



صلاحیت محاکم دادگستری ایران در ارزیابی اعمال اداری ایران (نمونه دفاتر اسناد رسمی)

مرتضی واحدی^۱، محمد حسین شیخ علیان

^۱ کانون سردفتران و دفتریاران ایران، تهران، ایران.
^۲ کاردانی حقوق ثبتی، دانشگاه علمی و کاربردی، تهران، ایران.

چکیده: برای تحقق عدالت در جامعه، قانونمند بودن رابطه حکومت و مردم ضروری است. دادرسی اداری، یکی از راههای تضمین قانونمندی این رابطه، اعطای حق شکایت و دادخواهی از اعمال و تصمیمات مقامات اداری و دولتی به شهروندان است. پیش از انقلاب اسلامی با وجود تصویب برخی قوانین در این زمینه، عزم جدی برای تحقق این موضوع به وجود نیامد، اما پس از پیروزی انقلاب اسلامی با تأسیس دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری، این امر مورد اهتمام جدی واقع شد. این مقاله، با رویکرد تحلیلی و بررسی اسنادی قوانین دادرسی اداری در ایران و تحولات آن را مورد واکاوی قرار داده است.

واژگان کلیدی: عدالت، عدالت اداری، محاکم دادگستری، نظام حقوقی، نظام حقوقی ایران،

مجله علمی تخصصی حقوق و علوم قضایی (سال دوم)
شماره ۲۴ / جلد ۱ / خرداد ۱۳۹۶ / ص ۳۷۵-۳۵۹



مقدمه

از آنجا که محاکم دادگستری مرجع عام رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم قلمداد می شوند، در کنار این مراجع عام شاهد استقرار محاکم اختصاصی با صلاحیت ذاتی رسیدگی به پاره ای از دعاوی هستیم که از این جمله می توان به محاکم نظامی و انتظامی و دیوان عدالت اداری اشاره کرد. دادخواهی، حق مسلم هر فرد است و هرکس می تواند به منظور دادخواهی به دادگاههای صالح رجوع نماید هیچ کس را نمی توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد. (اعمال قوه قضاییه به وسیله دادگاههای دادگستری است).^۱ درعین حال قانون اساسی مرجع دیگری را برای رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آیین نامه های دولتی پیش بینی نموده است دیوان عدالت اداری به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی مرجعی صالح برای رسیدگی به چنین شکایات تظلمات و اعتراضاتی به شمار می آید که از طرف مردم نسبت به مامورین واحدها یا آیین نامه های دولتی مطرح می شود. از ظاهر اصول قانون اساسی مرز صلاحیت دادگاههای دادگستری و دیوان عدالت اداری قابل تشخیص است اما رویه قضایی نگرش دقیق تری به آن داشته و مرزها را به گونه ای فنی تبیین کرده است به این معنا که قاعده ای را وضع نموده که به موجب آن به تبع خواهان صلاحیت مرجع قضایی تعیین می شود.^۲

یکی از رابطه های مهم در یک جامعه سیاسی، رابطه فرمانروایان و فرمانبران یا به تعبیر دیگر رابطه مردم و حکومت است. حساسیت و اهمیت این رابطه امروزه در مقایسه با گذشته دوچندان شده است؛ زیرا پیشرفت های کنونی جوامع بشری سبب شده است دولت ها برای بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی و فراهم آوردن وسایل رفاه اجتماعی در زندگی اجتماعی و اقتصادی دخالت گسترده ای بکنند. از طرف دیگر، چون اجرای این وظایف و مسئولیت های دولت بدون تعارض با حقوق و منافع خصوصی افراد نیست، به حکم عدالت نمی توان به آن بی اعتنا بود.

حکومت ها وظیفه دارند وظایف و اختیارات خود را در چارچوب قانون اجرا کنند که به آن در اصطلاح اصل «حاکمیت قانون» گفته می شود. به طور طبیعی برای تضمین اجرای این اصل مهم باید بر کار قوای حاکم نظارت کرد. علاوه بر مراجع پیش گفته، که در قانون اساسی به آنها اشاره شده است، بجهت نوع رابطه واحدهای دولتی با اشخاص حقیقی و اشخاص حقوق خصوصی در زمینه های مختلف، ضرورت استقرار مکانیزمهایی مناسب جهت حل اختلافات میان این واحدها با اشخاص امری غیر قابل اغماض به نظر می رسد. بر این اساس مراجع شبه قضایی (دادگاه های اختصاصی اداری)، که نوعاً از نهادهای زیر مجموعه قوه مجریه قلمداد گردیده و در واقع جزء ساختار تشکیلاتی بدنه دولت بوده و صلاحیت ذاتی رسیدگی به برخی از اختلافات مردم با دولت را دارا هستند، ایجاد شدند.^۳

شایان ذکر است اگر چه مراجع شبه قضایی (دادگاه های اختصاصی اداری)، نوعاً در بدنه اجرایی دستگاه دولتی تشکیل می شوند، اما آنچه حائز اهمیت است اینکه اساساً این مراجع بطور کامل از اداره متبوع محل تشکیل مستقل بوده و مکلف به تامین نظر واحد دولتی متبوع خویش نمی باشند و در مقام رسیدگی صرفاً امر قضاوت و رفع ترافع موجود میان واحدهای دولتی و مردم را عهده دارند.

^۱ اصل ۶۱ قانون اساسی.

^۲ اصل ۱۳۴ قانون اساسی.

^۳ اکبر زرین قلم، بحثی در باب دیوان عدالت اداری، ص ۶۱.



اصل نظارت بر اعمال قوای حاکم بر کشور امروزه یکی از اصول بنیادین و مهم در حکومت‌های مردمی است. نظارت بر قوای مختلف حکومت به صورت‌های گوناگونی در قوانین اساسی و عادی کشورها پیش‌بینی شده است. در جمهوری اسلامی ایران نیز بر قوای حاکم به شکل‌های مختلف نظارت می‌شود. قوه قضائیه از بدو تولد همواره با نظارت و کنترل بر کیفیت اجرای قوانین در محاکم حقوقی توسط دیوان عالی کشور کنترل می‌شود. در قوه مقننه که مرکب از نمایندگان مردم با استعدادها، معلومات و تجارب مختلف و گرایش‌های گوناگون است، امکان وضع قوانین و مقررات عادی در جهت مغایر و معارض با قوانین اساسی وجود دارد. بنابراین، بر قوه مقننه در وضع قوانین باید به کیفیتی نظارت کرد. در کشور ما شورای نگهبان نظارت بر مجلس از جهت تصویب قوانین خلاف قانون اساسی و شرع را به عهده دارد. در قوه مجریه هم که وظایف بی‌شماری عهده دارد، این نظارت به منظور جلوگیری از انحراف از قانون و تعمیم عدالت اجتماعی باید وجود داشته باشد. به دلیل گستردگی ارتباط مردم با مؤسسات و ادارات دولتی که زیرمجموعه قوه مجریه به شمار می‌آیند، نظارت بر اعمال و تصمیمات این قوه بسیار مهم است.

نظارت بر اعمال و تصمیمات اداری به سه صورت ممکن است انجام شود. یک صورت آن است که این کار را خود دستگاه اداری یعنی قوه مجریه انجام دهد که از آن به «کنترل اداری» یاد می‌شود. روش دوم «کنترل پارلمانی» است؛ یعنی کنترل دستگاه اداری به کمک قوه مقننه صورت بگیرد و روش سوم «کنترل قضایی» است. در ارزیابی این روش‌ها گفته می‌شود: «دستگاه اداری برای رسیدگی به این‌گونه دعاوی مناسب نیست؛ زیرا مقام رسیدگی‌کننده به دعاوی بایستی بی‌طرف باشد و بدون رعایت بی‌طرفی، حقوق خواهان یا شاکی تزییع می‌گردد. تجربه نشان داده است که دستگاه اداری در رسیدگی به دعاوی اداری نمی‌تواند قاضی بی‌طرف باشد»^۴

روش کنترل پارلمانی نیز - گرچه به سهم خود اهمیت دارد - بیشتر برای ارزیابی درجه پیشرفت هدف‌ها و برنامه‌ها سودمند است. قوه مقننه در نظارتی که بر اعمال دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها دارد، بر ضعف‌ها و توانایی‌ها اطلاع می‌یابد. دستگاه اداری در صورت ناکامی در نیل به اهداف و برنامه‌ها به دلیل ناتوانی یا قصور در اجرای وظایف، در مقابل پارلمان مسئول اعمال خویش خواهد بود. این مسئولیت که از آن به «مسئولیت سیاسی دولت در مقابل پارلمان» یاد می‌شود، موضوع دیگری است که در جای خود شایسته بررسی است.

