

مرجع صالح برای رسیدگی به دعوای مسئولیت به طرفیت دولت

جواد کاشانی*

دانشیار گروه حقوق خصوصی و اقتصادی، دانشگاه علامه طباطبائی

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۷/۲۴ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۰۹/۰۵)

چکیده

امروزه، چه دولت را در کنار ملت، چه در مقابل آنان بدانیم، با توسعه حوزه عمل دولت‌ها شاهد گسترده‌تری در تصمیمات و اقدامات آنها هستیم. این تصمیمات و اقدامات می‌تواند در عین راهگشایی در انجام مأموریت‌های دولتها و فراهم کردن زمینه‌های پیشرفت و تعالی کشور و احاد ملت، موجب ورود زیان و خسارت برای برخی از مردم شود و به مساله مسئولیت مدنی دولت منجر گردد. با اینکه شکایت از اقدامات و تصمیمات ماموران و دستگاه‌های دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد و جبران خسارات ناشی از اقدامات و تصمیمات مقامات و دستگاه‌های دولتی پس از احراز تخلف آنان از حدود قوانین و اختیارات خود در صلاحیت دادگاههای عمومی گذاشته شده است. مع الوصف، دیده می‌شود که اولاً برخی از شعب دادگاه عمومی بدون ضرورت احراز تخلف در دیوان حکم به جبران خسارت صادر می‌کنند و بعضاً شعب دیوان علاوه بر احراز تخلف حکم به جبران هم صادر می‌کنند، ثانیاً در احراز عناصر مسئولیت در شعب دیوان وحدت رویه وجود ندارد و ثالثاً در رسیدگی به دعوای مسئولیت بطور موازی اقدام می‌کنند، به نحوی که مرز میان صلاحیت دو مرجع یاد شده دقیقاً مشخص نیست. دیوان عالی کشور در مقام ایجاد وحدت رویه در خصوص یکی از مصادیق این موضوع، رای‌ی را به شماره ۷۴۷ در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ صادر کرده است که به بخشی از این پرسش پاسخ داده است. این مقاله کوشش دارد با توجه به رای یادشده در مورد چگونگی

* Email: Kashani. Lawyer@gmail.com

اقامه دعوی مسئولیت به طرفیت دولت و مطالبه جبران خسارات وارده به اشخاص، ناشی از تصمیمات و اقدامات خارج از حدود قانون و اختیارات دستگاه‌های دولتی با توجه به اصل صلاحیت مراجع عمومی قضایی و دیوان عدالت اداری معیارهایی را ارائه نماید.

کلید واژگان: صلاحیت، مسئولیت مدنی دولت، احراز تخلف، جبران خسارت

مقدمه

دعوی مطالبه جبران خسارت بخاطر اعمال متخلفانه دولت از باب مسایل مرتبط با اثبات ارکان مسئولیت و چگونگی جبران خسارت از یک طرف و از حیث امور مربوط به مرجع صالح برای رسیدگی به چنین دعوایی از سوی دیگر دارای اهمیت است. در اصل ۱۵۹ قانون اساسی تصریح شده است که «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است». به تعبیر دیگر، دادگاه‌های عمومی برای رسیدگی به کلیه دعوای صلاحیت عام دارند. در عین حال، براساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنان در صلاحیت دیوان عدالت اداری است که حدود اختیارات آن را قانون تعیین می‌کند. ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ نیز بخشی از محدوده صلاحیت این مرجع را تعیین کرده است. در تبصره ۱ این ماده مقرر شده است: تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است. بنابراین، و حسب ظاهر، برای اقامه دعوی مسئولیت و مطالبه خسارت از دولت باید ابتدا به طرفیت واحد دولتی در دیوان عدالت اقامه دعوا نمود و پس از صدور حکم توسط دیوان دایر بر تخلف واحد دولتی در اتخاذ تصمیم یا اجرای عمل، برای تعیین میزان خسارت وارده و مطالبه آن با ارائه دادخواست و انضمام رأی دیوان به دادگاه عمومی مراجعه کرد.

با توضیحات بالا، انتظار می‌رود شعب دیوان از رسیدگی و صدور رأی در مواردی که دادخواستی به خواسته جبران زیان ناشی از اعمال متخلفانه دولت مطرح می‌شود، خودداری کنند یا فقط در حد اعلام تخلف واحد دولتی به دعوا رسیدگی کنند، همانطور که توقع می‌رود دادگاه‌های عمومی دادگستری از رسیدگی به دادخواست‌های جبران خسارت به طرفیت دولت که

ابتداء در دیوان مطرح نشده و تخلف دولت در آنها ثابت نشده است، اجتناب کنند. اما، در عمل، در مورد دعوای مطالبه خسارت که در دیوان عدالت یا دادگاه‌های عمومی اقامه می‌گردد، رویه واحد دیده نمی‌شود و علی‌رغم صدور آرای وحدت رویه از دیوان عالی کشور و هیات عمومی دیوان عدالت اداری، کماکان پراکندگی و خودرایی در آرای هر دو مرجع دیده می‌شود. آخرین رای وحدت رویه هیات عمومی دیوان عالی کشور که در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ صادر شده است ضمن پرداختن به یکی از وجوه این مساله و بیان اسباب موجهه رای خود نهایتاً دادگاه عمومی را برای رسیدگی به دعوای مطالبه خسارت در وقتی که ادعای بروز تخلف از سوی دستگاه‌های دولتی و عمومی مطرح نیست، صالح اعلام نموده است.

این مقاله کوشش دارد ضمن بررسی پیشینه این موضوع در شورای دولتی بعنوان سلف دیوان عدالت اداری، به واکاوی آثار جداسازی این دو مرحله از دعوای مسئولیت و اعطای صلاحیت برای رسیدگی به هر کدام در یک مرجع مستقل پردازد و نهایتاً با دسته‌بندی دعوای مطالبه خسارت، محدوده صلاحیت هر یک از دو مرجع را برای رسیدگی به آن دعوای توضیح دهد.

۱. طرح مساله و پیشینه آن

دعوای مطالبه جبران خسارت فرع بر دعوای مسئولیت یا جزء آثار آن است و بعضاً در داوری‌های اختلافات تجاری برای سرعت در حل اختلاف و کاهش هزینه‌های داوری، به مرحله تخلف از قانون یا قرارداد (مسئولیت) و مرحله جبران خسارت و چگونگی آن، قابل تفکیک‌اند. مسئولیت، اجمالاً عبارت از امکان تحمیل تکلیف به جبران نقص‌ها یا خسارات یا ضرر و زیان به کسی در برابر دیگری است.^۱ به این ترتیب می‌توان گفت علی‌رغم ارتباط نزدیک بین توجه مسئولیت به جبران و تعیین نوع جبران و میزان خسارت، میان آنها تفاوت وجود دارد و طبیعتاً صدور حکم در دومی نیازمند ارایه ادله و رسیدگی علیحده است. شاید به همین دلیل است که مباحث ماهوی مسئولیت در قوانین مدنی، مسئولیت مدنی و این دادرسی مدنی آمده است. آنچه

۱- در هر مورد که شخصی ناگزیر از جبران خسارت دیگری باشد، می‌گویند در برابر او مسئولیت دارد. مازو، دروس حقوق مدنی، ج ۲ شماره ۳۷۴، نقل از ناصر کاتوزیان، حقوق مدنی (مسئولیت مدنی-ضمان قهری) چاپ دوم، ۱۳۶۹، دانشگاه تهران، ص ۱۰.

اهمیت دارد این است که عموماً رسیدگی به هر دو بخش دعوی مسئولیت توسط یک مرجع صورت می‌گیرد اما همیشه هم وضع این گونه نیست. مثلاً در مواردی که خساراتی ناشی از جرم ایجاد می‌شود، زیان‌دیده می‌تواند از مزایای استثنایی مندرج در مواد ۱۴، ۱۵ و ۱۷ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ استفاده کند و دعوای مطالبه ضرر و زیان خود را در همان دادگاه کیفری رسیدگی کننده به جرم، اقامه کند، اما اگر چنین نکرد، پس از صدور رای به محکومیت در دادگاه کیفری، می‌تواند با تقدیم دادخواست به دادگاه مدنی و ارایه حکم دادگاه کیفری، خسارات وارده به خود را مطالبه کند. در این موارد دادگاه مدنی با توجه به احراز جرم توسط دادگاه کیفری فقط به تعیین میزان خسارت رسیدگی و حکم به جبران آن می‌دهد.

امتیازی که فوقاً برای دادگاه کیفری به منظور رسیدگی به دعوای ضرر و زیان که ماهیتاً مدنی است، در نظر گرفته شده در موارد دیگر برای مراجع قضایی و شبه قضایی لحاظ نشده است و دعوای مسئولیت به منظور رعایت اصل صلاحیت، به دو بخش تقسیم شده و در نتیجه رسیدگی به احراز تخلف از مقررات به یک مرجع و رسیدگی به تعیین میزان خسارت حاصل از آن تخلف به مرجع دیگر سپرده شده است. بدیهی است که مرجع اخیر باید در خصوص احراز تخلف (توجه مسئولیت) از نظر مرجع اول تبعیت کند. این دوگانگی در تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به دعوای مسئولیت در مواردی باعث اختلاف در صلاحیت دادگاه‌ها شده و برای مردم ایجاد زحمت کرده است.

دو مصداق عمده از این دوگانگی را می‌توان در مورد صلاحیت دیوان عدالت اداری و شورای رقابت با دادگاه‌های عمومی مشاهده کرد که اولی ناشی از شناسایی صلاحیت شخصی و دومی به خاطر شناسایی صلاحیت موضوعی است. در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت این مرجع مشخص شده است.^۱ در تبصره یک این ماده نیز مقرر شده است که تعیین

۱- ماده ۱۰- صلاحیت و حدود اختیارات دیوان 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 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 مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آنها.

خسارت ناشی از اعمال متخلفانه دستگاه‌های دولتی پس از احراز تخلف در دیوان با دادگاه‌های عمومی است. به عبارت دیگر، شعب دیوان برای رسیدگی به تعیین خسارت و صدور حکم به جبران آن به طرفیت دستگاه‌های دولتی صالح نیستند. همین ترتیب با قدری تفاوت عبارتی، در ماده ۶۶ قانون نحوه اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۴ که مبنای تشکیل شورای رقابت و رسیدگی به شکایات مردم از بنگاه‌هایی که قواعد رقابت را رعایت نمی‌کنند، پیش‌بینی شده است. یعنی پس از رسیدگی شورای رقابت به دعوای تخلف از قواعد رقابت مذکور در آن قانون و احراز و اعلام این امر توسط شورای رقابت، شاکی می‌تواند برای مطالبه ضرر و زیان ناشی از تخلف گفته شده به دادگاه عمومی دادخواست بدهد.^۱

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 منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها

۳- رسیدگی به شکایات قضا و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی

تبصره ۱- تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است.

توضیح: این قانون در سال ۱۳۹۰ به تصویب مجلس رسید ولی بدلیل اختلاف مجلس و شورای نگهبان در مواد ۱۰-۱۲-۸۴ و ۹۰ پس از تصویب مواد اخیر در سال ۱۳۹۲ در مجمع تشخیص مصلحت، از همان سال برای اجرا ابلاغ گردید.

۱- ماده ۶۶- اشخاص حقیقی و حقوقی خسارت دیده از رویه‌های ضد رقابتی مذکور در این قانون، می‌توانند حداکثر ظرف یک سال از زمان قطعیت تصمیمات شورای رقابت یا هیأت تجدیدنظر مبنی بر اعمال رویه‌های ضد رقابتی، به منظور جبران خسارت به دادگاه صلاحیت‌دار دادخواست بدهند. دادگاه ضمن رعایت مقررات این قانون در صورتی به دادخواست رسیدگی می‌کند که خواهان رونوشت رأی قطعی شورای رقابت یا هیأت تجدیدنظر را به دادخواست مذکور پیوست کرده باشد.

تبصره: در مواردی که تصمیمات شورای رقابت یا هیأت تجدیدنظر جنبه عمومی داشته و پس از قطعیت از طریق جراید کثیرالانتشار منتشر می‌شود، اشخاص ثالث ذی‌نفع می‌توانند با أخذ گواهی از شورای رقابت مبنی بر شمول تصمیم مذکور بر آنها، دادخواست خود را به دادگاه صلاحیت‌دار بدهند. صدور حکم به جبران خسارت، منوط به ارائه گواهی مذکور است و دادگاه در صورت درخواست خواهان مبنی بر تقاضای صدور گواهی با صدور قرار اناطه، تا اعلام پاسخ شورای رقابت از رسیدگی خودداری می‌نماید. رسیدگی شورا به درخواستهای موضوع این تبصره خارج از نوبت خواهد بود.

ماده ۸۰- مطالبه خسارات موضوع این قانون منوط به تقدیم دادخواست به دادگاه ذی‌صلاح است.

