فصلنامه مطالعات حقوق
Journal of Legal Studies
شماره بیستم. بهار ۱۳۹۷، صص٥٦-٤٥ Vol 2. No 20. 2018, p 45-56
شماره شاپا (٦٣٩٥-٢٥٣٨) ISSN: (2538-6395)

حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر آراء دادگاه‌های اداری

فهیمه مطلبی فشارکی[1]. دکتر فرامرز عطریان[2*]
۱. دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی. گروه حقوق. دانشگاه آزاد اسلامی. نجف آباد. ایران
۲. استادیار گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی. نجف آباد. ایران
نویسنده مسئول

چکیده

موضوع مقاله پیش رو « حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر آراء دادگاه‌های اداری» است. دادگاه‌های اداری که به مراجع اختصاصی اداری و شبه قضایی نیز اطلاق می‌شوند بخشی از قوه مجریه محسوب می‌شوند. ایجاد این دادگاه‌ها در درون اداره برای رسیدگی به دعوی و شکایات و حل اختلافات میان مردم و موسسات عمومی بسیار مهم بررسی و تحلیل آن ضروری به نظر می‌رسد. دادگاه‌های مذکور از نظر تعداد و نوع قابل احضا نبوده و متعدد هستند که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، رسیدگی به اعتراضات و شکایات مردم نسبت به این مراجع در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده شده است.

صلاحیت شعب بدوی دیوان عدالت اداری در ماده۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از سه حیث شاکی، طرف شکایت، موضوع شکایت قابل استنباط می‌باشد.

واژه‌های کلیدی: دیوان عدالت اداری، دادگاه‌های اداری، نظارت، صلاحیت.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-12-08]

مقدمه:

دیوان عدالت اداری در نقش حامی مردم و مدافع حقوق آنها نسبت به اقدام و تصمیمات و مصوبات ادارات و واحدهای دولتی می‌باشد. دادگاه‌های اداری نیز به عنوان مرجع بدوی رسیدگی کننده به شکایات علیه ادارات دولتی نقش مهمی در احقاق حقوق شهروندی بر عهده دارند و دادگاه‌های مذکور به جهت تسهیل و تسریع در رسیدگی به شکایات علیه ادارات دولتی خارج از سازمان رسمی قضایی و به موجب قوانین خاص تشکیل می‌گردند و فعالیت می‌کنند. بررسی حدود اختیارات و صلاحیت، ساختار سازمانی، نحوه رسیدگی، صدور احکام و اجرای آن تحت عنوان دادرسی اداری قرار می‌گیرد. به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و بند ۲ ماده ۱۰ و تبصره ۲ ماده ۱۶ و ماده۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نظارت بر آراء و تصمیمات دادگاه‌های مذکور با دیوان عدالت اداری است که این نظارت قضایی اگر به طور دقیق و منطبق با اصول و موازین قانونی صورت گیرد می‌تواند قدرت این مراجع کنترل و سلامت آنان را تضمین نماید.

۱- صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری

صلاحیت ازمسائل عمده و مهم مراجع قضایی و اداری است و اهمیت ویژه‌ای درکلیه نظام‌های حقوقی به آن داده شده است. «صلاحیت درلغت به معنای شایسته بودن واهلیت داشتن آمده است و دراصطلاح حقوقی توانایی اعمال اختیارات و تکالیف قانونی است و در خصوص دیوان عدالت اداری صلاحیت یعنی حدود اختیار دیوان در رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص، که به موجب قانون به این مرجع اعطا شده است.

صلاحیت درمراجع قضایی موجب دو عنصر الزام و انحصارمی گردد؛ الزام از این جهت که تکلیف به رسیدگی به مرجع ذی صلاحیت واگذار می‌شود ومرجع ذی صلاحیت حق استنکاف از رسیدگی ندارد و انحصار از این جهت که مراجع دیگر از رسیدگی به موضوع ممنوع می‌شوند» (مولابیگی، ۱۳۹۳، ۱۷).

شعب بدوی و تجدید نظر دیوان عدالت اداری به موضوعات شخصی و موردی رسیدگی می‌کنند و شکایت ازتصمیمات کلی آیین نامه‌های دولتی، تصویب نامه‌ها، بخش نامه‌ها که مخالف باقوانین ومقررات اسلامی است قابل رسیدگی درشعب نخواهند بود.

