

اصل جبران خسارت به‌عنوان مؤلفه‌ای از اداره مطلوب در پرتو آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

محمدجواد محمدپور*

چکیده

اداره مطلوب از مفاهیم نوین در ادبیات حقوقی است که حقوق اداری کشور ما را نیز تحت تأثیر قرار داده است. اداره مطلوب شامل مؤلفه‌های متعددی است. یکی از این مؤلفه‌ها، اصل جبران خساراتی است که از اقدام اداره یا کارکنان آن حین انجام وظایفشان به اشخاص وارد می‌شود. اصل جبران خسارت مطلق بوده و مبین این است که هرگونه خساراتی که از اقدام اداره ناشی شود باید جبران گردد. یکی از اعمال اداره، وضع مقررات عام‌الشمول است. ممکن است وضع مقرره عام‌الشمول مغایر قانون موجب ورود خسارت به حقوق اشخاص زیادی شود. در حقوق ایران جبران خسارات ناشی از وضع مقررات عام‌الشمول مغایر قانون، مستلزم ابطال آن مقرره توسط هیئت عمومی دیوان؛ تسری اثر ابطال مقرره به زمان تصویب آن (موضوع ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری) توسط هیئت عمومی دیوان و تصدیق وقوع تخلف توسط دیوان و در نهایت طرح دعوی جبران خسارت توسط ذی‌نفع در محاکم عمومی است. در واقع اگر اثر ابطال از زمان تصویب مقرره محاسبه نشود، الزامی برای جبران حقوق تضییع شده در بازه زمانی تصویب تا ابطال وجود نخواهد داشت. بنابراین، اختیار هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به اعمال ماده ۱۳ یکی از ارکان اصلی برای جبران خسارت وارده به اشخاص است؛ لذا هیئت عمومی باید در اعمال این ماده به تمام وجوه اصل جبران خسارت توجه داشته باشد. در این مقاله برآنیم که با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و با روش توصیفی-تحلیلی، با

* دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران
m.j_mohammadpour@yahoo.com

تحلیل آراء صادره از هیئت عمومی این مسئله را بررسی کنیم که هیئت عمومی برای اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری به‌عنوان رکنی از فرآیند جبران خسارات ناشی از عمل شبه تقنینی اداره، تا چه میزان به مشخصه‌های اصل جبران خسارت در ایده اداره مطلوب و به مشخصه‌های آن در قواعد حقوق داخلی توجه داشته است. در نهایت این نتیجه استنباط شد که هیئت عمومی در مشی خود یک دیدگاه حداقلی از جبران خسارت را در نظر گرفته است.

واژگان کلیدی: اصل جبران خسارت، اداره مطلوب، دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی، رویه قضایی

دکترین اداره مطلوب که به‌عنوان یک رویکرد جدید بسیاری از مفاهیم و نهادهای حقوق اداری معاصر را تحت تأثیر قرار داده است (هداوند، ۱۳۹۶: ۴۸۶)، در زمان کنونی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در منشور حقوق شهروندی، به‌طور خاص تحت عنوان «حق بر اداره شایسته» مورد شناسایی واقع شده است. ایده اداره مطلوب دارای ابعاد و مؤلفه‌های متعددی است. یکی از مؤلفه‌های اداره مطلوب، حق بر جبران کلیه خساراتی است که از اقدامات اداره یا کارکنان آن حین انجام وظایفشان به حقوق اشخاص وارد می‌شود.

قوه مجریه به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حق وضع تصمیمات عام‌الشمول در قالب آیین‌نامه، تصویب‌نامه و بخشنامه ... را دارد، که در حقوق اداری به مقررات دولتی مشهور هستند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۴: ۳۹۲). این مقررات مطابق اصل سلسه مراتب قوانین و مقررات باید قوانین مافوق را مراعات کنند؛ در صورت مغایرت با قوانین مافوق، قابل ابطال در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خواهند بود. اگر بر اثر وضع این دست مقررات زیانی به اشخاص وارد گردد، آیا این خسارات قابل مطالبه‌اند؟ در حقوق ایران زیان‌های ناشی از وضع این قسم مقررات در شرایطی قابل مطالبه است؛ و مرجع وضع اینگونه مقررات در مقابل زیان‌دیده ملزم به جبران خسارات وارده هستند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۴: ۳۹۳).

