

فصلنامه حقوق اداری

سال دوازدهم، زمستان ۱۴۰۳، شماره ۴۱

مقاله علمی پژوهشی

چالش مربوط به تفکیک تصمیمات موردی از تصمیمات عام الشمول اداره در رویه دیوان عدالت اداری

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۷/۱۸

کوروش استوار سنجاری^۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۰/۲۰

چکیده

در ساختار و صلاحیت دیوان عدالت اداری، صلاحیت شعب و هیات عمومی به موجب مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان، تفکیک شده است. براین اساس که به شکایات علیه تصمیمات موردی در شعب دیوان و رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات عام الشمول در هیات عمومی صورت می‌گیرد؛ اما درمورد مصاديق هرکدام، چالش وجود دارد. چالش مهم‌تر درخصوص پروندهایی است که ظاهرا در دیوان، نسبت به یک تصمیم موردی شکایت شده است؛ اما هیات عمومی دیوان عدالت اداری، خود را صالح به رسیدگی بدان محسوب کرده و به پرونده رسیدگی و رأی صادر کرده است. در این گونه موارد، هیات عمومی دیوان، تصمیم موردی را دارای اثر نوعی دانسته و براین اساس به آن رسیدگی کرده است. در این مقاله، با تبیین مفاهیم تصمیم موردی و تصمیم عام الشمول، این مساله مطرح شده است که ملاک تفکیک تصمیمات موردی از تصمیمات عام الشمول در دیوان عدالت اداری چیست؟ نویسنده با بررسی موضوع و بویژه آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، معتقد است ممکن هست برخی تصمیمات موردی، اثر نوعی داشته باشد؛ ولی تشخیص این امر، مستلزم تبیین مبانی و ملاک‌های مشخص است که در آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری، در مقام رسیدگی به این گونه پروندهها ملاک مشخصی تعیین نکرده است؛ بنابراین، نویسنده خود در مقام تعیین ملاک تفکیک برآمده است.

کلیدواژه‌ها: تصمیمات، موردی، عام الشمول، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، اثربنوعی.

۱. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز ، ایران؛ Kourosh_ostovar_s@yahoo.com

مقدمه

در ساختار و صلاحیت دیوان عدالت اداری، میان صلاحیت شعب و هیات عمومی تفکیک شده است. براین اساس که رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات موردنی دستگاه‌های اجرایی طبق بند الف ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری در شعب دیوان و براساس بند یک ماده ۱۲ قانون^۱، رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات عام الشمول آنها در هیات عمومی صورت می‌گیرد؛ اما اینکه تصمیم و یا عمل موردنی چیست و ملاک تفکیک آن از تصمیمات عام الشمول چیست؟ در موارد متعدد در رسیدگی شعب و هیات دیوان، محل چالش بوده است. از جنبه عملی، در بسیاری از موارد، پرونده به خواسته ابطال یک مصوبه یا یک متن حقوقی صادره از دستگاه‌های اجرایی مانند تصویب‌نامه به شعبه دیوان عدالت اداری ارجاع می‌شود و شعبه معتقد است چون ابطال یک مصوبه مطرح است، موضوع را در صلاحیت هیات عمومی دیوان اعلام می‌کند. برای مثال، شعبه ۱۹ دیوان در دادنامه ۹۱/۱۰/۱۳-۲۹۳۸، شکایت شاکی به خواسته ابطال یک دستور اداری را با این استدلال که دستور اداری، موضوع شکایت کلی و عام الشمول است، رسیدگی به آن را خارج از صلاحیت خود دانسته و به شایستگی و صلاحیت هیأت عمومی، قرار عدم صلاحیت صادر کرده است (مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری، سال ۱۳۹۱، ۱۳۹۳:۳۱۰). در این‌گونه موارد، پرونده به هیات عمومی ارجاع می‌شود؛ ولی ممکن است در اینجا هیات عمومی (هیات تخصصی)، موضوع را در صلاحیت شعبه تشخیص دهد و شعبه را مکلف به رسیدگی کند، هرچند در اینجا ماده ۱۴ قانون دیوان عدالت^۲ درخصوص مرجعی که باید نسبت به تعیین مرجع

۱- در قانون سال ۱۳۶۰ دیوان عدالت اداری به موجب ماده ۱۱ صلاحیت دیوان به صورت کلی و بدون تفکیک، صلاحیت شعب و هیات عمومی مشخص شده بود و تصمیمات و اقدامات موردنی به موجب بند الف و ب از بند یک ماده ۱۱ و تصمیمات عام الشمول یعنی آئین‌نامه‌ها و سایر نظمات دولتی در بند ب این ماده آورده شد، ولی در قوانین سالهای ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ و ماده ۱۳۹۱ مربوط به صلاحیت شعب و هیأت عمومی تفکیک شد. در قانون سال ۱۳۸۵ ماده ۱۳ و در قانون ۱۳۹۲ ماده ۱۰ مربوط به صلاحیت شعب و ماده ۱۹ در سال ۱۳۸۵ و ماده ۱۲ در سال ۱۳۹۲ مربوط به صلاحیت هیات عمومی است.

۲- ماده ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری- در موارد اختلاف در صلاحیت، بین شعب بدروی و تجدیدنظر، رأی شعبه تجدیدنظر و در موارد اختلاف در صلاحیت شعب و هیات تخصصی، نظر هیات تخصصی و در موارد اختلاف بین شعب و هیات عمومی، نظر هیات عمومی متبوع است .

صلاحیتدار رفع اختلاف کند، تعیین تکلیف کرده است، ولی این امر موجب صرف وقت و هزینه افراد و دیوان عدالت اداری می‌شود.

از جنبه نظری نیز برخی نویسنده‌گان سعی در تفکیک و تبیین موضوع کرده‌اند، از جمله محمد حسنوند و سیده نفیسه کاظمی و مهدی حسنوند در مقاله‌ای با عنوان: «تفکیک مفهومی مصوبات عام الشمول از تصمیمات موردی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری» در شماره ۱۴ (بهار ۱۴۰۲) نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری به آن پرداخته‌اند؛ ولی متعرض مصاديق چالش برانگیز آن، بویژه پرونده‌های مربوط به انتصابات رئیس‌جمهور در سال ۱۴۰۲ نشده‌اند. بخش آموزش دیوان عدالت اداری نیز در جزوی ای با عنوان معیارهای حاکم بر موردی یا عام الشمول بودن دعاوی مطروحه در رویه قضایی دیوان عدالت اداری درخصوص موضوع بحث کرده است؛^۱ ولی منجر به تبیین مشخص و کاربردی نشده است. نویسنده در این مقاله، نخست به تبیین مفهوم تصمیم موردی و عام الشمول پرداخته، سپس چالش‌های رویه دیوان عدالت اداری در این خصوص را بررسی کرده است.

۱. مفهوم تصمیم موردی و عام الشمول از جنبه نظری و در قانون و رویه دیوان عدالت اداری

در مباحث نظری حقوق خصوصی و حقوق اداری، نویسنده‌گان اعمال اداره را به دو دسته یعنی اعمال اداری یک‌جانبه (ایقاعات) و اعمال اداری دو یا چند‌جانبه (قراردادها) تقسیم می‌کنند (کاتوزیان، ۱۳۷۱: ۱۰)؛ اما در مورد اعمال اداری یک‌جانبه، نویسنده‌گان کتاب‌های حقوق اداری به طور سنتی، آن را به دو دسته اعمال اداری موردی و انفرادی و اعمال یا تصمیمات عام الشمول تقسیم می‌کنند (طباطبایی موتمنی، ۱۳۷۸: ۲۷۷؛ سنجابی، ۱۳۹۶: ۲۳۹؛ مشهدی، ۱۳۹۷: ۱۰۳) و عباسی، ۱۳۸۸: ۱۹۸). اولین شارح قانون دیوان عدالت اداری نیز برهمین اساس، تقسیمات تصمیمات یک‌جانبه اداری را به وضع قواعد و اصول کلی مانند تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه تسری

۱- فایل این جزوه در ۱۴۰۲/۳/۲ با شماره ۹۱۰۰ در سایت <https://divanедalat.edari.ir> منتشر شد، ولی در حال حاضر (بهمن ۱۴۰۳) وجود ندارد.