صلاحیت شعب بدوی دیوان عدالت اداری از ماده ۱۰قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل استنباط می‌باشد. صلاحیت شعب بدوی را از سه حیث شاکی، طرف شکایت و موضوع شکایت مطرح می‌کنیم.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-12-08]

۱-۱- صلاحیت دیوان از حیث وضعیت شاکی

براساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیرنظر قوۀ قضائیه تاسیس می گردد. حدود اختیارات و نحوۀ عمل این دیوان را قانون تعیین می کند. بنابراین شاکی باید مردم باشند و مطابق اصل مذکور واژه مردم هم اشخاص حقیقی (افراد) و هم اشخاص حقوقی خصوصی نظیراحزاب، انجمن ها، سازمان‌های مردم نهاد و ... شامل می‌شود که حق طرح شکایت دردیوان عدالت اداری را خواهند داشت.

مطابق رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۷/۱۰/ ۶۸: «نظر به این که در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی می‌باشند. علیهذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد».

براساس رأی وحدت رویه مذکور شاکی دردیوان عدالت اداری محدود به اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی خصوصی شده و شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی قابل طرح در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشند.

با توجه به اینکه دادگاه های اداری نهادهای اداری هستند که عموماً از مقامات اداری تشکیل می شوند و در رابطه نابرابر با مردم قراردارند، معموماً احتمال تضییع حق از طرف آن مراجع نسبت به مردم می رود و شاکی عموماً مردم هستند و مردم شکایت و اعتراضات خود را از آراء و تصمیمات آنها به موجب اصل ۱۷۳قانون اساسی در دیوان عدالت اداری مطرح می‌کنند. این نکته قابل ذکر می‌باشد که اگرشاکی از دادگاه‌های مذکور دستگاه های دولتی باشند همانطور که ذکر کرده ایم که دستگاه های دولتی صلاحیت طرح دعوا درشعب دیوان عدالت اداری را ندارند، باید به موجب اصل ۱۵۹قانون اساسی مبنی بر صلاحیت عام محاکم دادگستری و با استناد به رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ هیات عمومی دیوان عالی کشورمورخ ۳/۲۲ / ۱۳۸۶، دستگاه های دولتی شکایت خود را از آراء دادگاه های اداری در دادگستری مطرح کنند.

«برای اولین بار، طرح دعوی طاری در دیوان عدالت اداری درقانون قبلی دیوان مصوب (۱۳۸۵) به رسمیت شناخته شد و در قانون جدید دیوان نیز این موضوع تکرار شد. در پاره‌ای ازموارد، دستگاه‌های دولتی دردعاوی طاری، به عنوان ثالث، دادخواست ورود ثالث یا تقاضای اعادۀ دادرسی واعتراض ثالث، امکان طرح شکایت در دیوان عدالت اداری دارند؛ زیرا در دعاوی طاری مانند ورود ثالث و جلب ثالث و طرق فوق العادۀ اعتراض مانند اعتراض ثالث و اعادۀ دادرسی از مصادیق طرح شکایت ابتدایی تلقی نمی‌شوند؛ بلکه نوعی دفاع در مقابل شکایت مطرح شده می باشند. لذا شکایت بدوی تلقی نمی‌شوند تا با مانع عدم

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-12-08]

امکان طرح شکایت دستگاه های دولتی روبه رو شوند؛ لذا پذیرش دعاوی طاری از دستگاه های دولتی با قاعده عدم امکان طرح شکایت از ناحیهٔ دستگاه های اجرایی منافاتی ندارد؛ زیرا منظور از ممنوعیت شکایت دستگاه های دولتی شکایت ابتدایی است» (یزدان مهر، ۱۳۹۳، ۱۱۷).

«عده‌ای از حقوقدانان مبنای ممنوعیت شکایت واحدهای دولتی در دیوان عدالت اداری را در هدف تأسیس دیوان عدالت اداری از جستجو کرده و بیان داشته‌اند اصولاً هدف از تأسیس دیوان عدالت اداری جلوگیری از تعدیات مراجع واحدهای حاکمیتی که از قدرت و اقتدار برخوردار هستند بوده و لذا هرجا که دولت درحقام اعمال حاکمیت، نسبت به حقوق مردم تعدی نماید مردم حق شکایت دارند ودستگاه دولتی حق شکایت ندارد لیکن درمواردی که دستگاه دولتی در مقام اعمال تصدی گری است مانند مواردی که به عنوان کارفرما درهیأت های تشخیص وحل اختلاف طرف شکایت قرار گرفته و محکوم شده است چون درمقام اعمال حاکمیت نبوده لذا حق شکایت دردیوان عدالت اداری را خواهند داشت.

لیکن رویه عملی دیوان عدالت اداری برخلاف این نظر بوده و تفاوتی بین اعمال حاکمیتی و تصدی گری دستگاه های دولتی قایل نشده و مطلق شکایت موردی دستگاه های اجرایی را حتی در موارد امور تصدی گری نیز نپذیرفته و شکایت واحدهای دولتی به صورت مطلق غیرقابل پذیرش دردیوان عدالت اداری اعلام شده است مبنای ممنوعیت، صرف دولتی بودن واحدها یا مأمورین مذکور است صرف نظر از اینکه نوع فعالیت آنها از مصادیق امورحاکمیتی باشد یا امور تصدی گری» (مولابیگی، ۱۳۹۳، ۲۲).