با توجه به نکاتی که بیان شد، غالب کشورها، روش کنترل قضایی را برای نظارت بر اعمال دستگاه‌های اداری، بر دو روش «اداری» و «پارلمانی» ترجیح داده‌اند. نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری را اصطلاحاً «دادرسی اداری» می‌نامند.

کشورهایی که روش کنترل قضایی را برای نظارت بر دستگاه‌های اداری (قوه مجریه) برگزیده‌اند، خود به دو دسته تقسیم می‌شوند: در بعضی کشورها، این کار را دادگاه‌های عادی دادگستری صورت می‌دهند (نظیر آمریکا و انگلستان)؛ ولی پاره‌ای کشورها، برای این منظور دادگاه‌های ویژه‌ای تأسیس کرده‌اند (نظیر فرانسه، بلژیک، آلمان).^۵ جمهوری اسلامی ایران نیز جزء کشورهای دسته دوم است، با این تفاوت که این دادگاه ویژه در ایران با عنوان دیوان عدالت اداری در زیرمجموعه قوه قضائیه قرار دارد.

در ایران قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، نظارت بر قوه مجریه وضع رضایت‌بخشی نداشت و نظام حاکم تحت تأثیر خصلت حکومت‌های خودکامه به هیچ وجه علاقه‌ای به پذیرش امر و نهی فرشته عدالت نداشت. پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ - که یکی از اهداف

^۴ منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، ص ۴۱۸

^۵ کشورهای نظیر مصر، لبنان و اردن نیز از الگوی فرانسه پیروی می‌کنند. ر.ک: عمر محمد الشوبکی، القضاء الاداري؛ مصطفى ابوزید فهمی، القضاء الاداري و مجلس الدولة.



ارزشمند آن، بسط عدالت و احقاق حقوق مردم در جامعه بود - دیوان عدالت اداری به منظور تحقق عدالت در روابط بین مردم و حکومت پدید آمد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دو اصل مهم درباره دیوان عدالت اداری به چشم می خورد. اصلی که دیوان عدالت اداری مولود آن است، اصل ۱۷۳ قانون اساسی است. در این اصل مقرر شده است که «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می کند.» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی نیز بیان شده است که «قضات دادگاهها مکلفاند از اجرای تصویب نامه ها و آیین نامه های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

در این نوشتار در پی آن هستیم که در قوانین و مقررات مربوط به شکایت شهروندان از تصمیمات و اعمال اداری در ایران سیری کنیم. مقایسه قوانین و مقررات موجود قبل و بعد از انقلاب در این زمینه حاکی از کوتاهی و بی توجهی رژیم گذشته و عزم جدی نظام اسلامی در ایجاد عدالت اداری و اصلاح و توسعه قوانین آن است.

روش پژوهش

پیشرفت های عصر حاضر و تحولات صورت گرفته در مفهوم و کارکردهای دولت، باعث شده است که دولت ها به فعالیت هایی فراتر از کارکردهای سنتی شان بپردازد و به منظور بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی و فراهم ساختن موجبات رفاه اجتماعی، در فعالیت های مختلفی وارد شوند. علی رقم اینکه این فعالیت ها با اجازه قانون و به نفع عموم افراد جامعه صورت می گیرد، یا حداقل چنین ادعایی در مورد آنها می شود، اما بدیهی است بدون تعارض با حثوث مختلف و منافع خصوصی مردم، نخواهد بود و به حکم عدالت، نمی توان نسبت به آنها بی اعتنا بود. در نتیجه با افزایش بیش از پیش دخالت دولت ها در جنبه های مختلف زندگی شهروندان از یک طرف و ضرورت صیانت از حقوق و آزادی های افراد جامعه از سوی دیگر، لزوم کنترل اعمال مختلف دولت ها بیشتر از هر زمانی در کانون توجه حقوقدانان حوزه های مختلف حقوق قرار گرفته است. چرا که ولت ها همه ابزارهای لازم را برای تحمیل اراده و خواست خود بر مردم با بکارگیری انواع جبرها دارا می باشند. به طوری که حتی با استفاده از رسانه هایی که در انحصار خود دارند این اجبارها را مشروع جلوه داده و تحمل پذیر می نمایانند. در مقابل مردم از کمترین امکانات، در مقابل با این تحمیلات برخوردار هستند. در عین حال اگر این مسئله با ناآگاهی مردم و بدون ابزار دموکراسی و آزادی خواهی در جامعه همراه باشد، دولت با هر شکل و عنوان ظاهری که داشته باشد تبدیل به قدرت و مسلط و تمامیت خواه می کند، که اعتنایی به حقوق مردم ندارد، لذا نظارت های مختلفی باید بر اعمال متعدد دولت ها اعمال شود.

در نظام حقوقی ما، نظارت بر اعمال اداری از طریق دو نهاد اعمال می شود. نخست؛ دیوان عدالت اداری که بر اساس اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی دارای صلاحیت ذاتی نظارت قضایی بر اعمال اداری است و دوم؛ محاکم دادگستری که با توجه به صلاحیت عام این محاکم در رسیدگی به شکایات و تظلمات به موجب اصل ۱۵۹ قانون اساسی، در مواردی که رسیدگی به اعمال مزبور در صلاحیت دیوان عدالت اداری نبوده و به جهت نداشتن ماهیت اداری و جنبه ترافیعی داشتن داشتن موضوع و یا تصریح قانونگذار به صلاحیت محاکم دادگستری، در صلاحیت محاکم مزبور قرار می گیرد. در اینجا باید توجه داشت وجود دو نهاد رسیدگی کننده به شکایات و تظلمات از اعمال اداری، که هر کدام از آنها در پاره ای از موارد دارای صلاحیت می باشند، مضافاً عدم تصریح قانونگذار به مرجع صالح رسیدگی کننده و در برخی موارد همچنین دشواری تشخیص ماهیت اداری برخی دعاوی، تعیین دقیق مرجع صالح را برای رسیدگی در مواردی مشکل می سازد. از این جهت توجه به دکترین حقوقی و رویه قضایی موجود خصوصاً استدلالات قضات دیوانعالی کشور در مواردی که اختلاف در



صلاحیت میان محاکم دادگستری و دیوان عدالت اداری اتفاق می افتد و پرونده جهت رفع اختلاف به دیوان عالی کشور ارجاع می شود، می تواند برای ما دسته بندی مفیدی از اعمال اداری ارائه می نماید تا از این طریق بتوانیم اعمالی که نظارت بر آنها برخلاف صلاحیت ذاتی دیوان عدالت اداری، در صلاحیت محاکم دادگستری قرار می گیرد را از اعمال موضوع نظارت دیوان عدالت اداری متمایز نماییم.

مرور سوابق قبلی (پیشینه تحقیق)

موضوع نظارت قضایی در اکثر کتب عمومی تألیف شده، در خصوص حقوق اداری و حقوق اساسی به طور مختصر مورد بررسی قرار گرفته است اما یکی از کتب تألیف شده که به طور خاص به این موضوع در ایران پرداخته است کتاب نظارت قضایی بر اعمال دولت نوشته سید نصرالله صدرالحفاظی است و پس از این تألیف که عمدتاً قانون قبلی دیوان را مورد بررسی قرار داده است کتاب آقای محمودی است که با موضوع نظارت قضایی در حقوق ایران تألیف و تدوین گردیده است که به قانون جدید دیوان پرداخته است.

همچنین در باب بررسی تطبیقی نظارت قضایی حقوق ایران هرچند که کتابی با این موضوع تألیف نگردیده است اما در رسالات و کتب مختلف به موضوع نظارت قضایی در حقوق ایران به طور جداگانه پرداخته شده است.

