

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

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۰/۲۰

کوروش استوار سنگری^۱

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 مصادیق هرکدام، چالش وجود دارد. چالش مهم‌تر درخصوص پرونده‌هایی است که ظاهراً 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 این‌گونه موارد، هیات عمومی دیوان، تصمیم موردی را دارای اثر نوعی دانسته و براین‌اساس به آن رسیدگی کرده است. در این مقاله، با تبیین مفاهیم تصمیم موردی و تصمیم عام الشمول، این مسأله 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 باشند؛ ولی تشخیص این امر، مستلزم تبیین مبانی و ملاک‌های مشخص است که در آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری، درمقام رسیدگی به این‌گونه 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، اثرنوعی.

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 موردی 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 عام‌الشمول آنها در هیات عمومی صورت می‌گیرد؛ اما اینکه تصمیم و یا عمل موردی چیست و ملاک تفکیک آن از تصمیمات عام‌الشمول چیست؟ در موارد متعدد در رسیدگی شعب و هیات دیوان، محل چالش بوده است. از جنبه عملی، در بسیاری از موارد، پرونده به‌خواسته 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 ۲۹۳۸-۹۱/۱۰/۱۳، شکایت شاکی به‌خواسته ابطال یک دستور اداری را با این استدلال که دستور اداری، موضوع شکایت کلی و عام‌الشمول است، رسیدگی به آن را خارج از صلاحیت خود دانسته و به شایستگی و صلاحیت هیات 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 به‌صورت کلی و بدون تفکیک، صلاحیت شعب و هیات عمومی مشخص شده بود و تصمیمات و اقدامات موردی به‌موجب بند الف وب از بند یک ماده ۱۱ و تصمیمات عام‌الشمول یعنی آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات دولتی در بند پ این ماده آورده شد، ولی در قوانین سالهای ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ مواد مربوط به صلاحیت شعب و هیات 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 بدوی 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 متبع 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 نویسندگان سعی در تفکیک و تبیین موضوع کرده‌اند، ازجمله محمد حسنونند و سیده نفیسه کاظمی و مهدی حسنونند در مقاله‌ای با عنوان: «تفکیک مفهومی مصوبات عام‌الشمول از تصمیمات موردی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری» در شماره ۱۴ (بهار ۱۴۰۲) نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری به آن پرداخته‌اند؛ ولی متعرض مصادیق چالش‌برانگیز آن، بویژه پرونده‌های مربوط به انتصابات رئیس‌جمهور در سال ۱۴۰۲ نشده‌اند. بخش آموزش دیوان عدالت اداری نیز در جزوه‌ای با عنوان معیارهای حاکم بر موردی یا عام‌الشمول بودن دعاوی مطروحه در رویه قضایی دیوان عدالت اداری درخصوص موضوع بحث کرده است؛^۱ ولی منجر به نتیجه مشخص و کاربردی نشده است. نویسنده در این مقاله، نخست به تبیین مفهوم تصمیم موردی و عام‌الشمول پرداخته، سپس چالش‌های رویه دیوان عدالت اداری در این خصوص را بررسی کرده است.

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

در مباحث نظری حقوق خصوصی و حقوق اداری، نویسندگان 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، نویسندگان کتاب‌های حقوق اداری به‌طور سنتی، آن را به دو دسته اعمال اداری موردی و انفرادی و اعمال یا تصمیمات عام‌الشمول تقسیم می‌کنند (طباطبایی مومنی، ۱۳۷۸: ۲۷۷؛ سنجابی، ۱۳۹۶: ۲۳۹؛ مشهدی، ۱۳۹۷: ۱۰۳ و عباسی، ۱۳۸۸: ۱۹۸). اولین شارح قانون دیوان عدالت اداری نیز بر همین اساس، 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://divanedalalat.edari.ir> منتشر شد، ولی در حال حاضر (بهار ۱۴۰۳) وجود ندارد.

داده است؛ اما در تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۶۰ به اینکه بند الف ماده ۱۱ تصمیمات نوعی و کلی نیستند و موردی هستند و بند ب ماده مذکور عملی شبهه قانون هست نیز تصریح کرده است (صدرالحافظی، ۱۳۷۲: ۱۵۱). تقسیم‌بندی اخیر، مورد انتقاد برخی دیگر از نویسندگان حوزه حقوق اداری قرار گرفته است و معتقدند اعمال مذکور (موردی و انفرادی و تصمیمات عام‌الشمول)، 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 عام‌الشمول برای تنظیم روابط اجتماعی، یک امر تقنینی است که در صلاحیت قوه مقننه است. نویسندگان حقوق اداری، وضع آیین‌نامه توسط قوه مجریه را عمل اداری می‌دانند؛ درحالی که یک عمل (وضع قاعده کلی برای جامعه) نمی‌تواند در قوه مقننه عمل تقنینی محسوب شود و در قوه مجریه، عملی اداری تلقی گردد؛ بنابراین، این نوع عمل، اداری نیست و شبه تقنینی 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 نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا 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 ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی منحصر از حیث مقض 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 موسساتی 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 شبه‌تقنینی) را عمل اداره بنامیم، نه عمل اداری؛ از این‌رو، این نویسندگان، عمل موردی را عمل اداری و عمل عام‌الشمول را عمل شبه‌تقنینی دانسته‌اند. (امامی، استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۲۳) هرچند عمل شبه‌قضایی نیز موردی است، ولی در اینجا موضوع بحث نیست؛ اما صرف‌نظر از عناوین آنها، اینکه برخی از تصمیمات اداره، موردی و شخصی و برخی عام‌الشمول هستند، در عمل و نظر پذیرفته شده است و در اینجا، بحث در خصوص تصمیم یا عمل موردی و تصمیم عام‌الشمول 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 عام‌الشمول 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 عام‌الشمول

تصمیمات موردی، تصمیماتی هستند که ناظر و مربوط به موضوعات (هر موضوعی غیرانسان مانند مکان و شیء) 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 یک‌طرفه اعلام کرد و در ورودی آن، تابلوی یک‌طرفه 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 عام‌الشمول است. این استدلال صحیح نیست، چون در اینجا، تصمیم ناظر بر شیء 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 شیء 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 تهیه 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 مقرر دولتی محسوب می‌شوند، یعنی به عنوان یک قاعده و چهارچوب قرارداد 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 صدرالحفاظی، 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 - ۸۸/۲/۲۳، 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 موردی 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 ومقررات (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 عناوین 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 در نظر نمی‌گیرد؛ بلکه این حکم، عمومیت دارد و نوعی است و ناظر بر شخص و مورد معین نیست، در نتیجه 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 شبه تقنینی، عام‌الشمول 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 موردی از عمل یا تصمیمات عام‌الشمول و در نتیجه تفکیک صلاحیت شعب و هیأت عمومی در میان قضات دیوان، محل بحث بوده است که در نهایت، هیأت عمومی تعیین تکلیف می‌کرد، اما هیأت عمومی نیز در مواردی به‌صرف عنوان یک متن، آن‌را از موضوعات در صلاحیت خود اعلام می‌کرد؛ ولی در اکثر موارد در تشخیص تصمیم عام‌الشمول، به محتوای متن مورد شکایت، فارغ از عنوان آن توجه می‌کرد که در بندهای زیر به بحث گذاشته می‌شود.

۲-۱. آرای متفاوت در ملاک قرار دادن عنوان یا محتوا

گفته شد که شعب دیوان به تصمیمات موردی اداره رسیدگی می‌کنند و رسیدگی به شکایت علیه 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 مصادیق مقررات دولتی (عام‌الشمول) هستند و این هیأت، صالح به رسیدگی است، رویکردهای متفاوتی داشته است. در مواردی، متن مورد شکایت را به‌صرف اینکه عنوان یکی از مقررات دولتی مثلاً مصوبه هیأت 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.

۲-۱-۱. 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 هیأت وزیران، آن‌را تصویب کرده است، خود را صالح به رسیدگی دانسته است. برای نمونه، رأی شماره ۴۴۷-۱۷/۳/۱۴۰۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با رسیدگی به مصوبه سال ۹۸ هیأت 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، هرکس 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 قائم‌مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون درخواست کرده باشد و بر مبنای حکم مقرر در این ماده، طرح شکایت در شعب دیوان عدالت اداری به احراز ذینفعی شاکی یا وکیل یا قائم‌مقام یا نماینده قانونی او منوط است و در نتیجه، 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 مقید نیست و بر مبنای حکم مقرر در این تبصره، همه افراد می‌توانند در راستای اعمال حق مقرر در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی به طرح شکایت در خصوص ابطال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اقدام نمایند. بنابه 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 باتوجه به لزوم احراز ذینفعی در شعب دیوان، عملاً به عدم امکان اعمال حق مقرر در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی توسط اشخاص غیر ذینفع 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، باتوجه 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 ۵۶۳۴۸-۱۳۹۸/۱/۵ 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، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با تفسیر شکلی از مفهوم تصویب‌نامه و اینکه هر تصویب‌نامه به صرف اینکه مرجع تصویب آن هیأت 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 دلیلی 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

هیأت 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 انشاء‌شده و جنبه عام و کلی ندارد؛ بنابراین، مصداق «مقررات دولتی نیست» را رد کرده است. در نتیجه، از نظر دیوان، عنوان تصمیم صادره توسط مقامات اداری، ملاک رسیدگی نیست، بلکه محتوای آن مهم است؛ همچنان‌که 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 رودسر را با این استدلال که مصوبه درخصوص مورد بوده و از مصادیق 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 (مصوبه) کمیته استانی کارهای سخت و زیان آور اداره کار و امور اجتماعی اراک را درخصوص مورد دانسته و آنرا متضمن وضع قاعده امره عام و کلی ندانسته است (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۳، ۱۳۸۴ : 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 مصادیق نظامات و مقررات دولتی محسوب نشده است (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۶، ۱۳۸۱ : ۱۹۶)؛ ولی در دادنامه ۳۴۰ - ۸۱/۹/۲۴ مصوبه ۷۳/۷/۳ شورای میراث فرهنگی درخصوص اجاره یا فروش خانه‌ها و اماکن فرهنگی را مصداق مقررات دولتی دانسته و آنرا مغایر قانون اعلام و ابطال نموده است (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، سال ۱۳۸۶، ۱۳۸۱ : 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 آنرا مغایر با قانون ندانسته است (مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۸، ۱۳۸۹ : ۱۱). در نتیجه، از نظر دیوان، عنوان تصمیم صادره توسط مقامات اداری ملاک رسیدگی نیست، بلکه محتوای آن مهم است؛ بنابراین، از نظر دیوان عدالت، در اینجا 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 مصادیق 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. در این 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 ۸۸/۲/۳۰ - ۱۸۸ 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 درپیش 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)؛ درحالی که باید تصریح می‌شد که تصمیم مورد شکایت، علی‌رغم داشتن عنوان بخشنامه، بخشنامه به حساب نمی‌آید. البته برخی نویسندگان معتقدند که بخشنامه‌ها جنبه درون اداری دارند و ناظر بر ارباب رجوع دستگاه‌ها نیستند و بر این 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 آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تامین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران، حق وضع آیین‌نامه 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 واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تایید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های 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 بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.

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 هیأت‌های 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، ازجمله هیأت 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 تعیین تکلیف نموده، قابل رسیدگی در هیأت عمومی ندانسته و به لحاظ موردی بودن، قابل طرح در شعبه دیوان عدالت بوده، لذا رأی به رد شکایت صادر کرده است.