در پیشینه دوگانگی مراجع صلاحیتدار رسیدگی به دعوی مسئولیت، شایسته یادآوری است که در بند ج ماده ۲ قانون تشکیل شورای دولتی^۱ نیز حکمی شبیه به تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری وجود داشت، ولی، به علت اینکه شورای دولتی هیچ گاه اقبال تشکیل و سابقه فعالیت نیافت، در این زمینه رویه عملی نیز ایجاد نگردید. در قانون تشکیل دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ هم تبصره ۱ ماده ۱۱ که در آن صلاحیت دیوان بیان شده بود^۲، متن فوق با قدری تفاوت آمده، همچنین عین همان عبارات در تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ تکرار گردیده است.^۳ از بیان این سابقه تقنینی این نتیجه بدست می‌آید که متن تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و دادرسی دیوان مصوب ۱۳۹۲ از دیگر متون پیش گفته صریح‌تر، فنی‌تر و سازگارتر با اصول صلاحیت محاکم است.^۴ چه اینکه در قانون سابق و اسبق دیوان از تصدیق ورود خسارت سخن گفته شده است که به شعبه دیوان اجازه می‌دهد در مورد تحقق و اجتماع ارکان و عناصر اصولی مثبت توجه مسئولیت مدنی مشتمل بر انتساب ارتکاب فعل و یا ترک فعل خلاف قانون به واحد دولتی، ورود خسارت و وجود رابطه سببیت بین عناصر مذکور، وارد رسیدگی شود ولی در تبصره ۱ ماده ۱۰ بجای «تصدیق» از احراز «تخلف» سخن گفته شده است و علی‌الاصول شعب دیوان فقط به احراز تخلف از حدود مقررات و وظایف دستگاه‌های دولتی می‌پردازند و آن را اعلام می‌کنند. اما اینکه آیا از این تخلف واقعا خسارتی به بار آمده است یا خیر و اگر آمده است نتیجه بلافصل یا عرفی آن تخلف بوده است یا خیر و در صورت مثبت بودن پاسخ چه نوع جبرانی مناسب است و اگر جبران مالی مناسب است تا چه میزان باید تعیین خسارت شود، همه به عهده دادگاه عمومی است.

۱- بند ج ماده ۲- رسیدگی به ادعای خسارت از ادارات دولتی یا شهرداریها یا تشکیلات وابسته به آنها در صورتیکه بعلت تقصیر در انجام وظایف قانونی، اداره مسئول جبران خسارت باشد. ولی، تعیین میزان خسارت با دادگاههای عمومی است. قانون شورای دولتی مجموعه قوانین ۱۳۳۹ روزنامه رسمی کشور، ص ۱۱۷.

۲- تبصره ۱ ماده ۱۱- تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه موسسات و اشخاص مذکور در بندهای یک و دو این ماده پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه عمومی است.

۳- تبصره ۱ ماده ۱۳- تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه موسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه عمومی است.

۴- به زیر نویس شماره ۲ مراجعه شود.

علاوه بر تبصره ۱ ماده ۱۰، در ماده ۱۱ قانون نیز به دیوان اجازه داده شده است که «در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی کننده، حکم بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده، صادر نماید». همچنین در انتهای بند ۱ ماده ۱۲ قانون یاد شده که به صلاحیت‌های هیات عمومی دیوان اختصاص دارد، رسیدگی به آیین‌نامه‌های خلاف قانون که موجب تضییع حقوق اشخاص شود، تصریح شده است. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا بین تضییع حقوق و الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده با خسارت موضوع تبصره ۱ ماده ۱۰، رابطه‌ای وجود دارد؟ واقعیت این است که اعاده وضع به حال سابق یا اعاده حقوق تضییع شده یکی از طرق اصلی جبران خسارت است که از آثار دعوای مسئولیت شناخته می‌شود و به همراه فسخ، بطلان و انواع مجازات همگی ضمانت اجراهای قواعد حقوقی تلقی میشوند. بنابراین به نظر می‌رسد در این مورد یک تعارض ظاهری میان محدوده رسیدگی دیوان وجود داشته باشد، چه اینکه برابر تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون، دیوان باید تنها اعلام کند که دستگاه دولتی در انجام یا ترک وظیفه قانونی خود تخلف کرده است و تعیین میزان خسارت به عهده دادگاه عمومی است ولی در ماده ۱۱ احقاق حقوق شاکیان و الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده نیز در صلاحیت دیوان قرار گرفته است.

به نظر می‌رسد این ماده را باید این‌گونه توجیه کرد که فعل یا ترک فعل متخلفانه اداره می‌تواند هم‌زمان دارای دو حیثیت و اثر باشد یکی نقض یک وضعیت اداری برای متضرر از عمل متخلفانه اداره که استمرار چنین وضعیتی برای آن شخص پذیرفتنی نباشد و دیگری ضرر و زیان مادی و مالی ناشی از این نقض است که در این صورت جبران بخش اول مشمول ماده ۱۱ و قسمت دوم مشمول بند ۱ ماده ۱۰ خواهد بود. بدین معنا که در خصوص وجه اداری نقض، دیوان راساً حکم به جبران حقوق تضییع شده صادر می‌کند مثلاً جواز صادر نشده یا پایه تشویقی اعطا نشده است که در این صورت حکم به الزام اداره به صدور جواز ساخت و اعطای پایه تشویقی و مزایای مترتب بر آن صادر می‌کند و در موردی که تصمیم خارج از حدود قانون یا اختیارات اتخاذ شده آن را لغو یا ابطال می‌کند و اگر از آن تصمیم خسارت مادی به شاکی وارد شده باشد

پس از صدور رای به شرح پیشین، زیان دیده می‌تواند با تقدیم دادخواست و انضمام رای دیوان به آن، خسارت مادی خود را هم بابت تخلف از دادگاه عمومی درخواست نماید.

با عنایت به نکته بالا، این پرسش مطرح است که دعوای مسئولیت به طرفیت دولت با غیردولت چه تفاوتی دارد، با اینکه این تحقیق در پی بررسی این مساله نیست و پژوهش مستقلی را می‌طلبد، ولی شاید پاسخ آن این باشد که در دعوای ناشی از مسئولیت قهری بین دولت و غیر دولت تفاوتی نیست و مرجع صالح برای رسیدگی به چنین دعوایی دادگاه عمومی است و در نتیجه نیازی به تفکیک دعوا به دو مرحله مسئولیت و جبران وجود ندارد؛ اما، در غیر از موارد مسئولیت قهری که خسارت به دیگران ناشی از تصمیم یا ارتکاب فعل یا ترک فعل دولت متکی به قوانین خاصی است که منحصر برای دولت به مناسبت دولت بودن وضع و اجرا شده است، رسیدگی به وقوع تخلف از حدود قانون خاص مورد نظر با دیوان است و رسیدگی به خسارات ناشی از آن، پس از احراز وقوع تخلف از سوی دولت با دادگاه عمومی است. مساله قابل ذکر دیگر آن است که مستند دعوای مسئولیت مدنی دولت چیست؟ مواد ۳۰۷ تا ۳۳۷ قانون مدنی یا مواد ۲ و ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، چه اینکه میان این دو مبنای مسئولیت تفاوت وجود دارد. به عنوان مثال در تسیب و اتلاف مستند به قانون مدنی، عمدی یا غیرعمدی بودن رفتار موجب خسارت و بود و نبود مجوز قانونی شرط مسئولیت به جبران خسارات نیست ولی در مسئولیت ناشی از قانون مسئولیت مدنی عمل متخلفانه شرط مسئولیت است. شاید بتوان گفت وقتی دولت از طریق عوامل خود در پی اقدامی است که چنین فعل یا ترک فعلی توسط هرکس غیر از دولت هم می‌تواند ارتکاب یابد و موجب خسارت دیگری شود، مرجع صالح برای رسیدگی به موضوع (مسئولیت و جبران) دادگاه عمومی است ولی آنجا که وظیفه یا صلاحیتی به اعتبار دولت بودن یا عهده‌دار امر عمومی بودن به دست عوامل دولت انجام می‌گیرد و چنین اعمالی متخلفانه اجرا یا ترک می‌شوند و در اثر آن خسارتی به اشخاص وارد می‌شود، برای تشخیص اینکه دولت از حدود صلاحیت‌های خود خارج شده یا نشده است به لحاظ این که چنین امری فی‌نفسه می‌تواند متکی بر تخصص دادگاه‌های اداری بهتر قضاوت شود، در دیوان رسیدگی می‌شود و سپس از باب مطالبه خسارت در دادگاه عمومی مطرح و رسیدگی می‌گردد.

نکته قابل ذکر دیگر که گاه ذهن را بخود مشغول می‌کند تعیین ماهیت دعوای خسارت در دیوان است. آیا چنین دعوایی یک دعوای ترافعی است یا غیرترافعی؟ در برخی از آرای صادر

شده از هیات عمومی دیوان عدالت اداری^۱ یا دیوان عالی کشور^۲ به این دو اصطلاح تصریح شده است. مبنای ترافیعی و غیرترافیعی در آرای دو مرجع گفته شده منشاء رابطه بین دستگاه دولتی و اشخاص خصوصی است. اگر موضوع اختلاف، مربوط به وظایف قانونی دستگاه دولتی باشد و مورد شکایت قرار گیرد، دعوا غیرترافیعی تلقی شده و در صلاحیت دیوان است. ولی، اگر منشاء رابطه، قرارداد بوده باشد یا از صلاحیت‌های خاصه متصدی امر عمومی نباشد دعوای مربوط به آن ترافیعی محسوب و در صلاحیت دادگاه‌های عمومی خواهد بود. در خصوص دعوای مسئولیت به طرفیت دستگاه دولتی با توجه به اینکه دیوان فقط تا محدوده اعلام تخلف دستگاه دولتی اعلام نظر می‌کند، دعوا غیرترافیعی است.

به نظر ما استفاده از اصطلاحات ترافیعی و غیرترافیعی چندان دقیق نیست. در ادبیات حقوقی ما اصطلاح رسیدگی غیرترافیعی برای وقتی استفاده می‌شود که اختلاف به معنای رایج وجود ندارد و تمیز حق در برابر قاضی مطرح نیست، بلکه برای وضعیت‌هایی به کار می‌رود که نیاز به اخذ تصمیم و تعیین تکلیف دارند (امور حسبی) و احتمالاً استفاده از آن در موارد فوق بیشتر به خاطر تشابه آن با اعمال اداره است که عموماً به صورت یکطرفه اتخاذ و اجرا می‌شود و در آنها اراده اداره به تنهایی منشاء اثر است و در دیوان ادعا می‌شود که این اعمال یکجانبه خارج از حدود اختیارات اداره و یا مغایر با قانون اتخاذ شده است. به عبارت دیگر در دادگاه عمومی مرافعه درباره حق مورد اختلاف با اتکای به عمل حقوقی دوجانبه و برابری طرف‌های دعوا است (کار دادگاه عمومی تمیز حق و اعلام آن است). ولی در دیوان از آنجا که موقعیت طرفین دعوا برابر نیست و تشکیل دیوان برای شنیدن شکایت مردم از دولت به خاطر خروج از صلاحیت‌های قانونی آن

۱- رای وحدت رویه شماره ۳۳ مورخ ۱۳۷۵/۲/۲۹ هیات عمومی دیوان عدالت اداری: «نظر به اینکه رسیدگی به دعوای ناشی از قراردادها که مسایل حقوقی می‌باشد و باید به صورت **ترافیعی** در محاکم قضایی صالح مورد رسیدگی قرار بگیرند خارج از شمول ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری بوده و قابل طرح و رسیدگی در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. علیهذا «...» همینطور مراجعه شود به رای وحدت رویه شماره ۵۹ مورخ ۱۳۷۱/۴/۳۰ هیات عمومی دیوان عدالت اداری.

۲- رای وحدت رویه شماره ۵۸۸ مورخ ۱۳۷۰/۳/۷ دیوان عالی کشور: «رسیدگی به درخواست صدور پروانه کمک داندانپزشکی تجربی و احراز شرایط متقاضی از جمله وظایف و اختیارات اداری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است و **جنبه ترافیعی ندارد** تا مستلزم رسیدگی در محاکم عمومی دادگستری باشد... بنابراین رسیدگی به موضوع در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.»

است، صرفاً انطباق یا عدم انطباق فعل یا ترک فعل دستگاه دولتی با وظایف و حدود صلاحیتش مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. (کار دیوان تطبیق فعل یا ترک فعل متصدی امر عمومی با حدود اختیارات قانونی او و اعلام نتیجه آن است). بنابه مطالب فوق بدیهی است که در مسئولیت قراردادی بین دستگاه دولتی و اشخاص خصوصی، رسیدگی به نقض قرارداد و خسارت ناشی از آن، ترافعی و در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است. همچنین است در مواردی که مسئولیت قهری مطرح است و دستگاه دولتی و مردم نسبت به آن مساوی تلقی می‌شوند و به تعبیر دیگر مسئولیت ناشی از تخلف از حدود اختیارات خاص قانونی متصدی امر عمومی نیست، به نظر می‌رسد دعوای مسئولیت و جبران خسارت جنبه ترافعی داشته و رسیدگی به آن در صلاحیت دادگاه عمومی است. یکی دیگر از مسایل مهم در این تحقیق که آگاهی از آن لازم است، تاثیر چگونگی درج خواسته در دعوای مسئولیت یا مطالبه خسارت به طرفیت دولت و واحدهای وابسته به آن می‌باشد. کوتاه سخن اینکه در عالم حقوق تاثیر اعمال حقوقی وابسته به اراده است و اراده با کلام یا نوشته یا عملی که بر آن دلالت کند، ابراز می‌شود. خواهان در تنظیم دادخواست و تعیین خواسته خود آزاد است و عباراتی را که برای بیان خواسته به کار می‌برد، جغرافیای رسیدگی مرجع قضایی را تعیین می‌کند. در واقع او و دادگاه باید به آنچه در ستون خواسته آمده است، پایبند باشند. گاهی خواسته دعوا، نوعی از جبران خسارت مانند اعاده وضع به حال سابق است، گاه مطلق جبران خسارت در دادخواست ذکر و گاه معوض یا مثل درخواست می‌شود. بنابراین تعیین خواسته بعضاً در احراز صلاحیت دادگاه عمومی یا شعبه دیوان عدالت اداری و ذینفع بودن یا نبودن خواهان تاثیر می‌گذارد و خود منشا اختلاف می‌شود. این مساله به روشنی در رای وحدت رویه دیوان عالی کشور که در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ صادر شده است مورد توجه قرار گرفته است. از جمله ظرایف دیگر دادرسی که در برخی موارد موجب تفاوت در رویه دادگاه‌ها می‌شود خواسته‌های دعاوی هستند که ظرفیت دربردارندگی دارند. یعنی رسیدگی به خواسته اعلام شده توسط خواهان متضمن این است که به موضوع دیگری علاوه بر خواسته رسیدگی شود. به عنوان مثال اگر کسی خواسته خود را الزام به تنظیم سند تعیین کند، دادگاه رسیدگی کننده باید اول نسبت به درستی انتقال یا مالکیت خواهان رسیدگی و پس از آن حکم به الزام به تنظیم سند رسمی صادر کند. درحالی که از نظر برخی از قضات در چنین مواردی از دادگاه خواسته نشده است که در مورد درستی معامله رسیدگی کند و لذا دادگاه تکلیفی به احراز درستی مالکیت نداشته است یا ممکن است ادعا شود

