

۱۴۲۸.۰۲۷

شماره ۶۹



پژوهشگاه قوه قضائیه
پژوهشکده حقوق عمومی و بین الملل
گروه حقوق اداری

گفتارهایی در بیان عدالت اداری

مجموعه گزارش های پژوهش و نشست های علمی

تابان سال ۱۳۹۳

- سرشناسه : افشاری، فاطمه، ۱۳۶۷ -
- عنوان قراردادی : ایران، قوانین و احکام
- عنوان و نام پدیدآور : گفتارهایی در دیوان عدالت اداری (مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی تا پایان سال ۱۳۹۳) / گردآوری و تنظیم فاطمه افشاری، سیدشهاب‌الدین موسوی‌زاده؛ ویراستار تخصصی احمد مرکزالمیری؛ [آیه سفارش] پژوهشگاه قوه قضائیه، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل، گروه حقوق اداری.
- مشخصات نشر : تهران: قوه قضائیه، مرکز مطبوعات و انتشارات، ۱۳۹۴.
- مشخصات ظاهری : ۴۵۶ ص.
- شابک : 978-600-7706-58-9
- وضعیت فهرست‌نویسی : فیبا
- یادداشت : کتابنامه به‌صورت زیرنویس.
- موضوع : دیوان عدالت اداری - گزارش‌ها
- موضوع : دیوان عدالت اداری - قوانین و رویه‌ها
- موضوع : اجرای حکم (حقوق اداری) - ایران
- موضوع : اجرای حکم (حقوق اداری) - فرانسه
- شناسه افزوده : موسوی‌زاده، سیدشهاب‌الدین
- شناسه افزوده : پژوهشگاه قوه قضائیه، پژوهشکده حقوق عمومی، بین‌الملل، گروه حقوق اداری
- شناسه افزوده : ایران، قوه قضائیه، مرکز مطبوعات و انتشارات
- رده بندی کنگره : KM۱۰۲ ۱۳۲ ۷۱۳ الف۹۵/د
- رده بندی دیویی : ۳۴۷/ ۵۰۳
- شماره کتابشناسی ملی : ۰۰۱۱۲۳



وب سایت: www.jpri.ir - کد پست: ۱۹۸۳۸۴۶۹۱۴ - تلفکس: ۰۲۱-۲۲۰۹۲۰۶۱

آدرس: بزرگراه چمران - بزرگراه یادگار امام - خروجی اوین درکه - پژوهشگاه قوه قضائیه

عنوان: گفتارهایی در دیوان عدالت اداری (مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی تا پایان سال ۱۳۹۳)

گردآوری و تنظیم: فاطمه افشاری - سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده

ویراستار تخصصی: دکتر احمد مرکزالمیری

ناظر علمی: دکتر محمدرضا ویژه

ناشر: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه

نظارت فنی چاپ: منصور سعیدی

قیمت: ۱۷۰۰۰ ریال با جلد نفیس

تیراژ و نوبت چاپ: ۱۰۰۰ اول ۱۳۹۴

تلفن مرکز پخش: ۰۲۱-۶۶۴۸۶۱۱۵-۱۹ - ۶۶۴۸۲۸۳۰-۰۲۱

فهرست مطالب

مقدمه ۱۵

فصل اول: حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری

بخش اول: مرز صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی

(نشست علمی) ۲۱

چکیده ۲۱

۱. پیشینه ۲۳

۲. محور نخست: ادعای اختلاف در صلاحیت و اختلاف های مرتبط با

موضوع ۲۶

۲.۱. اختلاف در صلاحیت مرجع مراجع قضایی ۲۶

۲.۲. اختلاف در صلاحیت مرجع دیوان عدالت اداری و مراجع

اختصاصی اداری ۳۰

۳. محور دوم: اختلاف در صلاحیت دیوان عدالت اداری و مراجع قضایی ۳۲

۳.۱. اختلاف در صلاحیت به اعتبار طرفین دعوا ۳۳

۳.۱.۱. مؤسسات عمومی غیردولتی ۳۳

۳.۱.۲. مفهوم دولت ۳۶

۳.۲. اختلاف در صلاحیت به اعتبار موضوع خواسته ۴۳

جمع بندی ۴۸

منابع برای مطالعه بیشتر ۵۰

بخش دوم: معیارهای تمایز قرارداد اداری از سایر قراردادهای و مرجع

صالح رسیدگی به دعاوی مربوط به آن در حقوق ایران و فرانسه

(نشست علمی) ۵۳

چکیده ۵۳

۵۴	۱. پیش‌گفتار.....
	۲. محور نخست: معیارهای تشخیص قرارداد اداری در نظام حقوقی
۵۵	فرانسه.....
۵۵	۲.۱. معیارهای ارگانیک.....
۵۶	۲.۲. معیارهای ماهوی.....
۶۰	۳. محور دوم: ارزیابی رویه دیوان در مورد قراردادهای اداری.....
۶۱	۲.۱. معیارهای قرارداد اداری در نظام حقوقی ایران.....
۶۲	۳.۱.۱. قانون برنامه و بودجه و قرارداد اداری.....
۶۳	۳.۱.۲. قانون استخدامی و قراردادهای استخدامی.....
۶۶	۳.۲. اعلام در صلاحیت دیوان عدالت اداری در خصوص موضوع دعوا.....
۷۱	۴. محور سوم: دعوی ناشی از قرارداد اداری در رویه دیوان عدالت اداری.....
۷۲	۴.۱. دعاوی مربوط به مقدمات و تشریفات تنظیم قرارداد.....
۷۳	۴.۲. دعاوی مربوط به قرارداد.....
۷۴	۴.۳. دعاوی ناشی از قرارداد.....
۸۰	۵. پرسش و پاسخ.....
۹۶	جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۹۸	منابع برای مطالعه بیشتر.....

فصل دوم: نظارت قضایی بر اعمال اداری

بخش سوم: نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری (اختیار)

۱۰۳	علمی).....
۱۰۳	۱. پیش‌گفتار.....
	۲. محور نخست: اهمیت و مبانی نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های
۱۰۶	اختیاری.....
	۳. محور دوم: اصول حاکم بر نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های
۱۰۸	اختیاری.....

۳.۱. اصل تناسب.....	۱۰۸
۳.۱.۱. مفهوم اصل تناسب.....	۱۰۹
۳.۱.۲. معیارهای اعمال اصل تناسب.....	۱۰۹
۳.۱.۳. اصل تناسب در نظام حقوقی ایران.....	۱۱۰
۳.۱.۴. امکان استناد به اصل تناسب در دیوان عدالت اداری.....	۱۱۰
۳.۱.۵. رویه قضایی دیوان عدالت اداری در ارتباط با اصل تناسب.....	۱۱۱
۳.۱.۵.۱. نمونه‌ای از استناد به اصل تناسب در دیوان عدالت اداری.....	۱۱۱
۳.۲. نمونه‌ای از استناد ضمنی به اصل تناسب در دیوان عدالت اداری.....	۱۱۲
۳.۲. اصل انتظار مشروع.....	۱۱۴
۳.۲.۱. انتظار مشروع و پیش‌شرط شناسایی انتظار مشروع.....	۱۱۴
۳.۲.۲. شرایط تحقق انتظار مشروع.....	۱۱۵
۳.۲.۳. وضعیت‌های موحد انتظار مشروع.....	۱۱۶
۳.۲.۴. تفاوت انتظار مشروع با اصول رقابت.....	۱۱۸
۳.۲.۴.۱. تفاوت انتظار مشروع با اصل تناسب.....	۱۱۸
۳.۲.۴.۲. تفاوت انتظار مشروع با قاعده استصحاب.....	۱۲۲
۳.۲.۵. جمع‌بندی.....	۱۲۵
۳.۳. اصول شکلی حاکم بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری.....	۱۲۶
۳.۳.۱. تعریف الزامات شکلی و آیینی.....	۱۲۷
۳.۳.۲. اقسام الزامات شکلی و آیینی.....	۱۲۷
۳.۳.۳. آثار حقوقی نقض عدم رعایت الزامات شکلی و آیینی.....	۱۲۷
۳.۳.۴. اصل الزام به ارائه دلایل.....	۱۲۸
۳.۳.۵. مهمترین آثار ارائه دلایل.....	۱۲۸
۳.۳.۶. ویژگی دلایل.....	۱۲۹
۳.۳.۷. منابع اصل الزام به ارائه دلایل در حقوق ایران.....	۱۲۹

