

بررسی و تحلیل جایگاه و نظام حقوقی مورد عمل هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

محمد رضا حاکم زاده^۱، حسین گنجی^۲

^۱ عضو هیئت علمی و رییس دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، ایران.

^۲ دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، ایران.

چکیده

اصل ۱۷۳ قانون اساسی در بیان ایجاد دیوان عدالت اداری به ساختار این مرجع اشاره ای نکرده است اما در ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲)، شعب بدوی، تجدیدنظر هیأت عمومی و هیأت های تخصصی به عنوان ارکان این مرجع معرفی شده اند. در طراحی ساختار دیوان مزبور با اقتباس از دیوان عالی کشور، «هیأت عمومی» با صلاحیت صدور رأی وحدت رویه و ایجاد رویه مدنظر قرار گرفته است. افزون بر این رکن یادشده صلاحیت رسیدگی به شکایات مطرح شده از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها و مؤسسات عمومی غیر دولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون 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 را نیز برعهده دارد. از جمله سؤالاتی که راجع به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح میشود میتوان به موارد زیر اشاره کرد آیا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از مصادیق «دادگاه» مندرج در اصل ۱۶۶ و سایر اصول قانون اساسی و در نتیجه از هر حیث تابع قواعد حاکم بر دادگاه ها است؟ اگر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دادگاه است چرا قواعد حاکم بر صدور رأی در قانون دیوان در خصوص شعب با هیأت عمومی دیوان مزبور متفاوت است؟ آیا میتوان در مورد شئون مختلف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قایل به تفکیک شد و برخی را واجد ماهیت قضایی دانست اما بعضی را خیر؟ آیا ساختار موجود هیأت عمومی دیوان متناسب با اهداف و کارکردهای مورد انتظار است؟ رژیم حقوقی حاکم بر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با توجه به قوانین مربوط اعم از قانون اساسی چیست؟ آیا هیأت عمومی با توجه به آرای صادره از قواعد لازم الاجرای مزبور در عمل تبعیت کرده است؟

واژه‌های کلیدی: دادرسی اداری، ابطال مصوبات، هیئت عمومی، ایجاد رویه، وحدت رویه

مقدمه

اصل ۱۷۳ قانون اساسی در بیان ایجاد دیوان عدالت اداری به ساختار این اشاره ای نکرده است اما در ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مرجع عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ شعب بدوی تجدیدنظر هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی به عنوان ارکان این مرجع معرفی شده اند.

در طراحی ساختار دیوان مزبور با اقتباس از دیوان عالی کشور «هیأت عمومی» با صلاحیت صدور رأی وحدت رویه و ایجاد رویه مدنظر قرار گرفته است. افزون بر این رکن یاد شده صلاحیت رسیدگی نسبت به شکایات مطرح شده از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها و مؤسسات عمومی غیر دولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون 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 را نیز برعهده دارد.

از جمله سؤالاتی که راجع به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح میشود، میتوان به موارد زیر اشاره کرد آیا این رکن از مصادیق «دادگاه مندرج در اصول ۶۰، ۱۵۹، ۱۶۶ و ۱۷۰ قانون اساسی و قوانین عادی مربوط تلقی شده و در نتیجه، تابع قواعد حاکم بر دادگاهها است؟ رژیم حقوقی حاکم بر هیأت عمومی چه تفاوت هایی با سایر مراجع قضایی دارد؟ مثلاً از باب رعایت قواعدی نظیر اعلام مستندات در صدور رأی حد نصاب آرای لازم جهت تصمیم گیری و...

بررسی ها نشان میدهند مقررات ناظر بر هیأت عمومی دیوان دو دسته است؛ نخست برخی مواد قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و دوم «آیین نامه اداره جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری» (مصوب ۱۳۹۳) از مطالعه این مقررات و برخی منابع^۱ چنین برداشت میشود که هیأت عمومی در ایفای کارکرد نظارت قضایی بر مقررات دولتی به مثابه یک دادگاه با تعدد قضات عمل می‌کند در مقررات هیأت عمومی با اصطلاحاتی مانند رأی، ابلاغ اجرای احکام درخواست و دادخواست طرفین شکایت و... مواجه میشویم که میتوانند قرینه ای بر این امر باشند به طور مثال در همین راستا یکی از مؤلفان حقوق اداری از اصطلاح «دعوی ابطال» در خصوص صلاحیت هیأت عمومی دیوان در رابطه با مقررات دولتی استفاده کرده است.^۲ پر واضح است که «دعوا» عموماً کارکرد قضایی را به ذهن متبادر میسازد ضمن آنکه افراد دارای حق رأی در این هیأتها، قاضی هستند و حتی زمانی که از حضور مشاوران موضوع ماده ۷ قانون دیوان سخن به میان می آید اشخاص مزبور فاقد حق رأی میباشند. اما در خصوص دیگر کارکرد این هیأت یعنی صدور رأی وحدت رویه برخی معتقدند این گونه آرا تفسیر قضایی قوانین و مقررات و تبیین نظر اصلی شارع و یا تدوین قضایی اصول و احکام معتبر غیر مدون به منظور تعیین خط مشی واحد در موضوع خاص است به عبارتی رأی وحدت رویه «یک قاعده حقوقی و در حکم قانون» است و نه یک حکم قضایی که در طریق فصل خصومت بین طرفین یک دعوی صادر شده باشد.^۳

شایان ذکر است به موجب ماده ۹۰ قانون دیوان نهاد «ایجاد رویه» نیز در زمره کارکردهای این مرجع قرار دارد یکی از قضات دیوان عدالت اداری با مقایسه رأی وحدت و ایجاد رویه میگوید «در تاریخ حقوق ایران صدور رأی وحدت رویه در صورت