که در اساس، دعوا درست اقامه نشده است و باید از دادگاه خواسته می‌شد که نسبت به اعتبار معامله تصمیم‌گیری کند و پس از صدور رای به صحت معامله، تنظیم سند به عنوان تعهد عرفی برای ناقل دانسته شود که نیاز به درخواست جداگانه ندارد و به دنبال رای در خواسته اصلی آورده می‌شود. (البته اختیار هر یک از این دو رویه واجد آثار مالی و فنی قضایی است) به این نمونه‌ها دعوی بخواسته ابطال سند عادی یا رسمی را اضافه کنید؛ چه اینکه سند حاکی از یک عمل حقوقی یا اعلام یک وضعیت در اشخاص است اگر کسی بطلان سند را بخواهد به واقع باید بی‌اعتباری عمل حقوقی را بخواهد و از تبعات عرفی پذیرش بی‌اعتباری عمل حقوقی آن است که سندی که بر پایه آن صادر شده است نیز باید تعیین تکلیف شود که به یکی از طرفین تسلیم، امحا یا در محل خاصی نگهداری شود.

در مورد دعاوی به خواسته مطالبه اعاده وضع به حال سابق نیز به نظر می‌رسد دعوا ذاتا دارای دو بخش است. بخش اول که مسئولیت است و به انتساب عمل به فرد و رابطه سببیت میان فعل زیانبار و خسارت وارد شده، می‌پردازد. اما بخش دوم به جبران توجه دارد که از تبعات دعوی مسئولیت است. در اینجا هم این سؤال مطرح است که خواسته صحیح چیست، آیا می‌توان خواسته غایی را در ستون خواسته دعوا آورد و سایر اموری را که در طول این خواسته قرار می‌گیرد، به عنوان خواسته ذکر نکرد و دادگاه را مکلف دانست که به آنها رسیدگی کند. دعوی مطالبه اعاده وضع به حال سابق دعوایی است که متضمن رسیدگی به انتساب یک عمل زیانبار به شخص یا اشخاص معین است و تا این امر ثابت نشود نوبت به خواسته اعاده وضع به حال سابق یا سایر مصادیق جبران نخواهد رسید و اعاده نیز در اینجا از توابع عرفی مسئولیت تلقی نمی‌شود بلکه سبب چنین درخواستی خواهد بود. پس باید به عنوان خواسته احتمالا از دادگاه درخواست شود. در دعاوی مسئولیت در سطح بین‌المللی دقیقا این تفکیک برای سرعت در حل و فصل اختلافات و کاهش هزینه‌ها رعایت می‌شود.

۲. تبیین قلمرو تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون در زمینه صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی

مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت وارده به اشخاص در حقوق ایران صرفنظر از کم و کیف آن، در مقررات مختلف به ویژه در قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹، قانون نحوه به کارگیری

سلاح توسط نیروهای مسلح ۱۳۷۳ و مواد ۱۵۷ تا ۱۵۹ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ پذیرفته شده است. این در حالی است که قانون دیوان عدالت اداری قانونی در زمینه مبنای ماهیت، ارکان و آثار مسئولیت مدنی دولت نیست بلکه جزء مقررات شکلی ناظر بر مسئولیت مدنی دولت است که مرجع صالح در این زمینه را دیوان عدالت اداری و حدود صلاحیت و اختیارات آن را در ماده ۱۰ (۱۳ سابق و ۱۱ اسبق) مشخص کرده است. البته نباید فراموش کرد که قانون دیوان عدالت اداری هم مانند قانون آیین دادرسی مدنی صرفاً مربوط به مقررات شکلی نیست و بخشی از قواعد ماهوی مربوط به مسئولیت و از جمله جبران را در برخی از مواد خود دارد. ضمن اینکه در خصوص مباحث ماهوی مسئولیت دولت اختلاف نظرات عمیقی وجود دارد که پرداختن به آن از حوصله این سخن بیرون است. ولی اجمالاً باید پذیرفت که وجود دیوان عریض و طویل عدالت اداری و آیین دادرسی مفصل آن بعنوان قواعد ثانویه و تضمین کننده حقوق ماهوی اشخاص دلالت بر مسئولیت دولت در بسیاری از موارد که اداره مرتکب فعل یا ترک فعل متخلفانه می‌شود، دارد.

۲-۱. صلاحیت دیوان عدالت اداری در احراز وقوع تخلف

ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری صلاحیت دیوان را در سه دسته بیان کرده است:

۱. رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و یا مأمورین آنها در امور راجع به وظایف آنها،
۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی مراجع شبه قضائی،
۳. رسیدگی به شکایات استخدامی.

اما تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات مذکور در بندهای یک و دو قانون یعنی خسارت ناشی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأمورین آنها (بند ۱) و یا خسارت ناشی از آرای قطعی مراجع شبه قضائی (بند ۲) را توسط دادگاه عمومی منوط به رای دیوان دایر بر وقوع تخلف اعلام کرده است. بنابراین خسارات موضوع تبصره در سه فرض قابل تصور است. براساس بند اول بالا، دیوان باید وقوع تخلف در تصمیمات و اقدامات واحدهای فوق را از حدود قوانین و مقررات و اختیارات آنها اعلام نماید تا ذینفع از طریق دادگاه‌های عمومی میزان خسارت وارده به خود ناشی از آن تخلف را مطالبه کند. اما نکته اصلی

این است که منظور از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی در اینجا چیست و خسارت در رسیدگی دیوان چه جایگاهی دارد.

۲-۲. چستی تصمیم و اقدام واحدهای دولتی موضوع ماده ۱۰:

حقوقدانان اعمال حقوقی اشخاص را به دو دسته تقسیم کرده‌اند: اعمال یکجانبه (ایقاعات) و اعمال دوجانبه یا چندجانبه (عقود). به بیان دیگر اعمال حقوقی یا با اراده یک شخص (طرف) محقق می‌شوند و اثر حقوقی خود را ایجاد می‌کنند مانند طلاق، فسخ، اعراض... (تصمیم یکجانبه اداری بمنظور ایجاد یا فسخ یک وضعیت حقوقی اتخاذ می‌شود) و یا برای ایجاد اثر حقوقی نیاز به اراده دو یا چند طرف دارد. این نکته هم خالی از فایده نیست که اقدامات یادشده یا مقدماتی هستند و تمهیدکننده تصمیم اداری یا به دنبال اجرای تصمیم اداری محقق می‌شوند که البته نوع اول اقدامات اداری اثر حقوقی به بار نمی‌آورد. در هر حال این پرسش مطرح است که منظور از اقدامات و تصمیمات مذکور در بند الف ماده ۱۰ تصمیمات یکجانبه است و یا شامل تصمیمات و اقدامات دو یا چندجانبه (قراردادها) نیز می‌شود.

بی‌تردید تصمیمات و اقدامات موضوع این بند به صورت یکجانبه (ایقاعات اداری) هستند چون تصمیمات دستگاه‌های دولتی نسبت به اشخاص، معمولاً به صورت یکجانبه است. از سوی دیگر دیوان عدالت اداری طی آرای وحدت رویه متعدد، رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها را جزو امور حقوقی و ترافعی محسوب کرده و در صلاحیت خود ندانسته است. بنابراین دعاوی ناشی از قرارداد که یک طرف آن دستگاه دولتی باشد، قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست. به نظر ما رسیدگی به هر دعوی که ناشی از مسئولیت قهری مستند به قانون مدنی باشد، در صلاحیت دادگاه عمومی است. چه اینکه در چنین دعوی خصوصی برای دولت و غیردولت پیش‌بینی نشده است و در ارتکاب فعل یا ترک فعل زیانبار از سوی دولت یا غیر دولت باید رعایت احتیاط صورت گیرد تا منجر به اتلاف یا سبب نقص یا عیب مال دیگری نشود که اگر بشود متلف یا مسبب تلف یا نقص اعم از دولت یا غیر آن مسئول جبران خسارت خواهند بود. این میزان فعل یا ترک فعل دولت و اجرای آن که موجب خسارت به دیگران می‌شود واجد ویژگی ممتازی نیست که تمیز آن نیاز به مداخله مرجع تخصصی (دیوان عدالت اداری) داشته باشد. اما در مواردی که

دولت با ارتکاب فعل یا ترک فعل از محدوده صلاحیت خود خارج می‌شود و مرتکب تخلف می‌گردد و این تخلف موجب اتلاف یا سبب نقص یا عیب مال دیگری می‌شود، رسیدگی به این موضوع به لحاظ ویژگی دولت و فعل یا ترک فعل او که ادعا می‌شود از صلاحیتش بیرون و تخلف است، نیازمند رسیدگی مرجع تخصصی است که همان شعب دیوان عدالت اداری است.

به نظر می‌رسد همان استدلالی که در مورد دعاوی ناشی از اعمال (اداری/مدنی) یا (حاکمیت/تصدی) مطرح است در رابطه با دعوی مسئولیت به نحو دیگری مطرح باشد. نکته قابل ذکر دیگر این است که در تبصره ۱ ماده ۱۰ از احراز تخلف سخن به میان آمده است. پرسش جدی در اینجا این است که تخلف از چه چیزی مورد نظر است. یقیناً اولین چیزی که در اینجا به ذهن متبادر می‌شود این است که در جایی وظیفه‌ای خاص برای دولت یا دستگاه دولتی وجود داشته و ادعا می‌شود از آن تخلف صورت گرفته است و این تخلف نیز منجر به خسارت شده است. حال چه مرجعی صالح است برای رسیدگی به تخلف؟ بی‌شک با توجه به صلاحیت‌ها و کارکردهای ذاتی دیوان عدالت اداری این دیوان است که باید به مساله تخلف خاص دولت یا دستگاه متصدی امر عمومی رسیدگی کند و در صورت احراز تخلف از قانونی که صلاحیتی را برای دولت معین کرده است، آن را اعلام نماید. در غیر چنین مواردی، دولت و غیر دولت در خسارت زدن به دیگران با هم برابرند و تاسیس نهاد ویژه (دیوان عدالت اداری) برای رسیدگی به فعل یا ترک فعل مرتکب، لازم نیست و در هر دو قسمت دعوی مسئولیت و جبران در دادگاه عمومی قابل رسیدگی است.

البته در پاره‌ای از قوانین به دولت اجازه داده می‌شود برای تمشیت امور عمومی و از باب منفعت عمومی اقدامی غیر متعارف انجام دهد، (مثلاً برخی از آثار مالکیت خصوصی را نادیده بگیرد و بدون رضایت مالک، مال او را برای برنامه‌ای عمومی تملک نماید) اما جواز این اقدام اولاً تابع آداب پیچیده و دقیق است که باعث سوء استفاده نشود و ثانیاً در ازای پرداخت قیمت عادلانه و روز مال تملک شده است. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که اگر دولت بهای مال تملک شده را به صاحب مال ندهد تکلیف صاحب مال چیست و دعوی او در چه مرجعی باید اقامه شود؟

در پاسخ به این پرسش باید قایل به تفکیک شد. اگر صاحب مال خواستار استرداد مال خود باشد و مدعی باشد که دولت در تصرف و تملک مال او شرایط و دقایق قانون اجازه دهنده را

رعایت نکرده است و تملک با تخلف صورت گرفته است و لذا دولت یا متصدی امر عمومی باید مالی را که با تخلف از حدود صلاحیت یا قوانین و مقررات تحصیل کرده است به صاحب آن برگرداند، در این صورت باید دعوی خود را دایر بر وقوع تخلف در دیوان مطرح کند، چون این دیوان است که صالح به رسیدگی به (حقوق و وظایف) صلاحیت‌های اختصاصی اداره است. روی دیگر این مساله این است که صاحب مال معتقد است که دستگاه دولتی مطابق قانون مال او را تملک کرده است و لذا از این بابت گلایه‌ای ندارد و یا اگر معتقد است که تملک غیرقانونی صورت گرفته است، نسبت به آن معترض نیست، بلکه، الزام دستگاه دولتی را به پرداخت بهای عادلانه می‌خواهد. در این صورت به نظر می‌رسد که صاحب مال برای دریافت بهای ملک خود طبق قانون کافی است به دادگاه عمومی دادخواست دهد و آن دادگاه با احراز مالکیت وی و تصرف و تملک دولت، با جلب نظر کارشناس قیمت ملک را مشخص و حکم به پرداخت آن صادر نماید.

