

تاریخ ارسال: ۱۴۰۰/۵/۱۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۶/۲۸

مرجع صالح رسیدگی به اعتراض اشخاص حقوق عمومی

نسبت به آراء قطعی مراجع دادرسی کار

نیما نجفی^۱

چکیده

قانون‌گذار ایران برای رسیدگی به هرگونه اختلاف فردی بین کارفرما و کارگر یا کارآموز که ناشی از اجرای این قانون و سایر مقررات کار، قراردادهای کارآموزی، موافقت‌نامه‌های کارگاهی یا پیمان‌های دسته‌جمعی کار باشد، ابتدا روند حل اختلاف سازشی را پیش‌بینی نموده است و در صورت عدم حصول نتیجه، رسیدگی به این اختلافات را در صلاحیت هیئت‌های موضوعه قانون کار قرار داده است. مرجع قضاوتی بدوی برای رسیدگی به این اختلافات هیئت تشخیص و مرجع تجدیدنظر آن نیز هیئت حل اختلاف است. آراء هیئت‌های مذکور با کیفیتی که در ماده ۱۵۹ قانون کار ذکر شده قطعی و لازم‌الاجرا هستند و رسیدگی فرجامی به آن‌ها نیز با استناد به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. بعد از صدور آراء وحدت رویه ۶۰۲ و ۶۹۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور چالشی با این مضمون به وجود آمد که کدامین مرجع، صلاحیت رسیدگی به اعتراض اشخاص حقوق عمومی را نسبت به آراء قطعی مراجع دادرسی کار دارد. با توجه به اینکه پاسخ نامناسب به چالش مذکور می‌تواند آسیب‌های جدی به مراجع قضاوتی اداری و سیستم قضائی دادگستری وارد کند، در همین راستا این نوشتار قصد دارد با مذاقه در اصول کلی حقوقی، قوانین، آراء وحدت رویه، نظریات مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه و آراء دادگاه‌های عمومی دادگستری پاسخی علمی و مناسب به این پرسش ارائه دهد. استنتاج مقاله حاضر از دیدگاه نویسنده چنین است که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی مطلق به دعاوی

۱. عضو باشگاه پژوهشگران جوان و نخبگان دانشگاه آزاد اسلامی واحد اهر.

موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری را دارد؛ به بیان دیگر، در فرض اعتراض اشخاص حقوق عمومی نسبت به آراء قطعی مراجع دادرسی کار، رسیدگی به این موضوع نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد.

کلیدواژگان: اشخاص حقوق عمومی، دیوان عدالت اداری، قانون کار، مراجع دادرسی.



مقدمه

یکی از مراجع رسیدگی کننده به اختلافات و دعاوی تخصصی در کشور ایران، مراجع شبه قضایی (شامل مراجع اداری و انتظامی) هستند. نیاز جامعه با توجه به پیشرفت تدریجی جوامع ساده و اولیه، رسیدگی تخصصی در مراجع شبه قضایی، رسیدگی سریع و قضا دایی را می توان از جمله دلایل تأسیس و تشکیل این مراجع دانست.^۱ مراجع شبه قضایی هم در قوانین و هم در نزد اساتید حقوق عمومی و اداری با عناوین مختلفی همچون مراجع استثنایی، دادگاه های اداری، مراجع قضاوتی اداری، مراجع غیر قضایی (قضایی به مفهوم خاص)، مراجع غیر دادگستری و ... نام گرفته اند. شایسته ذکر است که مراجع شبه قضائی شامل مراجع صنف اداری و انتظامی می باشد.

گفتار اول. لزوم وجود مراجع قضاوتی تخصصی برای رسیدگی به دعاوی ماده ۱۵۷ قانون کار

اختلافات ذکر شده در ماده ۱۵۷ قانون کار پیچیدگی های فنی خاص خود را دارند و مرجعی که به این دعاوی رسیدگی می کند، باید آشنایی کامل با مسائل فنی مربوطه داشته باشد. اشراف دقیق بر این موضوعات مستلزم آگاهی دقیق از قوانین، آیین نامه ها، بخشنامه ها، مصوبات مربوطه و آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می باشد و عدم وجود یک مرجع قضاوتی اختصاصی باعث افزایش تراکم پرونده های ورودی به دادگاه های عمومی دادگستری خواهد شد و طبیعتاً مدت رسیدگی دادگاه ها به موضوعات این چنینی نیز بسیار طولانی تر خواهد بود. مضافاً اینکه رسیدگی به یک دعوی تخصصی در یک مرجع عمومی باعث افزایش ضریب خطای رسیدگی به این گونه دعاوی خواهد بود

۱. مدعوی محمدی، سید ایمان، «ماهیت مراجع شبه قضائی حقوقی و نسبت آن با مراجع قضائی»، پایان نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۵، ص ۱.

فلذا وجود یک مرجع قضاوتی تخصصی که بتواند با اشراف بر مباحث فنی این رشته در مدت زمان کوتاه‌تر و با دقت بالاتری به این دعاوی رسیدگی کند، کاملاً لازم و ضروری می‌باشد.

گفتار دوم. فرآیند رسیدگی به اختلافات مطروحه در ماده ۱۵۷ قانون

کار

به اختلافات میان کارفرما و کارگر یا کارآموز (اختلافات موضوع ماده ۱۵۷ قانون کار) با ترتیبی که در ماده ۱۵۷ مقرر شده رسیدگی خواهد شد که قانون‌گذار ابتدا مراحل را جهت سازش در نظر گرفته و در صورت عدم حصول نتیجه، این دعاوی به صورت دو مرحله که مطابق با اصول دادرسی منصفانه نیز می‌باشد، در هیئت‌های موضوعه این قانون حل و فصل خواهند شد؛ بدین صورت که دعوی ابتدا در هیئت تشخیص مطرح شده و سپس در صورت تجدیدنظرخواهی هر یک از طرفین، هیئت حل اختلاف در مقام تجدیدنظر به دعوی رسیدگی خواهد نمود. رأی هیئت تشخیص بعد از ۱۵ روز از تاریخ ابلاغ آن لازم‌الاجرا می‌گردد و در صورتی که در مدت مذکور یکی از طرفین اعتراض داشته باشند، باید اعتراض خود را کتباً به هیئت حل اختلاف تقدیم نمایند و رأی هیئت حل اختلاف پس از صدور، قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود. شایان ذکر است که ترکیب اعضای هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف قانون کار به ترتیب در مواد ۱۵۸ و ۱۶۰ این قانون ذکر شده است.

گفتار سوم. صلاحیت ذاتی هیئت‌های موضوع قانون کار

صلاحیت ذاتی، اختیار رسیدگی به موضوعاتی خاص است که قانون مرجعی تعیین کرده است. قواعد صلاحیت ذاتی دعاوی را بین دادگاه‌ها از نظر صنف، نوع و درجه تقسیم می‌نماید. استاد شمس صلاحیت ذاتی را بر اساس ضوابط آن، حق و تکلیف مرجع حقوقی با توجه به صنف، نوع و درجه‌ی

آن‌ها در رسیدگی به دعاوی و صدور رأی تعریف کرده است. اقواعد صلاحیت ذاتی جزء قواعد آمره محسوب می‌شوند^۲ و باید توجه داشت که ماده ۱۰ آیین دادرسی مدنی صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری را هنگامی که قانون، مرجع دیگری برای رسیدگی به دعوی تعیین کرده باشد، تخصیص زده است؛ به بیانی دیگر: «صلاحیت ذاتی مراجع اختصاصی اداری موجب می‌گردد که در حیطه صلاحیت هر یک از این مراجع، هیچ یک از مراجع قضائی یا اداری دیگر نمی‌توانند اعمال صلاحیت نمایند.»^۳ در مورد مراجع قضاوتی قانون کار وحدت رویه ۵۰۷ مورخ ۱۳۶۶/۱۰/۱۵ و نظریه مشورتی ۷/۸۶/۳۹۵۷ مورخ ۱۳۸۶/۶/۱۴ اداره حقوقی قوه قضائیه نیز مؤید این نظر هستند و وحدت رویه مذکور به طور صریح عدم صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری در مورد اختلافات ماده ۱۵۷ قانون کار را اعلام کرده و رسیدگی به آن را در صلاحیت مراجع قضاوتی قانون کار قرار داده است. هر چند که متأسفانه در خصوص سایر مراجع اداری رویه واحدی در دیوان عالی کشور وجود ندارد. (رجوع شود به وحدت رویه ۵۵۱ مورخ ۱۳۶۹/۱۲/۲۱، وحدت رویه ۶۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۹/۳۰ و وحدت رویه ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۱. حافظی، الهام، آیین دادرسی بر صلاحیت نسبی و ذاتی مراجع قضائی در حقوق موضوعه ایران، فصلنامه مطالعات حقوق، تابستان ۱۳۹۹، شماره ۱، ص ۱۴۱.
۲. منصوری، سعید، تأثیر تراضی بر انحراف از صلاحیت ذاتی و اثر رأی قطعی شده از مراجع غیر صالح ذاتی، ماهنامه قضاوت، پاییز ۱۳۹۱، شماره ۷۸، ص ۵۰.
۳. نجابت‌خواه مرتضی، فاطمه افشاری و سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده، آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران، دو فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی، بهار و تابستان ۱۳۹۶، شماره ۷۷ و ۷۸، ص ۲۰۳.

گفتار چهارم. اعتبار امر مختومه آراء قطعی مراجع شبه قضائی

اعتبار امر مختومه که در بند ۶ ماده ۸۴ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی ۱۳۷۹ به آن اشاره شده، زمانی تحقق می‌یابد که دعوی با وحدت موضوع و وحدت سبب بین اشخاص یکسان یا قائم‌مقام آن‌ها، در مراجع قضائی رسیدگی شده و اگر حکم قطعی صادر شده باشد، دیگر برای بار دوم نمی‌توان عیناً به همان دعوا رسیدگی کرد.

اگرچه نص واحد و مشخصی برای اعتبار امر مختوم مراجع قضاوتی اداری وجود ندارد اما قانون‌گذار با قطعی اعلام کردن آراء صادره از سوی این مراجع اعتبار امر مختومه را برای آراء آن‌ها مفروض دانسته است (به طور مثال ماده ۱۵۹ قانون کار) که در وحدت رویه ۷۸۶-۱۳۹۸/۱۰/۲۴، وحدت رویه ۲۰-۱۳۶۵/۰۹/۳۵، وحدت رویه ۲۱۱۱-۱۳۶۵/۱۰/۱۰ و رأی اصراری ۳۴۷۵ مورخ ۱۳۳۸/۷/۵ به رسمیت شناخته شده و ماده ۲۷۰ قانون مالیات‌های مستقیم نیز این موضوع را به طور ضمنی مورد پذیرش قرار داده است. این مسئله در بین نظریات دکترین نیز مورد اختلاف واقع شده است اما طبق نظر استاد کاتوزیان «همان‌گونه که آراء دادگاه‌های عمومی از اعتبار امر قضاوت‌شده بهره‌مند است، آراء مراجع استثنایی و خارج دادگستری نیز از این امتیاز استفاده می‌کند؛ برای مثال تصمیمی که هیئت حل اختلاف شهرداری یا مالیاتی در باب استحقاق دولت می‌گیرد قاطع است، هیچ دادگاهی نمی‌تواند به آن دوباره رسیدگی کند»^۱.

گفتار پنجم. فرجام‌خواهی از آراء قطعی مراجع دادرسی کار

فرجام‌خواهی از آراء قطعی مراجع دادرسی کار مستند به بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ آن هم منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها در صلاحیت انحصاری دیوان عدالت اداری است و انحصاری بودن این صلاحیت به این دلیل است که به موجب ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی مدنی اصل بر صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری است؛ جز در

۱. کاتوزیان، امیرناصر، *اعتبار امر قضاوت‌شده*، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۶، ص ۱۱۰.

مواردی که قانون‌گذار مرجع دیگری را برای رسیدگی به دعوی مشخص نموده باشد که در نحن ما فیه به دلیل آنکه به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به موضوع در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است، فلذا دادگاه‌های عمومی دادگستری هیچ‌گونه صلاحیتی در باب ابطال یا تأیید آراء قطعی مراجع دادرسی قانون کار ندارند. از سوی دیگر طبق قسمت اخیر اصل ۱۵۹ قانون اساسی تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است و با توجه قسمت اخیر اصل ۳۴ قانون اساسی نیز هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد؛ بنابراین صلاحیت اعتراض به یک حکم قطعی می‌بایستی به موجب قانون اعطا گردد که در این خصوص هیچ‌گونه نص صریح قانونی مبنی بر صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری وجود ندارد. نتیجتاً رسیدگی مجدد دادگاه‌ها نسبت به آراء قطعی مراجع دادرسی دادگاه قانون کار به استناد ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی جایگاه قانونی ندارد؛ نشست قضایی برگزارشده در شهر سمنان در مورخ ۱۳۹۷/۲/۴ نیز به صراحت مؤید همین مطلب می‌باشد.

گفتار ششم. حدود و صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت قضائی

بر آراء مراجع اداری

بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

از اصل مذکور این‌گونه استنباط می‌گردد که دیوان عدالت اداری مرجع تظلم‌خواهی مردم نسبت به دولت می‌باشد؛ بنابراین با عنایت به اصل فوق این پرسش به ذهن متبادر می‌گردد که آیا با توجه

به مفهوم لغوی مردم در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جایگاه خواهان در خصوص دعوی موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری صرفاً به اشخاص حقوق خصوصی تعلق دارد یا اینکه اشخاص حقوقی عمومی نیز می‌توانند در این خصوص اقدام به طرح دعوا در دیوان عدالت اداری نمایند که در این مسئله سه دیدگاه مطرح است.