۱. برای نمونه رک ویژه محمدرضا اصل تفکیک قوا در آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مجله حقوقی دادگستری سال ۷۳، ش ۷۳، ص ۱۳۸۸، ۶۷، ص ۴۱ صدر الحافظی، سید نصر الله نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری تهران شهریار ۱۳۷۲، ص. ۳۸۸، ۴۰۹ و ۴۵۰؛ عرفان، محمد، هیأت عمومی در قانون جدید دیوان عدالت اداری پژوهشنامه حقوقی معاونت حقوقی و بررسی های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام سال اول، ش اول، ۱۳۸۶، ص ۹۰؛ الفت، پور محمد علی و آدمی، علی صلاحیت هیأت عمومی و شعب دیوان عدالت اداری، رویه قضایی (نقد رأی)، سال دوم، ش ۳، ۱۳۹۲، ص. ۲۱.

۲. طباطبائی، مؤتمنی، منوچهر حقوق اداری تطبیقی چ، پنجم، تهران، سمت، ۱۳۹۱، ص ۱۶۰ در این خصوص همچنین ترک، مولابگی، غلامرضا حدود صلاحیت و جهات رسیدگی به ابطال مصوبات در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مندرج در اندیشه های حقوق اداری، چ دوم، تهران: مجد، ۱۳۹۳، ص. ۴۴۲ - ۴۴۴.

۳. صدر الحافظی پیشین، ص ۴۰۹

صدور آرای متعارض و متهافت در موارد مشابه صورت میگیرد و در مواردی که در موضوع واحد آرای مشابه و یکسان از شعب مختلف مراجع قضائی صادر میشود ولو اینکه تعداد آنها زیاد باشد از مصادیق صدور رأی وحدت رویه نیست؛ زیرا هدف از صدور رأی وحدت رویه پایان دادن به استنباطهای مختلف از حکم واحد قانونگذار بوده و در واقع نوعی ارائه تفسیر قضائی صحیح از قانون میباشد لیکن صدور رأی وحدت رویه در مواردی که در یک موضوع آرای مشابه از شعب مختلف دیوان عدالت اداری صادر شود تأسیس حقوقی جدیدی است که برای اولین بار در ماده ۴۴ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵ پیش بینی و گردیده است از نظر این مؤلف آرای ایجاد رویه تأسیس حقوقی جدید و مقرر مفیدی است که موجب کاهش تعداد شکایت و جلوگیری از اطاله دادرسی را فراهم میآورد و البته با توجه به آنکه اگر هیأت عمومی دیوان آرای مشابه صادره از شعب را ناشی از استنباط ناصحیح از قوانین، بدانند میتوانند آن را اصلاح کرده و از ادامه چنین روندی جلوگیری کنند به نظر میرسد باز بیشتر با نوعی تفسیر قضایی روبرو هستیم تا قضاوت.^۴

از لحاظ تبار شناسی هیأت عمومی در قوانین دادرسی اداری، ایران در قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۷/۲/۱۳۳۹ سخن از چنین مرجعی به میان نیامده بود. در این خصوص میتوان به هیأت عمومی دیوان عالی کشور اشاره کرد؛ طبق اصل ۱۶۱ قانون اساسی دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیتهایی که طبق قانون به آن محول می شود براساس ضوابطی که رئیس قوه قضاییه تعیین می کند تشکیل میگردد در این دیوان سه هیأت عمومی حقوقی کیفری و وحدت رویه تشکیل میشود که مورد اخیر به منظور ایجاد وحدت رویه نسبت به آرا و احکام معارض صادره از شعب دیوان عالی و احکام متناقض دادگاههای تالی طبق ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب (۱۳۹۲) به ریاست رئیس دیوان عالی یا معاون وی و با حضور دادستان کل کشور یا نماینده او و حداقل سه چهارم رؤسا و مستشاران و اعضای معاون تمام شعب تشکیل می شود این گونه آراء طبق ماده ۴۷۳ قانون پیش گفته تنها با قانون یا رأی وحدت رویه مؤخر این هیأت قابل تغییر است.

گرچه در ماده ۴۷۱ مزبور از اصطلاح «رأی» استفاده شده، به نظر میرسد کارکرد هیأت عمومی دیوان عالی کشور در این زمینه به مانند هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نوعی تفسیر قضایی قوانین باشد ضمن اینکه در ماده ذکر شده از عبارت «نظر هیأت عمومی دیوان عالی کشور نیز استفاده شده است که می تواند به همان تفسیر قضایی تعبیر شود.

به لحاظ تطبیقی نهاد متناظر دیوان عدالت اداری شورای دولتی فرانسه است. این شورا پس از اصلاحات قانونی ۱۹۵۳ به صورت ابتدایی به دعاوی تخطی از صلاحیت علیه تصویب نامه های هیأت دولت آیین نامه های مصوب وزیران و فرامین صادره از رییس جمهور و نخست وزیر رسیدگی می کند.^۵

رسیدگی به مقررات دولتی و نیز فرجام خواهی در امور حکمی که شورای دولتی میتواند از این طرق وحدت رویه را در نظام دادگاههای اداری برقرار کند پرونده های اخیر از سوی دادگاههای تجدید نظر اداری و یا دادگاههای اختصاصی اداری به شورا ارجاع میشوند در این مرجع به دلیل آنکه از جمله دعاوی مهم محسوب میشود ظاهراً در هیأت عمومی شورای دولتی در برخی منابع عنوان مجمع ترافعات^۶ ذکر شده است مورد بازنگری قضایی قرار می گیرند.^۶ گرچه در منابع اخیر این وظایف جزئی از

^۴ . مولایی غلامرضا بررسی «ماده ۴۴ قانون دیوان عدالت اداری مندرج در:

[Http://www.divan-edalat.ir/show.php?page=article&id=9](http://www.divan-edalat.ir/show.php?page=article&id=9).

