

بسم الله الرحمن الرحيم

## اختلاف در تشخیص صلاحیت

### بین دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های دادگستری

سید نصرالله صدرالحفاظی

طبقه‌بندی موضوعی اقدامات و تصمیمات دولت به اعمال حاکمیت و تصدی یا اعمال سیاسی و اداری و حقوقی و تمیز ماهیت دعاوی ناشی از این اعمال بمنظور تشخیص صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های دادگستری و مراجع اداری، یکی از مهمترین مباحث علم حقوق است. مطالعه تحقیقی در این مسائل با توجه به تشتت آراء مراجع مذکور و رویه‌های متفاوت شعب مختلف دیوان عالی کشور از جهت علمی و عملی دارای نتایج و فواید بسیار است، که در ظرفیت مکانی این مقال نمی‌گنجد. در این فرصت موضوع بحث، بررسی قواعد صوری و ماهوی تحقق اختلاف در تشخیص صلاحیت و مرجع حل آن است.

لازم به یادآوری است که در بادی امر تشخیص صلاحیت یا عدم صلاحیت هر یک از مراجع قضائی یا اداری، در رسیدگی به دعاوی مطروحه نزد آنها با خود مراجع مذکور میباشد. در مورد محاکم دادگستری ماده ۶ قانون آئین دادرسی مدنی، مصرح است که: « تشخیص صلاحیت یا عدم صلاحیت دادگاه، نسبت بدعوی که به آن رجوع شده است، با خود

آن دادگاه است . . . » این حکم که از جمله اصول بدیهی و مسلم علم حقوق و امر قضاء محسوب میشود، در کلیه مراجع قضائی و اداری، جاری و معتبر است . و ماده ۲۲ قانون دیوان عدالت اداری هم که مقرر داشته : « در صورت حدوث اختلاف در صلاحیت بین دیوان عدالت اداری و محاکم دادگستری حل آن بوسیله دیوان عالی کشور بعمل میاید . » مفید این معنی است .

مطابق ماده ۱۵ آئین دادرسی دیوان عدالت اداری « در مواردی که دیوان تشخیص دهد که رسیدگی بشکایت در صلاحیت دیوان نیست ، با صدور قرار عدم صلاحیت پرونده را بمرجع صالح ارسال میدارد. » اعمال ماده مزبور ، با توجه باطلاق آن و با در نظر گرفتن کثرت و تنوع مراجع قضائی، از حقوقی، کیفری ، مدنی خاص و دادسراها و حوزه قضائی و حدود صلاحیت هریک از آنها و انواع مراجع اختصاصی اداری، همواره کار آسانی نیست. و بهر حال نباید چنین پنداشت که اجرای آن در تمام موارد، الزاماً متضمن تحقق اختلاف در تشخیص صلاحیت و طرح آن در مرجع حل اختلاف خواهد بود ، بلکه حدوث اختلاف در صلاحیت مورد نظر مقنن منوط به اجتماع شرایط و ارکان اساسی ذیل میباشد :

الف - بصراحت ماده ۲۲ فوق الاشعار اختلاف در تشخیص صلاحیت موضوع این ماده منحصرأ ناظر به تصمیم دیوان عدالت اداری از یکطرف و دادگاههای دادگستری از طرف دیگر است . بنابراین :

اولا : تصمیم آن بسایر مراجع دادگستری نظیر دادسراها مخالف نص صریح قانون است. مضافاً اینکه در مقررات آئین دادرسی کیفری ، صدور قرار عدم صلاحیت از طرف مراجع تحقیق ، به اعتبار شایستگی مراجع حقوقی و اداری تجویز نشده است و دادسراها تنها میتوانند در مواردی که موضوع شکایت فاقد جنبه جزائی باشد باین اعتبار یا تحت عنوان عدم وقوع بزه و نظایر آن،

مبادرت بصدور قرار منع تعقیب متهم نمایند و با این وصف فرض ایجاد اختلاف در تشخیص صلاحیت بین دادرها و مراجع مزبور از جمله دیوان عدالت اداری، مصدقاً نخواهد داشت. لذا قرار عدم صلاحیت شماره ۲۷۲۲ مورخ ۶۳/۱۲/۱۸ صادره از طرف جانشین بازپرس و موافقت دادرهای عمومی با آن در دعوی آقای حسن... بطرفیت بنیاد مسکن بخواسته استرداد وجوه دریافتی اضافی بابت ثمن زمین واگذاری و ارسال پرونده به دیوان عدالت اداری محمل قانونی نداشته است.

ثانیاً: تسری حکم ماده ۲۲ مذکور بمراجع اداری شبه قضائی از باب قیاس و وحدت ملاک و یا باستناد ماده ۴۰ قانون آئین دادرسی مدنی، بدلائل زیر وجاهت قانونی ندارد، زیرا ماده ۴۰ در مقام تعیین تکلیف اختلاف در تشخیص صلاحیت بین دادگاههای دادگستری و مراجع غیر دادگستری انشاء شده است و با توجه به موقعیت متمایز دادگاههای دادگستری و دیوان عدالت اداری بشرح دو اصل جداگانه ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین عادی و تعمیم آن به دیوان مذکور، که در لفظ و اصطلاح مقنن با عنوان خاص «دیوان» و نه «دادگاه» مشخص گردیده است، موافق اصول و موازین قانونی نمیباشد. بعلاوه، بموجب بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء دادگاههای اداری، هیأتهای بازرسی و کمیسیونهای مانند کمیسیونهای مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و منابع طبیعی منحصرأز حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها» بدیوان عدالت اداری راجع است. و صلاحیت اختصاصی دیوان در نقض آراء قطعی مراجع مزبور در صورت مشاهده تخلف از مقررات، از جمله عدم رعایت اصول مربوط به صلاحیت که از

مصادیق بارز نقض قانون وقواعد آمره بشمار میرود ، از مقوله نظارت یک مرجع عالی نسبت بتصمیمات قطعی مراجع تالی و مشابه نظارت و کنترل دیوانعالی کشور نسبت به آراء دادگاههای دادگستری است ، و چون آراء دیوان عدالت اداری در حد بند ۲ ماده ۱۱ قانون مذکور ، صراحتاً یا نتیجتاً متضمن تأیید یا نفی صلاحیت مراجع اداری فوق الذکر بوده و قطعی و لازم الاتباع میباشد. لذا فرض حدوث اختلاف در تشخیص صلاحیت بین دیوان و این قبیل مراجع اداری با اصول موضوعه و فلسفه وضع مقررات بند ۲ ، ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری سازگار نیست و با آن مباینت و تناقض آشکار دارد. و با این کیفیت اختلاف شعبه پنجم دیوان عدالت اداری و شورای کارگاه در رسیدگی بشکایت بانو زهرا و غیره بطرفیت شرکت ماشین سازی پارس بخواسته لغو حکم بازخرید و اعاده بخدست و ارسال پرونده بدیوان عالی کشور بمنظور حل اختلاف و اقدام هیأت سه نفره موضوع ماده ۵۶ قانون آئین دادرسی مدنی در رسیدگی به قضیه و حل اختلاف و تعیین مرجع صلاحیتدار بشرح رأی شماره ۵/۹/ مورخ ۶۴/۳/۲۵ منطبق با مقررات بنظر نمیرسد.

ب- اختلاف در تشخیص صلاحیت تفسیراً و تفسیراً محقق میشود که دیوان عدالت اداری و دادگاه دادگستری خود را در رسیدگی بموضوع یک دعوی صالح ندانسته و به اعتبار شایستگی یکدیگر از خود نفی صلاحیت کنند. لذا صدور قرار عدم صلاحیت از یک مرجع به اعتبار شایستگی مرجع دیگر در یک دعوی و اتخاذ تصمیم مشابه از طرف مرجع اخیر الذکر به اعتبار صلاحیت مرجع سومی در همان دعوی از مصادیق اختلاف مورد نظر قانونگذار نمیباشد . چه ممکن است مرجع سوم با قبول صلاحیت خود به دعوی مزبور رسیدگی کند.

ج- در مورد اختلاف در تشخیص صلاحیت وحدت موضوع شکایت و

خواسته از شرایط اساسی به شمار می‌رود و ماده ۷ و قانون آئین دادرسی مدنی، که مقرر داشته « هر گاه در موضوع یک دعوی دو دادگاه دادگستری یا دادگاه دادگستری و مراجع غیر دادگستری هر دو خود را صالح بدانند یا هر دو از خود نفی صلاحیت نمایند، اختلاف محقق می‌شود. » مؤید این امر است و در غیر اینصورت اختلاف معنی و مفهومی نخواهد داشت لازم بتذکر است که مقصود از وحدت موضوع در دعاوی مطروحه در حقیقت وحدت خواسته است نه حق مورد تجاوز زیرا ممکن است تجاوز به حقی در پاره‌ای از موارد واجد آثار مختلف مسئولیت اعم از حقوقی جزائی و اداری باشد. که در اینصورت رسیدگی به آن به اعتبار هر یک از جنبه‌های مذکور در صلاحیت مراجع مربوط است.

