

امکان سنجی طرح شکایت از سوی اشخاص حقوقی حقوق عمومی در شعب دیوان عدالت اداری؛ تحلیل رأی وحدت رویه قضایی شماره ۸۰۳ دیوان عالی کشور

وحید حیدری⁻

سید محمدمهدی غمامی⁻

چکیده

با در نظر گرفتن مبنای حمایت از حقوق مردم، بررسی امکان طرح دعوی از سوی اشخاص حقوقی حقوق عمومی و سازمان‌های دولتی در شعب بدوی دیوان عدالت اداری با امتناع اعتراض از آرا قطعی مراجع تخصصی از سوی این نهادها در نزد محاکم عمومی دادگستری، مسئله‌ای است که مقاله حاضر با تحلیل رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳ دیوان عالی کشور، در صدد بررسی آن است. به دیگر عبارت با قبول این که در حالت تجدیدنظر یا دعوای طاری، دستگاه اجرایی این امکان را خواهند داشت که در مقام شاکی قرار بگیرند، آیا نهادهای مزبور در طرح اعتراضات نسبت به آرا مراجع شبه قضایی همچون کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها نیز قابل قبول است؟ با بررسی و تحلیل رأی مشارالیه، به نظر می‌رسد با در نظر گرفتن راه‌کارهای تقنینی و قضایی می‌توان امکان اعتراض از آرا مراجع شبه قضایی را به رسمیت شناخت.

واژگان کلیدی: دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، مراجع شبه‌قضایی،

شعب بدوی و تجدیدنظر، حقوق عامه.

⁻ دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.

vahid137456@chmail.ir

⁻ عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.

mmghamamy@gmail.com

مقدمه

مراجع شبه قضایی، مراجع قانونی هستند که به اعتبار تشکیل آن‌ها در قوه مقننه، قوه مجریه، قوه قضائیه (خارج از دادگستری) و سایر دستگاه‌ها، به این اصطلاح شناخته می‌شوند و دارای نام‌هایی همچون؛ «مراجع غیرقضایی»، «مراجع اختصاصی اداری»، «مراجع اداری استثنائی» و «دادگاه اختصاصی اداری» هستند. (پتفت و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۷۱) دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع تظلم خواهی اشخاص بنابر اصل ۱۷۳ قانون اساسی در مقام رسیدگی به شکایات مردم از واحدهای دولتی تأسیس شده است و در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) مطابق با بند (۲) ماده ۱۰ آن، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها را بر عهده دارد. ذکر تمثیلی نهادهای یادشده موجب این است که امکان شکایت از آرا محاکم شبه قضایی دیگری همچون هیئت رسیدگی به تخلفات انتظامی اعضای هیئت علمی، هیئت مرکزی گزینش، کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها، دادگاه رسیدگی به تخلفات انتظامی دفتریاران و سردفتران و در کل رسیدگی به شکایت از آرا و تصمیمات مراجع شبه قضایی را نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری به شمار آورد. (مولایی، ۱۴۰۰: ۶۰-۶۱) (آیین‌نگینی و پروین، ۱۳۹۹: ۳۰) با قبول امکان طرح اعتراض و شکایت از سوی مردم در دیوان عدالت اداری، فرض این که دستگاه‌های اجرایی را بتوان در مقام شاکای فرض نمود محل تردید است. توضیح این که بنابر برداشتی، ذکر واژه «مردم» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی موجب این است که به هیچ عنوان نتوان دستگاه‌های اجرایی را در مقام شاکای فرض نمود و اختصاص این امر به دلیل حفظ حقوق اشخاص و جلوگیری از تضییع آن است (صدرالحفاظی، ۱۳۷۳: ۱۴۰). برداشت مذکور موجب این خواهد بود که بنابر اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگاه‌های عمومی برای رسیدگی به شکایات دستگاه‌های اجرایی از آراء صادره مراجع شبه قضایی، صالح باشند. از دیگر سو و بنابر رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، امکان طرح شکایت از نهادهای مزبور سلب شده است. تعارض در شناسایی مقام صالح برای شکایت دستگاه‌های اجرایی این مسأله را ایجاد می‌کند که «آیا دستگاه‌های اجرایی این امکان را