تاریخ آخرین مراجعه: ۱۳۹۵/۱۰/۱.

^۵ . Elliott, Catherine, Vernon, Catherine, French Legal System, Pearson, 2000, p. 81.

^۶ . دانشپور بخشایشی عیسی بررسی شورای دولتی فرانسه و صلاحیتهای آن، علامه ش ۱۵، ۱۳۸۶، صص. ۳۲ و ۴۲ و نیز هداوند، مهدی حقوق اداری تطبیقی، ج ۰، دوم: تهران، سمت، ۱۳۸۹، صص ۷۳۵ - ۷۳۴.

کارکرد قضایی شورای دولتی ذکر شده اند اما به نظر میرسد تفاوتی میان سنخ کارکرد دیوان عدالت اداری و شورای دولتی در این موارد نباشد

با توجه به موارد فوق گرچه میتوان هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را رکنی با دو کارکرد قضایی، صرف در خصوص نظارت بر مقررات دولتی و نیز کارکرد تمهیدی (تفسیر قضایی در مورد آرای وحدت رویه و ایجاد رویه که در واقع مقدمات یک رسیدگی بهتر و سریعتر در سایر موارد را فراهم می آورد نامید؛ اما برای رفع هرگونه ابهام محورها و پرسشهای زیر قابل طرح با صاحب نظران این حوزه است.

گفتار اول: ماهیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^۷

یکی از موضوعات مهم در دادرسی دیوان عدالت اداری نحوه رسیدگی صلاحیت و کارکرد هیأت عمومی آن است ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب (۱۳۹۲)^۸ به هیأت عمومی سه صلاحیت اعطا کرده است ابطال مصوبات صدور رأی وحدت رویه و صدور رأی ایجاد رویه این سه صلاحیت به لحاظ ماهوی با یکدیگر متفاوت اند. در مورد آرای وحدت و ایجاد رویه هیأت عمومی در مقام ایجاد قاعده یا ارائه تفسیر صحیح از قانون است. اما در بحث رسیدگی به ابطال مصوبات هیأت عمومی در مقام یک دادگاه قرار دارد.

تفاوتهایی که میان این دو رسیدگی وجود دارد را میتوان این گونه احصا نمود نخست نحوه شروع به رسیدگی در هر کارکرد مورد توجه قرار میگیرد در خصوص ابطال مصوبات جهت شروع به رسیدگی شکایت شاکی ملاک عمل خواهد بود. هر چند اختیاری نیز به رییس دیوان عدالت اداری و رییس قوه قضائیه از حیث درخواست ابطال مصوبات داده شده است اما این موارد نافذی آن نیست که شروع به رسیدگی به مصوبات را منوط به شکایت شاکی بدانیم. شایان ذکر است این درخواست بسیار شبیه به رسیدگیهای حسبی است از آن حیث که در دعاوی ابطال مصوبات نیز به ارائه دادخواست پرداخت هزینه و وجود ذی نفع نیاز نیست؛ زیرا اعمال حاکمیت قانون نباید نیازمند اقدام از طرف شخص ذی نفع باشد.

تفاوت دوم در نحوه رسیدگیها است هیأت عمومی به هنگام رسیدگی مصوبات بر خلاف هنگام صدور آرای وحدت یا ایجاد رویه مانند یک دادگاه با تبادل نظرات طرفین به یک موضوع یا ایقاع اداری رسیدگی می کند. به عبارتی تمام شرایط رسیدگی عادلانه مانند استماع اظهارات طرفین باید مراعات شود؛ امری که در مواد ۸۱ تا ۸۳ قانون دیوان نیز قابل مشاهده است.^۹

^۷. دکتر غلام رضا مولایی

^۸. ماده ۱۲. حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها و مؤسسات عمومی غیر دولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون 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.

۲- صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد. صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع، واحد آراء مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد. تبصره - رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و صرفاً آیین نامه ها، بخشنامه ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان مجمع تشخیص مصلحت نظام مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.

^۹. ماده ۸۱ - در صورت عدم رعایت موارد مذکور در ماده فوق مدیر دفتر هیأت عمومی به شرح زیر اقدام مینماید

۱- در مورد بند (الف) ظرف پنج روز قرار رد درخواست صادر می نماید.

۲- در مورد بند (ب) مطابق ماده (۲۸) این قانون عمل مینماید.

۳- در سایر موارد با ذکر جهات، نقض اخطاریه صادر و متقاضی مکلف است ظرف ده روز پس از اللیا ابلاغ نسبت به رفع نقص اقدام کند در غیر این صورت قرار رد درخواست صادر میشود این قرار قطعی است.

تفاوت سوم در ملاک صدور رأی است این امر در آیین نامه اداره جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری مصوب (۱۳۹۳) به دقت ذکر شده است. طبق این آیین نامه در خصوص ابطال مصوبات رأی اکثریت مطلق حاضران و در خصوص صدور آرای وحدت و ایجاد رویه رأی اکثریت نسبی حاضران لازم است شایان ذکر است ماده ۸ قانون دیوان^{۱۰} یک حکم واحد برای ملاک صدور رأی در هیأت عمومی که همانا نظر اکثریت اعضای «حاضر است، مقرر نموده بود. حال آنکه به شرحی که آمد، این حکم در آیین نامه مزبور به اکثریت مطلق و اکثریت نسبی تعبیر شده است. اشکال دیگر نیز آن است که چرا مقررات دیوان عدالت اداری در خصوص مصوبات تنها اکثریت لازم برای ابطال آن را ذکر نموده و از بیان میزان رأی لازم برای رد شکایت صرف نظر کرده است؟ به عبارتی در رویه هیأت ابطال یک مصوبه رأی نیابرد کافی است به نظر میرسد این رویه با توجه به اصل صحت بنا شده است اما اینکه در حقوق عمومی اصل صحت یا اصل اختیار قابلیت اعمال دارند یا خیر، محل تردید است.

