

## ارتباط قاعده ایفای ناروا با ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری در آینه یک رأی

دکتر اکبر میرزانژاد جویباری\*

### مشخصات رأی

شماره دادنامه: ۹۰۰۹۹۷۰۲۲۹۱۰۱۰۰۹

خواهان: شرکت سهامی عام الف با وکالت آقای مرتضی... و اکبر...

خوانده: سازمان تأمین اجتماعی

موضوع خواسته: استرداد وجه به انضمام خسارت تأخیر تأدیه و کلیه خسارات قانونی

مرجع رسیدگی کننده: شعبه ۳۱ دادگاه عمومی حقوقی تهران

### متن رأی

در خصوص دادخواست خواهان شرکت الف (سهامی عام) با وکالت آقای مرتضی... و اکبر... به طرفیت خوانده سازمان تأمین اجتماعی به خواسته استرداد مبلغ ۴/۶۱۹/۱۹۸/۶۹۲ ریال و پرداخت خسارت تأخیر تأدیه و کلیه خسارات قانونی، نظر به اینکه وکلای خواهان در شرح دادخواست و اظهارات جلسه دادرسی مطالبه مبلغ خواسته را به جهت پرداخت موکلشان بابت بخشنامه صادره از ناحیه خوانده واریز که این بخشنامه از سوی دیوان عدالت اداری باطل و به همین جهت خواستار وجوه اخذ شده به نام وی از ناحیه خوانده شده است و خوانده در دفاعیات بواسطه اظهارات نماینده و لایحه ثبتی شماره ۲۹۲۳-۹۰/۹/۱۳ باطل شدن بخشنامه از ناحیه دیوان را صحیح دانسته لکن تسری آن را برابر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت به گذشته ندانسته و مربوط به آتیه اعلام نمود حالیه محکمه با توجه به شرح فوق دعوی خواهان را قابل پذیرش می‌داند. زیرا با ابطال بخشنامه اقدامات انجام شده از اساس ایراد داشته و بخشنامه مربوط به آتیه مربوط به وضعیت بعدی بوده نه

اینکه مسایل مالی به ناروا اخذ شده و آنرا باطل اعلام شده به صاحبش که به ناحق از وی اخذ شده قایل به عدم تسری باشیم فاقد وجاهت می باشد اخذ وجه مربوطه از ابتدا امر غیرصحیح و غیرقانونی بوده که دیوان امر را تأیید و باطل نمود و به تبع تکلیف خواننده به استرداد وجوه امر محرز و مسلم بوده و اکنون وفق ماده ۱۹۸ قانون آیین دادرسی و ماده ۳۰۱ قانون مدنی حکم به محکومیت خواننده به پرداخت مبلغ ۴/۶۱۹/۱۹۸/۶۹۲ ریال بابت اصل خواسته و مبلغ ۹۲/۳۸۳/۹۷۳ ریال بابت هزینه دادرسی و حقالوکاله وکیل برابر تعرفه در حق خواهان صادر می نماید. رأی صادره حضوری پس از ابلاغ قابل اعتراض در محکمه محترم تجدیدنظر استان تهران می باشد. در ضمن، در خصوص خسارت تأخیر تأدیه محکمه وجوه اخذ شده را قایل به خسارت تأخیر تأدیه برای خواننده ندانسته و برابر چنین تکلیف را پذیرش نمی نماید. به همین جهت در این خصوص دادگاه خواسته اخیرالذکر را پذیرش ننموده و قرار رد دعوی خواهان نسبت به خواسته تأخیر تأدیه صادر می نماید.

رئیس شعبه ۳۱ دادگاه عمومی حقوقی تهران

#### مقدمه

حقوق عمومی همزمان با بالندگی و حرکت رو به جلو خود در سالهای اخیر در مواجهه با قواعد حقوق مدنی و جایگاه آنها در این حوزه با چالشها و پرسشهای فراوان روبرو شده است: از جمله اینکه آیا می توان فرضی را تصور کرد که قرارداد اداری به لحاظ فقدان صلاحیت یا اهلیت قانونی امضا کننده غیر نافذ تلقی و سپس با امضای شخص یا مرجع صلاحیتدار تنفیذ گردد؟ در صورتی که در قرارداد منعقد شده از سوی دستگاه دولتی پیش از اخذ مجوز از هیأت وزیران یا مجلس در اجرای اصل ۱۳۹ قانون اساسی شرط داوری درج شود، وضعیت حقوقی شرط مزبور چیست؟ آیا می توان آن را نوعی قرارداد فضولی به شمار آورد و ادعا نمود که با تأیید بعدی از سوی هیأت وزیران یا مجلس تنفیذ می شود؟ در قراردادهای استخدامی قصد و رضای طرفین در انعقاد و زوال آن چه نقشی دارد؟ آیا این گونه قراردادها فقط در صورت اقاله یا با استناد به یکی از خيارات موضوع ماده ۳۹۶ قانون مدنی منحل می شود یا باید، همچنان که در ماده ۳۱ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۶ آمده و در رأی شماره ه-۴۹۸/۸۸ مورخ ۱۳۹۱/۶/۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مورد تأیید قرار گرفته است، واگذاری

شرکت‌های دولتی در راستای خصوصی‌سازی را از اسباب قطع رابطه استخدامی فرد با دولت و انحلال قرارداد محسوب کرد؟

از جمله موضوعات و مسائل مهم دیگری که حقوق عمومی در مواجهه با قواعد حقوق مدنی با آن روبروست و در این مقاله برآنیم که با نقد یک رأی به بررسی آن بپردازیم، حدود و قلمرو اجرای قاعده ایفای ناروا در اعمال ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری است.

