

## رسیدگی به مصوبات مشابه با مصوبات ابطال شده در دیوان عدالت اداری

| حامد نیکونهاد\* | استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران  
| ژاله غنی کله‌لو | دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم،  
ایران

### چکیده

در ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آینین دادرسی دیوان عدالت اداری ضمانت اجرایی نو برای تضمین برتری دیوان بر دستگاه‌های اداری پیش‌بینی شده است: تدبیر قانونی بدین معنی برای تقویت خاصیت الزام‌آوری آراء هیئت عمومی در راستای تضمین اصل حاکمیت قانون بر اداره و نیز کاستن از شکایات مشابه و کاهش مشکلات اجرایی ناشی از وضع مصوبات مشابه و ناقض مفاد آرای صادرشده. مطابق این ماده در صورتی که مراجع اداری مصوبه‌ای وضع کنند که مغایر با رأی هیئت عمومی و مشابه با مصوباتی باشد که قبل از هیئت عمومی دیوان ابطال شده‌اند، با تشریفات دادرسی کمتر، به درخواست ابطال مصوبات جدید رسیدگی می‌شود. تدقیق در آرای صادرشده از هیئت عمومی دیوان در اجرای این ماده بیانگر ابهامات و مسائلی در خصوص شیوه اجرا و کیفیت استناد به ماده ۹۲ است. در این مقاله آرای صادرشده مستند به ماده یادشده، با رویکرد تحلیل رویه‌ای و بر مبنای فلسفه تأسیس این مقررة قانونی، بایسته‌های دادرسی منصفانه و اصول حقوق اداری، نقد و ارزیابی شده‌اند و سپس پیشنهاد روشنی برای اصلاح و تکمیل ماده ۹۲ ارائه شده است. تفسیر موسع هیئت عمومی از عبارت «مراجع مربوط»، تشتت رویه‌ای رئیس دیوان در ارجاع شکایت از مصوبه جدید به هیئت تخصصی و عدم‌تسري اثر ابطال مصوبات جدید به زمان تصویب مصوبه، مهم‌ترین یافته‌های این پژوهش بوده است.

**واژگان کلیدی:** مصوبات مشابه، هیئت عمومی، ابطال، ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آینین دادرسی دیوان عدالت اداری، نظارت قضایی

## مقدمه

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، طبق بند یکم ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آینیندادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، صلاحیت رسیدگی به شکایت از مقررات دولتی را دارد؛ آن هم مقرراتی که متضمن قواعد عام و کلی باشد. ضمانت اجرای رسیدگی به شکایت از مصوبات در هیئت عمومی در فرض احراز مغایرت با شرع یا قانون یا عدم صلاحیت ابطال است. ابطال دارای آثاری است که از دو جهت قابل بحث است: نخست بررسی آثار ابطال از جهت تسری ابطال مصوبات به زمان صدور رأی یا زمان تصویب مصوبه است، که در ماده ۱۳ قانون دیوان بیان شده است؛ دوم اثر ابطال مصوبات از جهت اجرایی ساختن آراء هیئت عمومی و الزام مراجع اداری به تعییت از آراء است. اینکه اثر ابطال عطف به زمان تصویب مصوبه بشود یا نشود یک بحث است و اینکه رأی هیئت عمومی در موارد مشابه بعدی باید از سوی مخاطبان آرا رعایت شود بحثی دیگر است. در بحث نخست، دغدغه اصلی زمان تأثیر اثر ابطال است. در بحث دوم، سخن این است که اگر مصوبه‌های در هیئت عمومی ابطال شد، آیا تصویب مصوبه مشابه مجاز است یا خیر؛ صرف نظر از اینکه اثر زمانی ابطال از چه زمانی باشد؛ یعنی آیا ابطال یک مصوبه در هیئت عمومی تکلیفی بر دوش مراجع مربوط ایجاد می‌کند که مصوبه‌های مشابه با آن تصویب نکنند یا چنین تکلیفی را در پی ندارد؟<sup>۱</sup>

اگرچه برداشت نخست دارای ارتباط مستقیم با اجرای آراء هیئت عمومی از سوی دستگاه‌های اداری نیست، اما نمی‌توان نادیده گرفت که تسری اثر ابطال مصوبات به زمان صدور رأی، بهدلیل آنکه رأی مورد نظر عطف‌بماسبق نمی‌شود، منجر به نقض آراء هیئت عمومی توسط دستگاه‌های اداری می‌شود. بدینصورت که این مراجع به علت عطف‌بماسبق نشدن اثر ابطال در غالب موارد و بی‌نیازی از جبران خسارات وارده به اشخاص، بلافضله پس از ابطال مصوبه، مجددًا مصوبه‌ای با همان مضمون تصویب کرده و آراء هیئت عمومی را بلااثر می‌ساختند. اعطای چنین اثری به ابطال، صرفاً از جهت اینکه سبب تقویت انگیزه مراجع اداری به تصویب مصوبه‌های مغایر با آراء هیئت عمومی می‌شود، به‌طور مختصر محل بحث پژوهش حاضر است. اما برداشت دوم از آثار ابطال،

۱. زین پس از عنوان «قانون دیوان» استفاده خواهد شد.

۲. «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است، مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به‌منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیئت مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب می‌نماید.»

۳. در مورد مصوبه جدید، بهدرستی قابل طرح است که اگر مصوبه جدید بر مبنای ملاک ابطال مصوبه پیشین ابطال شد، آیا اثر ابطال این مصوبه جدید از زمان صدور رأی است یا زمان تصویب مصوبه؟ این بحث در انتهای مقاله پرداخته شده است.

که نه تنها پیوند وثیقی با ماده ۹۲ دارد، بلکه به نوعی از مبانی تأسیس این ماده است، دارای تفصیل بیشتر است که ذیل عناوین مختلف بدان می‌پردازیم. ضرورت تحقیق در این مسئله پیوند وثیقی با وصول به هدف نهایی از پیش‌بینی نظارت قضایی بر مقررات دارد.

هیئت عمومی، علاوه بر شأن ابطال مصوبات، اختیار الزام را نیز دارد، زیرا در مواردی که خودداری از وظایف موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود رسیدگی به این موضوع مستلزم الزام اداره به اعاده حقوق اشخاص است (مولاییگی، ۱۳۹۵: ۱۲۶). حتی اگر قائل بر اختیار هیئت عمومی به الزام مراجع اداری باشیم، تردیدی نیست که، فارغ از پیش‌بینی نشدن چنین اختیاری در قوانین پیشین دیوان (مصوب ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵)، هیئت عمومی ابزارهای لازم برای اعمال چنین اختیاری را در دست ندارد و هیچ‌گونه ضمانت اجرایی برای عدم تبعیت مراجع اداری از آراء هیئت عمومی پیش‌بینی نشده است. از سوی دیگر، مراجع دولتی، به‌دلیل برخورداری از امتیازات حقوق عمومی، ابزار و انگیزه عدم تبعیت از آراء دیوان را دارند. تسری اثر ابطال رأی به زمان صدور رأی (و نه زمان تصویب) و عدم اعطای خاصیت الزام‌بخشی به آراء هیئت عمومی منجر به نقض آراء هیئت عمومی توسط مراجع اداری با تصویب مصوبه‌های جدید مبتنی بر مضمون مشابه با مصوبه ابطال شده می‌شد. این اقدام مراجع اداری سبب بروز مشکلاتی در رویه دیوان می‌شد، به‌گونه‌ای که حجم گسترده‌ای از شکایات متوجه مصوباتی بود که سابقاً هیئت عمومی درخصوص مصوبات مشابه همان مراجع یا مراجع دیگر حکم به ابطال داده بود. در نتیجه این مشکلات، ماده ۹۲ برای نخستین بار در قانون دیوان گنجانده شد و با دربرداشتن احکام استثنایی در صدد رفع این مشکلات برآمد: «چنانچه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی الزامی است. هرگاه مراجع مربوط مصوبه جدیدی مغایر رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت مفاد ماده (۸۳) این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب کننده در هیئت عمومی مطرح می‌نماید.»

این ماده نکات بحث‌برانگیز و ابهامات فراوانی دارد که با وجود اختصاص یافتن حجم گسترده‌ای از آراء هیئت عمومی، با استناد به این ماده، در مطالعات پژوهشی مغفول مانده است. پژوهش حاضر در قلمرو آین دادرسی اداری و با بررسی قریب به هفتاد رأی از هیئت عمومی<sup>۱</sup>، که با استناد به ماده ۹۲ صادر شده‌اند (که گویای نوآوری مقاله است)، در بی روشن‌ساختن ابهاماتی است که با توجه

۱. آراء صادر شده از هیئت عمومی در خصوص ماده ۹۲ از سایت دیوان عدالت اداری استفاده شده است. قابل دسترس

در:

. ۱۳۹۶/۷/۱، آخرین بازدید: <https://divan-edalat.ir/show.php?page=aho>

به ظاهر ماده و تفسیرهای هیئت عمومی از قسمت‌های مختلف آن پدید می‌آید؛ از جمله اینکه مقصود از «مراجعة مربوط» در ماده ۹۲ دقیقاً کدام مراجع هستند یا با حذف تبادل لواح در اجرای ماده ۹۲ و رسیدگی خارج از نوبت به شکایات موضوع این ماده، اصل تناظر در دادرسی و رعایت اصول دادرسی منصفانه مخدوش نمی‌شود؟ با توجه به اینکه ماده ۹۲ رئیس دیوان را مکلف به طرح شکایات موضوع ماده ۹۲ در هیئت عمومی می‌نماید، این سوال مطرح می‌شود که آیا قانون‌گذار در پی حذف صلاحیت هیئت تخصصی در رسیدگی به این شکایات بوده است. در نهایت اینکه، با توجه به فلسفه و غایت تأسیس ماده و احکام استثنایی ذیل آن، ماده ۹۲ تا چه میزان در تحقق اهداف و در رفع مشکلات ناشی از فقدان حکم آن موفق بوده است؟

از سوی دیگر، ماده ۵۶ طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آینین دادرسی دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> در اصلاح ماده ۹۲ کنونی حاکی از ناکامی ماده ۹۲ در الزام آور ساختن آراء هیئت عمومی است. با این حال، توجه به مفاد ماده پیشنهادی نکاتی را به ذهن متبار می‌سازد: نخست، ماده مزبور با پیش‌بینی ضمانت اجرای کیفری برای مقامات تصویب‌کننده گامی مثبت در جهت تضمین آراء هیئت عمومی برداشته است؛ بهویژه آنکه در تأسیسی نو، با وضع حق شکایت برای اشخاص متضرر، سعی در جبران حقوق تضییع‌شده احتمالی آنان دارد؛ اما ماده جدید برخی کاستی‌های موجود در ماده ۹۲ (مانند روشن‌نراحتن صلاحیت یا عدم صلاحیت هیئت تخصصی در رسیدگی به این‌گونه شکایات) را برطرف نکرده، همچنین درخصوص تسری اثر ابطال مصوبات موضوع ماده ۹۲، که تأثیر بسیاری در کاستن از حجم این‌گونه شکایات دارد، حکمی مقرر نشده است. بر عکس، در پیشنهاد اصلاحی ماده ۱۳ قانون دیوان<sup>۲</sup>، با نوعی عقب‌گرد و تلقی نادرست از نظر تفسیری سورای نگهبان از اصل ۱۷۰، اثر ابطال مصوبات درخصوص تضییع حقوق اشخاص رانیز به زمان صدور رأی مترتب کرده است.