۳.۳.۸. ضمانت اجرای نقض اصل الزام به ارائه دلایل.....	۱۳۰
۳.۳.۹. اصل الزام به ارائه دلایل در آرای دیوان عدالت اداری.....	۱۳۰
۴. محور سوم: مصادیق نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری....	۱۳۱
۴.۱. سوءاستفاده از اختیارات.....	۱۳۱
۴.۲. اشتباه در ارزیابی.....	۱۳۸
۵. پرسش و پاسخ.....	۱۳۸
جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۱۴۲
بحث چهارم: نظارت قضایی بر اشتباه مقام اداری (گزارش پژوهشی) ...	۱۴۷
پیکند.....	۱۴۷
۱. پیش‌گفتار.....	۱۴۸
۲. تحلیل مفهومی اشتباه مقام اداری.....	۱۴۹
۲.۱. تعریف اشتباه.....	۱۵۰
۲.۱.۱. معنای لغوی اشتباه.....	۱۵۰
۲.۱.۲. معنای اصطلاحی اشتباه.....	۱۵۰
۲.۲. بررسی مفهوم در حقوق.....	۱۵۱
۲.۳. بررسی مفهوم در نظام حقوق اداری ایران و انگلستان.....	۱۵۷
۳. انواع اشتباه.....	۱۵۸
۳.۱. اشتباه حکمی.....	۱۵۸
۳.۲. اشتباه موضوعی.....	۱۶۴
۴. ضمانت اجرای قضایی اشتباه.....	۱۷۱
۴.۱. ضمانت اجرای اشتباه مقام اداری در نظام حقوقی انگلستان.....	۱۷۲
۴.۱.۱. مقایسه اشتباه مقام اداری و مقام قضایی.....	۱۷۲
۴.۱.۲. ضمانت اجراهای پیش‌بینی شده در قانون.....	۱۷۳
۴.۱.۳. بررسی ضمانت اجراها در رویه قضایی در برخی مصادیق اشتباه.....	۱۷۵
۴.۲. ضمانت اجرای اشتباه مقام اداری در نظام حقوقی ایران.....	۱۷۸

۱۷۸.....	۴.۲.۱. مقایسه اشتباه مقام اداری و مقام قضایی
۱۸۱.....	۴.۲.۲. ضمانت اجرای پیش‌بینی‌شده در قانون
	۴.۲.۳. بررسی ضمانت اجرای موجود در رویه قضایی دیوان
۱۸۴.....	عدالت اداری در برخی مصادیق اشتباه
۱۹۵.....	نتیجه
۱۹۷.....	منابع برای مطالعه بیشتر
	بخش پنجم: نظارت قضایی بر سوءاستفاده از اختیارات توسط مقام
۲۰۳.....	اداری (نشست علمی)
۲۰۳.....	چکیده
۲۰۵.....	۱. پیش‌گفتار
۲۰۶.....	۲. محور نخست: مفهوم سوءاستفاده از اختیارات مقام اداری
	۳. محور دوم: بررسی تطبیقی مفهوم سوءاستفاده از اختیارات مقام
۲۱۷.....	اداری در حقوق فرانسه و انگلستان
۲۱۷.....	۳.۱. فرانسه
۲۲۰.....	۳.۲. انگلستان
	۴. محور سوم: آسیب‌شناسی نظارت قضایی بر سوءاستفاده از اختیارات
۲۲۳.....	در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۲۲۸.....	۵. پرسش و پاسخ
۲۴۲.....	جمع‌بندی
۲۴۴.....	منابع برای مطالعه بیشتر
	بخش ششم: تحلیل دادنامه شماره ۷۱۱ به تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۱ دیات
۲۴۵.....	عمومی دیوان عدالت اداری (گزارش پژوهشی)
۲۴۵.....	چکیده
۲۴۷.....	۱. پیش‌گفتار
۲۴۸.....	۲. تحلیل موارد شکلی
۲۴۸.....	۲.۱. منجز بودن خواسته

