

شرایط و موجبات تعارض آراء با تکیه بر رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

مرتضی نجابت‌خواه*

چکیده

به موجب بند (۲) ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، صدور رأی وحدت رویه در مواردی که آراء متعارضی از یک یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد، به عنوان یکی از صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان مورد شناسایی قرار گرفته است. از این رو این سؤال مطرح می‌شود که مراد قانون‌گذار از تعارض آراء چیست و در چه صورت، این امر حاصل می‌گردد. این تحقیق با بررسی رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در موارد متعددی که تعارض مورد نظر احراز شده و یا احراز نگردیده، در صدد آن برآمده است تا ضمن بررسی مفهوم و شرایط شکلی و ماهوی شکل‌گیری تعارض در آراء، عوامل مختلفی را که موجب بروز استنباط‌های مختلف میان شعب دیوان و در نتیجه، صدور رأی وحدت رویه توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شده‌اند، مورد مطالعه قرار دهد.

کلیدواژه‌ها: تعارض آراء، رویه قضایی، هیأت عمومی، دیوان عدالت اداری.

مقدمه

در اصطلاح حقوقی، تفسیر عبارت است از تعیین مدلول و دایره شمول مواد قانونی مبهم یا مجمل، با توجه به مقصود قانون‌گذار در چارچوب اصول و مبانی نظام حقوقی جامعه؛^۱ و از آنجا که اصل ۱۶۷ قانون اساسی، مقرر داشته است که قضات نمی‌توانند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزند، لذا گریزی از آن نبوده است که در اصل هفتاد و سوم، در کنار تفسیر قانونی، «تفسیر قضایی» دادرسان از قوانین در مقام تمیز حق به عنوان یکی از انواع تفسیر مورد شناسایی قرار گیرد. اما با توجه به اینکه برداشت متفاوت قضات متعدد از نص واحد همواره امکان‌پذیر است و حال آنکه مقصود و مراد قانون‌گذار از هر نصی مشخص بوده و نمی‌تواند بر حسب مفسر آن تفاوت نماید، لازم است آن مقصود و مراد، در موارد اختلاف، تشخیص و اعلام شود تا حقوق اشخاص، با تفسیر قضایی غیر صحیح، در معرض تضییع قرار نگیرد.^۲

بر این اساس طبق اصل ۱۶۱ قانون اساسی، دیوان عالی کشور در کنار نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم، عهده‌دار ایجاد وحدت رویه قضایی شده است که اگرچه «ظاهر این اصل بیانگر آن است که انجام این مسئولیت، اختصاص به دیوان عالی کشور دارد و در انحصار این مرجع قرار داده شده است»، اما به نظر می‌رسد که مفاد اصل مزبور «به آن معنا نیست که این اختیار و صلاحیت در حوزه‌ای دیگر قابل واگذاری به نهادی مشابه نیست. به عبارت دیگر، از این اصل قانون اساسی، حصر ایجاد وحدت رویه توسط دیوان عالی کشور برداشت نمی‌شود.»^۳ لذا هر چند «قانون اساسی ایجاد وحدت رویه قضایی را در صلاحیت دیوان عالی کشور دانسته است، اما با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری، به عنوان عالی‌ترین مقام قضایی دعاوی اداری، حق رسیدگی شکی دارد و با تعدد شعب دیوان در این خصوص، احتمال صدور آرای متناقض می‌رود، شناختن چنین نظامی برای دیوان منطقی به نظر می‌رسد.»^۴ بر همین اساس، در بند ۲ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، «صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد»، به عنوان یکی از

۱. ولیدی، محمد صالح، بایسته‌های حقوق جزای عمومی، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۸۸، ص. ۱۴۱.
۲. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی (دوره جدید)، جلد نخست، چاپ ششم، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۳، ص. ۱۴۵.
۳. شورای نگهبان، نظرات استدلالی شورای نگهبان در بررسی لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۱، صص. ۳۲-۳۳.
۴. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ هفتم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۲، ص. ۴۳۹.

صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برشمرده شده و در ماده ۸۹ این قانون نیز در مقام توضیح نحوه اعمال صلاحیت مذکور مقرر شده است که:

«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 لازم‌الاتباع 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 ذی‌نفع ظرف یک ماه از تاریخ درج رأی در روزنامه رسمی حق تجدید نظرخواهی را دارد. در این صورت پرونده به شعبه تجدید نظری که قبلاً در پرونده دخالت نداشته ارجاع می‌شود و شعبه مذکور موظف به رسیدگی و صدور رأی بر طبق رأی مزبور است.»

با این توضیح، این مقاله درصدد آن است تا ضمن تبیین مفهوم اصولی تعارض آراء، به بررسی و تعیین شرایط، مصادیق و موجبات تعارض آراء موضوع بند (۲) ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری با تکیه بر رویه قضایی هیأت عمومی دیوان بپردازد.

۱. مفهوم تعارض آراء

در شناخت مفهوم تعارض آراء با توجه به جایگاه این واژه در علم اصول و در باب تعارض ادله، تعریف اصولیون را از آن بیان می‌نماییم. شیخ انصاری در بیان مفهوم تعارض بیان داشته‌اند که تعارض در لغت از ریشه «عرض» به معنای اظهار نمودن است و غالباً در اصطلاحات اصولیون، به معنای ناسازگاری و غیر قابل جمع بودن دو دلیل به اعتبار مدلول آنها به کار برده می‌شود. ایشان در این باره اشاره به برخی اقوال قدما می‌نمایند مبنی بر اینکه تعارض، ناسازگاری مدلول و مضمون دو دلیل به صورت تناقض یا تضاد می‌باشد.^۱ در مقابل، مرحوم آخوند خراسانی قائل به آن هستند که به مجرد ناسازگاری مدلول دو دلیل، تعارض حاصل نمی‌شود، چرا که ممکن است موارد جمع عرفی از قبیل ورود، حکومت، تخصیص، تخصص و تقیید، آنها را از شمول تعارض خارج کند. لذا ایشان در تعریف تعارض، آن را تنافی و ناسازگاری دو دلیل یا ادله به حسب دلالت و مقام اثبات به صورت تناقض یا تضاد، چه به صورت حقیقی و چه به صورت

۱. «ان التعارض تنافی مدلولی الدلیلین علی وجه التناقض او التضاد.» (انصاری، مرتضی، فراندالاصول، مجلد الرابع، قم، مجمع الفکر الاسلامی، ۱۴۱۹ق، ص. ۱۱).

عرضی تعریف می‌نمایند، به گونه‌ای که غیر صحیح بودن یکی از دو دلیل اجمالاً معلوم شود و اجتماع آنها اساساً ممتنع گردد.^۱

با این توصیف، در علم اصول، تعارض زمانی حاصل می‌آید که دو یا چند دلیل که البته موضوع آنها امر واحدی است، به اعتبار مدلول آنها یا به حسب دلالت و مقام حجیت‌شان، یکدیگر را نقض کنند، یعنی به گونه‌ای باشند که از صدق یکی، کذب دیگری و از کذب یکی، صدق دیگری لازم آید یا آنکه با یکدیگر متضاد باشند، یعنی صدق یکی از آنها مستلزم کذب دیگری باشد، اما کذب یکی از آنها مستلزم صدق دیگری نباشد.^۲

البته در علم اصول، تعارض را به دو قسم کلی دسته‌بندی می‌کنند:
الف - تعارض بدوی یا غیرمستقر به معنای تنافی و ناسازگاری بین دو یا چند مدلول به گونه‌ای که اگر چه در بدو امر، تعارض به نظر می‌رسد، لکن با کمی دقت و از طریق جمع عرفی یعنی توسل به اسبابی همچون ورود، حکومت، تخصیص و تقیید می‌توان آن را به آسانی مرتفع کرد.

ب - تعارض حقیقی یا مستقر به معنای تنافی میان دو یا چند دلیل به گونه‌ای که جمع عرفی بین آنها ممکن نبوده و تنافی میان آنها ناشی از تنافی دلیل حجیت باشد.^۳

حال با این توضیح به سراغ رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌رویم تا شرایط لازم برای تحقق تعارض حقیقی موضوع بند (۲) ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان را در رویه هیأت مذکور مورد بررسی قرار دهیم.

۲. شرایط تحقق تعارض آراء در رویه دیوان عدالت اداری

در قوانین و مقررات موجود و همچنین در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، از تعارض آراء تعریفی ارائه نشده است و در نتیجه آنچه که از رویه هیأت عمومی آشکار می‌گردد شرایط و کیفیت بروز تعارض بین آراء شعب است. در این رابطه ابتدائاً

۱. آخوند خراسانی، محمدکاظم بن حسین، کفایه الاصول، الطبعة الثانی، قم، مؤسسه آل‌البیت (ع) لاحیاء التراث، ۱۴۱۷ ق، صص. ۴۳۹-۴۳۷.

۲. مشکینی، علی، اصطلاحات الاصول و معظم ابحاثها، الطبعة الخامسة، قم، المطبعة الهادی، ۱۴۱۳ ق، صص. ۱۱۳-۱۱۲؛ مطهری، مرتضی، آشنایی با علوم اسلامی، جلد اول (منطق و فلسفه)، چاپ سی و یکم، قم، انتشارات صدرا، ۱۳۸۱، صص. ۶۳-۶۲.

۳. صدر، سید محمدباقر، بحث فی علم الاصول (مباحث الحجج و الاصول العملیه)، الجزء الرابع، الطبعة الخامسة، تقریر: سید محمود هاشمی، قم، مرکز الغدیر للدراسات الاسلامیه، ۱۴۱۷ ق، ص. ۴۲؛ سبحانی، جعفر، المحصول فی علم الاصول، الجزء الرابع، تقریر: سید محمود جلالی مازندرانی، قم، نشر مؤسسه الامام الصادق (ع)، ۱۴۱۵ ق، ص. ۴۳۷.

هم باید به این نکته اشاره کرد که هر چند در بند (۲) ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ به صدور آراء متناقض از یک یا چند شعبه دیوان در موارد مشابه اشاره شده بود، اما در بند (۲) ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان تعارض بین آراء یک یا چند شعبه دیوان مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است و لذا با توجه به آنچه که پیشتر گفته شد مبنی بر اینکه تعارض مطابق نظر اصولیون اعم است از تناقض و تضاد، می‌توان گفت که مقرر اخیر، دایره صلاحیت هیأت عمومی دیوان در رابطه با صدور رأی وحدت رویه را توسعه بخشیده است. صرف نظر از نکته فوق، آنچه که از رویه هیأت عمومی دیوان آشکار می‌گردد آن است که برای بروز تعارض، شرایط ماهوی و شکلی متعددی لازم است که در ادامه به آنها اشاره خواهیم کرد:

۱-۲. شرایط ماهوی

الف - برای تشخیص و اثبات تعارض باید نسبت به موضوع خواسته از سوی شعبی که آراء آنها متعارض اعلام شده‌اند، اساساً تصمیم‌گیری و تعیین تکلیف به عمل آمده باشد؛ همچنان که به طور مثال، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مقرر داشته که چون یکی از شعب رسیدگی‌کننده در خصوص قسمتی از خواسته تعیین تکلیف نکرده و حال آنکه آراء سایر شعب که متعارض با رأی مذکور قلمداد شده‌اند، در این باره تعیین تکلیف کرده‌اند، «بنابراین به لحاظ اینکه در خصوص موضوع، اصولاً رأی معارض صادر نشده است، موجبی برای صدور رأی وحدت رویه در اجرای بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ وجود ندارد.»^۱

ب - باید استنباط‌های متفاوت از «حکم واحد قانون‌گذار» شکل گرفته باشد؛ همچنان که در دادنامه شماره ۷۴/۹۰ مورخ ۱۳۷۴/۶/۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مقرر شده است که «با توجه به اینکه مستند قانونی مندرج در آراء فوق‌الذکر متفاوت می‌باشد و به لحاظ این که در اصدار آنها از مواد قانونی واحدی، استنباط مغایر از هم به عمل نیامده است»، لذا آراء موضوع اعلام تعارض را نمی‌توان متعارض تشخیص داد.

ج - تعارض در درک و استنباط از حکم قانون‌گذار باشد و مربوط به مقوله تشخیص قاضی از تناسب یا عدم تناسب تصمیم مرجع اداری با موضوع

۱. دادنامه شماره ۵۰۴ مورخ ۱۳۹۲/۸/۶؛ مثال دیگر هم در این باره، رأی وحدت رویه شماره ۶۰۸ مورخ ۱۳۹۱/۸/۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است.

تصمیم نباشد؛ همچنان که هیأت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۷۰/۱۶۲ مورخ ۱۳۷۰/۱۲/۱۳ خود بیان داشته است که «نظر به اینکه منظور از تعارض آراء ... منحصراً از حیث برداشت و استنباطهای مختلف و متضاد از یک قانون و مقررات می‌باشد و تشخیص دلایل یا تناسب و عدم آن به مصادیق صرفاً یک تشخیص قضایی می‌باشد و از مصادیق تعارض و برداشت مختلف از مفاد یک قانون نمی‌باشد» لذا نمی‌توان دادنامه‌های موضوع اعلام تعارض را متعارض دانست.^۱ به نظر می‌رسد بر همین اساس هم هست که هیأت عمومی دیوان در رویه خود و از آن جمله، دادنامه شماره ۸۷/۷۹۸ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۹، رسیدگی به ادعای تعارض بین دستورهای موقت صادره از شعب دیوان عدالت اداری را موضوع صلاحیت هیأت عمومی دیوان ندانسته است؛ چرا که تشخیص ضرورت، فوریت، تعسر و تعذر جبران خسارات، همه و همه اموری تشخیصی هستند که قانون‌گذار اختیار آن را به قاضی شعبه دیوان واگذار کرده است؛ اگر چه همچنان که در دادنامه شماره ۷۲/۱۸۰ هیأت عمومی دیوان مورخ ۱۳۷۲/۱۰/۱۱ نیز آمده، از آنجا که اساساً دستور موقت رأی قضایی به شمار نمی‌آید، موضوع ماده ۸۹ قانون دیوان قرار نمی‌گیرد.

د - در مورد آراء موضوع اعلام تعارض، تفاوت در آراء مبتنی بر استنباط معارض از حکم قانون‌گذار در خصوص موضوع واحد باشد و نه اینکه تفاوت آنها در تعیین مصداق باشد. در این باره هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رابطه با احصاء یا عدم احصاء شهر دزفول در عداد شهرهای مشمول پرداخت پاداش مناطق محروم مقرر داشته است که «تفاوت آراء صادره در این قسمت، مبتنی بر استنباط معارض از حکم قانون‌گذار در خصوص موضوع واحد نمی‌باشد و تفاوت آنها در تعیین مصداق می‌باشد و نه در موضوع.»^۲

ه - در مورد دو یا چند رأی، باید «تفاوت مدلول آنها مبتنی بر استنباط معارض از حکم واحد قانون‌گذار»^۳ باشد و در آنها، «آراء اعلامی از حیث مفاد متضمن معنی واحد و یک سو» نباشند.^۴ به عبارت دیگر، در این باره هیأت عمومی دیوان به

۱. توضیح اینکه در پرونده‌های موضوع تعارض، یکی از شعب دیوان به اعتبار عدم تناسب مجازات با اتهامات انتسابی به شکات حکم به نقض آراء مورد شکایت صادر نموده بود و حال آنکه شعبه دیگری با عنایت به وضع خاص شاکی، مجازات اداری تعیین شده را منصفانه ندانسته و رأی صادره از هیأت رسیدگی به تخلفات اداری را نقض کرده بود.

۲. رأی وحدت رویه شماره ۸۷/۶۶۵ مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۱۶.

۳. به طور مثال، ر.ک: دادنامه شماره ۱۴۴۶ (۸۶/۹/۴)، شماره ۱۴۰۶ (۸۶/۱۱/۳۰)، شماره ۱۱۹۷ (۸۶/۱۰/۱۱).

شماره ۱۰۰۵ (۸۶/۹/۲۰) و شماره ۹۲۵ (۸۶/۹/۴) هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۴. برای مثال، ر.ک: دادنامه شماره ۹۳۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (۸۶/۹/۴).

«تفاوت و ناسازگاری مدلول دو رأی» توجه می‌نماید و چنانچه مدلول دو رأی با یکدیگر تفاوت نداشته باشند، آن را مصداق تعارض آراء به شمار می‌آورد؛ همچنان که این هیأت در دادنامه شماره ۸۸/۵۴۱ مورخ ۱۳۸۸/۷/۵ خود مقرر داشته است که «نظر به اینکه اولاً آراء فوق‌الذکر مبنی بر ورود شکایات صادر گردیده‌اند و ثانیاً ملاک احتساب و پرداخت فوق‌العاده کار با اشعه که در این آراء ۵۰ درصد حقوق و مزایای مشمول کسور بازنشستگی و یا ۵۰ درصد حقوق و مزایای مستمر قید گردیده‌اند در واقع یکسان و مشابه بوده و مفاد آراء دلالت بر عناوین واحد در احتساب و پرداخت فوق‌العاده مذکور دارند. بنابراین موضوع از مصادیق آراء متناقض ... محسوب نمی‌شود.»

همچنین هیأت در دادنامه شماره ۶۳/۱۱۸ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۱۴، «نظر به اینکه شعبه چهاردهم دیوان خود را صالح به رسیدگی به آراء صادره از محاکم قضایی ندانسته لذا رأی به رد شکایت صادر نموده و شعبه دوم در مورد صلاحیت دیوان نفیاً و اثباتاً هیچ‌گونه اظهارنظر ننموده و رسیدگی به شکایات شاکی را به عهده هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت جانشین هیأت‌های بازسازی قرار داده و از رأی صادره کلاً استفاده می‌شود که شعبه دوم هم خود را صالح به رسیدگی به آراء صادره از محاکم قضایی ندانسته»، قائل به تعارض بین آراء مورد اعتراض نشده است.

۲-۲. شرایط شکلی

مقدم بر شرایط ماهوی که برشمردیم، شرایطی شکلی هم برای تشخیص و احراز تعارض آراء موضوع قانون دیوان در هیأت عمومی دیوان مطرح است و آن، عبارت از این است که طبق ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، آراء متعارض باید از یک یا چند «شعبه دیوان» صادر شده باشند. در نتیجه با توجه به رویه هیأت عمومی دیوان می‌توان بیان داشت که اولاً آراء متعارض باید توسط «دیوان عدالت اداری» صادر شده باشند و بنابراین:

الف - بین آراء شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی نمی‌توان در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ادعای تعارض جهت رسیدگی و صدور رأی وحدت رویه نمود؛ همچنان که در دادنامه شماره ۸۸/۹۰۷ مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۷ هیأت عمومی دیوان در خصوص اعلام تعارض فیما بین رأی شعبه ۳۱ دیوان عدالت و رأی شعبه ۴۱ دادگاه تجدیدنظر استان تهران و یا در دادنامه شماره ۶۷/۹۳ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۱۲ هیأت عمومی دیوان در خصوص اعلام تعارض بین آراء شعب هشتم دیوان عدالت اداری و شعبه ۷۰ دادگاه عمومی تهران بر این نکته تأکید شده است.

ب - ادعای تعارض آراء بین آراء شعب دیوان عدالت و دیوان عالی کشور یا آراء شعب دیوان عالی کشور نیز خارج از موارد تعارض آرای موضوع صلاحیت هیأت عمومی دیوان است؛ که در این باره می‌توان به مفاد دادنامه شماره ۷۴/۲۶ مورخ ۱۳۷۴/۲/۳۰ و دادنامه شماره ۶۵/۵۵ مورخ ۱۳۶۵/۸/۱۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اشاره کرد.

ج - ادعای تعارض بین رأی شعبه دیوان و آراء مراجع اختصاصی اداری وارد نبوده و قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان نیست؛ همچنان که هیأت عمومی دیوان در خصوص شکایت به خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعبه ۱۱ دیوان عدالت اداری و هیأت دوم موضوع ماده واحده مصوب ۷۲/۹/۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام، به این نکته اشاره کرده است.^۱

د - ادعای تعارض بین آراء مراجع اختصاصی اداری داخل در عنوان تعارض آراء موضوع صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قرار نمی‌گیرد؛ همچنان که در این باره هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۸۵/۴۱۱ مورخ ۱۳۸۵/۶/۱۲ با موضوع خواسته اعلام تناقض آراء صادره از هیأت‌های تجدید نظر رسیدگی به تخلفات صنفی آذربایجان شرقی به این نکته اشاره کرده است. ثانیاً: آراء موضوع تعارض باید توسط یک یا چند «شعبه» دیوان صادر شده باشند و لذا:

الف - رسیدگی به ادعای تعارض بین رأی شعبه دیوان و رأی هیأت عمومی دیوان عدالت خارج از مصادیق آراء متعارض موضوع بند (۲) ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است؛^۲

ب - ادعای تعارض بین آراء وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از مصادیق تعارض آراء موضوع ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان نیست.^۳ چنین وضعیتی موضوع ماده ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است که طرح آرای قبلی هیأت عمومی را مستلزم اعلام اشتباه از سوی رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان عدالت اداری یا تقاضای کتبی و مستدل بیست نفر از قضات دیوان دانسته است.

