

صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری

سیدعلی میرداماد نجف‌آبادی*

چکیده

دیوان عدالت اداری وظیفه‌ی خطیر رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم مورد تصمیمات و اعمال سازمان‌های اداری و دولتی را به عهده دارد. با توجه به تأسیس این نهاد پس از پیروزی انقلاب و نوپا بودن آن، در سال‌های اخیر در مورد صلاحیت و حدود اختیارات دیوان در رابطه با ارکان دعوا مناقشاتی صورت گرفته است. در این مقاله با بررسی اصول قانون اساسی ناظر به دیوان عدالت اداری، قانون دیوان و برخی آرای صادره از آن و تحلیل آنها صلاحیت دیوان در رابطه با خواهان، خوانده و موضوع دعوا در کانون بحث قرار گرفته است. در پایان مقاله به چگونگی تقسیم این صلاحیت‌ها و اختیارات بین بخش‌ها و ارکان مختلف دیوان اشاره شده است.

کلید واژه‌ها: صلاحیت، حدود اختیارات، عدالت اداری، دیوان عدالت اداری، نظارت

قضایی

مقدمه

فصل دوم قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ صلاحیت و حدود اختیارات دیوان را در ۷ ماده بیان کرده است. مهم‌ترین آنها مواد ۱۳ و ۱۹ می‌باشد که به ترتیب صلاحیت و حدود اختیارات شعب^۱ و هیئت عمومی دیوان را بیان می‌کند. طبق ماده ۱۳ صلاحیت و حدود اختیارات شعب دیوان عدالت اداری به قرار زیر است:

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

الف. تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها؛
ب. تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند (الف) در امور راجع به وظایف آنها؛

۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیئت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها؛

۳. رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (الف) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است، اعم از لشکری و کشوری، از حیث تضييع حقوق استخدامی.

همچنین بر اساس ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت و حدود اختیارات

هیئت عمومی دیوان عبارت است از:

۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص...؛

۲. صدور رأی وحدت رویه در مورد آراء متناقض صادره از شعب دیوان؛

۳. صدور رأی وحدت رویه در صورتی که نسبت به موضوع واحد، آراء مشابه متعدد

صادر شده باشد.

درباره صلاحیت و حدود اختیارات دیوان ابهامات و پرسش‌هایی وجود دارد. شاکی یا خواهان در دیوان کیست؟ آیا فقط مردم حق دادخواهی در دیوان دارند یا نهادها و سازمان‌ها نیز می‌توانند طرح دعوا کنند؟ خواننده یا مشتکی‌عنه آیا باید سامان دولتی باشد یا سازمان‌های عمومی غیردولتی نیز می‌توانند طرف دعوا واقع شوند؟ و اگر خواننده سازمان دولتی است آیا منحصر در نهادهای اجرایی و قوه مجریه است یا نهادهای تقنینی و قضایی را نیز دربر می‌گیرد؟ سرانجام اینکه دیوان چه نوع دعاوی را مورد رسیدگی قرار می‌دهد؟ اینها سؤالاتی است که در این نوشتار بررسی شده است. در این مقاله، صلاحیت و حدود اختیارات دیوان را از دو منظر بررسی کرده‌ایم: یکی از منظر ارکان دعوا (خواهان، خواننده و نوع دعوای قابل طرح) و دیگری از منظر چگونگی تقسیم صلاحیت و اختیارات بین ارکان دیوان.

صلاحیت دیوان از نظر ارکان دعوا

الف. صلاحیت دیوان از حیث شاکی (خواهان)

اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی می‌گوید: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم... دیوانی به نام دیوان عدالت اداری... تأسیس می‌گردد...». این اصل، شاکی^۱ یا خواهان در دیوان عدالت را «مردم» دانسته است. این واژه مبهم است و برای فهم مراد قانون‌گذار باید به قانون عادی مراجعه کرد. ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری در بیان صلاحیت دیوان از حیث خواهان و شاکی می‌گوید: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از...». بر اساس این عبارت، خواهان یا شاکی در دیوان «اشخاص حقیقی یا حقوقی» اند. این عبارت نیز ابهام را مرتفع نمی‌سازد؛ زیرا این سؤال وجود دارد که مقصود از آن صرفاً «اشخاص حقوقی خصوصی» است یا «اشخاص حقوقی حقوق عمومی» را نیز شامل می‌شود. «در مورد مشخصات حقوقی خواهان در دیوان عدالت اداری دو نظریه متفاوت وجود دارد: ۱. نظریه صلاحیت مطلق دیوان در رابطه با شاکی؛ ۲. نظریه اختصاص جایگاه شاکی به مردم.»^۳ در ادامه بحث پس از بررسی دلایل این دو نظریه، به نظریه مطلوب که در واقع جمع بین دو نظر اول و دوم است، اشاره خواهیم کرد.^۴

نظریه اول: نظریه صلاحیت مطلق دیوان در رابطه با شاکی (خواهان)

طرفداران این نظریه بر این اعتقادند که عبارت «مردم» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی بدون قید حصر در برگیرنده همه اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی، اعم از اشخاص حقوقی

حقوق خصوصی و حقوق عمومی، است. طرفداران این نظریه برای اثبات ادعای خود ادله زیر را اقامه می‌کنند:

۱. هرچند اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقام شاکی در دعاوی داخل در صلاحیت دیوان را «مردم» دانسته است، در قسمت آخر همان اصل، حدود اختیار و نحوه عمل دیوان به حکم قانون عادی منوط شده است. بر همین اساس، ماده ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، «اشخاص حقیقی و حقوقی» را در مقام شاکی در دیوان شناخته است.

۲. اطلاق عبارت «اشخاص حقوقی» در بند یک ماده ۱۳ و ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری ایجاب می‌کند که دیوان را در رسیدگی به شکایات اشخاص حقوقی حقوق عمومی صالح بدانیم.

۳. طبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی «هرکس» می‌تواند ابطال آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌هایی را که با احکام اسلامی و با قوانین مغایرت داشته باشد، از دیوان تقاضا کند. همچنین ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ بدون ذکر خصوصیات شاکی (خواهان) مقرر می‌داشت که «در اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی با مقررات اسلامی مطرح گردید...» در ماده مذکور، عبارت «چنانچه شکایتی... مطرح گردید...» بر حصر شاکی دلالت ندارد و طرح شکایت می‌تواند از سوی مردم یا واحدهای دولتی و غیره صورت گیرد.

نظریه دوم: نظریه اختصاص جایگاه شاکی به «مردم»

به باور طرفداران، این نظریه طرف شاکی در دیوان عدالت اداری، «مردم» یا «اشخاص حقوقی خصوصی» است. اینان برای اثبات نظریه خود، دلیل‌های زیر را اقامه می‌کنند:

۱. در تفسیر قوانین، شناختن قصد و نیت قانون‌گذار بسیار حائز اهمیت است. این برداشت که شاکی می‌تواند شخص حقوقی عمومی باشد با قصد و غرض قانون‌گذار ناسازگار به نظر می‌رسد؛ زیرا نیت قانون‌گذار از تدوین اصل ۱۷۳ قانون اساسی، جلوگیری از تجاوزات دولت به حقوق مردم بوده است.^۵ وانگهی عرف در مورد اشخاص حقوقی عمومی، لفظ مردم را به کار نمی‌برد.

۲. به عنوان یک مرجع قضایی اختصاصی، صلاحیت دیوان محدود به حدودی است که قانون‌گذار تعیین کرده است. بر این اساس، رسیدگی به دعاوی واحدهای دولتی بر ضد یکدیگر را نمی‌توان در صلاحیت دیوان دانست؛ زیرا حل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی، به ترتیبی که «آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه» در تاریخ ۸۶/۱۲/۲۶ مقرر کرده است، صورت می‌گیرد.^۶ بنابراین، رسیدگی به اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی و اداری در صلاحیت دیوان نیست. به عبارت دیگر، هرگاه دو طرف دعوی، اشخاص حقوقی عمومی باشند، رسیدگی به این دعوی از صلاحیت دیوان خارج است.

۳. اینکه بند ۱ ماده ۱۳ و ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، عبارت «اشخاص حقوقی» را بدون ذکر وصف «حقوق خصوصی» آورده بدین دلیل بوده است که در مقدمه قانون دیوان عدالت اداری به اصل ۱۷۳ قانون اساسی استناد شده و اصل مذکور از صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات مردم از مأموران و واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی حکایت می‌کند. به تعبیر دیگر منظور از اشخاص حقوقی در ماده ۱۳ و ۱۹ به قرینه لفظ مردم در اصل ۱۷۳، اشخاص حقوقی حقوق خصوصی است.

۴. رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره‌های ۳۷، ۳۸، ۳۹ در تاریخ ۶۸/۷/۱۰ مؤید همین برداشت است. این رأی می‌گوید:

نظر به اینکه 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 خصوصی اطلاق می‌شود...^۷

طبق این نظریه روشن شد که خواهان یا شاکی در دیوان عدالت اداری، مردم‌اند؛ یعنی «اشخاص حقیقی» و «اشخاص حقوقی حقوق خصوصی».