به نظر میرسد ماهیت رسیدگی و رژیم حقوقی هیأت عمومی با چند چالش جدی روبرو است در بحث ماهیت میتوان پرسید رأی بر ابطال مصوبات تا چه میزان واجد ضمانت اجرا است و نحوه اجرای رأی به چه صورت است اساساً رأی هیأت عمومی اعلامی است یا تأسیسی؟ اگر این رأی اعلامی باشد موجبی برای اجرا ندارد اما ماده ۹۵ قانون دیوان خلاف این را اعلام می کند.^{۱۱} پس قانونگذار رأی هیأت را لازم الاجرا میدانند اما اینکه رأیی که موضوع آن ابطال است چگونه میخواهد اجرا شود جای بحث دارد در خصوص آرای وحدت و ایجاد رویه باید گفت چون ایجاد قاعده میشود لازم الاجرا است نکته حایز اهمیت آنکه در آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور تصریح میشود این رأی برای مراجع قضایی در موارد مشابه لازم الاجرا است. اما آرای وحدت و ایجاد رویه دیوان عدالت اداری نه تنها برای شعب دیوان، بلکه برای مراجع اداری نیز لازم الاجرا است. به عنوان مثال اگر حکم شود که فوق العاده شغلی باید پرداخت شود حتی برای افرادی که شکایت نکرده اند نیز پرداخت آن تالاجیا توسط سایر دستگاههای اجرایی ضروری است البته در برخی موارد رأی وحدت رویه دیوان در خصوص صلاحیتهای خود دیوان است که طبیعی است تنها برای دیوان لازم الاجرا خواهد بود.

بحث مهم دیگر اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان^{۱۲} است. باید توجه داشت اینکه اثر ابطال مصوبات از چه زمانی باشد بسیار مهم است رأی دادگاه دو جنبه می تواند داشته باشد؛ کشفی یا تأسیسی در موارد کشفی مانند فسخ معامله دادگاه خود اعلام میکند از چه زمانی رأی مؤثر است اما در حالت تأسیسی از تاریخی که رأی ابطال صادر شد مؤثر است اینکه اثر آرای هیأت عمومی مگر در موارد خاصی ناظر گذشته نیستند چالش ایجاد می کند رأی ابطالی هیأت عمومی بیان میدارد مقام مربوط صلاحیت تصمیم گیری نداشته و یا عمل او خلاف قانون بوده است به عبارتی این رأی اعلامی است اما ماده ۱۳ با وضع قاعده فوق

ماده ۸۲ - مدیر دفتر هیأت عمومی درخواست را به نظر رئیس دیوان میرساند. چنانچه درخواست مشمول ماده (۸۵) این قانون باشد رئیس یا معاون قضائی وی وفق حکم آن ماده اقدام میکند و در بقیه موارد درخواست جهت اخذ پاسخ از مرجع تصویب، کننده به دفتر اعاده میشود و در نوبت رسیدگی قرار میگیرد.
ماده ۸۳ - مدیر دفتر هیأت عمومی نسخه ای از درخواست و ضمائم آن را برای مرجع تصویب کننده ارسال می کند مرجع مربوط مکلف است ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ نسبت به ارسال پاسخ اقدام کند. در هر صورت پس از انقضای مهلت مزبور هیأت عمومی به موضوع رسیدگی و تصمیم مقتضی اتخاذ می نماید.
تبصره - چنانچه مرجع تصویب کننده ظرف مهلت مقرر درخواست تمدید وقت برای ارسال پاسخ نماید رئیس دیوان میتواند در صورت ضرورت رسیدگی به پرونده را حداکثر تا سه ماه دیگر به تأخیر اندازد.

^{۱۰} ماده ۸ - هیأت عمومی دیوان با شرکت حداقل دو سوم قضات دیوان به ریاست رئیس دیوان و یا معاون قضائی وی تشکیل میشود و ملاک صدور رأی نظر اکثریت اعضای حاضر است....
^{۱۱} ماده ۹۵ - احکام صادر شده از هیأت عمومی دیوان که مستلزم عملیات اجرایی باشد از طریق دفتر هیأت عمومی به واحد اجرای احکام دیوان ابلاغ می گردد واحد اجرای احکام دیوان موظف است مراتب را به مبادی ذی ربط اعلام نماید مراجع مذکور مکلف به اجرای حکم و اعلام نتیجه به دیوان میباشند و در صورت استنکاف طبق ماده (۱۱۰) این قانون اقدام میشود.
^{۱۲} ماده ۱۳ - اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص هیأت مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب نماید.

کارایی هیأت عمومی را از آن میگیرد. همین مسأله در خصوص آرای وحدت و ایجاد رویه نیز وجود دارد. این آرا چون تفسیر صحیحی از قانون است باید عطف به ماسبق شود و آرای غیر قطعی را در برگیرد البته نظر شورای نگهبان در مورد تفسیر ذیل اصل ۷۳ قانون اساسی^{۱۳} امر دیگری است و رأی تفسیری را از تاریخ تصویب لازم الاجرا میدانند که عطف به ماسبق نمیشود؛ مگر در مواردی که اجرا نشده است. در مورد رژیم حقوقی حاکم بر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز باید گفت در این موارد تا حدودی مطابق با اصول دادرسی عمل میشود چرا که به عنوان مثال قانون ارائه دلایل در ابطال مصوبات را بر عهده شاکی قرار میدهد. تبادل نظرات طرفین نیز در رسیدگیها مراعات میشود.