خواهند داشت که در مقام شاکی از آراء و تصمیمات قطعی محاکم شبه قضایی شکایت نمایند؟» برای پاسخ به سوال مزبور، رأی وحدت رویه یادشده از هیئت عمومی دیوان عالی کشور مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

۱. گردشکار

شعبه پانزدهم دادگاه تجدیدنظر استان مازندران به موجب دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۱۵۱۶۸۰۱۵۴۶ - ۱۳۹۸/۱۰/۱۷ در طی رأی خود، ضمن وارد دانستن تجدیدنظرخواهی اداره کل بیمه سلامت استان مازندران از رأی صادره در شعبه ششم دادگاه عمومی ساری به طرفیت شهرداری ساری و کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری ساری، حکم به نقض رأی خواسته شده توسط خواهان داده است. گفتنی است که به موجب حکم بدوی شعبه ششم دادگاه عمومی مازندران، خواسته خواهان (اداره کل سلامت بیمه استان مازندران) در ابطال آراء موضوع خواسته خود، پذیرفته شده بود و بنابر حکم مزبور، ایراد خوانده به صلاحیت دادگاه صادرکننده رأی نیز مسموع نبوده است. بنابراین شعبه پانزدهم تجدیدنظر مازندران در اصل با نقض رأی مزبور - که توضیح ادله آن خواهد آمد - رسیدگی به شکایت اداره کل سلامت بیمه استان مازندران را در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری تشخیص نداده است.

از دیگر سو، شعبه سیزدهم دادگاه تجدیدنظر استان خراسان رضوی به موجب دادنامه شماره ۹۶۰۹۹۷۷۵۷۹۸۰۱۱۶۶ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۲، حکم دادگاه شعبه شانزدهم عمومی حقوقی مشهد در خصوص دعوی اداره کل بیمه سلامت استان خراسان رضوی به طرفیت شهرداری مشهد و شعبه دوم کمیسیون تجدیدنظر ماده ۱۰۰ شهرداری مشهد را تأیید و رسیدگی به شکایت سازمان مزبور از آراء کمیسیون ۱۰۰ شهرداری‌ها را در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دانسته است.

دیوان عالی کشور بنابر صلاحیت ذاتی خود در رسیدگی به اختلاف آراء محاکم و بنابر ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری، اقدام به صدور رأی وحدت رویه نموده است که بنابر آن و به ادعای خود، ضمن تأیید رأی صادره از شعبه پانزدهم مازندران، رسیدگی به شکایاتی که اشخاص حقوقی حقوق عمومی علیه دولت و سازمان‌های دولتی و یا سایر اشخاص حقوقی عمومی ابراز می‌دارند را قابل

رسیدگی در محاکم عمومی و دادگاه‌های دادگستری ندانسته است. از این رو در نوشته حاضر با بررسی جهات موضوعی و محتوایی رأی مشارالیها به تحلیل و نقد آن در دو بخش پرداخته خواهد شد. بخش اول، در بردارنده ادله موجود در آراء بدوی و تجدیدنظر صادره از محاکم یادشده و نیز رأی هیئت عمومی دیوان عالی کشور خواهد بود و در بخش دوم به نقد رأی مذکور پرداخته می‌شود.

۱.۱. ادله‌ی شعبه پانزدهم تجدیدنظر در رد تجدیدنظرخواهی خواهان

رأی صادره از سوی شعبه پانزدهم تجدید نظر مازندان استحاکم خود را از استدلالاتی دریافت نموده است که لازم است ذیلاً مورد اشاره قرار گرفته و در قالب ادله حقوقی سامان یابد تا در بخش‌های دیگر بتوان با تحلیل حقوقی آن‌ها به نتیجه‌ای مشخص دست یافت.

۱.۱.۱. خروج تخصصی موارد در صلاحیت محاکم تخصصی از دایره

صلاحیت محاکم عمومی

از نظر شعبه ششم دادگاه عمومی حقوقی ساری، علی‌رغم این‌که بنابر اصول، ۳۴، ۱۵۹، ۱۵۶ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دادگستری به عنوان مرجع عام تظلم‌خواهی اشخاص اعم از عمومی و دولتی و آحاد ملت می‌باشد و از این حیث، عدم شمول ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض نهادهای عمومی و دولتی از آرا کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری مانع رسیدگی دادگاه‌های عمومی و سلب صلاحیت از آنان نمی‌باشد، اما در مقابل دادگاه تجدیدنظر استان مازندان با قبول این اصل کلی، مورد شکایت را از جمله موضوعاتی می‌داند که در صلاحیت کمیسیون‌های تخصصی بوده و برای ورود دادگاه‌های عمومی به آن‌ها نیازمند نصّ صریحی در این زمینه است و به دلیل نبود این چنین تصریحی، صلاحیت محاکم عمومی دادگستری را در مورد مشارالیه، محل تردید قرار داده و از منظر حقوقی بلاوجه می‌داند.