ج - ادعای تعارض بین آراء شعب و قرار صادره از سوی مدیر دفتر از مصادیق آراء متعارض موضوع بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی

۱. دادنامه شماره ۱۳۰ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۳.

۲. برای مثال؛ ر.ک: دادنامه شماره ۸۸/۹۰ مورخ ۱۳۸۸/۲/۱۳.

۳. ر.ک: دادنامه شماره ۸۸/۸۴۴ مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۲۱.

دیوان به شمار نمی‌آید؛ همچنان که هیأت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۱۲۷ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۳ مقرر داشته است که «نظر به اینکه تعارض آراء تنها در مورد آراء صادره از شعب که به وسیله قضات پرونده صادر گردیده‌اند قابلیت تحقق را دارد»، ادعای تعارض آراء بین دادنامه‌های شعب تجدیدنظر مبنی بر ورود شکایت با قرار رد دادخواست دفتری صادره از طرف مدیردفتر شعبه از مصادیق تعارض آراء نیست.^۱

د - همچنان که هیأت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۹ (۸۳/۱/۱۶) به خواسته «رفع تعارض نامه شماره ۵۳۹۲ مورخ ۸۰/۱۱/۲۰ ریاست دیوان عدالت اداری با دادنامه‌های صادره از شعبه سیزدهم دیوان عدالت اداری» بیان داشته، «تعارض آراء شعب دیوان با نظریه ریاست کل دیوان به فرض صحت از مصادیق آراء متناقض مقرر در ماده فوق‌الذکر نمی‌باشد.» مشابه این اعلام تعارض بین آراء شعب دیوان و نامه دفترکل دیوان، طبق دادنامه شماره ۸۸/۴۸۵ مورخ ۱۳۸۸/۶/۴ هیأت عمومی دیوان از مصادیق آراء متعارض به‌شمار نیامده است.

ثالثاً آراء موضوع اعلام تعارض باید قطعیت یافته باشند و تنها «آراء قطعی متناقض صادره از شعب بدوی یا تجدیدنظر دیوان قابل رسیدگی و امعان نظر در هیأت عمومی دیوان است.»^۲ البته همچنان که هیأت عمومی دیوان نیز اشعار داشته است، «منظور از تعارض آراء مذکور در ... قانون دیوان عدالت اداری آراء صادره از شعب که به مرحله قطعیت رسیده باشند، اعم از اینکه از حین صدور قطعی بوده یا به علت عدم اعتراض در مهلت قانونی، قطعی شده، می‌باشد.»^۳ دلیل اینکه آراء باید قطعیت یافته باشند این است که اعلام تعارض بین دو رأی صادره مادامی که قطعیت نیافته‌اند و ممکن است که یکی از آنها بعداً مورد تجدید نظرخواهی قرار گیرد و توسط شعبه تجدیدنظر نقض شود به گونه‌ای که شعبه تجدیدنظر رأیی مشابه رأی شعبه دوم صادر نماید؛ و به عبارتی، اعلام تعارض بین دو رأی که یکی از آنها هنوز دلالت آن قطعی نشده، موضوعاً محل ایراد خواهد بود؛ همچنان که در دادنامه شماره ۵۲۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۴ هیأت عمومی دیوان نیز بیان شده که در چنین حالتی، چه بسا با صدور رأی تجدیدنظر، اعلام تعارض «موضوعاً منتفی می‌باشد.»

۱. این هیأت به طور مشابهی در دادنامه شماره ۶۲/۵۲۱ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۴، اعلام تعارض قرار صادره از دفتر شعبه ششم تجدیدنظر و رأی صادره از شعبه دوم تجدید نظر دیوان را وارد ندانسته است.
۲. دادنامه شماره ۴۱۱ مورخ ۱۳۸۵/۶/۱۲.
۳. دادنامه شماره ۶۸/۶۸ مورخ ۱۳۶۸/۸/۱۸.

۳. اقسام تعارض آراء در رویه دیوان عدالت اداری

هیأت عمومی دیوان در رویه خود، به نوعی همانند اصولیون، تعارض آراء موضوع قانون دیوان عدالت اداری و به عبارتی دیگر تعارض حقیقی یا مستقر را از تعارض بدوی یا غیر مستقر تفکیک کرده است. لذا بر این اساس اقسام تعارض در رویه دیوان را به شرح زیر می‌توان بررسی کرد.

۱-۳. تعارض بدوی یا غیرمستقر

در مواردی ممکن است یکی از آراء موضوع اعلام تعارض از حجیت لازم برای تنافی با رأی دیگر برخوردار نباشد و یا آنکه چون دو رأی موضوع اعلام تعارض در زمان‌های متفاوتی حجیت داشته‌اند، لذا حکم به آنها از سوی قاضی یا قضات صادرکننده آراء در زمان خود، قانونی و بلاشکال باشد. در نتیجه هر چند چنین آراییی در بدو امر متعارض به نظر می‌رسند، نمی‌توان واقعاً و حقیقتاً آنها را متعارض دانست. هیأت عمومی دیوان در آراء خود به این موضوع و امکان جمع عرفی بین آراء شعب در چنین مواردی توجه داشته و آنها را از مصادیق تعارض آراء موضوع ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان خارج کرده است. به طور مثال می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف - هیأت عمومی دیوان ادعای تعارض بین رأی صادره از شعبه دیوان در رسیدگی اولیه و رأی صادره از همان شعبه در مقام اعاده دادرسی^۱ و یا ادعای تعارض بین رأی صادره توسط شعبه دیوان در رسیدگی اولیه و رأی صادره توسط شعبه تشخیص پس از اعلام اشتباه توسط قضات صادرکننده رأی اولیه^۲ را وارد ندانسته است. همچنین این هیأت در دادنامه شماره ۸۲/۶۸ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۴، تفاوت مدلول دادنامه شعبه تجدیدنظر دیوان که در مقام تجدیدنظر نسبت به دادنامه شعبه بدوی دیوان صادر شده و منتهی به نقض دادنامه بدوی گردیده است، را از مصادیق آراء متعارض محسوب نکرده و قابل طرح و رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان ندانسته است.

ب - هیأت عمومی در دو دادنامه دیگر^۳ اعلام تعارض بین رأی صادره از شعبه دیوان مبنی بر ورود شکایت و رأی دیگری که با وجود مختومه بودن پرونده از سوی همان شعبه یا شعبه‌ای دیگر دایر بر رد شکایت صادر شده، را با لحاظ اینکه با توجه به مختومه بودن پرونده، شعبه نباید وارد رسیدگی مجدد

۱. دادنامه شماره ۸۸/۸۲۲ مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۸.

۲. دادنامه شماره ۸۸/۵۶۶ مورخ ۱۳۸۸/۷/۲۵.

۳. دادنامه‌های شماره ۸۸/۷۲۴ مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۹ و شماره ۸۸/۸۰۷ مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۸.

می‌شد، از مصادیق آراء متعارض تشخیص نداده و قابل طرح و رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان ندانسته است.

ج - در خصوص اعلام تعارض بین رأی صادره از یک شعبه مبنی بر نقض رأی یک مرجع اختصاصی اداری و رأی صادره از شعبه دیگر یا همان شعبه در تأیید رأی مرجع اختصاصی هم‌عرض که رأیی مشابه رأی مرجع اول صادر کرده است، هیأت عمومی در دادنامه شماره ۷۸ مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۸ خود مقرر داشته است که «نظر به اینکه دادنامه‌های فوق‌الذکر در طول یکدیگر صادر گردیده‌اند و تفاوت مدلول آنها مبتنی بر استنباط معارض از حکم واحد قانون‌گذار نیست، بنابراین موضوع از مصادیق آراء متناقض ... محسوب نمی‌شود و موردی برای رسیدگی و اتخاذ تصمیم وجود ندارد.» مشابه این رأی را می‌توان در دادنامه شماره ۸۸/۴۴ مورخ ۱۳۸۸/۲/۶ هیأت عمومی دیوان نیز ملاحظه نمود.

د - علاوه بر این موارد، هیأت عمومی دیوان مقرر داشته است که ادعای تعارض بین دو رأی صادره از شعب دیوان که یکی از آنها قبل از صدور رأی وحدت رویه توسط این هیأت و رأی دیگر پس از صدور رأی وحدت رویه و مبتنی بر آن صادر شده است، نمی‌تواند به اعلام تعارض آراء و صدور رأی وحدت رویه در هیأت عمومی دیوان منجر شود.^۱ همچنین این هیأت مقرر داشته که ادعای تعارض بین دو رأی صادره از شعب دیوان که یکی از آنها بعد از صدور رأی هیأت عمومی دیوان دایر بر ابطال یک مصوبه صادر شده و رأی دیگر در زمان حاکمیت مصوبه‌ای که بعداً توسط هیأت مزبور ابطال شده، نمی‌تواند به اعلام تعارض آراء در هیأت عمومی دیوان بیانجامد؛ چرا که «حکم هر پرونده بر اساس شرایط مربوط به آن در زمان حاکمیت مصوبه ... هیأت وزیران و عدم حاکمیت و ابطال آن به موجب رأی ... هیأت عمومی اصدار یافته است و با توجه به مراتب با یکدیگر تعارض ندارد.»^۲

به طور مشابهی در رابطه با قوانین نیز هیأت عمومی دیوان، در دادنامه شماره ۸۶/۹۰۹ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۹ بیان داشته است که «نظر به اینکه دادنامه شعبه ۳۲ دیوان در زمان حاکمیت قانون جدید دیوان مصوب ۱۳۸۵ که اعاده دادرسی پذیرفته شده اصدار گردیده در حالی که دادنامه شعبه ۲۹ دیوان در زمان حاکمیت قانون قبلی دیوان که پیش‌بینی اعاده دادرسی در آن نشده صادر شده و هر یک از دادنامه‌های مذکور به استناد قانون خاصی صادر شده است، علیهذا دادنامه‌های مذکور با هم متعارض تشخیص نگردید.»

۱. دادنامه شماره ۴۹۶ مورخ ۱۳۹۲/۸/۶.

۲. دادنامه شماره ۵۳۶ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱.