۱. «چنانچه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی برای مقامات مسئول دستگاه‌های موضوع ماده ۱۲ این قانون پس از ابلاغ و انتشار الزامی است. هرگاه مقامات مذکور مصوبه جدیدی مغایر رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت بدون مفاد ماده ۸۳ این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب‌کننده در هیئت عمومی مطرح می‌نماید. در صورتی که ابطال مصوبه جدید توسط هیئت عمومی به لحاظ عدم تبعیت از مفاد رأی سابق هیئت عمومی باشد، مقامات و اعضایی که برخلاف رأی دیوان مبادرت به وضع آینین‌نامه، مقررات و سایر نظمات کنند، مسئول جبران خسارات واردہ بر افراد بوده و به عنوان مختلف از قانون تلقی و پس از اعلام رییس دیوان حسب مورد در مراجع ذی صلاح به تخلف آنان رسیدگی می‌شود. چنانچه فردی از تصمیم مغایر رأی دیوان متضرر شده باشد، می‌تواند در مراجع قضائی ذی صلاح دادگستری طرح دعوا کند.»
۲. «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است، مگر در مورد مصوبات خلاف شرع که اثر آن از زمان صدور رأی است.»

لذا این پژوهش در پنج قسمت سامان یافته است. مقاله با فلسفه تأسیس ماده ۹۲ (قسمت اول) آغاز و آن‌گاه با تبیین عبارت «مراجع مربوط» و «مصطفیه جدید» و ارائه تفسیری منطقی از آن‌ها (قسمت دوم) و انواع و مصادیق آراء صادر شده به استناد ماده ۹۲ (قسمت سوم) پیگیری می‌شود. در قسمت چهارم با عنوان آین دادرسی حاکم بر ماده ۹۲، مسائل مربوط به اصل تناظر دادرسی و صلاحیت یا عدم صلاحیت هیئت تخصصی بررسی شده و بخش پایانی به تبیین سازوکاری که هیئت عمومی در تسری اثر ابطال مصوبات موضوع ماده ۹۲ در پیش می‌گیرد اختصاص یافته است.

#### ۱. فلسفه پیش‌بینی ماده ۹۲ در قانون دیوان

در دوره‌های قبل، وقتی مصوبه‌ای از سوی دیوان ابطال می‌گردید، گاه مراجع ذی‌ربط با تصویب مصوبه مشابه رأی دیوان را کان‌لم یکن یا بی‌اثر می‌کردند. این ماده در واقع تضمینی رویه‌ای و فوری برای الزام مقرر در صدر ماده است (مشهدی، ۱۳۹۵: ۴۲۱).

#### ۱-۱. تضمین الزام مراجع به رعایت مفاد آراء هیئت عمومی

برای تبیین بهتر جایگاه و صلاحیت هیئت عمومی، نباید به نص بند ۱ ماده ۱۲ و تفسیر مضيق از آن اکتفا کرد، بلکه باید با توجه به منطق حاکم بر کارکردهای دیوان در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی (لزوم احقاق حق مردم)، اصول کلی حقوق اداری و غایت حقوق عمومی، یعنی حمایت مؤثر از حق‌های شهروندان و تأمین امنیت حقوقی آنان، کارایی این نهاد مؤثر را افزایش داد. با این نگاه، نقش هیئت عمومی از نظر فنی گسترش می‌یابد و جایگاه آن نیز در نظام حقوقی بیش از پیش تثبیت خواهد شد (ویژه، ۱۳۹۱: ۲۰۰). لذا تضمین الزام مراجع به رعایت مفاد آراء هیئت عمومی از ابتدایی‌ترین ملزمات برای تضمین جایگاه قانونی هیئت عمومی است، در حالی که این مهم طی سال‌های فعالیت دیوان توسط مراجع مختلف اداری نقض شده است. این دغدغه از جمله در استعلام شماره ۱۸۱۷۵/د/۴۱ مورخ ۱۳۸۳/۹/۲۶ رئیس وقت دیوان عدالت اداری از شورای نگهبان<sup>۱</sup> قابل ملاحظه است: «... در چندین پرونده برخی از ادارات خدمات‌دهنده مثل وزارت نیرو، مخابرات، شرکت گاز مبادرت به افزایش تعریفهای گران‌کردن نرخ به میزان بیش از حد مجاز نموده‌اند و برخی افراد ذی نفع تقاضای ابطال مصوبات مربوط به تعریفهای غیرقانونی را نموده‌اند. این تقاضاها در دیوان مطرح و منجر به ابطال مصوبات مورد شکایت شده است. ادارات بلاfaciale پس از ابلاغ

۱. سایت شورای نگهبان، قابل دسترس در:

<http://nazarat.shoratrc.ir/Forms/frmMatn.aspx?id=3Rp5ct4/1Kc=&TN=UpIEC5qeFEkibtiwqsf+LhDPbRMlzvnRcsaqpt/F9Oo=&MN=csaqpt/F9Oo->

ابطال، مصوبه دیگری با همان مضمون را به مرحله اجرا گذاشته‌اند و هیچ تغییری در حال فرد شاکی ایجاد نشده است... و به این صورت رسیدگی قضایی دیوان بی اثر گردیده است.»<sup>۱</sup>

در برخی مصاديق ابطال مصوبات، یعنی ابطال مصوبه بهدلیل مغایرت با شرع، مغایرت با قانون و خروج از اختیار مقام تصویب‌کننده در تصویب مصوبه، علت بطلان فقدان شرایط قانونی تصویب و صدور آئین‌نامه یا مقررات یا سایر نظامات از ابتدای تصویب آن بوده است و لذا صدور رأی به ابطال باید اثر قهقرای داشته باشد و از تاریخ تصویب، مصوبه را ابطال نماید، زیرا صدور حکم ابطال جنبه کشفی داشته و کاشف از عدم وجود شرایط قانونی در تصویب مصوبه مورد شکایت از تاریخ صدور مصوبه است. اما قانون‌گذار، طبق ماده ۱۳ قانون دیوان، اثر ابطال مصوبه را از زمان صدور رأی اعلام داشته است، مگر در موردی که مصوبه بهدلیل مغایرت با شرع ابطال گردد که در این صورت اثر قهقرای دارد یا اینکه هیئت عمومی بهمنظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص اثر ابطال را به زمان تصویب تسری دهد (مولا بیگی، ۱۳۹۵: ۱۲۷). هرچند هیئت عمومی می‌تواند اثر ابطال را در برخی موارد از زمان تصویب اعلام کند، به نظر می‌رسد نباید تفاوتی بین موارد خلاف قانون و شرع باشد و گویی آئین‌نامه‌ای که خلاف قانون اساسی است می‌تواند، تا مدتی هرچند محدود، ناقض حقوق و آزادی‌های اساسی مردم باشد (قطبی، ۱۳۹۶: ۸۲). با این حال، مطابق با قاعده مصرح در این ماده، اثر حکم ابطال نسبت به کسانی که در بازه زمانی تصویب مقرره و ابطال صاحب حق یا تکلیف شده‌اند تسری پیدا نمی‌کند؛ شناسایی چنین اثری برای ابطال، مستند به نظر تفسیری شماره ۱۴۷۹/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۸۰/۲/۱۸ شورای نگهبان<sup>۲</sup>، باعث ایجاد مشکلات اجرایی و عملی بسیاری می‌شد؛ هیئت عمومی مصوبه‌ای را ابطال می‌کرد، اما مرجع تصویب‌کننده با مصوبه دیگری مجدداً همان مقررات ابطال شده را تصویب و اجرا می‌کرد.

۱. «... در چندین پرونده برخی از ادارات خدمات‌دهنده مثل وزارت نیرو، مخابرات، شرکت گاز مبادرت به افزایش تعرفها و گران‌کردن نرخ به میزان بیش از حد مجاز نموده‌اند و برخی افراد ذی‌نفع تقاضای ابطال مصوبات مربوط به تعرفهای غیرقانونی را نموده‌اند. این تقاضاهای در دیوان مطرح و منجر به ابطال مصوبات مورد شکایت شده است. ادارات بلاfacile پس از ابلاغ ابطال، مصوبه دیگری با همان مضمون را به مرحله اجرا گذاشته‌اند و هیچ تغییر در حال فرد شاکی ایجاد نشده است... و به این صورت رسیدگی قضایی دیوان بی اثر گردیده است.»

۲. «نسبت به ابطال آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و بخشش‌نامه‌ها اصل یکصد و هفتادم به خودی خود اقتضاء بیش از ابطال از زمان ابطال را ندارد، لکن چون ابطال موارد خلاف شرع مستند به تشخیص فقهای شورای نگهبان است و از مصاديق اعمال اصل چهارم قانون اساسی می‌باشد، فلذًا ابطال از زمان تصویب آن‌ها خواهد بود.»

اما دعوای ابطال از مؤثرترین ابزارها برای برقراری حاکمیت قانون و مقررات در دستگاه اداری است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۵: ۲۰) بدیهی است که در اجرای اصل حاکمیت قانون بر دستگاه‌های اداری بهوسیله ابطال صرف صدور حکم ابطال کافی نیست، بلکه باید ضمانت اجرای لازم برای اجرایی ساختن حکم مرجع قضایی ابطال‌کننده وجود داشته باشد. در خصوص صدور حکم ابطال، قوانین دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ و ۱۳۶۰ فاقد ضمانت اجرا بودند. به‌تیغ فقدان ضمانت اجرا، آرای هیئت عمومی به کرات توسط مراجع وضع نقض می‌شد.<sup>۱</sup> به‌سبب وجود مشکلات عملی ناشی از تصویب مجدد مصوبات متعدد خلاف قانون یا خارج از حدود اختیارات توسط مراجع اداری، تضییع حقوق اشخاص و نیز نقض آرای هیئت عمومی و برای جلوگیری از نادیده‌گرftن آرای هیئت عمومی توسط مراجع اداری و تقویت جایگاه دیوان، مفاد ماده ۹۲ به درستی و با برخی تفاوت‌های جزئی در ماده ۶۵ لایحه تشکیلات و آینین دادرسی دیوان عدالت اداری<sup>۲</sup> جای گرفت.