نظریه سوم: جمع بین نظریه اول و دوم

روشن است نظریه اول، که دیوان عدالت اداری را برای رسیدگی به دعاوی بر ضد دولت از طرف هر شخصی، اعم از حقیقی و حقوقی (حقوق عمومی و خصوصی)، به صورت مطلق صالح می‌داند و به بیان دیگر، شکایت دعاوی دستگاه‌های دولتی بر ضد دولت را به

صورت مطلق در دیوان می‌پذیرد، قابل قبول نیست. از سوی دیگر، نظریه دوم که به هیچ وجه دعاوی دستگاه‌های دولتی را در دیوان نمی‌پذیرد نیز محل اشکال است. به‌رغم رویه غالب دیوان عدالت اداری، مبنی بر پذیرش شکایات «اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی» به عنوان «خواننده» باید خاطر نشان ساخت که دیوان مذکور در مواردی چند از رأی وحدت رویه خود عدول کرده و شکایات برخی از «اشخاص حقوقی حقوق عمومی» یا به عبارت دیگر، واحدهای دولتی را نیز پذیرفته است.^۸

در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که چرا دیوان این موارد را پذیرفته است و به تعبیر دیگر، ملاک پذیرش شکایت واحدهای دولتی در دیوان عدالت اداری چیست؟ برخی نویسندگان معتقدند: «دیوان عدالت اداری در مواردی که دستگاه‌های دولتی در مقام اعمال «حاکمیت» نبوده و صرفاً در مقام اعمال «تصدی» بوده‌اند، به شکایت این واحدهای دولتی رسیدگی کرده است.»^۹ مانند قبول شکایات ادارات کل حج و اوقاف توسط هیئت عمومی دیوان. این هیئت در دادنامه ۱۵۵ مورخ ۷۱/۷/۲۵ خود اعلام می‌دارد: هرچند سازمان اوقاف در عداد واحدهای دولتی قرار دارد و مطابق رأی شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ مورخ ۶۸/۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در مقام ایجاد وحدت رویه صادر شده، رسیدگی به شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی جز نسبت به مصوبات و نظامات دولتی از قلمرو صلاحیت دیوان خارج است، لیکن حکم مذکور ناظر به مواردی است که واحد دولتی بالأصله و در مقام حفظ حقوق دولت مبادرت به تقدیم دادخواست کند. در حالی که، به موجب احکام و مقررات قانون مدنی در باب ماهیت حقوقی عقد وقف و نتایج و آثار مترتب بر آن، مال موقوفه متعلق حق دولت نیست و درآمد و عوائد آن جزو بودجه عمومی دولت محسوب نمی‌شود و سازمان اوقاف در اداره امور موقوفات در واقع و نفس الامر مجری نیت و اهداف واقف و حافظ منافع و حقوق موقوف علیهم است و به نیابت و نمایندگی قانونی آنان عهده‌دار تولید و اداره امور موقوفات می‌باشد و به تبع در صورت تضييع حقوق آنها، می‌تواند به نمایندگی قانونی موقوف علیهم حسب مورد به مراجع قضایی و از جمله دیوان عدالت اداری شکایت کند...^{۱۰}

رأی مذکور در جای خود از آرای جالب و درخشان دیوان عدالت اداری محسوب می‌گردد که می‌تواند در ایجاد رویه قضایی مؤثر باشد، اما ملاک «در مقام اعمال تصدی بودن»، نمی‌تواند تمام موارد پذیرش شکایات واحدهای دولتی در دیوان را توجیه سازد. در

بسیاری از موارد دیوان شکایات و دادخواست‌های واحدهای دولتی را در غیر حالت مذکور نیز پذیرفته است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

دیوان عدالت اداری در طی دادنامه ۴۲ به تاریخ ۷۷/۲/۲۶ به شکایت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به خواسته ابطال یک بند از آیین‌نامه اجرایی قانون بودجه سال ۷۶ و طی دادنامه ۱۹۴ به تاریخ ۷۹/۶/۲۰ به شکایت شرکت سهامی آب منطقه‌ای یزد به خواسته ابطال دستورالعمل اداره کل نظارت و تنظیم روابط کار وزارت کار و طی دادنامه ۳۶۴ به تاریخ ۸۰/۱۰/۱۹ به شکایت دفتر حقوقی وزارت راه و ترابری به خواسته ابطال بخش‌نامه وزارت کار و امور اجتماعی و طی دادنامه ۳۰۹ به تاریخ ۷۸/۸/۱ به شکایت سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی به خواسته ابطال بخشنامه وزارت کار و امور اجتماعی و طی دادنامه ۲۲ به تاریخ ۷۸/۲/۱۱ به شکایت سازمان صدا و سیما به خواسته ابطال مصوبه شورای عالی اداری رسیدگی کرده است.^{۱۱}

به نظر می‌رسد، با توجه به مطالب پیش‌گفته و دقت در آرای دیوان بتوان گفت که دیوان در دو مورد به شکایت واحدهای دولتی رسیدگی می‌کند:

۱. در خصوص دعاوی موضوع ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری که تقاضای ابطال آیین‌نامه‌ها و مقررات دولتی است و در هیئت عمومی دیوان مطرح می‌شود. این تقاضا طبق ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی که بیان می‌دارد: «... هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند»، می‌تواند از طرف واحدهای دولتی نیز طرح شود و اطلاق عبارت «هرکس» دستگاه‌های دولتی را نیز دربر می‌گیرد. عبارت «... جز نسبت به مصوبات و نظامات دولتی...» در دادنامه مذکور (دادنامه ۱۵۵) نیز شاهد و مؤید این مطلب است.

۲. در خصوص دعاوی موضوع ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، باید در مورد هر بند آن جداگانه بحث کرد. با دقت در قانون دیوان عدالت اداری ملاحظه می‌شود که رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص حقیقی یا حقوقی - که طبق رأی وحدت رویه ۳۷، ۳۸ و ۳۹ مورخ ۶۸/۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان، باید شخص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی باشد - از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران آنها موضوع بند ۱ ماده ۱۳ قانون، به این دلیل است که اشخاص مزبور جدا و مستقل از حاکمیت‌اند و برای جلوگیری از اینکه با اعمال حاکمیت دولت ستمی بر آنها وارد شود قانون‌گذار شکایت آنها را از دولت پذیرفته است. اما دستگاه‌های دولتی بخشی از حاکمیت موجود در هر جامعه‌اند

و در این موضع نیستند که از تصمیمات و اقدامات دولت متضرر گردند. بنابراین شکایت واحدهای دولتی تا زمانی که از این منظر و حیث باشد پذیرفته نمی‌شود، مگر آنکه واحد دولتی از حیث دیگری اقامه دعوا کنند، مانند دعوای اداره کل اوقاف به عنوان متولی وقف از طرف اشخاص خصوصی.

اما در خصوص بند ۲ ماده ۱۳ به نظر می‌رسد، زمانی که دستگاه دولتی از آرا و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری و هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف (به طور کلی مراجع موضوع بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان) شکایت می‌کند. به عنوان یکی از طرفین دعوا در دیوان طرح دعوا می‌کند نه به اعتبار دولت بودن. بنابراین، دستگاه‌های دولتی که بر ضد آرای قطعی مراجع موضوع بند ۲ ماده ۱۳ در دیوان طرح دعوا می‌کنند، اعتبار یکی از اصحاب دعوا شکایت می‌کنند نه به اعتبار دولت، و در موضع اعمال حاکمیت نیستند. با این تفسیر، شرکت‌های دولتی می‌توانند بر ضد مراجع حل اختلاف مالیاتی به عنوان مؤدی مالیاتی شکایت کنند. شکایت اشخاص حقوقی حقوق عمومی از این نظر در موارد بند ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان پذیرفته نمی‌شود؛ زیرا آنها جزئی از حاکمیت بوده‌اند و از امتیاز حاکمیت برخوردارند. اما در موارد بند ۲ همان ماده یعنی بر ضد آرای مراجع شبه قضایی از این امتیاز استفاده نمی‌کنند.

ماهیت اموری که موضوع بند ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان است، با اموری که موضوع بند ۲ همان ماده است متفاوت است. تصمیماتی که طبق بند ۱ می‌تواند موضوع شکایت قرار گیرد ماهیتی اداری دارد و تصمیمی یک‌جانبه و لازم‌الاجراست که توسط دولت به اعتبار حق حاکمیت اتخاذ می‌شود. اما ماهیت تصمیماتی که مراجع موضوع بند ۲ اتخاذ می‌کنند، قضایی است؛ یعنی یک نوع عمل قضایی و در جهت احقاق حق و فصل خصومت است. دولت در هنگام اتخاذ تصمیمات موضوع بند ۱ اعمال حاکمیت می‌کند. ولی در مورد بند ۲ نخست به عنوان یکی از اصحاب دعوا به مانند سایرین حضور می‌یابد و بعد از حق قانونی خود در جهت اعتراض و احقاق حق استفاده می‌کند.^{۱۲}

اگرچه با تحلیل مذکور می‌توانیم این نظر را تقویت کنیم که واحدهای دولتی در موارد موضوع بند ۲ ماده ۱۳ می‌توانند در دیوان عدالت اداری دعوا اقامه نمایند، اما رویه دیوان عدالت اداری و رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور خلاف آن را تأیید می‌کند. در سال ۱۳۷۲ بانک ملی ایران، با اعلام نیاز نداشتن به چند نفر از محافظان شعب خود به خدمت آنها خاتمه می‌دهد. اینان به مراجع حل اختلاف بین کارگر و کارفرما شکایت می‌برند و در

نهایت، بر ضد بانک ملی حکم صادر می‌شود. بانک ملی درباره رأی صادرشده، به دادگاه حقوقی اعتراض می‌برد. دادگاه سرانجام قرار عدم صلاحیت خویش را به شایستگی دیوان عدالت صادر و به دیوان عالی کشور ارسال می‌کند. دیوان عالی کشور پرونده را به دیوان عدالت ارجاع می‌دهد. پرونده در شعبه اول دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود و شعبه دیوان با این استدلال که شاکی از سازمان‌های دولتی است و رسیدگی به آن از حدود صلاحیت و اختیارات دیوان خارج است، قرار عدم صلاحیت صادر می‌کند و پس از حدوث اختلاف در صلاحیت مرجع رسیدگی کننده، پرونده به دیوان عالی کشور ارسال می‌شود و شعبه ۲۴ دیوان چنین رأی می‌دهد:

بانک ملی ایران، همان‌طور که از نامش پیداست، جزئی از اجزاء دولت محسوب نمی‌گردد و شرکت دولتی نیز نمی‌باشد. بنابراین رسیدگی به این پرونده در صلاحیت دیوان عدالت اداری تشخیص و ضمن فسخ قرار عدم صلاحیت دیوان مذکور مقرر می‌دارد پرونده اعاده شود.