نکته آخر آنکه در مورد بحث آرای ایجاد رویه^{۱۴} همچنان این بحث وجود دارد که چه کسی باید تشخیص دهد آرای مورد نظر صحیح است تا مطابق آن رأی ایجاد رویه صادر شود.

گفتار دوم: رژیم حقوقی حاکم بر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^{۱۵}

صلاحیتهای هیأت عمومی در قانون اساسی و قوانین عادی بیان شده است. در قانون اساسی اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ به این امر اختصاص یافته اند.^{۱۶} اصل ۱۷۰ واجد چند نکته است نخست تکلیف قضات به عدم تبعیت از مصوبات خلاف قانون و شرع است؛ دوم آن است که هر کس میتواند تقاضای ابطال آن را به عمل آورد آنکه دیوان عدالت اداری شأن ابطال این مصوبات را دارد. در اصل ۱۷۳ بحث شکایت مردم از مقررات دولتی مطرح میشود در حالی که در اصل ۱۷۰ از تعبیر هر کس استفاده شده است سؤال آن است که عبارت هر کس در کنار واژه مردم چه معنایی دارد؟ یک دیدگاه آن است که اصل ۱۷۰ یک بیان کلی بوده و صلاحیت اصلی دیوان در اصل ۱۷۳ ذکر شده است و چون در این اصل از «مردم» یاد میشود منصرف از دولت خواهد بود دیدگاه دیگر «هر کس» را ناظر به اشخاص حقیقی میدانند دیدگاه سوم اما هر کس را ناظر بر «شخص» می داند عموم هر کس» نیز به تمام اشخاص حقوقی و حقیقی بر میگردد؛ حتی به دولت این نظر حکم اصل ۱۷۰ را حکمی خاص و حکم اصل ۱۷۳ را یک حکم عام تلقی می کند. در عمل نیز رویکرد دیوان به برداشت اخیر نزدیک است و شکایات دولتی در دیوان پذیرفته می شود به عنوان نمونه مصوبات شوراهای اسلامی شهر در وضع عوارض «حق الارض»^{۱۷} توسط وزارت نیرو مورد شکایت قرار گرفت و در دیوان رسیدگی شد یا سازمان زندانها از یک مصوبه هیأت وزیران شکایت کرد و به آن رسیدگی شد اما

^{۱۳} اصل ۷۳ - شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادستان در مقام تمیز حق، از قوانین می کنند نیست

^{۱۴} ماده ۹۰ هرگاه در موضوع واحد حداقل پنج رأی مشابه از دو یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد رئیس دیوان میتواند موضوع را در هیأت عمومی مطرح و تقاضای تسری آن را نسبت به موضوعات مشابه نماید در صورتی که هیأت عمومی آراء صادر شده را صحیح تشخیص دهد آن را برای ایجاد رویه تصویب می نماید. این رأی برای سایر شعب دیوان ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی مربوط لازم الاتباع است.

^{۱۵} جناب آقای مهدی دربین

^{۱۶} اصل ۱۷۰ - قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب نامه ها و آیین نامه های دولتی که مخالف با قوانین مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس میتواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

اصل ۱۷۳ - به منظور رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین نامه های دولتی و احقاق حق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رییس قوه قضاییه تأسیس می گردد حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین میکند.

^{۱۷} عوارض حق الارض حق بهره برداری به منظور تامین قسمتی از هزینه های تملک و اجرا و نگهداری خیابانهای جدید الاحداث که مورد استفاده و بهره برداری شرکتهای آب و فاضلاب، برق، گاز و مخابرات و سایر شرکتهای خصوصی در راستای احداث و تکمیل و توسعه شبکه های نیرو رسانی و سایر قرار میگیرد عوارض حق بهره برداری به صورت سالانه با استفاده از فرمول هایی محاسبه و از شرکتهای مجری اخذ میشود.

به هر حال در ماده ۱ قانون دیوان^{۱۸} از «مردم» یاد شده و به نوعی این رویه را محل سؤال قرار میدهد؛ زیرا تعریف مردم مشخص است. عده ای مطرح کرده‌اند که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعاوی الزام را نیز به استناد ماده ۱۲ قانون دیوان دارد؛ زیرا در این ماده از خودداری از انجام وظایف به عنوان یکی از موجبات طرح شکایت نام برده شده است. برای مثال عدم اقدام دولت برای تصویب آیین نامه اجرایی و فراهم نشدن زمینه اجرای قانون می تواند موجبی برای طرح دعاوی الزام توسط افراد شود دیوان اما به این نظر عمل نمیکند؛ نمی کند؛ چرا که معتقد است عبارت مقررات مذکور» در این ماده معنای خاصی دارد. یعنی باید مقرره ای وجود داشته باشد که خلاف قانون و یا خودداری از انجام وظایف باشد. لذا شکایت الزام قابلیت طرح در هیأت عمومی را ندارد.

یکی از پرسشهای مهم دیگر آن است که آیا میتوان بخشنامه وزیر را به علت مغایرت با یک سند فرادستی مثلاً آیین نامه هیأت وزیران ابطال کرد؟ زیرا ممکن است آیین نامه هیأت وزیران خود مخالف قانون باشد. آیا میتوان به سند فرادستی مغایر با قانون ترتیب اثر داد؟ یا آنکه تنها باید به مغایرت با قانون شرع یا حدود اختیار استناد کرد؟ در مقام عمل هیأت عمومی همان ارکان موضوع ماده ۸۰ قانون دیوان^{۱۹} را مدنظر قرار میدهد نه آنکه به سند فرادستی تحت هر شرایطی اثر دهد.