۲-۳. تعارض حقیقی یا تعارض موضوع قانون دیوان عدالت اداری

در رویه هیأت عمومی دیوان برای آنکه تعارض حقیقی یا تعارض آراء موضوع قانون دیوان عارض شود، به گونه‌ای که هیأت عمومی دیوان در مقام صدور رأی وحدت رویه برآید و ناگزیر یکی از آراء صادره از شعب دیوان را غیر صحیح تشخیص دهد و بدین ترتیب، حجیت مدلول آن رأی را برای موارد مشابه در آینده ساقط سازد،^۱ شرایطی مطرح شده است:

الف - آراء موضوع تعارض باید در وضعیت مشابهی باشند، بدین معنا که نمی‌توان بین رأیی که بر اساس یک ایراد شکلی یا با توجه به حصول خواسته و انتفاء شکایت صادر شده و رأیی که پس از ورود به ماهیت دعوا مبنی بر ورود یا رد شکایت صادر شده، از حیث ماهیتی^۲ قائل به وجود تعارض شد؛ چرا که در چنین حالتی استنباط معارض از حکم واحد قانون‌گذار شکل نگرفته است. بر همین اساس، به طور مثال، هیأت عمومی دیوان در رویه خود، بین قرارهای رد شکایت که مبتنی بر ایراد شکلی صادر شده و در ماهیت شکایت صادر نشده‌اند و آرای که در آنها شعب در ماهیت وارد شده و حکم به ورود شکایت یا رد شکایت صادر کرده‌اند، قائل به وجود تعارض نشده است. از جمله، هیأت عمومی دیوان در دادنامه‌ای با توجه به اینکه «قرار رد شکایت متضمن اظهار نظر در ماهیت ادعا» نبوده و حال آنکه حکم شعبه دیگر «مفید رد شکایت در ماهیت امر» بوده، آراء موضوع اعلام تعارض را متعارض تشخیص نداده است.^۳

۱. چرا که طبق ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، آرای مشابه رأیی که غیر صحیح تشخیص داده شده، حجیت خود را در رابطه با همان مورد خاصی که برای آن صادر شده‌اند همچنان حفظ می‌کنند؛ چرا که اعتبار امر مختومه و قضاوت شده یافته‌اند؛ لکن در آینده بر مبنای رأی وحدت رویه که مدلول آن برخلاف رأیی است که غیر صحیح تشخیص داده شده است، عمل می‌شود.

۲. تأکید بر «از حیث ماهیتی» از آن روست که در این گونه موارد البته چنین آراییی می‌توانند از حیث شکلی موضوع تعارض تشخیص داده شوند؛ برای مثال در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌توان به رأی وحدت رویه شماره ۶۳۶ مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۴ اشاره کرد که در آن، هیأت مزبور بین رأی یکی از شعب به ورود شکایتی که به طرفیت صرفاً دستگاه متبوع مستخدم مطرح شده بود و قرار رد شکایتی که از سوی شعبه دیگر به دلیل عدم طرح شکایت به طرفیت سازمان بازنشستگی کشوری علاوه بر دستگاه متبوع مستخدم صادر شد، قائل به وجود تعارض شده است یا رأی وحدت رویه شماره ۴۵۲ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۵ که در آن، هیأت عمومی دیوان بین حکم به ورود شکایت دایر بر اعتراض به تصمیمات و آراء هیأت‌های واگذاری زمین و ستاد مرکزی در خصوص اراضی کشت موقت و قرار عدم استماع دعوی صادره بر مبنای طرح شکایت در خارج از مهلت قانونی یک ساله قائل به وجود تعارض شده است.

۳. دادنامه شماره ۸۷/۷۷۳ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۶؛ همچنین ر.ک: رأی وحدت رویه شماره ۲۰۹-۲۰۸ مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۷ و دادنامه شماره ۴۴۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۹؛ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

این هیأت البته به طور مشخص و خاص نیز در رابطه با ادعای تعارض بین حکم به ورود شکایت و قرار رد شکایت به اعتبار رسیدگی قبلی به موضوع در دادنامه شماره ۷۴۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰؛ در خصوص ادعای تعارض بین رأی به رد شکایت و قرار رد شکایت به دلیل عدم احراز سمت وکیل شاکی، در دادنامه شماره ۸۷/۳۷۳ مورخ ۱۳۸۷/۵/۳۰؛ راجع به ادعای تعارض بین حکم به ورود شکایت و قرار رد شکایت به لحاظ تسلیم آن در خارج از مهلت قانونی که متضمن اظهار نظر در موضوع صلاحیت و یا ماهیت قضیه نیست، در دادنامه شماره ۸۱/۲۴۰ مورخ ۱۳۸۱/۷/۱۴؛ و در رابطه با ادعای تعارض بین حکم به ورود شکایت و قرار رد شکایت مبتنی بر عدم رعایت قواعد صوری دادرسی با طرح شکایت توسط مدیرعامل یک شرکت در حالی که به تنهایی حق طرح شکایت نداشته است، در دادنامه شماره ۸۵/۵۵۸ مورخ ۱۳۸۵/۸/۷، تشخیص خود دایر بر عدم تعارض بین آراء طرح شده را ابراز داشته است.

علاوه بر این، هیأت مذکور ادعای تعارض بین قرار رد دادخواست صادر شده از یک شعبه به دلیل عدم توجه دعوا به سازمان طرف شکایت و رأی صادره از شعبه دیگر مبنی بر ورود شکایت علیه همان سازمان را با توجه به تفاوت در شرایط قانونی حاکم بر هر یک از آنها از مصادیق استنباط متفاوت از حکم واحد قانون گذار ندانسته و قائل به تشخیص تعارض بین این آراء نشده است.^۱ در دادنامه شماره ۷۱/۷۰ مورخ ۱۳۷۱/۵/۱۳ هم این هیأت به طور مشابهی اشعار می‌دارد: «با توجه به اینکه آراء صادره از شعب ۴ و ۱۶ دیوان عدالت اداری بر اساس دلایل اقامه شده در زمینه دولتی بودن و نبودن شرکت‌های شاکی اصدار یافته و از حیث تشخیص مصداق اختلافی ندارد فلذا با اکثریت آراء تعارضی مشهود نگردید [و] شکایت اعلام تعارض مردود است.»

هیأت عمومی دیوان در رویه خود، ادعای تعارض بین قرار عدم استماع شکایت و رأی بر ورود شکایت را وارد ندانسته و اشعار داشته است که از آنجا که در قرار عدم استماع شکایت «نفیاً یا اثباتاً حکمی صادر نشده»، نمی‌توان آن را متعارض با رأی بر ورود شکایت دانست.^۲ هیأت مزبور همچنین در رابطه با اعلام تعارض بین آراء مبنی بر ورود شکایت و آرای که شعب با توجه به حصول خواسته شاکی و انتفاء موضوع شکایت دایر بر رد شکایت صادر می‌کنند، مقرر داشته که چون مدلول دادنامه دایر بر حکم به رد شکایت، «حاکمی از انجام خواسته شاکی و انتفاء موضوع شکایت می‌باشد و نفیاً یا اثباتاً در اساس و ماهیت موارد خواسته حکمی انشاء نشده است و با این وصف با مفاد دادنامه ... مبنی بر تأیید استحقاق شاکی نسبت به موارد خواسته و اعلام ورود شکایت تناقضی

۱. دادنامه شماره ۸۷/۱۹۶ مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۶.

۲. دادنامه شماره ۸۷/۷۳ مورخ ۱۳۸۷/۲/۸.

ندارد»، در نتیجه موضوع از مصادیق تعارض آراء که «مستلزم اظهار نظر قضایی هیأت عمومی دیوان و ایجاد وحدت رویه در قضیه مطروحه باشد تشخیص داده نمی‌شود.»^۱ در این باره هیأت عمومی دیوان به طور مشابهی در دادنامه شماره ۸۷/۳۴۳ مورخ ۱۳۸۷/۵/۲۰ نیز مقرر داشته است که: «نظر به اینکه دادنامه ... بر اساس مندرجات لایحه جوابیه شهرداری شهرکرد مبنی بر رفع ممنوعیت صدور پروانه احداث بنای مسکونی در ملک شاکی و تأمین خواسته وی و نتیجتاً ضرورت اجابت و اجرای آن از طرف شهرداری، صادر شده است و مبین رد ادعا و استحقاق شاکی در خصوص مورد نیست، بنابراین مدلول دادنامه مذکور تناقضی با مفاد سایر دادنامه‌های فوق‌الذکر مشعر بر الزام شهرداری به صدور پروانه ساختمان در ملک شاکیان ندارد و مورد از مصادیق آراء متناقض ... محسوب نمی‌شود.»

ب - آراء متعارض باید در موارد مشابه صادر شده باشند؛ منظور از تشابه، «وجود تشابه بین دو یا چند دعوی از جمیع جهات اعم از موضوع شکایت و خواسته و ادله اثباتی و قواعد حاکم بر آنها می‌باشد. به عبارت آخری، دو یا چند مورد هنگامی مشابهت دارند که موضوعاً همانند و شبیه یکدیگر بوده و از لحاظ ارزش و قوت دلائل و مدارک ابرازی طرفین دعوی و شرایط و مقررات مربوط بین آنها تفاوت مؤثری وجود نداشته باشد.»^۲ با این توضیح، تعارض زمانی حاصل نمی‌آید که در پرونده‌های موضوع اعلام تعارض «بر اساس مندرجات دادخواست و اسناد و مدارک و سایر خصوصیات منعکس در هر پرونده انشاء رأی شده است و تفاوت مدلول آنها مبتنی بر استنباط متفاوت از حکم واحد قانون‌گذار به نظر نمی‌رسد.»^۳ در این باره، با توجه به رویه هیأت عمومی دیوان، آراء موضوع تعارض باید از جهات زیر با هم مشابه باشند:

اول - تشابه در موضوع خواسته: بدین معنا که در آراء موضوع تعارض باید در خصوص خواسته واحدی تصمیم‌گیری شده باشد. بر همین اساس، به طور مثال، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۳۳۹ - ۳۳۸ مورخ ۱۳۹۲/۵/۱۴ مقرر داشته است که: «نظر به اینکه خواسته شاکی در پرونده ... شعبه اول دیوان عدالت اداری ابطال بخشنامه‌های ... وزارت آموزش و پرورش بوده است، لیکن شعبه مذکور در خصوص استحقاق شاکی در برخورداری از پاداش مناطق محروم اتخاذ تصمیم کرده است و به لحاظ موضوع، شکایت و خواسته شکات در پرونده‌های شعبه دهم دیوان

۱. دادنامه شماره ۷۱/۱۲۳ مورخ ۱۳۷۱/۶/۲۱.

۲. صدرالحفاظی، سید نصراله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار، ۱۳۷۲، ص. ۳۹۳.

۳. دادنامه شماره ۴۷۰ مورخ ۱۳۹۲/۷/۲۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

عدالت اداری مطالبه پاداش مناطق محروم بوده است، بنابراین به لحاظ تفاوت خواسته‌ها موضوع از مصادیق آراء معارض ... تشخیص نمی‌شود.» همچنین در دادنامه شماره ۸۷/۳۳۳ مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۳ اشعار داشته است: «نظر به اینکه خواسته شاکی در پرونده ... شعبه ۲۶ مبنی بر الزام شهرداری به اصلاح پایان کار و ابطال نامه شماره ... و خواسته شاکیان در دو پرونده دیگر اعتراض به رأی کمیسیون تجدیدنظر ماده ۱۰۰ قانون شهرداری بوده و دادنامه‌های پرونده‌های مذکور با توجه به موضوع خواسته و اسناد و مدارک متفاوت صادر شده است و تفاوت مدلول آنها مبتنی بر استنباط معارض از حکم واحد قانون‌گذار نیست، بنابراین موضوع از مصادیق بند ۲ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود»^۱.

از دلایلی که با توجه به رویه هیأت عمومی دیوان، تشابه در خواسته‌های شکات در پرونده‌های موضوع تعارض اهمیت دارد آن است که ممکن است عنوان خواسته یکی از پرونده‌ها قابل رسیدگی در واحد دولتی طرف شکایت باشد و در نتیجه یک شعبه دیوان به دلیل خودداری واحد دولتی از انجام وظیفه خود حکم به تأیید شکایت شاکی صادر نماید؛ حال آنکه خواسته مذکور در پرونده دیگر با توجه به اینکه به نوع دیگری بیان شده، متوجه واحد دولتی طرف شکایت نباشد و در نتیجه شعبه دیوان رأی به رد شکایت شاکی صادر کند. به طور مثال، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با توجه به اینکه در یکی از پرونده‌های موضوع تعارض،^۲ شکایتی به طرفیت سازمان نوسازی و تجهیز مدارس کشور با موضوع خواسته الغاء تغییر کاربری اداری به مسکونی مطرح شده بود و حال آنکه سازمان طرف شکایت سمتی در این خصوص نداشت و لذا شعبه رأی به رد شکایت صادر کرد، در حالی که در پرونده دیگر یک شعبه دیوان با توجه به عنوان خواسته شاکی حکم به الزام مشتکی عنه به رفع ممانعت از استیفاء حقوق مالکانه شاکی برای احداث ساختمان و تحصیل پروانه صادر نموده بود، مقرر داشت که «اختلاف مدلول دادنامه‌های فوق‌الذکر ناشی از اختلاف در موضوع شکایت و خواسته و سایر محتویات هر پرونده است و مبتنی بر استنباط معارض از حکم واحد قانون‌گذار در خصوص مورد نیست، بنابراین آراء فوق‌الاشعار از مصادیق آراء متناقض ... محسوب نمی‌شود».

۱. این هیأت همچنین در دادنامه شماره ۷۳/۱۰۷ مورخ ۱۳۷۳/۹/۱۲ مقرر داشته است: «دادنامه شماره ۱۲۷۲ مورخ ۱۳۷۲/۸/۱۷ مبنی بر صدور قرار عدم صلاحیت به اعتبار شایستگی دادگاه حقوقی دادگستری در دعوی اعتراض به نظر و تصمیم کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری در باب نوع زمین با دادنامه شماره ۱۳۹۲ مورخ ۱۳۷۲/۹/۶ مشعر بر رد شکایت شاکی در دعوی مطروحه به خواسته ابطال تملک زمین مورد ادعا توسط اداره زمین شهری دارای وحدت موضوعی نمی‌باشد، و مفاد آنها متضمن استنباط متفاوت و مغایر از حکم واحد قانونی نیست. بنابراین قضیه از مصادیق آراء متناقض ... شناخته نمی‌شود.»

۲. دادنامه شماره ۸۲/۱۵۳ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۲.

دوم - تشابه در طرف شکایت، که البته در صورتی شرط است که تفاوت در طرف شکایت، تفاوت در احکام مربوط به هر کدام را موجب شود؛ همچنان که به طور مثال، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۸۷/۳۱۰ مورخ ۱۳۸۷/۵/۶ «با عنایت به اینکه طرف شکایت پرونده ... شعبه دوم اداره بازنشستگی وزارت آموزش و پرورش و در پرونده ... شعبه بیست و دوم سازمان بازنشستگی کشوری بوده و دادنامه‌های فوق‌الذکر با توجه به وظایف و مسئولیت‌های متفاوت اداره بازنشستگی وزارتخانه و سازمان مزبور انشاء شده» بود، قائل به این شد که «کلیه شرایط لازم برای احراز وجود تناقض ... محقق نشده است، بنابراین تفاوت مدلول آنها معلول استنباط معارض از حکم واحد قانون‌گذار نمی‌باشد و موضوع از مصادیق آراء متناقض ... محسوب نمی‌شود.»

سوم - تشابه در شرایط خواهان، چراکه ممکن است تفاوت در شرایط خواهان‌ها، تفاوت در احکام مربوط به آنها را موجب شود؛ همچنان که هیأت عمومی دیوان در رأی وحدت رویه شماره ۷۲۹ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۳ یکی از آراء موضوع درخواست اعلام تعارض را به لحاظ شرایط شاکی آنکه متفاوت از شرایط سایر شکات پرونده‌ها بوده، از موضوع تعارض خارج نموده است. همچنین هیأت مذکور در چند دادنامه،^۱ با توجه به وضعیت استخدامی شاکی و در نتیجه وجود یا فقدان شرایط لازم برای شمول قوانین و مقررات استخدامی نسبت به شکات، و در دادنامه شماره ۸۳/۱۷۱ مورخ ۱۳۸۳/۵/۴، با توجه به شرایط خاص شاکی یکی از پرونده‌ها از جمله قطعیت استخدام رسمی وی و در دادنامه شماره ۷۹/۱۳۵ مورخ ۱۳۷۹/۴/۵، با ملاحظه تفاوت تاریخ بازنشستگی شاکیان و مقررات معتبر در تاریخ بازنشستگی آنان و در دادنامه شماره ۸۸/۱۷۸ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۷، با توجه به تفاوت در تاریخ اخذ مدرک تحصیلی شکات و در نتیجه، مقررات حاکم بر طرح طبقه‌بندی مشاغل در تاریخ ارائه مدارک تحصیلی مذکور، تفاوت مدلول آراء را مبتنی بر استنباط معارض از حکم واحد قانون‌گذار تشخیص نداده و موضوع را از مصادیق آراء متعارض به شمار نیاورده است. علاوه بر این در دادنامه شماره ۸۷/۶۹ مورخ ۱۳۸۷/۲/۸، این هیأت با توجه به موقعیت وقوع املاک شاکیان در محدوده و خارج از محدوده طرح مصوب و احکام قانونی مترتب بر هر مورد و در دادنامه شماره ۸۵/۷۵۳ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۵، با توجه به محل وقوع متفاوت شرکت‌های خواهان، قائل به شرایط متفاوت خواهان‌ها شده و در نتیجه، موضوع را از مصادیق آراء متعارض محسوب ننموده است. هیأت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۷۱/۳۶ مورخ ۱۳۷۱/۴/۲ هم مقرر داشته است: «نظر به اینکه دادنامه ... شعبه هفتم دیوان عدالت

۱. دادنامه‌های شماره ۴۲۹ - ۴۲۸ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱ و شماره ۹۴۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱ و شماره ۵۷۴ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۵.

اداری با توجه به دلایل و مستندات موجود در پرونده و احراز رابطه استخدامی بین طرفین اختلاف بر اساس قانون کار صادر شده و در پرونده ... شعبه نهم دیوان عدالت اداری وجود علقه استخدامی کارگری و کارفرمایی بین طرفین مورد بحث محرز نگردیده است لذا رأی ... شعبه نهم دیوان عدالت اداری تناقضی با آرای صادره از شعبه هفتم دیوان ندارد.»

البته در اینجا با توجه به رویه هیأت عمومی دیوان این نکته را می‌توان خاطر نشان کرد که در مواردی که قانون‌گذار برای طرح دعوا در دیوان قائل به مهلت شده است، «تفاوت شرایط شکات از حیث تاریخ تقدیم دادخواست و آثار مترتب بر آن» هم از جهاتی خواهد بود که هیأت عمومی دیوان را به عدم تشخیص تعارض بین آراء موضوع اعلام تعارض سوق می‌دهد. با این توصیف، چنانچه یک شعبه، با لحاظ اینکه شاکی در مهلت قانونی دادخواهی نموده و نقض رأی قطعی مرجع اختصاصی اداری را خواستار شده است، حکم به نقض رأی مورد اعتراض داده باشد؛ حال آنکه شعبه دیگری، چون شاکی خارج از مهلت مقرر در قانون به دیوان دادخواهی نموده است، به دلیل عدم صلاحیت رسیدگی به موضوع، شکایت را رد نموده باشد، موضوع از مصادیق تعارض آراء نخواهد بود؛ همچنان که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رابطه با شکایت از آراء قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری بیان داشته است که «به لحاظ تفاوت شرایط شکات از حیث تاریخ تقدیم دادخواست و آثار مترتب بر آن موضوع از مصادیق تعارض آراء مصرح در بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ تشخیص نمی‌شود.»^۱

چهارم - تشابه در اسباب رأی، یعنی مجموع اموری که مبنا و اساس حکم را تشکیل می‌دهد و آن را موجه می‌سازد که شامل نص صریح یا دلالت ضمنی یکی از قوانین یا ادله خارجی از قبیل اقرار، اسناد، شهادت شهود و امارات است.^۲ بر این اساس، به طور مثال زمانی که در یک پرونده، یکی از شعب دیوان با توجه به احراز رعایت مقررات قانونی توسط واحد دولتی طرف شکایت در اقدامات اداری، حکم به رد شکایت صادر می‌کند، حال آنکه شعبه دیگر با توجه به عدم رعایت ضوابط مقرر در مقررات قانونی حاکم، با احراز موجه بودن خواسته شاکی، حکم به ابطال اقدامات واحد دولتی طرف شکایت می‌دهد؛^۳ زمانی که یک شعبه به دلیل ضرورت وجود مجوز قانونی برای انجام یک وظیفه قانونی و تحقق آن حکم به ورود شکایت شاکی و الزام دستگاه اجرایی به انجام وظیفه قانونی خود صادر می‌نماید، حال

۱. دادنامه شماره ۳۸۲ مورخ ۱۳۹۲/۶/۴.

۲. کاتوزیان، ناصر، اعتبار امر قضاوت شده در دعوی مدنی، چاپ پنجم، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۶، ص. ۱۶۳.

۳. دادنامه شماره ۴۷۰ مورخ ۱۳۹۲/۷/۲۲.

