

## شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری

محمد امامی\*      مهستی سلیمانی\*\*

### چکیده

شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری از موضوعات مورد بحث در باب دیوان عدالت اداری است که بر محدوده صلاحیتی آن تأثیر گذار است. از ابتدای تاسیس دیوان عدالت اداری اینکه نوع شخصیت خواهان به لحاظ عمومی یا خصوصی بودن در پذیرش دعاوی در دیوان اثر گذار است و می‌توان خصوصی بودن شخصیت خواهان را به عنوان ضابطه‌ایی برای تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان لحاظ کرد یاخیر، محل اختلاف بوده است. این مقاله کوشش می‌کند از منظر قانون، دکترین و رویه قضایی این موضوع را مورد مطالعه قرار داده و ضمن نقد نظریات مطرح شده در دکترین و رویکرد اتخاذ شده در رویه قضایی رویکردی مطلوب در این رابطه ارائه دهد.

واژه‌های کلیدی: صلاحیت، دیوان عدالت اداری، شخصیت خواهان، دکترین حقوقی، رویه قضایی

---

\* دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، (نویسنده مسؤول) Dr\_emami27@yahoo.com  
\*\* کارشناس ارشد حقوق عمومی از دانشگاه شیراز solimani.mahasti@iran.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۶/۱۵      تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۱۱/۲۴

### ۱. مقدمه

وجود دو اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ در قانون اساسی - که در یکی از واژه مردم و در دیگری از واژه هرکس در خصوص شخصیت خواهان استفاده شده است - زمینه را برای توجه به اهمیت شخصیت خواهان در دعاوی ای که در دیوان طرح می‌شود، فراهم کرده و در عین حال، به لحاظ عدم استفاده از واژه‌های حقوقی برای معرفی خواهان که هریک به لحاظ دایره شمول اشخاص نیز متفاوت هستند، بستر را برای ارائه نظرات مختلف مهیا کرده است.

علاوه بر دو اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، مواد ۱۱ قانون دیوان مصوب سال ۶۰، مواد ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان مصوب سال ۸۵ و مواد ۱۰ و ۱۲ قانون جدید دیوان عدالت اداری نیز در خصوص شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری مورد تفسیر و توجه قرار گرفته است. با وجود اینکه قانون دیوان تا کنون دوبار تغییر کرده است، الفاظ و عبارات در رابطه با شخصیت خواهان تغییری ننموده است؛ بنابراین می‌توان از نظریات مطرح شده در سی و چند سال اخیر در رابطه با شخصیت خواهان در قانون جدید بهره جست. در بند اول ماده ۱۰ که مربوط به شکایت علیه تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران آنهاست، از عبارت اشخاص حقیقی و حقوقی برای معرفی شخصیت خواهان استفاده شده است. در بند دوم مقرر مذکور که راجع به شکایت از آراء مراجع شبه قضایی است، اشاره‌ای به شخصیت خواهان نشده است. در بند سوم نیز که راجع به شکایات استخدامی است، از قضات و مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدهای مذکور در بند ۱ ماده ۱۰ و سایر مستخدمان مؤسساتی که شمول قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است، در خصوص معرفی خواهان سخن گفته شده است. در ماده ۱۲ همان قانون نیز اشخاص حقیقی و حقوقی مجاز به اقامه دعوا شناخته شده‌اند. هرچند که اشخاص حقیقی و حقوقی عبارات حقوقی هستند اما در تفسیر و دریافت منظور قانونگذار از این عبارات نیز به لحاظ اختلافات مبنایی که در خصوص نوع صلاحیت دیوان وجود دارد اختلاف نظر حادث شده است.

در این مقاله با توجه به اصول و مواد قانونی فوق، ابتدا به بیان رویکردهای ارائه شده در دکتترین و تبیین رویکرد مطلوب در این زمینه خواهیم پرداخت و پس از آن، با توجه به آراء دیوان عدالت اداری، به تشریح و تحلیل دیدگاه رویه قضائی می‌پردازیم.

## ۲. رویکردها نسبت به شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری

دیدگاهی که در باره نوع صلاحیت دیوان از منظر خاص یا عام بودن وجود دارد تاثیر زیادی بر نوع تفسیر قوانین و تبیین محدوده و معیار صلاحیت دیوان دارد. برخی نوع صلاحیت دیوان را نسبت به دادگاه‌های عمومی حقوقی و کیفری خاص دانسته و با تفسیر مضیق قوانین به تبیین محدوده صلاحیت دیوان پرداخته‌اند و بعضی دیوان را همسنگ دادگاه‌های عمومی دیگر دانسته و برای دیوان قائل به صلاحیتی عام هستند و با استفاده از تفسیر موسع راجع به صلاحیت دیوان عدالت اداری نظر داده‌اند. در خصوص شخصیت خواهان در دیوان نیز متأثر از دیدگاهی که نسبت به نوع صلاحیت دیوان عدالت اداری وجود دارد نظریات متفاوتی ارائه شده است. در ذیل به بیان رویکرد هر یک از این دو نظریه نسبت به شخصیت خواهان می‌پردازیم.

### ۲.۱. رویکرد نظریه صلاحیت خاص دیوان عدالت اداری

تفسیر محدود و مضیق قوانین، از جمله شاخصه‌های نگاه حداقلی است. در این رویکرد نیز که یک نگاه حداقلی نسبت به صلاحیت دیوان وجود دارد، با این نحوه تفسیر اصول و مواد قانونی مواجه هستیم. نگاه حصرگرایانه و محدود به حوزه صلاحیت دیوان، با ارائه دلایلی مبنی بر خاص بودن صلاحیت دیوان در مرحله معرفی ضابطه، یک تفسیر حداقلی نسبت به اصول و مواد قانونی ارائه می‌دهد. رویکرد مزبور، در خصوص شخصیت خواهان عنوان می‌کند که جایگاه خواهان در دیوان عدالت اداری، مختص مردم است. این رویکرد، خصوصی بودن شخصیت خواهان را به عنوان یک ضابطه برای تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری معرفی می‌کند، که براساس آن، تنها اشخاص حقوق خصوصی حق طرح دعوا را در دیوان دارند و در

صورتی که دادخواستی از سوی اشخاص حقوق عمومی مطرح شود، به دلیل عدم رعایت این ضابطه رد خواهد شد.

در رابطه با اصل ۱۷۳ و مواد قانون دیوان در این رویکرد گفته شده است که: «اصل ۱۷۳ قانون اساسی با صراحت و وضوح کامل، دیوان را مأمور رسیدگی به تظلمات مردم از واحدهای دولتی و مأمورین آنها قرار داده است و در زمینه رسیدگی به دعاوی واحدهای دولتی، حکمی انشاء نکرده است. دیوان عدالت اداری یک مرجع قضائی اختصاصی است و حدود صلاحیت و اختیارات آن محدود به اموری است که مقنن تعیین نموده است و تجاوز از آن با اصول و قواعد حاکم بر مراجع اختصاصی منافات دارد. قبول صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی واحدهای دولتی علیه یک دیگر، مخالف هدف و غرض قانونگذار از ایجاد دیوان و مغایر نص صریح قانون است... عدم ذکر وصف حقوق خصوصی به دنبال اشخاص حقوقی و همچنین عدم ذکر واژه‌های «مردم» یا اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی در بند ۲ ماده ۱۱ از حیث وضوح اصل «اختصاص جایگاه شاکی به مردم» و حکومت و اشراف آن بر همه مقررات قانون دیوان عدالت اداری بوده است و تلقی دیگری از آن معقول و مقبول نمی‌باشد» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۳-۱۱۲).

در تفسیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی نیز دو رویکرد متفاوت در میان قانونین به نظریه اختصاص جایگاه شاکی به مردم وجود دارد. عده‌ای حکم اصل ۱۷۰ در خصوص تصمیمات عام‌الشمول را استثناء بر اصل اختصاص جایگاه شاکی به مردم می‌دانند؛ به بیان دیگر، این امر را که اشخاص حقوق عمومی بتوانند به عنوان خواهان در خصوص تقاضای ابطال تصمیمات عام‌الشمول به دیوان شکایت کنند، بر اساس نص قانون به عنوان استثناء می‌پذیرند. اما عده‌ای دیگر واژه هرکس را قابل تعمیم به اشخاص حقوق عمومی ندانسته و امکان طرح دعوا از سوی اشخاص حقوق عمومی را رد می‌کنند. آنان بر این باور هستند که تعمیم معنی هر کس به واحدهای دولتی صحیح نیست. با توجه به لزوم تبعیت از تصمیمات و نظرات مقامات مافوق در سلسله مراتب اداری، واحدهای دولتی تابع مجاز نیستند در مقام اعتراض و ابطال مصوبات متبوع خود برآیند. (همان، ۱۱۴).

از منظر این گروه حمایت از حقوق مردم در برابر قدرت برتر دولت فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری است. این فلسفه وجودی عدم امکان شکایت اشخاص دولتی را در دیوان عدالت اداری به اثبات می‌رساند. در این باره گفته شده است «اشخاص حقوق خصوصی می‌توانند در مقام شاکی در دیوان قرار گیرند، لکن چنان چه اشخاص حقوق عمومی را نیز در زمره شاکیان در محضر دیوان بدانیم، فلسفه تأسیس دیوان، زیر سؤال می‌رود» (محمودی، ۱۳۸۶: ۲۳۵).