**۱-۲. کاستن از اطالة فرایند رسیدگی هیئت عمومی به شکایت از مصوبات مشابه**  
 منظور از اطالة دادرسی به درازاکشیدن و طولانی شدن فرایند (جريان) دادرسی در مراجع قضایی به دلایل موجه و غیرموجه در مراحل مختلف رسیدگی اعم از تحقیقات، محاکمه و اجراس. در کنار صرف وقت و هزینه شخصی و عمومی، این اطالة سبب انبساطه شدن پرونده‌ها و امور جاری محاکم می‌شود (مؤذن زادگان و آرمیده، ۱۳۹۵: ۲). با طرح شکایات برای ابطال مصوبات با موضوع یکسان مصوب مراجع متعدد در هیئت عمومی، هم حجم پرونده‌های مطرح در هیئت عمومی در حال گسترش بود و هم با قرارگرفتن شکایات در نوبت رسیدگی در فاصله طرح شکایات تا صدور رأی و اجرای آن مصوبات جدید مورد شکایت دارای اثر اجرایی بودند و در عمل آراء هیئت عمومی دارای اثر اجرایی لازم نبود. برای برچیدن این دو مشکل، با ابداع ماده ۹۲ در قانون دیوان، مقرر شد که بدون رعایت مفاد ماده ۸۳ و به صورت خارج از نوبت به این گونه شکایات رسیدگی شود.

۱. به عنوان نمونه، نک: دادنامه شماره ۲۶۱ با موضوع ابطال انتخاب آقای سعید مرتضوی به عنوان مدیر عامل صندوق تأمین اجتماعی و دادنامه شماره ۷۷۳ با موضوع ابطال اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی و ابطال ابلاغ انتصاب شماره ۱۳۹۱/۶/۱۴-۱۰۵۱۳۴ آقای سعید مرتضوی به عنوان مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی.

۲. «چنانچه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مدلول رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی الزامی است و تصویب مصوبات بعدی بدون رعایت مفاد رأی هیئت عمومی ممنوع است. هرگاه مراجع مربوط مصوبه جدیدی برخلاف رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت در هیئت عمومی مطرح می‌نماید.»

کوتاه آنکه فلسفه وضع ماده ۹۲ الزام بخشی به آراء هیئت عمومی در راستای اجرای اصل حاکمیت قانون است که تأثیر بسزایی در کاهش حجم مشکلات اجرایی ناشی از وضع مصوبات مشابه و ناقض مفاد آراء دارد. افزون بر این و در پی تقویت جنبه الزام آوری آراء هیئت عمومی، از شمار شکایاتی که اغلب با موضوعات مشابه طی سال‌های متعددی مکرراً مطرح می‌شد کاسته می‌شود.

## ۲. تبیین مفهوم و گستره مراجع مربوط و مصوبه جدید

### ۲-۱. مفهوم مراجع مربوط

در ماده ۹۲ از اصطلاح «مراجع مربوط» استفاده شده که از مفاهیم مناقشه‌برانگیز در این ماده است و تأثیر مستقیمی بر شمول ماده ۹۲ نسبت به مراجع اداری و صلاحیت هیئت عمومی دیوان دارد. با خوانش ابتدایی، مفهومی که از کلمه «مربوط» به ذهن متبار می‌شود با مفهومی که در رویه هیئت عمومی دیوان مشاهده می‌شود متفاوت است و از طرف دیگر تفسیرهای متعددی از مقصود ماده می‌توان به دست داد.

### ۲-۱-۱. برداشت‌های محتمل از واژه «مربوط»

استفاده از این واژه و نظری آن مانند «ذی‌ربط» در قوانین و مقررات گوناگون متدال است. این شیوه از عبارت‌پردازی در قانون از جهت ایجاد ابهام و اختلاف در تفسیر و به‌تبع آن تشتت در آرا قابل انتقاد است. در قانون دیوان، قانون‌گذار در مواد متعددی (مواد ۱۲، ۶۳ و ۸۳) از اصطلاح «مراجع مربوط»، «دستگاه مربوط» و «مسئول مربوط» استفاده کرده است. در تبصره ۳ ماده ۲۱، تبصره ۲ ماده ۲۵، ماده ۲۶۰ و ماده ۶۱ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز عبارت «مربوط» برای دستگاه استعمال شده است.

در نخستین برداشت، تبار اولیه این است که مقصود از عبارت «مراجع مربوط» در ماده ۹۲ «عیناً همان» مرجعی است که هیئت عمومی مصوبه آن مرجع را پیش از این ابطال کرده است. در اثبات این مدعای توان شواهد متعددی از کاربرد این اصطلاح در قانون دیوان ارائه داد. با تدقیق در قانون یادشده، روشن می‌شود که هرگاه از عبارت «مراجع مربوط» استفاده شده، قانون در مقام بیان مرجع تصویب مصوبه یا مرجع صدور تصمیم بوده است؛ در بند یکم ماده ۱۲ قانون دیوان، مقصود

۱. تبصره ۲: «دستگاه‌های اجرایی می‌توانند متناسب با وظایف و شرایط خاص دستگاه مربوط علاوه بر موارد فوق، مواردی را برای ایت منشور اخلاقی مصوب هیئت وزیران به آن اضافه نمایند.»

۲. ماده ۶۰: «کلیه بورس‌های آموزشی که منجر به اخذ مدرک دانشگاهی نمی‌گردد و از سوی دولتهای خارجی یا از طرف مؤسسات بین‌المللی در اختیار دولت قرار می‌گیرد از طریق سازمان متناسب یا وظایف دستگاه‌های اجرایی توزیع می‌گردد. قراردادهایی که طبق قرارداد دوجانبه برگزار می‌شود توسط «دستگاه اجرایی مربوط» اقدام خواهد شد.»

از «مرجع مربوط» عیناً همان مرجعی است که از آن به هیئت عمومی شکایت شده است. در تبصره ۲۰ ماده ۲۰ از عبارت «دستگاه مربوطه» استفاده شده و مقصود یک دستگاه واحد است. در تبصره ۶۳ ماده با ذکر «دستگاههای مربوطه»، در ماده ۸۹ با استعمال «سایر مراجع اداری مربوطه»، در ماده ۹۳ با قيدکردن «مسئلران ذیربسط»، در ماده ۱۱۱ با بیان «مسئل مربوطه»، در ماده ۱۱۹ با عنوان کردن «مسئل مربوطه» به کرات از عبارت «مربوطه» یا «ذیربسط» استفاده شده است. در ماده ۸۳ نیز که عمل به حکم آن در موارد استناد هیئت عمومی به ماده ۹۲ لازم نیست، از عبارت مرجع مربوط همین معنا اراده شده است: «مدیر دفتر هیئت عمومی نسخه‌ای از درخواست و ضمایم آن را برای مرجع تصویب‌کننده ارسال می‌کند. مرجع مربوط مکلف است ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ نسبت به ارسال پاسخ اقدام کند...».

برداشت دوم اینکه مقصود از مراجع مربوط تمامی مراجع مخاطب و دارای صلاحیت در موضوع دادنامه است؛ بدین معنا که هرکدام از مراجع تصویب‌کننده، صرفنظر از عنوان مرجع، اگر درخصوص حکمی که در دادنامه صادر شده دارای صلاحیت تصمیم‌گیری باشند، باید مفاد دادنامه را در مصوبات بعدی خود رعایت کنند. درواقع مراد از «مربوطه» در این تلقی وجود نوعی ارتباط میان موضوع رأی دیوان و حوزه صلاحیت مراجع تصمیم‌گیر است. در این برداشت، وجه تمایزی بین مراجع صادرکننده مصوبه وجود ندارد. «طبق ماده ۹۲، در صورتی که رأی هیئت عمومی دائر بر ابطال مصوبه باشد، نه تنها مرجع صادرکننده تصویب‌نامه ابطال شده مکلف است مفاد رأی هیئت عمومی را در تصمیم بعدی خود منظور نماید، بلکه سایر مراجع درخصوص تصمیم جدید مشابه مکلف به تبعیت از رأی هیئت عمومی هستند» (مولاییگی، ۱۳۹۵: ۱۳۰).

برداشت دیگری از واژه «مراجعة مربوطه از رویه هیئت عمومی دیوان قابل استخراج است. تلقی هیئت عمومی از «مراجعة مربوطه» تنها همان مرجع صادرکننده مصوبه نیست، بلکه تمامی مراجع تصویب‌کننده «مشابه» ذیل حکم این ماده قرار می‌گیرند. با مشاهده آرای متعدد هیئت عمومی مستند به ماده ۹۲، مشاهده می‌شود هیئت عمومی صدور مصوبه از یک مرجع «هم‌سنخ» را نیز تحت شمول حکم ماده ۹۲ تلقی می‌کند؛ هرچند این مراجع در شهرها و استان‌های مختلف باشند. به عنوان نمونه، در دادنامه شماره ۱۴۳۰/۱۱/۱۹ مورخ ۱۳۹۵، مصوبه کمیسیون تلفیق شورای شهر کرج درخصوص وضع عوارض تابلو در اجرای ماده ۹۲ ابطال شده است که مبنای اعمال ماده ۹۲ در این دادنامه، آراء هیئت عمومی پیشین به شماره ۴۰۷-۴۰۶ مورخ ۱۳۸۷/۶/۳ (ابطال بخشی از مصوبه جلسه ۱۳۸۵/۲/۱۷ شورای شهر تهران درخصوص وضع عوارض تابلو) و شماره ۲۴۱ مورخ ۱۳۹۰/۶/۷ (ابطال مصوبه شورای شهر گرگان مبنی بر اجازه شهرداری گرگان در اخذ عوارض تابلو)

بوده است. مبنای استدلال هیئت عمومی برای اتخاذ این تفسیر از عبارت مراجع مربوط مشخص نیست.<sup>۱</sup> بنابراین هیئت عمومی، شورای شهر کرج را در شمار «مراجع مربوطی» دانسته است که باید مفاد دادنامه دیوان در خصوص شورای شهرهای تهران و گرگان را در مصوبات خود رعایت می‌کرده است. این در حالی است که کمیسیون مشورتی دیوان عدالت اداری در نظر شماره ۴۵/۸۹ مورخ ۷/۱۳۸۹/۱۲/۷، در زمان حکومت قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵، در نظری اعلام می‌دارد که «هیچ الزام حقوقی مبني بر اينكه ابطال يك مصوبه به مبني آن باشد که مصوبه مشابه نيز باطل است وجود ندارد» و نيز رأي هیئت عمومی در ابطال مصوبه شورای شهر انحصاراً در رابطه با همان مصوبه است؛ اما کمیسیون در انتهای نظر خود عنوان می‌کند که «هرگاه شرایط و مقتضیات و موانع در جریان ابطال يك مصوبه دقیقاً مشابه شرایط و مقتضیات و موانع امر دیگری باشد، علی القاعده مسئولین ذی ربط باید از تصویب مفادی که مرجع صالح آن را غیرقانونی تشخیص داده است خوداری نماید و هرگاه چنین نکنند در عین اینکه مصوبه جدید قابل طرح و ابطال در هیئت عمومی است، موجبات مسئولیت قانونی آنان را فراهم می‌نماید». لذا کمیسیون یادشده ابطال چنین مصوباتی را با قيد مشابه‌بودن شرایط، مقتضیات و موانع می‌پذیرد و در غیر این صورت محمولی برای ابطال مصوبات با قيد مشابه‌بودن نمی‌داند. علاوه بر این، در دادنامه شماره ۱۱۲۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۳ با موضوع ابطال مصوبه شورای اقتصاد در تعیین هزینه خدمات مستمر ماهیانه مشترکین گاز، هیئت عمومی با ابطال مصوبه شورای اقتصاد به دلیل مشابه‌بودن مضمون مصوبه با پیشنهاد دبیر ستاد هدفمندی یارانه‌ها که قبل رأي به ابطال آن صادر نموده بود این برداشت از «مراجع مربوط» را تقویت می‌نماید.