- ۲۴۹..... ۲.۲. صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.....
- ۲۵۲..... ۳. تحلیل موارد ماهوی.....
- ۳.۱. شناسایی مرجع صالح برای انحلال و ادغام دانشگاه علوم پزشکی ایران..... ۲۵۲
- ۳.۲. تحلیل نوع عمل اداری..... ۲۵۷
- ۳.۳. قانون مداری اعمال اداری موضوع دعوا..... ۲۵۹
- پیچیده ۲۶۳
- تابع برای مطالعه بیشتر..... ۲۶۴

فصل سوم: ساختار کارکردی دیوان عدالت اداری

بخش هفتم: ارزیابی ساختار کارکردهای هیأت عمومی و هیأت‌های

- تخصصی دیوان عدالت اداری (نخست علمی)..... ۲۶۷
- چکیده ۲۶۷
- ۱. پیش‌گفتار ۲۶۹
- ۲. محور نخست: ساختار و کارکردهای هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری..... ۲۷۱
- ۳. محور دوم: ساختار هیأت عمومی دیوان عدالت اداری..... ۲۷۵
- ۴. محور سوم: ارزیابی عملکرد هیأت عمومی..... ۲۸۰
- ۵. پرسش و پاسخ..... ۲۸۴
- جمع‌بندی و پیشنهادها..... ۲۹۳
- منابع برای مطالعه بیشتر..... ۲۹۵

بخش هشتم: ارزیابی رأی وحدت رویه و ایجاد رویه در دیوان عدالت

- اداری (نخست علمی)..... ۲۹۷
- چکیده ۲۹۷
- ۱. پیش‌گفتار..... ۲۹۹

۲. محور نخست: ارزیابی صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور رأی	
۳.۱. وحدت رویه و ایجاد رویه.....	۳۰۰
۳.۲. تاریخچه و فلسفه صدور رأی وحدت رویه.....	۳۰۰
۳.۳. صلاحیت دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور در صدور رأی	
۳.۳.۱. وحدت رویه.....	۳۰۲
۳.۳.۲. مقایسه ماهیت آرای وحدت رویه قضایی دیوان عالی کشور و آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری.....	۳۰۶
۳. محور دوم: ارزیابی اعتبار حقوقی و کارآمدی رأی وحدت رویه در	
۳.۱. در انطباق اداری و ضمانت اجرای آن.....	۳۰۸
۳.۱.۱. آراء سازمان دیوان عدالت اداری و وحدت رویه.....	۳۰۸
۳.۱.۱.۱. رکن اول: تخصیص تعارض.....	۳۰۸
۳.۱.۱.۲. رکن دوم: تمحیص رأی صحیح.....	۳۱۴
۳.۱.۲. آثار رأی وحدت رویه.....	۳۱۵
۴. محور سوم: ارزیابی اعتبار علمی کارآمدی ایجاد رویه در دیوان	
عدالت اداری و ضمانت اجرای آن.....	۳۱۷
۴.۱. بررسی سازگاری ایجاد رویه با اصول تدوین حقوقی.....	۳۱۷
۴.۲. بررسی قابلیت اجرای ایجاد رویه در حدود ۹۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.....	۳۱۹
۴.۳. بررسی انطباق نتایج حاصله از ایجاد رویه با هدف قانونگذار.....	۳۲۰
۵. پرسش و پاسخ.....	۳۲۱
جمع‌بندی.....	۳۲۸
منابع برای مطالعه بیشتر.....	۳۴۱

فصل چهارم: رسیدگی دیوان عدالت اداری

بخش نهم: بررسی لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (نشست علمی).....	۳۴۵
---	-----