در نقد این استدلال می‌توان گفت که فلسفه وجودی یک نهاد یا ارگان ممکن است متعدد باشد و یا در طی گذشت زمان با تغییر اوضاع و احوال تغییر کند. از این گذشته، این فلسفه وجودی تناقضی با امکان دادخواهی اشخاص حقوق عمومی در دیوان ندارد و همچنین می‌تواند با فلسفه وجودی دیگر دیوان که لزوم رسیدگی تخصصی به مسائل نوین حقوق اداری است توجیه گردد. به بیان دیگر «دیوان عدالت اداری نمی‌تواند به شکایات مردم علیه دولت رسیدگی نکند، زیرا فلسفه وجودی و بنیان آن در قانون اساسی چنین اجازه ای به او نمی‌دهد، اما رسیدگی به شکایات دولت علیه دولت نیز منافاتی با این فلسفه وجودی ندارد» (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۷۶).

لزوم استقلال شخصیت خواهان از خواننده یکی دیگر از دلایلی است که این رویکرد برای اثبات مدعای خود از آن بهره برده است در این باره می‌توان گفت که پذیرش این امر که باید خواهان دارای شخصیت مستقل از خواننده باشد، مانع از امکان طرح دعوا از سوی اشخاص حقوق عمومی که دارای شخصیت مستقل هستند، نسبت به یک دیگر نیست.

در خصوص نحوه بررسی اختلافات مابین دستگاه‌های اجرایی، تصویب نامه‌ای در تاریخ ۶۶/۴/۲۱ به تصویب رسیده است و در آن راجع به چگونگی حل اختلاف مابین دستگاه‌های اجرایی سخن گفته شده است، طرفداران این رویکرد وجود این تصویب نامه را دلیلی بر عدم امکان دادخواهی اشخاص دولتی و وابستگان آن در دیوان عدالت اداری می‌دانند. اما تصویب نامه عنوان شده الزامی جهت رفع اختلاف به شکل عنوان شده ایجاد نمی‌کند و نمی‌تواند نافی حق دادخواهی اشخاص حقوق عمومی در دیوان

باشد. همچنین «تصویب نامه نمی‌تواند ناقض قانون باشد و در صلاحیت قانونی دیوان عدالت اداری دخل و تصرف کند» (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۷: ۱۶۲).

عمده ایرادات وارد شده بر رویکرد اختصاص جایگاه خواهان به مردم، متوجه نتیجه آن در خصوص عدم امکان شکایت اشخاص دولتی نسبت به آراء مراجع شبه قضایی شده است. از منظر این رویکرد، تنها زمانی دیوان عدالت اداری صالح به رسیدگی به شکایت علیه آراء این مراجع است که شکایت از طرف شخص حقوق خصوصی مطرح شده باشد. بنابراین، در مواقعی که رأی دادگاه علیه طرف دولتی باشد، به نظر بعضی، آراء این مراجع نسبت به طرف دولتی قطعی است (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۱۴۶) و در نظر عده‌ای دیگر، شخص دولتی معترض می‌تواند به دادگاه-های عمومی دادگستری مراجعه کند. هر دوی این اظهار نظرها غیرمنطقی جلوه می‌کند؛ زیرا در صورت اول، حق دادخواهی از یک طرف دعوا صرفاً به علت دولتی بودن گرفته می‌شود و در حالت دوم نیز هرچند امکان دادخواهی به طرف دولتی داده شده است، اما معایب بیش تری بر آن مترتب است؛ چراکه وجود دو مرجع جهت رسیدگی به آراء مراجع شبه قضائی، موجب تشتت آراء و ایجاد رویه‌های متفاوت خواهد شد و به لحاظ جدایی سیستم این دو نوع رسیدگی، برای ایجاد رویه واحد با مشکل رو به رو خواهیم شد.

## ۲.۲. رویکرد نظریه صلاحیت عام دیوان عدالت اداری

کسانی که به صلاحیت عام دیوان عدالت اداری قائل هستند، در خصوص شخصیت خواهان قائل به این رویکرد هستند که تمامی اشخاص در دیوان عدالت اداری، البته به فراخور موضوع رسیدگی، می‌توانند شاکی واقع شوند و شاکی واقع شدن در دیوان مقید به خصوصی بودن شخصیت نیست؛ به عبارت دیگر، می‌توان گفت که از منظر این رویکرد، شخصیت خواهان به عنوان یک ضابطه جهت تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان کاربرد ندارد.

عمده استدلالات و مستندات قانونی این رویکرد، از این قرار است: در خصوص اصل ۱۷۳ قانون اساسی که در آن صراحتاً از واژه مردم برای معرفی شخصیت خواهان استفاده شده است و ارتباط آن با ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۶۰ (مواد ۱۰ و ۱۲ قانون فعلی) گفته شده است که:

«هرچند مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، مقام شاکی در دعاوی داخل در صلاحیت دیوان، به مردم اختصاص یافته است و در این خصوص تردیدی نیست، اما به صراحت قسمت آخر همان اصل، حدود اختیار و نحوه عمل دیوان، منوط به حکم قانون عادی گردیده است و قانونگذار عادی با استفاده از اختیار مطلق که در تعیین صلاحیت و اختیارات دیوان داشته، مقرراتی وضع نموده که به موجب آن، واحدهای دولتی هم می‌توانند در مواردی از شقوق ماده ۱۱ به دیوان عدالت اداری شکایت کنند. اطلاق بند یک ماده ۱۱ (بند ۱۰ ماده ۱۰ و ماده ۱۲ قانون فعلی) و عدم تقیید و حصر آن به اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، دلالت بر شمول آن، به اشخاص حقوقی عمومی (واحدهای دولتی) نیز دارد.» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۸-۱۰۷).

اصل ۱۷۰ قانون اساسی نیز که در آن از واژه هر کس در خصوص شخصیت خواهان استفاده شده است، از جمله دیگر استنادات این دسته برای اثبات امکان شکایت اشخاص حقوق عمومی در دیوان است.

نتیجه‌ای که بر این اساس گرفته می‌شود، این است که در خصوص بند یک ماده ۱۰ و ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی، حق طرح دعوا را در دیوان دارند. در خصوص بند ۲ ماده ۱۰ نیز نظر بر این است که عدم اشاره به شخصیت شاکی، نشان از توجه قانونگذار به اصل نظارت بر آراء مراجع شبه قضائی بوده و شخصیت خواهان تأثیری در اصل این وظیفه دیوان ندارد؛ به عبارت دیگر، «هدف قانونگذار در این بند، جلوگیری از نقض قانون به وسیله مراجع اداری اختصاصی بوده است و برای نیل به این مقصود، نظیر اعتراض نسبت به مقررات و مصوبات دولتی، خصوصیات شاکی مطرح نیست» (همان: ۱۰۹).

نحوه تفسیر مواد قانونی در این رویکرد نیز همانند رویکرد پیشین، بر مبنا و پایه پذیرفته شده در باب نوع صلاحیت دیوان بیان شده است. در واقع هرچند در حوزه

دعاوی ای که دیوان در آنها دارای صلاحیت عام است این نظر منطقی است، اما آیا تمامی دعاوی در حوزه صلاحیت عام دیوان قرار دارد تا بتوان در باره همه دعاوی مطرح در دیوان به یک شکل راجع به شخصیت خواهان نظر داد؟

### ۳. رویکرد مطلوب در باب شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری

به نظر می‌رسد عام یا خاص دانستن صلاحیت دیوان به طور مطلق منطقی نیست بلکه می‌توان گفت دیوان عدالت اداری در دعاوی اداری دارای صلاحیت عام و در دیگر دعاوی اگر بنا به نص قانون صالح شناخته شود دارای صلاحیت خاص است. پایه و مبنای این نظر از این قرار است که بر اساس اصل ۱۵۹ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است»، نهاد دادگستری به طور کلی و بدون تفکیک اجزاء و ارکان آن، به عنوان مرجع رسمی تظلمات و شکایات شناخته شده است. بنابراین لفظ دادگستری در اصل ۱۵۹ شامل همه محاکم از جمله دیوان عدالت اداری می‌شود. به موجب انتهای اصل ۱۵۹، تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها به حکم قانون منوط شده است. بنابراین باید دید قانونگذار عادی محاکم و دعاوی قابل طرح در آن‌ها را به چه نحوه سامان داده است. از منظر حقوق دانان<sup>۱</sup> تقسیم صلاحیت در نظام حقوقی ما به این شکل است که دعاوی به سه صنف حقوقی، کیفری و اداری تقسیم شده است که در هریک از این سه صنف مرجعی با صلاحیت عام و مراجعی با صلاحیت استثنایی وجود دارند؛ به این ترتیب که دادگاه‌های عمومی حقوقی در صنف دعاوی حقوقی، دادگاه‌های عمومی کیفری در صنف دعاوی کیفری و دیوان عدالت اداری در صنف دعاوی اداری، دارای صلاحیت عام هستند.

بنابراین به نظر اکثر متخصصین آیین دادرسی، دیوان عدالت در کنار دو مرجع عمومی دیگر دارای صلاحیت عام است و نباید صلاحیت دیوان را خاص و استثنایی فرض کرد. البته این سه مرجع عمومی که دارای صلاحیت عام در صنف مربوط به خود هستند به نص صریح قانون ممکن است صلاحیت عام آن‌ها تخصیص بخورد یا برای



رسیدگی به دعوایی صلاحیت پیدا بکنند که در صلاحیت عام مراجع عمومی دیگر است که در این صورت نسبت به آن دعوا دارای صلاحیت خاص می‌شود. بنابراین یک مرجعی عمومی دارای صلاحیت عام در صنف مربوط به خود است و تنها نص صریح قانون می‌تواند صلاحیت عام او را تخصیص بزند همچنین مرجع عمومی همواره به استناد صلاحیت عام خود به دعاوی رسیدگی نمی‌کند بلکه در مواردی که بنا به رعایت مصالحی، به نص قانون صلاحیت رسیدگی به دعوایی که در حوزه صلاحیت عام مراجع عمومی دیگر است را پیدا می‌کند بر مبنای صلاحیت خاص و استثنایی به آن دعوا رسیدگی می‌کند.

