از آن‌رو بوده است که از منظر شورای نگهبان نمی‌توان پذیرفت که هیأت عمومی دیوان بتواند رأی اکثریت اعضای خویش را به‌عنوان رأی وحدت رویه برای همه‌ی شعب دیوان لازم‌الاتباع گرداند، اگرچه رأی مورد اتفاق اکثریت، خلاف شرع باشد (امینی‌زاده، ۱۳۹۳: ۱۰۴). بر همین اساس، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رویه‌ی خود تا پیش از وضع قانون جدید، در مورد خاصی که فقهای شورای نگهبان مقرره‌ی قانونی مورد استناد در آرای وحدت رویه‌ی هیأت عمومی دیوان را خلاف شرع تشخیص داد، اقدام به اعمال ماده‌ی ۵۳ الحاقی آیین دادرسی سابق دیوان عدالت اداری کرد و در نتیجه آرای خود را مغایر موازین شرعی تشخیص داد و نقض نمود.^(۲)

در جریان وضع قانون جدید دیوان، با توجه به حذف عبارت انتهایی ماده‌ی ۴۳ قانون سابق که مقرر می‌داشت: «مفاد این ماده در مورد آرائی که از نظر فقهای شورای نگهبان خلاف شرع تشخیص داده می‌شود مجری نخواهد بود»، شورای نگهبان در بند ۸ نظر شماره‌ی ۴۳۲۱۳/۹۰/۳۰ مورخ ۱۳۹۰/۵/۲۵ خود در خصوص مواد ۹۰ و ۹۱ لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که به صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه می‌پرداخت، اشعار داشت که «اطلاق صدور رأی وحدت رویه ... با توجه به آثاری که دارد، در صورتی که رأی اکثریت مطابق موازین شرعی نباشد، خلاف موازین شرع است». با توجه به عدم رفع این اشکال از سوی مجلس شورای اسلامی، شورا در بند ۳ نظر شماره‌ی ۴۴۴۷۷/۹۰/۳۰ مورخ ۱۳۹۰/۸/۱۹ و نظر شماره‌ی ۴۴۹۶۵/۹۰/۳۰ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۷، اشکال قبلی خود را همچنان به قوت خود باقی دانست که در نتیجه، اشکال مزبور در کنار سایر اشکالاتی که شورای نگهبان بر لایحه‌ی مذکور وارد دانسته و مجلس در مقام اصلاح آن‌ها برنیامده بود، به‌منظور تصمیم‌گیری به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد. مجمع نیز براساس مصوبه‌ی مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۵ خود، علاوه‌بر اصلاحاتی که در مواد ۱۰ و ۱۲ مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی اعمال داشت، با وضع ماده‌ی ۹۴ و الحاق آن به قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری با تأیید نظر شورای نگهبان دایر بر لزوم نظارت شرعی بر آرای هیأت عمومی دیوان، این قانون را

موافق با مصلحت نظام تشخیص داد.

نکته‌ی دوم اینکه مرجع تشخیص مغایرت آرای هیأت عمومی دیوان عالی کشور و همچنین هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با شرع یکی از ابهامات ماده‌ی ۲۷۰ آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۷۸ و ماده‌ی ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ به‌شمار می‌رفت. این تلقی وجود داشته که با توجه به اصل ۴ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است»، آرای وحدت رویه‌ای هم که توسط هیأت عمومی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری صادر می‌شوند، چون دارای وصف کلیت‌اند و در حکم قانون به‌حساب می‌آیند، حتماً باید براساس موازین اسلامی باشند و حکم اصل ۴ درباره‌ی آن‌ها نیز حاکم خواهد بود (خامنه‌ای، ۱۳۶۹: ۱۲). در نتیجه، مرجع تشخیص مغایرت آرای هیأت عمومی دیوان عالی کشور و همچنین هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با شرع، فقهای شورای نگهبان خواهند بود. اما ماده‌ی ۹۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری این امر را بر عهده‌ی مرجع متفاوتی قرار داده است که این امر چه‌بسا ممکن است محل این ایراد قرار گیرد که «علیرغم آنکه به موجب قانون اساسی رئیس قوه‌ی قضاییه فردی مجتهد و عالم به مسائل شرعی است، لکن رئیس قوه‌ی قضاییه، مرجع صالح تشخیص ابتدای مقررات بر موازین اسلام نمی‌باشد. قانونگذار اساسی در اصل چهارم به‌صراحت، مرجع تشخیص ابتدای مقررات به موازین اسلام را فقهای شورای نگهبان اعلام می‌نماید و نه رئیس قوه قضاییه» (درویش متولی، ۱۳۹۴: ۲۴). در پاسخ باید گفت که ظاهراً رویکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام نسبت به آرای هیأت عمومی دیوان که به‌طور مطلق نیز ذکر شده و اعم از آرای وحدت رویه، ایجاد رویه و ابطال می‌باشد، این است که آرای مذکور مصداق «قوانین و مقررات» مذکور در اصل ۴ قانون اساسی به‌شمار نمی‌آیند؛ چراکه آرای ابطالی صرفاً به ابطال مقررات می‌پردازند و خود دربردارنده‌ی قاعده‌ی عام‌الشمولی نیستند و آرای وحدت رویه و ایجاد رویه نیز هرچند از خصیصه‌ی کلیت برخوردارند، تفسیر و استنباط قضایی از قوانین و مقررات موجود به‌شمار می‌آیند و خود قانون یا مقرره‌ی جدیدی نیستند؛ اگرچه برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط لازم‌الاتباع نیز محسوب می‌شوند. به‌نظر می‌رسد بر این اساس مجمع تشخیص، رئیس قوه‌ی قضاییه را به‌عنوان یک مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر که طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری زیر نظر وی تشکیل می‌شود، مرجع

