



رای وحدت رویه شماره ۱۵۰۹۰۱۰/۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۰۶/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (موضوع: اعلام
تعارض در آرای صادر شده از سوی شعب دیوان عدالت اداری)

شماره دادنامه: ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۱۵۰۹۰۱۰

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۳/۰۶/۲۷

شماره پرونده: ۰۲۰۷۶۴۴

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

اعلام کننده تعارض: آقای امید محمدی

موضوع: اعلام تعارض در آرای صادر شده از سوی شعب دیوان عدالت اداری

گردش کار: در رابطه با موضوع اعمال یا عدم اعمال تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری در خصوص دعاوی
ابطال احکام و تصمیمات اداری، شعب دیوان عدالت اداری آرای متعارض صادر کرده اند.

مفاد آرای موضوع تعارض به قرار زیر است:

الف: شعبه ۵ بدوی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دادخواست آقای ابوبکر بایزیدی به خواسته ابطال پروانه
ساخت مجاور به شماره ۱۱۳۲ مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۹ (دستور موقت جلوگیری از عملیات تکمیل ساختمان) به موجب
دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۱۲۵۸۵۹۳ مورخ ۱۴۰۲/۵/۱۸ به شرح زیر به صدور رای مبادرت کرده است:

" به موجب تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰ مجلس شورای اسلامی «دستگاه ها و
مأمورین موضوع بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۰ این قانون مکلفند هر گونه تصمیم و اقدام قطعی خود را که در مورد اشخاص
ذی نفع اتخاذ می نمایند به آنها ابلاغ کنند. در مواردی که اشخاص ذی نفع تقاضای انجام امر اداری یا خودداری از
انجام آن را از دستگاه های مذکور دارند، ابتدا باید تقاضای خود را به دستگاه مربوط ارائه دهند و آن دستگاه مکلف
است ضمن ثبت درخواست و ارائه رسید، حداکثر ظرف سه ماه به صورت کتبی، پاسخ قطعی را (نفیاً یا اثباتاً) به ذی
نفع ابلاغ نماید مگر این که در سایر قوانین، ظرف زمانی معینی برای پاسخگویی دستگاه ها و مأموران مذکور،
مشخص شده باشد یا فرمت [فوریت] موضوع، اقتضای زمان کوتاه تری را داشته باشد. چنانچه با انقضای مهلت
مذکور، آن دستگاه از ابلاغ پاسخ مقتضی، خودداری نماید، ذی نفع می تواند با رعایت قواعد مذکور در تبصره ۳ این
ماده از زمان انقضای مهلت پاسخ و مقادیر [معاذیر] قانونی یا شرعی، در دیوان طرح شکایت کند. عدم پاسخگویی و
استتکاف از ثبت درخواست و ارائه رسید به اشخاص متقاضی، تخلف اداری محسوب می شود و چنانچه شاکی،
خواسته خود را از طریق اظهار نامه قانونی یا طرق قابل اثبات دیگری به دستگاه ذی ربط ارسال نموده باشد، مبدأ

محاسبه مهلت مقرر از زمان وصول این درخواست می باشد» در راستای الزام به رعایت حکم مقرر در تبصره فوق الذکر، خواهان باید ابتدا تقاضای خود را به صورت مکتوب به دستگاه های طرف دعوا (خواندگان) ارائه دهد و با وصول پاسخ کتبی خواندگان مبنی بر موافقت یا مخالفت با درخواست خود و با رعایت مواعد مذکور در تبصره ۳ ماده یاد شده نسبت به اقامه دعوا در این مرجع اقدام نماید. لذا با توجه به عدم طی مراحل مذکور در تبصره صدرالذکر توسط خواهان در وضعیت فعلی، قانوناً امکان رسیدگی در این مرجع فراهم نمی باشد. بنابراین مستند به ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری، قرار عدم استماع شکایت، صادر و اعلام می گردد. رای صادر شده ظرف مهلت بیست روز پس از ابلاغ قابل اعتراض در شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری می باشد."

در اثر تجدیدنظر خواهی از رای مذکور، شعبه ۱۰ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری رای شعبه بدوی را به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۳۹۰۰۰۱۷۰۹۷۸۵ مورخ ۱۴۰۲/۷/۴ نقض کرده است و به شرح زیر به صدور رای مبادرت کرده است:

" مستفاد از ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری چنین است که دعاوی اداری به دو دسته اصلی یعنی دعاوی ابطال و دعاوی الزام تقسیم می شوند. اما حکم مقرر در تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری تنها بر دعاوی الزام حکومت دارد و دعاوی ابطال به دلایل زیر از شمول حکم آن خارج است: ۱- از عبارت پردازی صدر تبصره ۴ مستفاد می گردد فراز نخست ناظر بر جایی است که اداره تصمیم یا اقدام را عملی ساخته و باید آن را ابلاغ نماید و فراز دوم مربوط به جایی است که اداره هنوز تصمیم نگرفته و یا اقدامی انجام نداده است. پس دعاوی ناظر بر فراز دوم در قالب دعاوی الزام متصور است نه دعاوی ابطال و دعاوی ابطال ناظر بر فراز اول تبصره ۴ است. ۲- قضاوت و دادرسی فرع بر وجود دعوا و اختلاف است و در دعاوی الزام قبل از مراجعه ذی نفع به اداره و انکار کلی یا جزئی حق مورد درخواست وی از سوی اداره، دعوایی محقق نشده است تا دادرسی راجع به آن معنا داشته باشد. به عنوان مثال ابتدا ذی نفع باید به شهرداری مراجعه کند و از شهرداری بخواهد برای ملک وی پروانه ساخت صادر کند و شهرداری یا به طور کلی از صدور پروانه خودداری نماید (انکار کلی حق) یا با صدور پروانه با تراکم مورد نظر ذی نفع مخالفت می کند (انکار جزئی حق) تا دعوا محقق شود و قبل از مراجعه وی به شهرداری مشخص نیست که آیا شهرداری با درخواست وی موافقت می نماید یا خیر تا دعوا محقق گردد. اما در دعاوی ابطال، اداره با اتخاذ تصمیم یا انجام اقدام، به حق مورد نظر تجاوز نموده یا آن را تضییع کرده است و دعوا بدون مراجعه ذی نفع به اداره هم محقق است و دلیلی وجود ندارد که رسیدگی به دعاوی وی مستلزم مراجعه مجدد او به اداره باشد. ۳- صرف نظر از این که اداره اختیار کان لم یکن کردن عمل اداری که خلاف قانون به انجام رسیده را دارد یا خیر و با توجه به اصل لزوم ایقاعات اداری موجد حق (ماده ۱۰ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی مصوب ۹۴) دست کم اختیار لغو ایقاعات اداری سالب حق را دارد اما مراجعه به اداره و درخواست ابطال یا لغو عمل اداری مستلزم دور تسلسل است، زیرا اگر مجاور به شهرداری مراجعه و از شهرداری ابطال پروانه ساخت را بخواهد و شهرداری آن را ابطال کند پس از آن مالک هم به شهرداری مراجعه و درخواست ابطال تصمیم به ابطال را بخواهد تا بتواند در دیوان طرح دعوا نماید. ۴- تجربی بودن حقوق به عنوان یکی از شاخه های علوم اجتماعی مستلزم آن است که نهاد جدید حقوقی به آرامی با نظام حقوقی پیوند بخورد و ابتدا در بخشی از دعاوی اداری اجرا شود و نتایج آن به کمک آمار سنجیده شود تا در صورت سودمند بودن آن، رویه قضایی با تفسیر به روز و کارآمد، آن را به سایر دعاوی اداری هم تسری بخشد و در صورت زیانبار بودن نتایج آن، به حداقل بسنده کند و از تسری آن به تمامی دعاوی اداری خودداری نماید. بر این مبادی، به نظر می رسد حکم تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری بر دعاوی ابطال حکومت ندارد. بنابراین تجدیدنظرخواهی را وارد و ثابت تشخیص و مستنداً به ماده ۷۲ قانون دیوان عدالت اداری ضمن پذیرش تجدیدنظرخواهی دادنامه تجدیدنظرخواسته نقض و جهت رسیدگی ماهوی به شعبه بدوی اعاده می شود. رای صادره قطعی است."

ب: شعبه ۴ بدوی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دادخواست آقای جواد رسولی به خواسته ابطال پروانه ساخت مجاور به شماره ۱۱۳۲ مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۹ و دستور موقت جلوگیری از عملیات تکمیل ساختمان به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۱۱۹۱۹۰۴ مورخ ۱۴۰۲/۵/۱۰ به شرح زیر به صدور رای مبادرت کرده است:

" نظر به این که حسب تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری در مواردی که اشخاص ذی نفع تقاضای انجام امر اداری یا خودداری از انجام آن را از دستگاه های مربوطه دارند می بایست بدو تقاضای خود را به دستگاه مربوطه ارائه دهند و آن دستگاه موظف است ضمن ثبت درخواست و ارائه رسید، حداکثر ظرف سه ماه به صورت کتبی پاسخ قطعی را (نفیاً یا اثباتاً) به ذی نفع ابلاغ نماید، چنانچه با انقضای مهلت مذکور آن دستگاه از ابلاغ پاسخ مقتضی خودداری نماید، ذی نفع می تواند با رعایت مواعد مذکور در تبصره ۳ ماده فوق الاشاره، از زمان انقضای مهلت پاسخ و معاذیر قانونی یا شرعی در دیوان طرح شکایت کند و لیکن شاکی به این تکلیف مقرر در ماده مزبور عمل ننموده و رأساً اقدام به طرح شکایت در دیوان عدالت اداری کرده است با این صف شکایت منطبق با قانون طرح نشده، مستنداً به مواد ۱۷، ۶۵ و ۱۲۲ قانون دیوان عدالت اداری و ماده ۲ از قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور مدنی قرار عدم استماع شکایت شاکی صادر و اعلام می گردد، قرار صادره ظرف مدت بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در شعب محترم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری می باشد. "

در اثر تجدیدنظر از رای مذکور، شعبه سوم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری رای بدوی را به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۲۶۰۵۹۳۸ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۹ عیناً تأیید و به شرح زیر به صدور رای مبادرت کرده است:

" نظر به این که اعتراضات تجدیدنظرخواه به کیفیتی نیست که اساس استنباط شعبه بدوی را مخدوش نماید و یا سبب تزلزل و نتیجتاً نقض رای معترض عنه شود و از آنجایی که دادنامه مورد اعتراض منطبق با موازین قانونی اصدار یافته و از جهت رعایت اصول و قواعد دادرسی نیز عاری از اشکال و ایراد می باشد لذا با رد درخواست تجدیدنظرخواهی مستنداً به ماده ۷۱ قانون دیوان عدالت اداری رای معترض عنه تأیید و استوار می گردد. رای صادره قطعی است. "

با احراز تعارض آرا توسط رییس دیوان عدالت اداری، پرونده در دستورکار جلسه هیأت عمومی قرار گرفت.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۳/۶/۲۷ با حضور رییس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آرا به شرح زیر به صدور رای مبادرت کرده است.

رای هیأت عمومی

الف. تعارض بین رای شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۱۷۰۹۷۸۵ مورخ ۱۴۰۲/۷/۴ صادره از شعبه دهم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری مبنی بر ورود شکایت و دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۲۶۰۵۹۳۸ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۹ صادره از شعبه سوم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری مبنی بر رد شکایت، از جهت شمول یا عدم شمول حکم مقرر در تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری نسبت به دعاوی ابطال تصمیمات دستگاه ها و مأمورین موضوع بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری محرز است.

ب. در تبصره های ۳ و ۵ از ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری (الحاقی ۱۴۰۲/۲/۱۰) درخصوص دعاوی ناظر بر تقاضای ابطال تصمیمات و اقدامات دستگاه ها و مأموران موضوع بندهای (۱) و (۳) ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری تعیین تکلیف شده است. بدین نحو که چنانچه تصمیمات و اقدامات دستگاه ها و مأموران موضوع بندهای (۱) و (۳) ماده ۱۰ این قانون قبل از لازم الاجرا شدن قانون به ذی نفع ابلاغ یا اعلام شده و یا وی به هر نحوی از آن

اطلاع یافته و تا تاریخ مذکور نسبت به آن تصمیم یا اقدام در دیوان طرح شکایت ننموده باشد، ذی نفع می‌تواند ظرف شش ماه از تاریخ ابلاغ تصمیم و اقدام مزبور به اشخاص مقیم داخل کشور و یک سال برای اشخاص مقیم خارج از کشور، شکایت خود را به خواسته ابطال تصمیم و اقدام یادشده در دیوان عدالت اداری مطرح نماید و چنانچه پس از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، تصمیمات و اقدامات دستگاه‌ها و مأمورین موضوع بندهای (۱) و (۳) ماده ۱۰ این قانون به اشخاص ابلاغ گردد، آنها ظرف شش ماه از تاریخ ابلاغ به اشخاص مقیم داخل کشور و یک سال برای اشخاص مقیم خارج از کشور، امکان طرح شکایت به خواسته ابطال تصمیمات و اقدامات مزبور را در دیوان عدالت اداری دارند. با توجه به احکام مقرر در تبصره‌های ۳ و ۵ از ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری، حکم مقرر در قسمت دوم تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری مبنی بر این که: «...در مواردی که اشخاص ذی نفع تقاضای انجام امر اداری یا خودداری از انجام آن را از دستگاه‌های مذکور دارند، ابتدا باید تقاضای خود را به دستگاه مربوط ارائه دهند...» به لحاظ تعیین تکلیف قانونگذار درخصوص نحوه طرح دعاوی ابطال در دیوان عدالت اداری (به شرح مقرر در تبصره‌های ۳ و ۵ ماده ۱۶ قانون)، منصرف از دعاوی ابطال بوده و ناظر به دعاوی غیر ابطال است. با توجه به مراتب فوق، رای شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۱۷۰۹۷۸۵ مورخ ۱۴۰۲/۷/۴ صادره از شعبه دهم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری که بر مبنای عدم شمول حکم مقرر در تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری بر دعاوی ابطال تصمیمات و اقدامات دستگاه‌ها و مأموران موضوع بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری بر ورود شکایت اصدار یافته، صحیح و منطبق با موازین قانونی است. این رای برای شعب دیوان و مراجع اداری و همچنین برای هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی در مورد رسیدگی به ابطال مصوبات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ این قانون در ارتباط با آن موضوع لازم‌الاتباع است. /

احمد رضا عابدی

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

آدرس: تهران بزرگراه شهید ستاری بلوار شهید مخبری نبش خیابان ایران زمین