۲.۱.۱. تسری حکم امتناع طرح دعوی از سوی اشخاص حقوق عمومی

و ادارات دولتی دیوان عدالت اداری به محاکم عمومی

شعبه پانزدهم تجدیدنظر مازندان از یک سو رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران واحدها را بنابر ماده (۱) قانون تشکیلات و آیین

دادرسی دیوان عدالت اداری و نیز اصل ۱۷۳ قانون اساسی در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌داند و از دیگر سو شکایات و اعتراضات اشخاص حقوقی حقوق عمومی و ادارات دولتی را بنابر بند (۱) ماده ۱۰ قانون یادشده، ممتنع دانسته و با تنقیح مناط از این وضعیت مبتنی بر توسعه نگاه حمایتی از مردم، منع شکایت و اعتراضات اشخاص خصوصی حقوق عمومی و ادارات دولتی در دیوان عدالت اداری را به این معنی نمی‌داند که امتیاز بیشتر به اینگونه اشخاص نسبت به مردم داده شود تا آن‌ها که نمی‌توانند در دیوان عدالت اداری طرح شکایت نمایند در دادگستری اقدام به طرح دعوی نمایند. به دیگر سخن، امتناع طرح دعوی از سوی نهادهای یادشده در شعب دیوان عدالت اداری را قابل توسعه به محاکم عمومی دادگستری دانسته و قرار گرفتن اشخاص حقوقی حقوق عمومی و ادارات دولتی در جایگاه شاکی را حتی در محاکم عمومی دادگستری نیز بی‌اساس و از لحاظ حقوقی غیرموجه قلمداد می‌کند.

۳.۱.۱. صلاحیت محاکم دادگستری بنابر عمومات قانون آیین دادرسی مدنی

در نظر شعبه پانزدهم تجدیدنظر مازندران، طبق ماده ۱۰ از قانون آیین دادرسی مدنی، رسیدگی نخستین به دعاوی، حسب مورد در صلاحیت دادگاه‌های عمومی و انقلاب است، مگر در مواردی که قانون مرجع دیگری را تعیین کرده باشد که در خصوص موضوع مورد دعوی، قانون‌گذار مرجع دیگری تعیین نموده است. بنابراین از صلاحیت دادگاه خارج است. به دیگر عبارت با خروج تخصصی موضوع از دایره موضوعات قابل رسیدگی در محاکم عمومی دادگستری، مرجع رسیدگی به آن نیز به تبع، از دامنه شمول صلاحیت محاکم عمومی دادگستری خارج خواهد بود.

۴.۱.۱. فقدان زمینه ورود دادگاه‌های عمومی دادگستری به دلیل

تجدیدنظرپذیر بودن رأی کمیسیون تخصصی

شعبه پانزدهم تجدیدنظر مازندران، با ذکر مصدافی که در نظر این شعبه ممکن است در مقایسه با موضوع رأی، مورد تمسک قرار گرفته و امتناع طرح شکایت از سوی اشخاص حقوقی حقوق عمومی و ادارات دولتی را با خدشه مواجه سازد، اساس تماثل و تشابه را منکر می‌شود. توضیح این‌که آراء صادره از کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها به دلیل عدم پیش‌بینی مرجع تجدیدنظر، بنابر رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور به تاریخ ۱۳۸۶/۰۳/۲۲ قابل

اعتراض در دادگاه‌های عمومی دانسته شده و این امر در نظر شعبه تجدیدنظر مازندران استثنائی بوده و لازم است که به صورت مضیق تلقی گردد. از طرف دیگر بنابر این که امکان تجدیدنظر از آراء کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌های وجود دارد، دیگر طرح شکایت از آرا این کمیسیون در دادگاه‌های عمومی ممکن نیست.

۲. ادله‌ی شعبه سیزدهم تجدیدنظر استان خراسان رضوی در قبول

تجدیدنظر خواهی خواهان

رأیی که شعبه سیزدهم تجدیدنظر استان خراسان رضوی با تأیید رأی بدوی شعبه شانزدهم دادگاه عمومی حقوقی مشهد و متقابلاً رد ایراد وارده از سوی خواهان، همراه بوده است، ذیلاً مورد اشاره قرار می‌گیرد.

۱.۲. عدم امکان طرح شکایت اشخاص حقوقی عمومی در دیوان

عدالت اداری

شعبه سیزدهم تجدیدنظر استان خراسان رضوی، بر این اعتقاد بود که دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به تصمیمات واحدهای دولتی است و چون اداره بیمه سلامت، سازمان دولتی است در نتیجه دیوان مذکور در این گونه موارد صلاحیت ندارد. به عبارت دیگر دولتی بودن اداره بیمه سلامت استان خراسان رضوی از یک سو و عدم شمول بند (۱) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از دیگر سو، در نظر این شعبه، مانع از طرح شکایت از سوی این سازمان در دیوان عدالت اداری می‌شود. در نتیجه در نظر این شعبه طرح شکایت اشخاص حقوقی عمومی در دیوان عدالت اداری ممکن نیست.

۲.۲. توسعه صلاحیت محاکم عمومی دادگستری بر موضوع مورد مناقشه

شعبه سیزدهم تجدیدنظر استان خراسان رضوی، بنابر عمومات ادله و اصول حقوقی همچون، اصول ۳۴، ۱۵۶، ۱۵۳ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بر مرجعیت عام دادگستری در تظلم خواهی اشخاص اعم از عمومی و دولتی و آحاد ملت، تأکید ورزیده و عدم شمول ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض نهادهای عمومی و دولتی از آرا کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری را مانع رسیدگی محاکم عمومی دادگستری و سلب

صلاحیت آنها نمی‌داند. در نتیجه می‌توان این‌گونه حکم نمود که در نظر شعبه سیزدهم تجدیدنظر استان خراسان رضوی، حکم امتناع طرح دعوی از سوی اشخاص حقوق عمومی و ادارات دولتی دیوان عدالت اداری تعارضی با حکم جواز طرح دعوی از سوی اشخاص مزبور در محاکم عمومی دادگستری ندارد.

۳. ادله موجود در هیئت عمومی دیوان عالی کشور

با احراز تعارض موجود بین آراء شعبه سیزدهم دادگاه تجدیدنظر استان خراسان رضوی و شعبه پانزدهم دادگاه تجدیدنظر استان مازندران در خصوص صلاحیت محاکم عمومی دادگستری در رسیدگی به اعتراض مراجع دولتی یا عمومی نسبت به آراء کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری، اختلاف در برداشت از قوانین مربوط، به ویژه ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و نیز ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی در امور مدنی محقق شده است و بنا به مراتب - تحقق اختلاف استنباط از قانون در موضوع مشابه- در اجرای ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری به منظور ایجاد وحدت رویه قضایی، موضوع در جلسه هیئت عمومی دیوان عالی کشور از سوی معاونت قضایی دیوان عالی کشور طرح و درخواست صدور رأی وحدت رویه شده است. از این رو ادله موجود در رأی ذیلاً مورد اشاره قرار خواهد گرفت.

۱.۳. تأکید بر صلاحیت دیوان عدالت اداری

مطابق تبصره ۱۰ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، آراء صادره از کمیسیون موضوع این ماده قابل اعتراض در کمیسیون هم عرض است و برابر بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. در این صورت چنان‌چه آراء صادره در کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ شهرداری‌های ساری و مشهد، پس از تجدیدنظرخواهی در کمیسیون‌های هم‌عرض قطعیت یافته باشد در این صورت مشمول بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری بوده و می‌توان از آن‌ها نزد شعب دیوان عدالت اداری شکایت مطرح نمود. همان‌گونه که مشخص است در نظر هیئت عمومی دیوان عالی کشور صرفاً دیوان عدالت اداری صالح بر رسیدگی در این موارد است.

۲.۳. عدم صلاحیت محاکم عمومی دادگستری

در نظر هیئت عمومی دیوان عالی کشور بنابر ذیل ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹، اعتراض اشخاص حقوقی دولتی و عمومی نسبت به آراء کمیسیون یادشده در هر حال قابل طرح و رسیدگی در دادگاه‌های عمومی نیست و از این رو باید بر عدم صلاحیت محاکم عمومی دادگستری در پرونده یادشده حکم نمود.

۳.۳. تأیید حکم شعبه پانزدهم تجدیدنظر استان مازندران

در نهایت و با استنباطی که هیئت عمومی دیوان عالی کشور از مواد قانونی مورد اختلاف انجام داده است، حکم شعبه پانزدهم تجدیدنظر استان مازندران را امضا و تأیید نموده و در ضمن آن و بنا بر رأی صادره، اعتراض از احکام کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها را در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری ندانسته است.

۴. تحلیل رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور

رأی صادره از سوی هیئت عمومی دیوان عالی کشور که متضمن حکم عدم صلاحیت محاکم عمومی دادگستری و صلاحیت دیوان عدالت اداری در خصوص آراء صادره از کمیسیون‌های تخصصی ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها از چند جنبه مورد خدشه است.

۱.۴. تغایر در نتیجه در عین تأیید حکم شعبه ۱۵ تجدیدنظر مازندران

هیئت عمومی دیوان عالی کشور با تأیید حکم شعبه ۱۵ تجدیدنظر استان مازندران، این‌گونه استنباط می‌نماید که با وجود عدم صلاحیت محاکم عمومی دادگستری در رسیدگی به آراء قطعی مراجع شبه قضایی، دیوان عدالت اداری بنابر بند (۲) ماده ۱۰ قانون خود، صلاحیت رسیدگی به این موضوع و موضوعات مشابه را دارا است، در حالی که با دقت در ادله شعبه مذکور، می‌توان به این نکته پی برد که این شعبه با تسری حکم امتناع طرح دعوی از سوی اشخاص حقوقی حقوق عمومی و ادارات در شعب دیوان عدالت اداری و با مدعای نگاه حمایتی به حقوق مردم، دعوای مزبور را قابل طرح در محاکم عمومی دادگستری نمی‌داند و اساساً امکان طرح دعوی از سوی این شعبه، نفی می‌گردد. به دیگر سخن در نظر شعبه ۱۵ تجدیدنظر مازندران، به هیچ وجه امکان طرح دعوی و رسیدگی به آراء قطعی

کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها وجود ندارد و این امر در نتیجه با تأیید رأی این شعبه از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تغایر است. در مقابل ممکن است این‌گونه استدلال گردد که هیئت عمومی دیوان عالی کشور با تأیید نتیجه رأی شعبه مزبور، خود را از تعهد به ادله ارائه شده از سوی این شعبه را مبرا نموده است که در مقابل پاسخ داده می‌شود که نتیجه ارائه شده در رأی شعبه یادشده تنها عدم صلاحیت محاکم عمومی دادگستری نیست بلکه نفی صلاحیت هر نهادی غیر از کمیسیون ماده ۱۰۰ است که در این صورت با قطعیت آرا این نهاد، امکان تظلم‌خواهی منتفی خواهد بود.

۵. تعارض آرا وحدت رویه دیوان عالی کشور

مطلب دیگری که در این می‌توان افزود از این قرار که هیئت عمومی دیوان عالی کشور در سال ۱۳۸۶ و در طی تعارض آراء برخی از شعب دادگستری در خصوص قابل اعتراض بودن آراء کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها توسط سازمان‌های دولتی در مراجع دادگستری، این‌گونه رأی صادر نموده است که: «... همان‌طور بنا بر اصل ۱۷۳ قانون اساسی و نیز ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری - قانون پیشین - 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 مراجع تظلم عمومی است مراجعه نمایند...» که با پذیرش اعتراض نسبت به آراء کمیسیون ماده ۷۷ از یک سو و رد همین فرایند نسبت به آراء کمیسیون ماده ۱۰۰، به نوعی در این میان تعارض وجود خواهد داشت.