بر این اساس می‌توان گفت صلاحیت دیوان عدالت اداری در خصوص دعاوی اداری عام است، که تخصیص آن نیاز به نص صریح قانون دارد، اما در حوزه دعاوی حقوقی و کیفری اگر بنا به نص قانون در موردی صالح دانسته شود، دارای صلاحیت خاص است. تفکیک حوزه صلاحیت عام و خاص دیوان عدالت اداری از آن جا اهمیت دارد که در تعیین ضابطه تشخیص دعوا در هر حوزه و در نحوه تفسیر قانون تأثیرگذار است. به لحاظ این تأثیر گذاری، مباحث مربوط به رویکرد مطلوب در رابطه با شخصیت خواهان را در حوزه صلاحیت عام و خاص دیوان در دو بند مجزا بیان می‌کنیم.

### ۳.۱. شخصیت خواهان در حوزه صلاحیت عام دیوان عدالت اداری

در حوزه دعاوی اداری، صلاحیت دیوان عدالت اداری صلاحیتی عام است. بنابراین، هرگاه دعوایی به عنوان دعوای اداری معرفی می‌شود، صلاحیت دیوان عدالت اداری در خصوص آن محرز است و تنها نص صریح قانون می‌تواند صلاحیت رسیدگی به امر اداری را در صلاحیت مرجع دیگر قرار دهد. به همین جهت ضابطه تشخیص دعوای اداری، اهمیت پیدا می‌کند. دعوای اداری دعوای است که به جهت نقض قواعد حقوق عمومی نسبت به اعمال اداری مطرح می‌شود، اعمال اداری اعمالی است که به

هدف انجام خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی توسط اداره یا با نظارت آن صورت میگیرد و اداره در این نوع عمل از امتیازات ویژه برخوردار است. در اداری بودن دعوا شخصیت خواننده دعوا که در واقع فاعل عمل اداری است و موضوع دعوا که عمل اداری است، در تشخیص اداری بودن به عنوان ضابطه به ما کمک می‌کنند و نکته مهمی که نباید از آن غافل بود، این است که شخصیت خواهان نمی‌تواند معیار و ضابطه تشخیص دعوی اداری باشد؛ به این معنا که شخصیت خصوصی یا عمومی خواهان تأثیری در اداری تلقی شدن دعوا ندارد. بنابراین، از این منظر شخصیت خواهان به عنوان یک ضابطه تعیین کننده برای تشخیص دعوی اداری به شمار نمی‌رود تا در صلاحیت دیوان اثری داشته باشد.

در این رویکرد با توجه به اشارات قانون اساسی و قانون عادی درباره شخصیت خواهان گفته می‌شود: «استفاده از عبارت اشخاص حقیقی و حقوقی در مواد ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان (مواد ۱۰ و ۱۲ فعلی) به جای مردم در اصل ۱۷۳ با وجود اینکه دایره شخصیت خواهان در دیوان را نسبت به قانون اساسی گسترش می‌دهد قابل ایراد نیست و نباید آن را بسیار مضیق در محدوده کلمه مردم تفسیر نمود چراکه اولاً این اختیار به موجب خود قانون اساسی در اصل ۱۵۹ و اصل ۱۷۳ به قانونگذار عادی داده شده است<sup>۲</sup> و ثانیاً قانونگذار عادی از محدوده اختیارات خود فراتر نرفته است چراکه شخصیت خواهان در اداری بودن دعوا اثر ندارد و نباید محدودیتی از این بابت برای دعاوی قابل طرح در دیوان لحاظ کرد و عبارت اشخاص حقیقی و حقوقی در مواد ۱۳ و ۱۹ باعث ورود دعاوی غیر اداری در دیوان نمی‌شوند چراکه اداری بودن دعوا ربطی به شخصیت خواهان ندارد.» (سلیمانی، ۱۳۹۰: ۵۵ و ۸۵)

بنابراین عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» در ماده بند اول ماده ۱۰ و ۱۲ که برای معرفی شخصیت خواهان استفاده شده است، اطلاق دارد و شامل اشخاص حقیقی که منطبق با واژه مردم در اصل ۱۷۳ قانون اساسی است و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و حقوق عمومی می‌شود.

در بند دوم ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، در رابطه با شکایت از آراء مراجع شبه قضایی اشاره ای به شخصیت خواهان نشده است. در واقع به جهت اهمیت اصل

موضوع که لزوم نظارت دیوان به آراء مراجع شبه قضایی بوده است، به شخصیت خواهان توجهی نشده است. به عبارت دیگر، «هدف قانونگذار از وضع این بند، جلوگیری از نقض قانون، به وسیله مراجع اداری اختصاصی بوده است و برای نیل به این مقصود، خصوصیات شاکی مطرح نیست» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۶: ۱۱۱). پس دیوان عدالت اداری در رابطه با نظارت بر آراء مراجع شبه قضایی، با توجه مرجعیت عالی ای که در دعاوی اداری و در ارتباط با مراجع اداری شبه قضائی دارد، صلاحیتی عام دارد. از این رو اگر بگوییم که تنها آن دسته از دعاوی علیه آراء مراجع مذکور، قابل طرح در دیوان است که شاکی آنها خصوصی است، به این معنا است که مابقی دعاوی از این دست، از حوزه نظارت دیوان عدالت اداری خارج است؛ این در حالی است که صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به این نوع دعاوی عام است و خارج کردن آن از صلاحیت دیوان نیاز به نص صریح قانون دارد. پس به علت دولتی بودن طرف دعوا در شکایت از رأی مرجع شبه قضائی، نمی‌توان بر صلاحیت دیوان در این خصوص خدشه وارد کرد.

با عنایت به این مواد قانونی متوجه می‌شویم که قانونگذار عادی، بنا به وظیفه و صلاحیتی که در اصل ۱۵۹ و اصل ۱۷۳ قانون اساسی داشته است، دعاوی اداری را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده است، اما در بیان صلاحیت دیوان به عنصر شخصیت خواهان به عنوان یک ملاک تعیین کننده در تشخیص دعاوی اداری نظر نداشته است. چنانچه مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، در تبیین صلاحیت دیوان، بر خصوصی بودن شخصیت خواهان در دعاوی اداری اشاره ای نکرده است، بلکه از عبارت عام اشخاص حقیقی و حقوقی استفاده کرده است.

نکته مهم و قابل توجه در این رابطه این است که هرچند شخصیت خصوصی خواهان از معیارهای تعیین کننده اداری بودن دعوا و تأثیرگذار بر پذیرش یا عدم پذیرش دعاوی در دیوان به شمار نمی‌رود، اما در حوزه دعاوی اداری، البته با رعایت مقتضیات و خصوصیات این دعوا، می‌بایست اصول و شرایطی که درباره خواهان در بحث شرایط اقامه دعوا گفته می‌شود، مراعات گردد. برخی از این شرایط در ارتباط با خواهان دعوا است. ذی نفع بودن خواهان، داشتن اهلیت قانونی برای اقامه دعوا، محرز

بودن سمت از باب اصیل بودن یا نمایندگی، از جمله شرایطی است که در ارتباط با خواهان مطرح می‌شود. شرایط مزبور در باب دعوای اداری نیز همانند سایر دعاوی باید مورد توجه قرار گیرد. از میان این شرایط، ذی نفع بودن و لزوم داشتن شخصیت مستقل خواهان نسبت به خواننده در ارتباط با دعوای اداری نیازمند توضیح است که ذیلاً به آن می‌پردازیم.

**۳.۱.۱. ذی نفع بودن خواهان در حوزه صلاحیت عام دیوان :** شرط ذی نفع بودن با عنصر مهم دعوا یعنی وجود حق تضییع شده در دعوا توجیه می‌شود. به عبارت دیگر، کسی که دعوایی را اقامه می‌کند، باید در به ثمر رسیدن آن، نفعی داشته باشد و نفع او از آن جا حاصل می‌شود که حق تضییع شده، به واسطه رسیدگی به دعوا اثبات شده و به تعبیر دیگر، احقاق حق صورت گیرد. از شرایطی که برای ذی نفع بودن ذکر می‌شود، شخصی و مستقیم بودن نفع است. در باب شرط ذی نفع بودن خواهان در دیوان عدالت اداری، با توجه به این ویژگی نفع‌گفته شده است که:

« وجود نفع باید ثابت و مسلم بوده و تعلق آن به مدعی محقق باشد، به نحوی که عدم رعایت آن عرفاً از مصادیق تضییع حق شخصی تلقی گردد. بنابراین، شکایت از فعل و ترک فعل اشخاص حقوقی حقوق عمومی و کارکنان آنها به ادعای نفی حقوق اساسی و کلی جامعه که شاکه در آن سهم است، در صورتی که حاوی نفع شخصی معین و معلوم نباشد، مسموع نیست. استثناء بر این قاعده کلی، اعتراض نسبت به آئین نامه‌ها و سایر نظامات دولتی، از جهت مخالفت مدلول آنها با احکام اسلامی و موازین قانونی است، زیرا منشأ اصلی قانون و اصل حاکمیت آن، اراده ملت است و اهمیت پاسداری از آن به درجه ای است که عموم افراد مردم در آن سهم و شریکند و وظیفه اجتماعی آنان حکم می‌کند که از آن غافل نشوند» (همان: ۳-۵۲۲).

