

تقابل آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری با آرای دیوان عالی کشور

عیسی دانشپور بخشایشی *

چکیده:

در صورت تقابل رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری با رأی یکی از شعبه‌های دیوان عالی کشور در موضوع صلاحیت، با توجه به اینکه رأی وحدت رویه دیوان عدالت در حکم قانون بوده و رأی شعبه دیوان عالی ناظر بر همان مورد خاص است، برتری با رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری است. ولی، در صورت تقابل رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور با رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری، بنا به دلایل زیر، باید برتری رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور را بر دیگر آرای وحدت رویه پذیرفت: (۱) ایجاد وحدت رویه در قانون اساسی فقط برای دیوان عالی کشور پیش‌بینی شده است؛ (۲) دیوان عالی کشور مرجع قانونی حل اختلاف میان مراجع قضائی کشور است؛ و (۳) جایگاه دیوان عالی کشور در قانون اساسی و قوانین عادی برتر از دیگر مراجع قضائی است.

واژگان کلیدی:

رویه قضائی، رأی وحدت رویه، دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری.

* دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تبریز و کارشناس قضائی دادگستری تبریز.

مقدمه

دیوان عالی کشور عالی‌ترین مرجع قضائی کشور بوده و بر همه دادگاه‌های عمومی قضائی نظارت دارد. بر پایه اصل یکصد و شصت و یکم ق.ا، وظایف دیوان عالی کشور عبارتند از: ۱- نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم؛ ۲- ایجاد وحدت رویه قضائی؛ و ۳- انجام مسؤلیت‌هایی که مطابق قانون به آن محول می‌شود.

دیوان عدالت اداری نیز به منزله یک مرجع قضائی اختصاصی در رأس همه مراجع قضائی اداری قرار دارد. بر پایه اصل یکصد و هفتاد و سوم ق.ا، وظیفه دیوان عدالت اداری عبارت است از رسیدگی به «شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها».

به لحاظ حقوقی، این دو مرجع قضائی جایگاهی یکسان در نظام حقوقی ایران ندارند شرایط و تعداد اعضا، پایه قضائی و حقوق و مزایا و مدت تصدی قضات هر دو دیوان و نیز مرجعیت حل اختلاف به روشنی روشن می‌کند که قضات دیوان عدالت اداری نه از نظر شرایط، نه از نظر نوع کار، نه مدت حکم و نه مرجعیت در نظام قضائی در ردیف قضات دیوان عالی کشور نیستند [۴: ۸]. و بنا به دلایل زیر می‌توان گفت که دیوان عالی کشور جایگاه برتری نسبت به دیوان عدالت اداری دارد:

۱- قانون اساسی دیوان عدالت اداری را دادگاهی خاص برای رسیدگی به موضوع‌های خاص معرفی کرده و سه وظیفه مهم و اساسی را برای دیوان عالی کشور برمی‌شمرد. در مقام مقایسه، هر یک از این سه وظیفه نسبت به وظیفه دیوان عدالت اداری در مرتبه بالاتری قرار می‌گیرد؛ ۲- نقش ایجاد وحدت رویه قضائی در قانون اساسی ویژه دیوان عالی کشور است

و چنین نقشی در قانون اساسی برای دیوان عدالت اداری پیش بینی نشده است؛ ۳- اگر دیوان عدالت اداری را دادگاه بینگاریم، در آن صورت دیوان عالی کشور حق اعمال دو وظیفه اساسی خویش - اجرای صحیح قوانین در دادگاه ها و صدور رأی وحدت رویه - را بر دیوان عدالت اداری خواهد داشت؛ ۴- رسیدگی در دیوان عالی کشور به طور عمده شکلی است، در حالی که وظایف دیوان عدالت اداری به طور عمده ماهیتی اند؛ ۵- بر پایه قانون دیوان عدالت اداری، دیوان عالی کشور مرجع حل اختلاف میان دادگاه های عمومی و اختصاصی با شعبه های دیوان عدالت اداری است؛ ۶- بر پایه اصل یکصد و شصت و یکم ق.ا، رئیس دیوان عالی کشور را رئیس قوه قضائیه پس از مشورت با دادرسان دیوان عالی کشور به مدت پنج سال بر می گمارد، در حالی که چگونگی تعیین رئیس دیوان عدالت اداری را قانون عادی تعیین کرده و در انتصاب وی نیز چنین شرایطی مشاهده نمی شود. با توجه به آنکه ایجاد وحدت رویه از جمله وظایف دیوان عدالت اداری است، در عمل ممکن است این رأی با آرای هر یک از شعبه های دیوان عالی کشور یا با رأی وحدت رویه صادر شده از هیأت عمومی دیوان عالی کشور در تقابل قرار گیرد^۱.

