

نشریه علمی مطالعات حقوقی معاصر، سال یازدهم، شماره بیستم، بهار و تابستان ۹۹، صفحات ۲۷-۵۲

تاریخ دریافت: ۹۹/۰۱/۱۵

تاریخ پذیرش نهایی: ۹۹/۰۷/۲۸

تأملی در حدود صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری بر آرای مراجع شبه قضایی با نگاهی به آرای دیوان

جواد پورعلی اکبر^۱

هانه فرکیش^۲

جوآنمیر عبداللهی^۳

ارکان شریفی^۴

چکیده

نظارت قضایی بر تصمیمات و آرای صادره از سوی مراجع قضاوتی از مهم‌ترین تضمینات مربوط به یک دادرسی عادلانه و منصفانه است که از طریق آن، امکان بررسی مجدد تصمیمات یادشده از جانب مراجع قضاوتی بالاتر فراهم می‌شود. این امر در مراجع شبه قضایی نیز از اهمیت بسیاری برخوردار است و در عین آنکه از مهم‌ترین ضمانت اجراهای تحقق اصل حاکمیت قانون به شمار می‌رود، راهکار مهمی نیز در جهت مقابله با تجاوز مقامات عمومی از حدود صلاحیت‌ها و اختیارات خود می‌باشد. این نوع نظارت در نظام حقوقی ایران از طریق دادگاه‌های عمومی دادگستری و البته اغلب از سوی دیوان عدالت اداری اعمال می‌شود و اهداف یادشده را محقق می‌گرداند. این موضوع در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در بند ۲ ماده ۱۰ و تبصره ۲ ماده ۱۶ و ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مورد توجه قرار گرفته است. در این راستا، نظر به ابهامات و پیچیدگی‌های گوناگون در خصوص موضوع

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد سنندج، سنندج، ایران

javadakbari1700@gmail.com

hanehfarkish@gmail.com

makvan99@yahoo.com

arkansharifi@gmail.com

۲. استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد سنندج، سنندج، ایران (نویسنده مسئول)

۳. استادیار دانشگاه کردستان، سنندج، ایران

۴. استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد سنندج، سنندج، ایران

موردبحث، پرسش تحقیق حاضر این است که حدود و دامنه مشخص صلاحیت دیوان در نظارت بر مراجع شبه قضایی تاچه حدی است؟ در این راستا، در مقاله پیش رو به روش توصیفی-تحلیلی ابهامات یادشده در پرتو آرای دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار گرفته و درنهایت این نتیجه حاصل شده است که با وجود گره‌گشایی نسبی آرای دیوان عدالت اداری در مورد ابهامات یادشده، همچنان در خصوص حدود اختیارات و دامنه صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری بر آرا و تصمیمات مراجع شبه قضایی چالش‌های متعددی باقی است که رفع آن‌ها مستلزم مباحث متعدد علمی و تقویت رویه قضایی دیوان عدالت اداری می‌باشد.

واژگان کلیدی: ابهامات و چالش‌ها، حدود صلاحیت، دیوان عدالت اداری، مراجع شبه قضایی، نظارت قضایی.

مقدمه

برای تحقق عدالت در جامعه، حاکمیت قانون بر روابط میان حکومت و مردم ضروری است. باید دانست که دادگاه‌های اداری منحصر به دیوان عدالت اداری نیست. به جز این دیوان، ده‌ها کمیسیون، هیئت و مرجع اداری دیگری وجود دارد که خارج از دستگاه قضایی به دعاوی و اختلافات افراد و سازمان‌ها در اجرای قوانین اقتصادی، اجتماعی و عمرانی رسیدگی می‌کنند. این نهادها که تعداد آن‌ها قابل ملاحظه است از لحاظ ترکیب اعضا و استقلال عمل، واجد شرایط یک دادگاه مرجع بی‌طرف نیستند و اعضای آن‌ها را وزرا یا رؤسا و سرپرستان سازمان‌ها مستقیماً انتخاب می‌کنند. این مراجع اگرچه جزئی از قوه مجریه محسوب نمی‌شوند، رسیدگی آن‌ها طبیعتی قضایی دارد و اعمال مجازات می‌نمایند. این نهادها ممکن است در هر قانون عنوان خاصی داشته باشند و تحت هر نامی اعم از هیئت یا کمیسیون یا اسامی دیگری برای رسیدگی به اعتراضات اشخاص پیش‌بینی شده باشند. به دلیل نبود قانون جامع در خصوص مراجع یادشده، هنگام تدوین قواعد قانونی، از سوی قانون‌گذار ادبیات واحدی استفاده نشده است.

از آنجا که اختیارات مراجع شبه قضایی به نسبت وسیع و قابل قبول است و آرای آن‌ها دربارۀ افراد صادر می‌کنند در حقوق آن‌ها مؤثر است، قانون‌گذار برای تضمین رعایت حق و عدالت، مکانیزم اعتراض و تجدیدنظر آرای این دسته از مراجع را فراهم کرده است. لذا مقنن

با درک اهمیت موضوع، و به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و بند ۲ ماده ۱۰ و تبصره ۲ ماده ۱۶ و ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به اعتراضات افراد نسبت به آرای صادره از کمیسیون‌ها، هیئت‌ها و نظایر آن را در صلاحیت دیوان عدالت اداری به منزله دادگاه عالی اداری دانسته است.^۱

با این حال، وجود ابهامات، چالش‌ها و پیچیدگی‌های گوناگون در مورد حدود و دامنه صلاحیت دیوان در خصوص نهادهای موضوع بحث و همچنین مصادیق نهادهای شبه قضایی مورد نظارت قضایی دیوان که در حقیقت به شفافیت صلاحیت دیوان منجر خواهد شد، ضرورت تحلیل و بررسی دقیق‌تر این موضوع و اهمیت تحقیق حاضر را نمایان می‌سازد. بر این اساس، پرسش تحقیق حاضر این است که حدود و دامنه مشخص صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری بر آراء و تصمیمات مراجع شبه قضایی تا چه حدی است؟ در این راستا، در مقاله پیش رو به روش توصیفی - تحلیلی جنبه‌های مختلف موضوع با نگاه به آرای دیوان عدالت اداری مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت. در خصوص سازماندهی تحقیق نیز شایان ذکر است که پس از اشاره‌ای کوتاه به لزوم نظارت قضایی دیوان بر مراجع شبه قضایی و انواع نظارت‌های موجود بر تصمیمات این نهادها، دامنه و حدود نظارت دیوان عدالت اداری بر مراجع شبه قضایی در جلوه‌های گوناگون آن (از حیث ماهیت مرجع شبه قضایی، وضعیت رأی صادره، نوع رسیدگی به اعتراض، مهلت اعتراض و ...) مورد مطالعه قرار گرفته و در نهایت نتیجه‌گیری صورت پذیرفته است.

۱. لزوم نظارت قضایی بر مراجع شبه قضایی

نظارت قضایی بر اعمال دولت شاید یکی از مهم‌ترین تضمینات نظارتی در رعایت قانون در رابطه نابرابر قدرت عمومی و شهروندان باشد؛ به‌ویژه آنکه در این‌گونه دعاوی نوعاً تقابل منافع و حقوق فردی با منافع عمومی و لزوم توجه به هر دو نگاه متعادل و متوازن به حفظ و حمایت از هر دو برای دادرسی اداری لازم است.^۲

۱. محمدرضا، دلاوری، نحوه نظارت دیوان عدالت اداری نسبت به آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری ایران، (تهران: جنگل و جاودانه، ج ۱، ۱۳۹۶)، ص ۹.

۲. محمد، یزدان‌مهر، تحلیلی بر قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، (تهران: مجد، ج ۱، ۱۳۹۴)، ص ۷.

مراجع شبه قضایی به دلیل وابستگی اداری، مالی و ساختاری به دستگاه‌های اجرایی مربوطه خود همواره در معرض اتهام جانب‌داری و تبعیض قرار دارند. به همین مناسبت، نظارت بر عملکرد این نهادها نسبت به محاکم عمومی که در استقلال کامل به سر می‌برند، از اهمیت دوچندان برخوردار است. به‌علاوه اصل حاکمیت قانون اقتضا می‌کند عملکرد کلیه نهادهای عمومی تحت نظارت و کنترل قانون باشد تا در صورت تخلف از قوانین و مقررات جاری همانند سایر مراجع و تضييع حقوق شهروندان، بتوان از آرای صادره از این مراجع به مراجع دیگری شکایت کرد. اعمال نظارت بر مراجع شبه قضایی موجب بهبود اصول حاکم بر این مراجع خواهد شد، چراکه نهادهای ناظر این اصول و معیارها را محک ارزیابی خود از رسیدگی‌های این مراجع قرار داده، می‌توانند به‌صورت صحیح و هدفمند نظارت خود را اعمال نمایند.^۱ مراجع و اعضای رسیدگی‌کننده در صورتی که به رعایت این اصول ملزم باشند و اطلاع و آگاهی داشته باشند که این الزام به رعایت از سوی نهادی مورد رصد و نظارت قرار می‌گیرد، طبیعتاً رسیدگی‌های خود را با دقت و منطبق با اصول انجام می‌دهند، چراکه می‌دانند در صورت اشتباه و عدم رعایت، تصمیماتشان نقض خواهد شد.