بنابراین، هرچند به لحاظ اداری بودن دعوا محدودیتی برای شخصیت خواهان وجود ندارد، اما به لحاظ شرط ذی نفع بودن که یکی از شرایط اساسی کلیه دعاوی

است، محدودیت‌هایی بر شخصیت خواهان در دیوان وارد می‌شود و لزوم رعایت آن به لحاظ لزوم رعایت شرایط کلی اقامه دعوا در خصوص کلیه دعاوی است.

**۳.۱.۲. لزوم داشتن شخصیت حقوقی مستقل خواهان از خواننده:** شخصیت حقوقی خواهان باید مستقل از شخصیت حقوقی خواننده باشد. به عبارت دیگر، شخص اعم از طبیعی یا حقوقی، نمی‌تواند علیه خود اقامه دعوا کند. برای طرح دعوا در دیوان عدالت اداری نیز این شرط باید مراعات شود، هرچند با توجه به مقتضیات دعاوی اداری، ممکن است این شرط در برخی موارد به گونه دیگری تفسیر شود.

یک طرف دعوا در دعاوی اداری شخص حقوق عمومی است که در جایگاه خواننده قرار می‌گیرد، سوال اینجاست که اگر طرف دیگر نیز در زمره اشخاص حقوق عمومی باشد<sup>۳</sup>، در چه صورت می‌تواند در جایگاه خواهان قرار گیرد؟

در جواب این سؤال ابتدا می‌توان گفت که تمامی اشخاص حقوق عمومی دارای شخصیت حقوقی واحد نیستند، بلکه قانونگذار برای برخی از اشخاص حقوق عمومی شخصیت حقوقی مستقل قائل شده است. بر اساس گفته صاحب نظران حقوق اداری و با توجه به قوانین، واحدهای غیرمتمرکز، مؤسسات عمومی مستقل و نهادهای عمومی غیردولتی، دارای شخصیت مستقل نسبت به دولت مرکزی هستند. در خصوص دولت مرکزی نیز گفته شده است که هر یک از سه قوا از یک دیگر شخصیت مستقلی دارند. اما در باب خود قوه مجریه، غالب نویسندگان حقوق اداری بر این عقیده اند که شخصیت حقوقی قوه مجریه واحد است و هیچ یک از وزارت خانه‌ها دارای شخصیت مستقل از دولت مرکزی نیستند، بلکه جزئی از اجزاء آن به شمار می‌روند.

«در واقع وزارت خانه‌ها به دلایل زیر دارای شخصیت مستقلی از دولت نیستند: هیچ گاه قانونگذار به طور صریح یا ضمنی قائل به شخصیت حقوقی مستقل برای وزارتخانه‌ها نبوده است. اموال وزارت خانه‌ها، اموال دولتی محسوب می‌شوند. کارکنان وزارتخانه‌ها، کارکنان دولت به شمار می‌آیند. اعمال حقوقی وزارتخانه‌ها (مانند تصویب نامه‌ها، آئین نامه‌ها، انعقاد قراردادها و...) اعمال دولتی محسوب می‌شوند.

دعاوی وزارتخانه‌ها علیه اشخاص دیگر یا دعاوی دیگران علیه آن‌ها دعاوی دولتی محسوب می‌شود» (موسی زاده، ۱۳۷۸: ۷۷).

با این اوصاف باید گفت که علاوه بر اشخاص حقوق خصوصی، اشخاص حقوق عمومی در صورتی حق طرح شکایت دارند که دارای شخصیت حقوقی مستقل از شخص عمومی خوانده دعوا داشته باشند. بنابراین، قاعدتاً وزارت خانه‌ها نمی‌توانند علیه یک دیگر در محاکم قضائی شکایت کنند. البته یک استثناء می‌توان برای این قاعده بیان کرد که در رابطه با روش رسیدگی مطرح می‌شود. به این معنا که این قاعده در خصوص رسیدگی‌های ترافیکی لازم الاجراست، اما اگر روش رسیدگی به دعوی از نوع رسیدگی غیرترافیکی باشد، می‌توان گفت که شکایت شاکی جنبه اعلامی دارد و مرجع قضاوتی بدون در نظر گرفتن شخصیت خواهان، خود می‌تواند رأساً وارد رسیدگی شود. بنابراین، در دعاوی ابطالی که نوع رسیدگی دیوان عدالت اداری از نوع رسیدگی غیرترافیکی است، می‌توان گفت شخصیت اعلام کننده «تخطی از قاعده حقوق عمومی» مهم نیست، بلکه حتی یکی از اجزاء دولت می‌تواند تخطی جزء دیگر دولت را برای رسیدگی و ابطال تصمیم، به دیوان اطلاع دهد. چون خود مقام اعلام کننده، توانایی ابطال تصمیم مورد نظر را ندارد، آن را به دیوان عدالت اداری گزارش می‌دهد و دیوان در صورت صحت ادعای مطرح شده، نسبت به ابطال تصمیم اقدام می‌کند.

در مجموع باید گفت که در حوزه صلاحیت عام دیوان عدالت اداری، نوع شخصیت خواهان به لحاظ عمومی یا خصوصی به عنوان یک ضابطه نباید مطرح باشد؛ چراکه تأثیری در اداری بودن دعوا ندارد. اما اصول کلی که در باب شخصیت خواهان و شاکی در نظام دادرسی وجود دارد ممکن است محدودیت‌هایی را جهت رسیدگی دیوان ایجاد کند. رعایت این اصول کلی نه به معنای ضابطه بودن خصوصیت خاصی در شخصیت خواهان، بلکه به جهت تبعیت دادرسی اداری همانند سایر دادرسی‌ها از اصول و شرایط کلی حاکم بر اقامه دعوا است.

### ۳.۲. شخصیت خواهان در حوزه صلاحیت خاص

در حوزه صلاحیت خاص دیوان عدالت اداری، نحوه تفسیر و برداشت ما متفاوت خواهد بود. همانگونه که اشاره کردیم، اگر دیوان عدالت اداری در دعاوی ای که در صلاحیت عام مراجع عمومی دیگر است، به واسطه نص قانون صالح دانسته شود، صلاحیتش در آن حوزه، خاص خواهد بود. در این حوزه، به نص قانون محدود هستیم و نمی‌توانیم با تفسیر موسع فراتر از آن چه مقرر شده است، صلاحیتی را برای دیوان عدالت اداری قائل شویم.

بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، در دعوی مسئولیت مدنی، مراحل بعد از اثبات خلاف قانون بودن تصمیم یا اقدام اداره تا قبل از ارجاع پرونده به مراجع عمومی دادگستری برای تعیین میزان خسارت وارده، در صلاحیت خاص دیوان قرار دارد. همچنین دعوایی که به واسطه تضییع حقوق شخصی در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود، بنا به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، از مرحله بعد از رسیدگی به جنبه قانونیت تصمیم تا احقاق حق و الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده، در صلاحیت خاص دیوان عدالت اداری قرار دارد. رسیدگی به این نوع دعاوی در واقع در صلاحیت عام دادگاه‌های حقوقی بوده است و صلاحیتی که طبق مواد قانونی مذکور به دیوان عدالت اداری واگذار شده است، صلاحیتی خاص است که صلاحیت عام دادگاه‌های حقوقی را تخصیص زده است.

به لحاظ خاص بودن صلاحیت دیوان در این دعاوی، در خصوص شخصیت خواهان باید بیش از همه به منطوق قانون توجه شود. تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون مذکور در خصوص بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۰ بیان شده است. در بند اول از عبارت اشخاص حقیقی و حقوقی استفاده کرده و در بند ۲ نامی از شخصیت خواهان نبرده است؛ در بند اول ماده ۱۲ نیز از همان عبارت بند ۱ ماده ۱۰ استفاده شده است و ماده ۱۱ نیز سخنی از خواهان به میان نیاورده است. از آن جایی که در حوزه صلاحیت خاص، قانون عادی نیز خود محدود به قانون بالاتر است، لذا نمی‌توان بدون در نظر گرفتن قانون اساسی، با توجه به عبارت اشخاص حقیقی و حقوقی امکان طرح دعوا را از سوی هر شخصی در

حوزه صلاحیت خاص پذیرفت. بلکه باید این عبارت را در چارچوب قانون اساسی و مضیق تفسیر کرد. در قانون اساسی در اصل ۱۷۳ از واژه مردم برای معرفی شخصیت خواهان استفاده شده است و در اصل ۱۷۰ از واژه هر کس در خصوص معرفی شخصیت خواهان در دعاوی ای که به تقاضای ابطال تصمیمات عام الشمول اقامه می‌شود استفاده شده است. واژه هر کس به معنای کلیه اشخاص اعم از عمومی و خصوصی صرفاً جهت دعاوی ای که خواسته شان تقاضای ابطال تصمیمات عام الشمول است کار برد دارد. در خصوص سایر دعاوی از جمله دعاوی مسئولیت مدنی و استیفای حقوق، باید به اصل ۱۷۳ رجوع کنیم. بنابراین، می‌توان گفت که در طرح دعاوی مسئولیت مدنی و استیفای حقوق تزییع شده، اعم از این که تصمیم مورد شکایت در زمره تصمیمات عام الشمول باشد یا در زمره تصمیمات موردی، با توجه به واژه مردم تنها اشخاص حقوق خصوصی حق طرح دعوا را خواهند داشت و اقامه این دعاوی از سوی اشخاص عمومی پذیرفته نمی‌شود.