ممکن است این‌گونه استدلال گردد که برای رأی صادره از سوی کمیسیون ۷۷ مرجع تجدیدنظر پیش‌بینی نگردیده است و ممکن است کمیسیون مذکور مرتکب اشتباه شود و مرجعی جهت رفع اشتباه باید وجود داشته باشد و با این حساب، حق اعتراض نسبت به آراء صادره از کمیسیون ماده ۷۷ برای سازمان‌های دولتی استثنائاً در نظر گرفته شده است که در پاسخ بایستی این مهم را یادآور شد که هیچ تفاوتی میان کمیسیون‌های مواد ۷۷ و ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها وجود ندارد؛ چرا که این دو نهاد اساساً مراجع شبه قضایی‌اند و رأی مراجع شبه قضایی و غیر

قضایی بالکل، قطعی نمی‌شوند؛^۱ چه این که در همان مرجع امکان تجدیدنظر وجود داشته باشد -مانند کمیسیون ماده ۱۰۰- و چه این که این گونه نباشد - مانند کمیسیون ماده ۷۷- امکان اعتراض از آن‌ها در مراجع قضایی از جمله دیوان عدالت اداری و محاکم دادگستری وجود خواهد داشت. با این تفصیل، استدلال شعبه ۱۵ تجدیدنظر مازندران به استثنا بودن حکم امکان اعتراض از آرا کمیسیون ماده ۷۷ استدلالی اشتباه است؛ چه این که امکان اعتراض در صورت فوق‌الذکر، مختص به کمیسیون یادشده نبوده و می‌توان با وحدت ملاک گرفتن از استدلال مطروحه، حکم مشارالیه را مشمول سایر کمیسیون‌های شبه قضایی نیز دانست.

در نتیجه نکات ابراز شده به نظر می‌رسد رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور در خصوص اعتراض از آراء کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها به این دلیل، مآلاً قابل خدشه باشد که چنان چه با رویکردی آسیب‌شناسانه به این مطلب ورود شود علی‌رغم این که اساساً ابتنای دلایل هر دو شعبه بر عمومات مورد بحث در حقوق اداری و نیز حقوق اساسی دارای وجه است؛^۲ به دیگر سخن حقیقتاً مبتنی بر ماده ۱۰ قانون دیوان نمی‌توان خواهان بودن دستگاه‌های موضوع آن را پذیرفت و در مانحن فیه استدلال شعبه ۱۵ تجدیدنظر مازندران و دیوان درست است، اما قبول این قاعده علی‌رغم این که با هنجار برتر - اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی - در تعارض است، موجب اختلال در امر اقامه حقوق مردم و تضییع حقوق عامه می‌شود. توضیح این که اشخاص حقوقی حقوق عمومی اعم از ادارات دولتی، دستگاه‌های اجرایی و ... متولی امر عمومی و به نوعی در حفظ، حراست و پیشبرد وظایف و تکالیف قانونی خویش مباشران اعمال حقوق عامه است از این رو با درنظر داشت این که همان گونه که اینان نباید به حقوق مردم تعدی نمایند - در این

۱. این امر به دلیل این که متضمن حکم شرعی است و تظلم‌خواهی نیز به صورت حکمی شرعی تمثل می‌یابد، از این پرتکرارترین نظرات شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی است؛ به جهت بررسی می‌توان به درگاه اینترنتی سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی nazarat.shora-rc.ir مراجعه نمود.

۲. ذکر این که ادله هر دو طرف دارای وجه است به این جهت است که هرکدام از ادله شعب مازندران و خراسان رضوی، از لحاظ حقوقی ناصواب نیست و در عالم ثبوت و نظر، می‌توان رویکردها و حتی قائلینی برای این ادله یافت که به جهت رعایت اختصار، پرهیز از تکرار مطالب نظری صرف و اینکه کاربردی بودن مطالب عنوان شده حفظ شود از نگارش این مطالب احتراز به عمل آمد.

صورت حکم عدالت به دست دیوان عدالت اداری و بنابر تصریحات قانون اساسی و قوانین عادی بر ایشان مُجرا خواهد بود - نباید قوانین به گونه‌ای تفسیر شوند که در نهایت به تضییع حقوق آن‌ها و مآلاً و نتیجتاً به تضییع حقوق عامه منجر شود. بنابراین جهت حل این تعارض بایستی راه‌کارهایی را در نظر گرفت. بدین صورت که با اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، امکان قانونی طرح دعوی و حق آن برای اشخاص حقوقی عمومی و سازمان‌های دولتی، فراهم گردد تا از این رهگذر بتوان به تعلق جایگاه شاکی به آنها در شعب دیوان عدالت اداری و تضمین حقوق عامه از این رهگذر، دلگرم بود همانگونه که این امکان در خصوص ماده ۱۲ این قانون و درخواست ابطال مقررات مغایر با قوانین وجود داد.