در پرونده مشابه دیگری که خواهان نیز بانک ملی ایران (شعبه بروجرد) است، همین مراحل طی می‌شود تا برای رفع اختلاف به شعبه اول دیوان عالی کشور ارجاع می‌شود و شعبه مذکور برخلاف شعبه ۲۴ چنین رأی می‌دهد:

نظر به اینکه خواهان دعوا (بانک ملی ایران) از جمله شرکت‌های دولتی و خواننده دعوا نیز مرجعی دولتی است، لذا ... قرار عدم صلاحیت صادره از شعبه اول دیوان عدالت اداری را صحیح و منطبق با موازین قانونی تشخیص و با فسخ قرار عدم صلاحیت صادره از دادگاه حقوقی یک بروجرد حل اختلاف می‌گردد. پرونده جهت رسیدگی ماهوی به دادگاه حقوقی یک بروجرد ارسال شود.

هیئت عمومی دیوان عالی کشور در مقام ایجاد وحدت رویه رأی شماره ۶۰۲ را به تاریخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۶ به این قرار صادر کرده است:

حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری که بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تشکیل گردیده است، در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰ (ماده ۱۳ قانون جدید) معین و مشخص شده و مبتنی بر رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی، اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نیز تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مزبور در امور راجع به وظایف آنهاست. و به صراحت مواد ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ و تبصره ذیل ماده

۵ قانون مزبور و قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۹/۴/۱۳۷۳ و قانون ملی شدن بانکها و نحوه اداره امور بانکها و متمم آن مصوب شورای انقلاب، بانک ملی شرکتی دولتی محسوب و واجد شخصیت حقوقی مستقل است. با این وصف، شکایت آن نسبت به آراء صادره از هیئت های حل اختلاف مستقر در وزارت کار و امور اجتماعی موضوع ماده ۱۵۹ قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست.^{۱۳}

- بر اساس این رأی وحدت رویه، اعتراضات بر ضد آرای قطعی مراجع شبه قضایی اداری اگر از طرف مردم باشد قابل طرح در دیوان خواهد بود و اگر معترض بر این آرا سازمان و واحد دولتی باشد مرجع رسیدگی کننده دادگاه های عمومی خواهند بود.

اگر بپذیریم که هر دو مرجع یعنی دادگاه های عمومی و دیوان عدالت اداری می توانند به شکایات مربوط به آراء مراجع شبه قضایی رسیدگی کنند، چنانچه اختلاف رأی و رویه در یک مورد مشابه پیش آید چه مرجعی می تواند رفع اختلاف کند و وحدت رویه ایجاد کند؟ با توجه به اینکه آراء وحدت رویه جهت جلوگیری از تشتت و اختلاف رویه و آراء محاکم صادر می شود، آیا رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ دیوان عالی کشور نقض غرض نیست؟ با توجه به آنچه گفته شد، اصولاً رسیدگی به شکایات علیه مراجع شبه قضایی صرف نظر از اینکه شاکی دستگاه دولتی باشد یا اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی، باید در دیوان عدالت اداری صورت گیرد. لذا رأی وحدت رویه فوق که طبق آن چنانچه شاکی در این گونه موارد دستگاه دولتی باشد باید در دادگاه عمومی طرح دعوا کند، خلاف اصول و مشکل آفرین است.^{۱۴}

در مورد بند ۳ ماده ۱۳ قانون دیوان نیز شاکی به صراحت معین شده است و ابهامی وجود ندارد که به طور قطعی واحدها و سازمان های دولتی نمی توانند مصداق آن باشند. بنابراین، از مجموع آنچه گفته شد، می توان نتیجه گرفت: براساس رویه ها و آرای فعلی، واحدهای دولتی فقط در موارد موضوع ماده ۱۹ به طور مطلق و در موارد موضوع بند ۱ ماده ۱۳ مشروط به آنکه در مقام حاکمیت نباشند می توانند در دیوان عدالت اداری دعوا اقامه کنند.

ب. صلاحیت دیوان در رابطه با «خوانده»

از اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی برمی آید «خوانده» در دعوایی که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی آن را دارد، «مأمور دولتی» و «واحد دولتی» است. این اصل می گوید: «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 قضائیه تأسیس می‌گردد.» نکته در خور بحث در این اصل آن است که آیا مقصود از «دولتی» قوه مجریه است یا سایر قوا را نیز در بر می‌گیرد. از سوی دیگر، در قانون عادی محدوده صلاحیت دیوان از جهت «خواننده» وسیع‌تر شده و شکایت از شهرداری‌ها و برخی مؤسسات عمومی غیردولتی نیز اضافه شده است. آیا می‌توان گفت شکایت از مؤسسات عمومی غیردولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری است؟ در ادامه، بحث را در این دو موضوع پی می‌گیریم.

۱. مأمورین و واحدهای دولتی

نکته مهم در این باره آن است که مأمور یا واحد دولتی به چه کسی و چه چیزی گفته می‌شود. آیا مقصود صرفاً مأموران و واحدهای قوه مجریه‌اند یا مأموران و واحدهای قوه قضائیه و مقننه را نیز شامل می‌شود؟ برای تبیین مفهوم این عبارت لازم است توجه شود که واژه «دولت» معمولاً در سه معنا کاربرد دارد: دولت - کشور، مجموعه قوای حکومتی، قوه مجریه.^{۱۵}

مقصود از واژه «دولت»، در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی کدام معنای ذکر شده است؟

درباره صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مشکلی عنه (خواننده) دولتی دو نظریه طرح شده است:

نظریه اول: حصر مصادیق واحدهای دولتی به دستگاه‌های قوه مجریه

براساس این نظریه، دیوان عدالت اداری منحصرراً مرجع رسیدگی به شکایات از اعمال و مقررات قوه مجریه است و منظور از واحدهای دولتی، سازمان‌های اجرایی و اداری قوه مجریه است. طرفداران این نظریه، برای اثبات ادعای خود، دلایل‌های زیر را اقامه می‌کنند:

۱. از بررسی اصول قانون اساسی به دست می‌آید که مقصود از «دولتی»، قوه مجریه است. قانون‌گذار در اصل یکصد و هفتاد و سوم، مأمورین و واحدها را به کلمه آیین‌نامه‌ها عطف کرده است. اگر معلوم شود که مقصود از «آیین‌نامه‌های دولتی» چیست، می‌توان به قرینه عطف، مفهوم مأمورین و واحدهای دولتی را نیز معلوم نمود.

ظاهراً مقصود از «آیین‌نامه‌های دولتی»، در اصل یکصد و هفتاد و سوم، همان است که در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی آمده است. موضوع اصل مذکور، مصوبات قوه مجریه است. علاوه بر اصل ذکر شده، در اصل یکصد و هفتادم، آیین‌نامه‌های دولتی، معادل مصوبات قوه مجریه گرفته شده است. این اصل می‌گوید:

قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند. هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

با توجه به آنچه بیان شد، مقصود از آیین‌نامه‌های دولتی در اصل یکصد و هفتاد و سوم، به قرینه اصول یکصد و سی و هشتم و یکصد و هفتادم، مصوبات قوه مجریه است و چون عبارت مذکور عطف به عبارت «مأمورین یا واحدها» شده است، منظور از مأمورین یا واحدهای دولتی نیز، مأمورین و واحدهای قوه مجریه‌اند. نتیجه اینکه از نظر قانون اساسی، خواننده در دعاوی مطرح شده در دیوان عدالت اداری، مأموران و واحدهای قوه مجریه‌اند.^{۱۶}

۲. ممکن است کسی در رد این نظریه بگوید «آنچه به عنوان صلاحیت‌ها و اختیارات دیوان عدالت اداری در اصل یکصد و هفتاد و سوم آمده، حداقل‌ها محسوب می‌شود. قانون‌گذار تعیین حدود اختیار این دیوان را به قانون عادی احاله کرده است». ذیل اصل مذکور می‌گوید: حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند. بنابراین، شایسته است این موضوع را در قانون دیوان عدالت اداری مورد مطالعه قرار دهیم.^{۱۷} در این خصوص باید گفت مقصود از «دولت» در قانون دیوان عدالت اداری نیز، همان قوه مجریه است. ماده ۲۵ قانون سابق دیوان عدالت اداری، واژه «دولت» را معادل قوه مجریه گرفته بود. در بخشی از این ماده آمده بود:

در اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب‌نامه‌ها و یا آیین‌نامه‌های دولتی با مقررات اسلامی مطرح گردید... و چنانچه شکایت مبنی بر مخالفت آنها با قوانین و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه بود، شکایت را در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید... .