آنکه شعبه‌ای دیگر به دلیل عدم تحقق مجوز قانونی، امتناع از انجام وظیفه توسط مرجع اداری را محرز تشخیص نمی‌دهد و حکم به رد شکایت شاکی صادر می‌نماید؛^۱ زمانی که یک شعبه با این استدلال که مصوبه دولتی لغو شده، حکم به غیر وارد دانستن شکایت صادر نماید، حال آنکه شعبه دیگر با لحاظ نمودن همان مصوبه در حکم خود، حکم به وارد دانستن شکایت صادر می‌کند؛^۲ زمانی که یک شعبه دیوان، شکایت شاکی را به دلیل عدم اقامه دلیلی که موجب نقض تصمیم یا رأی مرجع اداری شود، رد می‌کند، حال آنکه شعبه دیگر با توجه به دلایل ابرازی شاکی، شکایت را وارد می‌داند؛^۳ زمانی که یک شعبه دیوان به لحاظ اعتراض به رأی غیر قطعی کمیسیون ماده صد قانون شهرداری قرار رد شکایت صادر می‌کند؛ در حالی که شعبه دیگر به لحاظ عدم ارائه مستندات معتبر از طرف شاکی مبنی بر نقض قوانین و مقررات توسط کمیسیون صادرکننده رأی مورد اعتراض، شکایت شاکی را رد می‌کند؛^۴ زمانی که شعب دیوان با توجه به اینکه هسته‌های گزینش به ترتیب در خارج و داخل مدت دو سال به عدم صلاحیت مستخدم اظهار نظر نموده است، آراء متفاوتی صادر می‌نمایند؛^۵ و همچنین زمانی که آراء موضوع اعلام تعارض با توجه به خصوصیات پلاک‌های مستقل از یکدیگر و تخلفات ساختمانی متفاوت صادر شده‌اند نمی‌توان قائل به تعارض آراء صادره از شعب دیوان شد.

نکته‌ای که در اینجا باید با توجه به رویه هیأت عمومی دیوان خاطر نشان نمود این است که «نظر و تشخیص قاضی در تعیین ارزش و اعتبار دلایل مثبت ادعا از مقوله استنباط متفاوت و متضاد از حکم واحد نمی‌باشد»، همچنان که در دادنامه شماره ۷۲/۱۹۰ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۲، هیأت عمومی دیوان، دادنامه شعبه چهارم مبنی بر تأیید استحقاق شاکی به دریافت حق صعوبت ناشی از محیط کار و دادنامه شعبه هشتم دیوان مشعر بر رد ادعای شاکی دیگر را مبتنی بر قوت و ضعف مدارک و مستندات ارائه شده در هر مورد دانسته و نکته فوق را بیان داشته است و یا در دادنامه شماره ۷۲/۱۷۹ مورخ ۱۳۷۲/۱۰/۱۱، این هیأت دادنامه شعبه ۱۲ دیوان مبنی بر تأیید استحقاق شاکی راجع به احتساب سابقه خدمت مورد ادعا و دادنامه شعبه ۱۸ دیوان مشعر بر رد ادعای

۱. دادنامه شماره ۸۰۲ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲.

۲. دادنامه شماره ۵۸۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۲.

۳. دادنامه شماره ۴۷۴ مورخ ۱۳۹۲/۷/۲۲.

۴. دادنامه شماره ۸۶/۴۰ مورخ ۱۳۸۶/۲/۲.

۵. دادنامه شماره ۷۱/۳۷ مورخ ۱۳۷۱/۴/۹؛ همچنین ر. ک: دادنامه شماره ۸۶/۱۶۴ مورخ ۱۳۸۶/۳/۱۳ که به موجب آن، آراء موضوع اعلام تعارض که با توجه به اظهار نظرهای متفاوت واحد گزینش انشاء شده بودند، از مصادیق آراء متعارض تشخیص داده نشدند.

۶. دادنامه شماره ۸۵/۸۵ مورخ ۱۳۸۵/۲/۲۴.

شاکی در زمینه احتساب سابقه خدمت مورد نظر را که با عنایت به ارزش و اعتبار دلایل و مدارک ابرازی و کفایت و عدم کفایت مستندات مذکور در جهت اثبات و احراز ادعا صادر شده است، به دلیل اینکه نظر و تشخیص قاضی در تعیین ارزش و اعتبار دلایل و مدارک از مصادیق استنباط متفاوت و متضاد از حکم قانونی واحد در خصوص مورد نیست، از مصادیق آراء متعارض محسوب نکرده است. در دادنامه شماره ۹۴-۹۳/۶۲-هـ - ۴ مورخ ۱۳۶۳/۹/۱۲ نیز این هیأت مقرر داشته است که: «با توجه به اینکه رأی ... صادره از شعبه سوم دیوان دلایل و مدارک ارائه شده را کافی برای تأیید شکایت ندانسته و در آراء صادره از شعب هشتم و نهم دیوان عدالت اداری دلایل و مدارک استنادی منضم پرونده، کافی تشخیص داده شده است از جهت استنباط از دلایل از مصادیق ماده ۲۰ قانون دیوان به عنوان معارض تشخیص نگردیده است.»^۱

نکته دوم هم که باید متذکر شد اینکه اعتبار متفاوت اسناد و ادله‌ای که برای صدور رأی در هر یک از پرونده‌ها از سوی شکات ارائه شده نیز می‌تواند شرایط متفاوتی را برای آراء موضوع اعلام تعارض رقم بزند؛^۲ همچنان که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۸۵/۸۰۴ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۶ خود «با عنایت به تفاوت اعتبار مدارک مورد استناد شاکیان از حیث رسمی و عادی بودن آنها و اینکه مدلول دادنامه‌های مذکور مبتنی بر اسناد ارائه شده مذکور بوده و معلول استنباط معارض از حکم واحد قانون‌گذار نیست»، بنابراین مورد را از مصادیق آراء متعارض تشخیص نداد.

و نکته آخر و مهم‌تر اینکه با توجه به ضرورت تشابه مبانی و علل و اسباب صدور آراء، دادنامه‌های موضوع اعلام تعارض نمی‌تواند شامل دستور موقت و رأی صادره از شعبه در یک پرونده باشد؛ چراکه مبنای قبول یا رد تقاضای دستور موقت، تشخیص ضرورت و فوریت توقف اجرای تصمیم یا اقدام معترض عنه با عنایت به تعذر و تعسر جبران خسارات ناشی از اجرای آنها است و صدور آن به معنای ذیحق تشخیص دادن خواهان نیست و حال آنکه دادنامه نهایی با توجه به ذیحق بودن یا نبودن خواهان نسبت به موضوع دعوا صادر می‌شود و لذا به استناد دادنامه شماره ۸۵/۵۶۸ مورخ ۱۳۸۵/۸/۱۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «نظر به اینکه قبول یا رد تقاضای دستور موقت تأثیری در اساس قضیه و مفاد دادنامه صادره ندارد و اصولاً مبانی قبول یا رد تقاضای صدور دستور موقت با علل و اسباب دادنامه صادره در قضیه مطروحه متفاوت می‌باشد، بنابراین فرض تعارض قانونی بین دو عنوان قانونی فوق‌الذکر منتفی است و موضوع از مصادیق آراء متناقض ... محسوب نمی‌شود.»

۱. همچنین نگاه کنید به دادنامه شماره ۷۲/۲۰ مورخ ۱۳۷۲/۲/۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. دادنامه شماره ۸۷/۱۹۳ مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۶.

پنجم - تشابه در مستندات رأی، یعنی قوانین و مقرراتی که حکم شعب دیوان به استناد آن صادر می‌شود. در این باره، به طور مثال، در رویه هیأت عمومی دیوان می‌توان به دادنامه شماره ۸۷/۵۲ مورخ ۱۳۸۷/۲/۱ اشاره نمود که در آن، نظر به اینکه «مستند تملک زمین شاکی در پرونده ... شعبه بیست و دوم دیوان، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ و مجوز تملک زمین مورد ادعای شاکی در پرونده ... شعبه پنجم تجدیدنظر، موات شناختن زمین مذکور بر اساس رأی کمیسیون ماده ۱۲ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۲۷ بوده که بعداً به حکم دادگاه ذیصلاح غیر موات اعلام شده و با این وصف شکایت هر یک از شاکیان مشمول احکام قانونی متفاوت در باب کیفیت پرداخت بهای اراضی تملک شده بوده»، از مصادیق آراء متعارض به شمار نیامده است. در اینجا ذکر این نکته هم با توجه به رویه هیأت عمومی دیوان ضروری به نظر می‌آید که لزوماً آراء موضوع اعلام تعارض نمی‌بایست از یک سو مبنی بر ورود و از سویی دیگر مبنی بر رد شکایت باشند تا بتوان بین آنها قائل به وجود تعارض شد، بلکه ممکن است ادعای تعارض بین آرای که بر وارد بودن شکایت شاکیان نیز رقم خورده است، مطرح شود که در این صورت چنانچه این آراء استنباط‌های متفاوتی از مقررات واحد قانونی به شمار آیند، مورد از مصادیق آراء متعارض خواهد بود. در این باره به طور مثال می‌توان به رأی وحدت رویه شماره ۲۸ مورخ ۱۳۹۱/۱/۲۸ اشاره نمود که در آن بین دو رأی بر ورود شکایت اعلام تعارض شد که در هر یک از آنها با پذیرش اصل استحقاق شاکی به برخورداری از فوق‌العاده کار با اشعه، تاریخ‌های متفاوتی مورد حکم قرار گرفت و هیأت قائل به وجود تعارض درباره آنها و صدور رأی وحدت رویه شد. همچنین هیأت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۸۷/۷۸۲ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۷ به شرط تفاوت بین دادنامه‌های مبتنی بر ورود شکایت به منظور احراز تعارض اشاره می‌نماید و لذا تشابه در نتیجه و منطوق حکم صادره را دلیل بر عدم شناسایی تعارض بین آراء موضوع اعلام تعارض نمی‌داند. دادنامه مزبور اشعار می‌دارد: «در خصوص شکایت ... بخواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعب دیوان عدالت اداری ...، نظر به اینکه دادنامه‌های فوق‌الذکر مبتنی بر ورود شکایت می‌باشند و متضمن قیدی در خصوص احصاء حقوق و مزایای قابل پرداخت ایام بلا تکلیفی نمی‌باشند و تفاوتی فی‌مابین آنها ملاحظه نمی‌گردد، بنابراین موضوع از مصادیق آراء متناقض مقرر ... محسوب نمی‌شود.»

۴. جهات تعارض در آراء شعب دیوان عدالت اداری

از آنجا که قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه‌های اداری همواره مبتنی بر شرایط و مقتضیات متغیر جامعه، در حال تغییر و تحول هستند و همچنین تفسیر مقامات و

مأمورین اداری از قوانین و مقررات موجود تابعی از درک آنها از مصالح اداری و خدمات عمومی است، لذا قضات دیوان عدالت اداری که همواره باید قانون و رعایت حدود اختیارات مقامات اداری را ملاک عمل خود قرار دهند، ممکن است برخلاف فضای حاکم بر روابط تابع حقوق خصوصی، در گستره بیکران حقوق عمومی و به طور خاص حقوق اداری با تضادهایی جدی میان حق و مصلحت مواجه شوند که تصمیم‌گیری‌های آنان را سخت و دشوار سازد و چه بسا قضات دیوان را به اختلاف نظر در خصوص موضوعات مختلف سوق دهد. لذا علل و جهاتی که می‌توانند با توجه به رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، تعارض بین آراء شعب دیوان را شکل دهند متعدد و متنوع می‌باشند؛ اما از آن جمله می‌توان به طور نمونه به موارد ذیل اشاره کرد.

۱-۴. اختلاف در تشخیص صلاحیت دیوان نسبت به موضوع دعوا با توجه به مقررات موجود

بدین معنا که شعبی از دیوان طبق مقررات حاکم، موضوعی را در صلاحیت دیوان تشخیص می‌دهند، حال آنکه سایر شعب با استنباطی متفاوت، موضوع را در صلاحیت دیوان تشخیص نمی‌دهند و دعوا را قابل استماع نمی‌دانند؛ به طور مثال می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف - زمانی که با توجه به استدلال مصرح در رأی شماره ۶۵۸ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۰ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، برخی از شعب دیوان عدالت، رسیدگی به اعتراض از تصمیمات شورای تأمین در خصوص تابعیت اشخاصی را که تابعیت ایرانی آنها مورد تردید واقع می‌شود، در صلاحیت دادگاه‌های عمومی تشخیص داده و قرار عدم صلاحیت به اعتبار صلاحیت دادگاه‌های عمومی صادر می‌کنند و حال آنکه برخی شعب دیگر با اعلام صلاحیت خود، مبادرت به رسیدگی به موضوع می‌نمایند.^۱

ب - زمانی که شعبی از دیوان به استناد ماده ۱۵۷ قانون کار که رسیدگی به اختلافات فیما بین کارگر و کارفرما را در صلاحیت هیأت‌های موضوع ماده مذکور دانسته و لذا تنها در صورتی که شاکی بعد از صدور رأی توسط هیأت‌های مذکور به آن اعتراض داشته باشد اعتراض به این آراء را در دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی می‌دانند، طرح دعوا به صورت ابتدایی و قبل از طرح آن در هیأت‌های فوق را قابل استماع ندانند، حال آنکه شعب دیگر با توجه به اینکه خواسته شکات منصرف از حدود وظایف و اختیارات هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف مصرح در

۱. ر.ک: رأی وحدت رویه شماره ۸۰۱، ۸۰۲ و ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۳.

ماده ۱۵۷ قانون کار است، مبادرت به رسیدگی و اظهارنظر نمایند، که در این صورت موضوع از مصادیق احراز تعارض در آراء خواهد بود.^۱

ج - زمانی که شعبه‌ای از دیوان، پیش از رسیدگی به شکایت شاکی در کمیسیون موضوع ماده ۱۶ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی مصوب سال ۱۳۷۴، به شکایت شاکی در دیوان رسیدگی کند و حال آنکه شعبه دیگر دیوان عدالت، دیوان را پیش از رسیدگی به موضوع شکایت و خواسته در کمیسیون مذکور صالح نداند؛^۲

د - در صورتی که شعبه‌ای شکایت از تصمیمات شورای عالی حفاظت فنی وزارت کار را از مصادیق صلاحیت دیوان عدالت اداری به شرح مقرر در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵ نداند و قرار رد شکایت صادر کند ولی شعب دیگر، دیوان را صالح در رسیدگی به تصمیمات شورای مذکور بدانند و مبادرت به نقض تصمیمات مزبور نمایند.^۳

ه - اختلاف در تشخیص صلاحیت دیوان نسبت به مؤسسات و نهادهایی که خصوصی‌سازی شده‌اند، که از جمله موارد دیگری است که اخیراً به موجب رأی وحدت رویه شماره ۱۵۱ و ۱۵۲ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۹ مورد تصمیم‌گیری قرار گرفته است. هیأت عمومی در رأی مذکور بیان داشته است که: «نظر به اینکه در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ که صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری را ذکر کرده است، رسیدگی به شکایات به خواسته نقض تصمیمات واحدهای خصوصی به عنوان صلاحیت دیوان عدالت اداری پیش‌بینی نشده است و بیش از ۵۰ درصد سهام بانک‌های صادرات و ملت در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۷ به بخش خصوصی واگذار شده است، بنابراین در رسیدگی به شکایات اشخاص به خواسته نقض آراء کمیته‌های انضباطی بانک‌های مذکور شعب دیوان عدالت اداری صلاحیت ندارند و رأی شماره ... شعبه چهاردهم و رأی ... شعبه بیست و یکم دیوان عدالت اداری که دیوان عدالت اداری را صالح به رسیدگی به خواسته شکات ندانسته‌اند صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود.»

۲-۴. اختلاف در تعیین دایره شمول حکم قانون‌گذار

یعنی شعب دیوان در شمول یک مقرر قانونی نسبت به موضوعات، اشخاص، زمان‌ها یا مکان‌های گوناگون رویه‌های مختلفی اتخاذ کنند و در نتیجه، یک شعبه با

۱. رأی وحدت رویه شماره ۴۸۴ مورخ ۱۳۹۲/۷/۲۹.

۲. رأی وحدت رویه شماره ۷۱۲ و ۷۱۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱.

۳. رأی وحدت رویه شماره ۴۸۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۰.

این استنباط که یک مقرر قانونی شامل دسته‌ای از موارد فوق می‌شود یا نمی‌شود، حکم به ورود صادر نماید و حال آنکه شعبه‌ای دیگر با استنباطی متفاوت، حکم به رد شکایت صادر کند. به طور مثال، در رأی وحدت رویه شماره ۵۸۷ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۲، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مقرر داشته است: «نظر به اینکه مطابق ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸، اعضاء هیأت علمی از شمول قانون مستثنی اعلام شده‌اند و احکام بازنشستگی شکات پرونده‌های موضوع تعارض مستند به ماده ۱۰۳ قانون یاد شده صادر شده است، بنابراین به لحاظ عدم امکان شمول قانون مدیریت خدمات کشوری بر اعضاء هیأت علمی، احکام بازنشستگی که مستند به ماده ۱۰۳ قانون مذکور صادر شده فاقد وجهت قانونی است و احکام صادر شده از شعب دیوان عدالت اداری در رأی بر وارد دانستن شکایت شکات از حیث عدم وجهت قانونی استناد به قانون مدیریت خدمات کشوری در بازنشستگی اعضاء هیأت علمی صحیح و موافق قانون است.»

همچنین در رأی وحدت رویه شماره ۱۰۶۵ و ۱۰۶۶ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۶، هیأت مذکور اشعار داشته است: «با توجه به اینکه مطابق بند الف ماده ۵۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۷۹، سازمان امور مالیاتی کشور به عنوان موسسه دولتی، زیر نظر وزیر امور اقتصادی و دارایی اعلام شده است و در مصوبه شماره ۱۲۴۳۲۰/ت۴۷۰۲۲ هـ - ۱۳۹۰/۶/۲۱ هیأت وزیران، پرداخت فوق‌العاده ویژه مشاغل ذی‌حسابی، حسابرسی و حسابداری در وزارت امور اقتصادی و دارایی به نحو اطلاق تجویز شده است و اطلاق عنوان وزارت امور اقتصادی و دارایی شامل سازمان امور مالیاتی کشور که زیرمجموعه آن وزارت است نیز می‌شود و مآلاً دارندگان مشاغل مذکور در مصوبه هیأت وزیران که در سازمان امور مالیاتی کشور اشتغال دارند، استحقاق دریافت فوق‌العاده ویژه مزبور را خواهند داشت و آرای شعب دیوان عدالت اداری به شرح مندرج در گردش کار که مبتنی بر این استدلال بر وارد دانستن شکایات صادر شده است صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود.»

در رابطه با اختلاف در تشخیص قلمرو مکانی حکم قانون‌گذار به طور مثال می‌توان به رأی وحدت رویه شماره ۲۰۷ مورخ ۱۳۸۹/۶/۱ اشاره نمود که به موجب آن، با وجود اینکه ماده ۹ قانون زمین شهری در شهرهایی قابل اجرا است که نامشان در فهرست پیوست قانون درج شده باشد، در حالی که شهر آباده در آن فهرست قرار نداشته، شعب دیوان در رابطه با وجهت قانونی اقدامات تملکی در اجرای ماده قانونی مذکور و تبصره ۶ ذیل آن در این شهر دچار اختلاف نظر شدند.

۳-۴. اختلاف در تشخیص متفرعات حکم قانون‌گذار

بدین معنا که قانون‌گذار حکمی را صادر کرده که شرایط و لوازم یا آثار و فروعی می‌تواند داشته باشد، مانند حکم به برخورداری کارمندانی که با اشعه سر و کار دارند از یک ماه مرخصی بیشتر در هر سال که در اینجا این ابهام ممکن است مطرح شود که آیا این مرخصی هم قابل ذخیره خواهد بود یا نه؟ این ابهام می‌تواند اختلاف نظر شعب دیوان را در پی داشته باشد؛ همچنان که در این باره در جریان تعارض بین آراء شعب پنجم و ششم و شعبه دوم تشخیص دیوان، هیأت عمومی در رأی وحدت رویه شماره ۴۳۵ مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۹ مقرر داشته است: «نظر به اینکه در بند ۲ ماده ۲۰ قانون حفاظت در برابر اشعه مصوب سال ۱۳۶۸، برای افرادی که به طور مستمر به کار با اشعه اشتغال داشته باشند افزایش میزان مرخصی استحقاقی سالیانه تا یک ماه در سال برای مدت اشتغال به کار با اشعه پیش‌بینی، مقرر شده استفاده از مرخصی سالیانه در این گونه موارد در طول هر سال اجباری باشد، و این امر بیانگر آن است که مستخدم موضوع قانون، لزوماً باید از مرخصی مذکور استفاده کند و این مرخصی قابلیت ذخیره‌سازی ندارد. با توجه به مراتب، آراء صادر شده به غیر وارد دانستن شکایت به شرح مندرج در گردش کار که مبین عدم ذخیره‌سازی مرخصی موضوع بند ۲ ماده ۲۰ قانون حفاظت در برابر اشعه مصوب سال ۱۳۶۸ می‌باشد و به رد شکایت شاکیان صادر شده است صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود.»