با در نظر گرفتن راه‌کار تقنینی یادشده نه تنها اشکال امتناع طرح شکایت توسط دستگاه‌های اجرایی مرتفع می‌گردد بلکه به اصل وحدت مراجع قضایی و نیز پایبندی به اصل تخصصی بودن رسیدگی نیز احراز می‌شود. به عبارت دیگر با شناسایی امکان شکایت دستگاه‌های اجرایی در شعب دیوان عدالت اداری، دیگر دو مرجع جداگانه برای رسیدگی به موضوع واحد معرفی نشده و موجبات تشتت آرا نیز فراهم نمی‌آید، (مولایی، ۱۴۰۰: ۲۳) و نیز با توجه به تخصصی بودن محاکم دیوان عدالت اداری، رسیدگی با قید شناخت هر چه بیشتر موضوع نیز ضمیمه این صلاحیت خواهد بود.

چنانچه اصلاح قانون مستلزم طی سیر طولانی بوده و مشکلاتی در آن خصوص وجود داشته باشد می‌توان در کوتاه مدت صرفاً به راه‌کار قضایی تمسک نموده و نقض رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳ هیئت عمومی دیوان عالی کشور را با توجه به ابزارهای موجود - ماده ۴۷۷ قانون آیین دادرسی کیفری - توصیه نمود؛ چرا که با توجه به ایجاد زمینه تضییع حقوق عامه، صحت و تداوم رأی مشارالیه، خالی از خلاف شرع نیست.

نتیجه گیری

رهاورد ادله‌ای که در خلال نقد رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳ دیوان عالی کشور بیان آن‌ها به اختصار گذشت، می‌تواند فضای نظام قضایی کشور در خصوص دعاوی مربوط شکایت سازمان‌ها و ادارات دولتی متحول سازد. به عبارت دیگر شناسایی امکان طرح شکایت از سوی اشخاص حقوق عمومی و ادارات دولتی در محاکم قضایی امری است که اجرای آن می‌تواند در تضمین حقوق عامه موثر بوده و مانعی مهم در مسیر تضييع آن باشد. از این رو و با تحلیل و بررسی رأی یادشده به این مهم اشاره شد که حکم مذکور سدی در طریق دادخواهی اشخاص حقوق عمومی است؛ بدین صورت که با منع دادگاه‌های عمومی دادگستری در رسیدگی به این نوع شکایات از یک سو و تقیید صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در آن‌ها، عملاً نمی‌توان به احقاق حق اشخاص حقوق عمومی امیدوار بود. از این رو با نقد حکم قضایی صدرالذکر، تلاش شد تا با ارائه راهکار تقنینی و قضایی به حل مشکل عنوان‌شده اقدام گردد. راهکار تقنینی دربردارنده پیشنهاد اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و اضافه نمودن تبصره‌ای به ماده ۱۰ این قانون می‌باشد و راهکار قضایی متضمن نقض رأی وحدت رویه ۸۰۳ دیوان عالی کشور با ابزارها و طرق قانونی و مشخصاً از طریق ماده ۴۷۷ قانون آیین دادرسی کیفری می‌باشد.

فهرست منابع

- آیین‌نگینی، حسین و خیرالله پروین (۱۳۹۹)، صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آراء مراجع شبه‌قضایی؛ «تأملی بر یک رأی»، **حقوق اداری**، سال هشتم، شماره ۲۴.
- امامی، محمد و مهستی سلیمانی (۱۳۹۳)، شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری، **مطالعات حقوقی**، دوره ششم، شماره اول.
- جمعی از نویسندگان (۱۳۹۷)، **تحقیقات قضایی؛ محاکم، تهران، پژوهشگاه قوه قضائیه**، جلد ۱۴.
- صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۳)، **نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری**، تهران، نشر شهریار.
- مولابیگی، غلامرضا (۱۴۰۰)، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران، نشر جنگل.