- دیدگاه نخست این که برخی عقیده دارند اگر شاکی در این گونه دعوی از اشخاص حقوق عمومی باشد، شعب دیوان صلاحیت رسیدگی به اعتراض آن‌ها را ندارند؛ بنابراین باید به موجب اصل ۱۵۹ قانون اساسی که بیانگر صلاحیت عام محاکم دادگستری می‌باشد و با استناد به وحدت رویه ۶۹۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور شکایت خود را در دادگاه‌های دادگستری مطرح نمایند.^۱ نظریات مشورتی صادره از اداره کل حقوقی قوه قضائیه از سال ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۹ نیز مؤید همین دیدگاه می‌باشند. (برای نمونه نظریه مشورتی ۷/۹۹/۹۱۴ مورخ ۱۳۹۹/۸/۱۸) لکن از سویی دیگر دیدگاه مذکور چنین نقد شده است: «گاهی ملاحظه می‌گردد چون به دلیل محدودیت اشاره‌شده واحدهای دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسسات وابسته به آن‌ها نمی‌توانند نسبت به آراء قطعی مراجع حل اختلاف در دیوان طرح دعوی نموده و اعتراض نمایند، با این استدلال که صلاحیت محاکم عمومی دادگستری عام می‌باشد، اعتراض و ادعای خود را نسبت به آراء مراجع حل اختلاف در دادگاه‌های دادگستری مطرح می‌نمایند و برخی محاکم بدون توجه به صلاحیت ذاتی رسیدگی به چنین موضوعی در مراجع خاص و عدم صلاحیت خود، اقدام به رسیدگی می‌نمایند، در صورتی که مجاز به رسیدگی و صدور حکم در این موارد نیستند و اقدام آنان خلاف مقررات است».^۲

- دیدگاه دوم شکایت شخصیت‌های حقوق عمومی را قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی دادگستری نمی‌داند و اصل را بر قطعیت و غیرقابل‌اعتراض بودن این آراء برای شخصیت‌های حقوقی عمومی می‌داند که در نقد این دیدگاه چنین آورده‌اند: «این دیدگاه با منطق حقوقی سازگاری ندارد؛ چراکه به طور مثال نمی‌توان پذیرفت که آراء مراجع حل اختلاف کار از سوی

۱. مطلبی فشارکی، فهیمه و فرامرز عطریان، **حدود و صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر آراء دادگاه‌های**

اداری، نشریه مطالعات حقوق، بهار ۱۳۹۷، شماره ۲۰، ص ۴۷.

۲. موحدیان، غلامرضا، **حقوق کار (علمی-کاربردی)**، تهران: انتشارات فکرسازان، ۱۳۹۹، ص ۱۹۷.

اشخاص حقوقی خصوصی به عنوان کارفرما قابل اعتراض در دیوان باشد ولی آراء این مراجع توسط واحد دولتی که منافع عمومی جامعه را تعقیب می‌کند در هیچ مرجعی قابل اعتراض نباشد.^۱

- دیدگاه سوم بر این مبنا استوار است که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به مطلق به دعاوی موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری را دارد؛ آن‌چنان که طرفداران این نظریه آورده‌اند: «نکته مهمی که نباید از آن غافل بود این است که شخصیت خواهان نمی‌تواند معیار و ضابطه تشخیص دعوای اداری باشد؛ بدین معنا که شخصیت خصوصی یا عمومی بودن خواهان تأثیری در اداری تلقی شدن دعوا ندارد.»^۲ مطلب مذکور از دیدگاهی دیگر نیز چنین بیان شده است: «هدف قانون‌گذار از وضع این بند جلوگیری از نقض قانون به وسیله مراجع اداری اختصاصی بوده و برای نیل به این مقصود خصوصیات شاکی مطرح نیست.»^۳ شعبه دوم دادگاه عمومی حقوقی تاکستان نیز در تأیید دیدگاه مذکور به موجب دادنامه‌ای فاخر به شماره ۱۴۰۰۲۲۳۹۰۰۰۰۶۸۵۴۴ مورخ ۱۴۰۰/۱/۲۱ بیان نموده است: «... ۱- تأکید بر منظوری خاص از تشکیل دیوان عدالت اداری در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، حدود صلاحیت آن مرجع را منحصر نمی‌سازد (اثبات شی منفی ماعدا نمی‌کند). وانگهی مطابق قسمت اخیر همان اصل حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان عدالت اداری را قانون تعیین می‌نماید. ۲- ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از تصمیمات مراجع دولتی، مأمورین

۱. نجابت‌خواه مرتضی، فقیه لاریجانی، فرهنگ و سونا نظری زیارتگاه، قلمرو آیین نظارت دیوان عدالت اداری بر آراء مراجع حل اختلاف کار در پرتو رویه قضائی دیوان عدالت اداری، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، بهار ۱۳۹۹، شماره ۲، ص ۱۳.

۲. امامی، محمد و مهستی سلیمانی، شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری، مجله مطالعات حقوقی، بهار ۱۳۹۳، شماره ۱، ص ۱۱.

۳. صدرالحافظی، سید نصرالله، نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات شهریار، ۱۳۷۲، ص ۱۱۱.

آن‌ها و نیز آراء و تصمیمات قطعی مراجع اداری شبه‌قضائی را مطلقاً و منصرف از شخصیت شاکی در صلاحیت دیوان مزبور اعلام نموده است...».

به هر تقدیر نگارنده نیز اعتقاد دارد صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی اداری (نظارت بر آراء دادگاه‌های اختصاصی اداری) مطلق است و در این خصوص تفاوتی میان شاکی حقوق خصوصی و شاکی حقوق عمومی وجود ندارد که آراء وحدت رویه ۷۹۲ و ۸۰۳ هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز مؤید همین دیدگاه می‌باشد. در مقام انتقاد به این دیدگاه ممکن است این‌گونه مطرح گردد که با عنایت به اصل ۱۷۳ قانون اساسی و معنی لغوی کلمه مردم در اصل مذکور آیا رسیدگی دیوان عدالت اداری به شکایات اشخاص حقوقی عمومی توجیه قانونی دارد؟

در پاسخ به سؤال مطروحه می‌توان بیان داشت که نخست به موجب قسمت اخیر اصل ۱۷۳ قانون اساسی حدود و صلاحیت دیوان عدالت اداری به قوانین عادی واگذار شده است، دوم آنکه فلسفه وجودی یک نهاد یا ارگان ممکن است متعدد باشد و یا در طی گذشت زمان با تغییر اوضاع و احوال تغییر کند. از این گذشته، این فلسفه وجودی تناقضی با امکان دادخواهی اشخاص حقوقی عمومی در دیوان ندارد و همچنین می‌تواند با فلسفه وجودی دیگر دیوان که لزوم رسیدگی تخصصی به مسائل نوین حقوق اداری است توجیه گردد؛ به بیان دیگر دیوان عدالت اداری می‌تواند به شکایات دولت علیه مردم رسیدگی نکند؛ زیرا فلسفه وجودی بنیادی آن در قانون اساسی چنین اجازه‌ای به او نمی‌دهد اما رسیدگی به شکایت دولت علیه دولت نیز منافاتی با این فلسفه وجودی ندارد. همچنین به نظر می‌رسد افزودن اختیارات در صورتی خلاف قانون اساسی است که نخست اختیار و صلاحیت افزوده‌شده در قانون اساسی بر عهده نهاد دیگری گذاشته شده باشد و بخواهیم آن را از نهاد مزبور

۱. گرجی، علی‌اکبر، حاکمیت قانون و محدودیت‌های دادخواهی در دیوان عدالت اداری، نشریه حقوق اساسی، تابستان ۱۳۸۷، شماره ۹، ص ۱۷۶.

گرفته و به نهاد دیگری واگذار نماییم، دوم آنکه نتوان [بتوان] از قانون اساسی حصر را برداشت نمود.^۲

گفتار هفتم. امکان‌سنجی پذیرش اعتراض اشخاص حقوق عمومی نسبت به آراء مراجع اداری در دیوان عدالت اداری در پرتو آراء وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در وحدت رویه شماره ۳۷ و ۳۸ و ۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ بیان داشته که با توجه به اصل ۱۷۳ قانون اساسی و معنی عرفی و لغوی مردم، شکایت و اعتراض واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در دیوان عدالت اداری نیست. وحدت رویه مذکور از نظر نویسنده محل اشکال می‌باشد؛ زیرا همان‌طور که پیش‌تر بیان شد هر دعوی که مؤلفه‌های یک دعوی اداری (۱- اداری بودن عمل مورد شکایت، ۲- ادعای نقض قواعد حقوق عمومی و ۳- عمومی بودن شخصیت طرف مورد شکایت)^۳ را داشته باشد، دیوان عدالت اداری مرجع صالح رسیدگی به آن خواهد بود، مگر اینکه موضوع به موجب نص قانون در صلاحیت مرجع دیگری قرار گیرد. البته شایسته ذکر است که با عنایت به وحدت رویه‌های ۱۵۵ مورخ ۱۳۷۱/۷/۲۵ و ۲۱۱ مورخ ۱۳۷۸/۴/۱۹ هیئت

۱. به نظر می‌رسد در نگارش این کلمه در مرجع اصلی سهو قلم رخ داده باشد، لکن به دلیل رعایت امانت‌داری کلمه مذکور عیناً ذکر گردیده است.

۲. انصاری، علی و سید محمدهادی راجی، نقد و بررسی رأی شماره ۱۴۶-۱۳۷۳/۱۱/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به شکایات شرکت‌های وابسته به بنیاد جانبازان و مستضعفان، نشریه تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، پاییز ۱۳۸۷ و تابستان ۱۳۸۸، پیش‌شماره ۴، صص ۵۱-۶۹.

۳. امامی، محمد و مهستی سلیمانی، ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، مجله حقوقی دادگستری، تابستان ۱۳۹۲، شماره ۸۲، ص ۳۱.

عمومی دیوان عدالت اداری دعوی‌ای که در آن‌ها دولت در مقام اعمال حاکمیت اقدام به طرح دعوا می‌کند، قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیستند؛ لکن در صورتی که دولت در شأن و مقام اصلی خود نباشد (مانند شکایت از آراء قطعی مراجع دادرسی کار) و صرفاً در مقام یکی از طرفین دعوا اقدام به طرح شکایت کند باید شکایت وی قابل طرح و استماع در دیوان عدالت اداری باشد که متأسفانه با وجود دو وحدت رویه مذکور که در این خصوص صادر شده‌اند، این رویکرد مورد بی‌توجهی قرار گرفته و از ظرفیت‌های قانونی آن استفاده نشده است.

در هر صورت پذیرش شکایت ادارات دولتی به خواسته ابطال قطعی آراء مراجع دادرسی کار در دادگاه عمومی وجاهت قانونی ندارد؛ زیرا که نخست این کار عدول قواعد آمره صلاحیت ذاتی می‌باشد، دوم آنکه همان‌طور که گفته شد به موجب قسمت اخیر اصل ۱۵۹ قانون اساسی تشکیل و صلاحیت دادگاه‌ها منوط به حکم قانون است و شکایت از آراء قطعی مراجع دادرسی کار به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در صلاحیت آن دیوان قرار دارد و سوم آنکه رجوع به دادگاه‌های دادگستری در این مورد نقض غرض مقنن است و رجوع به دادگستری باعث ایجاد دور و تسلسل خواهد شد که رأی ۱۰۱۲۳۵/۲۷۰۲۷۰۹۹۷۰۹۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۹ شعبه ۱۸۴ دادگاه عمومی حقوقی تهران مؤید این نظر می‌باشند.

اصولاً بر اساس رویه موجود، ادارات دولتی می‌توانند از یکدیگر در دادگاه‌های عمومی شکایت کنند. ولی باید توجه داشت که هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف اداره کار شخصیتی جداگانه از اداره‌ای که در آن تشکیل جلسه می‌دهند، دارند و نهادهایی قضائیتی با سازوکارهای مختص به خود هستند که رأی شماره ۱۵۱۵۰۰۵۶۹۵۰۲۶۹۷۰۹۲۰ مورخ ۱۳۹۹/۴/۳۰ شعبه ۱۸۴ دادگاه عمومی حقوقی تهران نیز به صراحت بیانگر این موضوع است؛ فلذا شکایت از آراء این مراجع باید طبق اصول و ضوابط حاکم بر آیین دادرسی مدنی صورت گیرد و در همین راستا به صراحت می‌توان ادعا کرد رسیدگی به شکایت از آراء قطعی مراجع دادرسی کار در دادگاه‌های عمومی دادگستری نقض صریح ماده ۸ آیین دادرسی مدنی است؛ زیرا کلمه‌ی دادگاه در این ماده اطلاق دارد و شامل محاکم اداری و دادگستری می‌باشد.

شایان ذکر است به این دلیل که مراجع دادرسی کار فاقد سازوکار دفاعی برای دفاع از رأی خود در دیوان عدالت اداری هستند، فلذا دفاعیات اداره کار از این آراء به موجب رأی وحدت رویه ۱۹۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۷ دیوان عدالت اداری مسموع است.

گفتار هشتم. بررسی موضوع از دیدگاه آراء وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور و نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه

بند اول. بررسی و تفسیر وحدت رویه ۶۰۲ مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۶ هیئت عمومی

دیوان عالی کشور

در مورد رأی وحدت رویه ۶۰۲ که خلاصه آن بدین شرح است که یک شعبه دیوان شکایت بانک ملی از رأی هیئت حل اختلاف را در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌دانسته و شعبه دیگر آن را در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری می‌دانسته است، اولین نکته‌ای که در رأی مذکور وجود دارد این است که اختلاف اصلی در بین شعب در این رأی بر سر دولتی بودن یا نبودن بانک ملی است و دومین نکته مهمی که در رأی مذکور وجود دارد این است که رأی هیئت عمومی دیوان عالی هیچ‌گونه تصریحی مبنی بر صلاحیت دادگاه‌های عمومی در این امر ندارد و نکته سومی که وجود دارد این است که در متن رأی هیئت عمومی چنین آمده است: «... بانک ملی شرکتی دولتی محسوب و واجد شخصیت حقوقی مستقل است و با این وصف شکایت آن نسبت به آراء صادره از هیئت‌های حل اختلاف مستقر در وزارت کار و امور اجتماعی موضوع ماده ۱۵۹ قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست. بنا به مراتب رأی شعبه اول دیوان عالی کشور در حدی که با این نظر مطابقت دارد صحیح و قانونی تشخیص و تأیید می‌شود».

با عنایت به مراتب فوق‌الذکر چنین استنباط می‌شود که نظر شعبه اول به طور کامل مورد تأیید قرار نگرفته است و در حدی که بانک ملی را دولتی دانسته و رسیدگی به شکایات آن را قابل طرح

در دیوان عدالت اداری ندانسته، تأیید شده است که نظریه مشورتی ۷/۴۵۰۹ مورخ ۱۳۷۸/۶/۲۰ اداره کل حقوقی قوه قضائیه نیز به صراحت مؤید همین موضوع می‌باشد. نظریه مشورتی مذکور به شرح زیر است:

«رأی شماره ۱۹/۷۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور (وحدت رویه ۶۰۲ مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۶) و آراء وحدت رویه شماره‌های ۳۷ - ۳۸ - ۳۹ سال ۱۳۶۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مشعر به این است که شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی حق اعتراض به آراء صادره از کمیسیون حل اختلاف قانون کار را ندارند و منحصراً معترضین غیردولتی در یک مرجع آن هم دیوان عدالت اداری حق اعتراض دارند و لا غیر، به این ترتیب مراجع قضائی مجوزی برای رسیدگی مجدد به آراء صادره در خصوص مسائل مورد استعلام را که قانوناً قطعی و لازم‌الاجرا و غیرقابل اعتراض است، ندارند».

نظریه مشورتی ۷/۴۸۴۰ مورخ ۱۳۷۶/۸/۲۴ اداره کل حقوقی قوه قضائیه نیز که حدود یک سال و نیم پس از وحدت رویه ۶۰۲ صادر شده است، نیز مؤید همین مطلب می‌باشد.

بند دوم. بررسی و تفسیر رأی وحدت رویه ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ هیئت

عمومی دیوان عالی کشور

در تاریخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ وحدت رویه ۶۹۹ در مورد کمیسیون ۷۷ شهرداری به شرح ذیل صادر شده است که به علت اهمیت فراوان نکات مطرح‌شده در این رأی وحدت رویه لازم است متن آن به شرح زیر مورد بررسی قرار گیرد.

وحدت رویه هیئت عمومی:

«قانون‌گذار برای آراء صادره از مراجع غیر دادگستری نوعاً مرجعی را برای رسیدگی به اعتراضات و رفع اشتباهات احتمالی تعیین نموده است، در حالی که برای رسیدگی به اعتراض نسبت به آراء کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری که ابتدائاً رسیدگی می‌نماید چنین مرجعی پیش‌بینی نشده است. بنا به مراتب، همان‌طور که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مردم می‌توانند اعتراضات خود را در دیوان عدالت اداری مطرح

نمایند، سازمان‌های دولتی نیز می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون، در صدور آراء کمیسیون ماده ۷۷ از حیث نقض قوانین یا مقررات و مخالفت با آن‌ها، به مراجع دادگستری که مرجع تظلم عمومی است مراجعه نمایند و به نظر اکثریت اعضاء هیئت عمومی دیوان عالی کشور رأی شعبه ۳۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در حدی که با این نظر تطابق داشته باشد، صحیح تشخیص می‌گردد...».

نکاتی که در وحدت رویه مذکور دارای اهمیت بسیار فراوانی است به شرح زیر می‌باشند:

۱- این وحدت رویه با توجه به جمله آغازین آن صرفاً در خصوص کمیسیون‌هایی که فاقد تجدیدنظر هستند (رسیدگی در آن‌ها تک‌مرحله‌ای است) قابل استناد است و باید توجه داشت که در برابر مراجع دادرسی کار به هیچ عنوان قابل استناد نیستند؛ زیرا که قانون‌گذار هیئت حل اختلاف را به عنوان مرجع تجدیدنظر در آراء هیئت تشخیص تعیین کرده است که در واقع رسیدگی به صورت دومرحله‌ای می‌باشد. رأی ۱۵۷۱/۳۰۲۲۰۳۰۹۹۷۰۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲ و رأی ۱۰۱۲۳۵/۲۷۰۱۰۹۹۷۰۲۷ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۹ شعبه ۲۱۵ دادگاه عمومی حقوقی تهران نیز به این موضوع به طور ضمنی اشاره کرده‌اند که وحدت رویه ۶۹۹ صرفاً در مورد کمیسیون‌هایی که تجدیدنظر ندارند، قابل استناد است که نظریه مشورتی ۷/۴۰۵ مورخ ۱۳۹۲/۳/۴ نیز در همین راستا بیان داشته است: «آراء هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف اداره کار قابل اعتراض در مراجع دادگستری نمی‌باشد. ضمناً رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز صرفاً ناظر بر اعتراض سازمان‌های دولتی به آراء کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری است و به آراء قطعی سایر مراجع اداری از جمله مراجع دادرسی کار، تسری ندارد و با توجه به اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۸۵ در دیوان عدالت اداری فقط شکایات مردم (اشخاص حقوق خصوصی اعم از حقیقی و حقوقی) علیه دولت و مؤسسات عمومی غیردولتی مسموع است و طرح دعاوی سازمان‌ها و ادارات دولتی علیه اشخاص حقوقی یا علیه یکدیگر قابلیت استماع در دیوان عدالت اداری را ندارد». نظریه مشورتی ۷/۷۲۹ مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۷ نیز مؤید همین مطلب می‌باشد.