۴-۴. اختلاف در تشخیص بقاء یا نسخ حکم قانون‌گذار

در مواردی ممکن است که یک شعبه دیوان با توجه به مقررات جدید، قائل به نسخ صریح یا ضمنی حکم قبلی قانون‌گذار شود و بر مبنای مقررات جدید شکایت شاکی را وارد تشخیص ندهد؛ حال آنکه نظر شعبه دیگر، بر بقای حکم قانون‌گذار بوده و بر اساس آن حکم صادر نماید. در این باره به طور مثال در رأی وحدت رویه شماره ۹۴ - ۱۱۳ مورخ ۱۳۹۳/۱/۲۵ آمده است: «با توجه به اینکه در ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر شده است، علاوه بر پرداخت‌های موضوع ماده ۶۵ و تبصره‌های آن و ماده ۶۶ که حقوق ثابت تلقی می‌گردد، در ۱۰ بند فوق‌العاده‌هایی به کارمندان قابل پرداخت می‌باشد و در ماده ۱۲۷ قانون مذکور، کلیه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر با این قانون به جز قانون بازنشستگی پیش از موعد لغو شده است، بنابراین با حاکمیت فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری از تاریخ ۱۳۸۸/۱/۱، پرداخت فوق‌العاده سختی شرایط محیط کار و فوق‌العاده جذب کارشناسان بهداشت کار موضوع آیین‌نامه شماره ۱۱۶۱۵/ت۲۶۷۳۴-هـ - ۱۳۸۳/۶/۲۱ هیأت وزیران و اصلاح بعدی آن مصوب هیأت وزیران، وجاهت قانونی ندارد و رأی ... شعبه چهارم دیوان عدالت اداری که مبتنی بر استدلال یاد شده بر رد شکایت صادر شده است، صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود.»

۵-۴. اختلاف در تشخیص عطف به ماسبق شدن یا نشدن قانون حاکم بر دعوا

بدین صورت که یک شعبه دیوان قائل به عطف به ماسبق شدن یک حکم قانونی می‌شود و لذا درخواست شاکی مبنی بر استحقاق برخورداری از یک حق را وارد تشخیص می‌دهد؛ حال آنکه شعبه‌ای دیگر قائل به عطف به ماسبق شدن مقرر مزبور نیست و بدین ترتیب استنباط متفاوتی از قانون ارائه می‌نماید و در نتیجه حکم به رد شکایت شاکی صادر می‌کند؛ در این باره به طور نمونه می‌توان به رأی وحدت رویه شماره ۶۶۶ و ۶۶۷ مورخ ۱۳۹۲/۹/۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اشاره نمود که مقرر می‌دارد: «مطابق بند ث ماده ۲ قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۷، مستخدمان تابع مقررات استخدامی نیروهای مسلح از نظر استخدامی تابع مقررات خاص خود هستند. نظر به اینکه به موجب نامه شماره ۸۲/۵-۳۳/۲۸۰ م/ف ک - ۱۳۹۲/۶/۲۱ رئیس دفتر فرمانده معظم کل قوا، سپاه پاسداران دارای مقررات خاص اساسنامه‌ای بوده، بنابراین از شمول قانون استخدام کشوری و حکم مقرر در بند (ج) ماده ۳۹ قانون یاد شده خارج بوده است. از طرفی در ماده ۱۵۸ قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۱، فوق‌العاده مأموریت در خارج از کشور برای مشمولان قانون یادشده پیش‌بینی شده است و این حکم به گذشته عطف نشده است. با توجه به مراتب، کارکنان سپاه پاسداران انقلاب اسلامی که قبل از قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۱، به مأموریت خارج از کشور اعزام شده‌اند، استحقاق دریافت فوق‌العاده مأموریت مندرج در این ماده قانونی را به تاریخ قبل از سال ۱۳۷۰ ندارند و آرائی که در خصوص خواسته شکات به شرح مندرج در گردش کار به رد شکایت صادر شده است صحیح و موافق مقررات است.»^۱

۶-۴. اختلاف در تشخیص صحیح وضعیت حقوقی اشخاص و قانون حاکم بر آنها

ممکن است یک شعبه دیوان به اشتباه وضعیت حقوقی خواهان را به گونه‌ای تشخیص دهد که مشمول حکم قانون‌گذار شود و یا از شمول حکم قانون‌گذار خارج

۱. همچنین ر. ک: رأی وحدت رویه شماره ۷۳۹ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «نظر به اینکه قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش، در سال ۱۳۶۹ به تصویب مقنن رسیده است و شکات پرونده‌های موضوع تعارض، پیش از تصویب قانون مذکور در رشته دبیری فارغ‌التحصیل شده‌اند و مشمول احکام قانون یادشده نبوده‌اند، بنابراین اعمال این قانون و احتساب فاصله خدمتی میان فارغ‌التحصیلی تا اشتغال به عنوان سابقه خدمت دولتی در مورد آنان وجاهت قانونی ندارد و رأی شعبه چهارم دیوان عدالت اداری ... که با همین استدلال به رد شکایت صادر شده است، صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود.»

شود، در حالی که شعبه دیگر، وضعیت حقوقی خواهان را به درستی تشخیص دهد و حکم صحیح قانون‌گذار را در مورد وی اعمال کند؛ به طور مثال، طبق رأی وحدت رویه شماره ۶۳۰ مورخ ۱۳۹۲/۹/۱۱، اگرچه برخی شعب دیوان قائل به این بوده‌اند که مفاد قراردادهای منعقد شده بین شکات و دستگاه طرف شکایت آنها، مفید رابطه کار است و لذا اختلاف آنها قابل رسیدگی در مراجع حل اختلاف اداره کار و امور اجتماعی است، برخی شعب دیگر نظر مخالف داشته‌اند و قائل به عدم شمول قانون کار بر روابط شکات و دستگاه طرف شکایت بوده‌اند. همچنین در این باره می‌توان به رأی وحدت رویه شماره ۵۹۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۹ اشاره نمود که به موجب آن، اگرچه یکی از شعب دیوان اشتغال شخص به حسابداری در یک مؤسسه دولتی را با توجه به عدم ذکر این شغل در فهرست مشاغل موضوع تبصره ماده ۴ قانون استخدام کشوری مشمول قانون کار تشخیص نداد، اما شعب دیگر با توجه به انعقاد قرارداد کار از سوی مؤسسه دولتی با اشخاص به عنوان حسابدار قائل به شمول قانون کار بر آنها بوده‌اند.

نتیجه‌گیری

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رویه خود استنباط متفاوت از حکم واحد قانون‌گذار و به عبارتی اختلاف در مدلول آراء صادرشده را به عنوان شاخصه تعارض بین آراء شعب قلمداد کرده و البته به موارد جمع عرفی بین آراء و رفع تعارض بدوی یا غیر مستقر بین آنها نیز توجه داشته و بر این اساس، مواردی همچون صدور دو رأی مختلف را که یکی از آنها در مرحله اول رسیدگی و دیگری بعد از پذیرش درخواست اعاده دادرسی صادر شده‌اند یا اینکه یکی از آنها قبل و دیگری بعد از صدور رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان صادر شده‌اند، از مصادیق تعارض موضوع بند (۲) ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان به شمار نیآورده است. هیأت عمومی دیوان در این خصوص شرایط ماهوی و شکلی متعددی را برای شناسایی تعارض آراء موضوع بند (۲) ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون مذکور مورد شناسایی قرار داده است. شرایط ماهوی مذکور در رویه قضایی دیوان از جمله عبارتند از اینکه نسبت به موضوع خواسته اساساً تعیین تکلیف به عمل آمده باشد، استنباط‌های متفاوت از حکم واحد قانون‌گذار صورت گرفته باشد و تعارض مربوط به مقوله تشخیص قاضی از تناسب یا عدم تناسب تصمیم مرجع اداری با موضوع تصمیم نباشد و یا اینکه استنباط متفاوت مربوط به تعیین مصداق نباشد. همچنین آراء اعلامی از حیث مفاد متضمن معنی واحد و یک سو نباشند. شرایط شکلی موضوع مواد قانونی فوق نیز عبارتند از اینکه تعارض در رابطه با آراء صادره از سوی یک یا چند شعبه دیوان مطرح شده باشد و اینکه آراء موضوع اعلام تعارض قطعیت یافته باشند. همچنین هیأت عمومی دیوان برای تشخیص تعارض حقیقی آراء قائل به آن شده است که آراء موضوع اعلام تعارض، حداقل در موضوع و خواسته، شرایط خواهان و اسباب رأی باید با یکدیگر مشابهت داشته باشند؛ اگرچه در برخی موارد سایر مشابهت‌ها نیز اهمیت می‌یابند مانند تشابه طرف شکایت چنانچه تکلیف قانون‌گذار صرفاً متوجه دستگاه خاصی باشد و دستگاه‌های دیگر در این خصوص الزام قانونی نداشته باشند. با این توضیح، با توجه به رویه هیأت عمومی دیوان مصادیق تعارض حقیقی بین آراء شعب دیوان را در مواردی همچون اختلاف در تشخیص صلاحیت دیوان نسبت به یک موضوع، اختلاف در تعیین دایره شمول حکم قانون‌گذار، اختلاف در تشخیص متفرعات حکم قانون‌گذار، اختلاف در تشخیص بقاء یا نسخ حکم قانون‌گذار، اختلاف در تشخیص عطف به ماسبق شدن یا نشدن حکم قانون‌گذار و اختلاف در تشخیص صحیح وضعیت حقوقی اشخاص و در نتیجه قانون حاکم بر آنها می‌توان جستجو کرد.

منابع

- آخوند خراسانی، محمدکاظم بن حسین، کفایه الاصول، الطبعة الثانی، قم، مؤسسه آل‌البتیت (ع) لاحیاء التراث، ۱۴۱۷ق.
- انصاری، مرتضی، فرائد الاصول، مجلد الرابع، قم، مجمع الفکر الاسلامی، ۱۴۱۹ق.
- سبحانی، جعفر، المحصول فی علم الاصول، الجزء الرابع، تقریر: سید محمود جلالی مازندرانی، قم، نشر مؤسسه الامام الصادق (ع)، ۱۴۱۵ق.
- شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی (دوره جدید)، جلد نخست، چاپ ششم، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۳.
- صدر، سید محمدباقر، بحوث فی علم الاصول (مباحث الحجج و الاصول العملیه)، الجزء الرابع، الطبعة الخامسة، تقریر: سید محمود هاشمی، قم، مرکز الغدیر للدراسات الاسلامیه، ۱۴۱۷ق.
- صدرالحفاظی، سید نصراله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار، ۱۳۷۲.
- کاتوزیان، ناصر، اعتبار امر قضاوت شده در دعوی مدنی، چاپ پنجم، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۶.
- مشکینی، علی، اصطلاحات الاصول و معظم ابحاثها، الطبعة الخامسة، قم، المطبعة الهادی، ۱۴۱۳ق.
- مطهری، مرتضی، آشنایی با علوم اسلامی، جلد اول (منطق و فلسفه)، چاپ سی و یکم، قم، انتشارات صدرا، ۱۳۸۱.
- ولیدی، محمد صالح، بایسته‌های حقوق جزای عمومی، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۸۸.
- هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ هفتم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۲.