استیلاي فکر در طبیعت و ترقی و پیشرفت خارق العاده علم و توجه بشر به کرات آسمانی و تسخیر آن‌ها در سطح دید جهانی آرزوی دیرینه انسان را به کشف اسرار خلقت ممکن ساخته و بلندپروازی‌های او را میدان وسیع داده است. توجه به احکام الهی و علوم و قوانین موضوعی انگیزه شوقی و غریزه جستجوگر او را به درک مفاهیم بیشتر جولان داده است تا در میدانگاه اطلاعات به تکاپو بپردازد و با اقناع روح در پرورش جسم و تحصیل معاش بکوشد و راه بهتر زیستن را باز یابد. در چنین زمان حاکمیت قانون برای آرامش اجتماع و روش طبیعی آن و به منظور تعیین حق و حدود و تکالیف و جلوگیری از تعدی و تجاوز لازم و ضروری است و اطاعت از قانون و اجرای قانون ضامن نظم و حافظ حقوق بوده و قطعاً بر هر فرد ایرانی ضرورت اطلاع از قانون و حاکمیت آن در زمان ما همان اندازه است که احتیاج به هوا و غذا و لباس می‌باشد. در پیشبرد این منظور و این که حقیر طبعاً سهمی ناچیز در آشنا ساختن عامه مردم به حاکمیت قانون و ضرورت اطاعت و اجرای آن داشته باشد با نهایت ایجاز و اختصار پژوهشی پیرامون «حاکمیت قانون» به یاری پروردگار توانا خواهد نگاشت که در معنای کلی قانون به معنای عام و خاص مورد بحث واقع می‌شود.^۶

پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، در هفتم اردیبهشت ۱۳۳۹ قانونی تحت عنوان «قانون راجع به شورای دولتی» مشتمل بر ۳۲ ماده و ۳ تبصره به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین وقت رسید که هیچ‌گاه به مرحله اجرا در نیامد. با پیروزی انقلاب، با رویکرد «ایجاد نظام اداری صحیح» و «محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی»، نهادی نوین در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی پایه‌گذاری شد که با تصویب نخستین قانون آن مشتمل بر بیست و پنج ماده و نه تبصره توسط مجلس شورای اسلامی در چهارم بهمن ماه ۱۳۶۰، از مهرماه سال بعد، این نهاد فعالیت خود را آغاز نمود. بعدها قانون دیوان عدالت اداری چندین بار از سوی مجلس شورای اسلامی مورد تفسیر و اصلاح قرار گرفت تا سرانجام در نهم خرداد سال ۱۳۸۵، قانون دیوان توسط مجلس شورای اسلامی تغییر یافت که البته با توجه به ایراداتی که شورای محترم نگهبان بر برخی از مواد این قانون وارد دانسته بود، راهی مجمع تشخیص مصلحت نظام شد. مجمع در تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵ با جایگزینی ماده (۱۳) و بند (۱) ماده (۱۹)، قانون دیوان را موافق با مصلحت نظام تشخیص داد و بدین ترتیب دومین قانون دیوان، به مرحله اجرا درآمد.^۷

^۶ محمد عباد زاده، قانون برای همه، چاپخانه پیروز ۱۳۵۲، صفحات ۵ الی ۱۶

^۷ آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه، تهران: انتشارات خرسندی، چ اول، ۱۳۸۸. چ دوم ۱۳۹۱



به موجب در ماده ۴۸ این قانون «قوه قضائیه موظف شده بود که ظرف شش ماه لایحه آئین دادرسی دیوان را تهیه و از طریق دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید. اما تقدیم لایحه مزبور و اصلاحات بعدی آن در کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی منتهی به تصویب «لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» در مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۲۲ شد که با توجه به ایرادات شورای محترم نگهبان و اصرار مجلس بر مصوبه قبلی خود، نهایتاً مجمع تشخیص مصلحت نظام این مصوبه را با اصلاح مواد (۱۰)(۱۲)(۸۹)(۹۰)(۹۴) در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۵ موافق با مصلحت نظام تشخیص داد.^۸

پس از انتشار قانون و انقضای مهلت مقرر جهت لازم الاجرا شدن قانون، رعایت آن بر همه واجب می شود. قوه قضائیه باید قانون نو را مبنای دادرسی ها قرار دهد. قوه مجریه باید آیین نامه اجرایی قانون را تهیه کند و مأموران اداری، خدماتی را که به حکم قانون باید انجام دهند آغاز کنند. مردم نیز باید اوامر و نواحی قانون گذار را به کاربندند و هیچ کس نمی تواند به بهانه جهل به قانون از اجرای آن خودداری کند. تنها استثناء در دو مورد است. یکی قوه مقننه است که در برابر قوانین عادی الزامی به عهده ندارد و می تواند ساخته های خود را تغییر دهد یا از بین ببرد و استثنای دیگر اختیارات فرماندهی معظم کل قوا است که محدود به موارد مصرح در قانون استخدام ارتش جمهوری اسلامی ایران و قانون استخدام سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و قانون استخدام نیروی انتظامی نبوده و به موجب ماده ۱۹۹ قانون استخدام ارتش جمهوری اسلامی ایران و ماده ۲۲۸ قانون استخدام سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و ماده ۲۱۲ قانون استخدام نیروی انتظامی، فرماندهی کل قوا می تواند دستور یا تصویب امری را خارج از قوانین مبحث عنه صادر کند و فرمان معظم له لازم الرعایه می باشد؛ هرچند با موارد مصرح در این قوانین در تغایر آشکار باشد که به نظر می رسد تفویض چنین اختیاری از سوی قانون گذار به مقام معظم رهبری و فرماندهی کل قوا با اجازه حاصله از اصل ۵۷ قانون اساسی باشد. هرچند بدون تفویض اختیار قانون گذار نیز، فرمان ولی فقیه در مقام تعارض با قانون مقدم بوده زیرا رهبری به عنوان مقام «حاکم» بر کل امور و شئون کشور نظارت و اشراف و سلطه همه جانبه تشریعی، تنفیذی و قضایی دارد.^۹

شکل گیری و نهادینه شدن یک جامعه دموکراتیک و پایدار مستلزم توجه جدی به حقوق مردم می باشد. اقتضای عدالت آن است که در جامعه نهادهایی باشد که عهده دار نظارت قضایی بر اعمال دولت باشند. نظارت قضایی یعنی نظارت دادگاهها اعم از دادگاههای عمومی و اداری بر قانونی بودن اقدامات و تصمیمات دولت می باشد تا بدین وسیله از خودسری و تعدی مأموران و سازمان های دولتی جلوگیری و آزادی و حقوق شهروندان را تضمین کند. صلاحیت های گسترده ای که به مقامات اداری داده شده و همچنین با انواع تصمیمات و اعلامات اداری ناشی از اعمال این صلاحیت ها باعث شده به حقوق مردم تجاوزهای صورت بگیرد. به همین دلیل در ایران در راستای تحقق حقوق شهروندی و اصل ۱۷۳ قانون اساسی نهادی به عنوان دیوان عدالت اداری که وظیفه خطیر رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم علیه تصمیمات و اعمال سازمان های اداری و دولتی را به عهده دارد، زیر نظر قوه قضائیه تشکیل شده که با توجه به اصول و حقوق شهروندان نظارت قضایی بر اعمال دولت دارد تا از حدود و وظایف و اختیاراتشان تخطی نکنند و حقوق شهروندی را در حیطه وظیفه خود ارتقاء و تضمین کند. در آرای که از دیوان صادر شده است می بینیم که با نظارت قضایی که بر اعمال دولت دارد توانسته تا حدودی حقوق مردم تضمین کند. هدف ما در این تحقیق مسئولیت حاکمان در برابر شهروندان و تنظیم عادلانه روابط دستگاه های اداری کشور با شهروندان میباشد.^{۱۰}

^۸ عمید حسن، فرهنگ لغت انتشارات امیرکبیر، چاپ پنجم ۱۳۷۵، جلد سوم، صفحه ۱۸۷۳

^۹ جعفری لنگرودی- محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج و دانش، خرداد ۱۳۶۳، صفحه ۵۱۷