۲. انواع نظارت بر تصمیمات و آرای مراجع شبه قضایی

امکان تجدیدنظرخواهی از آرای مراجع قضאותی از جمله مهم‌ترین اصول دادرسی منصفانه و از شاخص‌ترین ابزارهایی است که افراد می‌توانند از طریق آن در جهت پیگیری ایرادات شکلی و ماهوی خود به آرای مراجع یادشده اقدام نمایند.^۲

وجود مرجع تجدیدنظر با صلاحیت رسیدگی ماهوی در کنار مرجع بدوی رسیدگی، به‌عنوان ضمانتی در جهت جلوگیری از انحراف مراجع رسیدگی از قانون و رفع اشتباهات احتمالی شمرده می‌شود. در دادرسی‌های اداری نیز این ویژگی مورد توجه قرار گرفته است؛ به این نحو که این مراجع معمولاً دارای مراحل بدوی و تجدیدنظر بوده، آرای صادره از مراجع بدوی با اعتراض طرفین قابل تجدیدنظر و رسیدگی ماهوی در مرجع تجدیدنظر است. پس از پذیرش اصل لزوم و ضرورت نظارت بر مراجع شبه قضایی، انواع نظارت را

۱. جواد، محمودی، بررسی تحلیل دادرسی اداری در حقوق ایران، (تهران: جنگل، چ ۱، ۱۳۹۰)، صص ۱۸۹-۱۹۲.

۲. ولی، رستمی؛ مسلم، آقایی طوق؛ حسن، لطفی، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری، (تهران: جنگل، چ ۱، ۱۳۸۸)، ص ۳۹.

می‌توان بر این مراجع اعمال کرد. نظارت بر این مراجع موجب تضمین عملکرد این نهادها خواهد بود و در نظام حقوقی ایران به چند روش اعمال می‌شود:

۲.۱. نظارت از طریق دادگاه یا مرجع خاص

در مواردی ممکن است به حکم قانون‌گذار و یا به تبع خواهان، دادگاه‌های عمومی دادگستری از صلاحیت فرجام‌خواهی یا تجدیدنظرخواهی از آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری برخوردار باشند و یا مراجع دیگری وجود داشته باشند که به‌طور هم‌عرض با دیوان به کنترل آرای صادره از مراجع شبه قضایی بپردازند که در مورد اخیر، این به آن معنا نیست که وجود امکان اعتراض شکلی نسبت به رأی مراجع شبه قضایی در سایر مراجع، نافی صلاحیت دیوان عدالت اداری به‌موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری خواهد بود؛ زیرا همچنان که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تصریح کرده است، این دیوان از صلاحیت بر رسیدگی به آرای قطعی مطلق مراجع شبه قضایی از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آن‌ها برخوردار است؛ مگر در مواردی که به‌موجب قانون مستثنی شده باشد.^۱

مصادیق این نهادها شامل مراجع شبه قضایی وابسته به اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای هستند که دارای مرجع فرجامی مختص خود هستند؛ مانند دادگاه انتظامی کانون کارشناسان رسمی دادگستری، دادگاه انتظامی وکلا و کارگشایان دادگستری که مرجع فرجام‌خواهی این مراجع دادگاه انتظامی قضاات است. همچنین مرجع فرجامی در مورد آرای صادره از سوی هیئت موضوع ماده ۳ قانون ثبت احوال و هیئت موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، دادگاه بدوی عمومی دادگستری است که مانند دیگر آرای دادگاه بدوی سایر مراحل را طی می‌کند. در تبصره الحاقی ماده ۴۰ قانون سازمان نظام پزشکی در سال ۱۳۸۴ نیز آرای قطعی هیئت‌های بدوی، تجدیدنظر و هیئت عالی نظام پزشکی قابل تجدیدنظر در دادگاه تجدیدنظر استان هستند.

۱. غلامرضا، مولایی، صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، (تهران: جنگل، ج ۲، ۱۳۹۴)، ص ۶۰.

۲.۲. نظارت از طریق دیوان عدالت اداری

بهموجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، آرای اکثریت مراجع شبه قضایی قابل شکایت فرجامی در دیوان عدالت اداری است که رسیدگی دیوان از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها صورت می‌پذیرد. رأی وحدت رویه شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳ آبان ۱۳۸۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت دیوان برای رسیدگی به آرای مراجع شبه قضایی و استثنا بودن رسیدگی در سایر مراجع بیان می‌دارد که حکم مقرر در بند ۲ ماده ۱۰ قانون یادشده «مفید صلاحیت دیوان در رسیدگی به آرای قطعی مطلق مراجع اختصاصی اداری از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آنهاست مگر در مواردی که بهموجب قانون مستثنی شده باشد»^۱.

مراجع شبه قضایی به دلیل بهره‌مندی از صلاحیت و اختیارات گسترده به‌سادگی می‌توانند حقوق و آزادی شهروندان را نقض نمایند. لذا به‌منظور اجتناب از این مسئله، اصل حاکمیت قانون صلاحیت این نهادها را به قواعدی ازپیش تعیین‌شده (قانون) محدود می‌سازد. تحقق اصل حاکمیت قانون در مراجع یادشده مستلزم وجود مرجع قضایی است که حق نظارت بر قانونی بودن اعمال این نهادها را داشته باشد. دیوان عدالت اداری از بین نهادهای نظارتی قضایی بر آرای مراجع شبه قضایی مناسب‌ترین نهاد برای نظارت قضایی بر آرای مراجع پیش‌گفته است؛ زیرا اولاً تجربه و تخصص قضات در امور دعاوی اداری در مقایسه با قضات عمومی دادگستری بیشتر است و ثانیاً حیطة صلاحیت آن بیشتر مراجع شبه قضایی را دربر می‌گیرد.^۲ بنابراین در صورتی که نظارت دیوان عدالت اداری را بر مراجع شبه قضایی بپذیریم، باید ایرادات موجود را نیز برطرف و پیش‌بینی‌های لازم در این خصوص صورت گیرد. اول اینکه در راستای ارتقای سطح دسترسی مردم به عدالت و نیز کاهش حجم دعاوی اداری و به‌منظور برقراری تناسب میان حجم دعاوی یادشده و تعداد قضات رسیدگی‌کننده به آنها، ایجاد شعب دیوان عدالت اداری در مناطق (در حوزه جغرافیایی چند استان) و استان‌های مختلف حسب مورد با توجه به آمار دعاوی مربوط به هر منطقه یا

۱. مرتضی، نجات‌خواه؛ فاطمه، افشار؛ سید شهاب‌الدین، موسوی‌زاده، «آسیب‌شناسی مراجع اختصاصی اداری»، مجله دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۷۷ و ۷۸ (۱۳۹۶)، ص ۲۰۷.

۲. احمد، خسروی، «آسیب‌شناسی مراجع اختصاصی در ایران و ارائه آئین دادرسی واحد مطالعه تطبیقی با حقوق انگلستان»، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، پردیس قم، ۱۳۹۲.

استان با اصلاح ماده ۲ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل اقدام به نظر می‌رسد و اینکه با طراحی نظام مستحکم و تشکیلات منظم از مراجع، نهادهای شبه قضایی را در حوزه‌ها و موضوعات خاصی طبقه‌بندی و تقسیم‌بندی کرده، برای نظارت شکلی بر آرای هر کدام از انواع مراجع با جذب و آموزش قضات متخصص در دعاوی امور استفاده نمود و نظارت قضایی را کاملاً تخصصی و هدفمند ساخت.

۳. حدود و دامنه صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری بر آرای مراجع شبه قضایی

بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری به شناسایی صلاحیت نظارت دیوان بر آرای مراجع شبه قضایی (هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری اختصاصی) اختصاص دارد و ماده ۶۳ این قانون فرایند نظارت قضایی بر آرای نهادهای یادشده را تبیین کرده است. در جهت ایفای صلاحیت شکایت از آرا و تصمیمات قطعی مراجع اداری به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون یادشده رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. نظارت و صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به اعتراض در خصوص آرای نهادهای شبه قضایی مطلق نبوده، از جهات مختلف محدود شده است.