۲-۱- صلاحیت دیوان از حیث وضعیت طرف شکایت

«صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری به موجب قانون ۱۳۶۰ صرفاً ناظر به واحدهای دولتی اعم از وزراتخانه یاشرکت یا مؤسسه ومؤسسات وابسته به آنها یا مأمورین واحدهای مذکور بوده است و شکایت از نهادهای انقلابی در زمره واحدهای دولتی تلقی شده بود. با تصویب قانون استفساریه ماده ۱۱ درسال ۱۳۷۳ مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مذکور درفهرست مؤسسات ونهادهای عمومی غیردولتی که عبارتند از ۱. شهرداری‌ها ۲. بنیاد مستضعفان ۳. هلال احمر ۴. کمیته امداد امام خمینی ۵. بنیاد شهید ۶. بنیاد مسکن ۷. کمیته ملی المپیک ۸. بنیاد پانزدهم خرداد ۹. سازمان تبلیغات اسلامی ۱۰. سازمان تامین اجتماعی ۱۱. فدراسیون های ورزشی آماتوری ایران ۱۲. مؤسسه جهاد نصر، استقلال و جهاد توسعه زیرنظر جهاد سازندگی ۱۳. شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی ۱۴. کتابخانه آیت الله مرعشی (ره) ۱۵. جهاد دانشگاهی ۱۶. بنیاد بیماری های خاص ۱۷. سازمان دانش آموزی و موسسات وابسته به آنها نیز درصلاحیت دیوان عدالت اداری قرارگرفتند درسال ۱۳۸۵ قانون دیوان عدالت اداری تصویب شد و صلاحیت دیوان عدالت اداری درماده ۱۳ قانون مذکور بیان گردید چون صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مؤسسات عمومی غیردولتی درقانون اخیر الذکر تصریح نشده بود این تردید بوجود آمدکه با توجه به اینکه قانون سال ۱۳۶۰ به موجب قانون سال ۱۳۸۵ نسخ شده است پس قانون استفساریه ماده ۱۱ که مبین صلاحیت دیوان اداری

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-12-08]

نسبت به شکایت از مؤسسات عمومی غیردولتی یاد شده بود نیز منسوخ شده ولذا دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات از مؤسسات عمومی غیردولتی را ندارد» (مولابیگی، ۱۳۹۳، ۲۶ و ۲۷).

ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ قانونگذار صلاحیت دیوان عدالت اداری را به لحاظ شخصیت طرف شکایت محدود به موسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، ورزارتخانه ها، شهرداری، تأمین اجتماعی، تشکیلات و نهادهای انقلابی و موسسات وابسته به آنها نموده است.

تفاوتی که می توان میان ماده۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری سال ۹۲ و ماده ۱۳ قانون دیوان سال ۸۵ ازحیث صلاحیت شعب پی برد، این است که، درقسمت «الف» بند ۱ماده ۱۰ قانون یاد شده رسیدگی به شکایات علیه «سازمان تأمین اجتماعی» نیز اضافه شده است. درحالیکه درماده ۱۳ قانون سال ۸۵ «سازمان تأمین اجتماعی» وجود نداشت.

دیوان عدالت اداری به موجب ماده ۱۰ قانون مذکور فقط صلاحیت رسیدگی به شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی از مؤسسات عمومی غیردولتی را دارد. ولذا شکایت از مؤسساتی نظیر هلال احمر، کمیته ملی المپیک، فدراسیون های ورزشی، بنیاد بیماری های خاص، بنیاد بیماری های خاص، بنیاد پانزدهم خرداد، سازمان دانش آموزی، کتابخانه مرحوم آیت اله العظمی مرعشی نجفی و. . . قابل پذیرش در دیوان عدالت اداری نیست. شکایت از بانک‌های خصوصی شده نیز مشمول این حکم خواهد بود مانند بانک صادرات و تجارت و ملت که چون مؤسسه عمومی غیر دولتی هستند لذا شکایت از آنها بعد از واگذاری قابل استماع نیست. همچنین در اساس نامه دانشگاه آزاد آمده است که دانشگاه آزاد نهاد عمومی غیر دولتی است و در زمانی که غیر دولتی باشد جزء مردم و خصوصی نیست دانشگاه آزاد اسلامی نمی‌تواند شاکی در دیوان عدالت اداری باشد و شکایت از دانشگاه آزاد در دیوان قابل پذیرش نخواهد بود.