این نوشتار بر آن است تا امکان وقوع این امر و نیز چگونگی رفع این تقابل و تعارض را به لحاظ حقوقی تحلیل کند. به همین منظور، ابتدا امکان تقابل میان رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری با آرای شعبه های دیوان عالی کشور (بند ۱) و سپس امکان تقابل میان رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری با رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور (بند ۲) بررسی می شود.

۱. بحث درباره رأی وحدت رویه از این جهت اهمیت دارد که این گونه آرا حکم قانون را دارند و قاضی نمی تواند تصمیمی مغایر با آنها اتخاذ کند [۸۱: ۶].

۱. تقابل آرای شعبه‌های دیوان عالی کشور با رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری

در مواردی ممکن است میان آرای شعبه‌های دیوان عالی کشور و رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری تعارض ایجاد شود که نمونه‌ای از این تعارض با صدور رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۷۹/۸/۲۹ روی داده است.

۱-۱. امکان تقابل

دادخواستی به خواسته مطالبه بهای زمین تملک شده و بهای اعیان حریم لوله‌گاز علیه شرکت ملی گاز به دادگاه عمومی ارائه شده و دادگاه عمومی قرار عدم صلاحیت خویش را به اعتبار صلاحیت دیوان عدالت اداری صادر می‌کند. پس از فرستاده شدن به دیوان عدالت اداری، پرونده به یکی از شعبه‌ها ارجاع می‌شود. این شعبه با استناد به ترافعی بودن موضوع قرار عدم صلاحیت خویش را صادر می‌کند. سرانجام، پرونده برای حل اختلاف به دیوان عالی کشور فرستاده می‌شود.

شعبه سیزدهم دیوان عالی کشور در تاریخ ۱۳۷۵/۱۲/۶ با تأیید قرار دیوان عدالت اداری، دادگاه عمومی را برای رسیدگی به این موضوع صلاحیت‌دار می‌داند. در پی این امر، در موضوع مشابهی رأی یکی از شعبه‌های دیوان عدالت اداری با این رأی در تعارض قرار می‌گیرد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در راستای عمل به وظیفه قانونی خویش - بر پایه ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری - در تاریخ ۱۳۷۹/۸/۲۹ با این استدلال که موضوع مورد بحث از مصداق‌های شکایت از تصمیم‌ها و اقدام‌های دولتی است، به استناد ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به دادخواست مطرح شده را در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌داند. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری در تعارض کامل با رأی شعبه دیوان عالی کشور قرار دارد. در واقع، دیوان عدالت اداری با استفاده از اختیار عام قانونی با صدور این رأی به داشتن مرجعیت حل

اختلاف نیز دست یافته است. به این شرح مشخص می‌گردد که دیوان عدالت اداری می‌تواند راهی دیگر پیموده و به امری که دیوان عالی کشور خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری تشخیص داده است، وارد و به آن رسیدگی نماید. پس، ادعای اینکه دیوان عدالت اداری و نه دیوان عالی کشور مرجعی نهایی برای تعیین صلاحیت است در خور پذیرش است [۸: ۳].