^{۱۰} هداوند مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، انتشارات روزنامه رسمی قوه قضائیه، چاپ اول ۱۳۸۸. چاپ دوم ۱۳۹۱



روش تحقیق

روش تحقیق در این رساله، روش تحلیلی - توصیفی است که تدوین و نگارش آن با ابتناء بر اسناد حقوقی مثل قوانین و مقررات در حقوق ایران و همچنین آراء قضایی در نظام حقوقی و منابع تألیفی کتابخانه ای و نظریات حقوقی استوار می باشد. روش گردآوری اطلاعات، بصورت کتابخانه ای و اسنادی می باشد. با این توضیح که در کنار استفاده از کتاب ها، از قوانین مختلف، آرا وحدت رویه، مقالات داخلی و همچنین سایت های اینترنتی استفاده شده است. ابزار گردآوری اطلاعات، اسناد و کتب معتبر و مختلف و در دسترس و نیز استفاده از کتاب ها، از قوانین مختلف، آرا وحدت رویه، مقالات داخلی و همچنین سایت های اینترنتی می باشد. در مورد اطلاعات جمع آوری شده به روش مقایسه ای البته با عطف توجه به تفاوت های بنیادی مثل وابستگی اورگانیک داور شده است.

نظارت قضایی از طریق دیوان عدالت اداری در پرتو قانون مصوب قبل از سال ۱۳۹۲

کنترل، محوری ترین ایده در حقوق اداری است از این رو کارکرد اصلی حقوق اداری کنترل و نظارت بر تصمیمات و اقدامات سازمان های اداری یا به عبارت دقیق تر کنترل فرآیندهای اداری است. نظارت بر قانونی بودن اعمال و تصمیمات اداره، جلوگیری از تخطی و سوء استفاده از اختیارات و مراقبت بر رعایت حقوق و آزادی شهروندان در اداره توسط نهادهای کنترل کننده صورت می گیرد که این نهادها در ایران که به طرق مختلفی به قوه قضائیه وابسته اند. از جمله این نهادها:

- ۱- وجود دادگستری و دادگاه ها به عنوان مرجع رسمی رسیدگی به تظلمات و شکایات (۱۵۹)
- ۲- نظارت از طریق اصل ۱۷۰ که عنوان می دارد: «قضات دادگاه ها مکلفند از اجرای تصویب نامه ها و آئین نامه های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود و اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کنند.»
- ۳- سازمان بازرسی کل کشور که این سازمان نظارت خود را از طریق راه های غیرقضایی حل و اختلاف می کند و در صورت مشاهده جرم یا وقوع تخلف به مراجع قضایی مربوط اطلاع می دهد.
- ۴- دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳).

قانون اساسی ایران در اصل ۱۷۳ با ایجاد دادگاهی به نام دیوان عدالت اداری نظام نظارت قضایی در نظام حقوقی کشور پایه گذارده است. دیوان مهم ترین مرجع قضایی اداری کشور است که در اصل ۱۷۳ عنوان می دارد که «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آئین نامه های دولتی و احقاق حقوق آن ها، دیوانی به نام عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تاسیس می گردد» درک کارکرد دیوان در گرو فهم نقش تعیین کننده آن در تامین و صیانت از حقوق شهروندان در برابر اقدامات و تصمیمات دولتی است. در بسیاری از مواقع آئین نامه ها و تصویب نامه ها و بخش نامه ها و .. ممکن است کلاً یا جزاً مغایر با حقوق و آزادی شهروندان باشد که این به دلیل مغایر بودن با قوانین از طرف دیوان ابطال می گردد و دیوان همواره مانند سدی از حقوق شهروندان در مقابل تعدی و تجاوز سازمان های دولتی حمایت می کند. پس دیدیم که دیوان یکی از مهم ترین نهادهای کنترل کننده قضایی بر سازمان های دولتی می باشد.



حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری در پرتو قانون مصوب قبل از سال ۱۳۹۲

در حقوق ایران نیز جهات شکلی و ماهوی موجب نقض قانون یا غیرقانونی بودن عمل و تصمیم اداری می‌شود.^{۱۱} و دادرسی اداری موظف است شکایت از آن عمل و تصمیم اداری را مورد بررسی و رسیدگی قرار دهد و شخص ذی‌نفع می‌تواند در دادگاه‌های اداری علیه اداره از تصمیمات غیرقانونی به عنوان دعوای تخطی از حدود و صلاحیت شکایت کند و خواستار ابطال آن تصمیم شود و در صورت وارد بودن شکایت، دادگاه حکم به ابطال عمل یا تصمیم اداری می‌دهد و اگر بر اثر اجرای عمل و تصمیم غیرقانونی زیانی متوجه شاکی شده باشد اداره را محکوم به خسارات می‌کند. در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد شعبه رسیدگی کننده حکم مقتضی مبنی بر نقض رای یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده صادر می‌نماید [ماده ۱۴ قانون دیوان]. دیوان بر مطابقت تصمیمات و اقدامات اداری با قانون و عدم خروج مقامات اداری از حدود اختیارات خود پاسداری می‌کند و همچنین مطابقت تصمیمات اداری با شرع با همکاری شورای نگهبان به طور غیرمستقیم نظارت می‌کند. تصمیمات شعب دیوان مطابق ماده ۷ قانون قطعی است مگر در مواردی که در مواد ۱۶، ۱۸، ۳۷، ۴۳ بشود از شعب تشخیص دیوان درخواست تجدیدنظر و رفع اشتباه کرد که موارد تجدیدنظر و شیوه رفع اشتباه در دیوان عبارتند از:

۱- اعلام اشتباه قضات صادر کننده رای (ماده ۱۶)

۲- تجدیدنظر خواهی توسط رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان عدالت اداری (ماده ۱۸)

۳- اعتراض اصحاب دعوا (مواد ۳۷ و ۴۳)

۴- اعتراض شخص ثالث (مواد ۲۹ و ۳۰)

۵- اعاده دادرسی (ماده ۱۷)

۶- درخواست تصحیح دادنامه‌ی صادره.^{۱۲}

صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری

طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی دیوان عدالت اداری مرجع عام رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم و احقاق حقوق آنها علیه مأموران، واحدها، و مقررات دولتی است و در قانون جدید دیوان به این صلاحیت‌ها اشاره شده است.

الف: رسیدگی به اعتراضات از اقدامات و تصمیمات دولتی

بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مقرر دارد یکی از صلاحیت‌های دیوان رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی است از:

الف) تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و موسسات وابسته به آنها

ب) تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند الف در امور راجع به وظایف آنها (بند ۱ ماده ۱۳)

پ) رسیدگی به شکایات قضات و مضمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمان واحدها و موسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان موسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی (بند ۳ ماده ۱۳).

^{۱۱} - عباسی، بیژن، ۱۳۸۹، حقوق اداری، نشر دادگستر، تهران، چاپ اول، ص ۲۹۴

^{۱۲} مشهدی علی و مسعود فریادی، حقوق شوراهای اداری، اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی نهاد ریاست جمهوری، چ اول، ۱۳۸۹.



طبق بند اخیر قانون دیوان، رسیدگی به شکایات استخدامی دادرسان دادگستری و کارمندان دولت اعم از لشکری و کشوری در صلاحیت مطلق دیوان است.

در تبصره ۲ ماده ۱۳ تصریح شده که تصمیمات و آراء دادگاهها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاههای انتظامی قضات دادگستری و نیرویهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمیباشد. علاوه بر آن طبق تبصره یک تعیین خسارت وارده از ناحیه موسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده پس از تصدیق دیوان برعهده دادگاههای عمومی است.