۲- اگر حتی بر خلاف اصول حقوقی و مباحثی که در مورد وحدت رویه قبل (وحدت رویه ۶۰۲ دیوان عالی کشور) مطرح شد، اعتقاد بر دلالت وحدت رویه مذکور بر صلاحیت دادگاه‌های عمومی در این‌گونه دعاوی داشته باشیم، وحدت رویه ۶۰۲ به موجب ملاک وحدت رویه ۶۹۹ دیوان عالی کشور نسخ ضمنی شده است. (به اعتقاد نگارنده وحدت رویه ۶۹۹ نیز خود به موجب وحدت رویه ۷۹۲ نسخ ضمنی شده است که این موضوع در ادامه بررسی خواهد شد).

۳- باید توجه داشت که وحدت رویه مذکور با عنایت به قطعیت آراء کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری و قسمت اخیر اصل ۱۵۹ قانون اساسی خالی از اشکال نیست؛ زیرا که در ابتدای وحدت رویه بیان شده که قانون‌گذار مرجعی را برای اعتراض به آراء کمیسیون ۷۷ شهرداری پیش‌بینی ننموده است که با عنایت به این مطلب سؤالی با این مضمون به ذهن متبادر می‌گردد که آیا این خلأ قانونی را می‌توان با صدور رأی وحدت رویه پر کرد؟ به نظر می‌رسد پاسخ مثبت نیست؛ زیرا هدف از صدور رأی وحدت رویه به نحوی که در اصل ۱۶۱ قانون اساسی و ماده ۴۷۱ آیین دادرسی کیفری پیش‌بینی شده است، ایجاد هماهنگی و جلوگیری از تضاد و تعارض میان آراء است، آن هم هنگامی که در موارد مشابه با استنباط متفاوت از قوانین آراء مختلفی صادر می‌شود تا آراء بعدی در راستای قانون اصدار یابد، نه اینکه دیوان مذکور اقدام به قانون‌گذاری نموده و وظیفه مقنن را انجام دهد که در این صورت به اصل تفکیک قوا خدشه وارد خواهد گردید.

بند سوم. بررسی و تفسیر وحدت رویه ۷۸۶ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴ هیئت عمومی

دیوان عالی کشور

با عنایت به ملاک وحدت رویه ۷۸۶ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴ حق اعتراض به یک رأی قطعی می‌بایستی به موجب قانون اعطا گردد و به صرف اینکه دادگاه‌های عمومی دادگستری مراجع عام تظلم‌خواهی هستند، نمی‌توان آراء مراجع شبه‌قضائی را بدون وجود هیچ‌گونه نص صریح قانونی قابل اعتراض در دادگاه‌های عمومی دادگستری دانست. ملاک وحدت رویه ۷۸۶ برای کلیه مراجع قضائیتی اداری و انتظامی قابل استناد است و این رأی وحدت رویه کاملاً مطابق با یافته‌ها و مطالب بیان‌شده در این پژوهش است؛ زیرا که نخست آراء صادره از مراجع دادرسی کار با کیفیت مرقوم در

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۲۹۵

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

ماده ۱۵۹ قانون کار قطعی هستند و مستند به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ رسیدگی به اعتراض اشخاص نسبت به آراء قطعی مراجع دادرسی کار مطلقاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد (زیرا به استناد قسمت اخیر اصل ۱۵۹ قانون اساسی تشکیل و صلاحیت دادگاه‌ها منوط به حکم قانون است). نظریه مشورتی ۷/۸۸/۷۱۰۸ مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۳ اداره کل حقوقی قوه قضائیه نیز که حدوداً ده سال پیش از وحدت رویه ۷۸۶ صادر شده است، مؤید همین دیدگاه است. نظریه مشورتی مذکور بیان داشته است: «نحوه رسیدگی به اعتراض نسبت به تصمیمات مراجع اختصاصی به همان ترتیبی است که در قانون مربوطه تعیین شده است و محاکم عمومی با وصف وجود قانون و پیش‌بینی طرق شکایت از آراء مذکور، مجاز به ورود نسبت به موضوعات یادشده نیستند. اصل ۱۵۹ قانون اساسی نیز ضمن آنکه محاکم عمومی را مرجع رسیدگی به تظلمات دانسته، تعیین صلاحیت آن را منوط به حکم قانون نموده است. در نتیجه رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ مذکور در استعلام تنها در خصوص موضوع همان رأی نافذ بوده و قابل تسری به سایر موارد نیست». شعبه اول دادگاه عمومی حقوقی شهرستان ابهر نیز در دعوی اقامه‌شده از سوی یک اداره دولتی به خواسته ابطال رأی هیئت حل اختلاف کار چنین رأی داده است: «... با توجه به اینکه مطابق قسمت اخیر اصل ۱۵۹ قانون اساسی «تشکیل دادگاه‌ها و صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است» و بر اساس ماده ۱۵۹ قانون کار رأی هیئت حل اختلاف قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود و قطعیت مورد نظر در ماده مذکور اطلاق دارد و بنابراین رأی صادره از هیئت حل اختلاف اداره کار اساساً قابل اعتراض و رسیدگی مجدد در مراجع قضایی نبوده که ملاک رأی وحدت رویه شماره ۷۸۶ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴ و نظریه مشورتی ۷/۴۸۴۰ مورخ ۱۳۷۶/۸/۲۴ مؤید همین مطلب می‌باشد لذا دادگاه دعوی خواهان را وارد و قابل استماع ندانسته و مستنداً به مقررات یادشده و ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی قرار رد دعوی خواهان را صادر و اعلام می‌دارد...».

بند چهارم. بررسی و تفسیر وحدت رویه ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴ هیئت عمومی

دیوان عالی کشور

در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۲۴ دیوان عالی کشور اقدام به صدور وحدت رویه شماره ۷۹۲ نمود که بر اساس آن شعب دیوان عدالت اداری می‌بایستی به شکایت شرکت سهامی آب منطقه‌ای به عنوان یک شرکت دولتی علیه رأی کمیسیون آب‌های زیرزمینی رسیدگی نمایند و اصلی‌ترین مستند این رأی وحدت رویه اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری می‌باشد؛ بدین معنا که چون در بند مذکور هیچ‌گونه قیدی راجع به نوع شخصیت شاکی وجود ندارد، بنا بر اصل فقهی اصله‌الاطلاق باید بند مذکور چنین تفسیر گردد که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به مطلق دعاوی موضوع بند مذکور را داراست، چه آنکه شاکی از اشخاص حقوق خصوصی باشد چه از اشخاص حقوق عمومی.