در مورد صورت نخست نکته جالب و حایز اهمیت این است که اگر دیوان به موضوع رسیدگی کرد و تخلف را احراز کرد و دولت را مسئول اعلام نمود آیا می‌تواند در این مورد هم حکم به جبران خسارت بدهد یا خیر؟ پاسخ به این پرسش نیاز به تفکیک صورت‌های مختلف از هم دارد. نخستین مساله این است که آیا دیوان می‌تواند پس از احراز تخلف حکم به استرداد مال به مالک آن بدهد؟ به نظر می‌رسد اعاده حقوق تضييع شده در ماده ۱۱ در اینجا مصداق داشته باشد. یعنی دیوان می‌تواند ضمن صدور حکم به تخلف دولت در تصرف و تملک ملک شاکی نسبت به استرداد مال به صاحب آن نیز اعلام نظر کرده و حکم دهد، اما در مورد خسارات وارده شده به مال (تغییر وضعیت و کاربری ملک) و به صاحب آن (از دست دادن منافع مالی که متخلفانه در تصرف دولت بوده است) به نظر می‌رسد که باید مطابق تبصره ۱ ماده ۱۰ عمل نمود و با تقدیم دادخواست به دادگاه عمومی و پیوست کردن حکم دیوان دایر بر تخلف دستگاه دولتی از حدود صلاحیت‌های خود، جبران خسارت مالی را مطالبه کرد.

۲-۳. جایگاه خسارت در رسیدگی‌های دیوان عدالت اداری

یکی از سه رکن مسئولیت مدنی ورود ضرر از فعل یا ترک فعل دیگری است. فقدان چنین رکنی موضوع را از چارچوب مسئولیت خارج می‌کند، اما در خصوص اعمال اداری دستگاه‌های

دولتی، نقش خسارت به نظر ثانوی است و نفس احراز تخلف دستگاه دولتی از قوانین و مقررات و حدود اختیارات، موثر و سازنده است و دولت را مسئول می‌کند که اولاً از ادامه عمل متخلفانه خودداری کند ثانیاً آثار ناشی از عمل متخلفانه را حتی‌الامکان مرتفع کند و در نهایت اگر از این عمل متخلفانه به شخصی خسارتی وارد شده باشد در صورت احراز ارکان مسئولیت در دادگاه عمومی حکم به جبران خسارت، نوع و میزان آن صادر شود. به نظر ما این تحلیل با اصل نظارت قضایی بر اعمال اداره و بازگرداندن اداره از مسیر غیرقانونی به قانون و حدود اختیارات، فی نفسه سازگار و در نتیجه مطلوب است. تنها نکته‌ای که باقی می‌ماند این است که اگر شخصی به صراحت اعلام کند که از تصمیم یا اقدام اداره خسارتی ندیده است ولی تصمیم یا اقدام اداره را خلاف قانون یا خارج از حدود اختیارات آن بداند و ابطال و بی‌اعتباری آنرا بخواهد، آیا دعوای او به دلیل ذینفع نبودن (متضرر نبودن)، استماع خواهد شد؟ در قانون دیوان عدالت اداری تنها در بند ۱ ماده ۱۲ است^۱ که افراد ولو ذینفع نباشند، می‌توانند از دیوان ابطال آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های خلاف قانون یا شرع را که موجب تصییع حقوق اشخاص می‌شود، درخواست کنند. بنابراین با اصلاحات انجام شده در قانون جدید، کماکان نقش خسارت یا زیان از فعل یا ترک فعل تخلف‌آمیز دولت نامشخص باقی می‌ماند.

به نظر ما احراز اجمالی ورود ضرر و زیان یا خسارت از سوی دیوان فقط از این باب است که آیا شاکی یا خواهان ذینفع می‌باشد یا خیر. اما علی‌الاصول به دیوان اجازه نمی‌دهد در مورد رابطه سببیت میان عمل متخلفانه منتسب به دولت با زیان واردشده یا سایر شرایط مربوط به رابطه میان فعل یا ترک فعل یا تصمیم دستگاه دولتی با زیان وارد شده، رسیدگی کند. چرا که رسیدگی به این امور خارج از محدوده صلاحیت دیوان است که تنها برای رسیدگی به فعل یا ترک فعل یکجانبه دولت از حیث اینکه دارای اقتدارات ویژه است، صالح می‌باشد. به نظر ما این تحلیل هم

۱- «ماده ۱۲- حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات، تنظیمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تصییع حقوق اشخاص می‌شود».

ثقیل است و هم با ظاهر ماده ۱۱ مخالف است.^۱ اما فکر می‌کنیم که در موارد دیگری هم که قانونگذار قایل به مراجع دوگانه برای رسیدگی به بحث مسئولیت شده است یعنی در مورد دعوای مطالبه جبران ضرر و زیان ناشی از جرم و مطالبه خسارت ناشی از اقدامات خلاف قواعد رقابت، فقط احراز جرم و تخلف از قواعد رقابت را به عهده مرجع کیفری و شورای رقابت گذاشته است و احراز رابطه سببیت میان فعل زیانبار و ضرر واردشده و میزان ضرر و چگونگی جبران خسارت به عهده دادگاه عمومی است.

۲-۴. تأثیر قانونی یا غیرقانونی بودن فعل یا ترک فعل در خسارت موضوع تبصره ۱

ماده ۱۰

از آنجا که قانونگذار در بندهای یک و دو ماده ۱۰ عبارت «رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص» را به کار برده است، لذا، در نگاه اولیه این تصور به ذهن متبادر می‌شود که شاکی باید ادعا داشته باشد که تصمیم و اقدام دستگاه طرف شکایت غیرقانونی است. اما نکته قابل توجه این است که اگر تصمیم و اقدام دستگاه طرف شکایت قانونی باشد آیا بحث ورود خسارت و لزوم اعلام وقوع تخلف از سوی دیوان عدالت در این مورد نیز موضوعیت دارد یا خیر؟ از مفاد تبصره یک ماده ۱۰ استفاده می‌شود که خسارت موضوع این تبصره تنها در فرضی می‌تواند مطرح باشد که تصمیم یا اقدام دستگاه دولتی غیرقانونی باشد، این درحالی است که تبصره یک ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ به نحوی انشاء شده بود که به نظر می‌رسید، اگر عمل دستگاه دولتی قانونی باشد نیز ورود خسارت و لزوم تصدیق خسارت از سوی دیوان موضوعیت دارد، بدین معنی که ممکن است به علت اعمال و افعال قانونی یک دستگاه دولتی، خسارت قابل جبرانی به اشخاص وارد شود که در اینجا ذینفع بایستی با طی تشریفات آئین دادرسی اداری، تصدیق خسارت را از دیوان تقاضا نماید و در فرض تصدیق این امر توسط دیوان، سپس، برای مطالبه خسارت و تعیین میزان آن به دادگاه عمومی مراجعه کند. برای نمونه رأی شعبه سوم دیوان عدالت در پرونده مربوط به سازندگان فیلم سنتوری از جمله آرای است که علی‌رغم اینکه شعبه دیوان

۱- ماده ۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اول بار به عنوان ماده ۱۴ قانون در دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ آمد و مشابه آن در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ و قانون شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹ وجود ندارد.

شکایت شاکی را نسبت به ابطال یک تصمیم اداری نپذیرفته و به نوعی آن تصمیم را در حیطه اختیارات قانونی اداره دانسته است، در عین حال حکم به تصدیق ورود خسارت ناشی از آن تصمیم قانونی صادر کرده است.^۱

به نظر نگارنده با عنایت به اصلاحاتی که در قانون دیوان به عمل آمده است و شرط مطالبه خسارت، صدور رای بر وقوع تخلف از سوی دستگاه دولتی اعلام شده است، دیوان نمی‌تواند در مواردی که معتقد است دستگاه دولتی از قانون و حدود اختیارات خود تخلف نکرده است ولو اینکه از فعل یا ترک فعل آن خسارتی به اشخاص وارد شده باشد، در مورد خسارت اظهار نظری بکند. در عین حال عدم احراز تخلف توسط دیوان هم نمی‌تواند زیان‌دیده را از مطالبه خسارت در دیگر مراجع باز دارد. به هر حال شبیه به همین مساله در مورد فیلم رستاخیز هم مطرح شده است و شعبه اول دیوان در مرداد سال ۱۳۹۵ به همان نتیجه رسیده است. شاید بتوان در چنین مواردی به استناد حقوق مکتسب و انتظارات بسیار بالای نزدیک به تحقق، به زیان‌دیده حق داد که انتظار

۱- در این پرونده وکلای سازندگان فیلم سنتوری علیه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و معاونت سینمایی آن وزارتخانه طی دادخواستی به خواسته لغو ممنوعیت اکران فیلم و تصدیق خسارت وارده اظهار داشته‌اند که موکلین آنان با صرف مبالغ هنگفتی اقدام به تهیه فیلم سنتوری نموده‌اند سپس در هیأت نظارت و ارزیابی، فیلم مذکور مورد بررسی قرار گرفته است و با تأیید هیأت، پروانه نمایش فیلم صادر و مقرر گردید طبق برنامه اعلامی از طرف معاونت سینمایی وزارتخانه مذکور از ۸۶/۵/۲ در سینماهای کشور به نمایش درآید بدین لحاظ مبالغ زیادی نیز برای تبلیغ فیلم هزینه گردید، اما به ناگاه چند روز قبل از آن به دستور معاونت سینمایی وزارت ارشاد از نمایش فیلم جلوگیری به عمل آمد. لذا وکلای شکات خواهان لغو دستور منع نمایش فیلم و تصدیق خسارت های ناشی از اقدام مذکور به موکلین خود شدند. معاونت سینمایی وزارت ارشاد در لایحه دفاعی خود اظهار داشته است، با توجه به تبعات ناخوشایند فیلم، این معاونت به عنوان اقدامی پیشگیرانه و به استناد ماده ۴ آئین نامه نظارت که بنا به ضرورت‌های سیاسی و فرهنگی مجوز جلوگیری از نمایش فیلم را می‌دهد از اکران فیلم سنتوری جلوگیری به عمل آورده است. شعبه سوم دیوان عدالت اداری پس از رسیدگی خود، با توجه به اینکه جلوگیری از اکران فیلم در حدود اختیارات معاونت سینمایی وزارت ارشاد ناشی از ماده ۴ آئین نامه بوده است رأی به رد شکایت در این خصوص صادر می‌نماید، اما در خصوص بخش دیگر شکایت در مورد تصدیق خسارت نظر به اینکه بر اساس محتویات پرونده برای تهیه فیلم مورد بحث مبالغ زیادی از سوی شکات هزینه شده تا موفق به دریافت پروانه مالکیت و پروانه نمایش گردیده‌اند و در نتیجه اقدام معاونت سینمایی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در ممانعت از اکران فیلم سنتوری که نمایش آن وسیله درآمد و کسب سود شکات بوده است موجب خسارت به آنان گردیده است، لذا شکایت شکات در حد تصدیق خسارت به آنان در نتیجه ممانعت از اکران فیلم سنتوری موجه تشخیص گردید و مستنداً به تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون عدالت اداری، رأی به ورود شکایت صادر و اعلام می‌گردد. اخیراً هم مساله‌ای شبیه پرونده فوق درباره فیلم رستاخیز مطرح شده است که شعبه بدوی دیوان نظر به تخلف سازمان امور سینمایی از رعایت حق مکتسبه شاکی داشته است.

جبران خسارات خود را داشته باشد. در هر حال این پایان این مناقشات نخواهد بود و هنوز هستند اقداماتی که توسط دستگاه‌های دولتی یا عمومی در اجرای وظایف قانونی آنها انجام می‌شود و در عین حال موجب خسارت به اشخاص خصوصی می‌شود.^۱

شایان ذکر است که در حقوق اداری مبحثی نسبتاً جدید تحت عنوان صلاحیت‌های اختیاری اداره یا مقامات اداری مطرح شده است که به آنان اجازه می‌دهد در مواقع مواجهه با یک مساله، یکی از چند گزینه‌ی در اختیار خود را اعمال کنند. این آزادی عمل باعث چابکی و قابلیت انعطاف و افزایش کارآمدی دستگاه دولتی می‌شود، و در عین حال باب اعمال صلاحیت را در تصمیمات اداره باز می‌کند که به نظر برخی می‌تواند به حقوق فردی آسیب بزند. به همین جهت و برای جلوگیری از سوءاستفاده از این نوع صلاحیت، نظارت قضایی بر آن ضروری دانسته شده است و برای اعمال آن نیز شرایطی تعیین گردیده است (مشهدی، ۱۳۹۱، صص ۱۱۶-۷۹). اما اینکه چنین نظارتی توسط دادگاه عمومی باید اعمال شود یا دیوان عدالت اداری بحث دیگری است که به نظر ما دیوان عدالت اداری در این باب اصلح است. به نظر می‌رسد در چنین مواردی دیوان می‌تواند در صورت احراز سوءاستفاده از صلاحیت تخییری، ارتکاب اشتباهات فاحش و عدم تناسب و تعادل در تصمیم‌گیری از سوی اداره، رای به تخلف اداره یا مقام اداری از اختیارات بدهد. البته دیوان عدالت اداری ایران تا رسیدن به این نقطه مطلوب فاصله دارد.