باید توجه داشت که این رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری در مقام حل اختلاف میان دو شعبه دیوان عدالت یا حل اختلاف میان شعبه دیوان با مراجع دیگر صادر نشده، بلکه به دلیل صدور آرای قطعی متناقض در موضوع مشابه و در اجرای ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری صادر شده است. افزون بر آن، موضوع صلاحیت از امور شکلی بوده و مرجع حل اختلاف بدون ورود به ماهیت، مرجع صلاحیت‌دار را تعیین می‌کند. در حالی که، در مسأله پیش گفته اختلاف میان صلاحیت دو مرجع حل نشده، بلکه پس از صدور رأی قطعی متعارض، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری رأی وحدت رویه صادر کرده است. به بیان دیگر، صدور رأی وحدت رویه منوط به صدور دو رأی قطعی متعارض بوده چون در مورد اختلاف در صلاحیت رأیی در ماهیت امر صادر نمی‌شود. از این گذشته، اعطای مرجعیت حل اختلاف باید مستند به قانون باشد و هیچ یک از قوانین، دیوان عدالت اداری را مرجع حل اختلاف نشناخته است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی شماره ۹۲-۶۳/۹/۱۲ خود در مورد تناقض میان آرای شعبه‌های این دیوان با آرای سایر مراجع قضائی از خود نفی صلاحیت کرده است.^۲

۲. «به موجب ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب چهارم بهمن ماه ۱۳۶۰ در صورت صدور آراء متناقض در موارد مشابه از یک یا چند شعبه دیوان موضوع به منظور ایجاد وحدت رویه در هیأت عمومی دیوان مطرح می‌شود، صرف نظر از اینکه آراء فوق‌الذکر در زمینه‌های متفاوت غیرمشابه صادر شده است و تناقضی با یکدیگر ندارند. اساساً به فرض وجود تناقض بین آراء شعب دیوان با آراء سایر مراجع قضائی مورد از مصادیق ماده ۲۰ به شمار نمی‌رود و قابل طرح در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.»

بنابر این، حل اختلاف در صلاحیت از جمله مصداق‌های صلاحیت ذاتی است و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نمی‌تواند مرجع حل اختلاف میان مراجع قضائی مختلف باشد.

۱-۲. چگونگی رفع تقابل

شعبه‌های دیوان عالی کشور بر پایه قانون آیین دادرسی (مواد ۲۷ و ۲۸) مرجع حل اختلاف شناخته شده‌اند. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز به استناد ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری حق ایجاد وحدت رویه قضائی را دارد. بنا بر این، این احتمال وجود دارد که میان رأی شعبه دیوان عالی کشور (به منزله مرجع حل اختلاف) و رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (به منزله مرجع ایجاد وحدت رویه میان شعبه‌های دیوان) تعارض ایجاد شود. رأی شعبه دیوان عالی کشور در مورد حل اختلاف در موارد مشابه برای سایر دادگاه‌ها لازم‌الاتباع نیست. این ویژگی خاص رأی وحدت رویه قضائی است. در مورد رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری باید قائل به تفکیک شد. به حکم صریح منطوق ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری، رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری در موارد مشابه برای شعبه‌های دیوان و سایر مراجع مربوط لازم‌الاتباع است. بنا بر این شعبه‌های دیوان عدالت اداری مکلف به پیروی از قاعده‌ای اند که رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری تعیین کرده و این شعبه‌ها تکلیفی به پیروی از آرای شعبه‌های دیوان عالی کشور ندارند.

۲. تقابل رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور با رأی وحدت رویه