به نظر نگارنده با صدور وحدت رویه ۷۹۲، دو رأی وحدت رویه ۶۹۹ و ۶۰۲ دیوان عالی کشور با اجازه حاصله از ماده ۴۷۳ قانون آیین دادرسی کیفری نسخ ضمنی شده‌اند و شعبه ۳۴ دادگاه تجدیدنظر استان فارس در تأیید این دیدگاه در پرونده شکایت یک شرکت دولتی علیه رأی کمیسیون ۷۷ شهرداری چنین رأی داده است:

«با توجه به اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از آراء و تصمیمات قطعی کمیسیون‌ها و مراجع شبه قضائی را در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته و نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها و دستگاه‌های دولتی نیز از این قاعده مستثنا نمی‌باشند و با وحدت ملاک از رأی وحدت رویه اخیرالتصویب هیئت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴ دادنامه تجدیدنظر خواسته را نقض و با استناد به ماده ۳۵۲ قانون آیین دادرسی مدنی قرار عدم صلاحیت به صلاحیت دیوان عدالت اداری صادر و اعلام می‌گردد، مقرر می‌دارد دفتر پرونده به مرجع صالح ارسال می‌گردد».

بند پنجم. بررسی و تفسیر وحدت رویه ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۹/۱۸ هیئت عمومی

دیوان عالی کشور

هیئت عمومی دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه ۸۰۳ چنین استدلال نموده است که آراء کمیسیون ۱۰۰ شهرداری در صورت قطعیت به موجب نص قانون قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است و از آنجایی که برابر ماده ۱۰ آیین دادرسی مدنی رسیدگی به دعاوی در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است مگر آنکه قانون مرجع دیگری را تعیین کرده باشد، بنابراین شکایات اشخاص حقوق عمومی نسبت به آراء قطعی کمیسیون ۱۰۰ شهرداری قابل طرح در دادگاه عمومی نیست.

همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد هیئت عمومی دیوان عالی کشور با استدلالی کاملاً صحیح، قانونی و اصولی به اختلافات دیرینه در این زمینه پایان داده است و پس از صدور این وحدت رویه ورود دادگاه‌های دادگستری در این‌گونه دعاوی به هیچ عنوان توجیه قانونی ندارد.

با عنایت به جمع وحدت رویه ۷۹۲ و ۸۰۳ دیوان عالی کشور ممکن است این سؤال مطرح گردد که چرا هیئت عمومی دیوان عالی کشور در صدور وحدت رویه ۸۰۳ از استدلال انجام‌شده در وحدت رویه ۷۹۲ مبنی بر اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری استفاده ننموده است؟

پاسخ به این سؤال از نظر نویسنده بدین صورت است که وحدت رویه ۷۹۲ در مقام تأکید بر صلاحیت دیوان عدالت اداری صادر شده است و اگرچه وحدت رویه ۸۰۳ نیز به صلاحیت دیوان در این خصوص اشاره دارد، لکن در مقام نفی صلاحیت از دادگاه عمومی صادر شده است و دو وحدت رویه مذکور نه تنها منافاتی با یکدیگر ندارند بلکه مؤید و مکمل یکدیگر نیز می‌باشند.

نکته‌ی دیگری که راجع به وحدت رویه ۸۰۳ وجود دارد، آن است که در ابتدای رأی هیئت عمومی به دومرحله‌ای بودن رسیدگی در ماده ۱۰۰ قانون شهرداری اشاره دارد و به نظر این اشاره از آن جهت است که موضوع را منصرف از وحدت رویه ۶۹۹ نماید تا اگر هیئت عمومی دیوان عدالت

اداری در وحدت رویه صادره خود، وحدت رویه ۷۹۲ را ناسخ وحدت رویه ۶۹۹ ندانست اشخاص حقوق عمومی از شکایت نسبت به آراء قطعی کمیسیون‌های تک‌مرحله‌ای (مانند کمیسیون ۷۷ شهرداری) محروم نگردند.

گفتار نهم. مشکلات و آسیب‌های پذیرش اعتراض به آراء قطعی مراجع دادرسی کار در دادگاه عمومی

نخست باید توجه داشت که با پذیرش اعتراض به آراء قطعی مراجع دادرسی کار در دادگاه‌های عمومی دادگستری صراحتاً قواعد مربوط به صلاحیت ذاتی که جزو قواعد آمره آیین دادرسی مدنی هستند، نقض خواهند شد که این خود زمینه‌ساز آسیب‌های جدی در این زمینه خواهد بود. دوم آنکه مراجع دادرسی کار مراجعی تخصصی برای رسیدگی به دعاوی مربوطه هستند و اعتراض به آراء آنها در یک مرجع عمومی که شاید تخصص کافی در زمینه مربوطه را نداشته باشد، زمینه‌ساز تضییع حقوق افراد خواهد شد. سوم آنکه این موضوع باعث از دست رفتن روحیه و کارآمدی سیستم قضائتی اداری خواهد شد. چهارم آنکه اعتراض مردم در دیوان عدالت اداری و اعتراض اشخاص حقوق عمومی در دادگاه‌های عمومی باعث تشتت و تناقض آراء خواهد شد. پنجم آنکه بغرنج‌ترین مشکل آنجایی به وجود می‌آید که اگر اشخاص حقوق عمومی بخواهند نسبت به این‌گونه آراء در دادگاه عمومی اعتراض کنند، هیچ مانعی به لحاظ مرور زمان بر سر راه آنها نخواهد بود؛ به طور مثال فرض کنید که اداره‌ای دولتی محکوم به پرداخت حق بیمه ایام کارکرد کارگر خود شده است و بعد از ده سال از قطعیت حکم و اینکه کارگر موصوف چند سال پیش بازنشسته شده، اداره‌ی مذکور شکایتی با خواسته ابطال رأی هیئت حل اختلاف در دادگاه عمومی مطرح کند. پرواضح است که اگر دادگاه در این مورد وارد ماهیت شده و رأی هیئت حل اختلاف را باطل کند، تبعات سوء قضائی، اجتماعی و ... بی‌شماری خواهد داشت و حتی باعث ورود لطمه به نظم عمومی که یکی از مباحث درهم‌تنیده با صلاحیت ذاتی است، خواهد شد. فلذا ضروری است به این نکته توجه گردد که اهمیت و احترام به صنف مراجع قضائتی از قواعد مهم آمره است و نادیده گرفتن آنها می‌تواند تبعات سوء بسیاری داشته باشد. شعبه

دوم دادگاه عمومی شهرستان تاکستان نیز در دادنامه سابق‌الذکر خود در مقام تبیین مشکلات و آسیب‌های مذکور چنین بیان نموده است: «... معقول و موجه نیست که دعوی تخصصی اداری صرفاً به اعتبار سنخ متفاوت خواهان آن‌ها (دولت یا اشخاص حقوق خصوصی) در دو مرجع متفاوت یعنی محاکم دادگستری عمومی و شعب دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گیرد. این مسئله علاوه بر آنکه مصداق بارز نقض غرض قانون‌گذار اساسی از پذیرش نهاد دادرسی تخصصی و افتراقی اداری است، در عرصه عمل و خاصه در بزنگاه حدوث اختلاف رویه میان مراجع دوگانه رسیدگی‌کننده به موضوعات مشابه، توالی فاسدهای غیرقابل‌مسامحه را در پی خواهد داشت. به عنوان نمونه و در فرض قبول صلاحیت محاکم دادگستری در رسیدگی به اعتراضات مراکز دولتی نسبت به تصمیمات موضوع گفتگو (به عبارت دیگر نفی صلاحیت از دیوان عدالت اداری) پاسخ به این سؤال که «چه مرجعی عهده‌دار وظیفه حل اختلافات و ایجاد وحدت رویه قضایی میان دادگاه‌های دادگستری و دیوان عدالت اداری خواهد بود؟» به صورت جدی محل تأمل می‌باشد. البته ممکن است در مقام رفع محذور به صلاحیت هیئت عمومی دیوان عالی کشور اظهار عقیده گردد و لکن تردیدی نیست که چنین وضعیتی معارض با روح حاکم بر مقررات قانون اساسی، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و مبانی موجه افتراق و تخصص در دادرسی اداری می‌باشد...».