در حقوق ایران، طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ مرجع تشخیص صحیح یا قانونی بودن مقررات و اقدامات عام‌الشمول مقامات و نهادهای دولتی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۴: ۳۹۳). بنابراین جبران خسارات ناشی از اعمال شبه‌تقنینی اداره، مستلزم آن است که اولاً، خواهان دادخواستی به خواسته ابطال مقرر ادعایی به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تقدیم نماید. دوم این‌که هیئت عمومی ضمن ابطال مقرر به استناد ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، با اختیار حاصله از ماده ۱۳ قانون پیش‌گفته اثر ابطال را به زمان تصویب آن تسری

دهد. زیرا در مواردی که اثر ابطال از زمان صدور رأی باشد، در واقع الزامی برای جبران این حقوق (حقوق تضییع شده اشخاص از زمان تصویب تا ابطال) وجود نخواهد داشت (آقایی طوق، ۱۳۹۷: ۳۵۰). سوم این که مطابق تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، این مرجع باید وقوع تخلف را تصدیق نماید (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۴: ۳۹۳؛ طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۴۳۸؛ شهینیایی، ۱۳۹۲: ۷۵-۷۸)؛ بعد از این مراحل ذی نفع باید دعوی جبران خسارت را در محاکم عمومی مطرح نماید. مشاهده شد که رسیدگی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر مبنای ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، یکی از ارکان اصلی فرآیند جبران خسارات ناشی از اعمال شبه تقنینی اداره است. به دیگر سخن، برای صدور حکم نهایی به جبران خسارت توسط محاکم عمومی، ابتدائاً هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باید تصمیم عام‌الشمول اداره را به استناد مواد ۱۲ و ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری از زمان تصویب ابطال نماید. به همین مناسبت، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، حین اعمال ماده ۱۳ قانون پیش گفته و تشخیص تضییع حقوق موضوع این ماده، باید به وجوه مختلف اصل جبران خسارت، که از مؤلفه‌های اداره مطلوب است، توجه کند. گرچه قواعد ناشی از دکترین اداره مطلوب لازم‌الاتباع نیست لیکن می‌تواند در مقام قانون‌گذاری و یا تفسیر قانون در مقام دادرسی مورد توجه واقع شود. از آن جا که وضع مقررات عام‌الشمول، علی‌الاصول حقوق اشخاص زیادی را در جامعه تحت تأثیر قرار می‌دهد، و در صورت عدم اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان راه جبران خسارت مسدود می‌شود، لذا بررسی میزان توجه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به وجوه مختلف اصل جبران خسارت در مقام اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان ضرورت و اهمیت می‌یابد.

بنا بر مراتب فوق، در این تحقیق در پی پاسخ به این پرسش هستیم که اولاً مطابق ایده اداره مطلوب و قواعد حقوقی مرتبط داخلی، کدام خسارات ناشی از عمل شبه تقنینی اداره و با چه شرایطی باید جبران شود؟ دوم این که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان، به‌عنوان یکی از ارکان فرآیند جبران خسارات ناشی از عمل شبه تقنینی اداره، تا چه حد به شرایط و وجوه مختلف اصل جبران خسارت به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اداره مطلوب توجه کرده است؟

برای پاسخ به پرسش‌های فوق، با رویکردی توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای پس از بررسی ایده اداره مطلوب و اصل جبران خسارت در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا (بخش اول)، این اصل در آیین‌ه‌نجاهای حقوقی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بررسی خواهد شد (بخش دوم)؛ سپس، بعد از بررسی نقش هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در فرآیند جبران خسارات ناشی از وضع مقررات عام‌الشمول توسط اداره (بخش سوم)، چهار رأی مرتبط از آراء صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورد تحلیل قرار خواهد گرفت (بخش چهارم).