در ارتباط با شهادتیهها نیز بحثی مطرح است که آیا رسیدگی به مصوبات شوراهای اسلامی جزء صلاحیت هیأت عمومی است؟ برخی گفته اند مقررات شهادتیهها توسط شوراهای تصویب می شود برخی نیز معتقدند شوراهای نهاد عمومی غیر دولتی بوده و دیوان میتواند به مصوبات آن رسیدگی کند دیدگاه غالب نیز همین است.

بحث دیگری در مورد ماده ۸۴ قانون^{۲۰} دیوان نیز وجود دارد. طبق این ماده اموری که در صلاحیت هیأت عمومی است نخست جهت بررسی به هیأت‌های تخصصی ارسال میشود این فرایند در مورد درخواست ابطال مصوبات دارای وضعیت مشخص است اما در مقررات دیوان راجع به وحدت و ایجاد رویه سکوت شده است. البته عملاً از باب عمل به قانون و اخذ نظر کارشناسی این موارد نیز توسط هیأت‌های تخصصی مورد بررسی قرار میگیرند.

^{۱۸} ماده ۱ - در اجرای اصل یکصد و هفتاد و سوم (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران ادارات و آیین نامه های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب کننده دیوان عدالت اداری که در این قانون به اختصار «دیوان» نامیده میشود زیر نظر رییس قوه قضائیه تشکیل میگردد.

^{۱۹} ماده ۸۰ - تقاضای ابطال مصوبات در هیأت عمومی دیوان با تقدیم درخواست انجام می گیرد. در درخواست، مذکور تصریح به موارد زیر ضروری است:

الف - مشخصات و اقامتگاه درخواست کننده

ب - مشخصات مصوبه مورد اعتراض

پ - حکم شرعی یا مواد قانونی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده

ت - دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب کننده

ث - امضاء یا اثر انگشت درخواست کننده

^{۲۰} ماده ۸۴ - اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیأت عمومی دیوان است ابتدا به هیأت‌های تخصصی مرکب از حداقل پانزده نفر از قضات دیوان ارجاع میشود رسمیت جلسات هیأت‌های تخصصی منوط به حضور دو سوم اعضاء است که به ترتیب زیر عمل میکنند

الف - در صورتی که نظر اکثریت مطلق هیأت تخصصی بر قبول شکایت و ابطال مصوبه باشد، پرونده به همراه نظریه هیأت جهت اتخاذ تصمیم به هیأت عمومی ارسال میشود.

ب - در صورتی که نظر سه چهارم اعضاء هیأت تخصصی بر رد شکایت باشد رأی به رد شکایت صادر می کند. این رأی ظرف بیست روز از تاریخ صدور از سوی رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان قابل اعتراض است. در صورت اعتراض و یا در صورتی که نظر اکثریت کمتر از سه چهارم اعضاء رد شکایت باشد، پرونده به شرح بند (الف) در هیأت عمومی مطرح و اتخاذ تصمیم میشود.

تبصره ۱ - تصمیمات هیأت‌های تخصصی بلافاصله به اطلاع قضات دیوان میرسد. تبصره ۲ - هرگاه مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می شود نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی وی و هیأت‌های تخصصی لازم الاتباع است.

همچنین در ماده ۸۹ قانون دیوان^{۲۱} بدون اشاره به موضوع استنباطهای متعارض از، قانون صرفاً از آرای متعارض در موارد مشابه نام برده شده است. در حالی که مناسب بود با توجه به آنکه مبنای این کارکرد، دیوان قانون سال ۱۳۲۸ دیوان عالی کشور است این موضوع در قانون دیوان هم ذکر میشد

برخی از مراجعه کنندگان به دیوان عدالت اداری با استناد به ماده ۹۲ قانون دیوان^{۲۲} اظهار میدارند آرای اصداری هیأت عمومی در خصوص مصوبات ابطالی توسط مراجع اداری دیگر رعایت نمیشود لذا یکی از پرسشهای مطروحه آن است که اگر مصوبه شورای شهر تهران ابطال، شود شوراهای سایر شهرها نیز باید از آن کنند؟ سؤال دیگر آن است که در این مورد خاص سایر شوراها چگونه باید از تبعیت رأی دیوان مطلع شوند؟ زیرا تنها در مورد رأی وحدت رویه الزام قانونی به انتشار رأی در روزنامه رسمی وجود دارد البته میتوان گفت ماده ۱۰۹ قانون دیوان^{۲۳} به قرینه ماده ۸۹ این قانون بر لزوم انتشار تمام آرای هیأت عمومی تأکید دارد. شایان ذکر است رویه دیوان آن است که تمام مراجع متناظر باید از آرای ابطالی تبعیت کنند.

گفتار سوم: مباحث انتقادی و تطبیقی^{۲۴}

مباحث این گفتار عمدتاً ساختاری است تا کارکردی نظام اداری ایران مملو از تشکیلات غیر ضروری است که توجیه چندانی برای بسیاری از آنان وجود نداشته و کارایی لازم را نیز ندارند نباید غافل بود که تغییرات مستمر و پیاپی مانند ادغام و انحلال به دستگاههای اداری آسیب میرساند نمونه بارز آن نیز سرنوشت سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور است. در قوه قضاییه هم تا حدودی شرایط به همین ترتیب بوده و مرتباً آزمون و خطا می.شود دیوان عدالت اداری هم به همین شرایط دچار و از تغییر مداوم قوانین رنج میبرد.