با توجه به مطالب فوق این سوال مطرح است که درچه مرجعی باید به شکایت از نهاد و موسسات عمومی غیردولتی که شکایت از آنها داخل درصلاحیت دیوان عدالت اداری قرارنگرفته است رسیدگی شود به عنوان مثال اگرفردی از کمیته ملی المپیک شکایت اداری داشته باشد درچه مرجعی باید رسیدگی شود؟ در پاسخ به این سوال باید گفت که مرجع رسیدگی کننده این شکایت به موجب اصل ۱۵۹قانون اساسی چون دادگستری مرجع عام تظلم خواهی است بنابراین، این موضوع قابل شکایت در دادگستری است.

این نکته قابل ذکراست که موسسات عمومی غیردولتی غیر از شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی که قبل از تصویب قانون تشکیلات‌وآیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۲۵ /۳ /۱۳۹۲ از آنها شکایت شده است به موجب ماده ۱۲۲ قانون یاد شده در موارد سکوت قانون تشکیلات‌وآیین دادرسی دیوان عدالت اداری قانون آیین دادرسی حاکم خواهد بود و چون طبق ماده ۲۶ قانون آیین دادرسی مدنی ملاک در صلاحیت مرجع قضایی صلاحیت درزمان تقدیم دادخواست است بنابراین نسبت به شکایت از مؤسسات عمومی غیردولتی درفهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که قبل از لازم الاجرا شدن قانون سال

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-12-08]

۱۳۹۲ طرح شده‌اند دیوان صلاحیت رسیدگی خواهد داشت به عنوان مثال به شکایت طرح شده از کمیته ملی المپیک که قبل از لازم الاجرا شدن قانون مذکور تقدیم شده‌اند قابل رسیدگی دردیوان هستند ولی نسبت به شکایت از این موسسات بعد از سال ۱۳۹۲ دیوان عدالت اداری حق رسیدگی نخواهد داشت.

به موجب بند یک ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایت و تظلمات از تشکیلات ونهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرارگرفته است. منظور از تشکیلات و نهادهای انقلابی براساس تبصره ۲ ماده واحده لایحه قانونی عدم شمول مقررات قانون کار درباره کارکنان نهادهای انقلابی مصوب سال ۱۳۵۹ شورای انقلاب: «نهادهای انقلابی به ارگان‌هایی اطلاق می گردد که نیاز به دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران با تصویب مراجع قانون گذاری به وجود آمده است».

۳-۱- صلاحیت دیوان از حیث موضوع شکایت

رسیدگی به موضوعاتی که درصلاحیت شعب دیوان طبق ماده ۱۰ قانون یاد شده است به این شرح می‌باشد:

۱. رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف. تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات وشرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها.

ب. تصمیمات و اقدامات ماموران واحدهای مذکور دربند الف در امور راجع به وظایف آنها.

۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهردای‌ها منحصراً ازحیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

۳. رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمات واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمات مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکرنام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی.

«درخصوص بند ۱که مشتمل برتصمیمات و اقدامات اداری است باید گفت تصمیمات اداری وقتی به دیوان قابل طرح و شکایت است که ازمقامات اداری داخلی صادرشده باشد اعمال قضائی مانند قرارها و احکام قضائی و اعمال قانونگذاری مانند مصوبات کمیسیون‌های مجلس شورا، طرحهای نمایندگان مجلس و لوایح دولت و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، اعمال اشخاص حقوق خصوصی اعمال مقامات خارجی و بین المللی خارج ازکنترل دیوان عدالت اداری است» (دلاوری، ۱۳۹۵، ۸۲ و ۸۳).

«منظور از تصمیمات اداری، اعمال اداری یک جانبهٔ اداری خاص می‌باشد که از ادارات و سازمان‌ها صادر می‌شود و برای اشخاص ایجاد حق و تکلیف می‌کند. این تصمیمات نظریه کتبی مراجع و مقامات صلاحیتدار است که به منظور اثبات یا نفی موضوع، یا حق مشخصی اعلام می‌شود و با دستور کتبی

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-12-08]

مقامات رسمی است که درمورد انجام یا خودداری از انجام امرمعین و با لزوم رعایت شرایط ضوابط و ترتیبات مخصوص به تحقق یا اجرای امری صادر می‌گردد و به صورت گوناگون، ایجاد رابطه حقوق تکلیف می‌کند.