با توجه به اینکه مراجع شبه قضایی از جایگاه ممتازی در نظام اداری ایران برخوردار بوده، در موضوعات گوناگون و متنوع اداری به حل و فصل اختلافات و صدور رأی می‌پردازند، این نهادها گوناگونی زیادی دارند و از طرفی از یک نظام قانونی واحد پیروی نمی‌کنند. نظام حقوقی ایران در این خصوص با آشفتگی در قلمرو نظارت دیوان عدالت اداری مواجه شده است، به طوری که گاهی دیوان عدالت اداری مرجع نهایی اعتراض است و گاه دادگاه‌های عمومی. رویه قضایی دیوان در رسیدگی به آرای مراجع یادشده یکسان نبوده، دچار تشتت آرا در بعضی زمینه‌ها است.^۱

۱. محمدعلی، فلاح‌زاده و روح‌الله، علی‌دزاده، «نظارت قضایی بر آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری در ایران و لبنان»، مطالعات حقوق تطبیقی، ش ۲ (۱۳۹۸)، ص ۶۳۹

با این توضیح به بیان حدود صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری با بهره‌گیری از آرای این دیوان می‌پردازیم:

۳.۱. حدود و دامنه صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری از حیث ماهیت و نوع مرجع شبه قضایی

با توجه به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، نظر به تمثیلی بودن مراجع شبه قضایی در ماده مرقوم، اصل بر قابل شکایت بودن آرای مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری است؛ مگر اینکه خلاف آن پیش‌بینی شود. بنابراین اگر در قانون خاصی یکی از مراجع شبه قضایی جهت رسیدگی به اعتراضات اشخاص پیش‌بینی شده، ولی تصریح نشده باشد که آرای این مراجع قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است، اصل بر این است که آرای صادره قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است؛ مگر اینکه در همان قانون آرای پیش‌گفته از شمول قانون دیوان عدالت اداری مستثنی شده باشد. در این مورد می‌توان به رأی شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳ آبان ۱۳۸۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت دیوان اشاره کرد^۱. بنابراین در این رأی، دیوان، مطلق مراجع شبه قضایی را مشمول نظارت خود دانسته و صلاحیت دیوان را عام تلقی کرده است. در اینجا به چند نمونه از مواردی که در آرای دیوان عدالت اداری استثنا شده است، اشاره می‌شود: «نظر به اینکه مراجع انتظامی مقرر در قانون نظام پزشکی خارج از مصادیق بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری می‌باشد نتیجتاً رأی شعبه پانزدهم مبنی بر عدم صلاحیت منطبق با قانون صادر و تأیید می‌گردد»^۲.

«و به موجب بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به اعتراض نسبت به تصمیمات و آراء قطعی کلیه مراجع شبه قضایی اعم از هیأت‌ها، کمیسیون‌ها و شوراهای و نظایر آنها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آنها در صلاحیت شعب دیوان قرار دارد، مگر در مواردی که در قانون مستثنی شده باشد. بنابراین اطلاق قسمت

۱. حکم مقرر در بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مفید صلاحیت دیوان در رسیدگی به آرای قطعی مطلق مراجع شبه قضایی از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آنها است؛ مگر در مواردی که به موجب قانون مستثنی شده باشد.
۲. دادنامه شماره ۷۶ مورخ ۱۰ آذر ۱۳۶۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

اخیر تبصره الحاقی به ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که متضمن عدم قابلیت اعتراض نسبت به تصمیمات هیأت اجرایی مقرر در تبصره مزبور و نفی صلاحیت دیوان در رسیدگی به این قبیل تصمیمات است، مغایر قانون تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۱ و بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد^۱.

علاوه بر موارد یادشده، پاره‌ای از مراجع شبه قضایی با اینکه در دستگاه‌های دولتی تشکیل می‌شوند و به اختلاف میان اشخاص غیردولتی رسیدگی می‌کنند، ولی اعتراض بر تصمیم آن‌ها در دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی نیست؛ مانند کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری در خصوص تشخیص اراضی موات. در آرای هیئت نظارت بر مطبوعات و هیئت موضوع ماده ۱۰ قانون احزاب و... علت عدم پذیرش صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به آرای یادشده اینست که در پاره‌ای از موارد قانون‌گذار موضوع را قابل اعتراض در دادگاه‌های دادگستری اعلام داشته است^۲. در این خصوص هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای که در موضوعات متفاوت صادر کرده در جهت تضییق صلاحیت خود گام برداشته است؛ برای مثال هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای وحدت رویه شماره ۷۵ مورخ ۱۵ بهمن ۱۳۸۵ و شماره ۲۲۲ مورخ ۲۶ تیر ۱۳۹۱ با تفسیر عبارت دادگاه صالح و محکمه صالحه به دادگاه‌های دادگستری، در خصوص برخی موضوعات مورد نزاع از خود سلب صلاحیت کرده است. به موجب رأی وحدت رویه شماره ۷۵ مورخ ۱۵ بهمن ۱۳۸۵ اعلام شده است که واژگان دادگاه صالح همان‌طور که در دادنامه شماره ۵۳۷ مورخ ۱ آبان ۱۳۶۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور و همچنین دادنامه‌های ۲۳، ۲۴ و ۲۵ مورخ ۷ خرداد ۱۳۷۰ و شماره ۷۲ مورخ ۱ اسفند ۱۳۸۵ هیئت عمومی دیوان تصریح شده، مفید و مفهوم دادگاه ذیصلاح دادگستری است و اطلاق الفاظ یادشده در اصطلاح حقوقی و اداری به دیوان عدالت اداری موافق مراد و مقصود و حکم صریح قانون‌گذار نیست. همان‌طور که

۱. دادنامه شماره ۳۸۹ مورخ ۴ مرداد ۱۳۸۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. غلامرضا مولایی، پیشین، ص ۶۳.

بحث شد، در تشخیص صلاحیت میان دادگاه‌های عمومی و دیوان عدالت اداری نوعاً مقصود از عبارت دادگاه صالح و محکمه صالحه، دادگاه عمومی است.^۱

برای مثال، بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۲۲۲ مورخ ۱۶ شهریور ۱۳۸۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراضات مطروحه نسبت به جریمه‌های تعیین شده از سوی وزارت کار (موضوع تبصره ۷ قانون بودجه ۱۳۸۰)، دادگاه صالح است که مقصود از آن، دادگاه‌های عمومی است. به علاوه بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۹۹۷ مورخ ۱۹ آبان ۱۳۸۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، منظور از دادگاه صالح که مرجع نظارت بر آرای شورا نظارت بر مدارس غیرانتفاعی شمرده می‌شود، دادگاه عمومی است.^۲

در این میان هرچند برخی حقوق دانان معتقدند که در خصوص تشخیص موضوعات داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری، مرجع نهایی خود دیوان است^۳، ولی دشواری مسئله این است که دیوان عدالت اداری نیز خود در مسئله تضییق حدود صلاحیتش با دیوان عالی کشور همراه شده است؛ با این حال، از جهت حقوقی محدود نمودن صلاحیت یادشده به هیچ وجه موجه و منطقی نیست، زیرا اولاً دیوان عدالت اداری نیز با توجه به ماهیت ترافعی عملکرد خود یک دادگاه تلقی می‌شود و به همین دلیل برای نمونه رئیس دیوان عدالت اداری مانند رئیس قوه قضائیه اعمال کننده شئون قضایی مرتبط با دیوان و از جمله اعمال حکم مقرر در ماده ۷۹ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری در خصوص تشخیص بین شرع یا قانون بودن آرای قطعی شعب دیوان است.^۴

۱. میلاد، قطبی، جایگاه و صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان، (تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ ۱، ۱۳۹۴)، ص ۲۲.

۲. مرتضی، نجات خواه، «معیارهای تعیین صلاحیت دیوان عدالت اداری با تکیه بر آرای دیوان عالی کشور»، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوقی اداری، (تهران: مجد، ۱۳۹۲)، ص ۴۶۷.

۳. سام، سوادکوهی، «مرجع حل اختلاف در صلاحیت دیوان عالی کشور یا دیوان عدالت اداری»، نشریه دادرسی، ش ۳۸ (۱۳۸۱)، ص ۱۲.

۴. محمدجواد، رضایی زاده؛ احسان، اکبری؛ محمدحسن، روزی طلب، «مرجع صالح در نظارت قضایی بر آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری (نقدی بر رأی شماره ۴۷۳ مورخ ۲۷ دی ۱۳۸۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری)»، فصلنامه حقوق اداری، ش ۱۸ (۱۳۹۸)، ص ۹۶.