دیوان عدالت اداری

۱-۲. امکان تقابل

بدون بررسی این موضوع، تفکیک دو مطلب از یکدیگر ضرورت دارد. گاهی

آرای وحدت رویه در حوزه موضوع‌ها و صلاحیت‌های خاص این دادگاه‌ها صادر می‌شوند و گاهی نیز چنین نیست. دادگاه‌ها و مراجع قضائی عمومی و اداری باید از آرای وحدت رویه صادر شده از هر دو هیأت عمومی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری در موضوع‌ها و صلاحیت‌های خاص تبعیت کنند و اصولاً تقابل و تعارض در این موارد مطرح نمی‌شود. برای نمونه آرای وحدت رویه قضائی درباره قصاص، قتل، دیات و ... به هیچ روی موضوع بحث در دیوان عدالت اداری قرار نمی‌گیرند. رسیدگی به آرای قطعی هیأت‌های حل اختلاف و کمیسیون‌ها را نیز نمی‌توان در دیوان عالی کشور و حتی در هیأت عمومی دیوان عالی کشور مطرح کرد. زیرا، این موضوع‌ها و بحث‌ها به صلاحیت ذاتی هر یک از این دو دیوان مربوط اند. برپایه قوانین موجود، تبعیت از رأی وحدت رویه صادر شده از دیوان عالی کشور برای دادگاه‌های عمومی و اختصاصی لازم است، البته، به نظر می‌رسد که تبعیت از این گونه آرا برای این مراجع نیز لازم باشد. این مسأله نیز روشن است که تبعیت از رأی وحدت رویه صادر شده از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای همه مراجع اداری لازم است. زیرا، دیوان عدالت اداری مرجع عالی قضائی برای این مراجع است. بحث این نوشتار در موردی است که درباره موضوعی که جزء صلاحیت‌های ذاتی این دو مرجع نیست، تعارض میان این دو نوع رأی وحدت رویه به وجود آید.

به بیان دیگر، هم هیأت عمومی دیوان عالی کشور و هم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به لحاظ قانونی می‌توانند وحدت رویه قضائی ایجاد کنند و امکان دارد که تفسیر آنها از قوانین در تقابل با یکدیگر قرار گیرد. قانون در این زمینه ساکت است و بنا بر این، باید دید که آیا می‌توان با استناد به

اصول حقوقی این تقابل را رفع کرد یا خیر.

۲-۲. چگونگی رفع تقابل

ممکن است چنین استدلال شود که در قوانین موجود و رویه عملی، هیأت عمومی دیوان عالی کشور بر آرای دادگاه‌های دیوان عدالت اداری و نیز آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری نظارتی نداشته و فقط در مورد اختلاف در صلاحیت است که دیوان عالی کشور بر دیوان عدالت اداری حکومت دارد. ولی، با توجه به بخش اخیر اصل یکصد و شصت و یکم ق.ا.مبنی بر اینکه «دیوان عالی کشور... بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند تشکیل می‌گردد»، رئیس قوه قضائیه می‌تواند در راستای عمل به این اصل ضوابط و چگونگی نظارت دیوان عالی کشور را بر آرای دیوان عدالت اداری تعیین کند. در این صورت دیوان عالی کشور نظارت عالی خویش را بر دیوان عدالت اداری اعمال می‌کند. این نظر هرچند با ظاهر اصل یکصد و شصت و یکم ق.ا. موافق است، نمی‌توان به آن استناد کرد. زیرا، اصل یکصد و پنجاه و هشتم ق.ا. وظایف قانونی رئیس قوه قضائیه را چنین بر شمرده است: «۱- ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسؤولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و ششم؛ ۲- تهیه لوایح قضائی متناسب با جمهوری اسلامی؛ ۳- استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آنها و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترخیص آنان و مانند اینها از امور اداری طبق قانون.» جمع میان اصل یکصد و شصت و یکم و بند نخست اصل یکصد و پنجاه و هشتم ق.ا، اقتضا دارد که تعیین ضوابط یاد شده در اصل یکصد و شصت و یکم را ناظر به تشکیلات دیوان عالی کشور بدانیم. بنا بر این، این بند ارتباطی با دیوان عدالت اداری ندارد.