۱. اداره مطلوب^۱ و اصل جبران خسارت^۲

امروزه تحولات حقوق اداری موجب ایجاد مفاهیم جدیدی در ادبیات حقوقی شده است؛ اداره مطلوب یکی از این مفاهیم نوپدید است (فلاح‌زاده و رکابدار، ۱۳۹۶: ۳۳). اداره مطلوب به‌عنوان یکی از شاخص‌های حاکمیت قانون^۳ در نهادهای اداری به دنبال حمایت از حقوق اشخاص در قبال دولت است (سلیمی ترکمانی، ۱۳۹۸: ۱۹۵). اداره مطلوب مفهومی حداقلی‌تر نسبت به مفهوم حکمرانی مطلوب^۴ است. به دیگر سخن، حکمرانی مطلوب نسبت به اداره مطلوب مفهومی عام‌تر بوده و اداره مطلوب یکی از مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب است (فلاح‌زاده و رکابدار، ۱۳۹۶: ۳۶). در ادامه، مفهوم اداره مطلوب با تفصیل بیشتری توضیح داده خواهد شد و سپس اصل جبران خسارت به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اداره مطلوب تشریح خواهد شد.

۱.۱. دکترین اداره مطلوب

حق بر اداره مطلوب یکی از حقوق بنیادین شهروندان اتحادیه اروپا است که با ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا^۵ تضمین شد، و با اجرایی شدن معاهده

1. Good Administration

بعضی از پژوهشگران، از برگردان «اداره خوب» استفاده کرده‌اند. رجوع کنید به؛ هداوند، مهدی (۱۳۹۶)، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، چاپ ششم، تهران: سمت، ص ۴۸۶؛ رحمانی، زهره (۱۳۹۹)، «مطالعه تطبیقی حق اداره خوب در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوق اداری ایران با تأکید بر دو اصل قانونی بودن و تناسب»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۳، ص ۱۶۷.

2. Compensation

3. Rule of Law

4. Good Governance

5. Charter of Fundamental Rights of the European Union

لیسبون^۱ به لحاظ حقوقی الزام‌آور شد (Cuculoska 20:2018). این مفهوم و مؤلفه‌های آن بعداً در قوانین اساسی دیگر کشورها پیش‌بینی شد (فلاح‌زاده و رکابدار، ۱۳۹۶: ۳۵).

اداره خوب دارای مفهومی پیچیده و چندوجهی است. پیش از ذکر این مفهوم در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا، دادگاه‌های اروپا آن را یک اصل کلی حقوقی^۲ قلمداد می‌کردند (Mendes, 2009: 3&4). بعضی از صاحب‌نظران نیز این مفهوم را یک «استاندارد حقوقی» (هداوند، ۱۳۹۱: ۶۳) برمی‌شمارند. در نهایت اما می‌توان اداره مطلوب را به‌عنوان ابزاری برای تحقق حاکمیت قانون و تقویت شفافیت و کارآمدی در ادارات تلقی کرد (رحمانی، ۱۳۹۹: ۱۶۹). هدف از اداره مطلوب و انجام وظایف اداری توسط دستگاه‌های اجرایی، ارائه کارآمدترین خدمات به شهروندان با حمایت و احترام به منافع عمومی جامعه و تحقق حقوق بشر است (2018: 26 Battalli & Fejzullahu).

برای شناخت بهتر دکتین اداره خوب، مناسب‌تر آن است که مؤلفه‌های آن به‌صورت مجزا مورد بررسی قرار گیرد. وجوه مختلف این اصل را که در ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا ذیل فصل حقوق شهروندی آورده شده، در زیر بر می‌شمریم:

ماده ۴۱

حق بر اداره مطلوب

- ۱) هر شخص حق دارد که آموزش توسط نهادها، بخش‌ها، ادارات و آژانس‌های اتحادیه اروپا^۳ با بی‌طرفی^۴ و در زمان متعارف^۵ رسیدگی شود.
- ۲) این حق شامل موارد زیر می‌شود:
- الف) حق هر شخص بر شنیده شدن^۶ [اظهاراتش]، پیش از هرگونه تصمیم

1. Lisbon Treaty
2. General Principal of Law
3. Impartially
4. Fairly
5. within a Reasonable Time
6. to be Heard

فردی که ممکن است بر آن شخص تأثیر منفی بگذارد.