داده است؛ اما در تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۶۰^۱ به اینکه بند الف ماده ۱۱ تصمیمات نوعی و کلی نیستند و موردی هستند و بند ب ماده مذکور عملی شبه قانون هست نیز تصریح کرده است (صدرالحافظی، ۱۳۷۷: ۱۵۱). تقسیم‌بندی اخیر، مورد انتقاد برخی دیگر از نویسنده‌گان حوزه حقوق اداری قرار گرفته است و معتقدند اعمال مذکور (موردی و انفرادی و تصمیمات عام الشمول)، اعمال اداره هستند، ولی همه آنها اعمال اداری نیستند؛ یعنی در تقسیم‌بندی مذکور، اعمالی که اداره (یا از جانب اداره) انجام می‌دهد و اعمال اداری، یکسان فرض شده‌اند و به نوعی، هر عملی که اداره انجام می‌دهد را عمل اداری محسوب کرده‌اند؛ چنانچه چنین نیست و همه اعمال اداره، اداری نیستند (امامی، استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۲۲)، برخی از آنها ماهیتاً غیر اداری هستند. به عنوان مثال، وضع قاعده عام الشمول برای تنظیم روابط اجتماعی، یک امر تقنیّی است که در صلاحیت قوه مقننه است. نویسنده‌گان حقوق اداری، وضع آیین‌نامه توسط قوه مجریه را عمل اداری می‌دانند؛ در حالی که یک عمل (وضع قاعده کلی برای جامعه) نمی‌تواند در قوه مقننه عمل تقنیّی محسوب شود و در قوه مجریه، عملی اداری تلقی گردد؛ بنابراین، این نوع عمل، اداری نیست و شبه تقنیّی هست و یا نهادهایی در سازمان اداری کشور وجود دارند که نسبت به اختلافات بین افراد رسیدگی و رأی صادر و برای آنها حق و تکلیف ایجاد می‌کنند.

ماده ۱۱ - صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف - تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها.

ب - تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در بند الف در امور راجع به وظایف آنها

پ - آیین‌نامه‌ها و سایر نظمات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احراق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرتعن 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- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده ۵ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی منحصر از حیث مقص قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمین واحدها و مؤسسات مذکور در بند یک و مستخدمین مؤسسه‌ای که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است، اعم از لشکری و کشوری از حیث حقوق استخدامی.

اعمال این مراجع را نیز نمی‌توان عمل اداری دانست، بلکه شبه‌قضایی هستند؛ بنابراین، منطقی این است که همه این اعمال (عمل اداری، شبه‌قضایی و شبه‌تقنی) را عمل اداره بنامیم، نه عمل اداری؛ از این‌رو، این نویسنده‌گان، عمل موردی را عمل اداری و عمل عام الشمول را عمل شبه‌تقنی دانسته‌اند. (اماً، استوارسنجری، ۱۳۹۳: ۲۳) هرچند عمل شبه‌قضایی نیز موردی است، ولی در اینجا موضوع بحث نیست؛ اما صرف‌نظر از عنوان آنها، اینکه برخی از تصمیمات اداره، موردی و شخصی و برخی عام الشمول هستند، در عمل و نظر پذیرفته شده‌است و در اینجا، بحث در خصوص تصمیم یا عمل موردی و تصمیم عام الشمول در قانون دیوان عدالت اداری و تفکیک آنها با توجه به صلاحیت شعب و هیات عمومی است.

در این گفتار، نخست مفاهیم اولیه تصمیمات موردی و تصمیمات عام الشمول تبیین می‌شود؛ سپس اصطلاحاتی که در این خصوص در قانون دیوان عدالت اداری آورده شده است، بحث می‌شود.

۱-۱. تبیین مفهومی تصمیم موردی و عام الشمول

تصمیمات موردی، تصمیماتی هستند که ناظر و مربوط به موضوعات (هر موضوعی غیرانسان مانند مکان و شئ) و اشخاص معین و خاص هستند و در این خصوص، تصمیم‌گیری شده است و ناظر بر بقیه اشخاص و عموم افراد نیست. برای مثال، پروانه ساختمانی که توسط شهرداری‌ها صادر می‌شود، صرفاً مربوط به پلاک و ملک (زمین) خاص است و یا حکم استخدامی مانند تبدیل وضعیت کارمند از آزمایشی به رسمی، قطعی یا تبدیل کاربری یک پلاک خاص توسط کمیسیون موضوع ماده ۵ قانون معماری و شهرسازی، همگی تصمیمات موردی هستند و یا اگر اداره راهنمایی و رانندگی شهر تهران، خیابانی را یک طرفه اعلام کرد و در ورودی آن، تابلوی یک طرفه نصب کرد، در اینجا نیز تصمیم موردی است، چون ناظر بر یک خیابان خاص است. ممکن است گفته شود چون تابلوی مذکور، همه افراد را از ورود دوطرفه در خیابان مذکور منع می‌کند؛ لذا این تصمیم عام الشمول است. این استدلال صحیح نیست، چون در اینجا، تصمیم ناظر بر شئ یا موضوع است، نه شخص. از مشخصه‌های تصمیم موردی این است که در آن، نام شخص و یا اشخاص معین و یا نام یا شماره پلاک محل و یا شئ موضوع تصمیم در آن آورده شده

است و یا در پاسخ به نامه و یا سوال و یا درخواستی است که مربوط به شخص یا موضوعات معین است؛ اما تصمیمات عامالشمول، ناظر بر عموم اشخاص و یا اشیاء و یا محل‌های موضوع تصمیم هستند و یک حکم کلی و نوعی است و ناظر بر اشخاص و یا موضوعات معین نیست. معمولاً در این‌گونه تصمیمات، از کلمات کلی استفاده می‌شود و اسم و یا شماره و یا پلاک مربوط به اشخاص خاص و محل‌های خاص در آن آورده نمی‌شود. تصمیمات عامالشمول برای تنظیم روابط اجتماعی و تهییه سازوکارهای اجرای قانون و یا ضوابط اداری وضع می‌شوند؛ از این‌رو، دولت در مقام اخذ تصمیمات عامالشمول، یک قاعده حقوقی وضع می‌کند. براین‌اساس، تصمیمات عامالشمول؛ یک مقرره دولتی محسوب می‌شوند، یعنی به عنوان یک قاعده و چهارچوب قرارداده شده‌اند. قاعده حقوقی، اصولاً کلی و عمومی و نوعی هستند. (کاتوزیان، ۱۳۷۲: ۵۰؛ بنابراین، چون مقررات دولتی قاعده محسوب می‌شوند، لذا چهارچوبی کلی و عمومی برای موضوعات مشمول خود هستند (سنجابی، ۱۳۹۶: ۲۳۹ و صدرالحفاضی، ۱۳۷۲: ۴۲۴) و ناظر بر فرد یا اشخاص معین نیستند و به همین لحاظ عامالشمول هستند (امامی، استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۵۰)؛ البته منظور از عامالشمول بودن این نیست که دایره شمول هریک از این مقررات، کلیه افراد جامعه و یا بخش اعظمی از آنها را دربرگیرد، بلکه نسبت به کلیه اشخاصی که در وضعیت شمول قاعده قرار می‌گیرد، حاکم و قابل اجراست. اگر بخشنامه یا تصویب‌نامه‌ای، قاعده‌ساز نباشد، جزء مقررات دولتی (تصمیمات عامالشمول) محسوب نمی‌گردد. براین‌اساس، هیأت عمومی دیوان عدالت طی دادنامه ۱۴۷ - ۲۳/۸۸، شکایت شاکی به خواسته ابطال یک بخشنامه را با این استدلال که بخشنامه مذکور درخصوص مورد تنظیم شده و متضمن وضع قواعد عام و کلی نیست؛ بنابراین، از مصادیق مقررات و مصوبات دولتی محسوب نمی‌شود را رد کرده است. تشخیص اینکه چه تصمیمی کلی، عمومی و نوعی است یا اینکه موردنی و ناظر بر اشخاص معین، در مواردی محل چالش شده است؛ بویژه اینکه، بحث صلاحیت بین شعب دیوان عدالت اداری و هیأت عمومی آن مطرح باشد.