اقدامات اداری درحقوق، اعمالی را گویند که دراجرای حق و یا انجام یک وظیفهٔ قانونی صورت می‌گیرد و در حقوق اداری، به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که برای تهیهٔ مقدمات تصمیمات اداری و یا اجرای آن‌ها انجام می‌شود و بردو قسم است:

اعمال مادی و اعمال اجرایی. دستهٔ اول را ازآن جهت اعمال مادی می‌گویند که منشأ آثار حقوقی نیستند و تصمیمات مستقل ولازم الاجرایی را تشکیل نمی دهند بلکه مقدمات اتخاذ تصمیمات حقوقی اداره را فراهم می‌آورند مانند طرح‌ها وبرنامه ها، آراء و نظرات مشورتی. لکن اعمال اجرایی به آن دسته از اعمال اداری گفته می‌شود که به منظور اجرا و تحقق بخشیدن به تصمیمات حقوقی اداره انجام می‌شود؛ مانند اجرای حکم توقیف روزنامه رسمی، بستن محل کسب غیرمجاز و قطع آب و برق مشترکین خاطی» (یزدان مهر، ۱۳۹۳، ۱۲۲).

در خصوص بند ۲ماده ۱۰قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری باید گفت که «عبارت هیأتها و کمیسیون جنبهٔ تمثیلی دارند. بنابراین اگر در قانون خاصی یکی از مراجع شبه قضایی (تحت هر عنوانی اعم از هیأت یاکمیسیون یا عنوانی دیگر)جهت رسیدگی به اعتراضات اشخاص پیش بینی باشد و تصریح نشده باشد که آراء این مرجع قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است، اصل بر این است که آراء صادر قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری می‌باشد مگر اینکه در همان قانون آراء مذکور ازشمول قانون دیوان عدالت مستثنی شده باشد» (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۳، ۱۶۳).

دیوان عدالت اداری عالیترین مرجع رسیدگی به شکایات از دادگاه‌های اداری می‌باشد و آراء قطعی شان قابل شکایت در دیوان است. اصل بر قابل اعتراض بودن آراء دادگاه‌های مذکور در دیوان عدالت اداری است مگر اینکه در قانون به طور صریح مرجع دیگراعلام شده باشد. «مقنن در بند ۲ماده ۱۳قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ ازعبارت دادگاه‌های اداری استفاده نموده و برخی از مصادیق را به عنوان تمثیل با استفاده از واژه «مانند» ذکرکرده بود اما در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲از عبارت دادگاه‌های اداری استفاده نکرده و صرفاً اعتراض از آرای کمیسیون‌ها را به صورت تمثیلی با استفاده از واژه «مانند» بیان کرده است ممکن است این شبهه مطرح شود که صلاحیت دیوان عدالت اداری منحصربه موارد ذکر شده در بند ۲ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است مگردرخصوص کمیسیون‌ها که درصورت تمثیلی ذکرشده است» (کوچکی میاب، ۱۳۹۵، ۶۴).

از لحاظ نگارشی این اشکال به بند ۲ماده ۱۰ قانون ت‌وآ. د. د. ع. ا وارد است که موارد مذکور در بند ۲ ماده ۱۰ قانون یاد شده را به صورت تمثیلی بیان کرده و ممکن است خواننده صلاحیت دیوان عدالت اداری

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-12-08]

را منحصر به موارد ذکر شده تصورکند. لیکن موارد مذکور دربند ۲ماده ۱۰ حصری نبوده و تمثیلی است و دیوان عدالت اداری نسبت به آرای سایر دادگاه‌های اداری اعم از شوراها، هیأت‌ها، کمیسیون‌ها و کمیته‌ها صلاحیت رسیدگی خواهد داشت.

«درقانون قبلی دیوان مصوب (۱۳۸۵)، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی شورای کارگاه و کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن لحاظ شده بودکه درقانون جدید دیوان حذف گردیده است؛که درمورد اول با تصویب قانون کار مصوب (۱۳۶۹)، شورای کارگاه تغییرعنوان (هیأت تشخیص) داد و درمورد دوم نیز بنابررای وحدت رویه شماره ۲۹ مورخه ۱۳۷۶/۴/۱۴ با کلاسهٔ ۷۶ /۳ دیوان عدالت اداری و رای وحدت رویه ۶۹۷ مورخه ۲۴ /۱۱/ ۸۵ دیوان عالی کشور با لحاظ تبصرهٔ (۲) و اطلاق و عموم تبصرهٔ (۵) مادهٔ واحدهٔ قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای مادهٔ (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع، از تاریخ تصویب آن، کلیهٔ مقررات و آیین نامه‌های مغایر با این قانون لغو و تنها مرجع رسیدگی به شکایت مربوط به اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها ومراتع و اصلاحیه‌های آن، هیأت موضوع این قانون خواهد بود» (یزدان مهر، ۱۳۹۳، ۱۳۳ و ۱۳۴).