(ب) حق هر شخص بر دسترسی به پرونده خود، ضمن رعایت منافع مشروع^۱ ناشی از محرمانگی و حفاظت از اسرار حرفه‌ای و تجاری.

(پ) [حق هر شخص بر] تعهد اداره بر راییه دلایل اتخاذ تصمیماتش.

۳) هر شخص حق دارد که اتحادیه [اروپا] هرگونه خسارات ناشی از نهادهايش یا ناشی از کارکنانش حین انجام وظایفشان [که به شخص وارد شده است] را مطابق با اصول کلی مشترک در قوانین کشورهای عضو جبران کند.

۴) هر شخص می‌تواند به نهادهای اتحادیه اروپا به یکی از زبان‌های معاهدات (از قبل منعقد شده)، درخواستی بنویسد، و باید به همان زبان به او پاسخ داده شود.

همان‌طور که مشاهده شد، یکی از مؤلفه‌های اداره مطلوب، مطابق بند سوم ماده ۴۱ پیش‌گفته، جبران کلیه خساراتی است که از اقدامات اداره ناشی می‌شود. موضوع این مقاله نیز حول محور همین بند است؛ و دیگر مؤلفه‌های اداره مطلوب خارج از بحث این مقاله است. لذا در قسمت بعدی مختصراً درخصوص جبران خسارت توضیح داده خواهد شد.

۲.۱. جبران خسارت

مطابق این بند از ماده پیش‌گفته، اشخاص باید در قبال تصمیمات اداری که به‌طور مستقیم بر منافع و حقوقشان تأثیر می‌گذارد، حق توسل به جبران خسارت داشته باشند؛ و اداره باید هرگونه خسارت، اعم از مادی یا معنوی را که از سوی اداره یا از سوی کارمند حین اجرای وظایف خود به اشخاص وارد می‌شود جبران کند (سلیمی ترکمانی، ۱۳۹۸: ۲۱۲).

در این بند، برای جبران خسارت از عبارت «any damage» استفاده شده است. ترکیب «any + noun» در زبان انگلیسی افاده عموم می‌نماید. لذا هرگونه خساراتی که به‌سبب اقدام اداره ایجاد گردد باید جبران شود. این خسارت ممکن است مالی یا غیرمالی باشد. به عبارت دیگر، مسئولیت اداره به جبران زبان‌های مادی محدود نمی‌شود و زبان‌های معنوی ناشی از اقدام اداره نیز باید جبران شود (موسی‌زاده،

۱۳۹۲: ۲۷۸). از طرف دیگر، در این ماده صرف ورود خسارت، حتی بدون نقض قوانین و مقررات برای طرح دعوی جبران خسارت کافی دانسته شده است (سلیمی ترکمانی، ۱۳۹۸: ۲۱۲).

ممکن است اشکال شود که اصولاً ایده اداره مطلوب در حقوق جمهوری اسلامی ایران چه جایگاهی دارد تا به تبع، بحث در خصوص آن و تطبیق آن با حقوق ایران مفید واقع شود؟ در پاسخ باید گفت که مؤلفه‌های اداره مطلوب، اگرچه به لحاظ حقوقی و به‌طور مستقیم الزامی ایجاد نمی‌کند، لیکن می‌تواند به‌عنوان یک «استاندارد» (هداوند، ۱۳۹۱: ۶۳) در مقام قانون‌گذاری مورد توجه قانون‌گذار قرار گیرد؛ همچنین می‌تواند الهام‌بخش دادرس در مقام تفسیر حقوق موضوعه باشد؛ لذا از این طریق توجه به ایده اداره مطلوب می‌تواند مفید واقع شود. بدین ترتیب در مبحث بعد اصل جبران خسارت را به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اداره مطلوب در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران بررسی خواهیم کرد.