در حقیقت خصوصی بودن شخصیت خواهان در حوزه صلاحیت خاص دیوان عدالت اداری به عنوان یک ضابطه مطرح است؛ به این معنا که عدم رعایت آن، مانع از رسیدگی دیوان عدالت اداری خواهد شد. ذکر این نکته نیز لازم است که با توجه به این که این دعاوی، دعاوی حقوقی هستند که از صلاحیت عام دادگاه‌های مدنی منفک شده و در صلاحیت خاص دیوان قرار گرفته‌اند، رعایت اصول کلی حاکم بر دعاوی مدنی، در اینجا نیز لازم است؛ بنابراین، شرط ذی نفع بودن خواهان در این نوع دعاوی، منوط به داشتن حق شخصی و مستقیم است و به طور موسع قابل تفسیر نیست. همچنین رسیدگی به چنین دعاوی حقوقی‌ای، رسیدگی ترافعی بوده و لازم است شخصیت خواهان مستقل از شخصیت خوانده باشد.

#### ۴. دیدگاه رویه قضایی نسبت به شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری

برای بررسی دیدگاه رویه قضایی در خصوص شخصیت خواهان، بهتر است که شخصیت خواهان را در حوزه صلاحیت شعب، مجزا از حوزه صلاحیت هیأت عمومی



بررسی کنیم؛ زیرا با نگاه کلی به آراء دیوان عدالت اداری، وجود تفاوت رویکرد دیوان نسبت به شخصیت خواهان در حوزه صلاحیت شعب و حوزه صلاحیت هیأت عمومی کاملاً مشهود است. رسیدگی به شکایات استخدامی، رسیدگی به شکایات علیه آراء مراجع شبه قضایی، رسیدگی به شکایت علیه تصمیمات موردی و رسیدگی به دعاوی ناشی از تخطی از قواعد حقوق عمومی در صلاحیت شعب در نظر گرفته شده و رسیدگی به شکایت از تصمیمات عام الشمول به جهت قانونیت و شرعیت مقررات، همچنین صدور آراء وحدت رویه در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار گرفته است. بنابراین، تفاوت رویه در رابطه با شخصیت خواهان در حوزه صلاحیت شعب و هیأت عمومی می‌تواند ما را در جهت کشف نظر دیوان در رابطه با شخصیت خواهان در دعاوی مختلف قابل طرح در شعب و هیأت عمومی دیوان رهنمون گردد.<sup>۴</sup>

#### ۴.۱. شخصیت خواهان در حوزه صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری

آرائی که به جهت شناخت شخصیت خواهان در حوزه صلاحیت شعب به ما کمک می‌کند، از یک سو آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری است که در مقام حل تعارض میان آراء شعب صادر می‌شود و مهم ترین منبع برای دریافت رویکرد دیوان نسبت به شخصیت خواهان در دعاوی قابل طرح در شعب است. منبع دیگر، آراء دیوان عالی کشور است که در مقام حل اختلاف میان دادگاه‌های عمومی و دیوان عدالت اداری ابراز شده است. هرچند که برای بررسی شخصیت خواهان در حوزه صلاحیت شعب، بررسی آراء شعب لازم است، اما این آراء در دسترس قرار ندارند. با این وجود، آراء مهمی از شعب که در آنها راجع به صلاحیت دیوان نسبت به شخصیت خواهان نظرات متفاوت داده شده است، عمدتاً در قالب آراء متعارض در هیأت عمومی مطرح شده و منجر به رأی وحدت رویه شده اند.

۴.۱.۱. اختلافات شعب و صدور رأی وحدت رویه در سال ۱۳۶۸: هرچند که اختلاف در خصوص شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری از همان سالهای نخست تأسیس دیوان در میان آراء شعب وجود داشته است، اما نخستین رأی وحدت

رویه در این باب، در سال ۱۳۶۸ صادر شده است که به عنوان یک رأی مبنایی مورد استناد بسیاری از آراء بعدی قرار گرفته است. این رأی میان دو رویکرد متفاوت قضات دیوان، در پذیرش یا عدم پذیرش شکایات واحدهای دولتی، نظر عدم امکان شکایت واحد دولتی از واحد دولتی دیگر در شعب دیوان را به عنوان رویکرد صحیح و لازم الاتباع معرفی می‌کند. جریان این پرونده از این قرار است: در پی حدوث تعارض در میان آراء ۵ شعبه که در یکی از آن شعب، شکایت وزارت مسکن و شهرسازی به طرفیت شهرداری مورد پذیرش قرار گرفته است، اما در ما بقی، شکایت وزارت مسکن علیه هیأت حل اختلاف اداره کار، شکایت شهرداری تهران علیه سازمان گوشت و شکایت سازمان فنی و حرفه‌ای به طرفیت بنیاد مستضعفان به لحاظ شخصیت شاکی مورد پذیرش قرار نگرفته است، هیأت عمومی دیوان در مقام حل تعارض بدین شرح انشاء رأی کرده است:

«نظر به این که در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی عرفی و لغوی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ دیوان نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی هستند. علی هذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد» (دادنامه ۳۷-۳۸-۳۹ به تاریخ ۱۳۶۸/۷/۱۰).

پس از این رأی مهم که البته بنا به صراحت متن آن در باب صلاحیت شعب صادر گردیده است، آراء متعددی در هیأت عمومی صادر شده است که در آن آراء به این رأی استناد شده است. نگاهی کلی به آراء صادره از سوی هیأت عمومی دیوان بعد از این رأی وحدت رویه، ما را متوجه این نکته می‌سازد که تفاوت در رویکرد نسبت به این مسأله که واحد دولتی حق طرح دعوا در شعب را دارد یا ندارد، بعد از این رأی وحدت رویه در معنا و مفهوم واحد دولتی بروز می‌کند. این که چه واحدی دولتی است؟ ملاک ما در تشخیص واحد دولتی شأن و جایگاه آن است (به طوری که در

مواردی که دولت به ماهو دولت نیست، اجازه طرح دعوا در دیوان را باید به او داد، یا ملاک ما معیارهای شکلی و سازمانی است؟

دو رویکرد در آراء پس از رأی وحدت رویه مذکور قابل شناسایی است. یک رویکرد، رویکرد اکثریت است که به معیارهای شکلی جهت شناخت واحدهای دولتی که از شکایت در دیوان منع شده اند توجه کرده است. رویکرد دیگر، رویکرد اقلیت است که به شأن و جایگاه واحد دولتی توجه کرده است و در مواردی که واحد دولتی به ماهو دولت نبوده است، امکان شکایت از طرف او را مورد پذیرش قرار داده است. در ادامه به آن‌ها می‌پردازیم.

**۴.۱.۲. رویکرد اصولی پس از رأی وحدت رویه سال ۶۸:** عمده آراء صادره پس از رأی وحدت رویه سال ۶۸، بر صرف دولتی بودن به لحاظ شکلی و سازمانی توجه داشته اند، به گونه ای که با اثبات دولتی بودن به واسطه این معیارها، بدون هیچ ملاحظه دیگر -مثلاً توجه به جایگاه واحدی که طرح دعوا کرده است- رأی به عدم صلاحیت دیوان داده اند. در واقع عمده اختلافاتی که آراء وحدت رویه به حل آن مأمور شده اند، تشخیص دولتی بودن یا نبودن نهاد مورد نظر است، به گونه ای که با اثبات و تأیید دولتی بودن نهاد توسط هیأت عمومی، شکی در عدم صلاحیت دیوان از منظر آنان وجود ندارد.

شرکت آلومینیوم پارس، شرکت پخش جمشید، بانک ملی، کارخانه سیمان فارس، شرکت آب و فاضلاب، شرکت صنعتی آبگینه، شرکت هواپیمایی کیش و کارخانجات لوازم خانگی پارس<sup>۵</sup>، از جمله شرکت‌هایی بوده اند که پس از اثبات دولتی بودن آن‌ها، با توجه به کلمه مردم در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری و رأی وحدت رویه ۳۹۳۸۳۷ مورخ ۶۸/۷/۱۰، رأی به عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعوی مطروحه از سوی آن‌ها داده می‌شود. همچنین در رابطه با بنیاد مستضعفان شرکت پخش نو متعلق به بنیاد مستضعفان، شرکت ایران مارکو وابسته به بنیاد مستضعفان، جمعیت هلال احمر و گروه پزشکی برزویه وابسته به بنیاد مستضعفان<sup>۶</sup>، عموماً استدلال به این شکل بوده است که چون نهادهای انقلابی در ماده ۱۱ در ردیف

واحدهای دولتی قرار گرفته و بنا به قانون تفسیر ماده ۱۱، نهادهای عمومی غیر دولتی در عداد واحدهای دولتی و قابل شکایت در دیوان هستند؛ لذا این دست نهادها، همانند واحدهای دولتی تلقی شده اند. به این معنا که چون می‌توانند در دیوان خوانده واقع شوند، نمی‌توانند به عنوان خواهان طرح دعوا کنند.

