

فصلنامه مطالعات حقوق

Journal of Legal Studies

شماره بیستم، بهار ۱۳۹۷، صص ۵۶-۴۵ Vol 2, No 20, 2018, p 45-56

ISSN: (2538-6395)

شماره شاپا (۶۳۹۵-۲۵۳۸)

حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر آراء دادگاه‌های اداری

فهیمة مطلبی فشارکی^۱، دکتر فرامرز عطریان^{۲*}

۱. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران

۲. استادیار گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، 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 ماده ۱۰ 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.

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 ماده ۶۳ 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 از مسائل عمده و مهم مراجع قضایی و اداری است و اهمیت ویژه‌ای در کلیه نظام‌های حقوقی به آن داده شده است. «صلاحیت در لغت به معنای شایسته بودن و اهلیت داشتن آمده است و در اصطلاح 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 در مراجع قضایی موجب دو عنصر الزام و انحصار می‌گردد؛ الزام از این جهت که تکلیف به رسیدگی به مرجع ذی صلاحیت واگذار می‌شود و مرجع ذی صلاحیت حق استنکاف از رسیدگی ندارد و انحصار از این جهت که مراجع دیگر از رسیدگی به موضوع ممنوع می‌شوند» (مولایی، ۱۳۹۳، ۱۷). شعب بدوی و تجدید نظر دیوان عدالت اداری به موضوعات شخصی و موردی رسیدگی می‌کنند و شکایت از تصمیمات کلی آیین نامه‌های دولتی، تصویب نامه‌ها، بخش نامه‌ها که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی است قابل رسیدگی در شعب نخواهند بود.

صلاحیت شعب بدوی دیوان عدالت اداری از ماده ۱۰ قانون 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.

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 نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیرنظر قوه قضائیه تاسیس می گردد. حدود اختیارات و نحوه 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 نظیر احزاب، انجمن ها، سازمان های مردم نهاد و ... شامل می شود که حق طرح شکایت در دیوان عدالت اداری را خواهند داشت.

مطابق رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۶۸/۷/۱۰: «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 می باشند. علیهذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی باشد».

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

با توجه به اینکه دادگاه های اداری نهادهای اداری هستند که عموماً از مقامات اداری تشکیل می شوند و در رابطه نابرابر با مردم قرار دارند، معمولاً 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 ۱۷۳ قانون اساسی در دیوان عدالت اداری مطرح می کنند. این نکته قابل ذکر می باشد که اگر شاکی از دادگاه های مذکور دستگاه های دولتی باشند همانطور که ذکر کرده ایم که دستگاه های دولتی صلاحیت طرح دعوا در شعب دیوان عدالت اداری را ندارند، باید به موجب اصل ۱۵۹ قانون اساسی مبنی بر صلاحیت عام محاکم دادگستری و با استناد به رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲، 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 در قانون قبلی دیوان مصوب (۱۳۸۵) به رسمیت شناخته شد و در قانون جدید دیوان نیز این موضوع تکرار شد. در پاره ای از موارد، دستگاه های دولتی در دعوی طاری، به عنوان ثالث، دادخواست ورود ثالث یا تقاضای اعاده دادرسی و اعتراض ثالث، امکان طرح شکایت در دیوان عدالت اداری دارند؛ زیرا در دعوی طاری مانند ورود ثالث و جلب ثالث و طرق فوق العاده اعتراض مانند اعتراض ثالث و اعاده دادرسی از مصادیق طرح شکایت ابتدایی تلقی نمی شوند؛ بلکه نوعی دفاع در مقابل شکایت مطرح شده می باشند. لذا شکایت بدوی تلقی نمی شوند تا با مانع عدم

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

«عده ای از حقوقدانان مبنای ممنوعیت شکایت واحدهای دولتی در دیوان عدالت اداری را در هدف تأسیس دیوان عدالت اداری از جستجو کرده و بیان داشته اند اصولاً هدف از تأسیس دیوان عدالت اداری جلوگیری از تعدیات مراجع واحدهای حاکمیتی که از قدرت و اقتدار برخوردار هستند بوده و لذا هر جا که دولت در مقام اعمال حاکمیت، نسبت به حقوق مردم تعدی نماید مردم حق شکایت دارند و دستگاه دولتی حق شکایت ندارد لیکن در مواردی که دستگاه دولتی در مقام اعمال تصدی گری است مانند مواردی که به عنوان کارفرما در هیأت های تشخیص و حل اختلاف طرف شکایت قرار گرفته و محکوم شده است چون در مقام اعمال حاکمیت نبوده لذا حق شکایت در دیوان 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 غیر قابل پذیرش در دیوان عدالت اداری اعلام شده است مبنای ممنوعیت، صرف دولتی بودن واحدها یا مأمورین مذکور است صرف نظر از اینکه نوع فعالیت آنها از مصادیق امور حاکمیتی باشد یا امور تصدی گری» (مولایی، 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 وزارتخانه یا شرکت یا مؤسسه و مؤسسات 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 در سال ۱۳۷۳ مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مذکور در فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که عبارتند از ۱. شهرداری ها 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 زیر نظر 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 مؤسسات وابسته به آنها نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفتند در سال ۱۳۸۵ قانون دیوان عدالت اداری تصویب شد و صلاحیت دیوان عدالت اداری در ماده ۱۳ قانون مذکور بیان گردید چون صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مؤسسات عمومی غیردولتی در قانون اخیر الذکر تصریح نشده بود این تردید بوجود آمد که 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