یکی از صلاحیتهای دیوان که در بند ۲ ماده ۱۳ به آن اشاره شده رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاههای اداری، هیاتهای بازرسی، و کمیسیونهای مانند کمیسیون مالیاتی، شورای کارگاه، هیات حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌داری از جنگلها و منابع طبیعی منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

در این بند چند نکته وجود دارد:

۱: اصطلاحات حقوقی در قانون جدید دیوان دقیق انتخاب نشده است به عنوان مثال شورای کارگاه که در بند ۲ ماده ۱۳ آورده شده است مربوط به قانون کار سال ۳۷ بود و اکنون نسخ شده و هیأت تشخیص جایگزین آن گردیده است.^{۱۳}

۲: کمیسیون موضوع ماده ۵۶ منتفی شده و به شکایت علیه آراء کمیسیون جایگزین آن، یعنی کمیسیون ماده واحده منابع طبیعی نیز دادگاههای عمومی رسیدگی می‌کنند.^{۱۴}

۳: عبارت دادگاههای اداری، هیاتها و کمیسیونها در بند ۲ جنبه تمثیلی دارد. بنابراین اگر در قانون خاصی یکی از مراجع شبه قضایی جهت رسیدگی به اعتراضات اشخاص پیش‌بینی شده باشد و تصریح نشده که آیا آراء این مراجع قابل شکایت در دیوان عدالت اداری هست یا نه اصل براین می‌باشد که آراء قابل اعتراض در دیوان عدالت می‌باشد مگر این‌که در همان قانون، آراء مذکور از شمول قانون دیوان مستثنی شده باشد.

ب: صلاحیت دیوان از حیث شاکی (خواهان)

اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی می‌گوید: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم ... دیوانی به نام دیوان عدالت اداری ... تاسیس می‌گردد...». این اصل، شاکی^{۱۵} یا خواهان در دیوان عدالت را «مردم» دانسته است. این واژه مبهم است و برای فهم مراد قانون‌گذار باید به قانون عادی مراجعه کرد. ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری در بیان صلاحیت دیوان از حیث خواهان و شاکی می‌گوید: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از ...» براساس این عبارت، خواهان یا شاکی در دیوان اشخاص حقیقی یا حقوقی اند. این عبارت نیز ابهام را مرتفع نمی‌سازد؛ زیرا این سوال وجود دارد که مقصود از آن صرفاً اشخاص حقوقی خصوصی است یا اشخاص حقوقی عمومی را نیز شامل می‌شود. در مورد مشخصات حقوقی خواهان در دیوان عدالت اداری دو نظریه متفاوت وجود دارد: ۱- نظریه صلاحیت مطلق دیوان در رابطه با شاکی؛ ۲- نظریه اختصاص جایگاه شاکی به مردم^{۱۶}

^{۱۳}- امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، پیشین؛ ص ۱۵۷

^{۱۴}- همان، ص ۱۵۷

^{۱۵}- همان، ص ۱۶۱

^{۱۶}- صدرالحفاظی، نصراله، ۱۳۷۹، نظارت قضایی بر اعمال دولت، نشریه حقوق اساسی، نشر شهریار، جلد اول، ص ۱۰۵.



ج: صلاحیت دیوان در رابطه با «خوانده»

از اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی بر می آید «خوانده» در دعوی که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی آن را دارد، مامور دولتی و یا واحد دولتی است. این اصل می گوید: «به منظور رسیدگی به شکایت، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آیین نامه های دولتی و احقاق حقوق آن ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تاسیس می گردد.» نکته ی در خور بحث در این اصل آن است که آیا مقصود از «دولتی» قوه مجریه است یا سایر قوا را نیز در بر می گیرد.

آیا می توان گفت شکایت از موسسات عمومی غیر دولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری است؟ نکته مهم در این باره آن است که مامور یا واحد دولتی به چه کسی و چه چیزی گفته می شود. آیا مقصود صرفا ماموران و واحدهای قوه مجریه اند یا ماموران و واحدهای قوه قضائیه و مقننه را نیز شامل می شود؟ برای تبیین مفهوم این عبارت لازم است توجه شود که واژه ی «دولت» معمولا در سه معنا کاربرد دارد: دولت - کشور، مجموعه قوای حکومتی و قوه مجریه.^{۱۷}

مقصود از واژه ی «دولت»، در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی کدام معنای ذکر شده است؟

گسترش مصادیق واحدهای دولتی به کلیه واحدهای قوای سه گانه

بر اساس این نظریه، آن دسته از اعمال قوای مقننه و قضائیه که خارج از امور قانونگذاری و قضایی هستند، اعمال اجرایی و اداری محسوب می شوند و به تبع آن از مقررات حقوق اداری پیروی می کنند. از آنجا که در ماهیت اقدامات اداری دستگاه قانون گذاری و قضایی و اقدامات اداری قوه مجریه تفاوتی وجود ندارد، لذا مقرراتی که مجلس شورای اسلامی و یا قوه قضائیه تحت عناوین آیین نامه، تصویب نامه و غیره صادر می کند، مقررات دولتی محسوب می شوند و به همین دلیل نیز در صورت مغایرت با موازین اسلامی یا مخالفت با قانون، قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری می باشند.^{۱۸}

معتقدان به این نظریه علاوه بر بیان فوق شواهد و دلایل دیگری نیز بیان کرده اند:

۱- «آنچه در ماده ی ۲۵ قانون سابق آمده است، نافی صلاحیت های دیگر دیوان در خصوص رسیدگی به آیین نامه های دستگاه های تقنینی و قضایی نمی باشد. علاوه بر آن این دلیل اخص از مدعاست؛ زیرا بحث در مامورین، واحدها و آیین نامه های دولتی است. در حالی که موضوع ماده ی ۲۵ فقط آیین نامه های دولتی است. به عبارت دیگر، ماده ی ۲۵ سابق حداکثر می فهماند که مقصود از آیین نامه های دولتی، آیین نامه های قوه مجریه است. اما در مورد مامورین و واحدهای دولتی، ماده مذکور ساکت است.»^{۱۹}

۲- اما در مورد تبصره ی ۲ ماده ی ۱۳ می توان گفت مقصود از «تصمیمات و آرای دادگاه ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و ...» تصمیمات قضایی است که در این صورت، تصمیمات اداری و اجرایی محاکم، داخل در صلاحیت دیوانی باشد.^{۲۰} شاهد این مدعا تبصره ی ماده ی ۱۹ است که تصمیمات قضایی را خارج از شمول دیوان در نظر گرفته است. مفهوم مخالف تبصره این است که تصمیمات و اقدامات اداری و اجرایی قابل رسیدگی در دیوان است.

۳- فلسفه وجودی تشکیل دیوان عدالت، رسیدگی به شکایت مردم از دولت است. به قرینه ی تقابل مردم و دولت، می توان چنین گفت که مقصود از دولت همه ی کسانی اند که در مقابل مردم قرار دارند؛ یعنی طبقه ی حکومت کنندگان که شامل قوای مجریه، قضائیه و مقننه و نیز تمام واحدها و موسسات وابسته خواهد بود.

^{۱۷} - قاضی شریعت پناهی، سیدابوالفضل، ۱۳۸۴، بایسته های حقوق اساسی، نشر میزان، تهران، ص ۵۳

^{۱۸} - همان، ص ۳۱۱

^{۱۹} - هدایت نیا، فرج الله، پیشین ص ۴۷

^{۲۰} - موسی زاده، رضا، پیشین، ص ۳۱۲



۴- دیوان عدالت اداری در عمل نیز به شکایت مردم از تصمیمات اداری و آیین نامه‌ها و بخش نامه‌های دستگاه قضایی رسیدگی کرده است. بنابراین، با توجه به قانون دیوان عدالت اداری، این دیوان صلاحیت رسیدگی به اعتراضات و شکایات مردم از دستگاه‌های اجرایی، قضایی و تقنینی را دارد.

با توجه به اختلاف نظرهای موجود درباره‌ی صلاحیت دیوان در خصوص «خوانده»، رئیس قوه‌ی قضائیه طی نامه‌ای در تاریخ ۸۳/۸/۲ از شورای نگهبان چنین درخواست می‌کند:

با توجه به اینکه اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقرر می‌دارد: قضات دادگاه‌ها مکلفاند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی که مخالفت با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند. و هرکس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند، تفسیر آن شورای محترم را در این رابطه تبیین فرمایید که آیا محدوده‌ی اختیارات دیوان عدالت اداری در این اصل شامل تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های قوه‌ی مقننه و قضائیه و سازمان‌های وابسته به آن‌ها و همچنین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات اداری شورای نگهبان و مجمع تشخیص و امثال آن نیز می‌شود یا مخصوص به تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت به معنای قوه‌ی مجریه می‌باشد.