۳۴۵	۱. پیش گفتار
۳۴۶	۲. محور نخست: ساختار و صلاحیت دیوان در لایحه
۳۴۶	۲.۱. تحولات ساختاری دیوان
۳۴۶	۲.۱.۱. اصلاحات در تشکیلات
۳۴۸	۲.۱.۲. اصلاحات در شرایط قضات
۳۴۹	۲.۲. تحولات در صلاحیت دیوان
۳۴۹	۲.۲.۱. صلاحیت شعب
۳۵۵	۲.۲.۲. صلاحیت هیأت عمومی
۳۵۹	۲. محور دوم: آیین رسیدگی
۳۵۹	۲.۱. آیین رسیدگی در یک دادخواست
۳۵۹	۲.۲. همسویی آیین رسیدگی مدنی
۳۶۰	۲.۳. دستور موقت
۳۶۱	۲.۴. اجرای احکام
۳۶۲	۳.۵. استنکاف خواننده از اجرای رأی
۳۶۲	۳.۵.۱. انفصال: ضمانت اجرای الزام به پاسخگویی
۳۶۴	۳.۵.۲. ضمانت اجرای دستور موقت
۳۶۴	۳.۵.۳. تضمین اجرای احکام قطعی شعب
۳۶۴	۳.۵.۴. تضمین اجرای رأی هیأت عمومی
۳۶۸	۴. پرسش و پاسخ
۳۸۱	جمع‌بندی

بخش دهم: راهکارهای کاهش طرح دعوا و زمان رسیدگی در شعب

۳۸۳	دیوان عدالت اداری (گزارش پژوهشی)
۳۸۳	چکیده
۳۸۶	۱. پیش گفتار
۳۸۹	۲. وضعیت پرونده‌ها در شعب دیوان عدالت اداری