تشخیص مغایرت آرای هیأت عمومی دیوان با شرع تعیین کرده است. در این جا این نکته نیز قابل تأمل است که اگرچه در ماده‌ی ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مقرر شده است که نظر فقهای شورای نگهبان در خصوص مغایرت مصوبات مورد اعتراض با موازین شرعی برای هیأت عمومی دیوان لازم‌الاتباع است و به عبارتی، نظر کارشناسانه‌ی فقهای شورای نگهبان، مبنای انشای حکم قضایی دیوان قلمداد شده است (طلابکی طرقي و ابریشم‌کش، ۱۳۹۲: ۱۳)، در ماده‌ی ۹۴ قانون مذکور نظر رئیس قوه‌ی قضاییه دایر بر تشخیص مخالفت آرای هیأت عمومی دیوان با موازین شرع صرفاً مبنایی برای تجدید نظر هیأت عمومی دیوان در آرای قبلی خود دانسته شده و اعلام نظر رئیس قوه‌ی قضاییه به‌خودی‌خود متضمن نقض رأی صادره از هیأت عمومی دیوان نیست؛ همچنان‌که در مورد مشابه، در مواردی هم که براساس ماده‌ی ۷۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، آرای شعب دیوان از سوی رئیس قوه‌ی قضاییه خلاف بین شرع تشخیص داده می‌شود، به صرف اعلام نظر رئیس قوه، رأی قطعی شعبه‌ی صادرکننده به‌خودی‌خود نقض نمی‌شود و نقض آن توسط مرجع دیگر قضایی صورت می‌پذیرد. همچنین در عبارات ماده‌ی ۹۴ اگرچه بر توجه هیأت عمومی دیوان به نظر رئیس قوه‌ی قضاییه تأکید شده است، تکلیف و الزامی به تبعیت هیأت عمومی دیوان از نظر رئیس قوه‌ی قضاییه مشاهده نمی‌شود؛ اگرچه برخی بر خلاف ظهوری که در عبارت «تجدید نظر» وجود دارد، قائل به این شده‌اند که «هر وقت رئیس قوه‌ی قضاییه رأی هیأت عمومی را خلاف شرع تشخیص داد آن را فاقد اعتبار اعلام و به محض اطلاع هیأت عمومی از نظر رئیس قوه قضاییه بایستی در رأی هیأت عمومی تجدید نظر شود» (دلوری، ۱۳۹۲: ۴۳۹). به این نکته نیز می‌توان اشاره کرد که قانونگذار چه در ماده‌ی ۹۱ و چه در ماده‌ی ۹۴ اصل را بر صحت آرای صادره از هیأت عمومی دیوان قرار داده و الزامی مبنی بر ارسال آرای هیأت عمومی برای رئیس قوه‌ی قضاییه قائل نشده و قطعی و لازم‌الاجرا شدن آن‌ها را منوط به اعلام نظر رئیس قوه‌ی قضاییه نکرده است، چراکه این امر بر خلاف استقلال قضات خواهد بود؛ قانونگذار صرفاً به حالتی اشاره کرده که رئیس قوه ممکن است آرای را بر خلاف موازین شرع یا قوانین تشخیص دهد که این امر می‌تواند مجوزی برای ورود مجدد هیأت عمومی به رسیدگی نسبت به پرونده‌ای شود که سابقاً در خصوص آن رأی قطعی از سوی این هیأت صادر شده است.

در رویه‌ی هیأت عمومی دیوان تا کنون موردی از اعلام نظر رئیس قوه‌ی قضاییه مبنی بر مخالفت آرای این هیأت با شرع وجود نداشته و در آیین‌نامه‌ی اداره‌ی جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان مصوب رئیس قوه‌ی قضاییه نیز به آیین اداره‌ی جلسات در چنین

مواردی اشاره‌ای نشده و از این رو در حال حاضر، آیین مشخص و منقحی برای رسیدگی مجدد هیأت عمومی در این گونه موارد وجود ندارد.

۲. جهات و موجبات رسیدگی مجدد به آرای هیأت عمومی دیوان

در ماده‌ی ۹۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نظر رئیس قوه‌ی قضاییه دایر بر تشخیص مخالفت آرای هیأت عمومی دیوان با «موازین شرع» به عنوان یکی از جهات و موجبات رسیدگی مجدد به آرای این هیأت مورد اشاره قرار گرفته است. عبارت «موازین شرع» در اصل ۱۱۲ قانون اساسی نیز به کار رفته و در این زمینه، برخی قائل به این هستند که عبارت مذکور هم معنی با عبارت «موازین اسلامی» مذکور در اصل ۴ قانون اساسی است (ارسطا، ۱۳۸۹: ۳۲۱). بنابر نظر تفسیری شماره‌ی ۴۸۷۲ مورخ ۱۳۷۲/۴/۲۰ شورای نگهبان، «منظور از «خلاف موازین شرع» آن است که نه با احکام اولیه شرع سازگار باشد و نه با احکام عنوانین ثانویه». از این رو در مواردی که رئیس قوه‌ی قضاییه یکی از آرای هیأت عمومی دیوان را ناسازگار با احکام اولیه‌ی شرع یا احکام عنوانین ثانویه تشخیص دهد، موضوع را برای رسیدگی مجدد به هیأت عمومی ارجاع می‌کند که البته از ظاهر عبارات ماده‌ی ۹۴ برمی‌آید که در چنین حالتی همانند مورد تشخیص فقهای شورای نگهبان در خصوص مغایرت یا انطباق قوانین با موازین اسلامی^(۳)، بنابر نظر فتوایی رئیس قوه‌ی قضاییه به عنوان «یک مجتهد» (مذکور در اصل ۱۵۷ قانون اساسی) عمل می‌شود.