نتیجه آنکه از رویه دیوان می‌توان استنباط کرد که «مراجع مربوط» هم شامل مراجعی می‌شود که مصوبه‌ای به لحاظ ماهیتی مشابه وضع می‌کند، مانند مثال مربوط به شورای اقتصاد، و هم مراجعی که در جایگاه حقوقی مشابه مرجع تصویب‌کننده قرار دارند، مانند شوراهای

۱. همچنین نک: دادنامه شماره ۱۳۹۵/۸/۱۸ با موضوع ابطال مصوبات شورای شهرهای گرگان، محمدشهر، شهر قدس، شهریار، صفادشت و تهران در خصوص وضع عوارض نقل و انتقال املاک مغایر با دادنامه شماره ۷۹۹ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲ با موضوع ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر رشت؛ دادنامه شماره ۱۰۱۸ مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۷ با موضوع ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر اراک؛ دادنامه شماره ۲۴۳ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱ با موضوع ابطال بندهایی از دفترچه عوارض و بهای خدمات شورای شهر کرج مغایر با دادنامه شماره ۷۹۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲ با موضوع ابطال مصوبه شورای شهر رشت؛ دادنامه شماره ۷۰۸-۷۱۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۶ با موضوع ابطال گروه ۱۴ بند ۳۶ دفترچه تعریف عوارض شورای شهر قدس مغایر با آراء شماره ۳۴۴ مورخ ۱۳۸۸/۴/۲۱-۳۴۴ و ۱۳۸۹/۴/۱۶-۲ و ۲۱۹-۲۱۹ با موضوع ابطال گروه ۱۴ شورای شهرهای قائم‌شهر، یزد و ذرفول.

## ۲-۱-۲. منطقی ترین تفسیر برای اصطلاح «مراجع مربوط»

روشن شدن معنای این عبارت نه تنها پایان بخش یک جدال لفظی، بلکه در جهت دهنی به آرائی که به استناد ماده ۹۲ صادر می‌شوند نیز مؤثر است. آیا رویه هیئت عمومی در راستای مراد قانون‌گذار است؟ آیا قانون‌گذار در هنگام تدوین این ماده به این امر توجه داشته است که اصطلاح مراجع مربوط را با چه بار معنایی به کار برد یا بنا بر رسم معمول، این اصطلاح را استعمال کرده است؟ گفته شد که قانون‌گذار معمولاً<sup>۱</sup> با به کارگیری این عبارت «عیناً همان مرجعی» را ترسیم می‌کند که مورد حکم ابتدایی قانون‌گذار در همان ماده بوده است.

در مورد ماده ۹۲ با درنظرداشتن فلسفه وجودی تدوین این ماده باید تفسیری از این اصطلاح ارائه شود که با مبنای وضع ماده دارای بیشترین قرابت باشد. با توجه به تبادر نخستین و نیز با توجه به مستنداتی که از مواد دیگر قانون دیوان ذکر شد، موجه ترین برداشت همان مفهومی است که از وحدت ملاک ماده ۹۲ با سایر مواد قانون دیوان استنتاج می‌شود و به نظر می‌رسد قانون‌گذار نیز در مقام بیان همین مفهوم بوده است. لذا مقصود از مراجع مربوط همان مرجعی است که مصوبه ابطال شده را صادر کرده‌اند.<sup>۱</sup> در این برداشت، هدف از تأسیس ماده ۹۲ تأمین می‌شود؛ چه در این برداشت فقط مواردی در هیئت عمومی به استناد این ماده طرح می‌شوند که از مرجعی واحد صادر شده باشند و از این جهت، هدف ماده، که تضمین الزام مراجع به رعایت مفاد آرا هیئت عمومی است، برآورده می‌شود. اما به نظر می‌رسد با پذیرش این تفسیر مشکلات دیگری ایجاد می‌شود: نخست، هدف دیگر از وضع ماده، یعنی جلوگیری از طرح شکایات مشابه در دیوان، چندان تأمین نمی‌شود؛ از سوی دیگر، از سال ۱۳۹۲ که این حکم در قانون دیوان لازم‌الاجرا شده است تا زمان نگارش این مقاله، قریب به هفتاد دادنامه از هیئت عمومی دیوان با استناد به این ماده صادر شده است، لذا نمی‌توان ادعا کرد که مشکلات اجرایی که به علت فقدان ماده مزبور ایجاد می‌شد با وضع این ماده رفع شده است. در واقع حتی نگاه حداکثری هیئت عمومی در استناد و ارجاع به ماده ۹۲، از این دست شکایات نکاسته است. با توجه به اینکه ماده ۹۲ حق دفاع کامل را از طرف شکایت

۱. همانند دادنامه شماره ۵۹ مورخ ۱۳۹۴/۱/۲۴ که در آن مصوبه شماره ۱۳/۹/۱۳۹۲-۳۶۲۷۲۲ شورای اسلامی شهر شیراز با موضوع «اخذ خدمات از بانک‌ها و صندوق‌های قرض‌الحسنه و سایر مؤسسات مالی اعتباری و دفاتر بیمه‌ها»، به این استناد که شورای مزبور در مصوبه شماره ۱۴۷۳۱/ش-۵/۱۰/۱۳۸۴-۱۱/۱۰/۱۳۹۱-۷۵۹ هیئت عمومی ابطال شده، در اجرای مقررات ماده ۹۲ قانون دیوان ابطال شد. در این دادنامه ابطال دو مصوبه از مرجعی یکسان مورد حکم هیئت عمومی قرار گرفته که این نوع از اجرای ماده ۹۲ با ظاهر ماده و مقصود مفتن سازگاری بیشتری دارد.

سلب می‌کند و به این موارد، بدون رعایت مفاد ماده ۸۳، باید رسیدگی شود و این امر استثناء بر قاعده است، این پرسش به درستی قابل طرح است که آیا تلقی هیئت عمومی از مراجع مربوط باعث تضییع حق خوانده در این‌گونه شکایات نمی‌شود؟ بدیهی است که هیئت عمومی باید این حکم استثنایی را در مواردی اعمال کند که بر حکم وضع شده توسط مرجع تصویب اطمینان کامل داشته باشد. لذا تفسیر هیئت عمومی از عبارت مراجع مربوط و وسعت‌دادن به گستره این عبارت و صدور حکم بر ابطال با سلب حق دفاع از خوانده با اصول دادرسی منصفانه در تعارض است.

## ۲-۲. تبیین مفهوم مصوبهٔ جدید

پرسش این است که مصوبه باید دارای چه شرایط شکلی یا ماهوی باشد که در عرف اداری بتوان اصطلاح «مصوبهٔ جدید» را بر آن اطلاق کرد.

### ۲-۲-۱. مفهوم مصوبهٔ جدید در حقوق اداری

بدیهی است اگر مصوبه دارای محتوای جدید باشد، با توجه به فلسفهٔ وضع ماده ۹۲ در جلوگیری از صدور مصوبات مشابه و نیز عدم ممنوعیت تصویب مصوبات دارای محتوای جدید توسط مراجع اداری، مشمول حکم ماده نخواهد بود. لازمه اجرای احکام استثنایی ماده و نیز تفسیر صحیح از اصطلاح «مراجع مربوط»، عدم مغایرت محتوای مصوبهٔ مورد شکایت با مصوبه‌ای است که پیش‌تر در هیئت عمومی ابطال شده است.

یکی از شرایط و اصول حاکم بر آئین‌نامه‌های دولتی که تأثیر چندانی بر محتوای آئین‌نامه‌ها ندارد رعایت تشریفات صوری است؛ شرایطی از قبیل تاریخ تصویب، امضاء مرجع یا مقام تصویب‌کننده و رعایت مراحلی که باید آئین‌نامه با طی آن‌ها به تصویب برسد. در مواردی که تهیه، تنظیم و تصویب مقررات منوط به طی فرایندی اداری است باید این روند طی شود و گرنه آئین‌نامه، هرچند در صلاحیت مرجع تصویب‌کننده باشد، باطل خواهد شد (مزارعی، ۱۳۹۵: ۸۷). از دیگر قواعد فرایندی، انتشار آن دسته از مقررات دولتی است که برای اشخاص حق و تکلیف ایجاد می‌نمایند. به علاوه از مواردی که محتوای اصل شفافیت را تشکیل می‌دهد، قابلیت اطلاع عموم از مقررات وضع شده و دسترسی آزادانه به محتوای مقررات است. شناسایی حق دادخواهی برای مردم در قانون اساسی مستلزم انتشار مصوبات و آگاهی مردم از مفاد آن‌هاست.

### ۲-۲-۲. مفهوم مصوبهٔ جدید در رویهٔ هیئت عمومی

با بررسی دادنامه‌های موضوع ماده ۹۲ مشاهده می‌شود که هیئت عمومی مصوبه‌ای را جدید در نظر می‌گیرد که از ابتدا توسط مراجع اداری (با تفسیری که هیئت عمومی از مراجع مربوط دارد) فرایند اداری لازم در تصویب را طی نموده و به انتشار و آگاهی مردم رسیده باشد. در حالی که یکسانی مرجع

تصویب مصوبه جدید با مصوبه سابق مورد توجه هیئت عمومی در رسیدگی به این قبیل شکایات نیست، که خود ناشی از تفسیر موسع هیئت عمومی از «مراجع مربوط» است. در هیچ‌کدام از دادنامه‌ها، رئیس دیوان و نیز هیئت عمومی تأکید بر مفهوم مصوبه جدید نداشته‌اند. با این حال، در دادنامه شماره ۱۱۲۷/۱۳۹۷ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳ هیئت عمومی، مصوبه شورای اقتصاد با موضوع تعیین هزینه خدمات مستمر را بهدلیل مغایرت با رأی سابق هیئت عمومی مبنی بر ابطال بخششانه دیر ستاد هدفمندی یارانه‌ها در اخذ آبونمان از مشترکین گاز ابطال می‌نماید. در این دادنامه با تصریح به یکسان‌بودن ماهیت دو مصوبه با وجود مغایرت داشتن عنوان آن‌ها، مصوبه شورای اقتصاد مصوبه جدید تلقی شد. همچنین در برخی آراء، هیئت عمومی مواردی را بهدلیل خروج مرجع تصویب از حدود اختیارات ابطال نمود. به طور مثال، در دادنامه شماره ۲۹۴/۳۰۷ و ۳۳۶/۱۸ مورخ ۱۳۹۴/۳ با موضوع اعمال ماده ۹۲ و ابطال حق‌الارض تعیین شده توسط شوراهای شهرهای مختلف، هیئت عمومی مصوبه را خارج از حدود اختیارات شوراهای طرف شکایت می‌داند. در دادنامه دیگر به شماره ۱۶۶/۳ مورخ ۱۳۹۵/۳ با موضوع ابطال بند الف ماده ۲۴ از تعریف عوارض محلی شورای شهر مرند در سال ۱۳۹۴ با عنوان عوارض حذف پارکینگ، هیئت عمومی، با تشخیص مغایرت مصوبه موردن‌شکایت با آراء سابق هیئت عمومی مبنی بر ابطال مصوبه شوراهای شیروان و همدان درخصوص وضع عوارض بهدلیل خروج از حدود اختیارت، حکم به ابطال مصوبه شورای شهر مرند داد.

بنابراین، مصوبه‌ای را می‌توان جدید تلقی نمود که مقام صلاحیت‌دار در چهارچوب اختیارات قانونی معین شده و با طی فرایند اداری لازم، از قبیل تشکیل جلسه و امضای مرجع تصویب‌کننده، آن را به تصویب رسانده و منتشر کرده باشد.

### ۳. مصاديق مصوبات ابطال شده به استناد ماده ۹۲ در رویه هیئت عمومی

اکثر آراء صادر شده در اجرای ماده ۹۲، درخصوص دریافت عوارض و خدمات مصوب شوراهای اسلامی شهر<sup>۱</sup>، صادر شده‌اند و تعداد اندکی در رابطه با بخششانه‌ها و نامه‌های اداری و درنهایت دو مورد، مربوط به ابطال دفترچه راهنمای ثبت‌نام کنکور سراسری است. شایان ذکر است که در برخی

۱. در حالی که دولت در اصل ۱۷۳ مشتمل بر همه نهادهای حاکمیتی و از جمله شوراهای محلی آمده است، برخی حقوق‌دانان معتقدند که چون تشکیل شوراهای محلی بر اساس اصل ۶ قانون اساسی و به انکای آراء عمومی است، نمی‌توان شوراهای را با وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی هم‌عرض دانست. شورا یک نهاد محلی است که صرفاً تحت نظارت قیومتی قدرت مرکزی قرار می‌گیرد و مقامات آن به طور مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شوند و به هیچ‌وجه، مصاديقی از نهادهای دولتی نیست. بنابراین دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به مصوبات شوراهای را ندارد (زارعی، ۱۳۹۱، ۴۰-۳۹).

موارد هیئت عمومی شکایات مطرح شده را از مصاديق ماده ۹۲ به شمار نمی آورد؛ به طور مثال، در دادنامه‌های شماره ۹۲۱ مورخ ۱۳۹۷/۳/۲۱ و شماره ۱۴۲۳ مصوب ۱۳۹۶/۲/۱۹ به علت آنکه درخواست ابطال مصوبه به استناد مشابه بودن با مصوبه‌ای صورت گرفته که زمان تصویب مصوبه سابق قبل از لازم‌الاجراشدن قانون دیوان و به تبع پیش از وضع ماده ۹۲ است، حکم ماده ۹۲ را قابل اعمال در این شکایات نمی‌داند. در برخی از دادنامه‌های مطرح شده مانند دادنامه شماره ۱۰۵۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۹، مشابه‌بودن ماهیت مصوبه با آراء سابق هیئت عمومی را مورد توجه قرار داده و احکام ماده ۹۲ را مجرماً ندانسته است.

### ۱-۳. وضع عوارض از سوی شوراهای اسلامی شهر

از مصوبات شوراهای شهر به کرات درخصوص عوارض با عنایین متعددی، از قبیل عوارض ناشی از تغییر کاربری، دکلهای مخابراتی، حق النظاره مهندسین ناظر، عوارض بابت حذف یا کسری یا عدم تأمین پارکینگ، شکایت شده است. در برخی موارد، طرف شکایت در یک دادنامه شوراهای اسلامی چندین شهر است که شاهدی بر فراوانی مصوبات خلاف قانون این شوراهاست.<sup>۱</sup> برای کاستن از حجم این شکایات، میان دیوان عدالت اداری و وزارت کشور تعاملی مبنی بر ممانعت از تصویب این‌گونه مصوبات توسط شوراهای صورت گرفت. قائم مقام وزیرکشور برای پیشگیری از تصویب عوارض خلاف قانون توسط شوراهای بخشنامه‌ای به استانداری‌ها ابلاغ کرد.<sup>۲</sup> صدور این بخشنامه اگرچه در جهت کاستن از حجم شکایات است، مفید این معناست که تدابیر استثنایی مقرر در ماده ۹۲ در الزام‌بخشی به آراء هیئت عمومی توفیق چندانی نداشته است.

### ۲-۳. نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های صادرشده از نهادها و مقامات عمومی

مورد نخست دادنامه شماره ۱۳۱۷ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ با موضوع عدم ابطال بخشنامه شماره ۱۶ ۱۳۹۴/۳/۲۵۸۶۹۲۱-۱۶ دانشگاه علوم پزشکی البرز است که از حیث تعارض با آراء شماره ۸۰۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲ و شماره ۱۳۸۱/۱۰/۲۹ ۳۸۴-۳۸۵ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۹ و تأکید بر عدم صلاحیت صادرکننده

۱. به عنوان مثال، دادنامه شماره ۵۱۲ الی ۵۱۷ و ۵۵۷ مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۱ که موضوع شکایت ابطال تعریفه عوارض و بهای خدمات مصوب شورای اسلامی شهرهای کلاله، شهرقدس، صفادشت، گالیکش، شهریار، هشتگرد و ایلام در خصوص عوارض حق الارض و اجاره تأسیسات شهری، حق بهره‌برداری و حق عبور تأسیسات شهری از تاریخ تصویب است. و دادنامه شماره ۵۴۵-۵۳۹ مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۸ با موضوع ابطال مصوبات شورای اسلامی شهرهای گرگان، محمدشهر، شهر قدس، شهریار، صفادشت و تهران در خصوص وضع عوارض نقل و انتقال املاک.

۲. قابل دسترس در:

<https://divan-edalat.ir/show.php?page=news&id=552>

آخرین بازدید: ۱۳۹۶/۹/۲۴

بخشنامه در هیئت عمومی مطرح می‌شود. اما هیئت عمومی، با احراز صلاحیت صادرکننده بخشنامه، موضوع شکایت را مشمول حکم ماده ۹۲ نمی‌داند و رأی بر عدم ابطال آن صادر می‌نماید. مورد دیگر دادنامه شماره ۸۰۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۴ با موضوع ابطال نامه شماره ۲۵/۰۱/۲۹۱-۱۳۸۳/۱۳۹۱/۲ سرپرست مدیریت بازرگانی سازمان منطقه‌آزاد اروند است که با تبصره ماده ۱۷ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ مغایر بود. نکته شایان توجه، استناد هیئت به ماده ۹۲ در صدور رأی است. اما با مشاهده گردشکار، رأی سابق از هیئت عمومی که مبنای شکایت شاکی و نیز اعمال ماده ۹۲ است در شمار ادلۀ شکایت شاکی نیست، لذا وجه استناد به این ماده مشخص نیست. به نظر می‌رسد باید این دادنامه را از شمار مصادیق ماده ۹۲ خارج دانست و ذکر ماده ۹۲ را مبتنی بر اشتباه نگارشی تلقی کرد.

در یک مورد مهم می‌توان از مصوبه شورای اقتصاد درخصوص اخذ هزینه خدمات مستمر یاد کرد. هیئت عمومی در دادنامه شماره ۱۱۲۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۳ با شکایت معاون نظارت و بازرسی دیوان عدالت مبنی بر مغایرت مصوبه شورای اقتصاد با رأی سابق هیئت عمومی در ابطال بخشنامه دبیر ستاد هدفمندی یارانه‌ها، در رابطه با اخذ آbonمان، مصوبه شورا را ابطال کرد. نکته حائز توجه در این دادنامه استدلال هیئت عمومی درخصوص عدم تأثیر تفاوت در عنوان «هزینه خدمات مستمر» و «آbonمان» است. با این شرح که تغییر عنوان هزینه محل بحث از آbonمان به خدمات مستمر تغییردهنده ماهیت آن نیست. لذا با پذیرش مشابه‌بودن محتوای مصوبه شورای اقتصاد با رأی سابق هیئت عمومی شکایت را از مصادیق موضوع ماده ۹۲ دانست.

### ۳-۳. دفترچه راهنمای ثبت‌نام کنکور سراسری

دادنامه شماره ۴۹۴ الی ۵۰۸ مورخ ۱۳۹۵/۸/۴، بند «و» دفترچه شماره یک راهنمای ثبت‌نام و شرکت در آزمون سراسری سال ۱۳۹۵ و قسمتی از بند ۱-۸ دفترچه راهنمای انتخاب رشته تحصیلی آزمون سراسری سال ۱۳۹۵ را به دلیل مغایرت با رأی سابق هیئت عمومی به استناد ماده ۹۲ ابطال کرد. در دادنامه شماره ۱۱۴۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۰ نیز تبصره ۱ بند «الف» دفترچه راهنمای شماره ۱ آزمون تحصیلات تکمیلی سال ۱۳۹۶ و بند ۴ قسمت «ی» دفترچه راهنمای انتخاب رشته آزمون کارشناسی ارشد در سال ۱۳۹۶ به استناد دادنامه یادشده ابطال شد. هر دو دادنامه به علت مقررداشتن «اخذ شهریه برای تحصیل مجدد در دوره روزانه» در دفترچه راهنمای ثبت‌نام کنکور سراسری ابطال شدند.

#### ۴. آیین دادرسی ناظر بر اعمال ماده ۹۲

در ماده ۹۲ شیوه‌ای از رسیدگی مقرر شده که با رسیدگی عادی در هیئت عمومی متفاوت است. در این راستا، سه بحث جداگانه مطرح می‌شود: رسیدگی خارج از نوبت، معافیت از رعایت حکم ماده ۸۳، صلاحیت هیئت‌های تخصصی دیوان در رسیدگی به شکایات موضوع ماده ۹۲.

##### ۴-۱. فلسفه وجودی رسیدگی خارج از نوبت

جلسه دادرسی خارج از نوبت جلسه‌ای است که بدون توجه به ترتیب دفتر اوقات دادگاه تعیین می‌شود و بنابراین نزدیکتر از وقتی است که دفتر اوقات نشان می‌دهد. جلسه خارج از نوبت نیز با رعایت تشریفات دادرسی انجام می‌شود و تفاوت آن با جلسه دادرسی عادی این است که وقت آن بدون درنظر گرفتن نوبت تعیین می‌شود (شمس، ۱۳۹۱: ۱۳۲-۱۳۳). تشکیل جلسه خارج از نوبت امری استثنایی، خلاف اصل و مستلزم نص قانون است، لذا در مواد متعدد قانون دیوان (مواد ۳۷ و ۴۷ و ۹۰) موارد آن به صراحت بیان شده است.

پیش‌بینی رسیدگی خارج از نوبت برای رسیدگی به مصوبات موضوع ماده ۹۲ در راستای تحقق اهداف این ماده است که مطابق با آن باید به منظور تسریع در فرایند رسیدگی و جلوگیری از اجرای مصوبه مغایر با حکم هیئت عمومی، به صورت خارج از نوبت، به این شکایات رسیدگی شود. با توجه به سابقه شکایات مربوط به ابطال مصوبات خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات که مستلزم سپری شدن زمان معمولاً طولانی دادرسی بود، در فاصله شکایت تا رسیدگی و ابطال، مصوبه مزبور اجرا می‌شد. این امر می‌تواند در جهت تقویت جایگاه هیئت عمومی باشد، زیرا رسیدگی خارج از نوبت به این‌گونه شکایات و کوتاه شدن فرایند دادرسی موجب کاهش انگیزه مراجع تصویب‌کننده در تصویب مصوبات جدید و عیناً با همان مضمون مصوبه ابطال شده می‌شود. یکی از علل رسیدگی خارج از نوبت، فقدان پیچیدگی و روشن‌بودن مسئله است و بنا به فرض، مغایرت مصوبه جدید با قانون محرز است، زیرا پیش‌تر رسیدگی معمول در هیئت تخصصی و هیئت عمومی صورت گرفته و در رسیدگی کنونی ابهامات موجود در قضیه اندک است و نیاز به طی رویه معمول دیوان در رسیدگی به این‌گونه شکایات نیست.

مطلوب دیگر در موردی است که از مصوبه جدید به دلیل خلاف شرع بودن شکایت شود. آیا در این صورت نیز باید خارج از نوبت به شکایت موردنظر رسیدگی شود؟ پیش‌فرض این است که مصوبه جدید که ادعای مغایرت آن با شرع مطرح شده از حیث ملاکی که موجب ابطال شده با مصوبه ابطال شده پیشین تفاوتی ندارد، زیرا اگر مصوبه سابق از حیث مغایرت داشتن با شرع ابطال نشده باشد، شکایت جدید به یقین از ماده ۹۲ خروج تخصصی دارد و باید با رویه معمول در هیئت عمومی

رسیدگی شود. اما در فرضی که مبنای درخواست ابطال مصوبه جدید، مغایرت مصوبه ابطال شده پیشین با شرع باشد مسئله یادشده موضوعیت می‌یابد. در ماده ۹۲ هیچ‌گونه حکم اختصاصی در رسیدگی به این نوع شکایات توسط قانون‌گذار پیش‌بینی نشده است. همچنین در مطالعه رویه‌ای دادنامه‌ها شکایتی به استناد مغایرت با شرع مطرح نشده بود. با توجه به استثناء نشدن این دست مصاديق در متن ماده ۹۲ و نیز نبود دلایل دیگری مبنی بر مترتب‌نمودن حکمی مغایر در رسیدگی به این‌گونه شکایات، باید رویه معمول در رسیدگی به مصوبات مغایر با شرع در هیئت عمومی را در پیش گرفت. بدین معنا که مطابق با قاعدة مصرح در ماده ۸۷ و تبصره ۲ ماده ۸۴ قانون دیوان، مصوبه باید در راستای نظارت فقهای شورای نگهبان بر مغایرت‌نداشتن مصوبات با شرع به شورای نگهبان ارسال شود.

از سوی دیگر، به صرف اینکه درخصوص مصوبه‌ای اعلام مغایرت با شرع و ادعای عدم رعایت حکم مقرر در آراء سابق هیئت عمومی شده باشد، این مدعای بهتهایی موجب ارسال آن به فقهای شورای نگهبان برای تشخیص مغایرت آن با شرع می‌شود؛ در این حالت نیز هیئت عمومی صلاحیتی مبنی بر تشخیص مشابه‌بودن معیار اعلام‌شده با ملاکی که در مصوبه پیشین موجب ابطال شده است ندارد؛ چراکه «دعوای مذکور دارای دو دادرس است که یکی بر اساس قواعد ماهوی به قضایت می‌پردازد و بدین جهت می‌توان آن را دادرس ماهوی دانست و دادرس دیگر که غالباً تضمین‌کننده اجرای قواعد شکلی (آیین دادرسی) است و می‌توان آن را دادرس شکلی دعوا دانست» (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۳۵). لذا با اعلام مغایرت مصوبه با شرع توسط فقهای شورای نگهبان، مصوبه اعتبار خود را از دست داده است و هیئت عمومی با ابطال آن اعلام بطلان مصوبه را رسمیت قضایی می‌دهد (مولاییگی، ۱۳۹۵: ۳۱۳). در واقع هیئت عمومی در شکایات مبتنی بر مغایرت مصوبه با شرع صرفاً حکم ابطال را صادر می‌کند و صلاحیت تشخیص موضوع را در هیچ صورتی دارا نیست.

#### ۲-۴. رسیدگی بدون دعوت طرفین؛ رعایت اصل تناظر در دادرسی

اصل تناظر<sup>۱</sup> ایجاد می‌کند که اصحاب دعوا بتوانند تمام آنچه را که در رسیدن به خواسته‌های خود و کشف واقع لازم و مفید می‌دانند اعم از ادعاهای ادله و استدلال‌ها به آگاهی قاضی برسانند و در عین حال امکان آگاهی از آنچه رقیب در این خصوص ارائه نموده و نیز فرصت مناقشه در آن‌ها را داشته باشند (شمس، ۱۳۹۱: ۱۲۵). این حالت تناظر و دفاع اگر حول موضوع دعوا باشد، به تشخیص دادگاه باید تا آنجا ادامه پیدا کند که درنهایت منجر به اثبات ادعا یا بی‌وجهه‌بودن آن نزد قاضی شود (حیاتی، ۱۳۹۰: ۷۵). ماده ۹۲ مقرر کرده است رسیدگی بدون رعایت مفاده ماده ۸۳ و با دعوت نماینده مرجع تصویب‌کننده صورت گیرد. برابر ماده ۸۳، «مدیر دفتر هیئت عمومی

1. Adversarial Principle

نسخه‌ای از درخواست و ضمائم آن را برای مرجع تصویب‌کننده ارسال می‌کند. مرجع مربوط مکلف است ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ، نسبت به ارسال پاسخ اقدام کند. در هر صورت پس از انقضای مهلت مذبور، هیئت عمومی به موضوع رسیدگی و تصمیم مقتضی اتخاذ می‌نماید». لذا علاوه بر حذف مهلت یک‌ماهه برای ارسال پاسخ از سوی مرجع تصویب و آماده‌ساختن مدارک و دفاعیات از روند معمول رسیدگی، برای تشکیل جلسه رسیدگی صرفاً دعوت از نماینده مرجع تصویب ضروری است. لذا فرصت دفاع و فراهم‌نمودن ادله و مدارک از طرف شکایت سلب شده است.

سکوت قانون دیوان در زمینه رعایت اصل تناظر در ابطال آیین‌نامه‌های دولتی سبب شده تا برخی رعایت اصل مذبور را در این خصوص منتفی دانسته و در مواردی به سلیقۀ خود و بدون رعایت مساوات اصحاب دعوا و برخورداری دولت از مجال دفاع از منافع عمومی از ابطال آیین‌نامه دفاع کنند (حسینزاده، ۱۳۸۶: ۹۸). البته اصولاً نمی‌توان تناظر و ترافع را مانند دعاوی خصوصی در این دعاوی انتظار داشت. ولی این امر به معنای فقدان تناظر و ترافع در دعاوی مذکور نیست. در رسیدگی به دعاوی مطرح در کمیسیون‌های تخصصی دیوان که پیش از رسیدگی هیئت عمومی صورت می‌گیرد، از مرجع تصویب‌کننده مقررات اجرایی دعوت می‌شود تا نماینده‌ای برای دفاع از مصوبه خویش معرفی نماید (ویژه، ۱۳۹۱: ۱۸۱).

در صورتی که دیوان حضور یکی از طرفین شکایت را برای رسیدگی و اخذ توضیح لازم بداند، باید در اجرای اصل تناظر، طرف مقابل نیز جهت پاسخ احتمالی دعوت گردد (حسینزاده، ۱۳۸۶: ۹۱). در حالت ماده ۹۲ نیز رعایت اصل تناظر مورد نظر قانون‌گذار است؛ با این تفاوت که به جای ابلاغ نسخه‌ای از درخواست ابطال و ضمائم آن به مرجع تصویب‌کننده و اعطای مهلت جهت پاسخگویی کتبی، مقرر شده که نماینده مرجع تصویب برای حضور در جلسه هیئت عمومی دعوت گردد. به نظر می‌رسد در این حالت نیز ابلاغ قبلی نسخه‌ای از درخواست و ضمائم آن به مرجع تصویب‌کننده الزامی است؛ چراکه فلسفه دعوت نماینده مرجع تصویب آن است که دفاعیات مرجع مذبور از طریق نماینده ایشان در جلسه هیئت عمومی استماع گردد و تدارک دفاع مناسب بدون ملاحظه درخواست و مستندات آن امکان‌پذیر نخواهد بود (حیدری، ۱۳۹۶: ۱۰۷).

نظر به هدف قانون‌گذار از تأسیس ماده ۹۲ برای جلوگیری از اطاله فرایند دادرسی و قائل شدن حق شرکت در جلسه دادرسی برای نماینده مرجع تصویب، مواردی که خلاف اصل دادرسی تناظری است توجیه می‌شود. اما لازم است تدبیری اندیشه شود که عدم رعایت اصل فوق، که از اصول کلی حقوق و یک قاعدة حقوق طبیعی است (پرو، ۱۳۷۴: ۶۱۶؛ همچنین نک: شمس، ۱۳۹۱: ۱۲۶)، تضییع حقوق طرفین دعوا را به دنبال نداشته باشد.

تمامی آراء هیئت عمومی، جز موارد استثنایی موضوع ماده ۹۱، قطعی و تجدیدنظرناپذیر هستند. بدیهی است همان طور که ممکن است آراء و تصمیمات اقدامات واحدهای دولتی یا مأموران آنها نیازمند تجدیدنظر باشد (ماده ۶۵)، این امکان وجود دارد که آراء مربوط به تصویب‌نامه‌ها و مقررات دولتی هم نیازمند تجدیدنظر باشد (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۱۴).

در رابطه با شکایات موضوع ماده ۹۲ فرض بر این است که پیش‌تر ضمن رسیدگی، فرایندهای معمول دادرسی از جمله تبادل لوایح و دعوت از طرفین برای حضور در جلسه طی شده است؛ لذا فلسفه تأسیس ماده ۹۲ اقتضا می‌کند که در رسیدگی مجدد به این‌گونه شکایات، رویه معمول از جمله اصل تناظر حذف شود. افزون بر این، با توجه به ماده ۱۰۹ قانون دیوان، آگاهی یافتن دستگاه‌ها از آراء صادرشده مفروض است. تنها در یک مورد هیئت عمومی پس از رسیدگی مطابق مقررات ماده ۹۲، شکایت را بهدلیل عدم امکان آگاهی مرجع اداری از ابطال مصوبه دستگاه اداری دیگر رد می‌کند. لذا هیئت عمومی، برای جلوگیری از تضییع احتمالی حقوق اشخاص، معاذیری از جمله عذر عدم آگاهی دستگاه اداری طرف شکایت از ابطال مصوبه‌ای با مضمون مشابه را مدنظر قرار می‌دهد.

#### ۴-۳. صلاحیت هیئت‌های تخصصی دیوان

طبق ماده ۹۲، رئیس دیوان موضوع را در هیئت عمومی مطرح می‌کند. آیا مراد قانون‌گذار این است که در روند رسیدگی به شکایات موضوع ماده ۹۲، رویه معمول دیوان در رسیدگی به شکایات در صلاحیت هیئت عمومی رعایت نشود؟ ماده ۸۴ قانون دیوان مقرر کرده است: «اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیئت عمومی دیوان است، ابتدا به هیئت‌های تخصصی... ارجاع می‌شود...».

دو فرض قابل طرح است: نخست، قانون‌گذار در تصویب ماده ۹۲ حکم مصرح در ماده ۸۴ را مفروض دانسته است، اما در شکایات موضوع ماده ۹۲ ارجاع موضوع به هیئت تخصصی ضرورت ندارد؛ زیرا هیئت تخصصی قبل از خصوص موضوع اظهارنظر کرده و رأی اولیه هیئت عمومی مبنی بر ابطال مبتنی بر رسیدگی به موضوع در هیئت تخصصی صادر شده است و موضوع جدید بهدلیل عدم رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبه جدید مطرح شده و مشابه همان موضوع سابق است و چون هدف مقنن تسریع در رسیدگی و ابطال مصوبه‌ای بوده که بدون رعایت مفاد رأی هیئت عمومی صادر شده بنابراین نیازی به طرح در هیئت تخصصی ندارد (مولاییگی، ۱۳۹۵: ۱۳۰).

در فرض دوم، با درنظرگرفتن ظاهر ماده می‌توان گفت که مقصود مقنن ارسال مستقیم مصوبات توسط رئیس دیوان به هیئت عمومی است؛ هرچند نص قانونی برای عدم رعایت مفاد ماده ۸۴ وجود

ندارد. با بررسی دادنامه‌های متعدد هیئت عمومی<sup>۱</sup> ملاحظه می‌شود رئیس دیوان با اخذ نظر مشاوران خود و در مواردی با اخذ نظر مدیرکل حوزه ریاست دیوان مبنی بر اینکه مصوبات مورداعتراض با آرای صادرشده از هیئت عمومی مغایر است، با اعمال ماده ۹۲ موافقت کرده و پس از آن هیئت عمومی به شکایت ارجاع شده رسیدگی کرده است. با توجه به رویه غالب هیئت عمومی، فرض دوم قوت می‌گیرد. اما در دو دادنامه<sup>۲</sup> رئیس دیوان درخصوص قابل رسیدگی بودن شکایت در هیئت عمومی، موضوع را به هیئت تخصصی ارجاع داده و بر اساس نظر هیئت تخصصی اقدام کرده است که سبب تقویت ابهام موجود در متن ماده و نیز رویه دیوان می‌شود. در هر دو دادنامه یادشده، موضوع نخست به هیئت تخصصی ارجاع شده و در دادنامه دوم به صراحت بیان شده که «در جهت اجرای مقررات ماده ۸۴» به هیئت تخصصی ارجاع می‌گردد.

ممکن است ارجاع هر دو دادنامه به هیئت تخصصی عمران، شهرسازی و اسناد این شائبه را ایجاد نماید که فقط موضوعات تخصصی مربوط به این هیئت‌ها به هیئت تخصصی ارجاع داده شده‌اند. این فرض را از دو جهت نمی‌توان پذیرفت: نخست اینکه متن دادنامه شماره ۱۲۲۹ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۹ صراحت در این دارد که موضوع در اجرای مقررات ماده ۸۴ به هیئت تخصصی ارجاع شده است؛ دوم اینکه موارد دیگری در آراء مستند به ماده ۹۲ وجود داشته‌اند که مربوط به شهرسازی و عمران یا تعرفه عوارض بوده‌اند اما به هیئت تخصصی ارجاع نشده‌اند.<sup>۳</sup>

۱. به عنوان مثال، نک: گردشکار دادنامه شماره ۶۸۶ الى ۶۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۶ با موضوع ابطال تعرفه عوارض شورای اسلامی شهرهای شهریار، گرگان، خوی و... درخصوص وضع عوارض و تغییر کاربری و نیز گردشکار دادنامه شماره ۵۷۲ مورخ ۱۳۹۵/۸/۲۴ با موضوع تعرفه شماره ۳۶ شورای اسلامی شهر ملارد در سال ۱۳۹۴ و گردشکار دادنامه شماره ۷۶۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۷.

۲. نک: گردشکار دادنامه شماره ۶۹۹ الى ۷۰۴ به تاریخ ۱۳۹۵/۹/۱۶ با موضوع ابطال تعرفه شورای اسلامی شهرهای همدان، شهر قدس، صفادشت، ملارد، شهریار و شهر جدید هشتگرد درخصوص وضع عوارض تغییر کاربری؛ گردشکار دادنامه شماره ۱۲۲۹ به تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۹ با موضوع ابطال تعرفه عوارض شورای اسلامی شهر سامن در سال ۱۳۹۴ درخصوص وضع عوارض و بهای خدمات افتتاح و سالیانه بانک‌های دولتی و خصوصی و مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های قرض الحسنه و نصب و سالیانه عابر بانک‌ها و نصب تابلو.

۳. به عنوان نمونه دادنامه شماره ۷۰۸ الى ۷۱۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۶ با موضوع ابطال گروه ۱۴ بند ۳۶ دفترچه تعرفه عوارض شورای اسلامی شهرقدس در سال ۱۳۹۴ قابل ذکر است که در نهایت رئیس دیوان با اخذ نظر مشاوران موضوع را به هیئت عمومی ارجاع داد و نیز دادنامه شماره ۷۶۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۷ با موضوع عدم ابطال ۱. نامه شماره ۱۳۹۴/۰۱/۳۰۰-۲۶/۲۵۰۴ معاون معماری و شهرسازی و دبیر شورای عالی معماری و شهرسازی ۲. نامه شماره

باتوجه به ظاهر ماده ۹۲، رویه غالب رئیس دیوان و نیز پیش‌بینی رسیدگی خارج از نوبت و عدم رعایت حکم ماده ۸۳ جهت تسریع در فرایند رسیدگی به شکایات می‌توان اظهار داشت که در جهت پیشبرد هدف نهایی ماده ۹۲ حذف رسیدگی هیئت تخصصی در این‌گونه شکایات موجه است. اما به نظر می‌رسد این نوع برداشت از متن قانون برداشت حداقلی و صرفاً با اکتفا به ظاهر ماده است؛ چراکه اگر قانون در پی حذف رسیدگی هیئت تخصصی به این‌گونه شکایات بود، مانند استثناء کردن رعایت ماده ۸۳ در رسیدگی به شکایات موضوع ماده ۹۲ می‌باشد رعایت ماده ۸۴ را نیز به صراحت از ماده ۹۲ مستثنا می‌کرد. اما برخلاف نظر برخی (مولاییگی: ۱۳۹۵-۱۳۰)، باید بیان داشت که حکم ماده ۸۴ در مقام تعیین صلاحیت کلی برای هیئت تخصصی است و اصل بر جاری بودن حکم این ماده در همه مصادیق صلاحیت هیئت عمومی است، مگر در مواردی که قانون‌گذار خلاف آن را تصريح کند. ولی درخصوص ماده ۹۲ این مجوز توسط قانون‌گذار داده نشده است. لذا برخلاف رویه معمول رئیس دیوان، صلاحیت هیئت تخصصی مفروض است. ماده ۱۱ آینه نامه اداره جلسات هیئت عمومی و هیئت تخصصی مصوب ۱۳۹۳ درخصوص نحوه رسیدگی در هیئت‌های تخصصی بیان می‌دارد: «در مواردی که به موجب قوانین موجود از جمله قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ذیل ماده ۳۷ قانون و نیز مواردی که به تشخیص رئیس دیوان رسیدگی به شکایت در هیئت عمومی به صورت خارج از نوبت انجام می‌شود، رسیدگی خارج از نوبت شامل کلیه مراحل خواهد بود.» در این فرض نیز خارج از نوبت بودن رسیدگی در هیئت عمومی موجب حذف رسیدگی هیئت تخصصی نمی‌شود. اما آنچه رویه غالب هیئت عمومی دیوان را شکل داده عدم ارجاع شکایات موضوع ماده ۹۲ به هیئت تخصصی است که با توجه به عدم تصريح قانون‌گذار محل تأمل است.

##### ۵. اثر ابطال در مصوبات جدید

اثر ابطال مصوبات جدیدی که به استناد ماده ۹۲ ابطال شده‌اند باید به‌گونه‌ای بر اجرای مصوبات یادشده بار شوند که هدف از وضع ماده در بالاترین سطح آن تأمین شود. اگر تأسیس این ماده در راستای الزام‌بخشی به آراء هیئت عمومی و کاستن از حجم شکایات مکرر درخصوص موضوعات مشابه و نیز جلوگیری از تضییع حقوق اکتسابی و احقاق حقوق اشخاص باشد، لازم است در همین راستا اثر ابطال به زمان تصویب مصوبه مترب شود. در این صورت رأی هیئت عمومی درخصوص مصوباتی که بر مبنای مصوبات ابطال شده تصویب شده‌اند دارای اثر الزام‌بخشی قوی خواهد بود و چنانچه اثر ابطال به زمان صدور رأی مترب شود، نه تنها تضمینی بر عدم تصویب مصوبه جدیدی توسط مراجع مربوط

۱۳۹۵/۰۲/۰۵ ۰۶:۰۸/۱۲۱ استاندار البرز که رئیس دیوان پس از ملاحظه نظر مدیرکل حوزه ریاست با اعمال ماده ۹۲ موافقت کرد.

وجود نخواهد داشت، بلکه موجب تضییع حقوق اشخاص خواهد بود. همچنین بهدلیل نبود مسئولیت جرمان در برابر مواردی که سابقاً بر اساس مصوبه ابطال شده اجرا شده، عطف بمناقب نشدن اثر ابطال سبب تقویت اراده مراجع اداری در تصویب مصوبات مشابه خواهد بود.

صدقابارز این امر را می‌توان در دادنامه شماره ۴۹۴ الی ۵۰۸ و دادنامه شماره ۱۱۴۴ مشاهده کرد. در دادنامه نخست، دفترچه راهنمای آزمون سراسری سال ۱۳۸۵ به استناد ماده ۹۲ ابطال شد و اثر ابطال به مانند غالب آراء هیئت عمومی از زمان صدور رأی مترتب شد و با توجه به اینکه تا زمان صدور رأی مطابق با بند ابطال شده جذب دانشجو شده بود، لذا در عمل ابطال بند مزبور تأثیری در حقوق تضییع شده اشخاص نداشت. از طرف دیگر، در دفترچه راهنمای آزمون تحصیلات تكمیلی سال ۱۳۹۶ عیناً این بند تکرار شد و هیئت عمومی با ابطال آن مجدداً اثر ابطال را از زمان صدور رأی نافذ دانست.

با بررسی آراء مختلف (موضوع ماده ۹۲) ملاحظه می‌شود که هیئت عمومی رویه معمول خود در شناسایی اثر ابطال به زمان صدور رأی (و نه تاریخ تصویب) را در پیش گرفته است و تنها در برخی موارد به درخواست شاکی، و نه راساً، اثر ابطال را به زمان تصویب مصوبه قرار می‌دهد؛ هرچند اعطای این‌گونه اثر به ابطال توسط هیئت عمومی در چهارچوب تفسیری است که از ظاهر ماده ۱۳ قانون دیوان می‌شود. با این حال حتی به فرض پذیرش این تفسیر، با توجه به حکم استثنایی ماده ۹۲ و فلسفه وجودی تأسیس آن، الزام هیئت عمومی به تسری اثر ابطال به زمان تصویب مصوبه در شکایات موضوع ماده ۹۲ ضروری به نظر می‌رسد.

#### نتیجه

هیئت عمومی مستند به ماده ۹۲، با ارائه تفسیر موسع از اجزای ماده، دامنه شمول ماده را گسترش می‌دهد. به نظر می‌رسد چنین تفسیری از حکم ماده فارغ از هم خوانی آن با فلسفه وضع ماده که عبارت از تقویت خاصیت الزام‌آوری آراء هیئت عمومی و نیز کاستن از حجم شکایات مشابه در دیوان است، با استثنای بودن حکم ماده در تعارض است. افزون بر این، ماده ۹۲ بهدلیل دارابودن احکامی مانند حذف تبادل لوایح، حذف رسیدگی هیئت تخصصی از مراحل دادرسی معمول در هیئت عمومی و نیز مقرراتشن رسیدگی خارج از نوبت ممکن است با اصول دادرسی منصفانه در تقابل قرار گیرد. با عدم صراحة ماده در بیان صلاحیت هیئت تخصصی و نیز لزوم ارائه تفسیر مضيق از حکم ماده، بهدلیل استثنای بودن احکام آن، پذیرش قاعدة رایج در رسیدگی دیوان عدالت اداری مبنی بر صلاحیت هیئت تخصصی موجه می‌نماید. اما با توجه به اینکه در رسیدگی به شکایات مبتنی بر ماده ۹۲، فرض بر مشابه و همانی بودن مصوبات مورد شکایت است و از سوی دیگر بهدلیل آنکه ماده ۹۲ در پی تسریع فرایند رسیدگی است می‌توان با دیدگاهی همدل شد که معتقد بر حذف

رسیدگی هیئت تخصصی از رسیدگی به شکایات موضوع ماده ۹۲ است؛ هرچند با توجه به رویه مغاییری که هیئت عمومی در رسیدگی به این گونه شکایات در پیش گرفته و در مواردی، با تصریح به صلاحیت هیئت تخصصی، موضوع را به هیئت تخصصی مرتبط ارجاع داده است نمی‌توان، با قطعیت، نظر به حذف رسیدگی هیئت تخصصی داشت؛ همان طور که فتدان نص مبنی بر حذف رسیدگی هیئت تخصصی و نیز فقدان دلیل برای عدول از شیوه معمول رسیدگی هیئت عمومی، که مستلزم ارائه نظر هیئت تخصصی است، این برداشت را قوت می‌بخشد.

از سوی دیگر، رویه هیئت عمومی در ترتیب اثر ابطال درخصوص آراء صادرشده بر مبنای ماده ۹۲ به نوعی مانع از اجرای صحیح ماده ۹۲ می‌شود؛ چراکه هیئت عمومی در راستای الزام آور ساختن آراء خود در برابر نقض عدمة آراء توسط مراجع اداری باید با تسری اثر ابطال به زمان تصویب مصوبه، سد محکمی بر سر راه انگیزه مراجع اداری در نقض آراء باشد. با مشاهده آراء صادره مستند به ماده ۹۲ مشاهده می‌شود که هیئت عمومی، با درپیش گرفتن قاعدة مصرح در ماده ۱۳ قانون دیوان، اقدام بر اساس ماده ۹۲ را بی اثر می‌سازد. به نظر می‌رسد آنچه از تأسیس ماده ۹۲ در الزام بخشی به آراء هیئت عمومی انتظار می‌رفت، با وجود تضمین تقریبی این امر، در واقعیت با اقبال چندانی روبرو نبوده است؛ زیرا آن چنان که از آراء مختلف هیئت عمومی در اجرای ماده ۹۲ مشهود است، غالب شکایات موضوع ماده ۹۲ شکایت از مصوبات شوراهای اسلامی شهر است که در اکثر موارد نیز در رابطه با تعیین عوارض است؛ در نتیجه رسیدگی به احکام استثنایی ماده ۹۲ مانع از حجم گسترده شکایات مشابه نشده است.

با توجه به یافته‌های حاصل از این پژوهش، پیشنهاد می‌شود ماده ۹۲ قانون دیوان به ترتیب زیر اصلاح شود:

«چنانچه در اجرای بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ این قانون مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، پس از انتشار دادنامه در روزنامه رسمی، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی الزامی است. هرگاه مراجع تصویب‌کننده مصوبه ابطال شده یا سایر مراجع اداری صلاحیت‌دار در موضوع دادنامه، مصوبه جدیدی مغایر با رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان بعد از مشورت با کارشناسان ذی‌ربط ضمن ارسال نسخه‌ای از شکایت به مرجع تصویب‌کننده، موضوع را خارج از نوبت و بدون رعایت مفاد ماده ۸۳ و ۸۴ این قانون و فقط با دعوت از نماینده مرجع تصویب‌کننده، در هیئت عمومی مطرح می‌نماید. در صورت ابطال مصوبه جدید در هیئت عمومی، اثر ابطال از زمان تصویب مترتب خواهد شد.»

## منابع فارسی

- آقایی طرق، مسلم (۱۳۹۶)، «نگاه تطبیقی به صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات»، *دیدگاه‌های حقوق قضایی*، شماره ۷۹.
- پرو، روزه (۱۳۷۴)، *نهادهای قضایی فرانسه*، مترجم: شهرام ابراهیمی، تهران: سلسلی.
- حسینزاده، جواد (۱۳۸۶)، «دادرسی تناظری در ابطال آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون»، *مدرس علوم انسانی*، دوره ۱۱.
- حیدری، سیروس (۱۳۹۶)، «اصل تناظر در دادرسی اداری با تأکید بر دیوان عدالت اداری»، *مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز*، دوره ۹.
- حیاتی، علی‌عباس (۱۳۹۰)، *آینین دادرسی مدنی (۲)*، چاپ اول، تهران: میزان.
- شمس، عبدالله (۱۳۹۱)، *آینین دادرسی مدنی*، سه جلد، جلد دوم، تهران: میزان.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۵)، *حقوق اداری تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی*، چاپ هشتم، تهران: سمت.
- قطبی، میلاد (۱۳۹۶)، *جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان*، چاپ دوم، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- مزارعی، غلام‌حسن (۱۳۹۵)، *جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان*، چاپ دوم، تهران: خرسندی.
- مشهدی، علی (۱۳۹۵)، *قانون تشکیلات و آینین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی*، چاپ اول، تهران: خرسندی.
- معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری (۱۳۹۱)، *رویه قضایی در شعب دیوان عدالت اداری (دفتر نخست)*، چاپ اول، قم: قضا.
- مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۵)، *صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری*، چاپ سوم، تهران: جنگل، جاودانه.
- مؤذن‌زادگان، حسنعلی و موسی آرمیده (۱۳۹۵)، «تأثیر عوامل انسانی بر اطلاع دادرسی و اجرای احکام در محاكم عمومی ایران»، *تازه‌های حقوقی*، دوره ۱.
- واعظی، سید مجتبی (۱۳۸۸)، «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، *مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز*، دوره ۱.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۱)، «نظرات قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی»، *پژوهش حقوق عمومی*، دوره ۱۴.

## سایت

- تارنمای دیوان عدالت اداری به آدرس: [www.divan-edalat.ir](http://www.divan-edalat.ir)
- سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس: <http://nazarat.shora-rc.ir>