در تبصره ۲و ۵ ماده واحده قانون تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری ازجنگل‌ها ومراتع مصوب ۲۹ /۶/ ۱۳۶۷ ذکرشده است:

تبصرهٔ ۲: دیوان عدالت اداری مکلف است کلیهٔ پرونده‌های موجود در مادهٔ ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع و اصلاحیه‌های بعدی آن را که مختومه نشده است به کمیسیون موضوع این قانون اجراع نمایند.

تبصره ۵: از تاریخ تصویب این ماده واحده کلیه قوانین و مقررات و آیین نامه‌های مغایر با این قانون لغو و تنها مرجع رسیدگی به شکایات مربوط به اجرای مادهٔ ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع و اصلاحیه‌های آن هیأت موضوع این قانون خواهد بود.

برخی امور به موجب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از صلاحیت دیوان خارج است که عبارتند از:

۱. به موجب تبصرهٔ ماده ۱۰ قانون فوق الذکر تعیین میزان خسارت وارده از ناحیهٔ موسسات و اشخاص وابسته به دولت پس از صدور رای در دیوان بروقوع تخلف از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج و برعهده دادگاه عمومی است.

۲. طبق تبصره ۲ماده ۱۰ قانون مذکور تصمیمات مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری ونیروهای مسلح قابل شکایت دردیوان عدالت اداری نمی باشد.

۳. به موجب تبصرهٔ ماده ۱۲ قانون یادشده رسیدگی به تصمیمات قضایی قوهٔ قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوهٔ قضائیه و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت مالی از صلاحیت دیوان خارج است.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-12-08]

۱-۳-۱- صلاحیت دیوان درجبران خسارت وارده

یکی از موضوعاتی که در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شد موضوع جبران خسارت بود که در تبصره یک از ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۵ و همچنین ماده ۱۱قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۶۰ پیش بینی شده بود و چنانچه شاکی مدعی ورود خسارت ناشی از فعل یا ترک فعل یا تصمیم دستگاه اجرایی باید بدوا جهت جبران خسارت به دیوان عدالت اداری مراجعه می‌نمود و طرح شکایت می‌کرد و چنانچه دیوان عدالت اداری اصل جبران خسارت را می‌پذیرفت دراین صورت جهت تعیین میزان آن باید به دادگاه‌های دادگستری مراجعه می‌کرد.

در سال ۱۳۹۲ درقانون تشکیلات‌وآیین دادرسی دیوان عدالت اداری قانونگذار درتبصره ۱ماده ۱۰ قانون مذکور مقرر نمود: «تعیین میزان خسارت وارده از ناحیهٔ موسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱و ۲ این ماده پس از صدور رای دردیوان بروقوع تخلف با دادگاه عمومی است.» طبق این تبصره تعیین میزان خسارت به عهدهٔ دادگاه عمومی است و رسیدگی و احراز وقوع تخلف به دیوان عدالت اداری واگذار گردیده است. میزان خسارت در صلاحیت مراجع قضایی و مستلزم رسیدگی قضایی می‌باشد و از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج است. درتبصره یک ماده ۱۳قانون دیوان سال ۱۳۸۵ عبارت «تصدیق خسارت» ذکرشده بود اما اکنون به جای تصدیق خسارت، درتبصره ۱ماده ۱۰ قانون جدید دیوان عبارت «وقوع تخلف» را آورده است.

«هنگامی که سخن از خسارت درقانون دیوان عدالت اداری می‌شود منظور جبران خسارت دولت است زیرا درپی فعالیت‌های عادی و روزانه مستخدمین دولت شخص یا اشخاص ممکن است زیان ببینند به ویژه آن که نهادها وسازمان‌های اداری کشور برای رسیدن به هدف‌ها و تحقق برنامه‌های گوناگونش وسیله و ابزارهای بسیاربکار می‌برد. نفس بکارگرفتن این همه ابزار و وسیله آن هم درسراسر کشور به خودی خود و با همه دقت هایی که ممکن است مسئولان بکاربرند می‌تواند منشأ بروز خسارت باشد و بایستی جبران شود. خسارت مطرح دردیوان عدالت اداری درباب مسئولیت مدنی است و نه مسئولیت جزائی یا مسئولیتی که از قرارداد پدید می‌آید و نه مسئولیت سیاسی زیرا مسئولیت جزائی در قلمرو حقوق جزای اختصاصی و مسئولیت ناشی از قرارداد ازامور ترافعی و قابل طرح در محاکم دادگستری بوده و راجع به مسئولیت سیاسی و دیگرقوای حاکم درکشور درحقوق اساسی بحث می‌شود» (دلاوری، ۱۳۹۵، ۹۴).