در واقع بعد از رأی وحدت رویه سال ۶۸ این نیاز در تشخیص صلاحیت دیوان با توجه به شخصیت خواهان احساس شد که برای تشخیص صلاحیت دیوان باید ابتدا دولتی بودن یا نبودن مؤسسه یا نهاد را تشخیص داد؛ پس از آن که صغرای قضیه مشخص شد، از نظر این گروه با توجه به کبرای قضیه که عدم امکان شکایت واحد دولتی در شعب دیوان و اختصاص این جایگاه به مردم است نتیجه واضح و مشخص خواهد بود. وابستگی و تعلق بیش از ۵۰ درصد سرمایه شرکت به واحد دولتی، عمده شاخصی است که با توجه به ماده ۴ قانون محاسبات، ملاک تشخیص دولتی بودن این نهادها قرار گرفته است.

در مجموع می‌توان گفت که بر اساس این دیدگاه، هر واحدی که می‌تواند در جایگاه خواننده قرار گیرد، حق ندارد در جایگاه خواهان قرار بگیرد، و آن چه در تشخیص این نهادها و واحدها اهمیت دارد، معیارهای سازمانی و شکلی است نه معیارهای ماهوی. بدیهی است که نتیجه این رویکرد، عدم توجه به شأن و جایگاه نهاد مورد نظر است که بعضاً ممکن است در مقام و شأن یک واحد دولتی نباشد.

بر غالب آرائی که در رابطه با شخصیت شاکی مطرح شده است این ایراد وارد است که در آنها تفکیکی میان شکایت واحد دولتی از آراء مراجع شبه قضایی و شکایت از تصمیمات موردی نشده است و هم خوانی در نوع دعوا وجود ندارد؛ به این معنا که هرچند شخصیت شاکی در این آراء اشتراکاتی نظیر همسانی یا دولتی بودن داشته اند، اما در برخی از آن آراء، شکایت علیه مراجع شبه قضایی مطرح شده است و در برخی دیگر علیه تصمیم موردی اداره دولتی شکایت شده است. عدم توجه به این موضوع سبب شده است که آراء وحدت رویه، راجع به شخصیت شاکی اظهار نظر واحدی بکند، در حالی که شخصیت شاکی در رأی‌های مورد تعارض، در شأن و مقام یکسان قرار ندارد.

همچنین در آراء مذکور و در موارد عدیده مشاهده می‌شود که واحد مورد نظر در یک پرونده به عنوان خواننده حضور دارد و در پرونده دیگر به عنوان خواهان؛ هیأت عمومی تلاش می‌کند که تشخیص دهد که آیا واحد مورد نظر دولتی است یا خیر، و در صورت دولتی بودن، نتیجه این است که واحد مورد نظر می‌تواند در جایگاه خواننده قرار گیرد، اما در جایگاه خواهان نمی‌تواند طرح دعوا کند. در صورتی که باید مقام و شأن آن واحد مورد توجه قرار گیرد؛ چراکه این شخصیت، در مقام خواننده باید در موضع دولت به ماهو دولت باشد، در حالی که ممکن است در مقام خواهان، این شأن را نداشته و مانند یک شخص عادی بتواند طرح دعوا کند.

**۴.۱.۳. رویکرد استثنایی در تفسیر رأی وحدت رویه سال ۶۸:** رویکرد دیگر، رویکرد استثنایی است و تنها در دو رأی از آراء دیوان که در خصوص سازمان حج و اوقاف مطرح شده است، نگاه متفاوتی نسبت به معنای واحد دولتی وجود دارد. در این رویکرد صراحتاً در تفسیر رأی هیأت عمومی سال ۶۸ عنوان می‌شود منظور از واحد دولتی در این رأی که حق طرح دعوا را در شعب دیوان ندارد، واحد دولتی ای است که بالاصاله و در مقام حفظ حقوق دولت مبادرت به تقدیم دادخواست کند. نتیجه این استدلال این است که اگر دولت در شأن و مقام اصلی خود نباشد، باید حق طرح دعوا داشته باشد. در رأیی که در تاریخ ۷۱/۷/۲۵ به شماره دادنامه ۱۵۵ صادر شده است، آمده است:

«هرچند سازمان اوقاف در عداد واحدهای دولتی قرار دارد و مطابق مقررات و رأی شماره ۳۹.۳۸.۳۷ مورخ ۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که در مقام ایجاد وحدت رویه صادر شده، رسیدگی به شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی جز نسبت به مصوبات و نظامات دولتی از قلمرو صلاحیت دیوان خارج است، لیکن حکم مذکور ناظر به مواردی است که واحد دولتی بالاصاله و در مقام حفظ حقوق دولت مبادرت به تقدیم دادخواست کند، در حالی که به موجب احکام و مقررات قانون مدنی، در باب ماهیت حقوقی عقد وقف و نتایج و آثار مترتب بر آن، مال موقوفه متعلق حق دولت نیست و درآمد و عواید آن جزء بودجه عمومی دولتی محسوب نمی‌شود و

سازمان اوقاف در اداره امور موقوفات، در واقع و نفس الامر، مجری نیات و اهداف واقف و حافظ منافع و حقوق موقوف علیهم است و به نیابت و نمایندگی قانونی آنان عهده دار تولیت و اداره امور موقوفات است، و تبعاً در صورت تضییع حقوق آنها می‌تواند به نمایندگی قانونی موقوف علیهم، حسب مورد به مراجع قضایی و از جمله دیوان عدالت اداری شکایت کند...».

در رأی دیگری به شماره دادنامه ۲۱۱ مورخ ۱۳۷۸/۴/۱۹ نیز در همین راستا آمده است: «نظر به این که اعمال اختیارات نظارت و تصدی در امور مربوط به موقوفات، به نیابت از واقف و یا قائم مقام و یا متولی از مقوله وظایف و مسؤولیت سازمانی واحد دولتی محسوب نمی‌شود، و تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی موضوع ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری نیست، بنابراین، دادنامه شماره ۵۵۸ مورخ ۱۳۷۴/۵/۷ شعبه دوازدهم دیوان، در حدی که متضمن تأیید صلاحیت دیوان در رسیدگی به اعتراض واصله به نیابت و نمایندگی اماکن مذهبی و موقوفات است، مطابق اصول و موازین قانونی تشخیص می‌گردد...».

این دو رأی در باب امکان شکایت سازمان اوقاف از اداره مالیاتی و شکایت همین سازمان نسبت به هیأت حل اختلاف قانون کار مطرح شده است. آن چه در این آراء اهمیت دارد، تفسیری است که آراء مذکور از واحد دولتی ارائه می‌دهند. تفسیر مذکور، ظرفیت خوبی را در اختیار طرف داران امکان شکایت واحدهای دولتی در دیوان قرار می‌دهد، هرچند تا کنون از این ظرفیت استفاده نشده است. متأسفانه این دو رأی مهم، با وجود قابلیت اثرگذاری زیادی که می‌توانند بر نگرش قضات نسبت به شخصیت خواهان داشته باشند، چندان مورد اقبال و استناد قرار نگرفته اند.

در واقع چنین تفسیر منطقی ای از رأی وحدت رویه سال ۶۸، با این که به صورت رأی وحدت رویه صادر شده و در موارد مشابه لازم الاتباع است، در آراء وحدت رویه بعدی مورد تبعیت قرار نگرفته است و با توجه به لزوم تبعیت از این رأی در موارد مشابه، تشابه نه در ملاک رأی بلکه در شخصیت شاکی که اداره اوقاف است در نظر گرفته شده است، به گونه ای که در میان تمامی آراء بعد از رأی وحدت رویه سال ۷۱، تنها در سال ۷۸ و آن هم در باره شکایت اداره اوقاف به طرفیت اداره کار و

امور اجتماعی، از ملاک رأی وحدت رویه سال ۷۱ استفاده شده است. در صورتی که در موارد متعدد به خصوص آن جا که واحدهای دولتی به عنوان محکوم علیه آراء مراجع شبه قضایی علیه آن آراء در دیوان شکایت می‌کنند، این ملاک قابل تسری است. به عنوان مثال، زمانی که دولت در نقش کارفرما قرار دارد، یا به عنوان مؤدی مالیاتی مکلف به پرداخت مالیات بوده و به رأی هیأت حل اختلاف مالیاتی شکایت دارد، یا زمانی که همانند اشخاص عادی به رفع حوایج خود می‌پردازد و در جریان خرید و فروش ملک یا ساخت و ساز با شهرداری دچار اختلاف می‌شود، در این موارد بسیاری از موارد دیگر، قضات دیوان عدالت اداری می‌توانستند به استناد رأی وحدت رویه سال ۷۱ که مؤخر بر رأی وحدت رویه سال ۶۸ است، و در واقع معنای «واحد دولتی که نمی‌تواند طرح دعوا کند» را تفسیر کرده است، به بسیاری از شکایات واحدهای دولتی که بالاصاله در جایگاه واحد دولتی نبودند، رسیدگی کنند، اما متأسفانه تا کنون از این ظرفیت استفاده نشده است. شاید گفته شود که در رأی وحدت رویه سال ۶۸ در میان آراء متعارض شعب، آرائی وجود داشته است که در آنها هیأت عمومی می‌توانسته است به استناد شخصیت و شأن واحد دولتی، قائل به امکان شکایت شود (نظیر شکایت وزارت مسکن علیه هیأت حل اختلاف کار)، اما صراحتاً آورده است که در هیچ مورد واحد دولتی نمی‌تواند در شعب دیوان شکایت کند. در جواب می‌توان گفت که رأی وحدت رویه سال ۷۱، بعد از رأی وحدت رویه مذکور صادر شده است و به نظر می‌رسد که حکم کلی رأی وحدت رویه سال ۶۸ را تخصیص زده و از عمومیت آن کاسته است، و چون رأی وحدت رویه سال ۷۱ مؤخر است، در پیروی شعب دیوان باید مقدم می‌شده است.