۲-۱. مفهوم نظامات و مقررات(عمل شبه تقنینی) در قانون دیوان عدالت اداری

بند یک ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، یکی از صلاحیت‌های هیات عمومی را «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی...» بیان کرده است. در این بند، از اصطلاحات نظامات و مقررات استفاده شده است؛ یعنی قانون‌گذار، مفاهیم نظامات و مقررات را پیش‌فرض داشته است و آیین‌نامه را یکی از مصادیق نظامات و مقررات دانسته است. مقررات از نظر ترمینولوژی، اصطلاح عامی است که شامل قانون، تصویب‌نامه، آیین‌نامه و بخشنامه می‌شود. (جعفری لنگرودی، ۱۳۶۸:۶۷۹)؛ ولی در ماده ۱۲ قانون دیوان مقررات به عنوان قواعد کلی و نوعی مادون قانون (به مفهوم خاص یعنی مصوبه نهاد قانون‌گذار) مطرح است؛ چون طبق ماده ۸۵ قانون دیوان، شکایت علیه قانون به مفهوم خاص در دیوان عدالت اداری قابل طرح و رسیدگی نیست. البته ماده ۸۵، برخی از تصمیمات اداره را مشمول عنوان مقررات ندانسته است و به طور خاص، به نظرات مشورتی تصریح کرده است. هرچند ممکن است از نظریه مشورتی، یک حکم کلی استنباط بشود؛ ولی این نظریه، مقرر دولتی محسوب نمی‌شود، چون نظریه مشورتی، یکی از ویژگی‌های اصلی قاعده حقوقی که الزام‌آور بودن است را ندارد، لذا تصریح قانون‌گذار به این امر در ماده ۸۵ منطقی است.

مقررات موضوع ماده ۱۲، صرف‌نظر از عنوان آنها، همگی از یک جنس و ماهیت هستند؛ لذا دارای ویژگی‌های ذاتی قانون، بویژه عام‌بودن است؛ بدین معنی که یک قاعده عام هستند و بر رفتار کلی دلالت دارد و انسان را به صورت فرد و عمل را به صورت خاص درنظر نمی‌گیرد؛ بلکه این حکم، عمومیت دارد و نوعی است و ناظر بر شخص و مورد معین نیست، درنتیجه مقررات یا تصمیمات کلی (مولا بیگی، ۱۳۹۲:۴۵۴)، نوعی و غیرشخصی هستند و ناظر بر موارد و اشخاص معین نیستند و هر متن حقوقی که دارای این ویژگی باشد، صرف‌نظر از عنوان آن (بخشنامه، تصویب‌نامه، دستورالعمل، نامه و...)، عمل شبه‌تقنینی، عام الشمول و به تعبیر ماده ۱۲ قانون دیوان مقررات هستند.

۲. رویکرد دیوان عدالت اداری درخصوص موضوع

بعد از شروع به کار دیوان عدالت اداری (سال ۱۳۶۱)، موضوع تفکیک تصمیم یا عمل موردي از عمل یا تصمیمات عامالشمول و درنتیجه تفکیک صلاحیت شعب و هیأت عمومی در میان قضاط دیوان، محل بحث بوده است که درنهایت، هیأت عمومی تعیین تکلیف می کرده، اما هیأت عمومی نیز در مواردی بهصرف عنوان یک متن، آن را از موضوعات در صلاحیت خود اعلام می کرده؛ ولی در اکثر موارد در تشخیص تصمیم عامالشمول، به محتوای متن مورد شکایت، فارغ از عنوان آن توجه می کرد که در بندهای زیر به بحث گذاشته می شود.

۱-۲. آرای متفاوت در ملاک قراردادن عنوان یا محتوا

گفته شد که شعب دیوان به تصمیمات موردي اداره رسیدگی می کنند و رسیدگی به شکایت عليه تصمیمات عامالشمول اداره در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است؛ اما هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص اینکه چه متنی و با چه عنوانی از مصاديق مقررات دولتی (عامالشمول) هستند و این هیات، صالح به رسیدگی است، رویکردهای متفاوتی داشته است. درمواردی، متن مورد شکایت را بهصرف اینکه عنوان یکی از مقررات دولتی مثلاً مصوبه هیات وزیران داشته است، رسیدگی به موضوع را در صلاحیت خود دانسته و رسیدگی کرده است؛ ولی در غالب موارد، متن را با توجه به محتوای آن و اینکه درخصوص مورد است یا قاعده کلی و عمومی وضع کرده است، خود یا شعب دیوان را صالح به رسیدگی اعلام کرده است.

۱-۱-۲. تشخیص براساس عنوان و مرجع وضع متن مورد شکایت

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مواردی با مفاهیم برخورد شکلی کرده است و بهصرف اینکه متن مورد شکایت، عنوان مصوبه داشته و مرجعی مانند هیات وزیران، آن را تصویب کرده است، خود را صالح به رسیدگی دانسته است. برای نمونه، رأی شماره ۴۴۷-۱۷/۳/۱۴۰۱ نیز هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با رسیدگی به مصوبه سال ۹۸ هیات وزیران درخصوص واگذاری حق استفاده از کارخانه سیمان ری توسط شهرداری تهران است. هیأت عمومی در این رأی استدلال کرده است که: «اولاً، براساس اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی جمهوری

اسلامی ایران، هرگز می‌تواند ابطال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی را که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه باشند، از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

ثانیاً: به موجب ماده ۱۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می‌کنند که شخص ذینفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون درخواست کرده باشد و برمبنای حکم مقرر در این ماده طرح شکایت در شعب دیوان عدالت اداری به احراز ذینفعی شاکی یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی او منوط است و درنتیجه، برخلاف حکم مقرر در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، همه افراد نمی‌توانند در رابطه با ابطال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی در شعب دیوان طرح شکایت نمایند. ثالثاً: براساس تبصره ماده ۸۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، طرح شکایت به خواسته ابطال مقررات اجرایی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به احراز ذینفع بودن شاکی محدود نیست و برمبنای حکم مقرر در این تبصره، همه افراد می‌توانند در راستای اعمال حق مقرر در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی به طرح شکایت درخصوص ابطال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اقدام نمایند.

بنابراین مراتب فوق و با عنایت به اینکه براساس اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، کلیه افراد از حق شکایت از تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران در دیوان عدالت اداری برخوردار هستند و تعیین شعب دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع صالح برای رسیدگی به شکایت ابطال تصویب‌نامه‌های موردی هیأت وزیران پاتوجه به لزوم احراز ذینفعی در شعب دیوان، عالملاً به عدم امکان اعمال حق مقرر در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی توسط اشخاص غیرذینفع و عدم امکان اعمال نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر تصویب‌نامه‌های مزبور منجر خواهد شد و این امر با مفاد اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی مغایرت دارد؛ بنابراین، پاتوجه به حکم مقرر در تبصره ماده ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مبنی بر عدم ضرورت احراز ذینفعی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مرجع صالح برای رسیدگی به شکایت از تصویب‌نامه‌های موردی هیأت وزیران نیز هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است و هیأت عمومی براساس اختیار حاصل از بند (د) ماده ۱۵ آیین‌نامه اداره جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان

عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۳ رسیدگی به شکایت مطروحه به خواسته ابطال تصویب‌نامه شماره ۵۶۳۴۸/۱/۵-۱۳۹۸ هیأت وزیران درخصوص واگذاری حق استفاده از کارخانه سیمان ری با پلاک ثبتی ۱۸۴ فرعی از ۱۲۳ اصلی واقع در شهر ری با حفظ مالکیت دولت جمهوری اسلامی ایران به شهرداری تهران را در صلاحیت خود تشخیص داده و پرونده مربوط به این شکایت برای اتخاذ تصمیم ماهوی به هیأت تخصصی اراضی، شهرسازی، منابع طبیعی و محیط زیست دیوان عدالت اداری اعاده می‌شود.»