با فرض پذیرش نظریه فوق، یک نکته قابل ذکر دیگر باقی می‌ماند و آن اینکه چه تفاوتی میان مسئولیت ناشی از عمل منع نشده و عمل ممنوع وجود دارد. به تعبیر دیگر آیا در ارتکاب عمل مجاز که باعث ورود خسارت به دیگران می‌شود، مسئولیتی برای جبران وجود ندارد؟ بی‌تردید

۱- به عنوان مثال شهرداری موظف به حفظ فضای سبز است و این کار سمپاشی درختان را ایجاب می‌کند. فکر کنید که اگر در اثر سمپاشی شهرداری آسیبی به زنبورهای عسل یک فرد که در حاشیه شهر فعالیت می‌کند یا به پرندگان یک فروشنده پرندگان وارد شود، مسئولیت جبران خسارت با کیست؟ اگر شهرداری از سم استاندارد و به اندازه کاملاً متعارف استفاده کرده باشد ولی باز هم خسارت به بار بیاید، تکلیف چیست؟ شاید برخی معتقد باشند که شهرداری باید در سه نوبت در منطقه عملیات اعلان عمومی کند تا همه از اقدامات مورد نظر و آثار آن مطلع شوند و اگر اینکار را نکند یعنی احتیاط را رعایت نکرده است و مسئول است. همین مساله در مورد لایروبی انهار شهری مطرح است، اگر باران به اموال مردم خسارت بزند و معلوم شود که شهرداری علیرغم آگاهی از احتمال بارندگی شدید، با ترک فعل (تمیز نکردن انهار) به وظایف خود عمل نکرده است، مسبب اصلی این خسارات کیست؟ تکلیف چیست؟

دستگاه‌های دولتی در مسیر انجام وظایف خود تصمیماتی اتخاذ می‌کنند یا اقداماتی انجام می‌دهند که ممکن است مغایر قانون نباشد ولی به دیگران زیان وارد کند، در چنین مواردی آیا دستگاه دولتی تکلیفی به رعایت احتیاط در انجام عمل مباح ندارد؟ آیا در مبحث اتلاف و تسبیب متخلفانه بودن عمل تأثیری در توجه مسئولیت دارد؟ به هر حال دیده شده است که دولت‌ها در چنین مواردی، یا به لحاظ صراحت قانون یا از باب ترحم اقدام به جبران تمام یا بخشی از خسارات می‌کنند. در این صورت این پرسش مطرح می‌شود که چه تفاوتی میان مسئولیت ناشی از عمل منع نشده و منع شده وجود دارد. به نظر می‌رسد در خصوص اعمال زیانبار ممنوع یا منع شده، در صورتی که خسارت ناشی از ترک یک وظیفه قانونی مستمر اداره باشد، اداره باید ضمن جبران خسارت، ملزم به رعایت قانون شود و از تکرار ترک وظیفه قانونی خودداری کند.^۱ در حالی که در موارد قانونی بودن عمل دولت و ورود خسارت به اشخاص، دولت ملزم به خودداری از فعل یا ترک فعل موجب خسارت نیست و اگر صراحتاً در قانون مکلف به نوعی خاص از جبران نشده باشد، تکلیفی متوجه او نیست و اگر وجهی بابت ترضیه خاطر زیاندیدگان می‌پردازد، لازم نیست معادل زیان وارد شده و از باب خسارت و به عنوان یک تکلیف باشد (کاشانی، ۱۳۹۳، ص ۱۵۹-۱۵۶).

۳. آرای مراجع عمومی و دیوان عدالت اداری ناظر بر تبصره

پس از مرور مباحث عمومی و کلیات در گفتارهای پیشین، لازم است برای تحلیل دعوی مسئولیت و مطالبه خسارت در دیوان و دادگاه‌های عمومی به آرای صادره از دو مرجع یادشده و رویه جاری میان آنها بپردازیم.

۳-۱. آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور

در مورد تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری (ماده ۱۱ قانون ۱۳۶۰ و ماده ۱۳ قانون ۱۳۸۵) تاکنون دو رای وحدت رویه از دیوان عالی کشور صادر شده است. اما، دادگاه‌های عمومی و تجدیدنظر آرای زیادی در این مورد صادر کرده‌اند که حکایت از وجود اختلاف دیدگاه و نتیجتاً رویه در میان آنهاست. دو رای وحدت رویه دیوان عالی کشور به شرح زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱- تبصره ماده ۱۱ قانون جدید مقرر می‌دارد: پس از صدور حکم و قطعیت آن بر اساس ماده فوق، مرجع محکوم علیه علاوه بر اجرای حکم، مکلف به رعایت مفاد آن در تصمیمات و اقدامات بعدی خود در موارد مشابه است.

الف: رأی وحدت رویه شماره ۵۴۴ مورخ ۱۳۶۹/۱۱/۳۰: این رای غیرمستقیم به بحث ما مربوط می‌شود و نشان‌دهنده این است که در دعوی به خواسته ابطال سند و تملک دولت بر زمین‌هایی که قبلاً موات اعلام شده بوده است و سپس حکم موات آنها در دادگاه نقض شده است ولی سازمان زمین شهری (وقت) نسبت به ابطال سند و استرداد ملک اقدام نمی‌کند، دادگاه‌های عمومی صلاحیت ندارند قبل از اینکه ذینفع در دیوان عدالت اداری در مورد تخلف دستگاه دولتی طرح دعوا نکرده و تخلف دستگاه دولتی احراز نشده است، نسبت به دادخواست ابطال سند و استرداد ملک رسیدگی کنند.^۱ به نظر ما دعوی به خواسته ابطال سند تا حدی رهن است چه اینکه سند اصولاً حاکی (دلیل و ابزار اثبات) است و خود اصالت ندارد، در واقع، سند، متکی به وقوع یک عمل حقوقی یک جانبه یا دوجانبه و تنها حاکی از آن است. بنابراین اگر ابطال سندی خواسته شود، در واقع باید بی اعتباری عمل حقوقی مبنای آن سند درخواست شود، چرا که سند، متکی به آن و حاکی از وقوع آن است (مگر در موارد استثنایی که سند از اساس جعلی است). بنابراین با پذیرش اینکه هیات عمومی دیوان عالی کشور در اختلاف گزارش شده، تصمیم صحیحی اتخاذ کرده است به این نکته توجه می‌دهیم که اگر خواهان، خواسته دعوی خود را دقیق‌تر تعیین می‌کرد، ضرورت طرح مقدماتی دعوا در دیوان بیشتر به چشم می‌آمد.

ب: رأی وحدت رویه شماره ۱۳۹۴/۱۰/۲۹-۷۴۷ هیأت عمومی دیوان عالی کشور: در این رای گفته شده است که چون مالکان اراضی تصرف و تملک شده توسط شهرداری به دنبال اثبات تخلف شهرداری نیستند، لذا می‌توانند بدون نیاز به مراجعه مقدماتی به دیوان و اثبات تخلف شهرداری در آن مرجع، برای مطالبه خسارت خود، به دادگاه عمومی دادخواست دهند و بهای اراضی خود را مطالبه کنند.^۲ رای وحدت رویه در واقع تایید نکاتی است که در صفحات پیشین این نوشته از نظر گذشت و به بخشی از اختلافات میان دادگاه‌های عمومی پایان داد که می‌توان تأثیر آن را در آرای که متعاقباً از شعب دادگاه‌های عمومی و تجدیدنظر نقل می‌شود، ملاحظه کرد.

۱- برای دیدن گزارش رای هیات عمومی دیوان عالی کشور رجوع کنید به مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور، چاپ سوم، معاونت حقوقی رییس جمهوری، ۱۳۸۹، تهران، صص ۱۰۰۹-۱۰۱۲.

۲- برای دیدن متن رای وحدت رویه دیوان عالی کشور مراجعه کنید به روزنامه رسمی شماره ویژه نامه: ۸۵۵ مورخ ۲۵ اسفند ۱۳۹۴ سال هفتاد و دو، شماره ۲۰۶۹۱ رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷ هیأت عمومی دیوان عالی کشور در مورد مطالبه بهای اراضی تصرفی شهرداری‌ها، شماره ۱۱۰/۱۵۲/۹۱۳۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۲.

۳-۲. آرای دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر در مورد تبصره ۱ ماده ۱۰

در آرای متعددی که در سال ۱۳۹۱ در دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر استان تهران صادر شده است در موارد مختلفی که دعوی مطالبه ارزش زمین تملک شده توسط دولت یا شهرداری مطالبه شده است، دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر استان تهران آرای متعارضی صادر کرده‌اند که با توجه به صدور رای وحدت رویه فوق‌الذکر به قسمت زیادی از این اختلاف‌نظرها و صرف وقت مردم و دستگاه قضایی خاتمه داده شد. در زیر به نمونه‌هایی از آن آرا اشاره می‌شود.

در دعوی به خواسته بهای عادلانه روز اراضی یا تحویل معوض به طرفیت سازمان مسکن، شعبه ۱۴۹ دادگاه عمومی تهران پس از احراز مالکیت خواهان و اخذ نظریه کارشناسی، خوانده را به پرداخت قیمت عادلانه روز اراضی تملک شده، محکوم نموده است. تجدیدنظرخواهی از این رای به شعبه ۵۹ دادگاه تجدیدنظر احاله شده و این شعبه اعلام نموده است: صرف نظر از غیر منجز بودن حکم معترض عنه، از این جهت اعتراض وارد و موثر است که اساساً در دعوی به طرفیت دولت و ادارات و نهادهائی که با بودجه عمومی اداره می‌گردند وفق صراحت تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری می‌بایست طی دو مرحله اقدام گردد. در مرحله اول با تنظیم دادخواست به دیوان عدالت اداری اصل وقوع خسارت و استحقاق مطالبه آن از نهاد دولتی اثبات شود، سپس و در صورت اثبات استحقاق مطالبه، طی دادخواست دوم در دادگستری خسارت وارده مطالبه گردد که دادگاه بدوی بدون داشتن اختیار قانونی، هر دو مرحله را متکفل گردیده است. لذا، ضمن نقض رای معترض عنه درخصوص دادخواست بدوی به استناد ماده ۲ قانون آئین دادرسی مدنی قرار رد دعوی صادر و اعلام می‌گردد.^۱

۱- در آرای زیر دادگاه‌های تجدیدنظر برای مطالبه معوض یا بهای عادلانه اراضی تصرفی دولت یا شهرداری. مراجعه ابتدایی به دیوان را لازم دانسته‌اند:

۱ - شعبه ۵۹ دادگاه تجدیدنظر در پرونده کلاسه: ۹۱۰۹۹۷۰۲۷۰۴۰۰۷۳۷ تصریح کرده است جهت دریافت بهای املاک متصرفی از دولت یا نهادهای عمومی که بودجه دولتی دارند ابتدا باید اصل استحقاق در دیوان عدالت اداری مشخص گردد و سپس در دادگاه عمومی بهای املاک درخواست شود .

۲ - در کلاسه پرونده: ۹۱۰۹۹۷۰۲۲۰۸۰۶۲۹ مورخ ۱۳۹۱/۶/۱۵ نیز که خواهان مطالبه حقوق ناشی از عدم محاسبه سنوات ارفاقی خود از دولت را داشته است دادگاه بدوی و تجدیدنظر رای داده‌اند: «در دعوی مطالبه خسارت از دولت، ابتدا خواهان باید به دیوان عدالت اداری مراجعه نماید و پس از تصدیق خسارت برای تعیین میزان آن به دادگاه عمومی حقوقی دادخواست بدهد».

در دعوی دیگری شبیه به همین دعوا، دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر بر خلاف نظر دو دادگاه فوق رای داده‌اند. شعبه ۱۱۹ دادگاه عمومی تهران در دعوی به خواسته مطالبه بهای روز دو قطعه زمین به طرفیت شهرداری تهران، به لحاظ ضرورت احراز اصل استحقاق خواهان به دریافت زمین معوض در دیوان عدالت اداری، مستنداً به ماده ۲ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ ناظر به بند الف قسمت یک ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری قرار عدم استماع دعوی خواهان را صادر و اعلام کرده است.

از این رای در شعبه ۲۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران تجدیدنظر خواهی شده و این شعبه با این استدلال که ... موضوع خواسته خواهان بدوی از منطوق مقررات قانونی بند الف قسمت نخست ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، تخصیصاً و تخصصاً خروج موضوعی داشته و در موارد عدیده

۳- دعوی به خواسته مطالبه خسارت به طرفیت سازمان وظیفه عمومی در شعبه ۱۹ دادگاه عمومی تهران اقامه شده است و خواهان با ارایه رای دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال تصمیم سازمان وظیفه عمومی که خواهان را از ادامه تحصیل باز داشته و معافیت تحصیلی برایش در نظر نگرفته است، مطالبه ۵۰ میلیون ریال خسارت نموده است. دادگاه پس از رسیدگی و با عنایت به رای دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال تصمیم سازمان خوانده، حکم به محکومیت خوانده به پرداخت خسارت صادر نموده است. تجدیدنظر از این رای به شعبه ۱۹ دادگاه تجدیدنظر ارجاع شده است و این دادگاه "با استناد به تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری دال بر ضرورت تصدیق ورود خسارت از سوی دیوان عدالت قبل از طرح دعوی در دادگاه عمومی، دعوی خواهان بدوی به کیفیت مطروحه را غیر قابل استماع تشخیص و مستنداً^۱ به مواد ۲ و ۳۵۸ قانون آیین دادرسی مدنی ضمن نقض دادنامه موصوف قرار رد دعوی خواهان بدوی را صادر و اعلام می‌نماید».