از سوی دیگر با توجه به اینکه برای مثال، کمیسیون ماده ۱۲ زمین شهری و هیئت موضوع ماده ۱۰ قانون احزاب در أخذ تصمیم و صدور آرای خود بر اساس مقررات به رعایت تشریفات شکلی موظف هستند، می‌توان نتیجه گرفت که در صورت عدم رعایت ضوابط مؤثر در شکل‌گیری تصمیم اداری رسیدگی به اعتراضات مطروحه نسبت به تصمیمات این کمیسیون، در صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهد بود. بنابراین با توجه به صلاحیت ذاتی شعب دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به آرای صادره از سوی مراجع شبه قضایی و با عنایت به اینکه دلایل نقض آرای مراجع یادشده اغلب شکلی است، باید قائل به صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در زمینه نظارت قضایی بر این آرا بود.^۱

صرف‌نظر از ملاحظات پیش‌گفته، مشکلات فنی نظارت دادگاه‌های عمومی بر تصمیمات مراجع شبه قضایی نیز از دیگر چالش‌های سلب صلاحیت دیوان عدالت اداری از خود نسبت به این پرونده‌ها به‌شمار می‌رود، زیرا واقعیت این است که امروزه با توجه به توسعه مفاهیم حقوق عمومی و پیچیدگی‌های روزافزون این رشته که به‌دنبال گشایش حوزه‌های جدید و متنوع در آن ایجاد شده است، قضات محاکم عمومی که در اغلب پرونده‌های مطروحه با موازین حقوق مدنی و کیفری روبه‌رو هستند، نمی‌توانند همانند قضات دیوان عدالت اداری جنبه‌های تخصصی و فنی پرونده‌های مربوط به مراجع شبه قضایی را مورد رسیدگی قرار دهند.^۲

بنابراین پاره‌ای از مراجع شبه قضایی که به لحاظ وابستگی صنفی و حرفه‌ای در محدوده دستگاه‌های دولتی تشکیل نمی‌شوند و یا زیرمجموعه دیگر قوا هستند، نظیر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (زیرمجموعه قوه قضائیه)، مراجع انتظامی سردفتران، کارشناسان رسمی دادگستری، وکلا، اصناف، پزشکان، شورای انتظامی رسیدگی به تخلفات اعضای نظام مهندسی، کمیته انضباطی دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی (مؤسسات عمومی)، رسیدگی به اعتراض در خصوص آرای قطعی این مراجع و نهادهای مشابه دیگر که در مجموعه واحدهای دولتی تشکیل نمی‌شوند از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج

۱. منوچهر، طباطبایی مؤتمنی، *حقوق اداری*، (تهران: سمت، چ ۱۵، ۱۳۸۷)، ص ۴۵۱.

۲. جواد، محمودی، پیشین، ص ۳۸.

است^۱ و به لحاظ غیردولتی بودن نمی‌توان قانون دیوان عدالت اداری را بر مقررات داخلی آن‌ها تسری داد و در نتیجه به لحاظ غیردولتی بودن این نوع مراجع، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به آرای آنها را ندارد.

سرانجام در جمع‌بندی مطالب پیش‌گفته لازم است که «آن دسته از مراجعی که به موجب حکم صریح قانونی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج شده‌اند و آرای آن‌ها قابل اعتراض در دادگاه‌های دادگستری و یا سایر مراجع ذی‌ربط اعلام شده است، بدون تردید قابل پذیرش در دیوان عدالت اداری نیست. لیکن در خصوص آرای مراجعی که قابل اعتراض در محاکم صالحه اعلام شده است هیچ دلیلی بر عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به این آرا وجود ندارد و رأی صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قابل انتقاد به نظر می‌رسد، زیرا اولاً دیوان عدالت اداری به معنی دادگاه عالی و به‌عنوان مرجع قضایی نسبت به رسیدگی و صدور حکم اقدام می‌نماید. ثانیاً هدف از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به موضوع شکایات و تظلمات مردم از دستگاه‌های دولتی بوده و خارج نمودن پاره‌ای از هیأت‌ها و کمیسیون‌ها از صلاحیت دیوان عدالت اداری بدون هیچ وجه تمایز قانونی موجه به نظر نمی‌رسد. ثالثاً هرچند صلاحیت دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع اختصاصی نسبت به صلاحیت عمومی دادگاه‌های دادگستری خاص تلقی می‌شود و در موارد تردید در صلاحیت مرجع اختصاصی حکم به صلاحیت مرجع عام می‌شود، لیکن چون صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به رسیدگی از آرای مراجع شبه قضایی موافق ظاهر است، زیرا ظاهر نصوص قانونی از جمله بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی عدالت اداری دلالت بر صلاحیت دیوان عدالت اداری دارد و در تعارض بین ظاهر و اصل حکم ظاهر مقدم است بنابراین در موارد تردید در صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به آرای مراجع قضایی که در دستگاه‌های دولتی تشکیل شده‌اند، ظاهر در صلاحیت دیوان عدالت اداری است»^۲. به این ترتیب، در مواردی که قانون‌گذار آرای مراجع شبه قضایی را قابل اعتراض در محاکم صالحه اعلام داشته است، اصطلاح دادگاه صالح را باید ناظر بر

۱. محمد، امامی و سید نصراله، موسوی، «مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران»، نشریه مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، ش ۲ (۱۳۸۳)، ص ۹۵.

۲. محمد، امامی و کوروش، استوار سنگری، حقوق اداری، ج ۲، (تهران: میزان ج ۴، ۱۳۸۹)، ص ۱۰.

دیوان عدالت اداری دانست. اما در حال حاضر و با وجود آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، موضوع در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست و در نظام حقوقی ایران نظارت قضایی از سوی یک مرجع واحد و به صورت منسجم صورت نمی‌پذیرد.

۳.۲. حدود و دامنه صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری از حیث وضعیت رأی صادره از مراجع شبه قضایی

«مسئله دیگری که در اینجا مطرح می‌شود بحث قطعیت آرا است. اصولاً هر رأیی که قابلیت اجرا (اجرای غیرموقت) داشته باشد رأی قطعی است»^۱. «در مورد آرای مراجع شبه قضایی نیز زمانی می‌توان رأی را قطعی دانست که در اداره مربوطه و در چارچوب آن سازمان اداری دیگر امکان اعتراض به آن رأی وجود نداشته باشد. بدین معنی که دیوان تنها در مواردی خود را صالح به رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی می‌داند که رأی در مرجع بدوی مراحل تجدیدنظر خود را سپری کرده باشد و به قطعیت رسیده باشد»^۲.

بنابراین صرفاً شکایت از آرای قطعی صادره از نهادهای شبه قضایی در صلاحیت دیوان است که بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مؤید همین مطلب است^۳. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود در مورد آن دسته از آرای است که علاوه بر مرحله تجدیدنظر قابل اعتراض در مرحله سوم نیز هستند؛ نظیر قابلیت اعتراض به رأی هیئت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری در هیئت عالی نظارت طبق ماده ۲۴ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، به نظر می‌رسد در این مورد نیز رأی قابلیت اعتراض در دیوان پیش از رسیدگی در آن مرجع بالاتر را دارد. چراکه بیم آن می‌رود که مهلت سه‌ماهه اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری موضوع تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری منقضی شود. در قطعیت آرای که مراحل

۱. محمدجعفر، جعفری لنگرودی، دانشنامه حقوقی، ج ۳، (تهران: امیرکبیر، ۱۳۷۵)، ص ۳۲۵.

۲. یاور، شعبانی، «چیستی مراجع شبه قضایی در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، مجله جستارهای حقوق عمومی، ش ۳ (۱۳۹۶)، ص ۹۸.

۳. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌ها، مانند گروه‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، منحصرأز حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

رسیدگی و اعتراض را در تشکیلات اداری آن نهاد شبه قضایی طی کرده‌اند، هیچ شکلی نیست. دیوان از طرفی آن دسته از آرای بدوی قابل اعتراضی را که در مهلت مقرر مورد اعتراض واقع نشده‌اند، قطعی محسوب می‌دارد که رأی زیر نیز مؤید این مطلب است.