مطابق اصل ۱۷۰ قانون اساسی هر کس می‌تواند ابطال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی را که مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است از دیوان عدالت اداری تقاضا کند. برابر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیأت مذکور اثر آن را از زمان تصویب مصوبه اعلام دارد. همچنان که پیداست، حسب مفاد ماده اخیر، رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری جز در دو مورد عطف بماسبق نمی‌شود: نخست اینکه، خود هیأت به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص اثر ابطال مصوبه‌ای را از زمان تصویب آن اعلام کند و دیگر آنکه مستند ابطال، مخالفت آن با موازین شرعی باشد.

پرسش قابل طرح این است که چنانچه مستند به مصوبه‌ای که به دلیل مخالفت با قانون ابطال شده است، وجوهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی دریافت شده باشد و در رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد عطف بماسبق شدن یا نشدن ابطال مصوبه مورد بحث اثباتاً یا نفیاً اظهارنظری نشده باشد، آیا ذی‌نفع می‌تواند برای استرداد وجوه مزبور با استناد به قواعد ایفای ناروا در عرصه حقوق مدنی به دادگاه عمومی مراجعه کند؟

شعبه ۳۱ دادگاه عمومی (حقوقی) تهران که رأی آن عیناً از سوی شعبه ۳۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران تایید شده و نقد و تجزیه و تحلیل آن موضوع مقاله حاضر است، به پرسش فوق پاسخ مثبت داده است. مباحث این مقاله در چهار بند ارائه خواهد شد: در بند الف به شرح مختصری از موضوع دعوا خواهیم پرداخت. مبانی حقوقی، دلایل و استدلال‌های دادگاه صادر کننده رأی بدوی در بند ب تبیین خواهد شد. در بند ج هم به سایر دلایل و مستندات قابل ارائه در جهت رد یا پذیرش نتیجه مورد قبول دادگاه بدوی اشاره می‌کنیم و سرانجام در بند د به نقد رأی صادر شده پرداخته خواهد شد.

### الف) شرح مختصری از دعوا

وکلائی شرکت الف دادخواستی علیه سازمان تأمین اجتماعی به دادگستری تهران تقدیم داشته‌اند و الزام خوانده را به استرداد مبلغ ۴/۶۱۹/۱۹۸/۶۹۲ ریال و پرداخت خسارت تأخیر تأدیه آن از تاریخ مطالبه تقاضا کرده و در شرح خواسته خویش اظهار داشته‌اند:

۱. مطابق شقوق ۱ و ۴ بند (ب) ماده واحده قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی به ماده ۷۶ قانون اصلاح مواد ۷۲ و ۷۷ و تبصره ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده ۷۶ مصوب ۱۳۸۰ افرادی که حداقل بیست سال متوالی و یا بیست و پنج سال متناوب در کارهای سخت و زیان‌آور اشتغال داشته و در هر مورد حق بیمه مدت مزبور را به سازمان پرداخته باشند، می‌توانند تقاضای مستمری بازنشستگی کنند و در این صورت (یعنی در صورت تقاضای بازنشستگی از سوی این دسته از کارگران) کارفرمایان مکلفند از تاریخ تصویب قانون مزبور، چهار درصد حق بیمه اضافی به طور اقساطی یا یکجا به سازمان خوانده پرداخت نمایند.

۲. خوانده به استناد قانون مذکور در تاریخ ۸۱/۲/۷۷ بخشنامه‌ای به شماره ۶ صادر و پرداخت چهار درصد حق بیمه اضافی مذکور در بند ۱ را که صرفاً ناظر به بازنشستگان مشاغل سخت و زیان‌آور بود به افراد شاغل در مشاغل سخت و زیان‌آور تسری داده و کارفرمایان را مکلف نموده است که بابت این دسته از افراد نیز ۴ درصد اضافی مورد بحث را پرداخت نمایند.

۳. در اجرای این بخشنامه خوانده مبلغ ۴/۶۱۹/۱۹۸/۶۹۲ ریال از موکل دریافت کرده است.

۴. با توجه به اینکه بخشنامه صادره به موجب رأی شماره ۳۷۱-۳۷۲ مورخ ۸۶/۹/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری خلاف قانون تشخیص و ابطال گردیده است و در نتیجه وجوه دریافتی از موکل فاقد هرگونه مبنای قانونی و طبعاً ناروا بوده است لذا این وجوه باید مستنداً به اصل ۱۷۰ قانون اساسی که دادگاه‌ها را مکلف نموده از ترتیب اثر دادن به آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های خلاف قانون خودداری کنند همینطور مواد ۳۰۱ به بعد قانون مدنی و قاعده شرعی «حرمت اکل مال به باطل» به موکل مسترد گردد.»

### ب) مبانی حقوقی و مستندات رأی

دادگاه صادر کننده رأی بدوی برای پذیرش دعوی شرکت الف مبنی بر استرداد وجه به مبانی حقوقی و مستندات زیر اشاره کرده است:

## ۱. مبانی حقوقی

۱-۱. مهمترین مبنای حقوقی دادگاه در پذیرش دعوی استرداد وجه این است که ابطال بخشنامه مثبت این معناست که اقدامات انجام شده از اساس ایراد داشته و دریافت وجه از ابتدا غیر صحیح و غیر قانونی بوده است. در تبیین و توضیح این مبنا باید توجه داشت که منطقی دادگاه در استناد به این مبنا همان مفهوم سنتی و فقهی بطلان در مقابل فسخ است.

در نظام حقوقی ایران بطلان اثر قهقرایی دارد و به معنای بی اثر بودن کلیه اقدامات و عملیات انجام شده از ابتدا است و اثر مهم آن نیز این است که باید کلیه اموال ناشی از عمل باطل به مالکان قبلی آن برگردد و تمام اقدامات مبتنی بر آن لغو شود؛ بر خلاف فسخ که جنبه قهقرایی ندارد و همانند اقاله ناظر به آینده است و از زمان اعلام فسخ اثر می‌کند. این مفهوم از جمله مفاهیم مسلم و مورد اتفاق فقها و حقوقدانان در نظام حقوقی ایران به شمار می‌رود.

بنابراین، همچنان که اگر بیعی باطل باشد، مطابق مواد ۳۶۵ و ۳۶۶ قانون مدنی اثری در تملک ندارد و هر یک از طرفین باید آنچه را که در اجرای این قرارداد باطل دریافت کرده است، به طرف مقابل مسترد کند و تا زمان استرداد ضامن عین و منفعت آن نیز خواهد بود، در فرضی هم که به استناد مصوبه‌ای وجهی دریافت می‌شود و این مصوبه توسط مرجع ذیصلاح ابطال می‌شود باید همین‌گونه عمل شود.

۲-۱. مبنای دیگری که از سوی دادگاه برای پذیرش دعوی استرداد وجه ارائه شده این است که ناظر بودن ابطال بخشنامه به آتیه به معنای عدم امکان اخذ وجه بر اساس این بخشنامه در آینده است نه اینکه مالی که به ناروا و باطل اخذ شده است همچنان در ید دریافت کننده باقی مانده و مسترد نشود. عبارت دادگاه برای بیان این مفهوم چنین است:

«... با ابطال بخشنامه اقدامات انجام شده از اساس ایراد داشته و بخشنامه مربوط به آتیه مربوط به وضعیت بعدی بوده نه اینکه مسایل مالی به ناروا اخذ شده و آنرا باطل اعلام شده به صاحبش که به ناحق از وی اخذ شده قایل به عدم تسری باشیم فاقد وجهت می‌باشد. اخذ وجه مربوطه از ابتدا امر غیر صحیح و غیر قانونی بوده که دیوان امر را تأیید و باطل نمود...»

هر چند عبارات مزبور برای بیان مطلبی که در بالا به آن اشاره شد چندان رسا و وافی به مقصود نیست و متن از حیث جمله‌بندی و اصول نگارشی به شدت متشتت و دارای اشکال است اما به نظر می‌رسد از آن معنایی جز این نمی‌توان استنباط و استخراج کرد.

## ۲. مستندات

دادگاه برای قبول دعوی استرداد وجه به دو ماده ۱۹۸ قانون آیین دادرسی مدنی و ماده ۳۰۱ قانون مدنی استناد کرده است:

۲-۱. اولین مستند دادگاه ماده ۱۹۸ ق.آ.د.م است که مقرر می‌دارد: «در صورتی که حق یا دینی بر عهده کسی ثابت شد اصل بقای آن است مگر خلاف آن اثبات شود.» به نظر می‌رسد دلیل استناد دادگاه به این ماده آن است که از یک طرف اصل دریافت وجه موضوع دعوا از سوی سازمان تأمین اجتماعی محرز است و با ابطال مصوبه مستند دریافت این وجه نیز در ناروا و بلاجهت بودن اخذ وجه مزبور و لزوم تعهد به استرداد آن طبق قواعد عمومی تردیدی وجود ندارد. لذا باید در اجرای صدر ماده ۱۹۸ وجود دین و تعهد به استرداد را باقی فرض کرد. از طرف دیگر این اصل (استصحاب) مطابق قسمت اخیر همین ماده زمانی از اثر می‌افتد که خلاف آن به طور یقینی اثبات شود. از آنجا که ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری صرفاً موجب تردیدی در مورد امکان یا عدم امکان استرداد وجوه به ناروا دریافت شده است نه یقین به عدم امکان استرداد آن و در مقام تردید نیز باید به اصل رجوع کرد. بنابراین خواننده ملزم به استرداد وجه دریافتی خواهد بود.