نسبت به شکایت از مؤسسات عمومی غیردولتی یاد شده بود نیز منسوخ شده و لذا دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات از مؤسسات عمومی غیردولتی را ندارد» (مولایی، 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 مؤسسات دولتی، شرکت های دولتی، و وزارتخانه ها، شهرداری، تأمین اجتماعی، تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها نموده است.

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

دیوان عدالت اداری به موجب ماده ۱۰ قانون مذکور فقط صلاحیت رسیدگی به شهرداری ها و سازمان تأمین اجتماعی از مؤسسات عمومی غیردولتی را دارد. و لذا شکایت از مؤسسات 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 بانک های 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 نمی تواند 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 درجه مرجعی باید به شکایت از نهاد و مؤسسات عمومی غیردولتی که شکایت از آنها داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار نگرفته است رسیدگی شود به عنوان مثال اگر فردی از کمیته ملی المپیک شکایت اداری داشته باشد درجه مرجعی باید رسیدگی شود؟ در پاسخ به این سوال باید گفت که مرجع رسیدگی کننده این شکایت به موجب اصل ۱۵۹ قانون اساسی چون دادگستری مرجع عام تظلم خواهی است بنابراین، این موضوع قابل شکایت در دادگستری است.

این نکته قابل ذکر است که مؤسسات عمومی غیردولتی غیر از شهرداری ها و سازمان تأمین اجتماعی که قبل از تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۲۵/ ۳/ ۱۳۹۲ از آنها شکایت شده است به موجب ماده ۱۲۲ قانون یاد شده در موارد سکوت قانون تشکیلات و آیین 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 در زمان تقدیم دادخواست است بنابراین نسبت به شکایت از مؤسسات عمومی غیردولتی در فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که قبل از لازم الاجرا شدن قانون سال

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 در دیوان 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 و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته 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 می‌گردد 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 در صلاحیت 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 و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها.
 - ب. تصمیمات و اقدامات ماموران واحدهای مذکور در بند الف در امور راجع به وظایف آنها.
 ۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث 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 ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی.
- «درخصوص بند ۱ که مشتمل بر تصمیمات و اقدامات اداری است باید گفت تصمیمات اداری وقتی به دیوان قابل طرح و شکایت است که از مقامات اداری داخلی صادر شده 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 بین‌المللی خارج از کنترل دیوان عدالت اداری است» (دلآوری، ۱۳۹۵، ۸۲ و ۸۳).
- «منظور از تصمیمات اداری، اعمال اداری یک جانبه 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

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 می گردد و به صورت گوناگون، ایجاد رابطه حقوق تکلیف می کند.

اقدامات اداری درحقوق، اعمالی را گویند که دراجرای حق و یا انجام یک وظیفه قانونی صورت می گیرد و در حقوق اداری، به مجموعه عملیاتی گفته می شود که برای تهیه مقدمات تصمیمات اداری و یا اجرای آن ها انجام می شود و بر دو قسم است:

اعمال مادی و اعمال اجرایی. دسته اول را از آن جهت اعمال مادی می گویند که منشأ آثار حقوقی نیستند و تصمیمات مستقل و لازم الاجرائی را تشکیل نمی دهند بلکه مقدمات اتخاذ تصمیمات حقوقی اداره را فراهم می آورند مانند طرح ها و برنامه ها، آراء و نظرات مشورتی. لکن اعمال اجرایی به آن دسته از اعمال اداری گفته می شود که به منظور اجرا و تحقق بخشیدن به تصمیمات حقوقی اداره انجام می شود؛ مانند اجرای حکم توقیف روزنامه رسمی، بستن محل کسب غیرمجاز و قطع آب و برق مشترکین خاطی» (یزدان مهر، ۱۳۹۳، ۱۲۲).

در خصوص بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری باید گفت که «عبارت هیأتها و کمیسیون جنبه تمثیلی دارند. بنابراین اگر در قانون خاصی یکی از مراجع شبه قضایی (تحت هر عنوانی اعم از هیأت یا کمیسیون 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 می باشد مگر اینکه در همان قانون آراء مذکور از شمول قانون دیوان عدالت مستثنی شده باشد» (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۳، ۱۶۳).