برابر ماده ۲۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۶۵/۱۲/۲۵: «در صورتی که متهم به آراء قطعی صادره توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعتراضی داشته باشد می‌تواند حداکثر ظرف یک ماه پس از ابلاغ به دیوان عدالت اداری شکایت نماید در غیر این صورت رأی قابل رسیدگی در دیوان نخواهد بود». نظر به اینکه آرای غیرقطعی هیئت‌های بدوی رسیدگی به تخلفات اداری در صورت عدم تقاضای تجدیدنظر نسبت به آن‌ها در مهلت قانونی و از تاریخ انقضا مهلت اعتراض به هیئت تجدیدنظر محسوب می‌شود، حکم مقرر در ماده یادشده هم شامل این قبیل آرا است. بنابراین دادنامه شماره ۶۹۲ مورخ ۳۰ اسفند ۱۳۷۰ شعبه هفتم دیوان عدالت اداری در پرونده کلاسه ۵۳۷/۷۰ که مبین این معنی است، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت آخر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است^۱. چالشی که در این زمینه وجود دارد و در برخی موارد موجبات تضییع حقوق شهروندان را فراهم می‌آورد اینست که مطابق اصول دادرسی و رویه حاکم بر مراجع اداری، آرای قطعی صادره از مراجع شبه قضایی قابلیت اجرایی می‌یابند و صرف شکایت از آرای یادشده در دیوان عدالت اداری موجبات توقف رسیدگی را فراهم نخواهد آورد؛ مگر اینکه صدور دستور موقت مبنی بر توقف عملیات اجرای رأی بر اساس مواد ۳۴ و ۳۵ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری درخواست گردد. در این مورد با توجه به اینکه رسیدگی در دیوان عدالت اداری به جهت تراکم پرونده‌های اداری بسیار به طول می‌انجامد، پیشنهاد می‌شود که اجرای آرای قطعی مراجع یادشده در صورت شکایت از آرا در دیوان عدالت اداری تا تعیین تکلیف قطعی موضوع، متوقف گردد.

۱. دادنامه شماره ۱۷۴ مورخ ۱۶ آبان ۱۳۷۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۳.۳. حدود و دامنه صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری از جهت نوع رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی

بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری عیناً در بند ۲ ماده ۱۳ قانون سابق (قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۸۵) آمده بود که از آن این نکته برداشت می‌شد که رسیدگی دیوان عدالت اداری به شکایات از آرای مراجع شبه قضایی تنها باید از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالف با آنها باشد. بنابراین دیوان عدالت اداری همان شأنی را در این خصوص دارد که دیوان عالی کشور در مقام رسیدگی به درخواست فرجام نسبت به آرای قابل فرجام به خواسته محاکم دارد. در نتیجه، هر دو مرجع پس از نقض رأی مورد شکایت از رسیدگی ماهوی که خارج از شأن آنهاست، ممنوع هستند.^۱

این به آن معناست که دیوان صرفاً صلاحیت شکلی نسبت به رسیدگی به آرای مراجع شبه قضایی دارد؛ یعنی از لحاظ تطبیق رأی صادره با قوانین و مقررات شکلی، علاوه بر قانون دیوان عدالت اداری رویه عملی دیوان نیز در همین راستا بوده است. دو رأیی که در ادامه می‌آید، مؤید همین مطلب است: «نظر کمیسیون پزشکی در باب بیماری و تاریخ آن امری است فنی و تخصصی که امکان نظر قضایی در زمینه اعتبار ماهوی آن وجه قانونی ندارد».^۲ «مطابق بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما و ... منحصرراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها در صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری است و شعب دیوان صرفاً می‌توانند تصمیمات مراجع مذکور را از حیث انطباق یا عدم انطباق با قوانین و مقررات مربوط بررسی و مورد حکم قرار دهند و نمی‌توانند در ماهیت اموری که در صلاحیت مراجع مزبور است ورود نمایند».^۳ اما در حال حاضر و با تصویب قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، دیوان مجاز به رسیدگی به اعتراضات

۱. محمدرضا، دلاوری، شرح و تحلیل قانون دیوان عدالت اداری، (تهران: جنگل و جاودانه، چ ۱۳۹۰)، صص ۶۵ و ۶۶.

۲. دادنامه شماره ۶۱ مورخ ۲۳ خرداد ۱۳۷۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۳. دادنامه شماره ۵۲۳ مورخ ۲۴ بهمن ۱۳۹۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

از آرای مراجع شبه قضایی از حیث نقض قوانین و مقررات اعم از شکلی یا ماهوی است، آنجا که در ماده ۶۳ در نهایت شعبه را مجاز به رسیدگی ماهوی دانسته است. البته آنچه در تبصره این ماده و در مورد امکان استفاده دیوان از کارشناسان و متخصصان هر رشته از میان کارشناسان رسمی دادگستری و یا دستگاه‌های مربوط، مثبت ارزیابی می‌شود، امکان رسیدگی ماهوی در دیوان و در صورتی که دیوان مرجع نهایی و فرجامی در زمینه شکایت از آرای مراجع شبه قضایی است. ضرورت رسیدگی ماهوی دیوان طی ترتیب مقرر در ماده ۶۳ قانون دیوان را می‌توان این‌گونه تبیین کرد که صرف رسیدگی شکلی دیوان به آرای قطعی صادره از مراجع یادشده موجبات دور باطل و ابطال دادرسی را فراهم می‌آورد و بارها دیده شده است که آرای یادشده در دیوان عدالت اداری نقض شدند، ولی به دلیل عدم تبعیت و تمکین مراجع شبه قضایی از آرای فوق و شکایت مجدد ذی‌نفعان، پرونده بارها در دیوان عدالت اداری مطرح شده که در این راستا با پیش‌بینی رسیدگی ماهوی در دیوان، این نقیصه تا حد زیادی مرتفع گردیده است. به علاوه اعتقاد به رسیدگی شکلی صرف در مرجعی همانند دیوان عدالت اداری با توجه به نقش و جایگاه این دیوان در نظام دادرسی اداری چندان متکی به مبانی و استدلال‌های قابل قبولی نیست. بنابراین صلاحیت دیوان عدالت اداری از جهت نوع رسیدگی افزایش یافته و علاوه بر رسیدگی شکلی که فقط اختیار نقض رأی مراجع شبه قضایی را داشته است، طبق ماده ۶۳ و همچنین ذیل ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آئین دیوان عدالت اداری، دیوان صلاحیت رسیدگی ماهوی را نیز دارد که در این زمینه می‌توان به رأی شماره ۱۱۸ مورخ ۲۰ آذر ۱۳۹۶ اشاره کرد. در این رأی، هیئت عمومی به استناد ماده ۶۳ قانون دیوان عدالت اداری رأی شعبه ۴۰ دیوان را که پس از نقض رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری اقدام به صدور رأی ماهوی نموده، صحیح و موافق مقررات تشخیص داده است.

۴.۳. حدود و دامنه صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری از حیث مهلت اعتراض به آرای صادره از مراجع شبه قضایی

به موجب تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون یادشده، مهلت اعتراض در خصوص آرای مراجع شبه قضایی موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون یادشده برای اشخاص مقیم داخل کشور سه ماه از

تاریخ ابلاغ رأی یا تصمیم قطعی مرجع مربوطه طبق قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی انقلاب در امور مدنی و برای اشخاص مقیم خارج از کشور شش ماه از تاریخ ابلاغ رأی یا تصمیم قطعی اعلام شده است. پرسشی که در این خصوص مطرح می‌شود این است که در پاره‌ای از موارد قانون‌گذار به‌موجب قوانین خاص مانند ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، مهلت اعتراض به آرای قطعی هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر را ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ پیش‌بینی کرده است یا حسب تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹، رأی صادره از کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی را ظرف ۲۰ روز قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری مقرر داشته است.

همچنین طبق تبصره ۳ ماده ۱۴ قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب ۱۳۷۴، اعتراض به آرای هیئت‌های مرکزی و هسته‌های گزینش را دو ماه از تاریخ ابلاغ رأی اعلام داشته که مدت یادشده کمتر از ۳ ماه برای اشخاص است و یا در پاره‌ای از مراجع شبه قضایی از جمله کمیسیون‌های موضوع مواد ۱۲۰ و ۱۲۲ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مقید به زمان خاصی نبوده است. آیا با تصویب تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون یادشده قوانین قبلی که مهلت کمتری را پیش‌بینی کرده بود یا مقید به زمان خاص نبوده، نسخ شده است؟ و همه آرای مراجع شبه قضایی ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ برای اشخاص مقیم داخل کشور و ظرف شش ماه برای اشخاص مقیم خارج از کشور قابل اعتراض خواهد بود یا اینکه قوانین خاص سابق معتبر بوده و حکم تبصره ۲ ماده ۱۶ ناظر به آرای آن دسته از مراجع شبه قضایی است که مهلت برای اعتراض به آن‌ها در دیوان عدالت اداری مقرر نشده بود؟ در خصوص مهلت تجدیدنظرخواهی از آرای قطعی مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری اختلاف وجود دارد؛ گروهی بر این باورند که با توجه به صراحت قانون در مراجع شبه قضایی که مدت تجدیدنظرخواهی در آن‌ها مشخص شده است و چون قانون‌گذار به‌صورت خاص تعیین تکلیف نموده است ضرورت ندارد به قانون دیوان عدالت اداری مراجعه شود. لذا ملاک قانونی برای اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی همان مهلت پیش‌بینی شده در قانون مربوطه است و از مصادیق قانون خاص سابق تلقی می‌شود و تبصره