۲-۲. 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 موردی و شخصی بوده است؛ ولی هیأت عمومی، خود را صالح به رسیدگی به این امر دانسته است. اولین بار، این چالش در دادنامه ۱۳۹۱/۵/۹-۲۶۱ هیأت عمومی دیوان در مورد ابطال حکم انتصاب مدیرعامل صندوق (سازمان) تامین اجتماعی مطرح شد. در قضیه جنجالی انتصاب دادستان سابق تهران به مدیرعاملی سازمان تامین اجتماعی، تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی نسبت به انتصاب مذکور اعتراض نموده و با تقدیم دادخواستی به دیوان عدالت، تقاضای ابطال ابطال بند ۱ صورتجلسه بیست و هفتمین جلسه هیأت امنای صندوق تامین اجتماعی و ابلاغ شماره ۱۵۲۴۲۶-۲۵/۱۱/۱۳۹۰ وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی مبنی بر انتصاب 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 ۱۹^۱ 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 وحدت‌رویه درمورد آراء متناقض و نیز در مورد آراء مشابه اشاره دارد. درحالی‌که انتخاب مدیر عامل صندوق، مصوبه، آیین‌نامه و یا بخشنامه تلقی نمی‌شود و از نظر حقوقی، ماهیت آن صرفاً «حکم انتصاب اداری» می‌باشد که براساس اختیارات قانونی مذکور در تبصره ماده ۸ و ماده ۱۴ اساسنامه صندوق به پیشنهاد هیأت امنای 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 صورتجلسه بیست و هفتمین جلسه هیأت امنای صندوق تامین اجتماعی و ابلاغیه وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان مدیرعامل 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، ۱۳۹۳:۳۹۳).

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 احقاق حقوق اشخاص را دارد و با عنایت به اینکه مدلول مصوبه هیأت امناء که مورد اعتراض شکات 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 جزئی است؛ بنابراین باید در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گیرد». اساس استدلال دفاعیه دیوان این است که برداشت ناصواب هیأت امناء از مقررات، تبدیل به یک رویه شده و یک قاعده نوعی ایجاد کرده است؛ یعنی چون چنین انتصابات غیرقانونی رویه شده است؛ در نتیجه، یک قاعده نوعی شده یا ایجاد کرده است. برخی نویسندگان نیز از این گونه تصمیمات به عنوان تصمیمات جزئی 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 براین اساس، قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان است (مولایی، 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. این گونه تصمیمات باعث ایجاد رویه جدید شده یا گستره اثرگذاری آنها بر حقوق و آزادی شهروندان بسیار وسیع است و می‌تواند یک منش جدید حقوقی ایجاد کند؛ بنابراین، هیأت عمومی دیوان، صالح به رسیدگی به شکایت علیه تصمیمات موردی است که می‌تواند قاعده‌ساز باشد (هداوند، ۱۳۹۱: ۵۱).

در نمونه دیگر، هیأت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه ۹۹/۱۱/۱۸-۱۱۳۵۸ نیز شکایت شاکی درخصوص ابطال حکم انتصاب معاون علمی و فناوری رئیس‌جمهور را رد کرده است؛ اما درخصوص ایراد صلاحیت از طرف ریاست جمهوری مبنی بر اینکه حکم انتصاب، یک تصمیم موردی و رسیدگی به آن در صلاحیت شعب دیوان است، چنین استدلال کرده است: «.. اکثریت اعضای هیأت تخصصی اعتقاد داشته که شکایت مطروحه نسبت به اصل تشکیل معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهوری 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، رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد و مطابق اصل یکصد و بیست و دوم،

رئیس‌جمهور 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؛ رئیس‌جمهور، ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود بر عهده دارد. نظر به اینکه تشکیل معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهوری 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 به‌منزله ایجاد یک تشکیلات جدید و ازاین‌نظر، تصمیمی عام‌الشمول است و رسیدگی به آن درصلاحیت هیأت عمومی (هیأت تخصصی) دیوان عدالت اداری است.

در سال ۱۴۰۲ نیز دو مورد در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح شده که یکی از آنها بسیار بحث‌برانگیز شد. در پرونده نخست، شاکی به موجب دادخواستی، ابطال ابلاغ انتصاب معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور که طی شماره ۶۱۲۹۷ - ۱۵/۶/۱۴۰۰ توسط رئیس‌جمهور صادر شده است را خواستار شده و درجهت تبیین خواسته، اعلام کرده است که: «باعنایت به‌اینکه رئیس‌جمهور 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 به‌عنوان معاون رئیس‌جمهور 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 - به‌کارگیری کارمندان شرکت‌ها و مؤسسات 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 مؤسسات صرفاً بر اساس ماده ۱۷ این قانون امکان‌پذیر