۴- در دعوی به طرفیت ۱-ش. تهران و ۲- شرکت سهامی برق منطقه‌ای تهران به خواسته حکم بر محکومیت خواندگان به پرداخت بها روز ۲۷۰ متر مربع یک قطعه زمین شعبه ۱۱۹ دادگاه عمومی تهران چنین رای داده است: نظر به اینکه برابر بند الف قسمت یک ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ که در رای وحدت رویه شماره ۹۳ مورخ ۸۰/۳/۲۷ هیات عمومی دیوان عدالت اداری به آن تصریح شده: رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارت خانه ها و ... و شهرداری ها و ماموران آنها و یا خودداری آنها از انجام وظایف و تکالیف قانونی، اداری و اجرایی در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری محترم قرار دارد و ضروری است قبل از ورود در ماهیت دعوی صدرالذکر، اساس استحقاق خواهان به دریافت معوض و یا بهای ملک واقع در طرحهای دولتی و شهرداری‌ها با صدور رای در دیوان عدالت اداری محترم محرز شده و در صورت قطعیت رای دیوان و امتناع خوانده از اقدام لازم، این دادگاه به دعوی مطالبه معوض و یا بهای ملک رسیدگی نماید... لذا دادگاه مستنداً به ماده ۲ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ ناظر به بند الف قسمت یک ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری قرار عدم استماع دعوی خواهان را صادر و اعلام می‌دارد از این رای در شعبه ۴۹ دادگاه تجدیدنظر استان تهران تجدیدنظر خواهی شده و این شعبه ضمن تایید رای دادگاه بدوی دادخواست تجدیدنظر را رد کرده است.

اختلاف میان دادگاه‌های عمومی حقوقی با دیوان عدالت اداری، از طریق دیوان عالی محترم کشور به همین دلیل به صلاحیت دادگاه‌های مذکور اظهار نظر گردیده که رویه عالی قضائی نیز مؤید مراتب معنونه بوده و ... لذا با قبول تجدیدنظرخواهی مطروحه ضمن نقض دادنامه تجدیدنظرخواسته، پرونده امر برای رسیدگی دقیق و صحیح ماهوی نسبت به دعوی بدوی خواهان عیناً به آن مرجع اعاده می‌گردد.^۱

۱- چند رای مشابه که در آنها دادگاه تجدیدنظر اعتقادی به ضرورت مراجعه ابتدایی به دیوان برای احراز استحقاق بمنظور مطالبه معوض یا ارزش عادلانه زمین تصرف و تملک شده، ندارد به شرح زیر ارایه می‌شود:

۱- در کلاسه پرونده: ۹۱۰۹۹۷۰۲۲۲۸۰۰۷۲۴ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۶ دادگاه بدوی برای مطالبه بهای روز املاک متصرفی از سوی ادارات دولتی جهت طرح‌های عمرانی رجوع ابتدایی به دیوان عدالت اداری برای تعیین تخلف دستگاه دولتی متصرف و تشخیص استحقاق مدعی را الزامی دانسته و لذا قرار عدم استماع دعوا صادر نموده است و مرجع تجدیدنظر (شعبه ۲۸) این رای را نقض و اعلام کرده است لزومی به طرح دعوی ابتدایی در دیوان عدالت اداری جهت تشخیص استحقاق یا عدم استحقاق وجود ندارد و دادگاه‌های عمومی دادگستری به عنوان مراجع عام، تکلیف رسیدگی در این خصوص را نیز دارند. در کلاسه پرونده: ۹۱۰۹۹۷۰۲۲۱۸۰۰۷۳۴ مورخ ۱۳۹۱/۶/۵ نیز شعبه ۱۸ تجدیدنظر با همین استدلال لزومی به طرح دعوی ابتدایی در دیوان عدالت اداری جهت تشخیص استحقاق یا عدم استحقاق ندانسته و تصریح کرده است، آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری صرفاً برای شعبات دیوان عدالت اداری الزام آور بوده و دادگاه‌های عمومی دادگستری تکلیف به تبعیت از آنها ندارند .

۲- در دعوایی به خواسته مطالبه بهای روز یک قطعه زمین به طرفیت شهرداری تهران که در طرح‌های عمرانی آن سازمان قرار گرفته است شعبه ۲۰۶ دادگاه عمومی تهران اعلام کرده است: مطابق رأی وحدت رویه شماره ۹۳ مورخ ۸۰/۲/۲۷ و شماره ۱۹۹ مورخ ۱۳۸۷، بررسی اساس استحقاق به دریافت بهای زمین مورد تملک دولت از مصادیق بارز صلاحیت دیوان عدالت اداری است و مستنداً به ماده ۲ قانون آ.د.م قرار رد دعوی را صادر کرده است.

تجدیدنظر از این رای به شعبه ۳۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران ارجاع شده و آن شعبه، تجدیدنظرخواهی را پذیرفته و چنین رای داده است: رأی وحدت رویه استنادی دادگاه با توجه به تصرفات شهرداری فاقد محمل قانونی بوده و دعوی مطروحه در صلاحیت محاکم عمومی می‌باشد، بنابراین، دادگاه، تجدیدنظرخواهی را موجه تشخیص و ضمن نقض دادنامه تجدیدنظرخواسته پرونده را جهت رسیدگی ماهوی به دادگاه بدوی اعاده می‌کند.

۳- در دعوایی به طرفیت ۱- وزارت راه و شهر سازی ۲- الف.۳- ش. به خواسته مطالبه بهای روز سه دانگ از یک قطعه زمین، شعبه ۲۱۶ دادگاه عمومی تهران به لحاظ اینکه شکایت از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مامورین واحدهای مذکور در صلاحیت دیوان محترم عدالت اداری می‌باشد و مطالبه بهای آن از ناحیه اشخاص مذکور پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه عمومی می‌باشد لذا قرار رد دعوی خواهان را صادر و اعلام کرده است. تجدیدنظر از این قرار به شعبه ۱۰ دادگاه تجدیدنظر استان تهران ارجاع و آن شعبه اعلام کرده است: خواسته خواهان مطالبه بهای روز پلاک ثبتی مذکور که در طرح ساخت بزرگراه قرار گرفته به همراه اجرت المثل ایام تصرف بوده و این خواسته صرف نظر از صحت و سقم آن خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری و با لحاظ صلاحیت عام محاکم دادگستری در حدود صلاحیت دادگاه‌های دادگستری بوده و مرجع بدوی تکلیف داشته در

۳-۳. آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری تاکنون آرای وحدت رویه متعددی به استناد تبصره یک ماده ۱۰ (ماده ۱۱ و ۱۳ سابق) و تفکیک صلاحیت دیوان از صلاحیت محاکم عمومی صادر کرده است. آرای هیأت عمومی دیوان در اینجا ذکر و سپس به تحلیل آنها می‌پردازیم.

الف- رای وحدت رویه شماره ۱۳۸ مورخ ۲۹/۴/۱۲

این رأی وحدت رویه پس از بروز اختلاف میان شعبه چهارم دیوان عدالت که شکایت شاکی به خواسته ابطال اقدامات و عملیات صدور سند مالکیت به نام بنیاد مستضعفان به طرفیت اداره ثبت اسناد و املاک مراغه را خارج از صلاحیت دیوان اعلام، ولی، شعبه پانزدهم دعوی همین شاکی را با همین خواسته به طرفیت اداره ثبت اسناد و املاک تهران پذیرفته است، صادر شده است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی این رأی وحدت رویه چنین نظر داده است: «دعوی به خواسته ابطال سند انتقال و مالکیت به طرفیت واحد دولتی ذینفع مستند به رأی وحدت رویه شماره ۵۴۴ هیأت عمومی دیوان عالی کشور از نوع دعاوی مدنی داخل در قلمرو صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری است و دادنامه شعبه چهارم دیوان در حدی که متضمن این نظر است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص می‌گردد».

ب- رأی وحدت رویه شماره ۲۴۹ مورخ ۱۳۷۹/۸/۲۹

در این رأی به طور صریح به تبصره یک ماده ۱۱ قانون (قانون حاکم در زمان رأی) استناد نشده است اما از گردش کار آن و آرای متعارضی که موجب صدور این رأی شده است ارتباط

ماهیت دعوا وارد و حکم صادر کند. لذا دادگاه ضمن نقض دادنامه تجدیدنظرخواسته، پرونده را برای ادامه رسیدگی عودت می‌دهد.

۴- شعبه ۲۱۱ دادگاه عمومی تهران در دعوی به خواسته مطالبه قیمت روز اراضی خواهان که توسط شرکت متروی تهران و حومه در اجرای قانون تملک اراضی و املاک برای اجرای طرحهای عمومی، عمرانی و نظامی تملک شده، اقامه شده است، پس از احراز مالکیت خواهان و اقدامات خوانده در تصرف و تملک ملک متنازع‌فیه، با جلب نظر کارشناس اقدام به صدور رای بر محکومیت خوانده به پرداخت قیمت عادلانه نموده است. شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران این رای را تایید کرده است. (پرونده شماره

۹۱۰۹۹۷۰۲۲۱۲۰۱۰۷۳)

آن با تبصره یک ماده ۱۰ (مواد ۱۱ و ۱۳ قوانین سابق) مشخص می‌شود.^۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طبق رأی وحدت رویه مرقوم چنین نظر داده است: نظر به مقررات ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در باب صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی از حیث نقض قوانین و مقررات ناظر به اعمال مذکور و تشخیص قانون معتبر و نافذ در خصوص هر مورد، دادنامه شماره ۵۸۶ مورخ ۱۳۷۵/۶/۲۶ شعبه نوزدهم دیوان در حدی که متضمن اعلام صلاحیت دیوان در تعیین تصمیمات و اقدامات مورد شکایت با قانون و تشخیص مقررات حاکم در خصوص مورد است، موافق موازین قانونی تشخیص داده می‌شود.

مفهوم رأی وحدت رویه دیوان عدالت این است که هیأت عمومی دادن بهای زمین (یا ندادن آن) را یک اقدام یا تصمیم اداری محسوب کرده است لذا چون دیوان مرجع رسیدگی به شکایات اشخاص از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی است بنابراین در اینگونه موارد نیز دیوان می‌تواند حکم به الزام یک دستگاه دولتی به انجام یک عمل اداری (در اینجا پرداخت بهای زمین) صادر نماید. اما این نظر محل اشکال است چون دیوان ندادن بهای زمین تملک شده توسط دستگاه دولتی را مصداق یک عمل اداری می‌داند در این صورت تفاوت این موارد با دعاوی که به استناد قسمت دوم تبصره یک ماده ۱۳ در محاکم عمومی مطرح می‌شود و یا دعاوی مربوط به مطالبات پیمانکاران علیه دستگاه‌های دولتی چیست؟ (استوار سنگری، ص ۱۴) به نظر ما پرسش اول صحیح است ولی پرسش دوم بدلیل اینکه به قراردادهای دستگاه‌های دولتی مربوط می‌شود و با اقدام یک طرفه تملک و تصرف بدون پرداخت بها، متفاوت است، از صلاحیت دیوان خارج است. ضمن اینکه رای ۷۴۷ دیوان عالی کشور تا حدی به این مناقشه پایان داده است.

۱- الف- شعبه نوزدهم دیوان در رسیدگی به شکایت آقای محمد جعفر سلیمانی به طرفیت شرکت ملی گاز به خواسته مطالبه بهای عرصه ۲۰۰ متر زمین با استناد به اقرارنامه رسمی شاکی در دفتر اسناد رسمی که طبق آن کلیه خسارات وارده از عملیات گازرسانی را دریافت کرده است ادعای شاکی را دارای محمل قانونی ندانسته و حکم به رد شکایت داده است.

ب- شعبه چهارم دیوان در رسیدگی به شکایت خانم شاه منصوری به طرفیت شرکت ملی گاز به خواسته بهای زمین تملک شده و بهای زمین و اعیانی حریم گاز دعاوی مطروحه را حقوقی و ترافعی دانسته و رسیدگی به آن را خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری اعلام و قرار عدم صلاحیت به شایستگی دادگاه عمومی صادر کرده است.

پ- رأی وحدت رویه شماره ۹۳ مورخ ۸۰/۳/۲۷

هیات عمومی دیوان پیرو صدور آرای متعارض از دو دسته از شعب دیوان در دعوای به خواسته معوض زمین یا بهای عادلانه آن به طرفیت شهرداری رأی وحدت رویه به شرح زیر صادر کرد.^۱

«اولاً: چون به موجب ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات و تظلمات از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و شهرداری‌ها و یا خودداری آنها از انجام وظایف قانونی مربوط از جمله امتناع از ایفای تعهدات قانونی در قبال اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی در قلمرو صلاحیت دیوان قرار دارد و رسیدگی و صدور حکم در خصوص اساس استحقاق اشخاص به دریافت بهای زمین مورد تملک دولت و شهرداری‌ها و اراضی واقع در طرح‌های مصوب شهری از مصادیق ماده مذکور است بنابراین دادنامه‌های صادره از شعب ۱، ۳، ۱۰، ۱۴، ۱۷ و ۱۹ بدوی دیوان در حدی که متضمن تأیید صلاحیت دیوان در رسیدگی و صدور حکم در ماهیت شکایت می‌باشد، موافق اصول و موازین قانونی است. ثانیاً: ...دادنامه‌های صادره مشعر بر ورود شکایت شاکیان و الزام شهرداری قم به پرداخت بهای زمین و یا معوض آن صحیح و منطبق با قانون تشخیص داده می‌شود. در رأی شماره ۹۳، استدلال شده است که صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات... شامل امتناع واحدهای مذکور از ایفای تعهدات قانونی در قبال اشخاص حقیقی و حقوقی حقوقی خصوصی نیز می‌شود. بنابراین دیوان صلاحیت دارد به شکایات اشخاص در مورد الزام دستگاه‌ها به دادن زمین معوض و یا بهای اراضی که دستگاه‌های دولتی اقدام به تملک آنها کرده‌اند، رسیدگی کند. در اینجا پرسش این است که آیا جبران خسارات وارده به اشخاص که

۱- الف- در تعدادی از پرونده‌ها شعب اول، سوم، دهم، چهاردهم، هفدهم و نوزدهم دیوان عدالت اداری شکایات ذینفعان به طرفیت شهرداری قم به خواسته زمین معوض (بعضاً یا وجه آن) زمینی را که در طرح فضای سبز قرار گرفته است، وارد تشخیص داده و حکم به الزام شهرداری به دادن زمین معوض و یا بهای عادلانه روز صادر کرده‌اند.