۲ ماده ۱۶ قانون پیش‌گفته حکم عامی را نسبت به کلیه نهادهای شبه قضایی بیان کرده است و طبق قاعده اصولی، خاص سابق با عام لاحق نسخ نمی‌شود، بلکه خاص سابق موجب تخصیص عام لاحق می‌گردد^۱. بنابراین مقررات خاصی که مهلت کمتر یا بیشتر تعیین کرده‌اند از اعتبار برخوردار بوده، همچنان لازم‌الاجرا هستند و لذا برای مثال اعتراض به آرای هیئت‌های رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری یا هیئت‌های مرکزی گزینش دارای مهلت یک‌ماهه و دوماهه خواهد بود و بقیه مواردی که در قوانین سابق مهلت خاصی نداشته است به سه یا شش ماه مهلت مقرر در تبصره ۲ ماده ۱۶ محدود خواهد بود. اما در مقابل، گروهی دیگر اعتقاد دارند که مهلت تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری برابر تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون، سه ماه برای افراد داخل و شش ماه برای افراد خارج کشور است، زیرا مرجع تالی نهادهای شبه قضایی دیوان عدالت اداری بوده و در این دادگاه عالی اداری است که آرای آن مراجع نقض یا ابرام می‌شود^۲. اما پاسخ متقن به این پرسش اینست با توجه به اینکه در تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون مرقوم، قانون‌گذار به صراحت مهلت اعتراض را به‌طور مطلق به موارد موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون یادشده، ۳ ماه و نیز ۶ ماه حسب مورد اعلام کرده و اهداف قانون‌گذار از تصویب بند ۲ ماده ۱۶، ایجاد مهلت یکسان برای اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی بوده است، بنابراین با تصویب قانون یادشده، سایر قوانین که مهلت کمتری برای اعتراض به آرای نهادهای شبه قضایی پیش‌بینی شده بود یا مقید به زمان خاصی نبوده، نسخ شده است که^۳ رأی وحدت رویه شماره ۲۶۶۴ مورخ ۱۲ آذر ۱۳۹۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و نظریه مشورتی شماره ۷/۹۵/۵۸۰ مورخ ۱۷ خرداد ۱۳۹۵ اداره کل حقوقی قوه قضائیه نیز مؤید این موضوع است. در نتیجه، در این مبحث می‌توان گفت که آرای صادره از مراجع شبه قضایی برای اشخاص مقیم داخل کشور سه ماه از تاریخ ابلاغ

۱. سید محمد، صدری، *بنیاد استدلال در حقوق اسلامی*، (تهران: اندیشه‌های حقوق، چ ۱، ۱۳۸۸)، ص ۱۸۳.

۲. غلامرضا، مولایی، پیشین، ص ۶۹

۳. در نظریه یادشده چنین استدلال شده است که چون قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، مؤخر بر ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹ است و از طرفی مهلت اعتراض به رأی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی ممنوعه در تبصره ۵ ماده واحده قانون پیش‌گفته بیشتر از مهلت اعتراض به آرای کمیسیون‌ها مصرح در تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ نیست، لذا مستند به قسمت اخیر تبصره ۲ ماده قانونی پیش‌گفته، ملاک محاسبه برای مهلت اعتراض به رأی کمیسیون موصوف، مهلت مقید در تبصره ۲ ماده قانونی یادشده است.

رأی یا تصمیم قطعی مراجع شبه قضایی برای اشخاص مقیم خارج از کشور شش ماه از تاریخ ابلاغ رأی یا تصمیم قطعی قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است. پرسش دیگری که در اینجا لازم است مطرح شود اینست که آیا آرای مراجع شبه قضایی از سوی سازمان‌های دولتی نیز در دیوان عدالت اداری قابل شکایت است؟ عده‌ای بر این باورند که دیوان صلاحیت رسیدگی به دعاوی علیه دولت از طرف اشخاص حقیقی و حقوقی (عمومی و خصوصی) را دارد و در مقابل، گروهی صلاحیت دیوان در مورد شاکی را صرفاً اشخاص خصوصی (حقیقی و حقوقی) می‌دانند؛ یعنی دولت نمی‌تواند به این آرا در دیوان اعتراض نماید، اما راه سومی را نیز می‌توان در نظر گرفت و در مورد صلاحیت دیوان در خصوص شاکی قائل به تفکیک شد. حسب اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۲ قانون دیوان عدالت اداری، شاکی در دیوان می‌تواند اشخاص خصوصی و عمومی باشد و منعی برای اعتراض از سوی نهادهای دولتی وجود ندارد. اختلاف اصلی درباره صلاحیت شعب دیوان است. در این خصوص با عنایت به مواد ۱۰ و ۳ وظیفه‌ای که برای شعب در نظر گرفته شده است می‌توانیم قائل به تفکیک شویم و برای این تفکیک می‌توان از عنصر ماهیت استفاده کرد^۱.

بندهای ۱ و ۳ را با توجه به خصلت کاملاً اداری آن‌ها و اینکه تصمیمات و اقدامات به صورت یک‌جانبه و بدون دخالت دیگر اشخاص و بر پایه اقتدار عمومی اتخاذ می‌شود، می‌توان در یک ردیف قرار داد. اما در مورد بند ۲ باید گفت که ویژگی این بند ماهیت قضایی آن است و اینکه این مراجع در مقام حل و فصل اختلاف بین دو طرف دعوی به صدور رأی می‌پردازند و صلاحیت ترافعی این مراجع باعث می‌شود که جایگاه متمایز از تصمیمات و اقدامات غیرترافعی دیگر مقامات و مراجع داشته باشند. در نتیجه برای برقراری یک نظم حقوقی مناسب، بهتر است که در خصوص اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی، با بندهای ۱ و ۳ متفاوت برخورد کنیم و مراجع دولتی توانایی اعتراض در شعب را داشته باشند؛ با این حال در آرای بسیاری که هیئت عمومی و شعب دیوان صادر نموده‌اند، واحدهای دولتی از مراجعه به دیوان منع شده‌اند. مهم‌ترین رأی در این خصوص رأی وحدت رویه هیئت عمومی به شماره‌های ۳۷، ۳۸ و ۳۹ مورخ ۱۰ مهر ۱۳۶۸ است. در این رأی دو

۱. محمد، امامی و کوروش، استوار سنگری، پیشین، ص ۱۵۹.

استدلال بر عدم پذیرش شکایت واحد دولتی (سازمان آموزش فنی حرفه‌ای وابسته به وزارت کار) در مقام شاکی و معترض در دیوان ارائه شده است:

۱. دیوان عدالت اداری مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران دولتی تأسیس شده است.
۲. مردم را از نظر لغوی و عرفی در معنای اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی در نظر گرفته، بنابراین هیئت عمومی تنها اشخاص حقوقی را در مقام شاکی در شعب دیوان پذیرفته است.

در این خصوص، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (طی دادنامه شماره ۸۰/۱۲ مورخ ۲۶ فروردین ۱۳۸۰ در مقام رفع تعارض به اعتراض کارخانه سیمان فارس به رأی هیئت حل اختلاف کار و امور اجتماعی، به دلیل دولتی بودن قابل رسیدگی در شعب دیوان ندانسته) و همچنین هیئت عمومی دیوان عالی کشور طی رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۲۲ خرداد ۱۳۸۶ اعلام داشته است که سازمان‌های دولتی می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون در صدور رأی کمیسیون ماده ۷۷ از حیث نقض قوانین و مقررات و مخالفت با آن‌ها به مراجع دادگستری مراجعه نمایند و در آرای صادره، مرجع رسیدگی به شکایات و اعتراض واحدهای دولتی به آرای نهادهای شبه قضایی را دادگاه‌های دادگستری دانسته و استدلال نموده‌اند که شکایت دستگاه‌های دولتی علیه دولت مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۰ قانون دیوان، قابلیت استماع ندارد و تنها اشخاص خصوصی می‌توانند در دیوان شکایت کنند و از آنجا که دادگاه‌های دادگستری مرجع تظلم عمومی هستند و چون مرجع مشخصی در قوانین برای اعتراض واحدهای دولتی علیه آرای مراجع یادشده پیش‌بینی نشده است، بنابراین این واحدها می‌توانند در دادگاه‌های عمومی تظلم‌خواهی نمایند و حسب نظریه شماره ۶۷۵۰/۷ مورخ ۲۳ مهر ۱۳۸۱ اداره حقوقی قوه قضائیه، واحدهای دولتی حق اعتراض به آرای مراجع یادشده را در دیوان عدالت اداری ندارند. از طرفی، دادگاه‌های دادگستری هم صلاحیتی برای رسیدگی به این اعتراض‌ها ندارند، چراکه قانونی در این باره وجود ندارد که دادگاه‌ها را صالح به رسیدگی بداند؛ در نتیجه، رأی صادره قطعی و لازم‌الاجراست.