۳. تبصره ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، تصمیمات و آرای محاکم قضایی دادگستری، نظامی و انتظامی را قابل طرح در دیوان عدالت اداری ندانسته است. همچنین تبصره ماده ۱۹ قانون جدید می‌گوید تصمیمات قضایی قوه قضائیه قابل شکایت در دیوان نیست.

۴. دستگاه قانون‌گذاری و قضایی را نمی‌توان عرفاً از مصادیق واحدهای اداری و اجرایی دانست و اصولاً بررسی وظایف و اختیارات قوای مقننه و قضائیه در مباحث حقوق اداری - که موضوع قانون دیوان عدالت اداری است - نمی‌گنجد. لذا مقصود قانون‌گذار از دولت و واحدهای دولتی دستگاه‌های اجرایی قوه مجریه است.^{۱۸}

بنابراین، بر اساس این نظر، دیوان صلاحیت رسیدگی به دعوی مردم علیه دستگاه‌های قضایی و تقنینی را ندارد.

نظریه دوم: گسترش مصادیق واحدهای دولتی به کلیه واحدهای قوای سه‌گانه

بر اساس این نظریه، آن دسته از اعمال قوای مقننه و قضائیه که خارج از امور قانون‌گذاری و قضایی هستند، اعمال اجرایی و اداری محسوب می‌شوند و به تبع آن از مقررات حقوق اداری پیروی می‌کنند. از آنجا که در ماهیت اقدامات اداری دستگاه قانون‌گذاری و قضایی و اقدامات اداری قوه مجریه تفاوتی وجود ندارد، لذا مقرراتی که مجلس شورای اسلامی و یا قوه قضائیه تحت عناوین آیین‌نامه، تصویب‌نامه و غیره صادر می‌کند، مقررات دولتی محسوب می‌شوند و به همین دلیل نیز در صورت مغایرت با موازین اسلامی یا مخالفت با قانون، قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری می‌باشند.^{۱۹}

معتقدان به این نظریه علاوه بر بیان فوق شواهد و دلایل دیگری نیز بیان کرده‌اند:

۱. «آنچه در ماده ۲۵ قانون سابق آمده است، نافی صلاحیت‌های دیگر دیوان در خصوص رسیدگی به آیین‌نامه‌های دستگاه‌های تقنینی و قضایی نمی‌باشد. علاوه بر آن، این دلیل اخص از مدعاست؛ زیرا بحث در مأمورین، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی است. در حالی که موضوع ماده ۲۵ فقط آیین‌نامه‌های دولتی است. به عبارت دیگر، ماده ۲۵ سابق حداکثر می‌فهماند که مقصود از آیین‌نامه‌های دولتی، آیین‌نامه‌های قوه مجریه است. اما در مورد مأمورین و واحدهای دولتی، ماده مذکور ساکت است.»^{۲۰}

۲. اما در مورد تبصره ۲ ماده ۱۳ می‌توان گفت مقصود از «تصمیمات و آرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و...» تصمیمات قضایی است که در این صورت، تصمیمات اداری و اجرایی محاکم، داخل در صلاحیت دیوان.^{۲۱} شاهد مدعا تبصره ماده ۱۹ است که تصمیمات قضایی را خارج از شمول دیوان در نظر گرفته است. مفهوم مخالف تبصره این است که تصمیمات و اقدامات اداری و اجرایی قابل رسیدگی در دیوان است.

۳. فلسفه وجودی تشکیل دیوان عدالت، رسیدگی به شکایات مردم از دولت است. به قرینه تقابل مردم و دولت، می‌توان چنین گفت که مقصود از دولت همه کسانی‌اند که در مقابل مردم قرار دارند؛ یعنی طبقه حکومت‌کنندگان که شامل قوای مجریه، قضائیه و مقننه و نیز تمام واحدها و مؤسسات وابسته خواهد بود.

۴. دیوان عدالت اداری در عمل نیز به شکایات مردم از تصمیمات اداری و آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های دستگاه قضایی رسیدگی کرده است. در این باره می‌توان به آرای شماره ۴۶، ۴۷ و ۴۸ مورخ ۱۳۶۷/۳/۱۶ دیوان، در اعتراض مردم به بخش‌نامه شماره ۱/۱۵۵۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۳/۲۹ شورای عالی قضایی اشاره کرد.^{۲۲}

بنابراین، با توجه به قانون دیوان عدالت اداری، این دیوان صلاحیت رسیدگی به اعتراضات و شکایات مردم از دستگاه‌های اجرایی، قضایی و تقنینی را دارد.

با توجه به اختلاف‌نظرهای موجود درباره صلاحیت دیوان در خصوص «خوانده»، رئیس قوه قضائیه طی نامه‌ای در تاریخ ۸۳/۸/۲ از شورای نگهبان چنین درخواست می‌کند: با توجه به اینکه اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقرر می‌دارد: قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند. و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند، تفسیر آن شورای محترم را در این رابطه تبیین فرمایید که آیا محدوده اختیارات دیوان عدالت اداری در این اصل شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه مقننه و قضائیه و سازمان‌های وابسته به آنها و همچنین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات اداری شورای نگهبان و مجمع تشخیص و امثال آن نیز می‌شود یا مخصوص به تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت به معنای قوه مجریه می‌باشد.

شورای نگهبان نیز نظریه تفسیری خود را در تاریخ ۱۳۸۳/۸/۲۸ به شرح زیر بیان می‌کند: «با توجه به قرینه قوه مجریه در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی، مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوه مجریه است.»

قانون جدید دیوان نیز با توجه به نظریه تفسیری مذکور ضمن تبصره ماده ۱۹ خود رسیدگی به شکایات از تصمیمات قضایی قوه قضائیه، مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول صلاحیت خود خارج کرده است. «علی‌رغم

صراحت نظریه تفسیری شورای نگهبان، تبصره ماده ۱۹ مذکور صرفاً تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات نهادهای فوق‌الذکر را از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان خارج می‌نماید. به عبارت دیگر، تصمیمات غیرقضایی قوه قضائیه (مانند مقررات استخدامی) و سایر تصمیمات اداری نهادهای فوق‌الذکر قابل شکایت در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد. از سوی دیگر، باید خاطر نشان ساخت که رویه دو دهه گذشته شورای نگهبان نیز دلالت بر این امر دارد که شورای مذکور طی سال‌های گذشته نه تنها تصمیمات اداری و استخدامی بلکه برخی از مصوبات نهادهای غیر از قوه مجریه را نیز به جهت مغایرت آنها با موازین شرعی ابطال نموده است.^{۳۳}

به هر حال، به نظر می‌رسد هنوز تعریف دقیقی از «واحد دولتی» در قوانین کشور ارائه نشده است و دامنه شمول صلاحیت دیوان بر اعمال این واحدهای دولتی کاملاً مشخص نیست. در حالی که، شورای نگهبان مقصود از تعبیر دولتی در اصل ۱۷۰ را «قوه مجریه» می‌داند، تبصره ماده ۱۹ با خارج کردن «تصمیمات قضایی قوه قضائیه» تلویحاً صلاحیت دیوان را بر «تصمیمات اداری قوه قضائیه» می‌پذیرد که این امر با نظریه تفسیری شورای نگهبان مطابقت ندارد، ولی با رویه عملی دیوان مطابق است.

۲. مأموران و واحدهای عمومی غیر دولتی

بحث دیگر در اینجا آن است که آیا رسیدگی به شکایات از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری است یا خیر؟

در این باره در نگاه اول به نظر می‌رسد، صراحت اصل ۱۷۳ قانون اساسی که «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 قضائیه تأسیس می‌گردد...»، جایی برای طرح این سؤال باقی نگذاشته است. اما در بند ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان (ماده ۱۱ سابق) شکایت از تصمیمات مأموران و واحدهای عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها نیز در صلاحیت دیوان قرار داده شده است.

پیش از پاسخ به پرسش پیش گفته، بیان این نکته لازم است که فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور در ماده

واحدۀ «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» مصوب ۱۹ تیرماه ۱۳۷۳ چنین بیان شده است:

۱. شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعۀ آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایۀ آنها متعلق به شهرداری‌ها باشد؛ ۲. بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی؛ ۳. هلال احمر؛ ۴. کمیته امداد امام؛ ۵. بنیاد شهید انقلاب اسلامی؛ ۶. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی؛ ۷. کمیته ملی المپیک؛ ۸. بنیاد ۱۵ خرداد؛ ۹. سازمان تبلیغات اسلامی؛ ۱۰. سازمان تأمین اجتماعی.^{۲۴}

البته مجلس شورای اسلامی در موارد متعدد و طی قوانین الحاقی، موارد دیگری به این فهرست افزوده است. موارد الحاقی عبارتند از: فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران؛ مؤسسه‌های جهاد نصر؛ جهاد استقلال و جهاد توسعه زیرنظر جهاد کشاورزی؛ جهاد دانشگاهی؛ بنیاد امور بیماری‌های خاص؛ سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران؛ شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی؛ کتابخانه آیت‌الله مرعشی نجفی، سازمان دهیاری، و بنیاد فرهنگی هنری رودکی.