دادگاه‌های اداری امکان دارد براثر فعالیت‌ها و اقدامات و فعالیت‌های کارگزارانش خسارت، ضرر و زیان به فرد یا افراد واردآید. زیان زننده مسئول جبران زیان بوده و باید آنرا جبران کند. دادگاه‌های مذکور همانند موسسات دولتی و شرکت‌های دولتی مسئول جبران خسارت وارده هستند. «پدیدآمدن هر خسارتی خود به خود قابل جبران نیست برای اینکه زیان جبران شود باید دارای ویژگی‌هایی باشد چنان که در قلمرو رابطه کسان در حقوق خصوصی اگرکسی به کسی یا شخصی خسارتی بزند و اگر زیان بیرون از قرارداد باشد زیان آن گاه قابل جبران است که زیان زننده خطاکار باشد و این شرط یعنی عنصرخطا به طورکلی

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-12-08]

درباره زیآن‌هایی است که از اداره نیز بسر می‌برند درهرحال برای جبران خساراتی که ناشی از قرارداد نیست دو منبع وجود دارد یکی قانون مدنی و دیگری قانون مسئولیت مدنی که در تعیین مسئول و میزان خسارات و چگونگی جبران آن بایستی مدنظر قرار گیرد» (دلاوری، ۱۳۹۵، ۹۵).

درقانون تشکیلات وآیین دادرسی دیوان عدالت اداری درباب اینکه چه کسی مسئول جبران خسارت وارده است قانونگذار تعیین تکلیف ننموده ولکن درماده ۱۱قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ مقررشده است:

«کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن که به مناسبت انجام وظیفه عملاً یا درنتیجهٔ بی احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و موسسات مزبور باشد دراین صورت جبران خسارت برعهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی درمورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود». شعب دیوان عدالت اداری در تعیین مسئول جبران خسارت باید یا مسئولیت را متوجه کارمند نماید یا اینکه مسئول را نهادهای دولتی یا اداره تعیین نماید.

طبق ماده ۴ قانون مسئولیت مدنی دادگاه می‌تواند میزان خسارت را در موارد زیر تخفیف دهد:

۱. هرگاه پس از وقوع خسارت وارد کننده زیان به نحو مؤثری به زیان دیده کمک و مساعدت کرده باشد.

۲. هرگاه وقوع خسارت ناشی از غفلتی بوده که عرفاً قابل اغماض باشد و جبران آن نیز موجب عسرت و تنگدستی وارد کنندهٔ زیان شود.

۳. وقتی که زیان دیده به نحوی از انحاء موجبات تسهیل ایجاد زیان را فراهم نموده یا به اضافه شدن آن کمک و یا وضعیت وارد کنندهٔ زیان را تشدید کرده باشد.

در صورت وجود یکی از شرایط فوق دادگاه می‌تواند میزان خسارت را تخفیف دهد. زمانی که دادگاه به موجب ماده ۴ قانون مسئولیت مدنی مجاز به تخفیف میزان خسارت است شعب دیوان عدالت اداری نیز باید بتواند میان خسارت را در صورت موارد مذکور در ماده ۴ قانون مسئولیت مدنی تخفیف دهد. زیرا در ماده ۱۲۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است که در موارد سکوت در این قانون مقررات به ترتیبی است که در قانون آیین دادرسی مدنی مقرر شده است.

با اصلاح تبصره ۱ماده ۱۰ قانون تشکیلات‌وآیین دادرسی دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی دیوان عدالت اداری درخصوص مطالبه خسارت تغییرپیدا کرده که به شرح ذیل است:

«الف) درمواردی که خسارت وارده براشخاص ناشی از تخلف از مقررات قانونی یا ناشی از ارتکاب تقصیرازجانب دستگاه طرف شکایت نبوده است مثلاً دستگاه اجرایی درحدود وظایف و مقررات قانونی عمل کرده است ولی اتفاقاً موجب ورود خسارات بر اشخاص گردیده است و یا موجبات اتلاف مال افراد را فراهم کرده است در اینگونه موارد نیازی به طرح شکایت در دیوان عدالت اداری نیست زیرا مسئولیت مبتنی بر تقصیر نبوده و در مواردی که مسئولیت ناشی از تقصیر با ناشی از تخلف از قوانین و مقررات نیست

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-12-08]

و موجبی برای رسیدگی در دیوان عدالت اداری وجود ندارد زیرا صلاحیت دیوان عدالت اداری صرفاً در حدود احراز تخلف از قوانین ومقررات در ارتکاب فعل زیانبار بوده و صلاحیتی جهت احراز ارکان دیگر ازجمله ورود خسارت یا احراز رابطه سببیت نداشته فعل زیانبار بوده و صلاحیتی جهت احراز ارکان دیگرازجمله ورود خسارت یا احراز رابطه سببیت نداشه است بنابراین دراینگونه موارد نیازی به طرح شکایت در دیوان عدالت اداری نیست وشخص زیان دیده مستقیماً می‌تواند دعوی مطالبه خسارت خود را در دادگاه حقوقی ذی صلاح مطرح کند.