ایرادی که بر این دیدگاه وارد شده این است که پذیرش این رویکرد باعث تشتت آرا و پراکندگی رویه قضایی متفاوت در نظام حقوقی کشور در خصوص آرای مراجع شبه قضایی می‌شود و نظارت مختلف و متهافتی بر این مراجع حاکم خواهد شد و مشخص نیست در صورت تناقض در نظارت‌ها برتری با کدام مرجع است.

۵.۳. حدود و دامنه صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری بر آرای مراجع شبه قضایی دارای عضو قضایی

مراجع شبه قضایی هرکدام ترکیب خاص خود را دارند و از شیوه واحدی تبعیت نمی‌کنند که این خود بر پیچیدگی موضوع می‌افزاید. یکی از موضوعاتی که در خصوص ترکیب مراجع پیش‌گفته سبب شده تا دیوان عدالت اداری آرای متفاوتی صادر کند، حضور عضو قضایی در ترکیب این مراجع است. رویه دیوان به این صورت است، هنگامی که یک قاضی در رأس مرجع شبه قضایی باشد و یا حق رأی به قاضی اختصاص داده شود، دیوان رأی را واجد اوصاف و اعتبار رأی مقام قضا دانسته، به این اعتبار رأی بر رد شکایت می‌دهد. برای مثال، هیئت جایگزین کمیسیون ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع^۱ و هیئت‌های مستشاری و دادگاه تجدیدنظر دیوان محاسبات در زمره همین مراجع هستند.^۲ هرچند دیوان در آرای دیگر صرف حضور قاضی در رأس هیئت یا صدور رأی از سوی قاضی را دلیلی برای خروج هیئت از شمول صلاحیت دیوان ندانسته است «برای مثال در رأی شماره ۲۷۹/۸۰ هیئت عمومی دیوان شعب تعزیرات را در زمره مراجع شبه قضایی دانسته است»، اما دیوان هنگامی که قاضی تنها یکی از اعضای مراجع شبه قضایی باشد، اعتراض نسبت به آرای آن مرجع را می‌پذیرد (رأی شماره ۷۷/۱۴ مورخ ۹ اردیبهشت ۱۳۷۴ هیئت عمومی دیوان که عضویت قاضی در شورای عالی ثبت دلیلی بر خروج این شورا از دادگاه عمومی

۱. دادنامه شماره ۴ مورخ ۱۸ فروردین ۱۳۷۱ در خصوص هیئت جایگزین کمیسیون ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع بیان می‌دارد، مصرحات ماده واحد در اختصاص حق رأی به قاضی و اظهار نظر کارشناسی به سایر اعضای هیأت و حصر تجدیدنظر به رأی قاضی به موارد شرعی سه‌گانه مندرج در ماده ۲۸۴ آیین دادرسی کیفری... که رأی مورد بحث واجد اوصاف و خصوصیات و اعتبار رأی مقام قضا بوده...

۲. در دادنامه شماره ۸۶/۱۷۰ مورخ ۲۰ خرداد ۱۳۸۶، هیئت عمومی دیوان اعتراض نسبت به آرای هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات را به دلیل عضویت حاکم شرع که در رأس این هیئت است نپذیرفت و تصمیمات و آرای قطعی آن‌ها را از مصادیق آرای قطعی مراجع شبه قضایی اداری ندانست.

محسوب نمی‌شود). بنابراین دیوان عدالت اداری در خصوص رسیدگی به تصمیمات و آرای مراجع شبه قضایی دارای عضو قاضی که در آن‌ها به‌تنهایی به صدور رأی مبادرت می‌کند (چه در مرحله بدوی و چه تجدیدنظر)، خود را فاقد صلاحیت دانسته است و در این زمینه عمدتاً به تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری استناد می‌کند و ملاک دیوان برای احراز صلاحیت خود در رسیدگی به آرا و تصمیمات مراجع شبه قضایی همان صدور و عدم صدور رأی از سوی قاضی است. بنابراین یکی از مؤلفه‌هایی که در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری می‌تواند قابل تأمل باشد، آن است که چنین مراجعی اساساً مرجع قضایی قلمداد نمی‌شوند. تبصره ۲ ماده یادشده به‌نوعی مؤید این مرزبندی بین نهادهای شبه قضایی با صلاحیت ترافعی و مراجع قضایی است. همچنان که اشاره شد، در رأی وحدت رویه شماره ۱۷۰ مورخ ۲۰ خرداد ۱۳۸۶ صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، هیئت مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات به دلیل عضویت حاکم شرع منصوب از سوی رئیس قوه قضائیه، مرجع شبه قضایی محسوب نشده‌اند، حال آنکه در مقابل، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه یادشده سازمان تعزیرات حکومتی را از اجزای قوه مجریه و یک نهاد شبه قضایی به‌شمار آورده است.^۱

«بر این اساس، گروهی از مراجع قضاوتی در ایران، امروزه با عنوان مراجع شبه قضایی شناخته می‌شوند که در تعریف کلی عبارت‌اند از آن دسته از مراجع قضاوتی که خارج از ساختار دادگستری قرار داشته و به‌موجب قانون ایجاد شده و دارای صلاحیت ترافعی و اختصاصی برای رسیدگی به موضوعات خاصی می‌باشند که نوعاً دارای جنبه سازمانی و شغلی و صنفی هستند».^۲

بنابراین تفکیک ماهیتی میان مراجع قضایی و شبه قضایی با صلاحیت ترافعی زمانی پررنگ می‌شود که در ترکیب هیئت‌ها و کمیسیون‌هایی که به‌منظور حل و فصل اختلافات اداری شکل می‌گیرند، یک مقام قضایی نیز حضور یابد. در چنین مواردی تلقی این مرجع

۱. مرتضی، نجات‌خواه، پیشین، ص ۲۱۳.

۲. مهدی، هداوند و مسلم، آقای طوق، *دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آئین دادرسی منصفانه، مطالعه تطبیقی با انگلستان*، (تهران: خرسندی، چ ۱، ۱۳۹۴)، ص ۳۱.

به‌عنوان یک مرجع شبه قضایی یا مرجع قضایی منوط به نوع کارکردی است که آن مقام قضایی در ترکیب آن مرجع دارد. چنانچه مقام قضایی صرفاً به‌عنوان یک عضو عادی حضور داشته باشد و رأی نهایی بر مبنای نظر اکثریت صادر شود، آن هیئت یا کمیسیون یک مرجع شبه قضایی محسوب خواهد شد. اگر رأی نهایی از سوی عضو قضایی صادر گردد، در صورتی که آن عضو قضایی مقام تصمیم‌گیرنده نهایی شمرده شود، نظر سایر اعضا صرفاً نظر کارشناسی به‌شمار می‌آید، به‌طوری که رأی صادره را بتوان رأی عضو قضایی محسوب نمود؛ در این صورت، مرجع یادشده به‌رغم قابل انتقاد بودن این دیدگاه، مرجع قضایی قلمداد می‌شود که به‌موجب تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات از آرای چنین مراجعی در صلاحیت دیوان عدالت اداری نخواهد بود. لازم به توضیح است در خصوص کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی که ترکیب آن طبق تبصره ۵ قانون یادشده از یک نفر قاضی با حکم رئیس قوه قضائیه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه‌ای استان با حکم مدیرعامل شرکت خواهد بود که پس از بررسی‌های لازم، رأی از سوی قاضی عضو کمیسیون صادر می‌گردد که در ادامه تبصره یادشده برخلاف رویه متخذه هیئت تعیین تکلیف اراضی اختلافی مقرر شده است که این احکام صادره ظرف بیست روز پس از ابلاغ، قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری خواهد بود. بنابراین به‌نظر می‌رسد که قانون‌گذار در مقررات اخیر منطبق با اصول حاکم بر موضوع برای دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای مراجع یادشده را قائل شده است، زیرا باید اصل صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به اعتراضات نهادهای شبه قضایی در حوزه دعوای اداری باشد و صرف حضور قاضی در هیأت یا صدور رأی از جانب قاضی نباید از دیوان سلب صلاحیت کند. بنابراین رویکرد قانون‌گذار در کمیسیون رسیدگی به آب‌های زیرزمینی که دیوان را صالح دانسته، صحیح بوده اما رویه‌های پیشین دیوان و نظر قانون‌گذار در اصلاحیه قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۸۷ و هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات که از دیوان سلب صلاحیت نموده است، با اصول حقوقی حاکم بر موضوع و ماهیت اداری مراجع یادشده مطابقت ندارد. در نهایت، هیچ معیار درستی برای نظارت دیوان عدالت اداری بر مراجع شبه قضایی در این‌گونه موارد وجود