شورای نگهبان نیز نظریه‌ی تفسیری خود را در تاریخ ۱۳۸۳/۸/۲۸ به شرح زیر بیان می‌کند:

«با توجه به قرینه قوه‌ی مجریه در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی، مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوه‌ی مجریه است.»
قانون جدید دیوان نیز با توجه به نظریه‌ی تفسیری مذکور ضمن تبصره‌ی ماده‌ی ۱۹ خود رسیدگی به شکایات از تصمیمات قضایی قوه‌ی قضائیه، مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول صلاحیت خود خارج کرده است. «علی‌رغم صراحت نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان، تبصره‌ی ماده ۱۹ مذکور صرفاً تصمیمات قضایی قوه‌ی قضائیه و مصوبات و تصمیمات نهادهای فوق‌الذکر را از شمول صلاحیت هیات عمومی دیوان خارج می‌نماید. به عبارت دیگر، تصمیمات غیر قضایی قوه‌ی قضائیه (مانند مقررات استخدامی) و سایر تصمیمات اداری نهادهای فوق‌الذکر قابل شکایت در هیات عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد. از سوی دیگر، باید خاطر نشان ساخت که رویه‌ی دو دهه‌ی گذشته شورای نگهبان نیز دلالت بر این امر دارد که شورای مذکور طی سال‌های گذشته نه تنها تصمیمات اداری و استخدامی بلکه برخی از مصوبات نهادهای غیر از قوه‌ی مجریه را نیز به جهت مغایرت آن‌ها با موازین شرعی ابطال نموده است.»^{۲۱}

شورای نگهبان مقصود از تعبیر دولتی در اصل ۱۷۰ را «قوه‌ی مجریه» می‌داند. تبصره‌ی ماده‌ی ۱۹ با خارج کردن «تصمیمات قضایی قوه‌ی قضائیه» تلویحاً صلاحیت دیوان را بر «تصمیمات اداری قوه‌ی قضائیه» می‌پذیرد که این امر با نظر تفسیری شورای نگهبان مطابقت ندارد، ولی با رویه‌ی عملی دیوان مطابق است.

د: رسیدگی به اعتراضات از مقررات دولتی

طبق بند ۱ ماده ۱۹ هیات عمومی دیوان صالح به رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی است از: آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی، شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات و اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. بنابراین شکایت مردم از مقررات دولتی ممکن است به این صورت باشد:

^{۲۱} - موسی زاده، رضا، پیشین، ص ۳۱۲



۱: مغایرت مقررات دولتی با موازین اسلامی.

۲: مغایرت مقررات دولتی با قوانین کشور، اعم از قانون اساسی و عادی.

۳: خارج بودن مقررات از حدود اختیارات واحدهای دولتی.

برابر ماده ۴۰ قانون در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج از اختیارات مقام تصویب کننده مطلع شود موظف است موضوع را در هیأت عمومی دیوان مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نماید. و هیأت عمومی دیوان با شرکت ۲/۳ قضات به ریاست رئیس دیوان یا معاون قضایی تشکیل و ملاک صدور رأی نظر اکثریت می باشد. که پس از بررسی و ارزیابی به ابطال تمام یا بخشی از مقررات یاد شده می پردازد. طبق ماده ۴۱ دیوان «در صورتی که مصوبه به لحاظ مغایرت با موازین شرعی مطرح باشد موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می شود و نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی لازم الاتباع می باشد»^{۲۲} سپس چنانچه شکایت مبنی بر مخالفت مقررات با قوانین یا خارج از حدود و اختیارات قوه مجریه بود موضوع در هیأت عمومی دیوان مطرح و چنانچه اکثریت اعضا شکایت را وارد تشخیص بدهند حکم ابطال تمام یا قسمتی از آن صادر می شود. اثر ابطال از زمان صدور رای هیأت عمومی می باشد مگر مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص هیأت یاد شده اثر آن را زمان تصویب مصوبه اعلام نماید (ماده ۲۰).

تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی را از زمره آیین نامه ها و مقررات دولتی قرار نداده و رسیدگی به شکایات و اعتراضات نسبت به آن ها را در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نمی داند.

هـ: ایجاد وحدت رویه قضایی

با این که دیوان عدالت اداری بالاترین مقام دادرسی اداری است که حق رسیدگی ماهوی و شکلی دارد و با توجه به تعدد شعب دیوان امکان صدور رای مشابه و متناقض نسبت به یک موضوع واحد وجود دارد که در این صورت ضرورت دارد که دیوان به ایجاد وحدت رویه قضایی مبادرت نماید. که به دو صورت می باشد یکی در مورد آرای متناقض و دیگری و چنانچه نسبت به موضوع واحد آراء مشابه متعدد صادر شده باشد که صدور رای وحدت رویه در این خصوص در صلاحیت هیأت عمومی دیوان می باشد که بدین ترتیب است:

۱- صدور رای وحدت رویه قضایی در مورد آرای متناقض صادره از شعب دیوان «هرگاه در موارد مشابه آرای متناقض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شود رئیس دیوان موظف است به نسبت به صدور رای اقدام نماید. این رای برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است. اثر رای مذکور نسبت به آینده است و موجب نقض آرای سابق نمی شود.

۲- رای وحدت رویه نسبت به آرای مشابه متعدد در موضوع واحد: مطابق ماده ۴۴ قانون دیوان عدالت «هرگاه در موضوع واحدی حداقل پنج رای مشابه از شعب مختلف دیوان صادر شده باشد با نظر رئیس دیوان موضوع در هیأت عمومی مطرح و رای وحدت رویه صادر می شود این رای برای شعب دیوان ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی ذی ربط لازم الاتباع است. پس هیأت عمومی دیوان مرجع ایجاد وحدت رویه قضایی است که این آرای صادره از هیأت عمومی در حکم قانون اند. و پس از صدور رای وحدت رویه، رسیدگی به شکایات موضع ماده ۴۴ در شعب به صورت خارج از نوبت و بدون نیاز به تبادل لوایح انجام می شود (تبصره ماده ۴۴)»

در سالیان اخیر و در پرتوی تحولات اندیشه های حقوق بشر و حقوق شهروندی، حقوق اداری نیز به نوبه خود؛ به دنبال پایه ریزی و جستجوی ابزارهایی است که تا از یک طرف ضمن عطف توجه به مقتضایات امر اداری و ضرورت پایه ریزی نظام اداری کارآمد، ابزارهایی را

^{۲۲} - جهانگیر، منصور، ۱۳۹۰، قانون دیوان عدالت اداری، نشر دیار، تهران، ماده ۴۰



در اختیار اداره قرار دهد و از طرف دیگر بتواند افراد را در برابر اداره حمایت نموده و به کنترل قضای اعمال اداری دست. و همچنین به دلیل گسترش سازمان‌های اداری و دخالت روزافزون آن‌ها در زندگی آحاد جامعه و ارتباط وسیع شهروندان با این سازمان‌ها و بالتبع امکان بروز اختلاف و شکایت از تصمیمات و اقدامات اداری از اهمیت بسزایی برخوردار است. بی تردید نظارت قضایی بر اعمال دولت مهم‌ترین زمینه برای عدم تجاوز دولت به حقوق مردم است. اما نظام تضمین و ضمانت اجرا هم باید به گونه‌ای باشد که امکان تخطی و تخلف از آراء و اوامر نظام نظارت را به حداقل ممکن برساند یکی از رسالت‌های دیوان عدالت اداری طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی تضمین و صیانت از حقوق و منافع شهروندان است که با توجه صلاحیت و اختیاراتی که دارد آرای را در این زمینه صادر کرده است یا به عبارتی فلسفه وجودی دادگاه‌های اداری و دیوان و نهادهای مدنی به طور کلی حقوق عمومی مدرن تا حدود زیادی در حمایت از شهروندانی است که در مقابل دستگاه پهریمه‌ی حکومتی بی‌پناه و یاورند و گرنه دولت آن اندازه اقتدار داشته و دارد که بی‌هیچ هراسی خواسته‌های خود را به فعل درآورد و تجربه نشان داده است که در این مسیر هیچ مانع وارد را نیز بر نمی‌یابد.