در این رأی، هیات عمومی دیوان عدالت اداری با تفسیر شکلی از مفهوم تصویب‌نامه و اینکه هر تصویب‌نامه به صرف اینکه مرجع تصویب آن هیات وزیران است؛ ولاینکه موردی باشد، در هیأت عمومی قابلیت رسیدگی دارد، علاوه بر آن به مساله لزوم ذینفع بودن شاکی در شعب دیوان و عدم لزوم این امر در هیأت عمومی استناد کرده است که دلیل بر نتیجه رأی نیست؛ در حالی که رسیدگی به تصمیمات موردی در صلاحیت شعب دیوان است و رسیدگی به یک مصوبه قوه مجریه در هیأت عمومی به صرف عنوان مورد اشکال قرار گرفته است (تیلا، ۱۳۸۷: ۶۵).

۲-۱-۲. تشخیص براساس محتوای متن مورد شکایت

هیات عمومی در آرای متعدد، صرفنظر از عنوان متن مورد شکایت بر این اساس که متن دارای احکام نوعی و کلی هست یا نیست، خود را صالح و یا غیرصالح اعلام کرده است. برای نمونه در دادنامه ۱۱۸ - ۸۳/۳/۳۱ ، شکایت شاکی به خواسته ابطال مصوبه ۸۱/۶/۴ هیأت وزیران درخصوص ملک کارخانه ونک را با این استدلال که مصوبه مورد اعتراض درخصوص مورد انشاعشده و جنبه عام و کلی ندارد؛ بنابراین، مصدقاق «مقررات دولتی نیست» را رد کرده است. درنتیجه، از نظر دیوان، عنوان تصمیم صادره توسط مقامات اداری، ملاک رسیدگی نیست، بلکه محتوای آن مهم است؛ همچنان که دادنامه شماره ۱۸۸ - ۸۸/۲/۳۰ شکایت شاکی به ابطال دستور اداره کل کشاورزی و اصلاحات ارضی آذربایجان شرقی را ضمن اینکه دستور مذکور را نامه تلقی کرده است با همان استدلال که نامه محل شکایت متضمن وضع قواعد عام و کلی

نیست، قرار رد درخواست شاکی صادر و پرونده را جهت رسیدگی به شعبه دیوان عدالت ارجاع نموده است (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۸، ۱۳۸۹ : ۲۳۸). در دادنامه ۱۰۳ - ۸۳/۳/۲۴ هیأت عمومی، شکایت شاکی به خواسته ابطال مصوبه ۷۶/۶/۱۷ کمیته فنی طرح هادی شهر روپرس را با این استدلال که مصوبه درخصوص مورد بود و از مصاديق مقررات دولتی نبوده را رد شده است (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۳، ۱۳۸۴ : ۱۹۱) و یا در دادنامه ۲۴۸ - ۸۳/۶/۲۹ نظریه (مصطفی) کمیته استانی کارهای سخت و زیان‌آور اداره کار و امور اجتماعی اراک را درخصوص مورد دانسته و آن را متضمن وضع قاعده امره عام و کلی ندانسته است (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۴، ۱۳۸۳ : ۴۲۳). در دادنامه ۱۶۶ - ۸۱/۵/۲۲ نیز تصمیم مورخ ۷۸/۲/۲۷ شورای امور اداری و استخدامی نیز ناظر به مورد تشخیص و از مصاديق نظمات و مقررات دولتی محسوب نشده است (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۱، ۱۳۸۶ : ۱۹۶)؛ ولی در دادنامه ۳۴۰ - ۸۱/۹/۲۴ مصوبه ۷۳/۷/۳ شورای میراث فرهنگی درخصوص اجاره یا فروش خانه‌ها و اماکن فرهنگی را مصدق مقررات دولتی دانسته و آن را مغایر قانون اعلام و ابطال نموده است (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، سال ۱۳۸۶ : ۴۱۶). در دادنامه ۵ مورخ ۸۸/۱/۶ که خواسته شاکی به ابطال نظریه ۳۰۸۹ - ۲۱۱ - ۸۵/۹/۱ مدیر کل فنی سازمان امور مالیاتی کشور بوده است، دیوان نظریه مذکور را بخشنامه محسوب و آن را مغایر با قانون ندانسته است (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۸، ۱۳۸۹ : ۱۱). درنتیجه، از نظر دیوان، عنوان تصمیم صادره توسط مقامات اداری ملاک رسیدگی نیست، بلکه محتوای آن مهم است؛ بنابراین، از نظر دیوان عدالت، دراینجا نظریه مقام اداری در حکم بخشنامه است؛ اما در دادنامه ۱۴۷ - ۸۸/۵/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، اعتراض شاکی نسبت به بخشنامه اداره مرکزی بانک ملی را قابل رسیدگی ندانسته است (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۸، ۱۳۸۹ : ۱۹۵). با این استدلال که بخشنامه مورد اعتراض درخصوص مورد خاص تنظیم شده و متضمن وضع قواعد عام و کلی نیست؛ بنابراین، از مصاديق مقررات مصوبات دولتی محسوب نمی‌شود. این استدلال محل اشکال

است، چون اصولاً بخشنامه ناظر بر امور خاص و موردی نیست؛ بلکه تعلیمات و دستورات کلی و یکنواخت را بیان می‌کند. از آنجا که طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، بخشنامه جزء مقررات دولتی است، پس اگر بخشنامه مورد اعتراض حاوی قواعد عام و کلی نباشد، نباید آن را بخشنامه محسوب کرد و باید آن را در حد یک نامه اداری و یک تصمیم موردی و انفرادی بهشمار آورد. دراین صورت، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراض نسبت به نامه مذکور نیست؛ بلکه رسیدگی باید در شعب دیوان صورت بگیرد. همچنان که دادنامه شماره ۱۸۸ - ۸۸/۲/۳۰ شکایت شاکی به ابطال دستور اداره کل کشاورزی و اصلاحات ارضی آذربایجان شرقی را ضمن اینکه دستور مذکور را نامه تلقی کرده است با همان استدلال که نامه محل شکایت، متضمن وضع قواعد عام و کلی نیست، قرار رد درخواست شاکی صادر و پرونده را جهت رسیدگی به شعبه دیوان عدالت ارجاع نموده است (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۸، ۱۳۸۹: ۲۳۸). چنین شیوه‌ای در دادنامه ۴۲۱ - ۸۸/۵/۱۹ دیوان عدالت نیز دریش گرفته شده و هیأت عمومی دیوان، بخشنامه مورد شکایت را حاوی قواعد عام و کلی ندانسته، بلکه درخصوص مورد محسوب و پرونده را به یکی از شعب دیوان ارجاع کرده است (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۸، ۱۳۸۹: ۵۴۱؛ در حالی که باید تصریح می‌شد که تصمیم مورد شکایت، علی‌رغم داشتن عنوان بخشنامه، بخشنامه به حساب نمی‌آید. البته برخی نویسنده‌گان معتقدند که بخشنامه‌ها جنبه درون اداری دارند و ناظر بر ارباب‌رجوع دستگاه‌ها نیستند و براین اساس، جزء مقررات عمومی محسوب نمی‌شوند؛ لذا مشمول نظارت دیوان عدالت نیستند (تیلا ۱۳۸۷: ۵۴ و ۶۱) که این مطلب، موضوع این مقاله نیست؛ بلکه رأی دیوان از این نظر نقل شد که در آن، استدلال شده است هرچند متن موضوع شکایت، عنوان

۱- اصل ۱۳۸: علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیننامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیننامه بپردازد. هریک از وزیران نیز درحدود وظایف خویش و مصوبات هیات وزیران، حق وضع آیننامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و اگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تایید رئیس جمهور لازم‌الاجراست. تصویب‌نامه‌ها و آیننامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجراء به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین باید با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستند.