۲. اصل جبران خسارت در آیین اصول کلی حقوقی و قوانین و مقررات داخلی

با غور در اصول کلی حقوقی و هنجارهای حقوقی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مواردی مشاهده می‌شود که به‌صورت تلویحی و در مواردی به‌صورت مستقیم به اداره مطلوب و همچنین به اصل جبران خسارت به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اداره مطلوب اشاره شده است که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد.

۱.۲. اصل جبران خسارت در اصول کلی حقوقی

یکی از اصول کلی حقوقی مرتبط، قاعده فقهی مشهور به «لاضرر» است. این قاعده از مهمترین و شایع‌ترین و عام‌ترین قواعد فقهی است؛ به‌نحوی که کمتر بایی از فقه می‌توان یافت که از استناد به آن و مصادیق و فروع مربوط به این قاعده خالی باشد (عمید زنجانی، ۱۳۹۷: ۱۰۸). لذا در حقوق عمومی نیز می‌توان به این اصل کلی فقهی-حقوقی توسل جست. با توجه به نظریات صاحب‌نظران، به نظر می‌رسد معنای قاعده لاضرر آن است که ضرر در اسلام مشروعیت ندارد؛ ولی این عدم مشروعیت، هم شامل مرحله قانون‌گذاری (به معنای عام) می‌شود و هم شامل مرحله اجرای قانون (محقق داماد، ۱۳۹۷: ۱۹۴).

الفاظ «ضرر» و «ضرار» در این قاعده از اطلاق برخوردارند. بنابراین این قاعده شامل هر قسم ضرری در عرصه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، نظامی-امنیتی یا ضرر مالی، جانی و حیثیتی می‌شود؛ این ضررها ممکن است ناشی از موضوع یا حکم و نیز از ناحیه هر شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی باشد. قاعده لاضرر را نمی‌توان به ضررهای شخصی محدود کرد، همچنان که به ضررهای اقتصادی نیز محدود نمی‌شود؛ گرچه در کتب فقهی بیشتر به جنبه فردی این قاعده پرداخته شده تا جنبه سیاسی و اجتماعی (حقوق عمومی)، اما هیچ فقیهی منکر اطلاق این قاعده و عدم شمول آن نسبت به مصادیق غیرفردی و غیراقتصادی نشده است (شریعتی، ۱۳۸۷: ۱۳۳ و ۱۳۴).

گرچه در خصوص جنبه اثباتی قاعده لاضرر میان فقها اختلاف نظر وجود دارد، اما مطابق نظر برخی از فقها قاعده لاضرر می‌تواند مبنای الزام به جبران ضرر نیز قرار گیرد؛ به عبارت دیگر، این قاعده علاوه بر داشتن نقش بازدارنده (نفی ضرر)، نقش سازنده یعنی اثبات ضمان نیز دارد (محقق داماد، ۱۳۹۷: ۲۰۴-۲۱۰). برای الزام اشخاص به جبران خسارت می‌توان به این قاعده کلی که از گذشته وجود داشته نیز استناد کرد که بیان می‌کند: «هرکس به دیگری ضرری بزند باید آن را جبران کند، مگر در مواردی که اضرار به غیر به حکم قانون باشد یا ضرری که به شخص وارد آمده است ناروا و نامتعارف جلوه نکند» (کاتوزیان، ۱۳۹۵: ۱۳). قاعده تسبیب نیز از جمله قواعدی است که برای اثبات ضمان در این موارد می‌توان به آن استناد کرد.