حاکمیت قانون در نظام اداری در پرتو قانون مصوب قبل از سال ۱۳۹۲

بر اساس اصل حاکمیت قانون، مقامات اداری مکلفاند در اقدامات و تصمیماتی که اتخاذ می‌نمایند، قوانین و مقررات را رعایت کنند؛ خواه اعمالی که انجام می‌دهند ناظر به شخص یا اشخاص معینی باشد، مانند تصمیمات انفرادی و احکام و ... و خواه ناظر به عموم باشد، مانند آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های اداری. به عبارت دیگر، به موجب اصل حاکمیت قانون، تمام قوا و فعالیت‌های دولت اعم از قانون‌گذاری، قضایی، اجرایی و اداری، بایستی منطبق با قانون شکل گیرد و چنانچه برخلاف قانون عمل شده و یا از اختیارات قانونی سوءاستفاده شود، افراد می‌توانند با مراجعه به مراجع قضایی صلاحیت‌دار از تخلف و تجاوز دستگاه‌ها جلوگیری کنند.

قواعد و مقرراتی که در اجرای اصل حاکمیت قانون بر اعمال و تصمیمات مقامات اداری حکم‌فرما می‌باشد و به سبب محدودیت قدرت و اختیارات آن‌ها می‌شود، نه تنها شامل قانون به معنی اخص کلمه نیست، بلکه شامل تمام قواعد و مقرراتی است که به‌عنوان قواعد حقوقی شناخته شده و لازم‌الاجرا می‌باشد. این قواعد و مقررات عبارتند از:

✓ قانون اساسی از جمله قواعد عالی و برتری است که در حقوق تمام کشورها حاکمیت دارد و دستگاه اداری مکلف است مانند هر دستگاهی از دستگاه‌های حکومتی از آن تبعیت کند.

✓ قوانین عادی که با تشریفات خاص از طرف مجالس قانون‌گذاری وضع می‌شوند. از جمله قواعد حاکم بر دستگاه اداری هستند و باید از آن‌ها تبعیت شود. عرف و عادت و منابع معتبر اسلامی که به موجب اصل ۱۶۷ قانون اساسی در صورت سکوت یا اجمال قوانین موضوعه قابل استنادند. معاهدات بین‌المللی بر اساس ماده ۹ قانون مدنی در حکم قانون بوده و برای دولت و دستگاه‌ها و سازمان‌های اداری لازم‌الاتباع است.^{۲۳}

اصول حقوق اداری. آن اصولی هستند که به‌عنوان بخش نانوشته حقوق یا «حقوق نانوشته» و در سالیان متمادی تجربه قضایی شکل گرفته و توسعه یافته‌اند و این اصول تقریباً در تمام سیستم‌های حقوقی مشترک هستند. اصولی نظیر اصل قانونی بودن، اصل برابری و منع تبعیض، اصل عطف به سابق نشدن قوانین، اصل احترام به حقوق مالکانه، اصل آزادی، اصل تساوی افراد در استخدام دولتی و....

^{۲۳} دکتر سید حسن میرحسینی و دکتر محمود عباسی، حقوق و تخلفات اداری، انتشارات حقوقی، چاپ دوم بهار ۱۳۸۲، صفحه ۱۸



احکام دادگاه‌های دادگستری، برای دولت، اعم از اینکه در قضیه ذی‌نفع باشد یا نه، لازم‌الاتباع بوده و بایستی اهتمام لازم را به عمل آورد تا حکم دادگاه کاملاً اجرا شود.

آیین‌نامه‌های اداری که توسط مقامات اداری در حدود اختیارات قانونی آن‌ها وضع می‌شوند، پس از قانون اساسی و قوانین عادی و معاهدات بین‌المللی، از جمله قواعدی هستند که بر اعمال و تصمیمات اداری حاکم‌اند.^{۲۴}

بحث و نتیجه گیری:

باید دانست که دادگاه‌های اداری منحصر به دیوان عدالت اداری نیست. جز این دیوان دهها کمیسیون و هیئت و مرجع اداری دیگر وجود دارد که خارج از دستگاه قضایی به دعاوی و اختلافات افراد و سازمانها در اجرای قوانین اقتصادی، اجتماعی و عمرانی رسیدگی میکنند. این مراجع که تعداد آنها قابل ملاحظه است، از لحاظ ترکیب اعضا و استقلال عمل، واجد شرایط یک دادگاه مرجع بیطرف و مستقل نیستند و اعضای آنها را وزرا یا رؤسا و سرپرستان سازمانها مستقیماً تعیین میکنند. این مراجع اگرچه جزئی از قوه مجریه محسوب نمیشوند، رسیدگی آنها طبیعتی قضایی دارد و اعمال مجازات مینمایند. این مراجع اداری، کمیسیونها و مراجع اداری هستند که طبق قانون در سازمانها و دستگاههای اداری تشکیل میشوند و به برخی دعاوی و شکایات اداری رسیدگی میکنند مانند هیئت تشخیص و حل اختلاف وزارت کار یا هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی (که اصطلاحاً به آنها مراجع اختصاصی اداری یا شبه قضایی میگویند و میتوان کارکرد آنها را نوعی دادرسی اداری اختصاصی نامید. این مراجع اداری از آن جهت شبه قضایی نامیده شده‌اند که از یک طرف قضایی نیستند چون قوه قضائیه محسوب نمیشوند و معمولاً زیرمجموعه قوه مجریه هستند و افرادی که در آن رأی میدهند قاضی نیستند - اگر هم قاضی در آنها وجود دارد رأی اکثریت ملاک است - و از طرف دیگر اینگونه نهادها آرای صادر میکنند که اثر قضایی دارد و درباره حقوق و تکالیف افراد لازمالاجرا میباشد.

مقررات مربوط به طرز تشکیل مراجع اداری و قواعد راجع به آیین و تشریفات آنها در رسیدگی به اختلافات و شکایات و نیز ضوابطی که در صدور آرا و اخذ تصمیمات دارند، دادرسی بیطرفانه و به دور از هرگونه اعمال نفوذ را فراهم نمیاورد؛ در صورتی که عدالت حکم میکند اعضای این مراجع اختصاصی از میان افراد مطلع و بصیر در امور حقوقی و کارشناسان باتجربه و امین انتخاب شوند که از نظر استخدامی به دستگاه مربوط وابسته نباشند و امنیت شغلیشان نیز تأمین شود.

اختیارات این مراجع نسبتاً وسیع و قابل توجه است و رأیی که درباره افراد صادر میکنند در حقوق آنها مؤثر است. برای مثال هیئتهای حل اختلاف مالیاتی در خصوص بدهی مالیاتی مؤدیان مالیاتی و کمیسیونهای حل اختلاف گمرکی درباره حقوق و عوارض گمرکی تصمیماتی میگیرند یا کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و یا برخی کمیسیونهای شهرداری درباره ارزش املاک موردنیاز که سازمانهای عمومی باید تملک کنند، تصمیماتی میگیرند که همه آنها در حقوق افراد مؤثر است. لذا قانونگذار برای تضمین رعایت حق و عدالت، شکایت و اعتراض از احکام و آراء این مراجع را پیشبینی کرده است.

بیشتر این مراجع و دادگاهها از لحاظ رسیدگی شکلی تابع دیوان عدالت اداریاند و تعداد اندکی نیز خارج از نظارت دیوان فعالیت میکنند. بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری در اینباره مقرر میدارد: «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات

^{۲۴} دکتر سید جلال‌الدین مدنی، رویه قضایی، ناشر مؤلف، زمستان ۱۳۷۲، صفحه ۵



قطعی دادگاههای اداری، هیئتهای بازرسی و کمیسیونهایی مانند کمیسیونهای مالیاتی، شورای کارگاه، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهرهبرداری از جنگلها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.»