ب- شعب دوم، چهارم، دهم شکایت ذینفعان به طرفیت شهرداری قم به خواسته دادن زمین معوض را با این استدلال که چون زمین شاکی در طرح فضای سبز قرار گرفته و شهرداری هیچگونه تعهدی در قبال واگذاری قطعه زمین معوض برعهده ندارد و یا اینکه الزام شهرداری به واگذاری زمین معوض در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری است و خواسته جنبه حقوقی و ترافعی دارد لذا از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج است، رد کرده‌اند.

دیوان آن را تصدیق کرده است جزء وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی نیست در این صورت چرا دیوان به این موارد رسیدگی می‌کند ولی مطالبه خسارت را به استناد تبصره یک ماده سیزده به محاکم عمومی ارجاع می‌دهد.

ت- رأی وحدت رویه شماره ۱۴۲۷- مورخ ۸۶/۱۲/۵

این رأی پس از تعارض آرای شعب اول و چهارم تجدیدنظر دیوان عدالت در زمینه ملاک‌ها و مبنای تصدیق ورود خسارت، به استناد تبصره یک ماده ۱۳ صادر شده است.^۱ هیأت عمومی دیوان عدالت در مقام رفع تعارض از آرای شعب اول و چهارم تجدیدنظر دیوان عدالت طی دادنامه شماره ۱۴۲۷ مورخ ۸۶/۱۲/۵ چنین رأی داده است: "... تصدیق ورود خسارت از طرف مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری موضوع تبصره یک آن ماده مستلزم تحقق و اجتماع ارکان و عناصر اصولی مثبت توجه مسئولیت مدنی مشتمل بر ارتکاب فعل و یا ترک فعل خلاف قانون، ورود خسارت و وجود رابطه سببیت بلاواسطه و مستقل بین عناصر مذکور است و به بیان دیگر مستفاد از تلفیق ماده ۱۴ و قسمت دوم بند یک ماده ۱۹ قانون مذکور تصدیق ورود خسارت و توجه مسئولیت مدنی ناشی از آن به اشخاص فوق‌الذکر منوط به آن است که تصمیمات یا اقدامات یا آرای قطعی یا مقررات دولتی در قلمرو صلاحیت دیوان به علت برخلاف بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجراء قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف قانونی موجب تضییع حقوق یا سبب ورود خسارت بلاواسطه و مستقیم شده باشد. نظر به اینکه ضرورت گازسوز کردن خودروهای دستگاه‌های اجرایی، نظامی و انتظامی و همچنین تشویق بخش خصوصی به گازسوز کردن وسایل نقلیه خود متضمن تنظیم قرارداد یا الزام اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی به تولید کیت گازسوز نبوده تا اعلام خودداری شرکت تجاری از نصب کیت گاز روی خودروهای پلاک شخصی و دولتی به شرح بخشنامه‌های شماره ۸۲۱۳ مورخ ۷۸/۸/۵ و ۹۵۸۸

۱- برای دیدن شرح گزارش آرای شعب ۱۶ و ۱۷ بدوی دیوان که در شعب اول و چهارم تجدیدنظر مورد رسیدگی قرار گرفته و آرای متناقضی در موضوع واحد صادر شده است مراجعه کنید به مجموعه قوانین سال ۱۳۸۶ چاپ روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.

مورخ ۷۸/۹/۱۰ شرکت ملی فرآورده‌های نفتی که به موجب دادنامه‌های شماره ۲۲ و ۶۱ مورخ ۸۰/۲/۳۰ هیأت عمومی دیوان ابطال شده موجب بروز خسارت به تولیدکنندگان کیت مزبور محسوب شود، بنابراین، دادنامه شعبه چهار تجدیدنظر مبنی بر رد شکایت به خواسته تصدیق ورود خسارت از طرف شرکت ملی فرآورده‌های نفتی صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود...."

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این رای استدلال کرده است که تصدیق ورود خسارت توسط دیوان منوط به این است که اولاً، موجبات ابطال تصمیم و اقدامات دستگاه‌های دولتی توسط دیوان از جمله برخلاف قانون بودن یا عدم صلاحیت و یا تجاوز و سوءاستفاده از اختیارات وجود داشته باشد. ثانیاً، پس از اینکه بطلان این اعمال و تصمیمات برای دیوان احراز گردید سپس رابطه علیت میان فعل و یا ترک فعل خلاف قانون دستگاه و زیان وارده به اشخاص نیز احراز گردد در این صورت شعب دیوان می‌توانند ورود خسارت را احراز کنند. قسمت اول استدلال دیوان آن هم به استناد بند ۲ ماده ۱۴ (ماده ۱۱ قانون ۱۳۹۲) صحیح است اما ملاک تفکیک صلاحیت دیوان در تشخیص رابطه علیت میان فعل و یا ترک فعل دستگاه اداری با ورود خسارت به اشخاص در این موارد با مواردی که فرضاً یک دستگاه دولتی به علت عدم رعایت نظامات دولتی موجب ورود خسارت به یک شخص می‌شود (مانند حوادث حین انجام کار) چیست؟ آیا استدلال هیأت عمومی موجب نمی‌شود که محاکم عمومی همه دعاوی ناظر بر مسئولیت مدنی علیه دولت را به دیوان ارجاع دهند. بنابراین برای تفکیک صلاحیت دیوان عدالت از صلاحیت محاکم عمومی باید رأی وحدت رویه ۱۴۲۷ هیأت عمومی را ناظر بر افعال اداری و یا ترک فعل اداری دانست که قابل شکایت در دیوان است و در فرض پذیرش شکایت ذینفع در این موارد، چنانچه علاوه بر آن تصدیق دیوان یعنی لزوم تشخیص رابطه علیت بین فعل و یا ترک فعل اداری و ورود خسارت موضوعیت پیدا کند، در این صورت اینگونه دعاوی ناظر بر مسئولیت دولت در صلاحیت دیوان عدالت است و گرنه نمی‌توان تشخیص رابطه علیت در همه موارد مسئولیت مدنی دولت را در صلاحیت دیوان عدالت دانست (استوار سنگری، ص ۱۵).

با اصلاح صورت گرفته در تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری که بجای کلمه "تصدیق" که به خسارت برمی‌گردد و القاء‌کننده جواز رسیدگی به رابطه سببیت بین فعل یا ترک فعل اداره توسط دیوان می‌شود، عبارت "پس از صدور رای در دیوان بر وقوع تخلف"، جایگزین

شده است^۱ که علی‌الاصول این مشکل را برطرف می‌کند و دیگر لازم نیست دیوان به احراز رابطه سببیت بین اقدام اداره و خسارت وارد شده، رسیدگی کند، بلکه محدوده صلاحیت دیوان فقط احراز انتساب ارتکاب عمل ادعایی به اداره و اعلام تخلف یا عدم تخلف از حدود وظایف اداره است. اما آیا اصلاح گفته شده، دیوان را از رسیدگی به مواردی که بدون وقوع تخلف از فعل یا ترک فعل دستگاه دولتی خسارتی به اشخاص وارد می‌شود، منع می‌کند؟

ث. رأی وحدت رویه شماره ۱۹۹ مورخ ۸۷/۳/۲۶

شعب ۲۷ و ۳۰ دیوان عدالت اداری در دعاوی به خواسته الزام به تحویل زمین معوض به استناد رأی وحدت رویه شماره ۹۳ مورخ ۸۰/۳/۲۸ و تبصره ۱ ماده ۱۳ رأی خود را صادر کرده‌اند^۲ و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام رفع تعارض میان آرای فوق چنین رأی صادر نموده است:

همانطور که در دادنامه شماره ۹۳ مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تصریح شده است، به موجب ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ رسیدگی به شکایات و ... اشخاص ... از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران آنها و یا خودداری اشخاص مذکور از انجام وظایف و تکالیف قانونی و.. در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار دارد. بنابراین مرجع رسیدگی به شکایات اشخاص به طرفیت واحدهای دولتی و شهرداری‌ها و سایر مؤسسات مذکور در بند (الف) ماده ۱۳ قانون فوق‌الذکر در زمینه تملک اراضی و ابنیه واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین صدور رأی در اساس استحقاق و یا عدم استحقاق مالکین اراضی و املاک مذکور به دریافت معوض و یا بهای اراضی و املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها دیوان عدالت اداری است و دادنامه شماره ۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۵ مبنی بر ورود شکایت شاکی که متضمن این معنی است، موافق اصول و موازین قانونی است.

۱- برای دیدن متن قوانین قدیم و جدید دیوان عدالت اداری به پاورقی‌های ۲، ۵ و ۶ نگاه کنید.

۲- برای دیدن شرح آرای که منتهی به صدور رأی وحدت رویه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شده است رجوع کنید به مجموعه قوانین سال ۱۳۸۷ چاپ روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.

در این رأی وحدت رویه، هیأت عمومی دیوان عدالت استدلال کرده است که دیوان علاوه بر اینکه در رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی صلاحیت دارد می‌تواند در مورد اساس استحقاق یا عدم استحقاق مالکین اراضی و املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها نیز رسیدگی و حکم صادر کند. این استدلال که دیوان صلاحیت دارد در مورد اساس استحقاق یا عدم استحقاق اشخاص در دریافت خسارت رسیدگی کند، صحیح است اما از یک طرف دیوان باید مشخص کند در چه مواردی رسیدگی به اساس استحقاق اشخاص در دریافت خسارت محتاج به رسیدگی در دیوان است. آیا در دعوای مانند تخریب ملک به صورت غیرقانونی توسط دستگاه‌های دولتی نیز دیوان عدالت باید اساس استحقاق را تأیید کند؟ از طرف دیگر در رأی شعبه بیست و هفتم دیوان که اساس رأی هیأت عمومی قرار گرفته است خواسته شاکی الزام به تحویل زمین معوض است نه تصدیق ورود خسارت و یا به بیان دیگر رسیدگی به اساس استحقاق شاکی به دریافت معوض یا بهای اراضی. لذا استدلال صحیح دیوان با مصداقی که برای آن ذکر شده است، مطابقت ندارد. بنابراین، شعبه بیست و هفتم نیز می‌بایستی دادخواست شاکی را به این لحاظ که با این عنوان قابل طرح در دیوان نیست، رد می‌کرد به هرحال از نظر شیوه استدلال رأی شعبه بیست و هفتم صحیح‌تر است (استوار سنگری، ص ۱۷).

به نظر ما خواست‌های تحت عنوان «اساس استحقاق» به دریافت قیمت زمین یا معوض آن نوعی بازی با الفاظ است، چون فایده‌ای برای رسیدگی به چنین خواست‌های مترتب نیست؛ چه اینکه اگر در قانون به صراحت گفته شده باشد که عمل تملک زمین توسط شهرداری مجاز است به شرط اعطای معوض یا پرداخت بهای عادلانه و این اقدام انجام نشده باشد، دادگاه عمومی می‌تواند راساً به موضوع رسیدگی کرده و حکم به الزام به تحویل معوض یا پرداخت بهای عادلانه صادر نماید. همچنانکه اگر مجوزی برای تملک وجود نداشته باشد و تصرف و تملکی صورت گرفته باشد از باب تسبیب، شهرداری مسئولیت دارد و دعوا مستقیماً در دادگاه عمومی قابل رسیدگی است. در صورت طرح شکایت در دیوان هم خواسته باید اعلام تخلف شهرداری یا دولت از آن بخش از قانون باشد که به آن عمل نشده است، یعنی اعطای معوض یا بهای عادلانه، والا، دعوا رد خواهد شد، البته در چنین موردی استحقاق نیز در دادرسی و با ارایه ادله مورد

بررسی قرار می‌گیرد، چرا که دیوان می‌خواهد حکم دهد که نسبت به کسی که استحقاق داشته است قسمتی از قانون یعنی اعطای معوض یا پرداخت قیمت عادلانه انجام نشده است ولی نهایتاً دیوان باید بگوید که از قانون و حدود وظایف تخلف شده است یا خیر. البته در احراز اساس استحقاق اگر دیوان شاکی را مالک نداند علی‌الاصول دعوایش را به دلیل ذینفع نبودن رد خواهد کرد. در همین دعوا اگر خواهان مدعی بود که دولت یا شهرداری علی‌رغم مجاز بودن در تملک، در اجرای آن مرتکب تخلف شده و شرایط قانونی را رعایت نکرده (مثلاً طرح مصوب نداشته یا از زمین‌های موات موجود استفاده نکرده است) و دیوان این موارد تخلف را احراز نموده بود، باید حکم به ابطال عملیات دولت یا شهرداری می‌داد که البته در این صورت، صدور رای به الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده مطابق ماده ۱۱ (ماده ۱۴ قانون سابق) بلامانع است.^۱ در مورد طرح این قبیل دعاوی در دادگاه‌های عمومی آرای متعددی در صفحات پیش ارائه شد که علی‌رغم تهافت در آنها، حکایت از گرایش دادگاه‌های عمومی به اعمال صلاحیت خود دارد.

حال این پرسش قابل طرح است که با توجه به آرای صادره از هیات‌های عمومی دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، شعب دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر و شعب دیوان عدالت اداری بالاخره چه مرجعی صالح به رسیدگی به دعوای مطالبه خسارت به طرفیت دولت است. پاسخ به این پرسش کماکان دشوار است و شاید بتوان با ملاک‌های آرایه شده زیر به تقسیم صلاحیت اعلام نظر کرد.