۲.۲. اصل جبران خسارت در حقوق موضوعه

در هر مورد که شخص موظف به جبران خسارت دیگری است، می‌گویند در برابر او مسئولیت مدنی دارد یا ضامن است (کاتوزیان، ۱۳۹۵: ۱۳). مسئولیت مدنی اشخاص و آثار آن در حقوق خصوصی دارای قواعد شناخته‌شده و با سابقه زیاد است اما سابقه ظهور این بحث در حقوق عمومی و قبول این مسئولیت برای اشخاص حقوق عمومی به کمتر از دو قرن می‌رسد؛ امروزه عقیده بر این است که هیچ زبانی نباید جبران نشده باقی بماند و ضرورت جبران خسارت به‌عنوان هدف مسئولیت مدنی در آمده است بنابراین دولت را نباید از این قاعده مستثنی کرد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۴: ۳۶۰ و ۳۶۱).

گرچه مسئولیت دولت به علت خساراتی که کارمندان یا کارگران او به اشخاص وارد می‌کنند، چندان با قوانین موضوعه ما بیگانه نیست، و اساس فکر مسئول قرار دادن شخص برای کاری که دیگری کرده است در ماده ۳۳۲ قانون مدنی^۱ پیش‌بینی شده است، ولی عدم صراحت این ماده و نقایص دیگر آن، سبب شد که دایره تفسیر قضایی از آن تنها به روابط افراد محدود شود و در روابط بین افراد و دولت کمتر به محکومیت دولت رأی صادر گردد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۳۸۶)؛ تا این‌که با تصویب قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۳۹ صراحتاً مسئولیت مدنی دولت در قبال زیان‌های وارده به اشخاص به واسطه اعمال تصدی دستگاه‌های اداری پذیرفته شد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۴: ۳۶۱).

پس از ظهور انقلاب اسلامی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصل ۱۷۱^۲ مسئولیت مدنی ناشی از تقصیر یا اشتباه قاضی را به رسمیت شناخت، همچنین در اصل ۱۷۳^۳، احقاق حقوق مردم در مقابل اقدامات خلاف قانون اداره را از اهداف تشکیل دیوان عدالت اداری بر می‌شمارد. از طرف دیگر اصل ۴۰ قانون اساسی^۴ به منع به‌ضرار به دیگران و منافع عمومی اشاره دارد.

سیاست ۲۳ از سیاست‌های کلی نظام اداری، به‌عنوان یکی از اسناد بالادستی، که در سال ۱۳۸۹ توسط مقام معظم رهبری تصویب و ابلاغ گردید مقرر می‌دارد: «حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی یا حقوقی در

۱. ماده ۳۳۲ قانون مدنی: «هرگاه یک نفر سبب تلف مالی را ایجاد کند و دیگری مباشر تلف آن مال شود مباشر مسئول است نه مسبب، مگر این‌که سبب اقوی باشد به‌نحوی که اتلاف مستند به او باشد».

۲. اصل ۱۷۱ قانون اساسی: «هرگاه در اثر اشتباه یا تقصیر قاضی در موضوع یا در حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص، ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت خسارت به‌وسیله دولت جبران می‌شود، و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌گردد».

۳. اصل ۱۷۳ قانون اساسی: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا 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».

۴. اصل ۴۰ قانون اساسی مقرر می‌کند: «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد».

اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری». مشاهده می‌شود که این سیاست نیز به اصل جبران خسارت اشاره دارد، لذا باید هنگام تفسیر قوانین موضوعه و در مقام دادرسی مورد توجه دادرسی‌ن باشد.

۳.۲. اصل جبران خسارت در مقررات دولتی

حق بر اداره مطلوب به‌عنوان یک حق مستقل برای اولین بار در بند ث منشور حقوق شهروندی با عنوان «حق بر اداره شایسته و حسن تدبیر» شناسایی شد (سلیمی ترکمانی، ۱۳۹۸: ۲۰۱). در مواد ۱۹ تا ۲۴ مقررۀ مزبور، مؤلفه‌های متعدد اداره شایسته (مطلوب) تبیین شده است. ماده ۲۱ منشور حقوق شهروندی مقرر می‌کند: «حق شهروندان است که چنانچه تصمیمات نهادهای اداری و یا کارکنان آن را خلاف قوانین و مقررات بدانند، از طریق مراجعه به مراجع اداری و قضایی صالح، تقاضای احقاق حق کنند».