ندارد و دیوان در رسیدگی به آرای همه این مراجع صلاحیت ندارد، درحالی که دیوان عدالت اداری باید بتواند بر آرای همه این مراجع نظارت کند و این گونه نباشد که برخی از این مراجع خارج از صلاحیت مرجع نظارت بوده و برخی دیگر قابل اعتراض در این مرجع باشند.^۱

نتیجه

مراجع شبه قضایی در نظام اداری ایران به موجب قوانین و مقررات متعدد ایجاد شده است و قانون واحدی در خصوص آنها وجود ندارد. این مراجع با وجود صلاحیت خاص در امور تخصصی، خارج از دستگاه قضایی بوده، اما صلاحیت ترافعی و اختصاصی دارند. نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر این مراجع بر اساس اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری صورت می‌پذیرد. در خصوص صلاحیت نظارتی دیوان، دادگاه‌های عمومی یا سایر نهادهای نظارتی بر این مراجع بر مبنای اصول کلیه حقوق اداری، اصل بر صلاحیت دیوان عدالت اداری است که مرجع عام اداری تلقی می‌شود. اما در خصوص برخی رویه‌های قضایی که پیرامون صلاحیت دیوان عدالت اداری برای نظارت بر مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری شکل گرفته است، نمی‌توان هیچ گونه مبنایی متصور بود و در این خصوص انتقادهایی جدی بر رویه دیوان عدالت اداری وارد شده است.

با این حال، دیوان عدالت اداری مناسب‌ترین نهاد برای نظارت قضایی بر آرای نهادهای شبه قضایی است، زیرا از یک سو، تجربه و تخصص قضات در امور دعاوی اداری در مقایسه با قضات عمومی دادگستری فراتر است و نظر به اینکه عمده‌ترین چالش موجود در این زمینه نبود تخصص کافی در خصوص موضوعات و پرونده‌های اداری و درک و فهم نظام متفاوت حقوق اداری از سایر رشته‌های حقوقی است، این امر کمک شایانی به اتقان آرای صادره و تضمین حقوق شهروندی خواهد نمود. از سوی دیگر، حیطة صلاحیت آن نهاد در نظارت بر مراجع یادشده، بیشتر از دیگر مراجع قضاوتی است، زیرا این اصل پذیرفته شده که

۱. فردین، مرادخانی، «دادگاه‌های اداری در ایران: ابهام در مبنای، سردرگمی در عمل»، نشریه حقوق اساسی، ش ۲۲ (۱۳۹۲)، ص ۱۶.

اصل بر صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اقدامات و تصمیمات مراجع اداری و شبه قضایی است. با این حال، با اینکه بررسی مقاله حاضر نشان داد که در قانون جدید دیوان عدالت اداری صلاحیت این دیوان از رسیدگی شکلی صرف، به رسیدگی ماهوی مطابق فرایند پیش‌بینی‌شده در ماده ۶۳ قانون دیوان ارتقا یافته و این تغییر نگرش قانونی، اقدامی بسیار مثبت و شایسته تقدیر به نظر می‌رسد، اما همچنان چالش‌هایی نیز در خصوص بحث حاضر پابرجاست که در این راستا قابل اعتراض نبودن آرا و تصمیمات اغلب نهادهای شبه قضایی دارای عضو قاضی دادگستری در دیوان عدالت اداری است که نمی‌توان منطق و مبنایی حقوقی برای آن قائل بود و نیز منحصر نمودن بلاوجه امکان اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی به اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی که امکان اعتراض دستگاه‌های اجرایی را به آرای این مراجع عملاً منتفی دانسته، دوگانگی مراجع قضاوتی مجاز به رسیدگی به اعتراضات مورد بحث را دامن می‌زند. ابهامات و پیچیدگی‌های موجود در خصوص دامنه و صلاحیت دیوان عدالت اداری درباره تصمیمات مراجع شبه قضایی که عمده این ابهامات در متن مقاله مورد اشاره و تحلیل قرار گرفته و همچنین اختلاف‌نظرها در مورد مصادیق نهادهای نظارت‌پذیر، ازجمله این چالش‌ها است. در این راستا با وجود ابهام‌زدایی نسبی آرای صادره از هیئت و شعب دیوان عدالت اداری در این زمینه، همچنان شاهد رویه واحد در دیوان عدالت اداری نیستیم که ایجاد رویه واحد در این خصوص در جهت تضمین اصل برابری همگان در مقابل قانون و استقرار اصل حاکمیت قانون یک الزام جدی خواهد بود.

منابع و مأخذ

۱. امامی، محمد و موسوی، سید نصرالله، «مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران»، *نشریه مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز*، دوره ۲۱، ش ۲، ۱۳۸۳.
۲. امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش، *حقوق اداری*، ج ۲، (تهران: نشر میزان، چ ۳، ۱۳۹۳).
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، *دانشنامه حقوقی*، ج ۳، (تهران: انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۵).
۴. خسروی، احمد، *آسیب‌شناسی مراجع اختصاصی در ایران و ارائه آیین دادرسی واحد (مطالعه تطبیقی با حقوق انگلستان)*، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، پردیس قم، ۱۳۹۲.
۵. دلاوری، محمدرضا، *تسرح و تحلیل قانون دیوان عدالت اداری*، (تهران: انتشارات جنگل و جاودانه، چ ۱، ۱۳۹۰).
۶. دلاوری، محمدرضا، *نحوه نظارت دیوان عدالت اداری نسبت به آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری ایران*، (تهران: انتشارات جنگل و جاودانه، چ ۱، ۱۳۹۶).
۷. رستمی، ولی؛ آقای طوق، مسلم؛ لطفی، حسن، *دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری*، (تهران: انتشارات جنگل، چ ۱، ۱۳۸۸).
۸. رضایی‌زاده، محمدجواد؛ اکبری، احسان؛ روزی‌طلب، محمدحسن، «مرجع صالح در نظارت قضایی بر آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری (نقدی بر رأی شماره ۴۷۳-۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری)»، *فصلنامه حقوق اداری*، دوره ۶، ش ۱۸، ۱۳۹۸.
۹. سوادکوهی، سام، «مرجع حل اختلاف در صلاحیت دیوان عالی کشور یا دیوان عدالت اداری؟»، *نشریه دادرسی*، دوره ۳، ش ۳۸، ۱۳۸۱.
۱۰. شعبانی، یاور، «چیستی مراجع شبه قضایی در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، *مجله جستارهای حقوق عمومی*، دوره ۱، ش ۳، ۱۳۹۶.
۱۱. صدقی، سید محمد، *بنیاد استدلال در حقوق اسلامی*، (تهران: انتشارات اندیشه‌های حقوق، چ ۱، ۱۳۸۸).
۱۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، (تهران: انتشارات سمت، چ ۱۵، ۱۳۸۷).
۱۳. فلاح‌زاده، محمدعلی و علی‌دزاده، روح‌الله، «نظارت قضایی بر آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری در ایران و لبنان»، *مطالعات حقوق تطبیقی*، دوره ۱۰، ش ۲، ۱۳۹۸.

۱۴. قطبی، میلاد، جایگاه و صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان، (تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ ۱، ۱۳۹۴).
۱۵. مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری (تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۳).
۱۶. محمودی، جواد، بررسی تحلیل دادرسی اداری در حقوق ایران، (تهران: انتشارات جنگل، چ ۱، ۱۳۹۰).
۱۷. مرادخانی، فردین، «دادگاه‌های اداری در ایران؛ ابهام در مبانی، سردرگمی در عمل»، نشریه حقوق اساسی، سال یازدهم، ش ۲۲، ۱۳۹۲.
۱۸. مولایی، غلامرضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، (تهران: انتشارات جنگل، چ ۲، ۱۳۹۴).
۱۹. نجات‌خواه، مرتضی، معیارهای تعیین صلاحیت دیوان عدالت اداری با تکیه بر آرای دیوان عالی کشور، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۲).
۲۰. نجات‌خواه، مرتضی؛ افشار، فاطمه؛ موسوی‌زاده، سید شهاب‌الدین، «آسیب‌شناسی مراجع اختصاصی اداری»، مجله دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۲۲، ش ۷۷ و ۷۸، ۱۳۹۶.
۲۱. هداوند، مهدی و آقای طوق، مسلم، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین دادرسی منصفانه، مطالعه تطبیقی با انگلستان، (تهران: انتشارات خرسندی، چ ۱، ۱۳۹۴).
۲۲. یزدان مهر، محمد، تحلیلی بر قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، (تهران: انتشارات مجد، چ ۱، ۱۳۹۴).