د - حدوث اختلاف در تشخیص صلاحیت و قابلیت طرح آن در مرجع حل اختلاف مشروط به عدم صدور حکم در ماهیت دعوی است و در صورت صدور حکم ماهوی قطعی در موضوع یک دعوی در دیوان عدالت اداری یا دادگاه دادگستری، اتخاذ تصمیم در زمینه مسئله صلاحیت نفیاً یا اثباتاً منتفی است و در این قبیل موارد دیوان یا دادگاه دادگستری مکلف است به اعتبار حرمت قضیه محکوم‌بها بترتیب به استناد بند پ ماده ۱۴ آئین دادرسی دیوان و بند ۴ ماده ۱۹۸ قانون آئین دادرسی مدنی، قرار رد عدم استماع دعوی مطروحه را صادر نماید.

اما ماده ۲۲ قانون دیوان از جهت عدم تعیین تکلیف اختلاف در تشخیص صلاحیت بین هیأت تجدیدنظر دیوان و محاکم دادگستری با توجه بتمایز هیأت مذکور نسبت به شعب دیوان بر اساس تعاریف و کیفیت تشکیل آنها بشرح مواد یک و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری ناقص است و اعمال ماده ۲۲ در این موارد با هدف مقنن و روح قانون مطابقت دارد.

نظر بمدلول ماده ۲۲ مذکور ارسال پرونده بدیوان عالی کشور جهت

حل اختلاف سوکول به حدوث اختلاف است و شعب دیوان نمیتوانند با صراحت ماده ۱۵ آئین دادرسی دیوان پس از صدور قرار عدم صلاحیت به اعتبار شایستگی دادگاههای دادگستری پرونده را بمرجع حل اختلاف بفرستد. همچنین اعمال ماده ۱۶ قانون اصلاح پاره‌ای از قوانین دادگستری مصوب ۲۵ خرداد ۵۶ از طرف دادگاههای دادگستری سببی بر ارسال پرونده بدیوان عالی کشور با صدور قرار عدم صلاحیت به اعتبار صلاحیت دیوان در این مقام موقعیت قانون ندارد و رأی شماره ۲۸ مورخ ۱۱/۹/۶۴ هیأت عمومی دیوان عالی کشور که در مقام وحدت رویه صادر شده مؤید این امر است.

در باب مرجع حل اختلاف و صلاحیت رسیدگی به اختلاف مورد بحث، در شعبه دیوان عالی کشور یا هیأت مقرر در ماده ۵۶ قانون آئین دادرسی مدنی دو نظر متفاوت وجود دارد، که بررسی نظرات مذکور و دلایل آنها از حوصله این مقال خارج است. اجمالاً متذکر میشویم که تفویض این مهم به «دیوان عالی کشور» و ظهور مفهوم این عنوان در مصداق مشخص آن دلالت بر صلاحیت شعبه دیوان مذکور دارد و رویه شعب مختلف دیوان عالی کشور نیز براین منوال است.

ناگفته نماند که گسترش حدود وظایف و اختیارات دولت در رابطه با تحولات عظیم اجتماعی و تنوع تصمیمات و اقدامات قوه مجریه در امور مختلف ممکن است موجب بروز اختلافات و زمینه طرح شکایات و دعاوی گوناگون شود، بنابراین ضرورت دارد که نسبت به اصلاح قوانین بخصوص قانون دیوان عدالت اداری و رفع ابهام و اجمال از مقررات مربوط بصلاحیت مراجع مختلف و تعیین ضوابط و سرزهای دقیق آن اقدام شود و اختلاف نظرات موجود به حداقل ممکن کاهش یابد و حل مسئله حساس و مهم اختلاف در تشخیص صلاحیت بین دیوان عدالت اداری و محاکم دادگستری

به هیأت عمومی دیوان عالی کشور و یا هیأتی مرکب از چند تن رؤسای شعب دیوان مذکور و دیوان عدالت اداری، محول گردد تا ضمن جلوگیری از صدور آراء متشدد و حتی معارض در شعب دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری و دادگاههای دادگستری با استفاده از نظرات و تجارب اهل فن، از جمیع جهات با اتخاذ تصمیمات مستدل و ایجاد رویه های سوجه و محکم در رفع مشکلات اصحاب دعوی و مراجع قضائی، گام مؤثری برداشته شود. کما اینکه بموجب ماده ۲۷ قانون شورای دولتی مصوب اردیبهشت ۱۳۳۹ حل اختلاف در تشخیص صلاحیت بین شورای مزبور و دادگاههای دادگستری بعهده هیأت عمومی دیوان عالی کشور، محول شده بود.

والسلام