پس از این نقد ساختاری باید گفت مبنای کارکرد هیأت عمومی به اصل ۱۷۰ قانون اساسی بر میگردد که متأثر از هیأت عمومی دیوان عالی کشور است. گرچه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وظایف متفاوتی نیز دارد. در یکی از نشستهای قبلی پژوهشگاه با عنوان ارزیابی ساختار و کارکرد هیأت عمومی و هیأتهای تخصصی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۳ دکتر ولی رستمی این گونه طرح بحث کردند که چون مصوبات دولتی واجد شأن بالایی هستند لازم است نهادی با شأنی بالاتر از شعبه و با توسل به خرد جمعی به دعاوی ابطال آن مصوبات رسیدگی کند سؤالی که مطرح میشود این است که آیا هیأت عمومی به نحوی که اکنون هست کارآمد است؟ آیا لازم است بیش از ۱۰۰ قاضی یک روز هفته را بدین کار اختصاص دهند؟ آن هم در حالی که عملاً تنها چند قاضی طرح بحث می کنند منطقیاً نیز بیش از این تعداد لازم به اظهار نظر نیست. حال آیا می توان از تحقق خرد جمعی سخن گفت؟ به نظر میرسد پاسخ منفی باشد. لذا باید گفت لزومی ندارد این تعداد قاضی برای تشکیل هیأت عمومی جمع شوند. اگر مشروح مذاکرات هیأت عمومی - که تاکنون یک جلد آن منتشر شده - مطالعه شود مشخص میشود

^{۲۱} ماده ۸۹ - هرگاه در موارد مشابه آراء متعارض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع موضوع را ضمن تهیه و ارائه گزارش در هیأت عمومی دیوان مطرح نماید. هیأت عمومی پس از بررسی و احراز تعارض و اعلام رأی صحیح نسبت به صدور رأی اقدام مینماید. این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است. اثر آراء وحدت رویه مذکور نسبت به آینده است و موجب نقض آراء سابق نمیشود لکن در مورد احکامی که در هیأت عمومی مطرح و غیر صحیح تشخیص داده شده شخص ذی نفع ظرف یک ماه از تاریخ درج رأی در روزنامه رسمی حق تجدید نظرخواهی را دارد در این صورت پرونده به شعبه تجدیدنظری که قبلاً در پرونده دخالت نداشته ارجاع میشود و شعبه مذکور موظف به رسیدگی و صدور رأی بر طبق رأی مزبور است.

^{۲۲} ماده ۹۲ چنانچه مصوبه ای در هیأت عمومی ابطال شود رعایت مفاد رأی هیأت عمومی در مصوبات بعدی، الزامی است. هرگاه مراجع مربوط مصوبه جدیدی مغایر رأی هیأت عمومی تصویب کنند رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت مفاد ماده (۸۲) این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب کننده در هیأت عمومی مطرح مینماید.

^{۲۳} ماده ۱۰۹ - هرگاه پس از انتشار رأی هیأت عمومی دیوان در روزنامه رسمی کشور مسئولان ذیربط از اجرای آن استنکاف، نمایند به تقاضای ذی نفع یا رئیس دیوان و با حکم یکی از شعب دیوان مستنکف به انفصال موقت از خدمات دولتی به مدت سه ماه تا یک سال و جبران خسارت وارد محکوم میشود.

^{۲۴} دکتر محمدرضا ویژه

افرادی خاص و به صورت تکراری در جلسات طرح بحث میکنند شایان ذکر است حتی در موارد ساده ای مانند سیستم رأی گیری نیز هیأت عمومی با مشکل مواجه است رییس قبلی دیوان معتقد بودند چرا باید امکان صدور رأی ممتنع برای قاضی وجود داشته باشد؟ قاضی نمیتواند رأی ندهد به آقای دکتر شریعت باقری از مسئولان وقت دیوان عدالت اداری اعلام شد این سیستم رأی گیری از مجلس اقتباس شده است بدون توجه به این نکته که در مجلس نماینده میتواند رأی ندهد اما قاضی نمیتواند مستنکف از دادن رأی باشد.

همچنین در آرای هیأت عمومی رأی اکثریت و اقلیت درج نمی شود؛ زیرا زمانی برای انجام این امور در دیوان وجود ندارد یک نکته حایز اهمیت نیز در خصوص کارکرد هیأت عمومی آن است که به نظر میرسد بتوان در این مرجع رأی به الزام صادر کرد فرض شود دولت آیین نامه اجباری قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب (۱۳۸۸) را تصویب نکند این امر خودداری از انجام وظیفه است اما دیوان به علت کثرت پروندهها نمیتواند بدان رسیدگی کند. یکی از مهمترین پرسشها نیز پیرامون هیأت عمومی دیوان آن است که چرا رییس مجلس باید علاوه بر این هیأت حق نظارت بر مصوبات دولتی را داشته باشد؟ چگونه میتوان رأی یک نفر را - که لزوماً حقوقدان هم نیست - بر رأی چندین نفر ترجیح داد؟ مشکل آنجاست که از یک مرجع استثنایی کارکرد عادی خواسته شده است در حالی که هیأت عمومی دیوان عالی کشور جز در مورد آرای اصراری در سایر موارد به صورت خاص تشکیل میشود.