بنابراین، می‌توان گفت در حوزه صلاحیت شعب، این رویکرد حاکم است و مورد پذیرش قرار گرفته است که بنا به کلمه مردم در اصل ۱۷۳، تنها اشخاص حقوق خصوصی حق شکایت در شعب دیوان را دارند و در این میان تفاوتی میان شکایت از تصمیمات موردی و شکایت علیه مراجع شبه قضایی نیست. البته بر این اصل کلی که ابتداء در رأی وحدت رویه سال ۶۸ مطرح شده است، به موجب رأی وحدت رویه سال ۷۱ یک استثناء وارد شده است؛ و آنهم در مواردی است که واحد دولتی که

بالإصالة و در مقام حفظ حقوق دولت طرح دعوا نمی‌کند، اما متأسفانه به این استثناء مهم که بواسطه رأی وحدت رویه ۱۵۵ مطرح شده اعتنائی نشده است و اکثریت قضاات دیوان پس از تشخیص دولتی بودن با استفاده از معیارهای سازمانی و شکلی رأی به عدم صلاحیت دیوان می‌دهند و به شأن و جایگاه طرف دولتی توجهی نمی‌نمایند. در هر حال، در رابطه با شخصیت خواهان، رویکرد حاکم، رویکرد قائلین به صلاحیت خاص دیوان عدالت اداری است که قائل به خصوصی بودن شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری است، رویکردی که در اکثر موارد، مورد پذیرش رویه قضایی قرار گرفته است.

در خصوص شخصیت خواهان در دعاوی استخدامی، اختلافی نظری وجود ندارد؛ چراکه در دعاوی استخدامی آن چه در شخصیت خواهان اهمیت دارد، رابطه استخدامی او با دولت است؛ بنابراین، زمانی که چنین رابطه ای محرز باشد یا مشخص شود، نکته مبهمی در شخصیت خواهان وجود نخواهد داشت.

#### ۴.۲. شخصیت خواهان در حوزه صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

در حوزه صلاحیت هیأت عمومی دیوان به پشتوانه واژه هرکس در اصل ۱۷۰ قانون اساسی، وضعیت متفاوت از حوزه صلاحیت شعب است. در میان آراء هیأت عمومی حتی یک رأی نیز دیده نمی‌شود که هیأت عمومی خود را، به لحاظ دولتی بودن شخصیت خواهان صالح به رسیدگی ندانسته باشد. بلکه آراء هیأت عمومی دیوان مملو از آرائی است که توسط اشخاص حقوق عمومی اقامه شده است.

در رأی وحدت رویه ۳۹۳۸۳۷ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ صراحتاً آمده است که «شکایت واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نیست». این صراحت نشان می‌دهد که حکم صادره، ناظر به صلاحیت شعب است، نه هیأت عمومی دیوان. در آرائی بعد از این رأی صادر گردید، در استناد به این رأی، در مواردی کلمه شعب جا افتاده است. این عدم دقت نباید موجبی برای برداشتهای نادرست از رأی هیأت عمومی بشود.



در رأی وحدت رویه به شماره دادنامه ۱۵۵ مورخ ۱۳۷۱/۷/۲۵ به این نکته مهم اشاره شده است که نسبت به نظامات دولتی، صلاحیت دیوان منحصر به رسیدگی به اعتراضات مردم نیست: «مطابق مقررات و رأی شماره ۳۷-۳۸-۳۹ مورخ ۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که در مقام ایجاد وحدت رویه صادر شده است، رسیدگی به شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی جز نسبت به مصوبات و نظامات دولتی، از قلمرو صلاحیت دیوان خارج است...». در این رأی تفاوت صلاحیت شعب و هیأت عمومی در شخصیت خواهان قابل دریافت است، هرچند این موضوع به گونه ای بیان شده است که اصل بر عدم امکان شکایت واحد دولتی است، مگر در خصوص شکایت نسبت به مصوبات و نظامات دولتی که در صلاحیت هیأت عمومی است. اما به نظر می‌رسد، در نظر گرفتن ماهیت استثنائی برای امکان رسیدگی به شکایت واحدهای دولتی در هیأت عمومی دیوان قابل ایراد باشد؛ چراکه حجم وسیعی از شکایات در هیأت عمومی را این نوع شکایات در بر می‌گیرد و نمی‌توان آن را استثنائی دانست. لذا بهتر است با توجه به اصل ۱۷۰ قانون اساسی این صلاحیت، یک صلاحیت ذاتی و اصیل و با وجود منشأ قانونی عنوان شود و نه صلاحیتی استثنائی.

علاوه بر این، پیشینه قریب به سی ساله هیأت عمومی، جایی برای شک و تردید نمی‌گذارد که واحدهای دولتی حق طرح دعوا را در حوزه صلاحیت هیأت عمومی دارا هستند. آراء بسیاری از هیأت عمومی صادر شده و در آنها به شکایت واحدهای دولتی رسیدگی شده است<sup>۷</sup> و حتی در یک مورد هم دیده نمی‌شود که هیأت عمومی، دعوایی را به استناد دولتی بودن شخصیت خواهان رد کند. با توجه به آراء مذکور باید گفت که در حوزه صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که رسیدگی به قانونیت و شرعیت تصمیمات اداری است، شخصیت خواهان اهمیتی ندارد و به عنوان یک ضابطه در نظر گرفته نمی‌شود.

بحث ذی نفع بودن خواهان با توجه به عام الشمول بودن مصوبات مورد شکایت در حوزه صلاحیت هیأت عمومی مانعی محسوب نمی‌شود. اما بحث استقلال شخصیت خواهان از خوانده، می‌تواند مانعی برای طرح دعوی واحد دولتی علیه واحد دولتی دیگر که هر دو دارای شخصیت واحد هستند به شمار آید. اما جالب است که در حوزه

صلاحیت هیأت عمومی، به استقلال شخصیتی خواهان از خواننده توجه نشده است. برای مثال در دادنامه ۵۸ که به تاریخ ۱۳۸۵/۲/۱۰ صادر شده است، به شکایت بخش داری فریدون کنار علیه وزارت کشور رسیدگی شده است، در حالی که بخشدارها زیر مجموعه وزارت کشور بوده و نسبت به آن شخصت مستقلی ندارند. شاید جنبه اعلامی شکایت از تصمیمات عام الشمول، دلیل بی توجهی هیأت عمومی به استقلال شخصیت خواهان از خواننده باشد.

### ۵. نتیجه گیری

در دکتترین حقوقی دو نظر راجع به شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری وجود دارد که یکی قائل به عدم صلاحیت دیوان نسبت شکایات مطرح شده از سوی اشخاص دولتی است اما نظر دیگر شخصیت خواهان را تأثیر گذار در پذیرش دعوا در دیوان نمی داند. از منظر رویه قضایی نیز آنگونه که از آراء بر می آمد شخصیت خواهان در شعب، متفاوت از هیأت عمومی دانسته شده است که این خود نشان از عدم تأثیر شخصیت خواهان در اداری بودن دعوا در حوزه صلاحیت هیأت عمومی است. در واقع رویه قضایی به استناد واژه هر کس در اصل ۱۷۰ قانون اساسی امکان طرح شکایت را از سوی هر کس نسبت به تصمیمات عام الاشمول پذیرفته است، اما در رابطه با صلاحیت شعب به استناد واژه مردم در اصل ۱۷۳ همان قانون، شکایت واحدهای دولتی را نمی پذیرد. به این ترتیب می توان گفت که رویه قضایی به عبارات اصول و مواد قانونی توجه ویژه ای داشته و بر همین اساس، دو رویه متفاوت را در صلاحیت شعب و هیأت عمومی به وجود آورده است. رویکرد پذیرفته شده در حوزه صلاحیت شعب، متمایل به رویکرد صلاحیت خاص یعنی اختصاص جایگاه شاکی به مردم است، اما رویکرد پذیرفته شده در حوزه صلاحیت هیأت عمومی، متمایل به رویکرد قائل به صلاحیت عام، یعنی عدم تأثیر گذاری شخصیت خواهان در پذیرش دعوا است.

از منظر رویکرد مطلوب در تبیین شخصیت خواهان در دیوان باید بین حوزه صلاحیت عام و خاص دیوان تفاوت قائل شد. در حوزه صلاحیت عام یعنی دعاوی اداری بنا به دلایلی که عنوان شد شخصیت خواهان تاثیری در اداری بودن دعوا و در نتیجه در پذیرش دعوا ندارد و نباید به عنوان ضابطه لحاظ شود. در مقابل، در حوزه صلاحیت خاص، یعنی رسیدگی به دعاوی حقوقی به تبع دعاوی اداری، محدود بودن شخصیت خواهان به اشخاص خصوصی را با توجه به خاص بودن صلاحیت دیوان، باید به عنوان یک ضابطه در نظر گرفته شود.

بر این اساس بر رویکردهای عنوان شده این ایراد وارد است که به طور مطلق راجع به شخصیت خواهان نظر داده اند در صورتی که باید به این نکته توجه داشت که دیوان در دعاوی اداری دارای صلاحیت عام و در دعاوی حقوقی که بنا به نص قانون به آن واگذار شده دارای صلاحیت خاص است و در این دو حوزه شخصیت خواهان متفاوت است.