همانطور که مشاهده شد در این ماده، صریحاً به احقاق حقوق تضییع شده به‌واسطۀ تصمیمات اداره به‌عنوان یکی از حقوق شهروندان اشاره شده است. اگرچه در خصوص الزام‌آور بودن این سند تردیدهایی وجود دارد، اما مفاد آن به‌موجب مصوبه «حقوق شهروندی در نظام اداری» مصوب ۱۳۹۵/۰۷/۲۸ شورای عالی اداری، برای تمامی وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، استانداری‌ها و سایر دستگاه‌هایی که به هر نحو از بودجۀ عمومی استفاده می‌کنند لازم‌الاجرا است (سلیمی ترکمانی، ۱۳۹۸: ۱۹۷).

پرسشی که اکنون به ذهن متبادر می‌شود، این است که، اولاً فرآیند جبران خسارات ناشی از وضع مقررات عام‌الشمول خلاف قانون چگونه است، ثانیاً این‌که نقش هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این فرآیند چیست؟

۳. نقش هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در جبران خسارات ناشی از

وضع مقررات عام‌الشمول مغایر قانون

در حقوق ایران در شرایطی، زیان‌هایی که به لحاظ وضع اینگونه مقررات (مقررات مغایر قانون) به اشخاص وارد شده است قابل مطالبه است (امامی، استوار سنگری، ۱۳۹۴: ۳۹۳). برای جبران خسارات ناشی از وضع مقررات عام‌الشمول

مغایر قانون، چهار مرحله باید طی شود؛ که عبارت‌اند از: (۱) ابطال مقرر مقرر نظر توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ (۲) تسری اثر ابطال مقرر مقرر شده به زمان تصویب آن (موضوع ماده ۱۳ قانون دیوان) توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ (۳) تصدیق وقوع تخلف توسط دیوان عدالت اداری؛ (۴) طرح دعوی جبران خسارت توسط ذینفع در محاکم عمومی.

بنابراین، اولین نقش هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در فرایند جبران خسارت ناشی از وضع مقررات عام‌الشمول مغایر قانون، این است که پس از تقدیم دادخواست ابطال از طرف اشخاص، مطابق بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان به دعوا رسیدگی نموده، و در خصوص ابطال یا عدم ابطال مقرر مزبور تصمیم‌گیری نماید. چنانچه دیوان عدالت اداری حکم به ابطال اقدامات، یا تصمیمات مقامات و نهادهای دولتی صادر کرد، اشخاص ذینفع می‌توانند خسارات وارده به خود را مطالبه نمایند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۴: ۳۹۳).

در اقدام بعدی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باید به استناد ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، اثر ابطال را به زمان تصویب تسری دهد. چرا که «در مواردی که اثر ابطال از زمان صدور رأی باشد، در واقع الزامی برای جبران این حقوق (حقوق تضییع شده اشخاص از زمان تصویب تا ابطال) وجود نخواهد داشت» (آقای طوق، ۱۳۹۷: ۳۵۰). در توجیه این نظر باید گفت اگر اثر ابطال به زمان تصویب مقرر ابطال شده تسری داده نشود، در واقع، مقرر مزبور از زمان تصویب تا زمان ابطال، نافذ و لازم‌الاجرا تلقی شده، و نه تنها الزامی برای جبران خسارات ناشی از وضع این مقرر وجود نخواهد داشت بلکه همه تصمیمات در آن بازه زمانی باید بر مبنای مقرر ابطال شده اتخاذ گردد.^۱

در مرحله بعد، مطابق تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان، ذینفع باید به شعب دیوان مراجعه کرده، و دعوایی تحت عنوان تصدیق ورود خسارت مطرح نماید. تبصره مزبور مقرر می‌دارد: «تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص

۱. مقرراتی که به لحاظ مغایرت با موازین شرع ابطال می‌گردند، به دلیل اینکه قانون اثر ابطال آن‌ها را از زمان تصویب دانسته، و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به این موارد نقشی منفعل دارند از شمول بحث این نوشته خارج است.