۲.۱. مقایسه وضعیت کلی پرونده ها در شعب دیوان از سال ۱۳۸۹ تا

۱۳۹۱ ۳۹۰

۲.۲. مقایسه میانگین تعداد پرونده ها در شعب ۳۳ گانه از سال

۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱ ۳۹۱

۲.۳. مقایسه تعداد پرونده های شعب در تیر ۱۳۹۱ و تیر ۱۳۹۲ ۳۹۱

۲.۴. مقایسه تعداد پرونده های مانده شعب در پایان سال ۱۳۹۱ و

پایان تیر ۱۳۹۲ ۳۹۲

۱. راهکارهای حل و فصل اختلافات پیش از طرح دعوا، کاهش طرح

دعوی مردمی و کاهش زمان رسیدگی ۳۹۳

۳.۱. راهکارهای ساختاری ۳۹۷

۳.۱.۱. تشکیل مراجع اختصاصی اداری ۳۹۷

۳.۱.۱.۱. ضرورت اتخاذ رویکرد واحد از سوی قانونگذار ۳۹۸

۳.۱.۱.۲. شیوه های اثر گذاری مراجع اختصاصی اداری بر کاهش

دعاوی و کاهش زمان دادرسی ۴۰۰

۳.۱.۱.۳. ارزیابی رسیدگی مراجع اختصاصی اداری ۴۰۱

۳.۱.۱.۳.۱. ایراد رسیدگی مراجع اختصاصی اداری ۴۰۱

۳.۱.۱.۳.۲. راهکار مناسب برای رفع ایراد ۴۰۲

۳.۱.۲. تشکیل شوراهای حل اختلاف تخصصی ۴۰۳

۳.۱.۳. تشکیل واحد بررسی ۴۰۵

۲.۱.۴. انحلال هیأت عمومی و هیأت های تخصصی و جایگزینی

شعب ویژه و عالی ۴۰۷

۳.۲. راهکارهای مربوط به رسیدگی ۴۰۸

۳.۲.۱. الزام به ارسال اظهارنامه پیش از طرح دعوا ۴۰۹

۳.۲.۱.۱. ضرورت ۴۰۹

۳.۲.۱.۲. شیوه های اثر گذاری راهکار پیشنهادی بر کاهش

دعاوی و زمان دادرسی ۴۰۹

۳.۲.۱.۳. ارزیابی راهکار ارسال الزامی اظهارنامه ۴۱۰

۳.۲.۱.۳.۱. ایراد: طرح دعوا با تأخیر ۴۱۰

۳.۲.۱.۳.۲. افزایش اثربخشی اظهارنامه‌ها ۴۱۰

۳.۲.۱.۴. اثر ارسال اظهارنامه بر کاهش طرح دعاوی مردود ۴۱۱

۳.۲.۲. رسیدگی یک مرحله‌ای به دعاوی موضوع بند دوم ماده ۱۰

قانون دیوان ۴۱۱

۳.۲.۳. ارتقای سطح معاضدت قضایی و الزامی شدن حضور وکیل ۴۱۲

۳.۲.۴. گسترش دادرسی الکترونیک و الزامی شدن ابلاغ الکترونیک ۴۱۲

۳.۲.۵. پیش‌بینی مهلت طرح دعوا ۴۱۳

۳.۲.۶. استفاده بهینه از کارشناسان ۴۱۳

۳.۲.۷. ارزش موارد صدور حکم بدون ارسال دادخواست برای

طرف شکا ۴۱۳

نتیجه ۴۱۵

بخش یازدهم: استنفاف از احیان آری دیوان عدالت اداری (نشست

علمی) ۴۱۷

۱. پیش‌گفتار ۴۱۷

۲. محور اول: ماهیت و علل استنفاف ۴۲۰

۳. محور دوم: ضمانت اجرای استنفاف در آیین دادرسی تحول آن ۴۲۶

۴. محور سوم: آسیب‌شناسی اعمال ضمانت اجرای استنفاف ۴۳۳

۵. محور چهارم: راهکارهای کاهش استنفاف ۴۴۰

۶. پرسش و پاسخ ۴۴۲

جمع‌بندی و پیشنهادها ۴۵۳

مقدمه

موضوع نظارت بر اعمال اداری، دغدغه همیشگی حقوقدانان، به‌ویژه اندیشمندان حقوق عمومی بوده و آن‌ها همواره از نوع این نظارت، مرجع اعمال و حدود آن سخن گفته‌اند. به عبارت دیگر، «نظارت» یکی از کلیدواژه‌های حقوق عمومی و شرط لازم برای تحقق تمامی اصول دیگر حقوق عمومی نظیر تفکیک قوا، صوابت از قانون اساسی و قانون‌مداری است. یکی از انواع نظارت در حقوق اداری، نظارت قضایی است که در چارچوب وظیفه قوه قضاییه در «نظارت بر حسن اجرای قوانین» به موجب اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قابل تحلیل است. از همین رو، در اصل ۱۶۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح شده که یکی از وظایف دیوان عالی کشور نیز «نظارت بر اجرای صحیح قوانین» است؛ «نظارت بر حسن اجرای قوانین» هم «نظارت بر اجرای صحیح قوانین» در مراجع قضایی توسط دیوان عالی کشور و هم «نظارت بر عدم مخالفت با قوانین و مقررات اسلامی و عدم خنثی‌سازی روحیه مجریه» (اصل ۱۷۰) را شامل می‌شود.

در کشور ما نیز از ابتدای شکل‌گیری نظام اداری، روم چنین نظارتی بر اعمال هنجارساز اداری، به‌ویژه آیین‌نامه‌ها، مطرح بوده است. اما در ماده واحده قانون «تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت» (مصوب ۱۹ اردیبهشت ۱۳۰۱) به این مورد توجه شد، با این قید که تنها اعمال تصدی دولت مشمول این قانون بودند. سپس، قانون راجع به «دعاوی بین اشخاص و دولت» در آبان‌ماه سال ۱۳۰۹ با تصویب رسید که به‌رغم پیشرفت نسبی، در مورد بحث ما حاوی مقرراتی نبود. نخستین بار، قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۰۱ واژه‌ی «شورای دولتی» را به ادبیات حقوقی کشورمان وارد کرد. به موجب ماده ۶۴ این قانون، «مرجع رسیدگی به شکایات مستخدمین ادارات از وزراء در موارد نقض یکی از مواد این قانون، شورای دولتی و در غیاب آن، دیوان عالی تمیز خواهد بود». به‌رغم اختیارات ناچیز این شورا در مسائل اداری و دعاوی استخدامی، تا سال ۱۳۳۹ در محاق باقی ماند. در این سال،