دیوان عدالت اداری عالیتزین مرجع رسیدگی به شکایات از دادگاه های اداری می باشد و آراء قطعی شان قابل شکایت در دیوان است. اصل بر قابل اعتراض بودن آراء دادگاه های مذکور در دیوان عدالت اداری است مگر اینکه در قانون به طور صریح مرجع دیگر اعلام شده باشد. «مقتن در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ از عبارت دادگاه های اداری استفاده نموده و برخی از مصادیق را به عنوان تمثیل با استفاده از واژه «مانند» ذکر کرده بود اما در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ از عبارت دادگاه های اداری استفاده نکرده و صرفاً اعتراض از آرای کمیسیون ها را به صورت تمثیلی با استفاده از واژه «مانند» بیان کرده است ممکن است این شبهه مطرح شود که صلاحیت دیوان عدالت اداری منحصر به موارد ذکر شده در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است مگر در خصوص کمیسیون ها که در صورت تمثیلی ذکر شده است» (کوچکی میاب، ۱۳۹۵، ۶۴).

از لحاظ نگارشی این اشکال به بند ۲ ماده ۱۰ قانون ت و آ. 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

را منحصر به موارد ذکر شده تصور کند. لیکن موارد مذکور در بند ۲ ماده ۱۰ حضری 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.

«در قانون قبلی دیوان مصوب (۱۳۸۵)، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی شورای کارگاه و کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن لحاظ شده بود که در قانون جدید دیوان حذف گردیده است؛ که در مورد اول با تصویب قانون کار مصوب (۱۳۶۹)، شورای کارگاه تغییر عنوان (هیأت تشخیص) داد و در مورد دوم نیز بنا بر رای وحدت رویه شماره ۲۹ مورخه ۱۳۷۶/۴/۱۴ با کلاس ۳/۷۶ دیوان عدالت اداری و رای وحدت رویه ۶۹۷ مورخه ۲۴/۱۱/۸۵ دیوان عالی کشور با لحاظ تبصره (۲) و اطلاق و عموم تبصره (۵) ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع، از تاریخ تصویب آن، کلیه مقررات و آیین‌نامه‌های مغایر با این قانون لغو و تنها مرجع رسیدگی به شکایت مربوط به اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع و اصلاحیه‌های آن، هیأت موضوع این قانون خواهد بود» (یزدان مهر، ۱۳۹۳، ۱۳۳ و ۱۳۴).

در تبصره ۲ و ۵ ماده واحده قانون تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۹ ذکر شده است:

تبصره ۲: دیوان عدالت اداری مکلف است کلیه پرونده‌های موجود در ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع و اصلاحیه‌های بعدی آن را که مختومه نشده است به کمیسیون موضوع این قانون ارجاع نمایند.

تبصره ۵: از تاریخ تصویب این ماده واحده کلیه قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های مغایر با این قانون لغو و تنها مرجع رسیدگی به شکایات مربوط به اجرای ماده 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 تبصره ماده ۱۰ قانون فوق‌الذکر تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص وابسته به دولت پس از صدور رای در دیوان بوقوع تخلف از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج و برعهده دادگاه عمومی است.

۲. طبق تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون مذکور تصمیمات مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.

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

۱-۳-۱- صلاحیت دیوان در جبران خسارت وارده

یکی از موضوعاتی که در دیوان عدالت اداری مطرح می شود موضوع جبران خسارت بود که در تبصره یک از ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۵ و همچنین ماده ۱۱ قانون 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 بدو جهت جبران خسارت به دیوان عدالت اداری مراجعه می نمود و طرح شکایت می کرد و چنانچه دیوان عدالت اداری اصل جبران خسارت را می پذیرفت در این صورت جهت تعیین میزان آن باید به دادگاه های دادگستری مراجعه می کرد.

در سال ۱۳۹۲ در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قانونگذار در تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون مذکور مقرر نمود: «تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده پس از صدور رای در دیوان بروقوع تخلف با دادگاه عمومی است.» طبق این تبصره تعیین میزان خسارت به عهده 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 می باشد و از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج است. در تبصره یک ماده ۱۳ قانون دیوان سال ۱۳۸۵ عبارت «تصدیق خسارت» ذکر شده بود اما اکنون به جای تصدیق خسارت، در تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون جدید دیوان عبارت «وقوع تخلف» را آورده است.