ممکن است استدلال دیگری به استناد ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری

مطرح شود. بر پایه این ماده، پیروی از آرای وحدت رویه دیوان عدالت برای شعبه‌های دیوان عدالت اداری و مراجع مربوط ضروری است. در نتیجه، ممکن است گفته شود که این عبارت «مراجع مربوطه» مراجع قضائی را نیز دربرمی‌گیرد. ولی، به نظر می‌رسد که از این عبارت نمی‌توان لازم‌الاتباع بودن رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری را برای مراجع قضائی عمومی برداشت کرد. زیرا، دادگاه عمومی یا دیوان عالی کشور از مراجع مربوط و منسوب به دیوان عدالت اداری نیستند. منظور ماده از مراجع مربوط را باید به دادگاه‌ها و مراجع اداری تفسیر کرد؛ همچنان که نظر مشورتی شماره ۱۳۷۲/۳/۲ - ۷/۱۴۸۰ اداره حقوقی قوه قضائیه^۳ نیز این نظر را تأیید می‌کند. [۱: ۱۵۰]

با وجود این استدلال، ماده ۵۳ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب

۳. نظریه شماره ۷/۱۴۸۰ مورخ ۱۳۷۳/۳/۲ اداره حقوقی قوه قضائیه:

«سؤال: ۱- آیا منظور از سایر مراجع مربوط در ذیل ماده (۲۰) قانون دیوان عدالت اداری آن است که رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مانند قانون برای واحدهای اجرایی دولت نیز لازم‌الاتباع است یا در هر مورد ابتدا باید از شعب دیوان براساس رأی وحدت رویه، رأی صادر شود و سپس برای مراجع اجرایی لازم‌الاتباع باشد؟

۲- مدلول رأی وحدت رویه نسبت به آراء مغایر سابق مؤثر می‌باشد یا خیر؟ و آیا کسانی که از مدلول رأی وحدت رویه منتفع می‌گردند می‌توانند نسبت به آراء مغایر وحدت رویه، تجدید شکایت نموده و انطباق آنها را با رأی وحدت رویه درخواست نمایند یا خیر؟
نظریه اداره حقوقی:

۱- منظور از لازم‌الاتباع بودن رأی اکثریت هیأت عمومی دیوان عدالت برای شعب آن دیوان و سایر مراجع مربوط این است که در موارد مشابه، شعب دیوان و مراجع که دیوان عدالت صلاحیت رسیدگی به تصمیمات آنها را دارد، باید طبق مفاد رأی وحدت رویه عمل و از صدور رأی یا اتخاذ تصمیم خلاف آن امتناع نمایند.

۲- اثر رأی هیأت عمومی مذکور در ماده (۲۰) دیوان عدالت اداری ناظر به آینده بوده، اثری نسبت به ماقبل ندارد و نمی‌تواند به حقوق مکتسب اشخاص خلل وارد آورد.»

۱۳۸۴/۸/۷ موضوع ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری را به همه مراجع قضائی نیز تعمیم داده است. بر پایه این ماده، «آراء هیأت عمومی برای شعب دیوان و کلیه مراجع قضائی و اداری ذی ربط لازم الاتباع است و جز به موجب قانون یا رأی دیگر هیأت عمومی قابل تغییر نیست و در صورتی که رئیس قوه قضائیه و یا رئیس دیوان یا بیست نفر از قضات دیوان یکی از آراء هیأت عمومی را مغایر با قانون تشخیص دهند می توانند مجدداً مسأله را در هیأت عمومی مطرح کنند. در این صورت هیأت عمومی موضوع را خارج از نوبت در دستور کار قرار داده و پس از بررسی دلایل ابراز شده در جهت رد تقاضا و رأی بر ابقاء دادنامه مورد اعتراض یا وارد دانستن ایراد و نقض کامل دادنامه یا صدور دادنامه اصلاحی یا تکمیلی تصمیم مقتضی اتخاذ خواهد نمود ملاک در اتخاذ تصمیم رأی اکثریت است.»^۴

صرف نظر از ایجاد رویه ای جدید در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، باید در نظر داشت که آیین دادرسی دیوان عدالت اداری عنوان قانون ندارد، بلکه آیین نامه است. ماده ۵۳ این آیین نامه در زمینه تعمیم، مراجع مربوطه به همه مراجع قضائی، مخالف ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری است و دادرسان دادگاه ها می توانند به استناد اصل استقلال قضائی به مفاد این آیین نامه عمل نکنند. البته، تفسیر دیگری از ماده ۵۳ نیز می توان داد - که تفسیری درست تر به نظر می رسد - و آن این است که عبارت «مراجع قضائی و اداری ذی ربط» را به همه مراجع قضائی و اداری تحت نظر دیوان عدالت اداری تفسیر کنیم.

سومین استدلالی که ممکن است در این زمینه مطرح شود، این است که رأی وحدت رویه به حکم قانون گذار به ایجاد وحدت رویه اقدام می کنند؛ تفسیر آنها نیز تفسیری است قانونی و بنا بر این، آخرین تفسیر بیانگر اراده و قصد

۴. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۱۷۶۷۶ به تاریخ ۱۳۸۴/۸/۹.

قانون‌گذار بوده و تعبیرات و در نتیجه، تفسیرهای پیشین با صدور تفسیر جدید اعتبار خود را از دست می‌دهند. به این استدلال نیز نمی‌توان استناد کرد. زیرا، قانون را فقط مرجعی می‌تواند فسخ کند که آن را وضع کرده یا به لحاظ سلسله مراتب قانونی مرجعی عالی‌تر به شمار می‌رود [۴: ۱۷۶].

با توجه به اینکه هیأت عمومی دیوان عالی کشور و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مرجعی واحد نیستند، باور به نسخ رأی وحدت رویه هر یک از رهگذر رأی وحدت رویه دیگری درست نیست. قانون‌گذار نیز به صراحت مطلبی را در این باره که کدام یک از هیأت‌های عمومی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری مرجع عالی‌تر محسوب می‌شود، بیان نکرده است که به استناد آن بتوان گفت رأی وحدت رویه آن هیأت می‌تواند رأی وحدت رویه پیشین مرجع پایین‌تر را نسخ کند.

استدلال دیگری که می‌تواند در این باره مطرح شود، این است که از آنجا که دادگاه‌های عمومی و اداری از نظر ذاتی با یکدیگر متفاوت بوده و قانون‌گذار برای هر دو هیأت عمومی حق ایجاد وحدت رویه را قائل شده است، بنا بر این هیأت عمومی دیوان عالی کشور مرجع ایجاد وحدت رویه قضائی برای دادگاه‌های دادگستری و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مرجع ایجاد وحدت رویه قضائی برای شعبه‌های همین دیوان است [۷: ۲۸۳]. ولی، این دیدگاه به دلایل زیر پذیرفتنی نیست: ۱- ممکن است آرای صادره از هیأت عمومی دیوان عالی کشور در حوزه صلاحیت به دیوان عدالت اداری نیز مربوط باشد و از آنجا که دیوان عالی کشور مرجع قانونی حل اختلاف است، بنا بر این رأی وحدت رویه‌ای که به تبع رأی شعبه دیوان عالی کشور و در تأیید آن صادر می‌شود، به طور مشخص برای دیوان عدالت اداری نیز لازم‌الاتباع خواهد بود؛ ۲- بر پایه منطوق صریح قانون اساسی در اصل یکصد و شصت و یکم، دیوان

عالی کشور حق و وظیفه نظارت بر اجرای قوانین در دادگاه‌ها را دارد. بنا بر این، این دیوان می‌تواند در راستای عمل به این حق بر دادگاهی به نام دیوان عدالت اداری نیز نظارت خویش را اعمال کند؛ ۳ - حق ایجاد وحدت رویه قضائی را قانون اساسی فقط به دیوان عالی کشور داده است و اصولاً رأی وحدت رویه‌ای که بر پایه قانون عادی ایجاد می‌شود، نباید با رأی وحدت رویه‌ای که بر پایه حکم قانون اساسی صادر شده است، مغایرتی داشته باشد.

بنا بر این، با توجه به مطالب پیش‌گفته می‌توان چنین استدلال کرد که دیوان عالی کشور جایگاه بالاتری نسبت به سایر مراجع و از جمله دیوان عدالت اداری دارد و بنا بر این، رأی وحدت رویه صادره از دیوان عالی کشور بر آرای وحدت رویه مراجع دیگر اولویت دارد و در مقام تعارض، باید مفاد این رأی ملاک عمل قرار گیرد. رویه عملی حاکم نیز در همین راستاست؛ یعنی، در فرض صدور آرای وحدت رویه متعارض از این دو هیأت، معمولاً اختلاف‌هایی میان مراجع قضائی عمومی و اداری در اجرای این دو رأی وحدت رویه پیش خواهد آمد. این اختلاف به مرجع حل اختلاف که شعبه‌ای از دیوان عالی کشور است، ارجاع خواهد شد و شعبه مورد ارجاع به لحاظ قانونی مکلف به اعمال قاعده‌ای است که هیأت عمومی دیوان عالی کشور تعیین و تکلیف کرده است.

افزون بر آن، برای اثبات این برتری می‌توان به اصول و قواعد فقهی و به تنقیح مناط نیز استناد کرد. تنقیح مناط به معنای استخراج مأخذ و سبب وضع یک قانون است؛ یعنی، نوعی قیاس قطعی است که علت و سبب وضع قانون را استخراج کرده و در موارد سکوت قانون که علت مزبور در آنجا وجود داشته باشد، می‌توان به آن استناد کرد. [۲: ۱۸۰] در مورد این موضوع، با توجه به آنکه قانون اساسی مرجع ایجاد وحدت رویه قضائی را دیوان عالی کشور تعیین کرده

و در مورد ایجاد وحدت میان مراجع ایجادکننده وحدت رویه ساکت است، با توسل به این قیاس می توان نتیجه گرفت که ایجاد وحدت رویه میان مراجع ایجادکننده وحدت رویه بر عهده دیوان عالی کشور است و حکم و قاعده ناشی از آن برای همه مراجع - اعم از مراجع قضائی عمومی و مراجع قضائی اداری - لازم الاتباع است. افزون بر آن، می توان به قاعده تزامم نیز استناد کرد. هرگاه دو حکم برای یکدیگر زحمت و مزاحمتی فراهم کنند که نتوان به هر دو عمل کرد؛ این وضع را تزامم می گویند. در چنین وضعی، حکم مهم تر مقدم است. [۵: ۳۴۵] در فرض مورد بحث، در صورت تقابل آرای وحدت رویه مراجع مختلف، ملاک عمل مرجعی است که مهم تر بوده و جایگاه بالاتری دارد و به طور قطع، در صورت تزامم، حکم و قاعده ناشی از آن نیز برتری خواهد داشت. با توجه به جایگاه بالاتر دیوان عالی کشور نسبت به دیگر مراجع قضائی عمومی و اداری، رأی وحدت رویه صادره از آن نیز بر همه آرای وحدت رویه مراجع مختلف حاکمیت خواهد داشت.

منابع

۱. بدریان، فخرالدین؛ مجموعه کامل قانون و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری با آخرین اصلاحات؛ انتشارات روزین، ۱۳۸۱.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر؛ ترمینولوژی حقوق؛ انتشارات کتابخانه گنج دانش، چاپ هفتم، ۱۳۷۴.
۳. سوادکوهی، سام؛ مرجع حل نهایی اختلاف در صلاحیت دیوان عالی کشور یا دیوان عدالت اداری؛ ماهنامه دادرسی، شماره ۳۲، سال ششم، خرداد و تیر سال ۱۳۸۱.
۴. کاتوزیان، ناصر؛ مقدمه علم حقوق؛ شرکت انتشارات سهامی، ۱۳۷۳.

۵. محمدی، ابوالحسن؛ مبانی استنباط حقوق اسلامی یا اصول فقه؛ مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۰.
۶. مدنی، سیدجلال‌الدین؛ رویه قضائی؛ انتشارات علامه طباطبائی، ۱۳۷۷.
۷. موسی‌زاده، رضا؛ حقوق اداری؛ نشر میزان، ۱۳۷۷.
۸. یزدی، محمد؛ مقایسه اجمالی بین دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری؛ مجله قضائی و حقوقی دادگستری، شماره اول، پاییز ۱۳۷۰.