ب) ممکن است خسارات وارده به اشخاص دراثر عدم یا انجام وظایف قانونی یا تخطی ازتکالیف و وظایف قانونی صورت گرفته باشد و مسئولیت ناشی از تقصیرباشد، دراینگونه موارد چنانچه صدور حکم به جبران خسارت منوط به احراز وقوع تخلف از قوانین و مقررات باشد دیوان عدالت اداری باید بدواً نسبت به احراز تخلف از قوانین در اقدامات طرف شکایت رسیدگی نموده و حکم به وقوع تخلف از قوانین و مقررات صادر نموده باشد. برای رسیدگی به این موضوع شعبه دیوان عدالت اداری فارغ از اینکه نتیجه ارتکاب امرتخلف از قوانین چه بوده است صرفاً با استناد به قوانین و مقررات، ارتکاب تخطی از قوانین و مقررات ازجانب طرف شکایت و تقصیر دستگاه اجرای را احراز می‌نماید و سپس محکوم له براساس رأی مذکور درمرجع ذی صلاح حقوقی نسبت به مطالبه خسارات با اثبات ارکان مطالبه خسارت از جمله ورود خسارت و میزان آن و رابطه علی و معلولی اقدام می‌نماید» (کوچکی میاب، ۱۳۹۵، ۶۵و ۶۶).

نتیجه‌گیری

طرفین دعوی در دادگاه‌های اداری از یک طرف افراد و از سوی دیگر ادارات عمومی هستند. شاکی در شعب دیوان عدالت اداری به استناد اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین ماده ۱۰ قانون تشکیلات وآیین دادرسی عدالت اداری مردم هستند و منظور از مردم اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی هستند و با توجه در ماده ۱ قانون یاد شده قانون گذار از واژه مردم برای شاکی استفاده کرده است، بنابراین اشخاص حقوقی یا حقیقی حقوق خصوصی می‌توانند از کلیه دادگاه‌های اداری در شعب دیوان عدالت اداری شکایت بکنند. دستگاه‌های اجرایی به عنوان طرف دعوی حق شکایت در دیوان را ندارند و نیز متشاکی در شعب دیوان عدالت اداری مطابق ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری موسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، وزارتخانه‌ها، شهرداری، تأمین اجتماعی، تشکیلات و نهادهای انقلابی و موسسات وابسته به آنها است. موضوعاتی که در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است در ماده ۱۰ قانون یادشده اعلام شده است.

مراجع اداری که آراء و تصمیمات آن قابل شکایت و اعتراض در دیوان عدالت اداری است محدود به موارد ذکر شده در بند ۲ ماده ۱۰ قانون مذکور نیست ذکر دادگاه‌های اداری در این بند جنبه تمثیلی دارد.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-12-08]

فهرست منابع و مآخذ

الف) کتب:

۱. امامی، محمد، کوروش، استوارسنگری، (۱۳۹۳)، حقوق اداری، جلد اول، چاپ هجدهم، انتشارات میزان، تهران.

۲. دلاوری، محمدرضا، (۱۳۹۵)، قانون تشکیلات‌وآیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، چاپ دوم، انتشارات مجد، تهران.

۳. دلاوری، محمد رضا، (۱۳۹۶)، نحوه نظارت دیوان عدالت اداری نسبت به آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری، چاپ اول، انتشارات جنگل، تهران.

۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۵۴)، حقوق اداری، چاپ پنجم، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.

۵. عباسی، بیژن، (۱۳۹۵)، حقوق اداری، چاپ چهارم، انتشارات دادگستر، تهران.

۶. کوچکی میاب، غلامرضا، (۱۳۹۵)، دیوان عدالت اداری: بررسی تحول ساختار و صلاحیت دیوان عدالت اداری در قانون جدید دیوان عدالت اداری، انتشارات نگاه بینه، تهران.

۶. ملابیگی، غلامرضا، (۱۳۹۳)، صلاحیت‌وآیین دادرسی دیوان عدالت اداری، انتشارات جنگل، تهران.

۷. هداوند، مهدی، (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، انتشارات سمت، تهران.

۹. یزدان‌مهر، محمد، (۱۳۹۳)، تحلیلی بر قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، با نظارت و دیباچه اسدالله یاوری، انتشارات مجد، تهران.

ب) قوانین:

۱۰. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۱۱. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-12-08]