این نحوه عملکرد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در هیچ کشوری از جمله انگلستان و فرانسه سابقه ندارد در اینجا مناسب است اشارهای به شورای دولتی فرانسه شود. این مرجع دارای بخشهای اداری و قضایی است. قسمتهای خاصی نیز مانند اداری، داخلی، مالی، امور، مردمی، امور اجتماعی و بخش گزارش و مطالعات نیز در این شورا وجود دارند هر بخش دارای یک رییس و یازده تا پانزده مشاور دولتی است و معمولاً حدود ۳۵۰ نفر عضو این شورا هستند که از میان بهترین دانش آموختگان مدرسه ملی اداری جذب میشوند از جمله ارکان این شورا هیأت عمومی است این هیأت با دو ساختار متفاوت و در دو کارکرد اداری و قضایی تشکیل میشود بخش اداری یا هیأت عمومی عادی ۳۵ نفر عضو دارد که نایب رییس شورا رییس آن است و به دولت در مورد لوایح و مقررات نظر مشورتی میدهد این هیأت یک مجمع عمومی نیز دارد که تمامی اعضا در آن حضور پیدا میکنند و اختصاص به رسیدگی دعاوی مهم ملی یا بحرانی در زمینه اداری دارد رؤسای بخشها گزارشگرها و رؤسای بخشهای اداری از اعضای این مجمع هستند در این مجمع نیز تعداد کاملاً اشتباه شرکت کنندگان در جلسات محدود است. در ایران اما مسیر پیموده شده است. کارکردهای زیادی برعهده هیأت عمومی گذاشته شده که با افزایش تعداد دعاوی این رکن مهم را از کارایی انداخته است اما به هر حال راهکار خوبی که در قانون اخیر دیوان پیشبینی شد جدی تر شدن نقش هیأتها تخصصی بود اکنون حتی می توان کارکردهای هیأت عمومی را به این هیأتها تخصصی انتقال داد. دلیلی ندارد تمام قضات در هیأت عمومی جمع شوند کارکرد هیأت عمومی باید به سمت صدور آرای وحدت رویه و نیز موارد مهم سوق پیدا کند یا آنکه با حفظ کارکردهای کنونی تعداد حاضران در هیأت را کاهش دهیم. ضمن آنکه اصولاً صدور آرای ایجاد رویه کارکرد مناسبی برای هیأت عمومی دیوان نمیتواند باشد. در ضمن باید اشاره شود اختیار اداری رییس دیوان در هیأت عمومی و حق گزینش او در این هیأت برای ایفای وظایف آن مطلوب نیست.

نتیجه گیری

از مجموع اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و نیز قوانین عادی مربوط چنین بر میآید که مقنن عنایت ویژه ای به لزوم رعایت اصل حاکمیت قانون و نیز شرع در مصوبات دولتی داشته است تحقق این امر از طریق نظارت قضایی به استثنای اختیارات رییس مجلس شورای اسلامی موضوع اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و قانون نحوه اجراء اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیتهای رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸ با الحاقات ۱۳۷۸ و ۱۳۸۸ بر عهده هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نهاده شده است.

بیشک کارآمدی این مرجع در انجام وظایف خطیر خود منوط به شناخت ماهیت و رژیم حقوقی حاکم بر این نهاد است؛ زیرا تنها در این حالت میتوان با برخورداری از یک نگاه آسیب شناسانه دقیق راهکارهایی متناسب با وضعیت هیأت عمومی ارائه نمود. با توجه به مباحث ارائه شده در نشست باید بر آن بود که هیأت دیوان عدالت اداری در حوزه کارکرد ابطال مصوبات یک دادگاه با تعدد قضات اما در مورد صدور آرای وحدت و ایجاد رویه یک مرجع قاعده ساز است. با این توضیح که هیأت مزبور جهت مراعات مستدل و مستند بودن آرای خود از جمله درخصوص آن دسته از آراء که با عنایت به اصل صلاحیت صادر میشوند علاوه بر ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) باید به قوانین و مقررات خاص مربوط در هر مورد از جمله در خصوص صلاحیت یا عدم صلاحیت مراجع دولتی نیز استناد و استدلال لازم را ارائه کند.

همچنین با توجه به نامطلوب بودن نحوه تشکیل جلسات هیأت عمومی به ویژه از حیث تعدد قضات شرکت کننده و نیز اختصاص یک روز کامل کاری در دیوان عدالت اداری به این امر، به نظر میرسد بهتر است در ساختار دیوان دو هیأت عمومی پیش بینی شود؛ نخست هیأت عمومی وحدت و ایجاد رویه و دوم هیأت عمومی ابطال مصوبات در هیأت اخیر نیز مطلوب است رسیدگی به صورت دو درجه ای صورت گیرد بدین نحو که برخی موارد به طور کلی در صلاحیت هیأت‌های تخصصی باشند ضمن آنکه تشکیل هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با تعداد کمتری از قضات نیز قابل توجه به نظر می آید. با توجه به سیستم رأی گیری موجود در هیأت عمومی صدور رأی ممتنع توسط قضات به نظر میرسد چالش میان عدم اقناع وجدانی قاضی ممتنع از یک سو و ممنوعیت استنکاف از صدور رأی از سوی دیگر نیازمند بررسی و تأمل بیشتر است.

منابع

۱. دانشپور بخشایشی، عیسی بررسی شورای دولتی فرانسه و صلاحیتهای آن»، علامه شماره ۱۵، ۱۳۸۶
۲. صدر الحفظالی سید نصرالله نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت، اداری، تهران: شهریار ۱۳۷۲
۳. عرفان، محمد هیأت عمومی در قانون جدید دیوان عدالت اداری، پژوهشنامه حقوقی معاونت حقوقی و بررسیهای فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام سال اول، شماره اول، ۱۳۸۶
۴. مولابیگی غلامرضا حدود صلاحیت و جهات رسیدگی به ابطال مصوبات در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مندرج در اندیشه های حقوق اداری چاپ دوم تهران مجد، ۱۳۹۳
۵. هداوند مهدی حقوق اداری تطبیقی جلد، دوم تهران سمت ۱۳۸۹