۲-۲. مستند دیگری که برای الزام خواننده به استرداد وجه در حق خواهان مدنظر دادگاه قرار گرفته است، ماده ۳۰۱ ق.م. است. این ماده مهم‌ترین مستند پذیرش قاعده ایفای ناروا در نظام حقوقی ایران و در نتیجه لزوم استرداد هر آن چیزی است که به اشتباه و ناروا از کسی دریافت شده است. در واقع، دادگاه پس از اینکه با اعمال مفهوم فقهی و حقوقی بطلان چنین نتیجه‌گیری کرده است که کلیه اقدامات انجام شده در اجرای مصوبه مورد نظر از اساس باطل و بی‌اثر بوده و وجوه مزبور به ناروا از شرکت الف اخذ شده است، در اجرای اصل ۱۶۶ قانون اساسی مبنی بر اینکه رأی دادگاه باید مستند و مستدل باشد، محکومیت خواننده به استرداد وجوه مزبور را به ماده ۳۰۱ ق.م. مستند کرده است. مطابق این ماده «کسی که عمداً یا اشتبهاً چیزی را که مستحق نبوده است دریافت کند ملزم است آن را به مالک تسلیم کند.»

### ج) سایر مستندات و دلایل قابل ارائه در موافقت یا مخالفت با مفاد رأی

علاوه بر مبانی و مستندات که دادگاه در رأی خویش به آنها اشاره کرده است، مبانی، دلایل و مستندات دیگری نیز در جهت موافقت یا مخالفت با مفاد رأی صادر شده قابل ارائه است که در این قسمت به تفکیک در دو بند مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

#### ۱. مبانی، دلایل و مستندات مؤید مفاد رأی

در تأیید مفاد رأی صادر شده مستفاد از متون قانون اساسی، قانون مدنی و قانون دیوان عدالت اداری می‌توان به نکات و موارد زیر اشاره کرد:

۱-۱. مطابق اصل ۱۷۰ قانون اساسی قضات دادگاه‌ها مکلف شده‌اند از اجرای آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های خلاف شرع و قانون خودداری کنند. معنای این اصل آن است که حتی اگر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با بخشنامه مورد بحث ورود نمی‌کرد و رأی به ابطال آن نمی‌داد، باز هم شرکت الف حق داشت که از دادگاه الزام خوانده را به استرداد وجوه دریافتی به دلیل غیرقانونی بودن بخشنامه صادر شده بخواهد و دادگاه هم مکلف بود در صورت احراز غیرقانونی بودن مفاد بخشنامه یاد شده از اجرای آن خودداری و حکم به استرداد وجوه دریافتی دهد.

وقتی دادگاه حق دارد با وجود معتبر بودن مفاد آیین‌نامه و بخشنامه و عدم ابطال آن از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از اجرای آن خودداری کند، این حق را نیز خواهد داشت که در صورت ابطال آن از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری هم به آثار و لوازم ناشی از ابطال رسیدگی و حکم مقتضی صادر کند.

۲-۱. مواد ۳۰۱ تا ۳۰۶ همچنین مواد ۳۶۵ و ۳۶۶ ق.م. همگی دلالت بر آن دارد که هیچ کس حق ندارد من غیر حق و ناروا اموال متعلق به دیگری را تصرف و تملک کند و در صورت تصرف باید آن را به مالک آن مسترد کند و الا ضامن عین و منفعت آن خواهد بود. وجوهی که در اجرای این بخشنامه از خواهان دریافت شده هیچ ویژگی و خصوصیتی ندارد تا از شمول قوانین و قواعد عمومی مزبور که متضمن لزوم رد مالی است که به ناروا دریافت شده، خارج شود.

۳-۱. مراد قانونگذار از وضع ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مبنی بر اینکه اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است حفظ حقوق مکتسبه اشخاصی است که قبل از ابطال مصوبه و بر اساس آن اقداماتی انجام داده‌اند. بنابراین در مواردی که عطف بماسبق نشدن مصوبه‌ای موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود موضوع از شمول صدر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری خارج است.

کما اینکه قانونگذار در قسمت اخیر ماده ۲۰ این معیار و ضابطه را مدنظر قرار داده و تضییع حقوق اشخاص را موجب تسری ابطال مصوبه به گذشته اعلام کرده است. از آنجا که بارزترین شکل تضییع حقوق اشخاص، دریافت وجوهی از آنها به ناروا و من غیر حق است. لذا باید قایل به عطف بماسبق شدن ابطال بخشنامه مورد بحث بود و پذیرش دعوای استرداد وجه را منطقی و قابل دفاع دانست.

۴-۱. مطابق اصل ۱۷۰ قانون اساسی در صورتی که دادگاه به تشخیص خود آیین‌نامه یا تصویب‌نامه‌ای را خلاف مقررات اسلامی (شرع) بداند مکلف است از اجرای آن در پرونده مورد رسیدگی خودداری کند و این اختیار، مستقل از امکان اعلام مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه‌ای با موازین شرع از طریق دیوان عدالت اداری پس از استعلام از شورای نگهبان است. از آنجا که دریافت وجوه بر اساس بخشنامه ابطال شده قطعاً خلاف شرع است لذا دادگاه مکلف به عدم اجرای این بخشنامه و پذیرش آثار و لوازم آن از جمله استرداد وجوهی است که به ناروا اخذ شده است.

البته بدیهی است که تشخیص دادگاه فقط در مورد همان پرونده خاص قابل اجراست و برخلاف ابطال مصوبه از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری یا رئیس مجلس شورای اسلامی جنبه نوعی و کلی ندارد.

۵-۱. حرمت اکل مال به باطل یکی از قواعد و اصول مسلم شرعی و حقوقی است که از سوی فقها و حقوقدانان در مباحث مختلف مورد استناد قرار می‌گیرد. با توجه به اینکه دریافت وجوه به استناد بخشنامه غیرقانونی و باطل از مصادیق بارز اکل مال به باطل محسوب می‌شود لذا پذیرش دعوای استرداد وجوه ناشی از چنین مصوبه‌ای با اصول و موازین کلی شرعی و حقوقی انطباق کامل داشته و ایرادی بر آن وارد نیست.



۶-۱. با هیچ منطقی نمی‌توان از عدم امکان استرداد وجوهی که بر اساس بخشنامه غیرقانونی و باطل از اشخاص اخذ شده است دفاع کرد. زیرا نتیجه قطعی پذیرش چنین نظری آن خواهد بود که دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی بتوانند به وضع مصوبات غیرقانونی اقدام کنند و در فاصله تصویب تا ابطال آن از سوی دیوان عدالت اداری بر اساس این‌گونه مصوبات مبادرت به دریافت وجوه از مردم کنند. وجوهی که تکلیفی به استرداد آن نخواهند داشت. به نظر می‌رسد قبول این نظر منشاء سوءاستفاده و ظلم فاحش به مردم است و کاملاً با غرض مقنن از وضع ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مغایر خواهد بود.

۷-۱. از ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری نمی‌توان نسخ و لغو تمام احکام مقرر در قانون مدنی از جمله مواد ۳۰۱ به بعد راجع به ایفای ناروا را استنباط کرد. این ماده صرفاً در مقام ایجاد یک نوع ثبات و نظم اداری قابل قبول در جهت حفظ حقوق اشخاص است و می‌خواهد از تضییع حقوقی که قبل از ابطال مصوبه برای اشخاص به وجود آمده است جلوگیری نماید و به تعبیر دیگر ابطال مصوبات سبب تزلزل در وضعیت حقوقی و اقتصادی افراد نشود. بنابراین بر رأی صادر شده از این حیث اشکالی وارد نیست.

## ۲. دلایل و مستندات ناقض رأی

با وجود دلایل و مستندات فراوان حاکی از تأیید مفاد رأی به شرحی که در بند قبلی مورد اشاره قرار گرفت، در جهت نقض نتیجه مندرج در رأی نیز می‌توان مبنای و مستندات زیر را برشمرد:

۱-۲. مطابق قسمت اخیر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری فقط در دو مورد ابطال مصوبه اثر قهقرایی داشته و عطف به‌ماسبق می‌شود: نخست اینکه علت ابطال مصوبه مغایرت آن با شرع باشد. دیگر آنکه خود هیأت عمومی دیوان صراحتاً در رأی خود به ابطال مصوبه مورد شکایت وجه قهقرایی بدهد و اثر آن را از تاریخ تصویب اعلام دارد.

از آنجا که علت ابطال بخشنامه مورد شکایت مغایرت آن با شرع نبوده است و از طرفی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی خویش اشاره‌ای به عطف به‌ماسبق شدن ابطال بخشنامه مذکور نکرده است. لذا پذیرش دعوی استرداد وجه که متضمن قبول

عطف به ماسبق شدن ابطال این بخشنامه است به لحاظ مغایرت با حکم صریح ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری دارای اشکال و ایراد است.

۲-۲. اختیار مندرج در صدر اصل ۱۷۰ قانون اساسی مبنی بر تکلیف دادگاه بر عدم اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های خلاف شرع و قانون، ناظر به فرضی است که مصوبه مزبور از این حیث در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار نگرفته باشد. به تعبیر دیگر، هنگامی که مصوبه‌ای از حیث مغایرت با قانون و شرع در دیوان عدالت اداری مطرح و رسیدگی می‌شود، موضوع از آن تاریخ به بعد مشمول احکام و ضوابط مقرر در قانون دیوان عدالت اداری است و دادگاه حق ندارد به تشخیص مستقل خود عمل کند. زیرا منطقی نیست که دادگاه بتواند به عنوان مثال، با وجود اعلام عدم مغایرت مصوبه‌ای با شرع یا قانون از سوی دیوان عدالت اداری به لحاظ مغایرت مصوبه مزبور با شرع و قانون آن را اجرا نکند و یا پس از اعلام عدم تسری ابطال مصوبه‌ای به گذشته توسط دیوان با قبول دعوای استرداد وجه عملاً به این ابطال اثر قهرایی ببخشد.

۳-۲. منطبق حقوق عمومی و نظم و ثبات اداری مبنای حکم قانونگذار در وضع ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری است که باید در تفسیر آن به طور جدی مدنظر قرار گیرد. زیرا اگر به طور مطلق قایل به پذیرش اثر قهرایی ابطال مصوبات باشیم، نظم و مدیریت اداری مختل می‌شود و دستگاه‌ها و سازمان‌ها با مشکلات عدیده‌ای مواجه خواهند شد.

۴-۲. اصولاً ذات حقوق اداری به نحوی است که با قواعد حقوق مدنی تفاوت بنیادین دارد. نمی‌توان قواعد راجع به بطلان معاملات را که اثر قهرایی دارد با ابطال آیین‌نامه که از زمان صدور رأی از اثر می‌افتد، مقایسه کرد.

۵-۲. قانونگذار حکیم و عاقل است و با علم به کلیه احکام و قواعد موجود در نظام حقوقی و فقهی ایران اقدام به تصویب حکم خاص در قالب ماده ۲۰ کرده است و صرف نظر کردن از این حکم خاص و رجوع مجدد به قواعد عمومی نقض غرض است و خلاف اصول تفسیری پذیرفته شده است. به تعبیر دیگر، احکام و قواعد مقرر در قانون مدنی از جمله مواد ۳۰۱ به بعد در حوزه حقوق عمومی در صورتی قابل استناد است که مقنن در خصوص موضوع و با توجه به اقتضانات خاص حقوق اداری حکم ویژه‌ای وضع نکرده باشد.

طبق قاعده، در مقام تعارض میان حکم عام (مواد ۳۰۱ به بعد قانون مدنی) و حکم خاص (ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری) باید به حکم خاص عمل کرد به ویژه اگر حکم خاص پس از حکم عام تصویب شده باشد.

۲-۶. تقریباً همه مصوبات دولتی و عمومی دارای اثر مستقیم یا غیرمستقیم مالی است و قانونگذار با عنایت به همین امر ماده ۲۰ را با لحن مطلق انشا کرده است و بین مصوبات دارای آثار مالی و مصوبات دارای آثار غیرمالی تفاوتی ننهاده است. بنابراین اعتقاد به این تفصیل و عدم اجرای صدر ماده ۲۰ در مورد بخشنامه‌های دارای آثار مالی نوعی اجتهاد در مقابل نص است و غیر قابل پذیرش.

۲-۷. مفهوم نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۸۰/۲/۱۸ مبنی بر اینکه «نسبت به ابطال آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها اصل یکصد و هفتادم به خودی خود اقتضای بیش از ابطال را ندارد لکن چون ابطال موارد خلاف شرع مستند به تشخیص فقهای شورای نگهبان است و از مصادیق اعمال اصل چهارم قانون اساسی است فلذا ابطال از زمان تصویب آنها خواهد بود.» همچنین ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری آن است که مصوبه مورد شکایت تا قبل از اعلام بطلان، صحیح و قانونی است و لذا کلیه اقدامات انجام شده و وجوه مأخوذه مبتنی بر آن منطبق با موازین قانونی تلقی می‌شود لذا استرداد وجوه مزبور با استناد به اعلام بطلان بعدی مصوبه توجیهی ندارد. به تعبیر دیگر، واژه «ابطال» در نظریه شورای نگهبان و ماده ۲۰ بیشتر به معنای فسخ و لغو به کار رفته است تا بی‌اعتباری کامل و مطلق مصوبه که معنا و مفهوم سنتی بطلان است.

## نتیجه‌گیری

در مقام نقد رأی صادر شده و جمع‌بندی مباحث مطرح شده و نتیجه‌گیری از آن می‌توان به نکات و موارد زیر اشاره کرد:

۱. از جمله ایرادات مهم رأی بدوی عدم ورود جدی به بحث ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری است. با اینکه یکی از مهم‌ترین و چالش‌انگیزترین مستندات این دعوی که از سوی خواننده نیز مورد اشاره قرار گرفته است، قلمرو تأثیر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری در خصوص عطف به‌ماسبق شدن یا نشدن ابطال مصوبه از سوی هیأت عمومی و اثر آن در دعوای مطروحه است، دادگاه صادر کننده رأی بدوی، اساساً به این بحث ورود نکرده و پاسخی به ایراد خواننده نداده است.

در هر حال، رأی دادگاه از این حیث که در مورد یکی از مهم‌ترین دلایل تقدیمی خواننده اثباتاً یا نفیاً اظهار نظر نکرده و در جهت رد یا پذیرش آن استدلالی ارائه نکرده است خلاف اصل ۱۶۶ قانون اساسی است که مقرر می‌دارد «احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است.»

البته مستند و مستدل بودن رأی دادگاه مستلزم پاسخگویی به همه دلایل و ایرادات اطراف دعوا نیست ولی در این پرونده از آنجا که مهم‌ترین مستند خواننده برای رد دعوای خواهان ماده ۲۰ بوده است، شایسته‌تر آن بود که دادگاه به این ماده توجه می‌کرد و بر رد یا پذیرش آن استدلال می‌کرد.

۲. نکته دیگری که در مقام نقد رأی می‌توان به آن اشاره کرد، عدم تصریح و توجه دادگاه به اختیار ویژه و مستقل خود در تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات دولتی با قانون و شرع به استناد اصل ۱۷۰ قانون اساسی است. در واقع، دادگاه می‌بایست به این اختیار ویژه خود استناد و اعلام می‌کرد که صرف‌نظر از تشخیص دیوان چون بخشنامه مزبور را خلاف قانون می‌داند مطابق اصل مزبور از ترتیب اثر دادن و پذیرش آثار و لوازم آن در این پرونده خاص خودداری کرده و حکم به استرداد وجوهی می‌دهد که بر اساس این بخشنامه دریافت شده است.

۳. با توجه به اختلافی بودن موضوع، دادگاه می‌توانست در جهت تقویت و استحکام رأی خود به مبانی فقهی موجود در این عرصه به ویژه قاعده «حرمت اکل مال به باطل» و

نیز با استناد به اصل ۱۶۷ قانون اساسی که دادگاه‌ها را مکلف می‌سازد در موارد سکوت، اجمال، نقص یا تعارض به منابع معتبر یا فتاوی معتبر رجوع کنند، استناد کند که متأسفانه توجهی به آن نکرده است.

۴. خواسته خواهان مطالبه اصل خواسته و خسارت تأخیر تأدیه آن از تاریخ مطالبه آن بوده است. دادگاه با اینکه اصل خواسته خواهان را پذیرفته است ولی از قبول ادعای دیگر خواهان مبنی بر مطالبه خسارت تأخیر تأدیه خودداری کرده و بدون ارائه مبانی حقوقی یا مستندات قانونی و با ذکر این عبارت کلی «در ضمن در خصوص خسارت تأخیر تأدیه محکمه وجوه اخذ شده را قایل به خسارت تأخیر تأدیه برای خوانده ندانسته و برابر چنین تکلیف را پذیرش نمی‌نماید به همین جهت در این خصوص دادگاه خواسته اخیرالذکر را پذیرش ننموده و قرار رد دعوی خواهان نسبت به خواسته تأخیر تأدیه صادر می‌نماید» حکم به رد دعوا در این قسمت می‌دهد.

از آنجا که بررسی این موضوع ارتباطی به مقاله حاضر ندارد از ورود در جزئیات آن خودداری می‌کنیم ولی همین اندازه باید اشاره کرد که این قسمت از رأی به جهت مستدل و مستند نبودن آن از نظر قانونی دارای ایراد و در نتیجه شایسته نقض است.

۵. هر چند ممکن است چنین به نظر برسد که با توجه به ظهور ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵، عقیده دوم که پذیرش دعوای استرداد را منطبق با موازین حقوقی و قانونی نمی‌داند صحیح‌تر و موجه‌تر است ولی با این حال، نویسندگان دادگاه صادر کننده رأی هم‌عقیده است و حکم به لزوم استرداد وجوه دریافتی را بنا به دلایل متعددی که در بند ۱ قسمت (ج) این مقاله بدانها اشاره شد و دلایل زیر با قوانین و اصول کلی حقوقی و شرعی سازگارتر می‌داند:

۱-۵. مطابق ماده واحده الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۸ صرفاً در مواردی که رئیس مجلس مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی را مغایر متن و روح قانون تشخیص می‌دهد، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی ندارد و الا هنگامی که رئیس مجلس مصوبه‌ای را خلاف قانون نداند دیوان عدالت اداری حق ورود دارد.

بنابراین، همچنان که «هیأت عمومی دیوان عدالت اداری» علی‌رغم تأیید مصوبه‌ای از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی مبنی بر عدم مغایرت با قانون در اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، می‌تواند در پی اعلام یا تقاضای اشخاص وارد رسیدگی شده و مصوبه مزبور را به دلیل مغایرت با قانون ابطال کند قاضی دادگاه نیز مستند به صدر اصل ۱۷۰ قانون اساسی حق دارد که به تشخیص خود از اجرای مصوبات دولتی به دلیل احراز مغایرت با قانون خودداری کند.

در واقع، اختیار هر یک از این سه مرجع از حیث احراز مغایرت مصوبه دولتی با قانون در عرض هم است و تشخیص هر کدام از آنها مبنی بر عدم مغایرت مصوبه با قانون، نافی تشخیص مراجع دیگر دایر بر اعلام مغایرت آن مصوبه با قانون نخواهد بود. بنابراین دادگاه می‌تواند در مورد هر مصوبه دولت، خود وارد رسیدگی شود و پس از احراز مغایرت آن با قانون از اجرای آن خودداری کند و حکم به اعاده هر آنچه در اجرای آن مصوبه دریافت شده است، بدهد. بر اساس این تفسیر، چنانچه شخصی به دادگستری مراجعه کند و با ادعای مخالفت تصویب‌نامه‌ای با قانون الزام خوانده را به انجام امری بخواهد، دادگاه مطابق صدر اصل ۱۷۰ قانون اساسی مکلف است خود رسماً به ارزیابی مصوبه مورد نظر از حیث مطابقت یا مغایرت آن با قانون پردازد و در صورت احراز مغایرت، آن را کنار نهاده و با فرض فقدان مصوبه مزبور به دعوا رسیدگی و حکم مقتضی صادر کند.

بنابراین، اقدام آن دسته از دادگاه‌هایی که در این‌گونه موارد با این تصور که رسیدگی به شکایات اشخاص در مورد غیرقانونی بودن مصوبات دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است اغلب به صدور قرار عدم استماع دعوا یا اناطه مبادرت می‌کنند، به شدت محل اشکال و ایراد است. به نظر می‌رسد اصل تفکیک قوا در قانون اساسی ایران به ویژه اصل ۷۳ نیز مؤید این تفسیر است و مراد واضعان قانون اساسی آن بوده است که شأن قاضی در مقام تفسیر قانون در هر پرونده محفوظ بماند و دولت نتواند تصمیمات خود را بر دادگاه تحمیل کند.

۲-۵. در هیچ یک از قوانین تصریح نشده است که دادگاه مکلف به تبعیت از آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی است. در واقع، مطابق اصل ۱۶۷ قانون اساسی، دادگاه ملزم است صرفاً

بر مبنای قانون مبادرت به صدور حکم کند. با توجه به اینکه لزوم پرداخت چهار درصد اضافی موضوع بخشنامه مستند به هیچ یک از مواد قانونی و اصول کلی حقوقی نیست بنابراین دادگاه حق داشته است که آن را بی‌اثر بداند و به استرداد وجوهی که بر اساس آن دریافت شده، حکم دهد.

۳-۵. وقتی قاضی مکلف است حتی بدون اظهار نظر «هیأت عمومی دیوان عدالت اداری» مصوبه دولتی را به لحاظ مغایرت با قانون کنار بگذارد و از اجرای آن خودداری کند به طریق اولی در موردی که دیوان رأی به بطلان می‌دهد ولی در مورد عطف‌بماسبق شدن یا نشدن آن اظهار نظر نمی‌کند دادگاه می‌تواند کماکان به تشخیص خود عمل کند و از پذیرش مصوبه مورد بحث و آثار و لوازم آن خودداری کند.

۴-۵. حتی اگر «هیأت عمومی دیوان عدالت اداری» در رأی خویش به صراحت به عطف بما سبق نشدن ابطال مصوبه مورد دعوی اشاره می‌نمود، این امر نافی اختیار دادگاه در کنار گذاشتن کلّ مصوبه و اعلام بی‌اعتباری کلیه اقدامات مبتنی بر آن و استرداد وجوه ناشی از آن نبود. زیرا نه تنها در هیچ یک از مواد قانون دیوان عدالت اداری تصریح نشده است که نظر هیأت عمومی برای قضات دادگاه‌ها الزام‌آور است بلکه در ماده ۴۳ آن صراحتاً اعلام شده که رأی هیأت عمومی صرفاً برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری در موارد مشابه الزام‌آور است.

۵-۵. مطابق اصل چهارم قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات کشور باید منطبق با موازین شرعی باشد و این امر بر اطلاق و عموم سایر قوانین و احکام نیز حکومت دارد. بنابراین حتی اگر اطلاق ماده ۲۰ به نحوی شائبه این تفسیر را ایجاد کند که شامل مصوبات متضمن دریافت وجوه غیر قانونی از اشخاص هم می‌شود باید به استناد این اصل آن را به نحوی تفسیر و اجرا کرد که مغایر موازین مسلم شرعی نباشد و معتقد بود که هیچ دستگاهی حق ندارد به بهانه تأثیر ابطال مصوبات نسبت به آینده از اعاده وجهی که به ناروا و خلاف قانون از اشخاص دریافت کرده، خودداری کند.

۶-۵. از لحاظ مبانی قانون مدنی به ویژه مواد ۳۰۱ به بعد هیچ کس حق ندارد وجهی را که من غیرحق و به اشتباه دریافت کرده است تملک کند و از استرداد آن به مالک امتناع

ورزد. با توجه به صراحت این ماده و عدم وضوح و شفافیت مفاد ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری باید به اجرای این حکم که از قواعد عمومی و بنیادین کشور به شمار می‌آید، معتقد بود و از اطلاق شکننده ماده ۲۰ به نفع این قاعده مسلم قانونی صرف نظر کرد.

۷-۵. منطبق ادعای شمول ماده ۲۰ بر مصوبات دارای آثار مالی مستقیم و عدم لزوم استرداد وجوه به ناروا دریافت شده از اشخاص آنقدر سست و بی‌پایه است که دفاع از آن را برای هر شخص دارای ذوق سلیم را دشوار می‌سازد. زیرا نه از لحاظ شرعی و نه از لحاظ عقل و عرف منطقی نیست که به دستگامی اجازه دهیم خلاف قوانین و مقررات مسلم قانونی و شرعی مصوباتی را بگذرانند و با استناد به آن وجوهی را از مردم اخذ کند و سپس مدعی شود که چون ابطال مصوبه مزبور به گذشته سرایت نمی‌کند، تکلیفی به استرداد ندارد. پذیرش این امر نه تنها مغایر موازین شرعی و قانونی است با منطق حقوق اداری هم سازگار نیست.

۸-۵. «هیأت عمومی دیوان عدالت اداری» اساساً در خصوص تأثیر ابطال مصوبه مورد بحث به گذشته یا عدم تأثیر آن اثباتاً یا نفیاً اظهار نظر نکرده و موضوع را به سکوت واگذار کرده است. هر چند از ظاهر ماده ۲۰ و همچنین نظریه شورای نگهبان در مقام بررسی این ماده با این عبارت: «با استظهار به الزام دیوان به اعلام موارد تضييع حق، اشکال رفع شده و خلاف موازین شرع و قانون اساسی نمی‌باشد»<sup>۱</sup> چنین بر می‌آید که دیوان به نحوی موظف است در این باره اظهار نظر کند و شاید بهتر آن بود که هیأت عمومی دیوان این نقص را جبران می‌کرد و خود راساً یا بنا به درخواست اشخاص مبادرت به صدور رأی تکمیلی می‌کرد. ولی به هر حال، سکوت «هیأت عمومی دیوان عدالت اداری» را نمی‌توان بر این معنا حمل کرد که از نظر هیأت، مصوبه مورد بحث متضمن تضييع حقوق مردم نبوده است.

۱. مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، ج ۱۴، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۸۹.