مجلس شورای اسلامی در ماده واحدۀ «قانون تفسیر ماده ۱۱ (ماده ۱۳ فعلی) قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» مصوب ۱۱ مهرماه ۱۳۷۴ پرسش مذکور را این‌گونه پاسخ داده است:

با توجه به ماده ۱۱ (ماده ۱۳ فعلی) قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد.^{۲۵}

با توجه به اینکه شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی جزء دولت نیستند و در زمرۀ نهادهای حکومتی غیرمتمرکز محسوب می‌شوند و دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت‌اند، جای سؤال است که چرا در هنگام تصویب چنین قوانینی، با ایراد مغایرت با قانون اساسی روبه‌رو نشده است که این سازمان‌ها دولتی نیستند و دیوان عدالت مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات از آنها نیست؟ به نظر می‌رسد، نکته بحث اینجاست که «این‌گونه نهادها علی‌رغم عنوان غیردولتی بودن آنها، ماهیتاً از حق اعمال قدرت عمومی (حق حاکمیت) به نحو وسیع برخوردار هستند.»^{۲۶} قانون‌گذار نیز با توجه به فلسفۀ تشکیل دیوان عدالت که احقاق حق مردم در مقابل نهادهای حکومتی و قدرت است، شکایات از نهادهای عمومی غیردولتی را نیز مشمول قانون دیوان عدالت اداری قرار داده است.

ج. صلاحیت دیوان در رابطه با نوع و موضوع دعاوی

به موجب مواد ۱۳ و ۱۹ قانون جدید دیوان، دعاوی داخل در صلاحیت دیوان به اختصار به قرار زیر است:

- رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی؛
- رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات مأموران دولتی در امور راجع به وظایف آنها؛
- رسیدگی به شکایات از نظامات و مقررات دولتی؛
- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری؛
- رسیدگی به شکایات مستخدمین واحدهای دولتی، اعم از لشکری و کشوری، از حیث حقوق استخدامی.

۱. موضوع دعاوی

با توجه به ابهام و گستردگی واژه‌هایی چون «تصمیمات» و «اقدامات»، این پرسش طرح می‌شود که آیا دیوان صلاحیت رسیدگی به مطلق دعاوی بر ضد دولت و واحدهای دولتی را دارد یا اینکه برخی از دعاوی به لحاظ نوع و موضوعشان از صلاحیت دیوان خارج‌اند؟ در این خصوص، سه نظریه متفاوت وجود دارد که به نقد و بررسی آنها می‌پردازیم:

الف. نظریه صلاحیت دیوان در رسیدگی به مطلق دعاوی بر ضد دولت و مأمورین آن

«طرفداران این نظریه بر این اعتقادند که دیوان دارای صلاحیت عام و مطلق در رسیدگی به کلیه دعاوی علیه واحدهای دولتی است مگر در مواردی که قانون‌گذار مستثنی کرده باشد. دلایلی که این گروه بدان استناد می‌کنند، به قرار زیر است:

۱. هدف تدوین‌کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ایجاد دیوان عدالت اداری، ایجاد یک مرجع اداری اختصاصی نبوده است، بلکه دیوان را شعبه‌ای از شعب دادگستری که مرجع رسیدگی به کلیه شکایات علیه دولت باشد، می‌دانستند.

۲. به موجب اصل ۱۵۹ قانون اساسی «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.»

علاوه بر این، اصل ۱۷۳ قانون اساسی بیان 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 قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

با مقایسه این دو اصل درمی‌یابیم که الفاظ «شکایات» و «تظلمات» در هر دو اصل به کار رفته است که این خود گویای تشابه نوع دعاوی در صلاحیت محاکم دادگستری و دیوان عدالت اداری است و آنچه موجب مرزبندی صلاحیت بین محاکم دادگستری و دیوان می‌گردد، همانا

موقعیت حقوقی طرفین دعواست. به عبارت دیگر، چنان‌که رسیدگی به دعاوی و شکایات مردم از مردم به طور مطلق و عام به دادگاه‌های دادگستری مربوط می‌شود، رسیدگی به دعاوی مردم از واحدهای دولتی و مأمورین آنها در هر زمینه و هر مورد به دیوان عدالت اداری مربوط می‌شود.^{۲۷}

ب. نظریه حصر صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی تخطی از قواعد حقوق عمومی
«طرفداران این نظریه بر این اعتقادند که دیوان عدالت اداری از صلاحیت مطلق و عام در رسیدگی به کلیه دعاوی برخوردار نیست و صرفاً مرجع رسیدگی به شکایات و تظلمات از اقداماتی است که واحدهای دولتی و مأمورین آنها طبق قواعد حقوق عمومی انجام می‌دهند و به طور کلی دعاوی مدنی خارج از صلاحیت دیوان است.

این گروه برای اثبات نظریه خود دلایل زیر را عنوان می‌کنند:

۱. دیوان عدالت اداری به حکم اصل ۱۷۳ قانون اساسی یک مرجع اختصاصی است و طبعاً صلاحیت آن محدود به مواردی است که قانون تعیین کرده است. در حالی که، دادگاه‌های دادگستری دارای صلاحیت رسیدگی به مطلق دعاوی هستند. با نگاهی گذرا به سابقه دادگاه‌های دادگستری ملاحظه می‌شود که مراجع مزبور همواره مرجع رسیدگی به کلیه دعاوی مدنی بوده‌اند و نمی‌توان تأسیس دیوان عدالت اداری را به عنوان مرجعی که به دعاوی مدنی نیز می‌پردازد، تلقی کرد. در واقع، قصد و نیت تدوین‌کنندگان قانون اساسی ایجاد مرجعی بوده است که بتواند به شکایات از اقدامات و تصمیمات اداری و اجرایی دولت و مأمورین آن پردازد.

۲. هرگاه دولت در رفع نیازمندی‌های عمومی مانند بازرگانان و یا صاحبان مشاغل آزاد رفتار کند، تفاوتی با اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نخواهد داشت. در این حالت دولت مانند اشخاص خصوصی قرارداد منعقد می‌کند و اختلافات مربوط به این‌گونه قراردادها تابع حقوق خصوصی است و در دادگاه‌های دادگستری حل و فصل می‌شوند.

رسیدگی به اختلافات ناشی از عقود و قراردادهای، اعم از اینکه دولت خواهان یا خواننده باشد در محاکم عمومی صورت می‌گیرد و رسیدگی در دو مرجع متفاوت برای یک دعوی مدنی که بین اشخاص خصوصی و دولت وجود دارد، قابل تصور نیست.^{۲۸}

با توجه به آرای وحدت رویه شماره ۳۳ و ۱۳۰ در سال‌های ۷۵ و ۷۷ دیوان عدالت اداری نیز در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای دولت و نیز اختلاف در کیفیت اجرای قراردادهای منعقدشده با دولت، خود را دارای صلاحیت نمی‌داند. قراردادهای اداری دولت، اعم از قراردادهای حقوق خصوصی یا قراردادهای اداری او، خارج از اختیار دیوان است؛ چون قرارداد یک عمل اداری محض نیست، بلکه از توافق دو اراده ناشی می‌شود. رسیدگی به اختلافات ناشی از تفسیر و اجرای قراردادهای دولت و سازمان‌ها در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است، لکن تصمیمات اداری جدا از قراردادهای دیوان قابل طرح و شکایت‌اند؛ مثلاً تصمیم شورای شهر مبنی بر اجازه انعقاد قرارداد و تصمیمات کمیسیون مزایده و مناقصه در دیوان قابل طرح‌اند.^{۲۹}

اصل ۱۵۹ قانون اساسی و ماده ۱ قانون آیین دادرسی مدنی مؤید مطلب پیش‌گفته است؛ زیرا طبق مقررات مذکور، دادگاه‌های دادگستری مرجع عام رسیدگی به همه دعاوی‌اند، حتی اگر خواهان یا خواننده یا احتمالاً هر دو طرف دعوا واحدهای دولتی باشند، مگر در مواردی که قانون‌گذار رسیدگی به دعوی مدنی خاصی را به مرجع اختصاصی دیگری محول کرده باشد.

۳. رسیدگی به دعاوی مدنی تابع تشریفات است که در آیین دادرسی مدنی آمده است. چنانچه دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعاوی مدنی را نیز دارا بود ضرورتی برای تدوین آیین‌نامه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۶۲ وجود نداشت یا حداقل آیین‌نامه مذکور، این نوع دعاوی طرح شده در دیوان را تابع آیین دادرسی مدنی می‌کرد.^{۳۰}

ج. نظریه صلاحیت عام دیوان در رسیدگی به مطلق دعاوی ناشی از تخطی از قواعد حقوق عمومی طرفداران این نظریه با رد تئوری صلاحیت عام و مطلق دیوان در رسیدگی به دعاوی علیه دولت و قبول مرجعیت عام دادگاه‌های دادگستری در حل و فصل دعاوی مدنی جز در موارد استثنایی، معتقدند که صلاحیت دیوان عدالت اداری، در رسیدگی به مطلق اختلافات

ناشی از اعمال حقوق عمومی، فی حد ذاته، از نوع صلاحیت عام و مطلق است که تخصیص آن احتیاج به نص صریح قانونی دارد.^{۳۱} این نظریه بر این امر تأکید دارد که دیوان در رسیدگی به کلیه دعاوی ناشی از اعمال اقتدارات و حقوق عمومی صالح و مکلف است همه حقوق تضییع شده اشخاص را، حتی اگر آن حقوق جنبه مالی داشته باشد، احیا کند.