۴. تقسیم دعاوی مسئولیت بین دیوان و دادگاه‌های عمومی

با توجه به مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری می‌توان گفت دعاوی زیر در صلاحیت دیوان است:

۱. شکایت از آرای مراجع شبه قضائی و اقدامات و تصمیمات اعم از اینکه این اعمال در قالب تصمیمات عام‌الشمول (آئین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه) و یا ناظر بر افراد خاص (مانند

۱- ماده ۱۱- در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی‌کننده، حکم بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده، صادر می‌نماید.

تصمیمات و اقدامات موردی دستگاه‌های اداری و آراء مراجع شبه قضائی و احکام استخدامی مستخدمین دولت) باشد. در این موارد عمل با ادعای قانونی بودن به صورت یک فعل یا ترک فعل اداری انجام می‌شود اما فرد ذینفع در دیوان طرح دعوی می‌نماید و دیوان عمل دستگاه اداری طرف شکایت را غیرقانونی اعلام می‌کند. همچنین است در مورد خسارت وارده بخاطر اعمال دستگاه دولتی، متعاقب رای مراجع شبه قضایی که در دیوان قابل شکایت است، بروز کرده باشد. برای مثال در نظر بگیریید که رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها توسط دیوان نقض شود ولی به لحاظ اجرای رأی کمیسیون خساراتی متوجه ذینفع شده باشد در اینجا فرد ذینفع باید با مراجعه به دیوان عدالت غیرقانونی بودن (تخلف) تصمیم یا اقدام مرجع مذکور را احراز کند سپس برای وصول خسارت و تعیین میزان آن به دادگاه عمومی مراجعه نماید.

۲. در مواردی که اداره به استناد آئین نامه، تصویب نامه یا بخش نامه اقداماتی را انجام می‌دهد و یا تصمیماتی نسبت به اشخاص می‌گیرد که مقررات مذکور (آئین نامه و ...) توسط دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد. در این موارد بایستی به ادعای غیرقانونی بودن منشاء عمل یا تصمیم اداری (آئین نامه‌ها، بخش نامه‌ها، ...) دیوان رسیدگی کند و اگر تضييع حقوقی صورت گرفته باشد، دستگاه دولتی ملزم به رفع اثر از آثار مصوبه ابطال شده، می‌شود. در صورت ابطال مقررات مذکور و ورود خسارت مادی به شاکی، سپس، فرد ذینفع می‌تواند برای تعیین میزان خسارت و مطالبه آن به دادگاه‌های عمومی مراجعه کند.

۳. عمل قانونی است و موجب ورود خسارت به اشخاص می‌شود، ولی، در قانون استحقاق اشخاص به دریافت خسارت و یا الزام دستگاه دولتی به جبران خسارت پیش‌بینی نشده است در این موارد فرد ذینفع نخست بایستی به دیوان عدالت مراجعه نماید و در صورتی که دیوان تخلف در صلاحیت اختیاری دستگاه دولتی یا تجاوز به حق مکتسب او را احراز کرد و به آن رای داد، سپس، ذی‌نفع می‌تواند برای تعیین میزان و مطالبه خسارت به محاکم عمومی مراجعه کند به بیان دیگر در اینگونه موارد دادگاه عمومی صلاحیت رسیدگی اولیه براساس استحقاق و لزوم جبران خسارت توسط دستگاه اداری و تعیین میزان آن را ندارد.

- دعاوی زیر ناظر بر مسئولیت مدنی دولت از نظر احراز آن و استحقاق و یا عدم استحقاق اشخاص در دریافت خسارت و تعیین میزان خسارت، در صلاحیت دیوان نیست:
۱. دعاوی و اختلافاتی که بین دولت و اشخاص وجود دارد و برای رسیدگی به آن مرجع خاصی تعیین شده است. مثل ادعای عدم رعایت قواعد رقابت توسط بنگاه‌های دولتی در برابر اشخاص که شورای رقابت برای رسیدگی به آنها صالح است یا اختلافات کارگری و کارفرمایی که دولت در آنها کارفرماست و رسیدگی به آنها در صلاحیت هیات‌های حل اختلاف کارگری و کارفرمایی است.
 ۲. دعاوی مطالبه ضرر و زیان علیه دولت که براساس ادعای وقوع جرم توسط دستگاه دولتی در دادگاه کیفری مطرح می‌شود.
 ۳. دعاوی حقوقی ناظر بر قراردادهای دعاوی مالی که مبتنی بر اعمال یکجانبه اداری نیست. در واقع، دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت، دعاوی ناشی از تخطی دستگاه‌های دولتی و عمومی از قواعد حقوق عمومی است.
 ۴. دعاوی مطالبه خسارات ناشی از غضب، اتلاف و تسبیب نیز منوط به دریافت رای دایر بر وقوع تخلف در دیوان نیست. مثل تصرف عدوانی اراضی اشخاص توسط دستگاه‌های دولتی بدون هیچ مجوز قانونی که در این صورت طبق اصول و قواعد کلی، مراجع عمومی دادگستری صالحند. از نظر نویسنده حتی زمانی که اقدام یک دستگاه اداری بر اساس آئین‌نامه یا تصویب‌نامه‌ای صورت گرفته باشد و آن آئین‌نامه یا تصویب‌نامه توسط دیوان ابطال شده باشد، در اینجا نیز عمل دستگاه غیرقانونی است و برای دریافت خسارت، همان رای هیات عمومی دیوان دایر بر ابطال، کافی است.
 ۵. در مواردی که عمل دولت قانونی است و خود قانونگذار هم دولت را به پرداخت خسارت یا مابه‌ازای مادی آنچه که از اشخاص سلب کرده، ملزم نموده است. مثل مقررات مربوط به تملک اراضی توسط دستگاه‌های دولتی و یا مواردی دیگر که قانونگذار تصریح به جبران خسارت توسط دولت نموده است مانند ماده ۱۳ قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح (مصوب ۱۳۷۳) که جبران خسارات به لحاظ بکارگیری سلاح توسط مأمورین با رعایت قانون را بر عهده سازمان ذیربط گذاشته است. در این گونه موارد نیازی به مراجعه به دیوان عدالت نیست چون در قوانین ذیربط حقوق اشخاص در دریافت خسارت به رسمیت

شناخته شده است لذا مراجع عمومی در این موارد صالح به رسیدگی هستند و باید به دادخواست مطالبه افراد و یا الزام دستگاه‌های دولتی به دادن بهای زمین و یا زمین معوض رسیدگی کنند.

۵. محدوده صلاحیت دادگاههای عمومی در زمینه تبصره

از جمله موضوعات بسیار مهم در رابطه با تقسیم کار بین دیوان و دادگاههای عمومی در دعوی مسئولیت علیه دولت، نقش دادگاه عمومی در تعیین خسارت است. تبصره یک ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری حوزه صلاحیت محاکم عمومی را تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات دولتی و عمومی و مراجع شبه قضائی پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف اعلام کرده است. در قوانین پیشین دیوان عبارت تصدیق خسارت آمده بود. از این رو برخی معتقد بودند که در اینگونه موارد محاکم عمومی حق ورود به اساس استحقاق ذینفع به دریافت خسارت و یا احراز ورود خسارت به وی را ندارند و شبیه یک کارشناس فقط پس از تصدیق دیوان عدالت در ورود خسارت به خواهان صرفاً میزان آن را اعلام می‌کنند و حق ورود در ماهیت امر خسارت را ندارند (استوار سنگری، ص ۱۸). به نظر ما به خصوص با اصلاحاتی که در تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون جدید به عمل آمده است دادگاه عمومی می‌تواند به همه ارکان مسئولیت بجز فعل یا ترک فعل متخلفانه منتسب به دولت رسیدگی کند، یعنی رسیدگی به وجود ضرر و زیان، رابطه سببیت میان فعل متخلفانه دستگاه دولتی و زیان وارد شده و بلافصل بودن واقعی یا عرفی آن و همه شرایط دیگری که در این رابطه باید وجود داشته باشد و همچنین اگر اجتماع اسباب وجود داشته باشد به همه آنها رسیدگی کند و پس از احراز آنها، بهترین روش جبران را برگزیده و نهایتاً حکم خود را صادر کند.

نتیجه

صلاحیت محاکم عمومی عام و صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعوی اشخاص خاص است زیرا از یک سو طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگستری (محاکم عمومی) مرجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایات اشخاص است و مستفاد از ماده یک قانون آئین دادرسی

مدنی کلیه دعاوی مدنی در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است. بنابراین اصل بر این است که کلیه دعاوی ناظر بر احراز و دریافت خسارت اعم از خسارت موضوع مسئولیت قراردادی و یا خسارت موضوع مسئولیت قهری در محاکم عمومی رسیدگی شود، مگر موارد خاصی که به صلاحیت دیوان عدالت اداری تصریح شده باشد، بنابراین شایسته است با پرهیز از تفاسیر ناکارآمد قوانین از اختلاط و تغییر صلاحیت‌ها جلوگیری شود.

صلاحیت دیوان عدالت اداری ناظر بر رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه دولت در زمینه اقدامات یکجانبه دستگاه‌های دولتی یا اعمال اداری آنها اعم از اعمال و تصمیمات موردی و انفرادی و یا تصمیمات عام‌الشمول است. بنابراین حوزه اعلام تخلف و خسارت وارده به اشخاص توسط دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها توسط دیوان عدالت را نیز باید با توجه به صلاحیت دیوان در نظر گرفت بدین معنی که اگر فعل و یا ترک فعل و یا تصمیم اداری موجب ورود خسارت به اشخاص شده باشد که اداره مدعی آن است که عملش در محدوده صلاحیت و در راستای اجرای وظایف قانونی است در این صورت لازمه پذیرش ادعای اشخاص در ورود خسارت به لحاظ فعل و یا ترک فعل و یا تصمیم مذکور این است که نخست فعل و یا ترک فعل و یا تصمیم مورد بحث در دیوان عدالت اداری مطرح و رسیدگی شود و بدنبال تصمیم دیوان عدالت اداری دایر بر تخلف دستگاه دولتی و تحقق خسارت، رسیدگی به مطالبه خسارات وارده در محاکم عمومی موضوعیت پیدا می‌کند اما زمانی که اساساً فعل و یا ترک فعل و یا تصمیم اداره مساله و موضوع بحث نیست و ذینفع مدعی غیرقانونی و تخلف بودن اقدام اداره نمی‌شود برای مثال زمانی که اراضی اشخاص توسط اداره تملک می‌شود اعم از اینکه تملک قانونی یا غیرقانونی باشد ولی ذینفع صرفاً به دنبال دریافت قیمت عادلانه ملک خود است، موضوع قابل ارجاع به دیوان جهت احراز تخلف اداره و یا اساس استحقاق فرد به دریافت خسارت نیست و محاکم عمومی صلاحیت رسیدگی به تقاضای اشخاص در این موارد را دارند. در مواردی که ورود خسارت ناشی از تخلف اداره و یا ناشی از اعمالی بوده که به طور طبیعی خسارت قابل مطالبه‌های را به اشخاص وارد می‌کند و اختصاص به دولت ندارد باز هم دادگاه‌های عمومی مرجع رسیدگی به دعاوی مسئولیت و تعیین میزان جبران خسارت خواهند بود.

فهرست منابع

- استوار سنگری، کوروش، (۱۳۹۱) «**پیرامون تبصره ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری**» گاهنامه کمیسیون آموزش کانون وکلای دادگستری منطقه فارس، ش ۶.
- امامی، محمد، مجتبی، واعظی و مهستی، سلیمانی، (۱۳۹۱) **ضوابط دعوای قابل طرح در دیوان عدالت اداری**، تهران: انتشارات میزان.
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۶۹) **مسئولیت مدنی-ضمان قهری**، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه تهران.
- توازی زاده، عباس، (۱۳۹۱) **بررسی تأثیر تصدی یا حاکمیتی بودن اعمال دولت در تحقق مسئولیت مدنی دولت در پرونده موسوم به هموفیلی ها**، فصلنامه مطالعات ارای قضایی، سال اول، شماره اول.
- توازی زاده، عباس، (۱۳۸۴) **ناملی بر تأثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمانهای دولتی و...**، نشریه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۱.
- رستمی، ولی، علی بهادری جهرمی، (۱۳۸۸) **مسئولیت مدنی دولت**، پژوهشنامه حقوق اسلامی، س دهم، ش ۲۹.
- صالحی مازندرانی (۱۳۹۴) **مطالعه تطبیقی مبنا و ماهیت مسئولیت مدنی دولت**، دوفصلنامه حقوق تطبیقی (نامه مفید)، س ۱۰، ش ۱، دانشگاه مفید قم.
- کاشانی، جواد، (۱۳۸۹) **منابع مشترک نفت و گاز از منظر حقوق بین الملل**، انتشارات شهردانش، تهران.
- مشهدی، علی، (۱۳۹۱) **صلاحیت تخییری**، معاونت حقوقی رییس جمهور، تهران.
- مجموعه آرای وحدت رویه دیوانعالی کشور، (۱۳۸۹) چاپ سوم، معاونت حقوقی رییس جمهوری، تهران.
- مجموعه ارای قضایی گزیده سال ۱۳۹۱ دادگاههای تجدیدنظر استان تهران (امورحقوقی)، (۱۳۹۳) پژوهشکده استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، تهران.
- واعظی، سیدمجتبی، (۱۳۹۴) **معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران**، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، ش ۲.