در ماده‌ی ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان نیز به سه مورد دیگر از جهات و موجبات رسیدگی مجدد به آرای هیأت عمومی دیوان اشاره شده است. اولین جهت، ادعای اشتباه در مورد آرای هیأت مزبور است. در تعریف حقوقی اشتباه گفته شده که اشتباه، «تصور خلاف واقع از چیزی» (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱، ج ۱: ۳۸۹) است که در واقع ریشه در «خطای در شناخت» دارد (شهیدی، ۱۳۸۰: ۱۶۳). اشتباه می‌تواند یا در صورتی حاصل آید که مرجع تصمیم‌گیرنده با وجود فقدان صلاحیت، به اشتباه مبادرت به تصمیم‌گیری کند یا آنکه به اشتباه حدود صلاحیت قانونی خود را تفسیر کرده و در نتیجه، خارج از حدود اختیارات خود تصمیم‌گیری کند. همچنین اشتباه ممکن است ناشی از اجرای نامناسب صلاحیت باشد (پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه، ۱۳۹۴: ۱۵۷). در این زمینه، در رویه‌ی قضایی هیأت عمومی دیوان، به‌طور نمونه می‌توان به دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۹۲۷-۱۹۲۶ مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۶ اشاره کرد که در راستای اعمال ماده‌ی مذکور، هیأت عمومی دیوان اگرچه ابتدائاً به موجب ماده‌ی ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، ابطال مصوبه‌ی مورد اعتراض را به سبب جلوگیری از تضییع

حقوق اشخاص به زمان تصویب آن تسری داده بود، متعاقباً با این توجیه که «اعمال بند ۱ ماده ۴ دستورالعمل شماره ۱۱۹۴۲ / ۲۰۰ - ۱۳۹۰/۵/۲ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌ی انسانی رئیس‌جمهور موجب تضييع حقوق اشخاص نشده است»، مقرر داشت که «موجبی برای اعمال ماده ۱۳ قانون صدرالذکر و تسری اثر ابطال به زمان تصویب وجود نداشته» و در نتیجه اثر ابطال مصوبه‌ی مورد اعتراض را از زمان صدور رأی اعلام داشت.

همچنین با توجه به رویه‌ی هیأت عمومی دیوان در اعمال ماده‌ی ۵۳ الحاقی آیین دادرسی دیوان مصوب ۱۳۸۴ رئیس قوه قضاییه، ادعای اشتباه از جمله می‌تواند شامل مواردی باشد که هیأت عمومی دیوان صلاحیت خود یا شرایط شکلی را رعایت نکرده است؛ همچنان‌که به‌طور مثال این هیأت در دادنامه‌ی شماره‌ی ۵۲۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۱۸ بیان داشته است: «نظر به اینکه حسب اعلام معاونت نیروی انسانی ستاد کل نیروهای مسلح به موجب نامه‌های شماره ۱۳۸۹/۶/۱۶ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۱۹ و ۷۰۸/۱۱/۱۷ مورخ ۱۳۸۹/۷/۲۲، دستورالعمل اجرایی قانون «جامع حمایت از حقوق معلولان» با تأیید فرمانده معظم کل قوا تدوین گردیده و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در زمان رسیدگی به دادخواست ابطال بند (ب) قسمت ۳ از امور متفرقه دستورالعمل مذکور از تأیید دستورالعمل از سوی فرمانده معظم کل قوا آگاهی نداشته، علی‌هذا با اطلاع از موضوع، در اجرای ماده‌ی ۵۳ الحاقی به آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ضمن نقض دادنامه شماره ۹۰۸ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۱۷ هیأت عمومی دیوان، دستورالعمل معترض‌عنه از مصادیق موارد مصرح در بند یک ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری تشخیص نمی‌گردد».

مورد دیگری که در این زمینه می‌توان اشاره کرد اینکه هیأت عمومی دیوان مصوبه‌ای را که در رسیدگی قبلی خود، «با این استدلال که فی‌نفسه متضمن وضع قاعده آمره مستقل نیست و از مصادیق مقررات و نظامات دولتی محسوب نمی‌شود»، ابطال نکرده بود (دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۴۱۴ مورخ ۸۶/۱۱/۳۰)، با اعمال ماده‌ی ۵۳ آیین دادرسی سابق دیوان، مورد رسیدگی مجدد قرار داد و طی دادنامه‌ی شماره‌ی ۹۱۲ مورخ ۸۸/۱۲/۲۴، با نقض رأی قبلی خود، به استناد بند ۱ ماده‌ی ۱۹ و مواد ۲۰ و ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری، مصوبه‌ی مورد رسیدگی را مغایر قانون تشخیص داد و از تاریخ صدور، ابطال کرد.

بر خلاف جهت اول، یعنی «اشتباه» که اغلب ناظر بر ایرادات شکلی در رسیدگی هیأت عمومی دیوان به‌نظر می‌رسد، جهت دوم که در رویه‌ی هیأت عمومی دیوان در سالیان اخیر به‌کرات مشاهده شده و ناظر بر ایرادات ماهیتی در آرای هیأت عمومی است، ادعای مغایرت با قانون است. در این زمینه باید توجه داشت که منظور قانونگذار مغایرت با قوانین سابق است و

نه قوانین لاحق و براساس نظر مشورتی شماره‌ی ۷/۲۰۸۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸ اداره‌ی کل حقوقی قوه‌ی قضاییه، «چنانچه قانونگذار با وضع قانون لاحق، رأی سابق هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را به‌طور ضمنی یا صریح نسخ نماید، هیأت عمومی مزبور الزام قانونی ندارد که به تبعیت از قانون با طرح موضوع در هیأت عمومی، رأی قبلی را نقض و رأی جدید منطبق با قانون لاحق صادر نماید و هیأت مذکور صرفاً می‌تواند در صورت اعلام ریاست محترم قوه‌ی قضائیه یا ریاست محترم دیوان عدالت اداری یا بیست نفر از قضات دیوان که رأی هیأت عمومی را مغایر با قانون تشخیص و درخواست طرح مجدد مسئله را در هیأت عمومی مطرح کنند، ... موضوع را خارج از نوبت در دستور قرار داده و با توجه به فحوی قانون لاحق، رأی قبلی را نقض و مجدداً اظهار نظر نمایند».

در رویه‌ی هیأت عمومی دیوان مواردی از تشخیص مغایرت آرای هیأت عمومی با قانون مشاهده می‌شود. از جمله اینکه به موجب دادنامه‌های شماره‌ی ۱۲۱۸ و ۱۲۱۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹، بی‌توجهی به این نکته که قوانین بودجه سنواتی است و در نتیجه استناد به قانون بودجه‌ی سال ۱۳۸۷ در صدور رأی هیأت عمومی در خصوص مبنای افزایش حقوق در سال ۱۳۸۶، درحالی‌که باید بند «ک» تبصره‌ی ۱۹ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۸۶ به‌عنوان مخصص حکم ماده‌ی ۱۵۰ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه مبنای صدور حکم قرار می‌گرفت، مبنایی برای صدور رأی هیأت عمومی دیوان به ادعای مغایرت با قانون براساس ماده‌ی ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان قرار گرفته است. همچنین به موجب دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۲۱۶ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹، هیأت عمومی دیوان با این توجیه که «دفتر اسناد رسمی تکلیفی به استعلام ندارد و اشخاص مکلف به ارائه مفاسد حساب مالیاتی می‌باشند و مطالبه کد رهگیری توسط سازمان امور مالیاتی تکلیفی غیرقانونی و مازاد بر حکم مقرر در بند ج و تبصره‌ی ذیل آن از ماده‌ی ۱ قانون یادشده [قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی مصوب سال ۱۳۸۵] می‌باشد»، رأی شماره‌ی ۳۳۴ و ۳۳۳ مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۰ خود در عدم ابطال بند ۶ مصوبه‌ی مورد اعتراض را غیرصحیح دانست و ضمن نقض رأی قبلی خود، حکم بر ابطال بند مزبور صادر کرد. این هیأت به موجب همین رأی بند ۵ مصوبه‌ی مورد اعتراض را «مبنی بر خودداری وزارتخانه‌های کشور، نیرو، نفت، امور اقتصادی و دارایی و ارتباطات و فناوری اطلاعات به ارائه هر گونه خدمات در خصوص آب، برق، گاز، تلفن، مفاسدحساب مالیاتی و نظایر آن به مالکان و مستأجران یا وکلایی که تاریخ قرارداد آن‌ها پس از پایان دی‌ماه ۱۳۸۷ بوده و فاقد کد رهگیری می‌باشند»، با این توجیه که «ایجاد هر گونه محدودیت و ممنوعیت منوط به حکم مقنن است و ضوابط و چگونگی ارائه خدمات در خصوص آب، برق، گاز،

تلفن و مفاصاحساب مالیاتی و نظایر آن به مالکان، مستأجران در مقررات قانونی مربوط تصریح شده است»، خلاف قانون تشخیص داد و در اجرای ماده‌ی ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مبادرت به ابطال آن کرد.

در رویه‌ی هیأت عمومی تا پیش از تصویب قانون جدید دیوان نیز مواردی از تجدید نظر در آرای صادره به ادعای مغایرت با قانون مشاهده می‌شود؛ از جمله اینکه هیأت عمومی دیوان در دادنامه‌ی شماره‌ی ۴۳۵ خود به تاریخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۲، دادنامه‌ی قبلی خود به شماره‌ی ۲ مورخ ۱۳۸۸/۱/۱۶ را نقض و در مقام ایجاد وحدت رویه، بر خلاف رأی قبلی، دادنامه‌ی صادره از شعبه‌ی دیگری را صحیح و موافق مقررات اعلام کرد.

جهت سوم از جهات و موجبات رسیدگی مجدد به آرای هیأت عمومی دیوان که در ماده‌ی ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان به آن اشاره شده، ادعای تعارض آرای هیأت عمومی با یکدیگر است. در خصوص عبارت «تعارض با یکدیگر» اولاً باید گفت که تعارض، «ناسازگاری در دلالت دو دلیل است در رابطه با یکدیگر» (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱، ج ۲: ۱۲۶۳) و اعم است از تضاد و تناقض (ان تعارض تنافی مدلولی الدلیلین علی وجه التناقض او التضاد) (انصاری، ۱۴۱۹ق: ۱۱)؛ ازاین‌رو چه آنکه آرای هیأت عمومی دیوان به سبب تضاد در دلالت ناسازگار با یکدیگر باشند و چه آنکه به دلیل تناقض، می‌توانند موضوع اعمال ماده‌ی ۹۱ قرار گیرند، مگر اینکه موارد جمع عرفی مانند ورود، حکومت، تخصیص، تخصص و تقیید، آن‌ها را از شمول تعارض خارج کند (آخوند خراسانی، ۱۴۱۷ق: ۴۳۷-۴۳۹)؛ ثانیاً، اگرچه به نظر می‌رسد که عبارت «تعارض با یکدیگر» اعم است از مواردی که دو رأی وحدت رویه یا دو رأی که یکی دایر بر ابطال و دیگری، عدم ابطال صادرشده با یکدیگر متعارض‌اند و همچنین مواردی که یک رأی ابطالی و یک رأی وحدت رویه با یکدیگر متعارض‌اند؛ اما گفته شده از آن‌جا که رأی مؤخر وحدت رویه که در مقام بیان و تأیید تفسیر و استنباط قضایی از قوانین است، رأی مقدم را نسخ می‌کند، «تعارض در خصوص آرای وحدت رویه و ایجاد رویه علی‌الاصول به لحاظ حقوقی امکان تحقق ندارد ولی در خصوص ابطال مصوبات در صورتی که در یک موضوع خواسته دو رأی معارض بدون تغییر قانون مبنای آرای مذکور صادر شده باشد امکان تحقق تعارض وجود دارد». همچنین گفته شده که تعارض بین رأی ابطالی و رأی وحدت رویه امکان‌پذیر است (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۵۳). در رویه‌ی هیأت عمومی دیوان، دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۱۲۵ مورخ ۱۳۹۴/۹/۲۴ از مصادیق اعلام تعارض بین دو رأی معارض صادره از سوی هیأت عمومی دیوان در خصوص تقاضای ابطال مصوباتی است که در یک موضوع خواسته صادر شده‌اند. در یکی از آرای معارض، هیأت مزبور در خصوص مصوبه‌ی

استانداردی اصفهان مبنی بر تعیین قیمت شن و ماسه رأی به عدم ابطال صادر کرد، حال آنکه به موجب دادنامه‌ی دیگری، این هیأت مصوبه‌ی مشابهی را که توسط استانداری قزوین صادر شده بود، ابطال نمود. هیأت مزبور در نهایت، استدلال مصرح در یکی از آرای خود مبنی بر عدم ابطال مصوبه‌ی مورد اعتراض استانداری اصفهان را صحیح تشخیص داد. در رویه‌ی هیأت عمومی دیوان موردی از اعلام تعارض بین دو رأی وحدت رویه نیز از سوی ریاست وقت دیوان عدالت اداری مشاهده می‌شود. در دادنامه‌ی شماره‌ی ۵۸۲ مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۶ به تعارض بین رأی وحدت رویه‌ی شماره‌ی ۹۴۵ مورخ ۱۳۸۶/۹/۶ و رأی وحدت رویه‌ی شماره‌ی ۵۴ مورخ ۱۳۸۷/۲/۱ اشاره شده است که طی آن، هیأت عمومی بر خلاف استدلال مورد اشاره قائل به این شده است که چون موضوع اعلام تعارض قبلاً مورد رسیدگی قرار گرفته و به رأی وحدت رویه‌ی هیأت عمومی دیوان منتهی شده است، موردی برای رسیدگی و اتخاذ تصمیم مجدد در مورد همان موضوع وجود نداشته است و از این رو هیأت مذکور مفاد دادنامه‌ی دوم را محمول بر اشتباه دانسته و در نتیجه آن را کان لم یکن اعلام کرده و موضوع تعارض آرای مندرج در دادنامه‌ی دوم را مشمول دادنامه‌ی اول هیأت عمومی دانسته است. از فحوای عبارات ماده‌ی ۹۱ چنین برمی‌آید که در این‌گونه موارد هیأت عمومی دیوان مجالی دوباره خواهد یافت تا آرای متعارض خود را مورد بررسی مجدد قرار دهد و در نهایت، رأیی را که صحیح تشخیص می‌دهد، ملاک عمل قرار دهد؛ چراکه در هر حال مراد قانونگذار از نص واحد، یکی است و نمی‌توان دو اراده را از قانون واحد استنباط کرد. همچنین باید خاطر نشان کرد که قانونگذار در ماده‌ی ۹۱ و همچنین در سایر مواد تصریحی به این نکته ندارد که رأی وحدت رویه‌ی دیوان عدالت اداری می‌تواند به موجب رأی وحدت رویه‌ی جدید نسخ شود.

۳. آثار رسیدگی مجدد به آرای هیأت عمومی دیوان

طرح آرای قبلی هیأت عمومی برای رسیدگی مجدد در این هیأت، می‌تواند به نقض و بلااثر شدن دادنامه‌ی قبلی هیأت عمومی منوط به احراز هر یک از جهات مذکور در صورت تشخیص اکثریت اعضای هیأت عمومی دیوان منتهی شود یا آنکه هیأت عمومی دیوان با لحاظ دلایل ابرازی و مبانی حقوقی مطرح شده از سوی موافقان و مخالفان، نظر به اینکه ایراد و اعتراض مؤثری در مورد دادنامه‌ی مورد اعتراض به عمل نیامده است، با رد اعتراض عنوان شده، مفاد دادنامه را ابقا و مآلاً آن را همچنان به اعتبار خود باقی و لازم‌الاجرا نگاه دارد. البته اصلاح یا تکمیل دادنامه‌ی قبلی هیأت عمومی دیوان موضوع تبصره‌ی ماده‌ی ۹۷ قانون دیوان بوده و منصرف از ماده‌ی ۹۱ است؛ همچنان‌که هیأت عمومی دیوان در دادنامه‌ی شماره‌ی ۲۴ و ۲۵

مورخ ۱۳۹۳/۱/۲۵ به این موضوع اشاره کرده است.

اما جدای از نقض و بلااثر شدن دادنامه‌ی قبلی با صدور دادنامه‌ی جدید هیأت عمومی در راستای اعمال ماده‌ی ۹۱، آنچه در این جا قابل تأمل است، آثار رسیدگی مجدد هیأت عمومی در مواردی است که یک دادنامه‌ی دیوان دایر بر پذیرش تقاضای ابطال یک مقرره‌ی اداری یا عدم پذیرش تقاضای مذکور به موجب ماده‌ی ۹۱ نقض می‌شود یا آنکه دادنامه‌ای که دایر بر ابطال یک مصوبه از زمان تصویب مصوبه به دلیل تضییع حقوق اشخاص است، در اجرای ماده‌ی مذکور مورد ایراد قرار گرفته و اثر آن به زمان صدور رأی قبلی برمی‌گردد. همچنین مواردی که یک رأی وحدت رویه‌ی هیأت عمومی دیوان که مبنای عمل شعب دیوان قرار گرفته و براساس آن آرای از سوی شعب صادر شده یا از سوی دستگاه‌های اجرایی مستند عمل آن‌ها قرار گرفته است، نقض می‌شود.

در این زمینه در رویه‌ی هیأت عمومی دیوان مواردی را می‌توان به‌عنوان نمونه مطالعه و بررسی کرد. به‌طور مثال، هیأت مزبور در دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۲۱۷ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ درخواست اعمال ماده‌ی ۹۱ در زمینه‌ی دادنامه‌ی شماره‌ی ۳۷۷ تا ۳۸۸ مورخ ۱۳۸۸/۵/۴ را مورد پذیرش قرار داد. این هیأت در دادنامه‌ی قبلی خود رأی به ابطال بند ۱۰ مصوبه‌ی شماره‌ی ۳۵۰۹۵/ت/۳۹۹۱۶ هـ- ۱۳۸۷/۳/۷ هیأت وزیران داده بود و حال آنکه در دادنامه‌ی جدید، در اجرای ماده‌ی ۹۱ قانون دیوان، ضمن نقض رأی مذکور، بند ۱۰ مصوبه‌ی مورد اعتراض را قابل ابطال تشخیص نداد. در این حالت، به‌نظر می‌رسد با توجه به اینکه هیأت عمومی دیوان اقدام خود دایر بر ابطال و حذف یک مقرره از نظام حقوقی کشور را اشتباه دانسته و رأی قبلی خود را نقض کرده، باید قائل به این شد که در چنین مواردی چنانچه اشخاص یا دولت به‌واسطه‌ی این اقدام از حقوق خود محروم شده‌اند، باید بتوانند حقوق خود را استیفا کنند. همچنین در صورتی که به موجب آرای موردی شعب دیوان، رأی به رد شکایت اشخاص صادر شده باشد، اقدام هیأت عمومی در نقض دادنامه‌ی قبلی خود می‌تواند محملی را برای اعمال مواد ۷۴، ۷۵ یا ۷۹ قانون دیوان فراهم آورد.

در موردی دیگر، هیأت عمومی دیوان در دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۲۱۶ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ با اعمال ماده‌ی ۹۱ در خصوص دادنامه‌ی شماره‌ی ۳۳۳ و ۳۳۴ مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۰ مصوبه‌ی مورد شکایت را که پیشتر قابل ابطال تشخیص نداده بود، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص داد و ابطال کرد. در این حالت باید توجه داشت که اثر ابطال مصوبه با توجه به ماده‌ی ۱۳ قانون دیوان که جز در موارد خاص، قائل به اثر قهقرایی ابطال مصوبات نشده است، از زمان صدور دادنامه‌ی جدید خواهد بود و نه دادنامه‌ی قبلی. به‌عبارتی دیگر، صدور دادنامه‌ی جدید

کاشف از ابطال مصوبه از این زمان خواهد بود، مگر اینکه هیأت عمومی اثر ابطال مصوبه را به زمان تصویب آن تسری دهد. از این رو در این فرض، اگر هیأت عمومی اثر ابطال مصوبه را به زمان تصویب مصوبه تسری نداده باشد و زمان اثر ابطال همان زمان صدور دادنامه‌ی جدید باشد، آن دسته از اعمال اداری که تا قبل از صدور دادنامه‌ی جدید صورت گرفته‌اند، صحیح و معتبر خواهند بود. همچنین در این حالت و حالت قبل، اگر شعبه‌ی بدوی دیوان در رسیدگی به دادخواست شاکی با استناد به دادنامه‌ی قبلی، شکایت خواهان را وارد دانسته یا رد کرده باشد و پرونده در شعبه‌ی تجدید نظر در حال رسیدگی باشد، به نظر می‌رسد که شعبه‌ی تجدید نظر باید پس از صدور دادنامه‌ی جدید، آن را ملاک صدور رأی خود قرار دهد.

اما دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۹۲۷-۱۹۲۶ هیأت عمومی دیوان حاکی از فرضی دیگر است که در این جا قابل تأمل است. هیأت عمومی دیوان به موجب دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۹۲۷-۱۹۲۶ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۴ بند ۱ از ماده‌ی ۴ دستورالعمل شماره‌ی ۲۰۰/۱۱۹۴۲-۱۳۹۰/۵/۲ معاونت توسعه‌ی مدیریت و سرمایه‌ی انسانی رئیس‌جمهور را به موجب ماده‌ی ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان و به سبب تضییع حقوق اشخاص از تاریخ تصویب دستورالعمل مذکور ابطال کرد؛ اما متعاقباً در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۲۶ با این مدعا که «اعمال بند ۱ ماده ۴ دستورالعمل شماره‌ی ۲۰۰/۱۱۹۴۲-۱۳۹۰/۵/۲ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور موجب تضییع حقوق اشخاص نشده است»، مقرر داشت که «در رأی شماره ۱۹۲۷-۱۹۲۶-۱۳۹۳/۱۲/۴ هیأت عمومی، موجبی برای اعمال ماده ۱۳ قانون صدرالذکر و تسری اثر ابطال به زمان تصویب وجود نداشته و مستند به ماده ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اثر ابطال بند ۱ ماده ۴ دستورالعمل مذکور به زمان صدور رأی «۱۳۹۳/۱۲/۴» اعلام می‌شود». دادنامه‌ی اخیر می‌تواند متضمن این نتیجه‌ی منطقی باشد که چنانچه اشخاصی به موجب دستورالعمل مورد اعتراض از شرایط برخوردار طبعه‌ی تشویقی برخوردار بوده‌اند، لکن به دلیل ابطال مصوبه از تاریخ تصویب آن به موجب دادنامه‌ی ابتدایی از این طبعه‌ی تشویقی برخوردار نشده‌اند، با توجه به دادنامه‌ی اصلاحی می‌توانند از آن برخوردار شوند. در مواردی هم که درخواست کارمندان با وجود استحقاق برخوردار از طبعه‌ی تشویقی تا قبل از تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۴، به موجب دادنامه‌ی ابتدایی دیوان بررسی نشده و حتی رد شده است، آن‌ها می‌توانند رسیدگی به درخواست خود را بار دیگر مطالبه کنند.