در حقیقت ویژگی روابط نابرابر بین مردم و اداره که مشخصه حقوق عمومی از جمله حقوق اداری است، در تشخیص صلاحیت مراجع اداری از جمله دیوان عدالت اداری همواره باید به عنوان عامل تعیین کننده شمرده شود. بنابراین، تظلمات نسبت به آن دسته از اعمال واحدهای مزبور در ماده ۱۳ در صلاحیت دیوان است که این واحدها به عنوان «اداره کننده» علیه مردم یعنی «اداره شونده» معمول داشته‌اند. توجه به اعمال حاکمیت و اعمال تصدی و معیارهای هریک و تفاوت بین این دو دسته اعمال نیز باید در این خصوص لحاظ شود.^{۳۲}

در توجیه این نظریه دلیل‌های زیر بیان شده است:

۱. برخی ایقاعات و اقدامات یک‌جانبه دولت از نظر کیفیت و ماهیت مادی با اعمال اشخاص خصوصی شباهت بسیار دارد و عموماً نیز ناظر به اموال و حقوق مالی اشخاص است. به عقیده طرفداران این نظریه، اختلافات ناشی از این‌گونه اقدامات دولت را نمی‌توان به لحاظ اینکه بر حقوق مالی نظر دارد، از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج ساخت و در صلاحیت محاکم دادگستری قرار داد. به عنوان مثال، اقدامات شهرداری در تعریض خیابان‌ها را که مستلزم تملک و تصرف و تخریب منازل می‌باشد، باید در زمره تکالیف قانونی و اعمال حقوق عمومی دانست و شکایت نسبت به این اقدامات که حکایت از منافع خصوصی افراد می‌کند را نمی‌توان در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری دانست؛ زیرا اطلاق دعوای مدنی به اختلافاتی که منشأ آن نه قصد و رضای طرفین و نه قواعد خصوصی است، صحیح نیست.

۲. دیوان عدالت اداری به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ موظف به رسیدگی به شکایات مردم نسبت به اقدامات و مقررات دولتی خلاف قانون و «احقاق حقوق تضییع شده» اشخاص است. مفهوم حق معانی و مصادیق مختلفی می‌تواند داشته باشد و حقوق تضییع شده اشخاص نیز می‌تواند مالی و یا غیرمالی باشد. به موجب این نظریه، دیوان صلاحیت احیای کلیه حقوق تضییع شده اشخاص را دارد. به عبارت دیگر، چنانچه اقدامات شهرداری در خصوص تملک و تصرف املاک اشخاص و تخریب بناهای آنان، خلاف موازین قانونی تشخیص

داده شود، دیوان به حکم قانون مکلف است تمام حقوق تضییع شده اشخاص را، اعم از حق مالکیت، حق بهره‌برداری و سایر حقوق مادی، احیا کند. در این موارد نمی‌توان دیوان عدالت اداری را غیر صالح دانست و رسیدگی به این حقوق را به دادگاه‌های دادگستری سپرد.^{۳۳}

از نتایج این نظریه آن است که حتی قراردادی که یک سوی آن دولت است، اگر اراده طرفین در آن قرارداد به طور برابر لحاظ نشده و قواعد حقوق عمومی بر آن قرارداد حاکم باشد، شکایت از آن در صلاحیت دیوان عدالت خواهد بود. دیوان عدالت عملاً این نظریه را پذیرفته و شکایت از پیمان استخدامی را که نوعی قرارداد اداری است، در قالب شکایت استخدامی موضوع بند ۳ ماده ۱۳ قانون دیوان رسیدگی می‌کند.

۲. انواع دعاوی

به طور کلی، در مواد ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، دو نوع دعوی پیش‌بینی شده است: یکی دعوی ابطال و دیگری دعوی خسارت.

الف. دعاوی ابطال

دعوی ابطال، بهترین وسیله تضمین حاکمیت قانون در دستگاه اداری است. این نوع دعوی در حقوق ایران کاملاً تازه است. برطبق قانون دیوان، اعمال اداری خلاف قانون که قابل اعتراض و شکایت و ابطال‌اند، تصمیمات اداری، اقدامات اداری و آیین‌نامه‌های اداری را شامل می‌شوند.

منظور از تصمیمات اداری، اعمال یک‌جانبه اداری خاص مانند احکام استخدامی، گواهی‌ها و جوازها و تصمیمات دیگر است که از ادارات و سازمان‌ها صادر می‌شود و برای اشخاص ایجاد حق و تکلیف می‌کند. اقدامات اداری قابل طرح و شکایت در دیوان، هرگونه عمل مادی و اجرایی است که به منظور تهیه مقدمات تصمیمات اداری و یا اجرای آنها صورت می‌گیرد. قانون دیوان این دسته از اعمال اداری را که مبنای تصمیم‌گیری‌های اداری قرار می‌گیرند و به طور غیرمستقیم آثار حقوقی بر آنها مترتب می‌شود، قابل اعتراض و شکایت می‌داند. ابطال تصمیمات و اقدامات اداری توسط شعب دیوان و ابطال آیین‌نامه‌ها و مقررات دولتی توسط هیئت عمومی انجام می‌شود.^{۳۴}

ب. دعاوی خسارت (رسیدگی به مسئولیت مدنی دولت و کارکنان او)

«یکی از موارد صلاحیت دیوان عدالت اداری رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت و مستخدمین آن نسبت به زیان‌های ناشی از اعمال و تصمیمات اداری است.»^{۳۵} مسئولیت

مدنی رابطه‌ای حقوقی است که به موجب آن، یکی در برابر دیگری مکلف است خسارات وارد گشته را جبران کند. بر همین اساس در مسئولیت مدنی رابطه ویژه‌ای بین زیان‌دیده و مسئول به وجود می‌آید که طبق آن زیان‌دیده طلبکار و مسئول بدهکار می‌شود و موضوع بدهی جبران خسارت است.^{۳۶}

فعالیت اشخاص حقوق عمومی می‌تواند همچون عمل اشخاص حقوق خصوصی به ایراد خسارت به اشخاص منجر شود. مسئولیت مدنی اشخاص و آثار آن در حقوق خصوصی دارای قواعد شناخته شده و با سابقه زیاد است، اما سابقه ظهور بحث مسئولیت مدنی در حقوق عمومی و قبول این مسئولیت برای اشخاص حقوق عمومی به کمتر از دو قرن می‌رسد. در حقوق ایران پذیرفتن مسئولیت مدنی دولت سابقه طولانی ندارد. با تصویب قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۳۹ آشکارا مسئولیت مدنی دولت در قبال زیان‌های وارد شده به اشخاص به سبب اعمال تصدی دستگاه‌های اداری پذیرفته شد، ولی زیان‌های وارد شده به لحاظ اعمال حاکمیت پذیرفته نشد. اما با استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، به استناد قوانینی مانند اصل ۱۷۱ قانون اساسی و ماده ۵۸ قانون مجازات اسلامی که در ارتباط با آن تصویب شده است و قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری مصوب ۱۳۷۳، مسئولیت مدنی دولت در جبران زیان وارد شده به اشخاص در موارد اعمال حاکمیت تحت شرایطی پذیرفته شده است.^{۳۷}

در مورد مسئولیت مدنی ناشی از اعمال قوه مجریه باید گفت: این قوه بیشترین ارتباط را با مردم دارد، به همین لحاظ امکان ورود خسارت به افراد از جانب قوه مجریه و کارکنان آن بیش از سایر قواست. اعمال و تصمیمات قوه مجریه در یک دسته‌بندی کلی در دو قالب صورت می‌گیرد: یکی اعمال و تصمیمات انفرادی که منظور از آنها اعمال و تصمیماتی است که ناظر بر افراد خاص و موارد معین است، مانند زمانی که اداره در مورد تملک زمینی خاص و متعلق به اشخاص معین تصمیم می‌گیرد و اقدام می‌کند و دیگری، تصمیمات فراگیر که به شکل کتبی در قالب آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخش‌نامه اتخاذ می‌شود و متوجه گروه زیادی از افراد یا عموم مردم است. اصولاً هرگونه خسارت ناشی از اعمال و اقدامات و تصمیمات اداری دولت و مستخدمین او قابل مطالبه است و چنانچه اعمال ادارات و سازمان‌های اجرایی و اداری موجب زیان و ضرر افراد شود، آنها می‌توانند به دیوان مراجعه و جبران زیان وارد شده را مطالبه کنند.^{۳۸}

طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، مرجع تشخیص صحیح یا قانونی بودن اقدامات و تصمیمات مقامات و نهادهای دولتی، دیوان عدالت اداری است. مستفاد از بند ۲ ماده ۱۳ و بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به دعاوی راجع به اقدامات اداری به معنی عام، محدود به آن دسته از اعمال و اقداماتی است که به علت نقض قوانین یا عدم صلاحیت مقام تصمیم‌گیرنده یا عامل و یا سوءاستفاده از اختیارات قانونی صورت پذیرفته و بدین‌سان، به اشخاص خصوصی زیان رسیده باشد. به عبارت دیگر، رسیدگی دیوان محدود است به اعمال تقصیرآمیز دولت یا آنچه «خطای اداری دولت» به طور اعم نامیده می‌شود. تبصره ۱ ماده ۱۳ بیان می‌دارد: «تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور... پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه عمومی است.» از این رو، وظیفه دیوان در دعاوی مسئولیت علیه دولت تنها بررسی این نکته است که آیا عمل زیانبار، «تقصیرآمیز» بوده یا خیر؟ از آن پس صدور حکم مبنی بر محکومیت دولت به جبران خسارت، بعد از تصدیق خطای اداری دولت توسط دیوان، بر عهده دادگاه عمومی است. پس با توجه به مواد ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، نقش دیوان در دعاوی مسئولیت مدنی، تنها بررسی و احراز رکن «نامشروع بودن عمل زیانبار از حیث خطاکارانه بودن آن» است. برای مثال، رسیدگی به این امر که آیا خودداری از صدور پروانه احداث ساختمان از سوی شهرداری برخلاف قانون است یا خیر؟ در صلاحیت دیوان است؛ زیرا چنین امری در صورت احراز، یک خطای اداری به شمار می‌رود.^{۳۹} اما اگر زیانی از این امر به شخص متقاضی وارد آمده باشد، تعیین میزان آن با دادگاه دادگستری است. بنابراین، اگر اشخاصی مدعی‌اند از تصمیم یا اقدام یا آیین‌نامه و یا بخش‌نامه‌های خلاف شرع یا قانون زیانی متوجه آنها شده است، باید نخست دادخواستی به خواسته ابطال اقدامات یا تصمیمات مذکور به دیوان عدالت اداری تقدیم کنند. چنانچه دیوان عدالت اداری به ابطال اقدامات یا تصمیمات مقامات و نهادهای دولتی حکم صادر کرد، اشخاص ذی‌نفع می‌توانند خسارات واردشده به خود را نخست از نهادهای ذی‌ربط مطالبه کنند و در فرض استنکاف آنها، برای احقاق حقوق خود به دادگاه عمومی رجوع نمایند. البته مطالبه خسارت از طریق دادگاه عمومی مستلزم آن است که دیوان عدالت تصدیق نماید تصمیمات یا اقدامات یا مقررات دولتی به علت برخلاف قانون بودن آن یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای

قوانین و مقررات یا خودداری از اجرای وظایف قانونی موجب تضییع حقوق یا سبب ورود خسارت مستقیم و بی‌واسطه به زیان دیده شده است. در اینجا باید به نوعی تلفیقی از مواد ۱۴ و ۱۳ و تبصره ۱ آن و بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری صورت بگیرد تا دیوان عدالت خسارات وارد شده از ناحیه مؤسسات و سازمان‌های دولتی را تصدیق نماید و زیان‌دیده طبق تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری برای تعیین میزان خسارت وارد شده به دادگاه عمومی مراجعه کند. بنابراین، صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی مسئولیت دولت مطلق نیست.

در مواردی که مبنای مسئولیت دولت تقصیر نباشد، دیوان عدالت اداری نقشی در رسیدگی به دعوا ندارد. برای مثال، هرگاه مأمور نظامی یا انتظامی در ادای وظیفه خود و بدون آنکه خطایی مرتکب شود شخصی را هدف قرار دهد و او را مجروح سازد زیان‌دیده برای جبران خسارت خود می‌تواند در مراجع عمومی بر ضد دولت طرح دعوا کند بی‌آنکه ابتدا الزامی به طرح دعوا در دیوان عدالت اداری داشته باشد.^{۴۰}

رسیدگی به مسئولیت قراردادی دولت نیز در صلاحیت انحصاری مراجع عمومی دادگستری است؛ زیرا شمول ماده ۱۳ محدود به ضمان قهری یا مسئولیت مدنی به معنای خاص است. از سوی دیگر، در این‌گونه موارد زیان‌دیده از اثبات تقصیر قراردادی دولت معاف است؛ چراکه انجام ندادن تعهد قراردادی به خودی خود تقصیر محسوب می‌شود. همچنین رسیدگی به دعاوی ناشی از لطمات وارد به حقوق عینی اشخاص توسط دولت در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری است؛ زیرا در این‌گونه دعاوی نیز اثبات خطای اداری ضرورتی ندارد. برای مثال، هرگاه اداره دولتی به تصرف عدوانی یا مزاحمت یا ممانعت از استیفای حق مالکیت یا انتفاع یک شخص مبادرت کند، طرح دعوا مستقیماً در برابر دادگاه عمومی امکان‌پذیر خواهد بود. در این موارد، مهم است اثبات سابقه تصرف خواهان و لحوق تصرف یا مزاحمت عدوانی خواننده است و به اثبات خطا نیازی نیست.^{۴۱}

صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت از نظر ارکان دیوان

الف. صلاحیت و اختیارات شعب عادی

تمام موارد شکایات موضوع ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری در صلاحیت شعب عادی دیوان است. موارد ذکر شده در این ماده عبارتند از: اول، شکایت از تصمیمات و اقدامات

واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، نهادهای انقلابی و تشکیلات و مؤسسات وابسته و تابع آنها؛ دوم، رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات و اقدامات مأموران این واحدها در طریق اجرای وظایف اداری مربوط یا خودداری آنان از اجرای وظایف خود؛ سوم، رسیدگی به شکایات استخدامی قضات دادگستری و سایر کارکنان دولت، اعم از کشوری و لشکری، از حیث تضييع حقوق استخدامی. رسیدگی شعب دیوان در این سه مورد رسیدگی ماهوی است و دیوان عدالت اداری به عنوان یک دادگاه عالی ماهیتاً با تمام اختیارات و قواعد و ضوابط مربوط به یک مرجع اختصاصی قضایی که رسیدگی ماهوی انجام می‌دهد، به شکایات مردم رسیدگی می‌کند؛ چهارم، رسیدگی به اعتراض به تصمیمات و آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری نظیر هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی، کمیسیون‌های موضوع ماده ۱۰۰، هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف مستقر در وزارت کار و امور اجتماعی، هیئت‌های مستقر در گمرک و غیره منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

چنانچه شعبه دیوان، رأی قطعی هیئت‌ها یا کمیسیون‌های مزبور را خلاف قانون تشخیص دهد و آن را نقض کند، رسیدگی مجدد را به شعبه دیگری از همان هیئت‌ها یا کمیسیون‌ها محول می‌کند و خود درباره اصل و ماهیت دعوی رأی نمی‌دهد.

به هر حال، نظر قانون‌گذار این است که صلاحیت دیوان تعمیم یابد و شامل تمام کمیسیون‌ها و هیئت‌ها و مراجعی شود که به گونه‌ای به موجب قانون درباره روابط افراد و دستگاه‌های اداری قضاوت می‌کنند و سرانجام دیوان به یک مرجع رسمی و واقعی برای تظلمات و شکایات اداری از دولت و کارکنان او مبدل شود تا حقوق افراد تضمین اساسی یابد. البته دیوان شکایات و اعتراضات درباره آرای برخی مراجع اداری مانند هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات، هیئت‌های انتظامی کانون وکلا و هیئت‌های انتظامی نظام پزشکی را نمی‌پذیرد. در هر حال شعب دیوان در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضييع حقوق اشخاص شده باشد، حکم مقتضی مبنی بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضييع شده، صادر می‌کنند.^{۴۲}

ب. صلاحیت و اختیارات شعب تشخیص

شعب تشخیص علاوه بر صلاحیت‌های شعب عادی، دارای صلاحیت تجدیدنظر در برخی از آرای شعب عادی‌اند. طبق ماده ۷ قانون جدید دیوان عدالت، آرای شعب قطعی است و هیچ کس حق تقاضای تجدیدنظر در احکام شعب دیوان را ندارد. با این حال، قانون، موارد محدودی را برای تجدیدنظر پیش‌بینی کرده است. موارد تجدیدنظر به موجب مواد ۱۶، ۱۸، ۳۷ و ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری عبارت‌اند از:

۱. در صورتی که حداقل یکی از دو قاضی یا دو قاضی از سه قاضی صادرکننده رأی، متوجه اشتباه شکلی یا ماهوی در رسیدگی خود شوند، ضمن اعلام نظر مستند و مستدل مکتوب، پرونده را برای ارجاع به شعبه تشخیص، به دفتر رئیس دیوان می‌فرستند.^{۴۳} صدور حکم اصلاحی در مورد سهوالقلم یا اشتباه محاسبه یا رفع ابهام که توسط شعبه صادرکننده رأی انجام می‌شود، مشمول این مورد نیست.^{۴۴}

۲. در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان، آرای دیوان را واجد اشتباه بین شرعی یا قانونی تشخیص دهد، موضوع برای بررسی به شعبه تشخیص ارجاع می‌شود. شعبه مزبور در صورت وارد دانستن اشکال، اقدام به نقض رأی و صدور رأی مقتضی می‌نماید.^{۴۵} پس از نقض رأی و صدور رأی جدید توسط شعبه تشخیص، رأی صادر شده بجز در مواردی که خلاف بین شرع است، قابل رسیدگی مجدد نیست.^{۴۶}

۳. در صورتی که محکوم‌علیه از اجرای رأی شعب دیوان استنکاف نماید با رأی شعبه صادرکننده حکم، به انفصال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارت وارد آمده محکوم می‌شود. رأی صادرشده ظرف بیست روز از ابلاغ قابل تجدیدنظر در شعبه تشخیص دیوان است.^{۴۷}

۴. هرگاه در موارد مشابه آرای متناقض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شود، رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع، موضوع را در هیئت عمومی دیوان طرح نماید و هیئت پس از بررسی و احراز تعارض برای صدور رأی اقدام کند. پیروی از این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم است. اثر رأی مذکور بر آینده است و موجب نقض آرای سابق نمی‌شود، اما در مورد احکامی که در هیئت عمومی مطرح و غیرصحیح تشخیص داده می‌شود، شخص ذی‌نفع ظرف یک ماه از تاریخ درج

رای در روزنامه رسمی، حق تجدیدنظرخواهی در شعب تشخیص را دارد. شعبه تشخیص موظف به رسیدگی و صدور رای بر طبق رای وحدت رویه مزبور است.^{۴۸}

ج. صلاحیت و اختیارات هیئت عمومی

صلاحیت و اختیارات هیئت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱. تهیه و تنظیم آیین‌نامه‌های اجرایی دیوان عدالت اداری و پیشنهاد آن به ریاست قوه قضائیه برای تصویب. آیین‌نامه فعلی دادرسی دیوان عدالت نمونه‌ای از کار هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است که طبق قانون سابق دیوان وظیفه تهیه آن به عهده هیئت عمومی گذاشته شده بود که پس از تأیید رئیس قوه قضائیه به اجرا درآمد. اکنون نیز هر بخشی از قانون دیوان عدالت که به تهیه آیین‌نامه نیاز داشته باشد، این وظیفه به عهده هیئت عمومی گذاشته می‌شود.