بر رویه قضایی نیز این ایراد وارد است که برای تبیین شخصیت خواهان به جای تفکیک میان حوزه صلاحیت عام و خاص دیوان میان حوزه صلاحیت شعب و هیأت عمومی تفاوت قائل شده است در صورتی که اکثر دعاوی ای که در شعب مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، در حوزه صلاحیت عام دیوان قرار دارد و در این حوزه نباید شخصیت خواهان تأثیرگذار در پذیرش دعوا باشد. رسیدگی به آراء مراجع شبه قضایی، رسیدگی به قانونیت تصمیمات و اقدامات موردی و شکایات استخدامی همگی در حوزه صلاحیت عام دیوان است که رسیدگی به آنها به شعب دیوان واگذار شده است. در این دعاوی مخاطبین تصمیم اداری یا آراء مراجع شبه قضایی، فارغ از خصوصی یا دولتی بودن باید حق شکایت نسبت به تصمیم یا رأی را داشته باشند. چنین برداشتی از اطلاق عبارت اشخاص حقیقی و حقوقی در بند ۱ ماده ۱۰ و عدم اشاره به شخصیت خواهان در بند ۲ این ماده، قابل استنباط است و دیوان عدالت اداری همان طور که در رسیدگی به دعاوی قانونیت و شرعیت تصمیمات عام الشمول، خصوصی بودن شخصیت خواهان را به عنوان یک ضابطه مدنظر نداشته است، در دیگر دعاوی ای که در حوزه صلاحیت عام دیوان قرار دارد نیز باید به همین شکل برخورد می‌نموده است؛

اما متأسفانه، رویه قضایی بدون توجه به عام یا خاص بودن صلاحیت دیوان در دعوای مطروحه با تفکیک صلاحیت شعب و هیأت عمومی، رویه متفاوتی را در هر یک از این دو حوزه در پیش گرفته است. و علاوه بر این در حوزه صلاحیت شعب برای تشخیص دولتی بودن صرفاً بر معیارهای شکلی تکیه کرده است در صورتی که اگر به پیروی از رأی وحدت رویه ۱۵۵ به شأن و جایگاه طرف دولتی توجه می‌کرد از اثرات سوء چنین رویکردی که منجر به محدود شده حوزه صلاحیت دیوان شده است کاسته می‌شد.

### پی‌نوشت‌ها

۱. برای اطلاع رجوع کنید به: شمس، ۱۳۸۴: ۳۸۷. متین دفتری، ۱۳۴۸: ۴۱۸. واحدی، ۱۳۸۴: ۳۳۴.
۲. این نظر مخالفانی دارد عمده ایراد مطرح شده بر این نظر این است که: «در تفسیر اصول ۱۵۳ و ۱۷۳ باید به تفاوت میان صلاحیت و اختیار توجه داشت. چرا که در انتهای اصل ۱۷۳ گفته شده است که حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان را قانون تعیین می‌کند و بحثی از صلاحیت نشده است باید توجه داشت که اختیار در محدوده صلاحیت قرار دارد بنابراین قانون عادی نمی‌تواند تغییری در محدوده صلاحیت ایجاد کند بلکه در محدوده صلاحیت تعیین شده در قانون اساسی تنها اختیارات دیوان را می‌تواند تعیین کند. همچنین اصل ۱۵۹ و صلاحیت مقنن زمانی جاری است که قانون اساسی ساکت است، حال آنکه اصل ۱۷۳ چهارچوب صلاحیت دیوان را مشخص نموده و آن را عملاً به مقنن واگذار نکرده است.» (واعظی، ۱۳۸۷: ۲۳) در جواب این ایراد گفته می‌شود هرچند در اصل ۱۷۳ بحثی از تعیین صلاحیت نشده اما در اصل ۱۵۹ این اختیار به قانونگذار عادی داده شده است و صراحتاً از اختیار قانونگذار در تعیین صلاحیت محاکم سخن گفته است که البته دیوان عدالت اداری را نیز شامل می‌شود. ذکر صلاحیت برخی از محاکم در قانون اساسی در واقع ذکر حداقل صلاحیت این محاکم است که باید توسط قانونگذار عادی رعایت گردد و خللی بر آن وارد نشود (سلیمانی، ۱۳۹۰: ۵۴).
۳. البته ذکر این نکته نیز لازم است که اداره از امتیاز لازم الجرا بودن تصمیمات خود برخوردار است و اصولاً نیازی به توسل به مراجع قضایی در این خصوص ندارد به همین جهت اداره بیشتر در نقش خواننده ظاهر می‌شود تا خواهان. اما با این وجود، تصور خواهان واقع شدن اداره منتفی نیست بلکه به دلیل وجود شخصیت‌های مستقل و مجزا در بدنه دولت در معنای عام همچنین مواردی که دولت نه به ماهو دولت بلکه همانند اشخاص عادی در جامعه ظاهر می‌شود؛ امکان خواهان واقع شدن دولت وجود دارد البته بدیهی است که زمانی که دولت همانند اشخاص عادی عمل می‌کند از امتیاز لازم الجرا بودن تصمیمات خود برخوردار نیست.
۴. برای دستیابی به آراء از این مراجع استفاده شده است:

عاطفه (۱۳۸۸) قانون دیوان عدالت اداری در آیین قوانین مرتبط و رویه قضایی. چ اول. تهران: خرسندی

نرم افزار لوح حق، (بهار ۸۷). تهران: مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهشها - معاونت پژوهشی - دفتر فناوریهای نوین مجموعه قوانین و مقررات کشور.

۵. برای اطلاع از مفاد دادنامه، به آراء زیر رجوع کنید:

الف) دادنامه ۷۹ به تاریخ ۱۳۷۴/۵/۱۴ به خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۹ و ۱۶ ب) دادنامه ۱۷۶ به تاریخ ۱۳۷۴/۱۰/۲ به خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۷ و ۸ ج) دادنامه ۱۴۵ به تاریخ ۱۳۷۴/۸/۲۷ به خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعبه ۱۷ د) دادنام ۶۰۲ در تاریخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۶ به دادنامه ۱۲ به تاریخ ۱۳۸۰/۱/۲۶ به خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۷ و ۱۵، و) دادنامه های ۲۹۴ و ۲۹۵ و ۲۹۶ به تاریخ ۱۳۸۰/۹/۱۱ به خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۴ و ۶ و ۱۴ ز) دادنامه ۲۵۴ به تاریخ ۱۳۸۲/۷/۶ به خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۲ و ۴ ح) دادنامه ۶۷ به تاریخ ۸۵/۲ /۱۷ به خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۸ و ۱ ط) در دادنامه ۱۶۸ به تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۰ به خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۱۰ و ۷

۶. برای اطلاع از مفاد دادنامه، به آراء زیر رجوع کنید:

الف) دادنامه ۸۷ به تاریخ ۱۳۶۸/۹/۲۳ به خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۵ و ۱ ب) دادنامه ۱۲۰ با تاریخ ۱۳۷۴/۷/۱۵ به خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۱۲ و ۱۷ ج) دادنامه ۱۶۵ در تاریخ ۱۳۷۴/۹/۱۱ به خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۷ و ۱۱ د) دادنامه ۱۴۶ به تاریخ ۷۴/۱۱/۲۹ به خواسته اعلام تعارض شعب ۷ و ۶ ه) دادنامه ۲-۳ مورخ ۱۳۷۶/۲/۲۰ به خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۷ و ۱ و) دادنامه ۸۴۵ به تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۱ به خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۱۸

۷. برای ملاحظه آراء ر.ک استوار سنگی، ۱۳۸۸: ۳۰۹-۳۱۲

### منابع

استوار سنگری، کوروش. (۱۳۸۸). **مفهوم دولت (بررسی نهادهای رسمی جمهوری**

**اسلامی ایران)**. پایان نامه دکتری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات

تهران، شیراز

امامی، محمد؛ استوار سنگری، کوروش. (۱۳۸۷). **حقوق اداری**. ج ۱. تهران: میزان.

- زاهدی، عاطفه. (۱۳۸۸). **قانون دیوان عدالت اداری در آیین قوانین مرتبط و رویه قضایی**. تهران: خرسندی
- سلیمانی، مهستی. (۱۳۹۰). **ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری**. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز، شیراز.
- شمس، عبدالله. (۱۳۸۴). **آیین دادرسی مدنی**. ج ۱. تهران: دراک.
- صدر الحفاظی، سید نصرالله. (۱۳۷۲). **نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری**. تهران: شهریار
- گرجی، علی اکبر. (۱۳۸۷). «**حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری**»، حقوق اساسی، س چهارم. ش ۹: ۱۴۹ - ۱۹۰
- متین دفتری، احمد. (۱۳۴۰). **آیین دادرسی مدنی و بازرگانی**. تهران.
- محمودی، جواد. (۱۳۸۶). «**قانون جدید دیوان عدالت اداری در بوتنه نقد**». نشریه حقوق اساسی، س چهارم. ش ۸: ۲۲۳ - ۲۴۰
- موسی زاده، رضا. (۱۳۷۸). **حقوق اداری ۱ و ۲**. تهران: نشر میزان.
- نرم افزار لوح حق. (بهار ۸۷). تهران، مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهشها - معاونت پژوهشی - دفتر فناوری‌های نوین مجموعه قوانین و مقررات کشور.
- واحدی، قدرت ا... (۱۳۸۴). **آیین دادرسی مدنی**، تهران: میزان.
- واعظی، مجتبی. (۱۳۸۷). **جزوه درسی حقوق اداری ایران**، شیراز: دانشکده حقوق و علوم سیاسی
- هداوند، مهدی؛ آقایی طوق، مسلم. (۱۳۸۹). **دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)**. تهران: خرسندی.