برخی از نویسندگان حقوق اداری معتقدند قانونگذار در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری نظارت دیوان بر مراجع اداری را بر چند مورد مذکور در بند ۱۲ این ماده محدود کرده است و از این بابت قانون دیوان را در کانون انتقاد قرار دادهاند. اینان میگویند: «با دقت در قانون اساسی به خوبی پیداست که نظر نویسندگان قانون اساسی این بوده که دیوان عدالت اداری، مرجع اصلی شکایات و دعاوی اداری از هر قبیل باشد، نه دادگاه دیگر و لذا محدود کردن نظارت دیوان بر چند دادگاه اداری اختصاصی که در ماده ۱۳ قانون دیوان آمده، دور از هدف اصلی قانونگذار است.»

اما به نظر میرسد که این برداشت از بند ۲ ماده ۱۳ دقیق نیست و مستفاد از عبارت کمیسیونهایی مانند... این است که موارد مذکور در این بند جنبه تمثیلی دارند. بنابراین، اگر در قانون خاصی یکی از مراجع شبه قضایی - تحت هر عنوانی اعم از هیئت یا کمیسیون یا عنوانی دیگر - جهت رسیدگی به اعتراضات اشخاص پیشبینی شده باشد و تصریح نشده باشد که آراء این مرجع قابل شکایت و اعتراض در دیوان عدالت اداری است، اصل بر این است که آراء صادره قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری میباشد مگر اینکه در همان قانون آراء مذکور از شمول قانون دیوان عدالت مستثنی شده باشد.»

مراجع

- ۱- اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۸۹)، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- ۲- الهام، غلامحسین (۱۳۹۱)، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران - اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- ۳- امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۸۹)، حقوق اداری، ج ۱، تهران: میزان، چاپ سیزدهم.
- ۴- انصاری، ولی الله (۱۳۷۴)، کلیات حقوق اداری، تهران: میزان.
- ۵- راسخ، محمد (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک.
- ۶- صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار.
- ۷- شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی.
- ۸- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۱)، حقوق مدنی - قواعد عمومی قراردادها، تهران: انتشار با همکاری بهمن برنا، چاپ سوم، ج ۲.
- ۹- کدخدایی، عباسعلی و ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، «شورای نگهبان و دعاوی مربوط به ابطال تصمیمات دولتی خلاف قانون اساسی»، دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، تهران: معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری و دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ص ۲۷.



- ۱۰- شورای نگهبان (۱۳۸۵)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی - دوره سوم (خرداد ۱۳۶۷ تا خرداد ۱۳۷۱)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- ۱۱- شورای نگهبان (۱۳۸۵)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی - دوره پنجم (خرداد ۱۳۷۵ تا خرداد ۱۳۷۹)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- ۱۲- شورای نگهبان (۱۳۸۹)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی - دوره دوم (خرداد ۱۳۶۳ تا خرداد ۱۳۶۷)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- ۱۳- متین دفتری، احمد (۱۳۸۷)، «شورای دولتی یا دادگاه حقوق بشر»، حقوق اساسی، ش ۹، ص ۲۰۰.
- ۱۴- محمودی، جواد (۱۳۹۰)، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، تهران: جنگل.
- ۱۵- مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۸) مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره سوم، ۲۶ آذرماه و ۲۶ دی ماه ۱۳۶۸.
- ۱۶- مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۸)، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم، ۸ اسفند ۱۳۷۸.
- ۱۷- نامه دبیر هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین به تاریخ ۱۴ اردیبهشت ۱۳۹۱ (تاریخ بازدید - ۱۷ خردادماه ۱۳۹۲)
- ۱۸- ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸- الف)، «اصل قانون مداری در اعمال اداری»، آموزه های حقوقی، ش ۱۲، ص ۸۵.
- ۱۹- ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸- ب)، «تأملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، راهبرد، ش ۵۰، ص ۱۰۱.
- ۲۰- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، حاکمیت و نهادهای سیاسی، چاپ نوزدهم، تهران: میزان.
- ۲۱- هداوند، مهدی (۱۳۸۷)، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی»، حقوق اساسی، ش ۹، ۱۳۸۷، ص ۷.
- ۲۲- علی اکبر دهخدا، لغت نامه، (انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، پاییز ۱۳۷۳)، جلد ۱۳، ص ۱۹۹۴۶.
- ۲۳- سید محمد هاشمی، «نظارت شورای نگهبان نظارت انضباطی»، مجموعه مقالات، نظارت استصوابی، (تهران: نشر افکار، ۱۳۷۸)، ص ۳۸.
- ۲۴- امام خمینی، تحریرالوسیله، ج ۲، ص ۲۲۹، کتاب الوقف، مسئله ی ۸۶.
- ۲۵- محمد کاظم طباطبایی یزدی، عروة الوثقی، ج ۳، کتاب الوقف، مسئله ی ۱۱ از فصل سادس.
- ۲۶- روابط عمومی شورای نگهبان، شورای نگهبان در کلام ولایت، (دفتر نظارت و بازرسی استان قم، چاپ اول، ۱۳۸۰)، ص ۶ - ۷.
- ۲۷- محمد رضا مرندی، «تأملی در مبانی و ادله ی نظارت استصوابی»، مجموعه مقالات، نظارت استصوابی، (تهران: نشر افکار، چاپ اول، ۱۳۷۸)، ص ۵۶.
- ۲۸- امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش، (۱۳۸۹)، حقوق اداری، جلد اول، چاپ دوم، تهران، نشر میزان
- ۲۹- طباطبایی موتمنی، منوچهر، (۱۳۸۲)، حقوق اداری، چاپ هفتم، تهران، انتشارات سمت
- ۳۰- عباسی، بیژن، (۱۳۸۹)، حقوق اداری، جلد اول، تهران، نشر دادگستر
- ۳۱- قاضی، ابوالفضل، (۱۳۸۴)، بایسته های حقوق اساسی، تهران، نشر میزان
- ۳۲- موسی زاده، رضا، (۱۳۷۷)، حقوق اداری، تهران، انتشارات میزان
- ۳۳- هاشمی، سیدمحمد، (۱۳۸۴)، حقوق بشر و آزادی اساسی، چاپ اول، تهران، نشر میزان
- ۳۴- هداوند، مهدی، (۱۳۸۷)، نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹



- ۳۶- هدایت نیا، فرج الله، ۱۳۸۸، جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت مردم از دستگاه‌های دولتی، دو ماهنامه رواق اندیشه، شماره ۱۹، ص ۴۴.
- ۳۷- صدرالحفاظی، سیدنصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت، نشر شهریار جلد اول
- ۳۸- صدر الحفاظی، سیدنصرالله (۱۳۸۶)، نگرشی بر قانون دیوان عدالت اداری نشریه حقوق اساسی، شماره ۸
- ۳۹- میرداماد نجف آبادی، سید علی، (۱۳۹۰)، صلاحیت و حدود و اختیارات دیوان عدالت اداری، نشر معرفت حقوقی، فصل نامه علمی- تخصصی، شماره اول
- ۴۰- منصور، جهان‌گیر، (۱۳۹۰)، قانون دیوان عدالت اداری، نشر دیدار
- ۴۱- منصور، جهان‌گیر، چاپ بیست و پنجم، (۱۳۸۵)، قانون مدنی، انتشارات دوران
- ۴۲- منصور، جهان‌گیر، چاپ بیستم و پنجم (۱۳۸۵)، قانون اساسی، انتشارات دوران
- ۴۳- مشهدی، علی، ترمینولوژی حقوق محیط زیست، انتشارات خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۹.
- ۴۴- آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه، کار مشترک با مرتضی نجابت‌خواه و دیگران، تهران: انتشارات خرسندی، چ اول، ۱۳۸۸. چ دوم ۱۳۹۱
- ۴۵- هداوند مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، انتشارات روزنامه رسمی قوه قضائیه، چاپ اول ۱۳۸۸. چاپ دوم ۱۳۹۱
- ۴۶- مشهدی، علی، مجموعه قوانین و مقررات تخلفات اداری، انتشارات خرسندی، چ اول، ۱۳۸۹.
- اندیشه های حقوق اداری، (مجموعه مقالات هدایی به دکتر طباطبایی مومنی، انتشارات مجد، ۱۳۹۲