مورد دیگری که در رویه‌ی هیأت عمومی دیوان شایان توجه است، رسیدگی مجدد به دادنامه‌ی شماره‌ی ۵۷۲ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۵ است که به صدور دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۳۵ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۱ انجامیده است. دادنامه‌ی ابتدایی متضمن این مطلب بوده است که با توجه به

مقررات استخدامی موجود، نمی‌توان بازنشستگی را شغل تلقی کرد و در نتیجه اینکه برخورداری فرزندان اناث از حقوق وظیفه‌ی مورث خود به نداشتن شوهر و شغل مشروط شده است، می‌تواند به وارد دانستن شکایت اشخاصی که فاقد شوهر بوده و بازنشسته‌اند دایر بر برخورداری از حقوق وظیفه‌ی مورث آن‌ها منجر شود. این در حالی است که هیأت عمومی در دادنامه‌ی خود به تبع رسیدگی مجدد مقرر داشت که «در فرضی که فرزندان و نوادگان اناث خود بازنشسته هستند، به لحاظ داشتن درآمد که هدف اصلی مقنن در عدم تجویز برخورداری از مستمری بازماندگان است استحقاق برخورداری از مستمری والدین خود را ندارند؛ بنابراین استدلال مندرج در رأی وحدت رویه‌ی شماره‌ی ۵۷۲-۱۳۹۰/۱۲/۱۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که علی‌رغم داشتن درآمد (حقوق بازنشستگی) شکات که اناث بازنشسته فاقد شوهر بوده‌اند، آنان را مستحق دریافت مستمری بازماندگان دانسته است صحیح نبوده» است. از آن‌جا که رأی وحدت رویه‌ی نخست هیأت عمومی دیوان دایر بر ورود شکایت اشخاصی بوده که فاقد شوهر بوده و بازنشسته شده‌اند و خواسته‌ی آن‌ها برخورداری از حقوق وظیفه‌ی مورثان بوده است، اولاً: به موجب ذیل ماده‌ی ۴۳ قانون سابق دیوان که مقرره‌ی متناظر آن در ماده‌ی ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان آمده، شخص یا اشخاصی که پرونده‌ی آن‌ها در هیأت عمومی مطرح شده و رأی صادره از سوی شعب دیوان در خصوص آن‌ها غیر صحیح قلمداد شده بود، از این حق برخوردار می‌شدند که می‌توانستند ظرف مهلت یک ماه نسبت به رأی صادره اعتراض کرده و تجدیدنظرخواهی کنند که در چنین حالتی مرجع تجدید نظر موظف به رسیدگی و صدور رأی طبق رأی وحدت رویه‌ی صادره بوده است؛ ثانیاً، رأی وحدت رویه‌ی صادره برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است و از این رو با توجه و استناد به رأی مذکور در موارد متعددی، آرای از شعب دیوان دایر بر برخورداری فرزندان اناث در شرایط مورد اشاره در این رأی وحدت رویه صادر شده و همچنین مراجع اداری در موارد مشابه تصمیماتی را بر این اساس اتخاذ کرده‌اند. حال با نقض رأی وحدت رویه‌ی شماره‌ی ۵۷۲ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۵ به موجب دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۳۵ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۱ ابهاماتی در خصوص وضعیت حقوقی آرا و تصمیمات مورد اشاره به وجود می‌آید؛ خاصه با توجه به اینکه رأی وحدت رویه‌ی شماره‌ی ۵۷۲ موجب برقراری مستمری‌هایی مالی برای برخی اشخاص شده است که براساس دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۳۵ مغایر قانون بوده است. در این‌جا با توضیحات مذکور چند فرض قابل تصور است. در فرض برقراری مستمری فرزندان اناث در موارد مشابه به موجب تصمیم مراجع اداری، از آن‌جا که رعایت رأی وحدت رویه‌ی جدید برای مراجع اداری لازم‌الاتباع است و قانونگذار تصریح

کرده که رأی وحدت رویه موجب نقض آرای سابق نمی‌شود که منظور از آن صرفاً آرای صادره از شعب دیوان است، ازاین‌رو با صدور رأی وحدت رویه جدید، مراجع اداری مکلف‌اند مستمری برقرارشده به موجب رأی وحدت رویه قبلی را قطع کنند و این در حالی است که بنا به استدلال مذکور، در فرضی که اشخاص به موجب رأی قبلی شعب دیوان که به استناد رأی وحدت رویه صادرشده از مستمری مالی مورد اشاره برخوردار شده‌اند، همچنان از مستمری قبلی خود برخوردار خواهند بود، مگر اینکه در خصوص پرونده‌ی آن‌ها، اعمال مواد ۷۴، ۷۵ یا ۷۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان صورت گیرد و به نقض حکم صادره از شعب دیوان منجر شود.

نتیجه‌گیری

در مواد ۹۱ و ۹۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در موارد ادعای اشتباه یا مغایرت با قانون یا موازین شرع یا تعارض آرا با یکدیگر، امکان طرح آرای قبلی هیأت عمومی برای رسیدگی مجدد در هیأت عمومی پیش‌بینی شده است. اعمال ماده‌ی ۹۱، مستلزم اعلام اشتباه از سوی رئیس قوه‌ی قضاییه یا رئیس دیوان یا تقاضای کتبی و مستدل بیست نفر از قضات دیوان بوده و اعمال ماده‌ی ۹۴ به نظر رئیس قوه‌ی قضاییه موکول شده است؛ که ارجاع امر اخیر توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، بر خلاف مفاد اصل ۴ قانون اساسی به رئیس قوه‌ی قضاییه مفید این مطلب به نظر می‌رسد که این آرا، در عداد قوانین و مقررات موضوع اصل مذکور قرار نمی‌گیرند.