۲. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از اجرای وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.^{۴۹}

با توجه به قید «موجب تضییع حقوق اشخاص شود»، در ماده ۱۹ ابتدا به نظر می‌آید که در این مورد دیوان عدالت اداری در صورتی رسیدگی می‌کند که حقوق شاکی یا معترض از اجرای این مقررات مخالف قانون یا شرع تضییع شده باشد، اما با عنایت به جمله اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی که «هر کس می‌تواند ابطال این مقررات را از دیوان درخواست نماید» و در هر حال، حق هر کسی می‌تواند بالفعل یا بالقوه از اجرای این مقررات تضییع گردد، رسیدگی دیوان در این امور مستلزم تضییع بالفعل حقوق معترض نیست.^{۵۰}

وظیفه هیئت عمومی حمایت از کیان قانون در برابر مصوبات دولتی و مشابه نقشی است که شورای نگهبان در مورد قوانین عادی به عهده دارد. بر اساس ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری هرگاه اعتراضی مبنی بر مغایرت برخی از تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات دولتی با احکام اسلامی مطرح شود، موضوع عیناً به فقهای شورای نگهبان ارجاع

داده می‌شود و چنانچه فقهای محترم شورای نگهبان مخالفت مصوبات مورد اعتراض را با احکام شرع تأیید کنند، دیوان عدالت اداری آن مصوبات را ابطال خواهد کرد. همچنین هرگاه اعتراض مبنی بر مغایرت مصوبات و نظامات دولتی با قوانین، یا خارج بودن این مصوبات از حدود اختیارات قوه مجریه طرح گردد، موضوع در هیئت عمومی دیوان بررسی خواهد شد و چنانچه مغایرت این مصوبات با قوانین یا خارج بودن آنها از قلمرو اختیارات قوه مجریه محرز گردد، مصوبه ابطال خواهد شد.

نخستین رأی هیئت عمومی دیوان ۲۲ آذر ۱۳۶۱ به ابطال موادی از آیین‌نامه قانون اراضی شهری (مصوب ۳۰ خرداد ۶۱) انجامیده است.

اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است، مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیئت مذکور اثر آن را از زمان تصویب مصوبه اعلام کند.^{۵۱}

۳. صدور رأی وحدت رویه در مورد آرای متناقض صادر شده از شعب دیوان، همچنین صدور رأی وحدت رویه در صورتی که درباره موضوع واحد، آرای مشابه متعدد صادر شده باشد.^{۵۲}

هرگاه از شعب مختلف دیوان آرای متناقضی در موارد مشابه یا آرای مشابه متعدد در موارد مشابه صادر شود، موضوع در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طرح خواهد شد و در این زمینه رأی اکثریت اعضا ملاک خواهد بود. برای شعب دیوان و تمام مراجع ذی‌ربط در سراسر کشور تکلیف است که آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را در موارد مشابه دقیقاً اجرا کنند تا از تکرار شکایات مشابه جلوگیری شود.

پی‌نوشت‌ها

۱. چون ماده ۱۳ قانون دیوان ناظر بر کلیه موارد مربوط به صلاحیت دیوان نیست لذا می‌توان گفت منظور از کلمه دیوان در ماده ۱۳، شعب دیوان است و دیوان عدالت اداری در قالب کلی مورد نظر نیست. (محمد امامی و کورش استوار سنگری، *حقوق اداری*، ص ۱۵۶)
۲. در قانون دیوان عدالت اداری، از نظر ترمینولوژی، اصطلاحات حقوقی مناسب انتخاب نشده و در این قانون برای مدعی از عنوان شاکی استفاده شده است که در آیین دادرسی جهت دعاوی کیفری به کار برده می‌شود. در حالی که طبق ماده ۲۱ قانون دیوان، رسیدگی در دیوان عدالت محتاج تقدیم دادخواست است یعنی دعاوی که در دیوان مطرح می‌شود ماهیتاً حقوقی است. (محمد امامی و کورش استوار سنگری، همان، ص ۱۶۱)
۳. نصرالله صدرالحفاظی، *نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، ص ۱۰۵.
۴. عمده نظریات و ساختار بحث مربوط به صلاحیت دیوان با الهام از کتاب «نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری» اثر سید نصرالله صدرالحفاظی استخراج شده است.
۵. مرحوم شهید دکتر آیت، از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی، ذیل اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ می‌گوید: «این محکم‌ترین اصلی است که دارد اینجا می‌آید که ادارات و وزرا نتوانند به حقوق مردم تجاوز کنند». (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، ص ۱۶۵۶)
۶. اگر چه تصویب نامه فوق نمی‌تواند ناقض قانون باشد و در صلاحیت قانونی دیوان عدالت دخل و تصرف کند، اما منظور از ذکر این مصوبه این است که راه حل رفع اختلافات دستگاه های دولتی با علم به این که آنها نمی‌توانند در دیوان عدالت علیه یکدیگر طرح دعوا کنند به وسیله تصویب نامه مشخص شده است. (محمد امامی و کورش استوار سنگری، همان، ص ۱۶۲)
۷. سعید نصیری، *مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری*، ص ۱۱۴
۸. «قبول شکایات ادارات کل حج و اوقاف توسط هیأت عمومی دیوان»، *دادنامه ۱۵۵*، مورخ ۷۱/۷/۲۵.
۹. رضا موسی‌زاده، *حقوق اداری (۱-۲)*، ص ۳۰۹.
۱۰. سعید نصیری، همان، ص ۱۰۶۶.
۱۱. محمد امامی و کورش استوار سنگری، همان، ص ۱۵۷
۱۲. همان، ص ۱۶۷.
۱۳. همان، ص ۱۶۵.
۱۴. همان، ص ۱۷۳.
۱۵. ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، *بایسته های حقوق اساسی*، ص ۵۳.
۱۶. فرج‌الله هدایت نیا، «جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه های دولتی»، *دوماهنامه رواق اندیشه*، ش ۱۹، ص ۴۴.

۱۷. همان، ص ۴۶.
۱۸. رضا موسی‌زاده، همان، ص ۳۱۱.
۱۹. همان
۲۰. فرج‌الله هدایت‌نیا، همان، ص ۴۷
۲۱. رضا موسی‌زاده، همان، ص ۳۱۲
۲۲. همان.
۲۳. همان، ص ۳۱۳.
۲۴. جهانگیر منصور، مجموعه قوانین و مقررات حقوقی، ص ۵۹.
۲۵. همان، ص ۶۰
۲۶. محمد امامی و کورش استوار سنگری، همان، ص ۱۷۱.
۲۷. سیدنصرالله صدرالحفاظی، همان، ص ۱۶۴.
۲۸. همان، ص ۱۶۵.
۲۹. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، ص ۴۳۰.
۳۰. رضا موسی‌زاده، همان، ص ۳۱۵
۳۱. سیدنصرالله صدر الحفاظی، همان، ص ۱۶۶.
۳۲. عبدالله شمس، آیین دادرسی مدنی، ص ۱۲۷.
۳۳. رضا موسی‌زاده، همان، ص ۳۱۶.
۳۴. همان، ص ۴۳۱.
۳۵. ر.ک: عبدالحمید ابوالحمد، حقوق اداری ایران.
۳۶. ناصر کاتوزیان، حقوق مدنی، ضمان قهری، مسئولیت مدنی، ص ۱۱.
۳۷. محمد امامی و کورش استوار سنگری، همان، ص ۳۵۰.
۳۸. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، همان، ص ۴۳۶.
۳۹. رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور، ش ۵۵۶، مورخ ۷۰/۲/۱۰.
۴۰. ماده ۳۳۲ قانون مجازات اسلامی
۴۱. ناصر کاتوزیان، قواعد عمومی قراردادها، ج ۴، ص ۷۷۵.
۴۲. ماده ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری
۴۳. ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری
۴۴. تبصره ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری

۴۵. ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری
۴۶. تبصره ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری
۴۷. ماده ۳۷ قانون دیوان عدالت اداری
۴۸. ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری
۴۹. بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری
۵۰. عبدالله شمس، پیشین، ص ۱۲۸.
۵۱. ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری.
۵۲. ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری.

منابع

- ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، چ چهارم، تهران، توس، ۱۳۷۰.
- امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، حقوق اداری، چ دوم، تهران، میزان، ۱۳۸۷.
- شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، چ هفتم، تهران، دراک، ۱۳۸۴.
- صدر الحافظی، سیدنصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، شهریار، ۱۳۷۲.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چ دهم، تهران، سمت، ۱۳۸۴.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ چهارم، تهران، دادگستر، ۱۳۷۸.
- کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی - ضمانت قهری - مسئولیت مدنی، چ دوم، دانشگاه تهران، ۱۳۶۹.
- ____، قواعد عمومی قراردادها، تهران، بهنشر، بی تا.
- منصور، جهانگیر، مجموعه قوانین و مقررات حقوقی، چ چهارم، تهران، آگاه، ۱۳۸۲.
- موسی زاده، رضا، حقوق اداری (۱-۲)، چ هشتم، تهران، میزان، ۱۳۸۶.
- نصیرائی، سعید، مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، تهران، سکه، ۱۳۷۷.
- هدایت‌نیا، فرج‌الله، «جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های دولتی»، رواق اندیشه، سال چهارم ش ۱۹.