بخشنامه دارد؛ ولی چون درخصوص مورد بوده است، لذا جزء مقررات قابل شکایت در هیأت عمومی محسوب نمی‌گردد و در این مورد، شعبه دیوان باید رسیدگی کند.

با تشکیل هیات‌های تخصصی به موجب قانون دیوان عدالت مصوب ۱۳۹۲، درخصوص آنچه به عنوان مقررات دولتی مورد شکایت و سپس رسیدگی قرار گرفته است نیز چنین رویکردی دیده می‌شود، از جمله هیات تخصصی اراضی، محیط زیست و صنایع در دادنامه ۶۸-۹۲/۱۱/۶ به اتفاق آراء، اعلام شکایت دایر بر ابطال نامه ۲۹۲/۶/۵۰۸۶ مورخ ۵۹/۹/۱۱ سازمان عمران اراضی شهری را با این استدلال که نامه صرفاً راجع به یک پلاک تعیین‌تکلیف نموده، قابل رسیدگی در هیات عمومی ندانسته و به لحاظ موردی بودن، قابل طرح در شعبه دیوان عدالت بوده، لذا رأی به رد شکایت صادر کرده است.

۲- چالش تصمیمات موردی دارای اثر نوعی و عام

در سال‌های اخیر، چالش‌هایی درخصوص برخی از پرونده‌هایی که در هیأت عمومی دیوان، رسیدگی شده است، تصمیماتی مورد شکایت قرار گرفته که متن مورد شکایت، کلی و نوعی نبوده، بلکه از تصمیمات موردنی و شخصی بوده است؛ ولی هیات عمومی، خود را صالح به رسیدگی به این امر ندانسته است. اولین بار، این چالش در دادنامه ۱۳۹۱/۵-۲۶۱ هیأت عمومی دیوان درمورد ابطال حکم انتساب مدیرعامل صندوق (سازمان) تامین اجتماعی مطرح شد. در قضیه جنجالی انتساب دادستان سابق تهران به مدیرعاملی سازمان تامین اجتماعی، تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی نسبت به انتساب مذکور اعتراض نموده و با تقدیم دادخواستی به دیوان عدالت، تقاضای ابطال ابطال بند ۱ صورتجلسه بیست و هفتمین جلسه هیأت امنی صندوق تامین اجتماعی و ابلاغ شماره ۱۳۹۰-۱۵۲۴۲۶/۱۱/۲۵ وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی مبنی بر انتساب آقای سعید مرتضوی به سمت مدیرعامل صندوق تامین اجتماعی نمودند. در پاسخ به شکایت، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، طی لایحه‌ای درخصوص عدم صلاحیت هیأت عمومی در رسیدگی به موضوع استدلال کرد:

«....ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری نیز در مقام بیان حدود صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، به رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی از آییننامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و صدور آراء وحدت رویه درمورد آراء متناقض و نیز در مورد آراء مشابه اشاره دارد. درحالی که انتخاب مدیر عامل صندوق، مصوبه، آییننامه و یا پیشنهاد هیأت امنی اختیارات قانونی مذکور در تبصره ماده ۱ و ماده ۱۴ اساسنامه صندوق به پیشنهاد هیأت امنی صندوق و در چارچوب مقررات صادر گردیده. لذا با توجه به تفاوت ماهیت حقوقی «مصوبه» و «حکم انتصاب اداری»، شکایت مطروحه از مصادیق صلاحیت‌های مذکور در مواد ۱۹ و ۴۰ قانون دیوان عدالت اداری نبوده و خارج از حدود صلاحیت رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد...» و در دفاع ماهوی از انتصاب مذکور نیز مطالبی را بیان کرد. هیأت عمومی در رأی خود به ایراد مذکور پاسخ نداده است، بلکه این هیأت در دادنامه ۲۶۱، انتخاب و انتصاب آقای سعید مرتضوی طبق صور تجلیسه بیست و هفتمین جلسه هیأت امنی صندوق تامین اجتماعی و ابلاغیه وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان مدیر عامل صندوق تامین اجتماعی، مغایر قانون شناخته شد و با استناد به بند ۱ ماده ۱۹، آنها را ابطال نمود (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۹۳: ۱۳۹۱، ۱۳۹۳).

اما روابط عمومی دیوان عدالت در سایت خود به دفاع از رأی مذکور و مبانی آن پرداخت. روابط عمومی دیوان در توجیه رأی هیأت عمومی استدلال کرده است: «به موجب بند ۱ ماده ۱۹ قانون، دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایت از آییننامه‌ها و نظامات و مقررات دولتی از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احراق حقوق اشخاص را دارد و با عنایت به اینکه مدلول مصوبه هیأت امناء که مورد اعتراض شکایت قرار گرفته است به دلالت تضامنی و التزامی، مفید استنباط ناصواب هیأت امناء از تبصره یک ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی در تعیین شرایط ارکان صندوق تامین اجتماعی است و اقدام هیأت امناء در موارد مشابه در انتصاب مدیران قبلی نیز حکایت از این دارد که برداشت ناصواب هیأت امناء از مقررات تبدیل به یک

۱- در زمان رسیدگی به این پرونده، قانون دیوان عدالت اداری از مصوب ۱۳۸۵ حاکم بود که صلاحیت هیأت عمومی در ماده ۱۹ آن بیان شده است.

رویه شده و یک قاعده نوعی و عینی ایجاد کرده است که فراتر از موضوع مشخص و جزیی است؛ بنابراین باید در هیات عمومی دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گیرد». اساس استدلال دفاعیه دیوان این است که برداشت ناصواب هیات امناء از مقررات، تبدیل به یک رویه شده و یک قاعده نوعی ایجاد کرده است؛ یعنی چون چنین انتصابات غیرقانونی رویه شده است؛ درنتیجه، یک قاعده نوعی شده یا ایجاد کرده است. برخی نویسنده‌گان نیز از این‌گونه تصمیمات به عنوان تصمیمات جزیی که دارای مدلول کلی است، یاد کرده‌اند؛ یعنی مصوبه‌ای که درخصوص یک شخص است؛ ولی به لحاظ مدلول، دلالت بر ایجاد قاعده‌ای برخلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات نماید؛ لذا براین‌اساس، قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان است (مولاییگی، ۱۳۹۳: ۱۱۹).

رأی و استدلال دیوان، مورد استقبال برخی از اساتید حقوق اداری قرار گرفته است و در تقویت عملکرد دیوان، استدلال کرده‌اند با برخی از تصمیمات موردی برخورد می‌کنیم که بنابه تعریف موردی هستند؛ ولی آثار نوعی دارند. این‌گونه تصمیمات باعث ایجاد رویه جدید شده یا گستره اثرگذاری آنها برحقوق و آزادی شهروندان بسیار وسیع است و می‌تواند یک منش جدید حقوقی ایجاد کند؛ بنابراین، هیات عمومی دیوان، صالح به رسیدگی به شکایت علیه تصمیمات موردی است که می‌تواند قاعده‌ساز باشد (هداوند، ۱۳۹۱: ۵۱).

در نمونه دیگر، هیات تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه ۹۹/۱۱/۱۸-۱۱۳۵۸ نیز شکایت شاکی درخصوص ابطال حکم انتساب معاون علمی و فناوری رئیس جمهور را رد کرده است؛ اما درخصوص ایراد صلاحیت از طرف ریاست جمهوری مبنی بر اینکه حکم انتساب، یک تصمیم موردی و رسیدگی به آن در صلاحیت شعب دیوان است، چنین استدلال کرده است: «..اکثریت اعضا هیأت تخصصی اعتقاد داشته که شکایت مطروحه نسبت به اصل تشکیل معاونت علمی و فناوری رئیس جمهوری و رسیدگی به آن در شمار صلاحیت‌های هیأت عمومی مندرج در ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ است؛ ثانیاً مطابق اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی، رئیس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد و مطابق اصل یکصد و بیست و دوم،

رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی بر عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسؤول است؛ همچنین مطابق اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی؛ رئیس جمهور، ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری صریوط می‌شود بر عهده دارد. نظر به اینکه تشکیل معاونت علمی و فناوری رئیس جمهوری و واگذاری بعضی از وظایف در اجرای اصول یاد شده است؛ بنابراین، مغایرتی با اصول مذکور از قانون اساسی و دیگر قوانین نداشته، مستنداً به بند ب ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، رأی به رد شکایت صادر می‌شود....». در این رأی، هیأت تخصصی درخصوص صلاحیت خود (و هیأت عمومی) بهنوعی استدلال کرده است که حکم انتصاب مذکور به منزله ایجاد یک تشکیلات جدید و از این نظر، تصمیمی عامالشمول است و رسیدگی به آن در صلاحیت هیات عمومی (هیأت تخصصی) دیوان عدالت اداری است.

در سال ۱۴۰۲ نیز دو مورد در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح شده که یکی آز آنها بسیار بحث برانگیز شد. در پرونده نخست، شاکی به موجب دادخواستی، ابطال ابلاغ انتصاب معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور که طی شماره ۶۱۲۹۷ - ۱۵/۶/۱۴۰۰ توسط رئیس جمهور صادر شده است را خواستار شده و درجهت تبیین خواسته، اعلام کرده است که: «با عنایت به اینکه رئیس جمهور طی ابلاغ شماره ۶۱۲۹۷ - ۱۵/۶/۱۴۰۰، آقای میثم لطیفی عضو هیأت علمی دانشگاه امام صادق(ع) که بنا به تصدیق وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، مؤسسه‌ای غیردولتی و غیرانتفاعی می‌باشد را به عنوان معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور منصوب نموده است».

دانشگاه امام صادق(ع) بنا به تصدیق وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، مؤسسه غیردولتی و غیرانتفاعی محسوب می‌شود و مستفاد از ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری: «ماده ۴۷ - به کارگیری کارمندان شرکت‌ها و مؤسسه‌های غیردولتی برای انجام تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات پست‌های سازمانی دستگاه‌های اجرایی تحت هر عنوان ممنوع می‌باشد و استفاده از خدمات کارمندان این‌گونه شرکت‌ها و مؤسسه‌های صرفاً بر اساس ماده ۱۷ این قانون امکان‌پذیر

است.» لذا مأموریت و اساساً به کارگیری ایشان طی حکم معتبرض عنه در ساختار مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری، فاقد مبنای قانونی و مخالف این ماده می‌باشد.

در پاسخ به شکایت مذکور، معاون امور حقوقی دولت (حوزه معاونت حقوقی رئیس‌جمهور) به موجب لایحه شماره ۴۸۱۲۳-۵۲۴۵۵/۱۴۰۱، اولین ایرادی که مطرح کرد این بود که: «تصمیم رئیس‌جمهور مبنی بر انتصاب فردی به عنوان معاون خود در اجرای اصل یکصد و بیست و چهارم، مشخصاً تصمیمی با ماهیتی غیرعام الشمول بوده و هیچ یک از عناوین مندرج در ماده ۱۲ قانون دیوان یعنی «آیین‌نامه‌ها و سایر نظمات و مقررات دولتی» بر این حکم مترتب نمی‌شود؛ لذا از این‌حیث به‌جهت موردنی‌بودن تصمیم مذکور، حکم مورد شکایت از شمول صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری خارج است. به علاوه، تصمیم رئیس‌جمهور مبنی بر انتصاب معاون برای انجام برخی از وظایف خود، صرفاً موکول به نظر ایشان است و معیار و خاصیت و شرایطی برای این امر در نظر نگرفته است تا بتوان بر آن نظارت قضایی اعمال نمود و ماهیتاً تصمیمی سیاسی است - و نه اداری - که مطابق عرف حقوقی در بسیاری از نظمات حقوقی مستثنی از شمول نظارت قضایی بر اداره بوده و مقامی که واجد چنین اختیاری است، در قبال این تصمیمات به مراجع سیاسی از جمله مجلس پاسخ‌گو خواهد بود، چراکه بسیاری از این اختیارات منبعث از قانون اساسی بوده و جزو مقتضیات اداره کشور است.» سپس به دفاع ماهوی از انتصاب مذکور پرداخت که در اینجا موضوع بحث نیست.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۲/۴/۱۳ طی دادنامه ۹۲۰۶۰۰ بدون پاسخ به ایراد اصلی، ابلاغ شماره ۶۱۲۹۷ مورخ ۱۴۰۰/۶/۱۵ صادره توسط رئیس‌جمهور که براساس آن، آقای میثم لطیفی به عنوان معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور منصوب شده، با حکم مقرر در ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مغایر دانست و حکم به ابطال آن صادر کرد.^۱

۱- پس از رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به ابطال حکم انتصاب معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان امور اداری و استخدامی کشور به دلیل مغایرت انتصاب با ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، رئیس‌جمهور وقت برای حل مشکل از طریق شورای انقلاب فرهنگی اقدام کرد و این شورا در ۱۴۰۲/۱۱/۱۰ طبق ماده واحد‌ای تصویب نمود به کارگیری، انتصاب و یا مأموریت اعضای هیات علمی دانشگاه‌ها، موسسات و مراکز آموزشی و پژوهشی که هیات امنی آنها منصوب مقام معظم

اما تقریباً مقارن پرونده اول، پرونده دیگری درخصوص شکایت نسبت به انتصاب رئیس سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره ایران توسط رئیس‌جمهور مطرح شد که به شعبه ۴۵ بدوى دیوان ارجاع شد و شعبه طی دادنامه ۱۴۰۲/۹/۴-۲۲۸۲۳۳ شکایت مطروحه را وارد تشخیص و رأى به ورود شکایت مبنی بر ملغی‌الاثر کردن حکم انتصاب رئیس سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره ایران صادر کرد؛ صرف‌نظر از بحث ماهوی درخصوص پرونده‌های مذکور، مطلب اصلی مشاوره ایران صادر کرد؛ صرف‌نظر از بحث ماهوی درخصوص پرونده‌های مذکور، مطلب اصلی این است که دیوان عدالت اداری نسبت به یک حکم انتصاب صادره توسط رئیس‌جمهور، آنرا در صلاحیت هیات عمومی دانسته و هیأت، رسیدگی کرده است؛ ولی در مورد مشابه دیگر، رسیدگی به آن را در صلاحیت شعبه دیوان قرار داده و رسیدگی و رأى صادر شده است؛ اما هیات عمومی، استدلالی درخصوص چرایی پذیرش صلاحیت خود بیان نکرده است؛ ولی دریک مورد، نوعی استدلال درخصوص چرایی رسیدگی به پرونده‌هایی که ناظر بر مورد خاص است، دیده می‌شود که توضیح داده خواهد شد.

رویکرد دیوان از این جهت که برخی تصمیمات موردي را دارای اثرنوعی می‌داند را باید مثبت ارزیابی کرد، چون می‌تواند موجب ایجاد مبنای در تشخیص و تفکیک تصمیمات موردي و شخصی مقامات اداری از تصمیمات عام الشمول (مقررات دولتی) باشد و به غنای علمی حقوق اداری ایران کمک کند؛ اما مشکل اصلی در آرای ذی‌ربط دیوان، عدم تبیین این نظر و ضعف مبنای حقوقی آن است.

به نظر نویسنده، هیات عمومی دیوان عدالت اداری برخلاف انتظار، مبانی حقوقی رسیدگی به پرونده‌هایی که موضوع دعوی، اساساً امری موردي و شخصی است را بیان نکرده است؛ اما می‌توان گفت برخی از تصمیمات و اعمال موردي، اثر نوعی دارند، از این نظر می‌توان آنها را تصمیم عام الشمول دانست و مهم‌ترین ملاک برای تشخیص این موضوع، ابتکاری بودن و عدم وجود سابقه درخصوص چنین تصمیمات و اعمالی است، در اینجا تصمیم‌گیرنده و انجام‌دهنده

رهبری می‌باشد و یا اساسنامه آنها مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی است در سمت‌های موضوع ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و همترازان آنها مجاز است. فهرست این موسسات به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌رسد. در هر حال، شخص منصوب به فعالیت در پست معاونت ادامه داد. ماهیت امر و مصوبه شورای انقلاب فرهنگی، موضوع این مقاله نیست و درجای خود نیاز به بحث مستقل دارد. در این مقاله، رأى مورد بحث صرفاً از جنبه موردي یا عام الشمول بودن تصمیم مورد استناد قرار می‌گيرد.

عمل حقوقی، عملی انجام می‌دهد که برای اولین بار است و سابقه ندارد و یک تاسیس جدید ایجاد کرده است؛ برای مثال، در سوابق عملکرد شورای نگهبان در خصوص تایید صلاحیت داوطلبان پست ریاست جمهوری تاکنون (۱۴۰۳)، صلاحیت هیچ زنی تایید نشده است و تصور عمومی این است از نظر این شورا، منظور از اصطلاح رجل سیاسی در اصل یکصدو پانزدهم قانون اساسی، مرد بودن است و زنان نمی‌توانند رئیس جمهور شوند؛ اما اگر شورای نگهبان، صلاحیت یک زن را برای داوطلبی پست ریاست جمهوری تایید کرد، می‌توان گفت که از نظر این شورا، زنان نیز می‌توانند رئیس جمهور شوند؛ یعنی در اینجا، این تصمیم موردی اثر نوعی دارد، چون باعث ایجاد یک قاعده جدید شده است یا تفسیر جدیدی که قاعده‌ساز است ارائه کرده است. این استدلال را می‌توان به صورت کمنگ در برخی از آرای هیات عمومی مشاهده کرد. نمونه بارز آن، رأی شماره ۱۴۰۰/۹/۲۳-۲۵۳۹ معرفه به رأی مؤسسه کاسپین، اولین رأی است که هیأت عمومی دیوان، به صورت ضمنی معیاری برای تعیین مصاديق تصمیمات موردی و عام الشمول بودن ارائه می‌دهد. در این رأی مقرر شده است: «براساس بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظمات 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 و یا سوءاستفاده از اختیارات یا تحف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، از جمله صلاحیت‌ها و وظایف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است. با توجه به اینکه مصوبات مورخ ۱۳۹۸/۳/۲۱ و ۱۳۹۸/۹/۱۹ شورای پول و اعتبار درخصوص انحلال مؤسسه اعتباری کاسپین با یکبار اجرا و انحلال مؤسسه مزبور، موجبی برای اجرا در موارد بعدی ندارند؛ بنابراین، از مصاديق مقررات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ محسوب نمی‌شوند و رسیدگی به شکایات مطروحه به خواسته ابطال آنها در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قابل طرح نیست و پرونده برای رسیدگی به شعبه دیوان عدالت اداری ارجاع می‌شود...».

هیات عمومی در این رأی استدلال کرده است درصورتی که مصوبه مورد اعتراض بهنحوی باشد که با یک مرتبه اجرا، دیگر موجبی برای اجرا در موارد بعدی وجود نداشته باشد، این مصوبه موردنی بوده و رسیدگی به شکایت علیه آن، در صلاحیت شعب دیوان قرار دارد؛ اما اگر این مصوبه، مبنایی برای اجرا در موارد و مصاديق دیگر باشد، عامالشمول محسوب می‌گردد. هیات عمومی استدلال خود را جهت تعیین ملاکی برای تفکیک تصمیمات موردنی از تصمیمات عامالشمول تکمیل نکرده است، ولی نشانه‌هایی از آن ارائه کرده است.

همچنان که نویسنده متذکر شد، مهم‌ترین ملاک برای تشخیص اینکه چه عمل موردنی، اثر نوعی دارد و در حکم تصمیمات عامالشمول است؟ ابتکاری‌بودن و عدم وجود سابقه درخصوص چنین تصمیمات و اعمال است. در اینجا، تصمیم‌گیرنده و انجام‌دهنده عمل حقوقی، عملی انجام می‌دهند که ابتکاری و برای اولین بار است و این تصمیم یا اقدام سابقه ندارد و مقام یا مرجع اداری یا مرجع ذیربط، یک تاسیس جدید ایجاد کرده است و باعث ایجاد یک قاعده حقوقی جدید شده است؛ همچنان که در مثال عملکردی شورای نگهبان در فرض تایید صلاحیت یک زن برای انتخابات ریاست جمهوری گفته شد، چون چنین امری قبل از آن سابقه نداشته است، لذا تایید یک زن هرچند ناظر بر تایید صلاحیت یک شخص خاص است؛ ولی این عمل موردنی قاعده‌ساز است و اعلام می‌دارد که در جمهوری اسلامی ایران، زنان نیز می‌توانند رئیس‌جمهور شوند. بهیان دیگر، تصمیم هرچند موردنی است، اما از زمان ایجاد و اعلام، قاعده‌سازی کرده است و وضعیت حقوقی جدید ایجاد کرده است که یا سابقه نداشته و یا برخلاف قاعده موجود، یک قاعده جدید ایجاد کرده است؛ لذا می‌توان گفت در اینجا عمل موردنی، اثر نوعی دارد و در حکم تصمیمات عامالشمول است.

ملاک ابتکاری‌بودن و رویه‌سازی در برخی آرای هیأت عمومی دیوان عدالت به صورت ضمنی دیده می‌شود؛ همان‌گونه که در مورد رأی هیأت عمومی درخصوص انحلال مؤسسه اعتباری کاسپین ملاحظه شد که هیأت عمومی استدلال کرده است این مصوبه با یکبار اجرا می‌شود و مؤسسه منحل می‌گردد و این مصوبه، موجبی برای اجرا در موارد بعدی ندارند و به عنوان یک قاعده کلی و عمومی درنمی‌آید. در اینجا می‌توان استباط کرد که از نظر دیوان، اگر

این مصوبه یک قاعده‌ای ایجاد می‌کرد که در سایر موارد هم الزامی و قابل اجرا بود، درنتیجه، این مصوبه قابل رسیدگی در هیأت عمومی بود؛ اما در وضع موجود، چون صرفا برای مورد خاص است و با یکبار اجرا، مصوبه منتفی و پایان می‌پذیرد؛ بنابراین، قاعده ایجاد نکرده است و هیأت عمومی صالح به رسیدگی نیست.

اما در پرونده‌های مشهوری که هیأت عمومی دیوان رسیدگی کرده است، مربوط به حکم انتصاب اشخاص به مدیرعاملی سازمان تامین اجتماعی و معاونت امور اداری و استخدامی کشور است که چنین ویژگی، یعنی ابتکاری بودن عمل مورد شکایت و عدم وجود سابقه در این خصوص را نداشته‌اند. قبل از احکام مورد شکایت در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۳۸۹ نیز مقام‌های ناصب چنین احکام انتصابی را صادر کرده بودند و امری مسبوق به سابقه بوده است؛ درنتیجه، صرفا یک تصمیم موردی بوده است و قاعده‌ای جدید ایجاد نکرده است؛ لذا اگر شکایت، ناظر بر غیرقانونی بودن این گونه احکام انتصاب بوده است، بایستی در شعب دیوان عدالت اداری رسیدگی می‌شد^۱، چون عمل موردی بوده است و اثر نوعی نیز نداشته‌اند.