«هنگامی که سخن از خسارت در قانون دیوان عدالت اداری می شود منظور جبران خسارت دولت است زیرا در پی فعالیت های عادی و روزانه مستخدمین دولت شخص یا اشخاص ممکن است زیان ببینند به ویژه آن که نهادها و سازمان های اداری کشور برای رسیدن به هدف ها و تحقق برنامه های گوناگونش وسیله و ابزارهای بسیار بکار می برد. نفس بکارگرفتن این همه ابزار و وسیله آن هم درسراسر کشور به خودی خود و با همه دقت هایی که ممکن است مسئولان بکاربرند می تواند منشأ بروز خسارت باشد و بایستی جبران شود. خسارت مطرح در دیوان عدالت اداری در باب مسئولیت مدنی است و نه مسئولیت جزائی یا مسئولیتی که از قرارداد پدید می آید و نه مسئولیت سیاسی زیرا مسئولیت جزائی در قلمرو حقوق جزای اختصاصی و مسئولیت ناشی از قرارداد از امور توافقی و قابل طرح در محاکم دادگستری بوده و راجع به مسئولیت سیاسی و دیگر قوای حاکم در کشور در حقوق اساسی بحث می شود» (دلآوری، ۱۳۹۵، ۹۴).

دادگاه های اداری امکان دارد بر اثر فعالیت ها و اقدامات و فعالیت های کارگزارانش خسارت، ضرر و زیان به فرد یا افراد وارد آید. زیان زننده مسئول جبران زیان بوده و باید آنرا جبران کند. دادگاه های مذکور همانند مؤسسات دولتی و شرکت های دولتی مسئول جبران خسارت وارده هستند. «پدید آمدن هر خسارتی خود به خود قابل جبران نیست برای اینکه زیان جبران شود باید دارای ویژگی هایی باشد چنان که در قلمرو رابطه کسان در حقوق خصوصی اگر کسی به کسی یا شخصی خسارتی بزند و اگر زیان بیرون از قرارداد باشد زیان آن گاه قابل جبران است که زیان زننده خطا کار باشد و این شرط یعنی عنصر خطا به طور کلی

درباره زیان‌هایی 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» (دلآوری، ۱۳۹۵، ۹۵).

درقانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری درباب اینکه چه کسی مسئول جبران خسارت وارده است قانونگذار تعیین تکلیف ننموده و لکن در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ مقرر شده است:

«کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن که به مناسبت انجام وظیفه عملاً یا در نتیجه 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 مؤسسات 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 غفلی بوده که عرفاً قابل اغماض باشد و جبران آن نیز موجب عسرت و تنگدستی وارد کننده 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 کننده 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 ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی دیوان عدالت اداری درخصوص مطالبه خسارت تغییر پیدا کرده که به شرح ذیل است:

«الف) در مواردی که خسارت وارده بر اشخاص ناشی از تخلف از مقررات قانونی یا ناشی از ارتکاب تقصیر از جانب دستگاه طرف شکایت نبوده است مثلاً دستگاه اجرایی در حدود 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 یا ناشی از تخلف از قوانین و مقررات نیست

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

ب) ممکن است خسارات وارده به اشخاص در اثر عدم یا انجام وظایف قانونی یا تخطی از تکالیف و وظایف قانونی صورت گرفته باشد و مسئولیت ناشی از تقصیر باشد، در اینگونه موارد چنانچه صدور حکم به جبران خسارت منوط به احراز وقوع تخلف از قوانین و مقررات باشد دیوان عدالت اداری باید بدو 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 امر تخلف از قوانین چه بوده است صرفاً با استناد به قوانین و مقررات، ارتکاب تخطی از قوانین و مقررات از جانب طرف شکایت و تقصیر دستگاه اجرای را احراز می نماید و سپس محکوم له براساس رأی مذکور در مرجع 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 می نماید» (کوچکی میاب، ۱۳۹۵، ۶۵ و ۶۶).

نتیجه گیری

طرفین دعوی در دادگاه های 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 و آیین 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 می توانند از کلیه دادگاه های اداری در شعب دیوان عدالت اداری شکایت بکنند. دستگاه های اجرایی به عنوان طرف دعوی حق شکایت در دیوان را ندارند و نیز متشاککی در شعب دیوان عدالت اداری مطابق ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری موسسات دولتی، شرکت های دولتی، وزارتخانه ها، 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 یاد شده 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 دادگاه های اداری در این بند جنبه تمثیلی دارد.

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 تشکیلات و آیین 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. ملایبگی، غلامرضا، (۱۳۹۳)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، انتشارات جنگل، تهران.
۷. هداوند، مهدی، (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، انتشارات سمت، تهران.
۹. یزدان مهر، محمد، (۱۳۹۳)، تحلیلی بر قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، با نظارت و دیباچه اسدالله یآوری، انتشارات مجد، تهران.

ب) قوانین:

۱۰. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۱. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲.