

شاکی مدعی تصرف زمین از ناحیه شهرداری باشد می‌تواند در مراجع حقوقی دادگستری طرح شکایت نماید.

۲. نقد و بررسی

۱. قرار رد شکایت به درستی صادر شده است اما شعبه برای این قرار سه مستند و استدلال بیان کرده است و مشخص نیست مبنای اصلی صدور قرار چیست. در قسمت اول، رأی شعبه استدلال کرده است " صرف نظر از اینکه مطابق مفاد دادنامه شماره ۹۳-۸۰/۳/۲۷ و ۱۹۹-۸۷/۳/۲۶^۱ (که اشتباهاً ۸۸ تایپ شده است) هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای دریافت معوضی یا قیمت زمین فرع بر انجام اقدامات تملکی از ناحیه مرجع طرف شکایت است..... که از ناحیه وکیل شاکی در این مورد دلیلی ارائه نشده....." قسمت اول استدلال که با صرف نظر از اینکه شروع می‌شود زمانی موضوعیت دارد که شعبه بخواهد در راستای استدلال‌های اصلی که مبنای رأی آن قرار می‌گیرد (چه در مقام قبول یا رد شکایت) به یک نکته یا استدلالی استناد کند که به استدلال اصلی در مقام رد یا قبول شکایت کمک می‌کند در حالی که رأی وحدت رویه ۱۹۹-۸۷/۳/۲۶ ناظر بر صلاحیت داشتن دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع تشخیص استحقاق یا عدم استحقاق مالکین اراضی و املاک در دریافت خسارت در برابر دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها است ولی در این رأی شعبه در مقام رد

۱. دادنامه ۱۹۹: همانطور که در دادنامه شماره ۹۳ مورخ ۸۰/۳/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تصریح شده است به موجب ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی خصوصاً از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأمورین آنها و یا خودداری اشخاص مذکور از انجام وظایف و تکالیف قانونی اداری و اجرایی مربوط 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 به دیوان عدالت اداری است.....

شکایت علیه شهرداری به دلیل تصرف زمین: عدم صلاحیت دیوان به لحاظ ترافعی بودن دعوی یا ماهیت امر؟

کوروش استوار سنگری*

مشخصات رأی

شماره دادنامه: ۱۳۹۱/۹/۲۰-۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۳۵۹
مرجع رسیدگی کننده: شعبه ۲۹ دیوان عدالت اداری
خواسته: تأیید استحقاق دریافت زمین معوض یا قیمت آن
خوانده: شهرداری

۱. وقایع پرونده

حسب ظاهر در این پرونده وکیل شاکی اعلام کرده است که شهرداری طرف شکایت زمین موکل را تصرف کرده است. براین اساس تقاضای تأیید استحقاق مالک به دریافت زمین معوض و یا قیمت آن را داشته است. شعبه ۲۹ دیوان با این استدلال که به فرض احراز تصرف زمین این امر مقوله‌ای جدا از تملک زمین بوده و اساساً موضوع را ترافعی و در صلاحیت مراجع قضایی ذی صلاح دانسته و علاوه بر آن شاکی نیز دادخواستی در این خصوص (احتمالاً با عنوان دیگر) تقدیم نموده که منجر به رد شکایت شده، لذا تجدید شکایت را فاقد وجهت قانونی دانسته و قرار رد شکایت صادر کرده است، اما در پایان رأی متذکر شده است در صورتی که

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه آزاد شیراز.

kourosh_ostovar_s@yahoo.com

۱. دفتر فصلنامه مطالعات آرای قضایی، مجموعه آرای منتخب دیوان عدالت اداری، پژوهشگاه قوه قضاییه، بهار ۱۳۹۴، ص ۴۳، قابل دسترسی در: دفتر فصلنامه رأی (مطالعات آرای قضایی).

شکایت شاکی، که تقاضای احراز استحقاق کرده است می‌باشد و به نوعی برخلاف رأی ۱۹۹ قائل به صلاحیت محاکم عمومی است لذا استناد به آرای وحدت رویه مذکور بلاوجه است.

۲. استدلال دوم شعبه این است که "... به فرض احراز تصرف زمین، این امر مقوله‌ای جدا از تملک زمین بوده و امری ترافعی و در صلاحیت رسیدگی مراجع ذیصلاح قضایی می‌باشد..."

به بیان دیگر شعبه استدلال می‌کند که تصرف زمین، امری ترافعی و در صلاحیت مراجع ذیصلاح قضایی است. چنین استدلالی از طرف شعب دیوان زیاد دیده می‌شود و حتی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز این اصطلاح را در آرای متعدد خود از جمله رأی شماره ۵۹-۷۱/۴/۳۰ و ۳۳-۷۵/۲/۲۹ جهت اعلام عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری استفاده کرده است. استفاده از این اصطلاح و استدلال ونتیجه ناظر بر آن محل اشکال است، لذا باید مفهوم ترافعی و اینکه رسیدگی دیوان عدالت ترافعی هست یا نیست بررسی شود.

ترافعی بودن یا نبودن رسیدگی دیوان عدالت اداری

امر ترافعی چیست؟ آیا رسیدگی در دیوان عدالت غیر ترافعی است؟ ترافع را در لغت به «با هم به داور شدن» یا «با هم مرافعه یا دعوی را به پیش قاضی بردن» معنی کرده‌اند^۱ و از نظر اصطلاح شناسی حقوقی (ترمینولوژی) امور ترافعی را در برابر امور حسبی به کار برده‌اند؛^۲ یعنی رجوع به قاضی و طرح دعوی نزد او. به بیان دیگر در آیین دادرسی مدنی، امور ترافعی در مقابل امور حسبی به کار برده می‌شود که منظور از آن، پرونده‌هایی است که دو طرف دعوی یعنی مدعی و مدعی علیه دارد در حالی که در پرونده‌های امور حسبی مانند تقاضا جهت صدور گواهی حصر وراثت، دعوا و اختلافی مطرح نیست. براین اساس ملاحظه می‌شود که دعاوی مطروحه در

۱. دکتر محمد معین، فرهنگ فارسی / یک جلدی (انتشارات اشجع، ۱۳۸۸، تهران) ص ۳۴۱.

۲. دکتر محمد جعفر جعفری لنگرودی، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، ج پنجم (کتابخانه گنج دانش،

تهران ۱۳۷۸) ص ۳۳۰۲.

شعب دیوان عدالت اداری نیز ترافعی است، چون یک طرف شاکی وجود دارد و در مقابل، طرف شکایت. از یک سو شاکی خواسته و دلایل خود را مطرح می‌کند و از سویی دیگر طرف شکایت به دفاع از عملکرد خود و در مقام اهتمام جهت رد دعوی شاکی، برمی‌آید. بنابراین دعاوی مطروحه در شعب دیوان نیز جزء امور ترافعی هستند و چنین استدلالی جهت رد دعاوی مطروحه در دیوان محمل حقوقی ندارد، لذا اینکه یک موضوعی ترافعی است دلیلی برعدم صلاحیت دیوان نیست.

۳. سومین استدلال شعبه این است که "شاکی قبلاً شکایت فعلی را در همین شعبه اقامه نموده که منتهی به صدور رأی به رد شکایت شده..." همین استدلال به استناد بندت ماده ۲۰ آیین دادرسی دیوان عدالت مصوب ۱۳۷۹ رئیس قوه قضاییه (که در زمان صدور حکم جاری بوده است) برای صدور قرار رد شکایت کفایت می‌کرده، لذا نیازی به استدلال‌های قبلی نبوده است.

ماهیت حقوقی موضوع دعوی

همچنان که متذکر شدیم در شعب دیوان عدالت اداری حتی در هیأت عمومی دیوان با این استدلال که چون موضوع امری ترافعی است آن را در صلاحیت دیوان ندانسته و به شایستگی محاکم عمومی (به طور معمول محاکم حقوقی) رأی داده‌اند. اشکال وارده بر استدلال ترافعی بودن موضوعات قبلاً توضیح داده شده ولی آنچه که می‌تواند مبنای تفکیک صلاحیت دیوان عدالت درخصوص پرونده‌های شبیه پرونده مطروحه در شعبه ۲۹ با صلاحیت محاکم عمومی قرارگیرد تفسیر بند یک ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ است که تکرار بند یک مواد ۱۳ قانون سال ۸۵ و ماده ۱۱ قانون سال ۶۰ می‌باشد. این بند از جمله صلاحیت‌های شعب دیوان را رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و یا حقوقی از "تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و مأمورین آنها..." اعلام کرده است. باید تفسیر قضایی از تصمیمات و اقدامات مندرج در این بند به طور دقیق مشخص

گردد تا مرز مذکور هم تعیین شود. نگارنده قبلاً در این خصوص مطالبی را نگاشته^۱ و در جهت توضیح بیشتر آن تفسیر خود را از بند یک ماده ۱۰ (۱۳) دیوان بیان می‌نماید.

امور حقوقی که در جامعه رخ می‌دهد به دو دسته کلی اعمال حقوقی و وقایع حقوقی تقسیم می‌شوند.^۲

اعمال حقوقی آن دسته از امور حقوقی است که با اراده اشخاص به منظور ایجاد آثار حقوقی خاص ایجاد می‌شود و قانون‌گذار نیز این اثر مورد نظر مشخص را پذیرفته و به آن ترتیب اثر داده است. به بیان دیگر اعمال حقوقی امور حقوقی هستند که اثر حقوقی مورد نظر قانون‌گذار با اثر مورد نظر مشخص فاعل آن یکی هستند مانند اعمال حقوقی خود به دو دسته اعمال دو یا چند جانبه (عقود یا قراردادهای) و یکجانبه (ایقاعات) تقسیم می‌شوند. ولی وقایع حقوقی آن دسته از اموری هستند که ممکن است با اراده و یا خارج از اراده اشخاص صورت گیرد ولی آثار آن نتیجه اراده اشخاص نیست بلکه قانون‌گذار آنرا مشخص کرده مانند غصب و اتلاف.

منظور از تصمیمات و اقدامات موضوع بند یک ماده ۱۰ (۱۳) قانون دیوان کدام‌یک از این اعمال حقوقی و یا وقایع حقوقی است؟ قبلاً از آنکه مشخص کنیم منظور از تصمیم و اقدام در اینجا چیست، می‌توانیم مشخص کنیم چه نیست. اساساً وقایع حقوقی مصداق تصمیم و اقدام نیست، چون تصمیم و اقدام یک امر ارادی است که اداره و یا مأمور آن برای اداره امور عمومی انجام می‌دهد و اصولاً اداره امور عمومی براساس وقایع و حوادث صورت نمی‌گیرد بلکه براساس قوانین

۱. رک: کورش استوارسنگری، «صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسایل پیرامون آن»، اندیشه‌های حقوق اداری (مجموعه مقالات تقدیمی به منوچهر طباطبایی موتمنی) (انتشارات مجد تهران ۱۳۹۲) ص ۳۵۳ به بعد.

۲. آقای کاتوزیان در یکی از کتب خود به جای امور حقوقی از اصلاح وقایع حقوقی استفاده و وقایع حقوقی به مفهوم شامل اعمال، حقوقی و وقایع حقوقی به مفهوم خاص تعریف می‌کنند. رک: به ناصر کاتوزیان، حقوقی مدنی قواعد عمومی قراردادها، ج اول (انتشارات بهمنش، تهران، بهمن ۱۳۴۶) ص ۱.

برنامه‌ها و تصمیمات مأمورین عمومی انجام می‌شود. اصطلاح تصمیمات مندرج در بند مذکور نشانه آن است که در اینجا عمل ارادی، که از تصمیمات صادر می‌شود، مورد نظر است، لذا وقایع حقوقی که ممکن است با اراده مأمور دولت و یا خارج از اراده آنها رخ دهد مصداق تصمیم و اقدام موضوع بند یک ماده ۱۰ نمی‌باشد. برای مثال اگر ماشین راه‌سازی وزارت راه و شهرسازی به لوله گاز یک شهروند برخورد کرد و آنرا تخریب نمود این امر مصداق تصمیم و اقدام موضوع بند مذکور نیست بلکه یک واقعه حقوقی است و رسیدگی به آن در صلاحیت محاکم عمومی است، لذا تصرف اراضی و یا ملک اشخاص توسط دستگاه‌های عمومی و دولتی مصداق وقایع حقوقی هستند و رسیدگی به آن در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست که این امر می‌تواند در تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی به عنوان یک ملاک باشد. در نتیجه اگر شهروندی به تصرف زمین خود توسط یک دستگاه دولتی یا عمومی معترض باشد و ادعاهایی مانند رفع تصرف و یا دریافت بهای آن دارد باید در محاکم عمومی مطرح شود. منظور از تصمیمات و اقدامات موضوع ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری دستگاه‌های عمومی و دولتی است که به صورت یک‌جانبه انجام گرفته و به تعبیر دیگر ایقاعات اداری است.^۱

۱. هیأت عمومی دیوان عدالت در آراء متعدد خود از جمله آرای شماره ۵۹-۷۱/۴/۳۰ و ۳۳-۷۵/۲/۲۹ و ۱۹۷-۱۷۹/۶/۲۰ اعلام کرده است که دعاوی ناشی از قراردادها (اعمال دو جانبه) قابل طرح و رسیدگی در این دیوان نیست.