قانون تأسیس شورای دولتی به تصویب رسید. به موجب این قانون، شورای دولتی از صلاحیت رسیدگی به اعتراضات بر مدلول تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری، در مواردی که تصمیمات مذکور به علت عدم صلاحیت مرجع یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای مقررات موجب تضییع حقوق افراد می‌شود برخوردار است. در کلیه موارد مذکور، چنانچه شورای دولتی شکایت را صحیح تشخیص داد، رأی بر لغو تصمیم مورد شکایت صادر خواهند نمود. در قانون مذکور، برای نخستین بار، بر صلاحیت مرجعی خاص برای نظارت بر تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های قوه مجریه تصریح شد. به رغم آراهای واهی که در تدوین این قانون مورد نظر بود، قانون فوق هیچ‌گاه اجرا نشده و هرگز در کتب مرجع حقوقی از آن به عنوان مثال بارز قانون متروک یاد می‌کنند.

با پیروزی انقلاب اسلامی، تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸، نهادهای حقوقی بسیاری با دیدگاه‌های گوناگون به نظام حقوقی اضافه شدند. تأسیس این نهادها در سه محور جاء درفت: نخست این‌که پس از انقلاب اسلامی، نظم حقوقی اسلامی به موازات نظم حقوقی موضوعه به رسمیت شناخته شد؛ دوم نهادهایی که بنا بر تجربه تلخ استبداد پیش از پیروزی انقلاب اسلامی شکل گرفتند. بنابراین، به لحاظ ساختاری، تحولات اساسی از انقلاب اسلامی در نظام حقوقی در دو جنبه قابل ارائه هستند: نخست، نهادهایی که پس از انقلاب اسلامی وجود نداشتند و بنا بر اقتضای شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی تأسیس شدند، و دوم، نهادهایی که پیش از انقلاب اسلامی وجود داشتند ولی با شرایط جدید تغییر بنیادین یافتند. بیش‌ترین دغدغه‌ای که در نهادهای تازه تأسیس پس از پیروزی انقلاب اسلامی دیده می‌شود، صیانت از قواعد شرعی و نیز قانون اساسی و قوانین عادی است. از این‌رو، نخستین نهادهای تأسیس شده به موجب قانون اساسی نهادهای نظارتی در این خصوص بودند. در واقع، این دغدغه وجود داشت که در صورت قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی توسط مقامات اجرایی و تجاوز از حدود مقرر توسط قانونگذار چه باید کرد؟ به بیان دیگر، در صورت وجود سلسله‌مراتب میان هنجارهای

حقوقی، وجود سازوکارهایی برای تضمین رعایت این سلسله مراتب نیز ضروری می‌نماید. یکی از این سازوکارها، نظارت قضایی دادگاه‌های اداری بر تصمیم‌های مقام‌های عمومی است. اصول ۱۲۶، ۱۷۰^۱ و ۱۷۳^۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پاسخ‌هایی مطلوب به این دغدغه بودند. در واقع، سه سازوکار بدین منظور اختصاص یافتند: نظارت رئیس‌جمهور و سپس رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبه‌های دولتی، نظارت قضات و خودداری از اجرای مصوبه‌های خارج از حدود اختیارات تهره مجریه و دیوان عدالت اداری. نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی وفق اصول ۸۵ و ۱۳۸ اعمال می‌شود و نظارت قضایی که وفق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ انجام می‌گیرد، در واقع، مبنای نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی را می‌نویسد. در اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یافت.