همچنین با توجه به منطوق صدر ماده‌ی ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، موارد درخواست اعمال ماده‌ی ۹۱ قبل از طرح در هیأت عمومی به منظور بررسی و تنظیم گزارش کارشناسی به هیأت تخصصی ذی‌ربط ارجاع می‌شوند که البته با وجود سکوت ماده‌ی ۹۴ و آیین‌نامه‌ی اداره‌ی جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی به نظر می‌رسد حکم مذکور قابل تسری به نظر تشخیصی رئیس قوه‌ی قضاییه موضوع ماده‌ی ۹۴ قانون دیوان نیز است؛ چراکه لازمه‌ی تجدید نظر، وجود دلایل لازم به منظور اقتناع برای عدول از رأی قبلی است. البته با توجه به تعبیری که شورای نگهبان از عبارت «خلاف موازین شرع» داشته، به نظر می‌رسد که رئیس قوه‌ی قضاییه باید رأی هیأت عمومی دیوان را ناسازگار با احکام اولیه‌ی شرع یا احکام ثانویه تشخیص دهد.

نکته‌ی شایان توجه دیگر در مورد ماده‌ی ۹۱ اینکه علاوه بر ادعای اشتباه که می‌تواند شامل مواردی باشد که هیأت عمومی، صلاحیت یا شرایط شکلی را رعایت نکرده، مغایرت آرای صادره

با قوانین حاکم در زمان صدور رأی و تعارض آرای هیأت عمومی با یکدیگر، اعم از اینکه یکدیگر را نقض کنند یا اینکه متضاد یکدیگر باشند، از دیگر جهاتی هستند که می‌توانند موجب رسیدگی مجدد هیأت عمومی به آرای قبلی خود باشند. در مواردی که هیأت عمومی آرای قبلی خود را مجدداً رسیدگی می‌کند، رأی قبلی خود را می‌تواند با لحاظ دلایل ابرازی و مبانی حقوقی مطرح شده نقض و رأی جدیدی را جایگزین آن کند که در چنین مواردی با توجه به رویه‌ی قضایی دیوان ممکن است حالات خاصی نیز مترتب بر صدور رأی جدید عارض شود.

یادداشت‌ها

۱. دادنامه‌های مورد استناد در این مقاله از سایت رسمی دیوان عدالت اداری به این نشانی استخراج شده است: (www.divan-edalat.ir).
۲. «نظر به اینکه به موجب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷، دولت، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی اعم از اینکه شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام باشد یا نباشد و شهرداری‌ها مکلف به پرداخت بهای عرصه و اعیان مورد تملک گردیده‌اند و به موجب نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۲۸۱۸ مورخ ۱۳۸۶/۷/۸ شورای محترم نگهبان، بند ۹ ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ خلاف موازین شرع اعلام شده است، لذا آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره‌های ۶۰ مورخ ۱۳۷۴/۴/۱۷ و ۱۷۳ مورخ ۱۳۸۰/۵/۲۱، که بر خلاف شرایط فوق‌الذکر انشاء گردیده‌اند، مغایر موازین شرعی تشخیص و به تجویز ماده ۵۳ الحاقی به آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۴ نقض می‌گردند» (دادنامه‌ی شماره‌ی ۴ مورخ ۱۳۸۹/۱/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری).
۳. نظر تفسیری شماره‌ی ۲۵۱ / ۱۳۰۴۷ / د. هـ. مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۵ شورای نگهبان: «تشخیص مغایرت یا انطباق قوانین با موازین اسلامی به طور نظر فتوایی با فقهای شورای نگهبان است».

منابع و مأخذ

- آخوند خراسانی، محمدکاظم بن حسین (۱۴۱۷ق)، کفایه الاصول، قم: مؤسسه آل‌البیت (ع) لاحیاء التراث، چ دوم.
- ارسطا، محمدجواد (۱۳۸۹)، نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران، قم: مؤسسه‌ی بوستان کتاب قم، چ اول.
- امینی‌زاده، محمد (۱۳۹۳)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در پرتو نظرات شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، چ اول.
- انصاری، مرتضی (۱۴۱۹ق)، فرائد الاصول، قم: مجمع الفکر الاسلامی، چ اول، ج ۴.
- پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه (۱۳۹۴)، گفتارهایی در دیوان عدالت اداری، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه‌ی قضاییه، چ اول.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۱)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه‌ی گنج دانش، چ پنجم، ج ۱ و ج ۲.
- خامنه‌ای، سید محمد (۱۳۶۹)، «اصل چهارم قانون اساسی»، مجله‌ی قانون و کلا، ش ۱۵۲ و ۱۵۳، صص ۷-۴۲.
- درویش متولی، میثم (۱۳۹۴)، «نظارت فقهای شورای نگهبان بر قواعد لازم‌الاجراء مقرر در اصل چهارم قانون اساسی»، گزارش کارشناسی، پژوهشکده‌ی شورای نگهبان (دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی)، شماره‌ی مسلسل ۱۳۹۴۰۰۷۲.
- دلاوری، محمدرضا (۱۳۹۲)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوق کنونی، تهران: آویشن شمال، چ اول.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۳)، آیین دادرسی مدنی (دوره‌ی جدید)، تهران: دراک، چ ششم، ج ۱.
- شهیدی، مهدی (۱۳۸۰)، تشکیل قراردادها و تعهدات، تهران: مجد.
- طالبکی طرقی، اکبر؛ ابریشم‌کش، محمدمبین (۱۳۹۲)، «بررسی ماهیت نظرات شورای نگهبان»، فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی، دوره‌ی دوم، ش ۶، صص ۱-۲۱.
- مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، چ اول.