است.» لذا مأموریت و اساساً به کارگیری ایشان طی حکم معترض 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 ۵۲۴۵۵/۴۸۱۲۳-۱/۴/۱۴۰۱، 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 غیرعام‌الشمول بوده و هیچ یک از عناوین مندرج در ماده ۱۲ قانون دیوان یعنی «آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی» بر این حکم مترتب نمی‌شود؛ لذا از این حیث به جهت موردی بودن 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 ضابطه 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 نظامات 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 واحده‌ای تصویب نمود به کارگیری، انتصاب و یا مأموریت اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها، موسسات و مراکز آموزشی و پژوهشی که هیأت امنای 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 بدوی دیوان ارجاع شد و شعبه طی دادنامه ۲۲۸۲۳۳-۱۴۰۲/۹/۴ شکایت مطروحه را وارد تشخیص و رأی به ورود شکایت مبنی بر ملغی‌الاثرکردن حکم انتصاب رئیس سازمان نظام روان‌شناسی و 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، آن را 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 رأی صادر شده است؛ اما هیات عمومی، استدلالی درخصوص چرایی پذیرش صلاحیت خود بیان نکرده است؛ ولی در یک 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 موردی را دارای اثرنوعی می‌داند را باید مثبت ارزیابی کرد، چون می‌تواند موجب ایجاد مبنایی در تشخیص و تفکیک تصمیمات موردی و شخصی مقامات اداری از تصمیمات عام‌الشمول (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، مبنای حقوقی رسیدگی به پرونده‌هایی که موضوع دعوی، اساساً امری موردی و شخصی است را بیان نکرده است؛ اما می‌توان گفت برخی از تصمیمات و اعمال موردی، اثر نوعی دارند، از این نظر می‌توان آنها را تصمیم عام‌الشمول 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 در جای خود نیاز به بحث مستقل دارد. در این مقاله، رأی مورد بحث صرفاً از جنبه موردی یا عام‌الشمول بودن تصمیم مورد استناد قرار می‌گیرد.

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 ریاست‌جمهوری تاکنون (۱۴۰۳)، صلاحیت هیچ زنی تایید نشده است و تصور عمومی این است از نظر این شورا، منظور از اصطلاح رجل سیاسی در اصل یکصد و پانزدهم قانون اساسی، مرد بودن است و زنان نمی‌توانند رئیس‌جمهور شوند؛ اما اگر شورای نگهبان، صلاحیت یک زن را برای داوطلبی پست ریاست‌جمهوری تایید کرد، می‌توان گفت که از نظر این شورا، زنان نیز می‌توانند رئیس‌جمهور 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 کمرنگ در برخی از آرای هیأت عمومی مشاهده کرد. نمونه بارز آن، رأی شماره ۲۵۳۹-۱۴۰۰/۹/۲۳ معروف به رأی مؤسسه کاسپین، اولین رأی است که هیأت عمومی دیوان، به صورت ضمنی معیاری برای تعیین مصادیق تصمیمات موردی و عام‌الشمول 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 نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز و یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف 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 در خصوص انحلال مؤسسه اعتباری کاسپین با یک‌بار اجرا و انحلال مؤسسه مزبور، موجبی برای اجرا در موارد بعدی ندارند؛ بنابراین، از مصادیق 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...».

هیأت عمومی در این رأی استدلال کرده است در صورتی که مصوبه مورد اعتراض به نحوی باشد که با یک مرتبه اجرا، دیگر موجبی برای اجرا در موارد بعدی وجود نداشته باشد، این مصوبه موردی بوده و رسیدگی به شکایت علیه آن، در صلاحیت شعب دیوان قرار دارد؛ اما اگر این مصوبه، مبنایی برای اجرا در موارد و مصادیق دیگر باشد، عام‌الشمول محسوب می‌گردد. هیأت عمومی استدلال خود را جهت تعیین ملاکی برای تفکیک تصمیمات موردی 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 موردی، اثر نوعی دارد و در حکم تصمیمات عام‌الشمول است؟ ابتکاری بودن و عدم وجود سابقه در خصوص 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 هر چند ناظر بر تایید صلاحیت یک شخص خاص است؛ ولی این عمل موردی قاعده‌ساز است و اعلام می‌دارد که در جمهوری اسلامی ایران، زنان نیز می‌توانند رئیس‌جمهور شوند. به بیان دیگر، تصمیم هر چند موردی 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 موردی، اثر نوعی دارد و در حکم تصمیمات عام‌الشمول است.

ملاک ابتکاری بودن و رویه‌سازی در برخی آرای هیأت عمومی دیوان عدالت به صورت ضمنی دیده می‌شود؛ همان گونه که در مورد رأی هیأت عمومی در خصوص انحلال مؤسسه اعتباری کاسپین ملاحظه شد که هیأت عمومی استدلال کرده است این مصوبه با یک بار اجرا می‌شود و مؤسسه منحل می‌گردد و این مصوبه، موجبی برای اجرا در موارد بعدی ندارند و به عنوان یک قاعده کلی و عمومی در نمی‌آید. در اینجا می‌توان استنباط کرد که از نظر دیوان، اگر

این مصوبه یک قاعده‌ای ایجاد می‌کرد که در سایر موارد هم الزامی و قابل اجرا بود، در نتیجه، این مصوبه قابل رسیدگی در هیأت عمومی بود؛ اما در وضع موجود، چون صرفاً برای مورد خاص است و با یک بار 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 ۱۳۸۹ و ۱۴۰۱ نیز مقام‌های ناصب چنین احکام انتصابی را صادر کرده بودند و امری مسبوق به سابقه بوده است؛ در نتیجه، صرفاً 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 عام‌الشمول محتوا و دایره شمول آنها است؛ بدین نحو که اگر تصمیمی ناظر بر اشخاص، اشیاء، اموال و محل و مکان‌های خاص است و درخصوص موضوعات خاص اتخاذ تصمیم شده، این تصمیم موردی و در نتیجه رسیدگی به آن در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است. تصمیمات عام‌الشمول، 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- ظاهراً رویه دیوان عدالت اداری در حال 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 بدوی ارجاع شده است و این شعبه طی دادنامه ۱۴۰۳/۸/۷-۱۸۸۳۱۵۰ به دلیل ذینفع نبودن شاکی، قرار رد شکایت شاکی صادر کرده است. رأی شعبه ۳۵ از نظر مبنای تفکیک تصمیم موردی و عام‌الشمول 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؛ دایره 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 مصداق مشخص باشد، عام‌الشمول است.

۲- تأسیس حقوقی، عمل اداری موردی که دارای اثر نوعی است، می‌تواند مبنای قابل‌توجه در حقوق عمومی و در اینجا به‌صورت 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، ابتکاری‌بودن و عدم‌وجود 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 به‌صرف اینکه متن مورد شکایت، عنوان مصوبه هیات وزیران داشته است، خود را صالح به رسیدگی دانسته است و ملاک ماهوی نداشته است؛ درحالی‌که در موارد بسیار، مصوبه هیأت وزیران یک تصمیم موردی است، مانند تأیید انتصاب افراد معین به‌عنوان 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 موردی از عمل عام‌الشمول 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 آیین‌نامه، تهران: خرسندی.
- ۳- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۶۸). ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش.
- ۴- سنجابی، کریم (۱۳۹۶). حقوق اداری ایران، تصحیح و تحشیه علی‌اکبر گرجی، تهران: انتشارات خرسندی.
- ۵- صدرالحافظی، سیدنصراله (۱۳۷۲). نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشرشهریار.
- 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 آیین 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، سیده‌نفیسه و حسنوند، مهدی (۱۴۰۲). «تفکیک مفهومی مصوبات عام‌الشمول از تصمیمات موردی 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.

چالش مربوط به تفکیک تصمیمات موردی از تصمیمات عام الشمول اداره در رویه دیوان عدالت اداری ۳۳

- ۱۷-مولابیگی، 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 به‌عنوان مدیرعامل صندوق تامین اجتماعی»، مجله آسمان، شماره ۲۴، چهارم شهریور ۱۳۹۱.