تصریح تأسیس دیوان عدالت اداری، به‌عنوان مرجع تظلمات اداری، موجب شد تا برای نخستین بار در تاریخ حقوق ایران، رجعی عالی به تخلفات مراجع اداری رسیدگی نماید. حوزه صلاحیت گسترده دهان عدالت اداری، در ماده ۱۱ قانون مصوب ۱۳۶۰، ماده ۱۳ قانون مصوب سال ۱۳۸۵ و اصل ۱۷۰ قانون مصوب ۱۳۹۰ که تمامی مراجع گوناگون اداری و شبه‌قضایی را در بر می‌گیرد، دلالت بر عزم قانونگذار برای نظارت بر قانون‌مداری مقررات و تصمیم‌های اجرایی دارد. با این، تأسیس دیوان عدالت اداری پاسخ به دغدغه خروج قوه مجریه از حدود مقرر و تأسیس عادی بود؛ زیرا بعضاً دیده می‌شد که مقام‌های اجرایی در وضع مقررات اجرایی، بر نه سیرهای خویش از

۱. اصل ۱۲۶ پیشین قانون اساسی (مصوب ۱۳۵۸/۹/۱۲) مقرر می‌نمود: «تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیأت وزیران به اطلاع رئیس‌جمهور می‌رسد و در صورتی که آن‌ها برخلاف قوانین و مقررات یا فاقد دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران می‌فرستد».

۲. اصل ۱۷۰ مقرر می‌دارد: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

۳. اصل ۱۷۳ مقرر می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

قوانین عادی از حدود مقرر خارج می‌شدند. نهاد دیوان عدالت اداری این امکان را برای شهروندان فراهم می‌آورد تا از اجرای این گونه مقررات جلوگیری شود. شاید بدیع‌ترین و مؤثرترین صلاحیت پیش‌بینی‌شده برای دیوان عدالت اداری، صلاحیت رسیدگی به اعتراض‌های مربوط به آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری است که اصولاً افراد به‌طور مستقیم در آن ذی‌نفع نیستند. به عبارت دیگر، صلاحیت فوق بیش‌تر از تضمین حق‌های شهروندان برای تضمین قانون‌مداری مقررات اجرایی مذکور پیش‌بینی شده است. به لحاظ اهمیت فراوان این صلاحیت، مرجعی که برای اعمال آن در نظر گرفته شده است، عالی‌ترین مرجع قضایی موجود در دیوان عدالت اداری و مرکب از تمامی قضاات دیوان، یعنی «هیأت عمومی» است. افزون بر مورد فوق، در ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۰ نیز عدم مغایرت مقررات اجرایی با شرع نیز پیش‌بینی شده است تا دیوان عدالت اداری راجع به این موضوع از سرای گهپال استعلام نماید و بر اساس آن تصمیم لازم در مورد ابقاء یا ابطال مصوبه اجرایی را اتخاذ نماید. در واقع، بر اساس اصل ۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازوکاری پیش‌بینی شده است تا علاوه بر نظارت بر قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، مقررات اجرایی نیز منافی با شرع مقدس نداشته باشند.

اهمیت دیوان عدالت اداری و کارکردها و ریه قضایی آن در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشگاه قوه قضائیه را با آن داشت تا بخشی از گزارش‌ها و نشست‌های علمی خویش را بدان اختصاص دهد. کتاب حاضر مجموعه گزارش‌ها و نشست‌های علمی مذکور از تیر ماه ۱۳۹۱ تا پایان سال ۱۳۹۱ است که در چهار محور مورد بحث قرار گرفته است: در محور نخست، صلاحیت دیوان عدالت اداری؛ در محور دوم نظارت قضایی بر اعمال اداری؛ در محور سوم ساختار و کارکردهای آن و سرانجام، در محور پایانی، رسیدگی در این مرجع مورد بررسی قرار گرفته است.

در پایان، لازم به ذکر است متن برخی از گزارش‌ها و نشست‌های مندرج در این مجموعه، پیش‌تر توسط پژوهشگاه قوه قضائیه در قالب گزارش پژوهشی منتشر شده است. با این حال، گزارش‌های مذکور، پس از ویرایش شکلی و ماهوی، در این مجموعه در کنار سایر گزارش‌های منتشر نشده، گردآوری شده است.