نتیجه گیری

با عنایت به اینکه مطابق قسمت اخیر اصل ۱۵۹ قانون اساسی «تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است» بنابراین نسبت به آراء قطعی نمی‌توان اعتراض نمود؛ مگر قانون حق اعتراض به آن را پیش‌بینی کرده باشد و اعتراض نسبت به آراء قطعی مراجع دادرسی کار به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد و بند ۲ ماده ۱۰ قانون مذکور اطلاق دارد؛ بدین معنا که رسیدگی به شکایت از آراء قطعی مراجع دادرسی کار مطلقاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد، چه آنکه شاکی از اشخاص حقوق خصوصی باشد چه از اشخاص حقوق عمومی؛ بنابراین استماع دعوی ابطال آراء قطعی مراجع دادرسی کار در دادگاه‌های عمومی دادگستری با توجه به ماده ۱۰ آیین دادرسی مدنی و جاهت قانونی ندارد و دادگاه‌های عمومی دادگستری هیچ‌گونه صلاحیتی در خصوص رسیدگی مجدد به این‌گونه از آراء قطعی را ندارند. وحدت رویه ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۹/۱۸، وحدت رویه ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴ و ملاک وحدت رویه ۷۸۶ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴ نیز بیانگر همین مطلب می‌باشند.

وحدت رویه‌های ۶۰۲ و ۶۹۹ دیوان عالی کشور به موجب وحدت رویه‌های ۷۹۲ و ۸۰۳ دیوان عالی کشور نسخ ضمنی شده‌اند و اشخاص حقوق عمومی نیز باید برای شکایت از آراء قطعی هیئت‌های مذکور در بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری اقدام به طرح دعوی در شعب دیوان عدالت اداری نمایند. مضافاً اینکه نیل به یک دادرسی منصفانه ایجاب می‌کند که به اعتراض طرفین در مرجع واحد که همان دیوان عدالت اداری است، رسیدگی شود.

با عنایت به اطلاق واژه‌ی «دادگاه» در ماده ۸ آیین دادرسی مدنی، رسیدگی به اعتراض اشخاص حقوق عمومی به آراء قطعی هیئت‌های قانون کار در دادگاه عمومی نقض صریح ماده مذکور است. با توجه به تخصصی بودن مسائل اداری اعتراض به آن در یک مرجع عمومی زمینه‌ساز تضییع حقوق افراد خواهد شد.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۰۱

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

اعتراض مردم در دیوان عدالت اداری و اعتراض اشخاص حقوق عمومی در دادگاه عمومی نسبت به آراء قطعی مراجع دادرسی کار باعث تشمت و تناقض آراء صادرشده، تضعیف مراجع قضاوتی اداری و افزایش ورودی پرونده به محاکم عمومی دادگستری خواهد شد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

منابع فارسی

الف. کتاب‌ها

۱. صدرالحافظی، سید نصرالله، *نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، تهران: انتشارات شهریار، ۱۳۷۲.
۲. کاتوزیان، امیرناصر، *اعتبار امر قضاوت شده*، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۶.
۳. موحدیان، غلامرضا، *حقوق کار (علمی-کاربردی)*، تهران: انتشارات فکرسازان، ۱۳۹۹.

ب. مقاله‌ها

۴. امامی، محمد و مهستی سلیمانی، *شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری*، مجله مطالعات حقوقی، بهار ۱۳۹۳، شماره ۱، صص ۳۰-۲.
۵. امامی، محمد و مهستی سلیمانی، *ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری*، مجله حقوقی دادگستری، تابستان ۱۳۹۲، شماره ۸۲، صص ۳۷-۹.
۶. انصاری، علی و سید محمدهادی راجی، *نقد و بررسی رأی شماره ۱۴۶-۱۳۷۳/۱۱/۲۹*، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به شکایات شرکت‌های وابسته به بنیاد جانبازان و مستضعفان، نشریه تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، پاییز ۱۳۸۷ و تابستان ۱۳۸۸، پیش‌شماره ۴، صص ۵۱-۶۹.
۷. حافظی، الهام، *آیین دادرسی بر صلاحیت نسبی و ذاتی مراجع قضائی در حقوق موضوعه ایران*، فصلنامه مطالعات حقوق، تابستان ۱۳۹۹، شماره ۱، صص ۱۵۵-۱۴۰.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۳۰۳

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

۸. گرجی، علی اکبر، حاکمیت قانون و محدودیت‌های دادخواهی در دیوان عدالت اداری، نشریه حقوق اساسی، تابستان ۱۳۸۷، شماره ۹، صص ۱۴۹-۱۹۰.
۹. مطلبی فشارکی، فهیمه و فرامرز عطریان، حدود و صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر آراء دادگاه‌های اداری، نشریه مطالعات حقوق، بهار ۱۳۹۷، شماره ۲۰، صص ۴۵-۵۶.
۱۰. منصور، سعید، تأثیر تراضی بر انحراف از صلاحیت ذاتی و اثر رأی قطعی شده از مراجع غیر صالح ذاتی، ماهنامه قضاوت، پاییز ۱۳۹۱، شماره ۷۸، صص ۵۳-۴۸.
۱۱. نجابت‌خواه مرتضی، فاطمه افشاری و سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده، آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران، دوفصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی، بهار و تابستان ۱۳۹۶، شماره ۷۷ و ۷۸، صص ۲۲۴-۱۹۹.
۱۲. نجابت‌خواه مرتضی، فقیه لاریجانی، فرهنگ و سونا نظری زیارتگاه، قلمرو آیین نظارت دیوان عدالت اداری بر آراء مراجع حل اختلاف کار در پرتو رویه قضائی دیوان عدالت اداری، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، بهار ۱۳۹۹، شماره ۲، صص ۲۵-۹.

پ. پایان‌نامه

- مدعوی محمدی، سید ایمان، «ماهیت مراجع شبه قضائی حقوقی و نسبت آن با مراجع قضائی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۵.