نتیجه‌گیری

براساس آنچه گفته شد نتایج زیر حاصل این مقاله است:

- ۱- ملاک تفکیک تصمیمات موردی از تصمیمات عام الشمول محتوا و دایره شمول آنها است؛ بدین‌نحو که اگر تصمیمی ناظر بر اشخاص، اشیاء، اموال و محل و مکان‌های خاص است و درخصوص موضوعات خاص اتخاذ تصمیم‌شده، این تصمیم موردی و درنتیجه رسیدگی به آن درصلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است. تصمیمات عام الشمول، تصمیماتی هستند که ناظر بر عموم اشخاص و یا اشیاء و یا محل‌های موضوع تصمیم هستند و حکم کلی و نوعی صادر شده است و ناظر بر اشخاص و یا موضوعات معین نیست. در اینجا، حکم کلی و نوعی درخصوص

۱- ظاهرا رویه دیوان عدالت اداری درحال تغییر است در دولت چهاردهم نیز شکایاتی درخصوص برخی انتصابات این دولت در دیوان عدالت اداری مطرح شده است. برای نمونه، شکایتی درخصوص ابطال حکم ۱۴۰۳/۵/۱۱ رئیس‌جمهور در انتصاب معاون راهبردی رئیس‌جمهور مطرح شده است که پرونده به شعبه ۳۵ بدوى ارجاع شده است و این شعبه طی دادنامه ۱۴۰۳/۸-۱۸۸۳۱۵۰ به دلیل ذینفع بودن شاکر، قرار دشکایت شاکر صادر کرده است. رأی شعبه ۳۵ از نظر مبنای تفکیک تصمیم موردی و عام الشمول و تفکیک صلاحیت شعب و هیأت عمومی مورد تایید نویسنده است و در راستای استدلال این مقاله است.

موضوع تصمیم بیان شده است؛ بنابراین، ملاک اصلی در تفکیک تصمیمات موردی از عامالشمول؛ دایرہ شمول و مخاطبان تصمیم است؛ یعنی اگر این تصمیم، اشخاص و موارد نامعین را دربرگیرد و ناظر بر حقوق و تکالیف شهروندان و دستگاهها و مقامات عمومی بدون تعیین مصدق مشخص باشد، عامالشمول است.

۲- تأسیس حقوقی، عمل اداری موردی که دارای اثر نوعی است، میتواند مبنای قابل توجه در حقوق عمومی و در اینجا به صورت خاص در حقوق اداری برای شناخت اعمال اداره و مرجع صالح به رسیدگی به شکایت علیه آن در دیوان عدالت اداری باشد؛ اما درخصوص تشخیص تصمیمات موردی که ادعا میشود، اثر نوعی دارند، مهمترین ملاک برای تشخیص اینکه یک عملی موردی، دارای اثر نوعی است و لذا در حکم تصمیمات عامالشمول است، ابتکاری بودن و عدم وجود سابقه درخصوص چنین تصمیمات و اعمال است. در اینجا، تصمیم‌گیرنده و انجام‌دهنده عمل حقوقی، عملی انجام می‌دهند که برای اولین بار است و سابقه ندارد و یک تأسیس جدید ایجاد می‌کند و به بیان دیگر، قاعده‌ساز است؛ اما در آرای هیات عمومی که ناظر بر عمل موردی بوده است، ولی هیات، آنها را در حکم تصمیم عامالشمول دانسته و به پرونده رسیدگی کرده است، چنین ویژگی‌ای مشاهده نمی‌شود.

۳- رویکرد هیات عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص تعیین معیار جهت تشخیص تفکیک تصمیمات موردی از تصمیمات عامالشمول محل نقد است؛ چون در مواردی، ملاک هیات عمومی، شکلی بوده است؛ یعنی به صرف اینکه متن مورد شکایت، عنوان مصوبه هیات وزیران داشته است، خود را صالح به رسیدگی دانسته است و ملاک ماهوی نداشته است؛ در حالی که در موارد بسیار، مصوبه هیأت وزیران یک تصمیم موردی است، مانند تایید انتصاب افراد معین به عنوان استاندار یک استان خاص. هیات عمومی دیوان عدالت در پرونده‌های مربوط به تصمیمات موردی که ادعا شده است، اثر نوعی دارند و براین اساس در هیأت عمومی رسیدگی شده است نیز معیار و ملاکی در آرای خود بیان نکرده است و در اینجا، دچار نوعی فقر در نظریه‌پردازی است.

۴- نویسنده پیشنهاد می‌کند که در تشخیص پرونده‌های ارجاعی به شعب دیوان عدالت اداری یا هیات عمومی، مبنای موضوع این مقاله و مندرج در بند ۲ نتیجه‌گیری، ملاک عمل قرار گیرد؛ البته این امر، یک کار اداری صرف نیست، بلکه ارجاع‌دهنده بایستی به موضوع ملاک تفکیک عمل موردنی از عمل عام الشمول اشراف داشته باشد. در مواردی که موضوع محل بحث است، می‌توان قبل از ارجاع پرونده به شعبه یا هیات عمومی، نظر مشورتی متخصصین یا کمیته‌ای متشکل از متخصصین ارجاع داد.

فهرست منابع

کتاب‌ها

- ۱-امامی، محمد، استوارسنگری، کورش(۱۳۹۳). حقوق اداری، جلد دوم، چاپ دوم، تهران: میزان.
- ۲-تیلا، پروانه(۱۳۸۶). اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آینین‌نامه، تهران: خرسندی.
- ۳-جعفری لنگرودی، محمد جعفر(۱۳۶۸). ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش.
- ۴-سنجدابی، کریم(۱۳۹۶). حقوق اداری ایران، تصحیح و تحسیله علی‌اکبر گرجی، تهران: انتشارات خرسندی.
- ۵-صدرالحافظی، سید نصرالله(۱۳۷۲). نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر شهریار.
- ۶-طباطبایی‌موتمنی، منوچهر (۱۳۷۸). حقوق اداری، چاپ پنجم، تهران: انتشارات سمت.
- ۷-کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۱). دوره مقدماتی حقوق مدنی، اعمال حقوقی، چاپ دوم، تهران: شرکت انتشار.
- ۸-کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۱). مقدمه علم حقوق، چاپ شانزدهم، تهران: شرکت انتشار.
- ۹-مشهدی، علی (۱۳۹۷). فرهنگ اصطلاحات حقوق اداری، تهران: شرکت انتشار.
- ۱۰-مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳). حدود صلاحیت و آینین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل.
- ۱۱-مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۱ (۱۳۸۶). تهران: جنگل.
- ۱۲-مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۳ (۱۳۸۴). تهران: گلزار کتاب.
- ۱۳-مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۸ (۱۳۸۹). تهران: جنگل.
- ۱۴-مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری سال ۱۳۹۱ (۱۳۹۳). تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.

مقالات

- ۱۵-حسنوند، محمد؛ کاظمی، سیده‌فیضه و حسنوند، مهدی(۱۴۰۲). «تفکیک مفهومی مصوبات عام الشمول از تصمیمات موردى در رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۴.
- ۱۶-عباسی، بیژن(۱۳۸۸). «بررسی تطبیقی صلاحیتهای دیوان عدالت اداری و شورای دولتی فرانسه، دیوان عدالت اداری»؛ صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.

- ۱۷- مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳). «صلاحیت و جهات رسیدگی به ابطال مصوبات در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، اندیشه‌های حقوق اداری، تهران: مجد.
- ۱۸- هداوند، مهدی (۱۳۹۱). «رأی ابطال انتخاب آقای سعید مرتضوی به عنوان مديرعامل صندوق تامین اجتماعی»، مجله آسمان، شماره ۲۴، چهارم شهریور ۱۳۹۱.