مذکور در بند ۱ و ۲ این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است». در صورتی که دیوان عدالت ورود خسارت از ناحیه مؤسسات و سازمان های دولتی از طریق تصمیمات و اقدامات مذکور را تصدیق نماید، زیان دیده می تواند ... برای تعیین میزان خسارت وارده به دادگاه عمومی مراجعه کند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۴: ۳۹۳).^۱

در آخرین اقدام، ذینفع باید جهت تعیین میزان خسارات وارده بر خود ناشی از وضع مقررہ ابطال شده، دعوای جبران خسارت را در محاکم عمومی مطرح نماید. بنا به مراتب فوق، مشخص شد که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در جبران خسارات ناشی از وضع مقررات عام‌الشمول مغایر قانون، نقش تعیین‌کننده دارد؛ و ناگزیر باید وجوه مختلف اصل جبران خسارت را که هم در سایر نظام های حقوقی و هم در نظام حقوق داخلی مورد تأکید قرار گرفته، مورد توجه ویژه قرار دهد. حال که با بررسی ایده اداره مطلوب و اصل جبران خسارت به عنوان یکی از شاخصه‌های آن در قوانین و مقررات مرتبط داخلی، جایگاه این اصل و همچنین صلاحیت و نقش هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تبیین و اجرای این اصل

۱. به عنوان یک نظر مخالف رویه قضایی و نظر مشهور حقوقدانان می‌توان گفت که تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان، معطوف به صلاحیت شعب دیوان است؛ لذا احراز و صدور رأی بر وقوع تخلف مذکور در این تبصره (که در تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ با عنوان تصدیق ورود خسارت آورده شده بود) باید حمل بر خسارات ناشی از تصمیمات موردی اداره شود که رسیدگی به آن در صلاحیت شعب دیوان است، نه خسارات ناشی از تصمیمات عام‌الشمول اداره. ارجاع دادن تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان به بندهای ۱ و ۲ همان ماده نیز این استنباط را تقویت می‌کند. از طرفی مطابق ماده ۱۲ و ۱۳ قانون دیوان، هیئت عمومی در هر مورد که بخواهد رأی به ابطال مقررہ خلاف قانون صادر نماید، باید اولاً مغایرت مقررہ با قانون و صلاحیت قانونی مرجع صدور را بررسی نماید همچنین برای تسری اثر ابطال به زمان تصویب باید امکان تضييع حقوق مقررہ را بررسی نماید؛ به عبارت دیگر می‌توان گفت، صدور حکم به ابطال مقررہ از زمان تصویب، خود مستلزم احراز تخلف اداره و همچنین ورود خسارت به اشخاص و تصدیق آن است؛ یعنی دیوان با صدور رأی بر ابطال مقررہ از زمان تصویب، خود به خود ورود خسارت را نیز تصدیق می‌کند. لذا دیگر ضرورتی ندارد شعب دیوان بطور جداگانه در این خصوص وارد رسیدگی شوند؛ و ذینفعان می‌توانند پس از صدور رأی هیئت عمومی دیوان مبنی بر ابطال مقررہ از زمان تصویب برای تعیین میزان خسارات وارده به محاکم عمومی مراجعه نمایند.

مشخص شد، نوبت به پاسخ به پرسش اصلی می‌رسد، که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان چه میزان، وجوه مختلف اصل جبران خسارت را مد نظر قرار می‌دهد.

۴. تحلیل آراء مرتبط صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

در تحلیل رأی، تلاش می‌شود تا با بررسی استنادات و استدلال‌های آراء صادره و همچنین استدلال‌های طرفین پرونده و راه حل قضایی که دادرسیین برگزیده‌اند، جهت گیری آراء صادره نسبت به اصول کلی حقوقی و حقوق موضوعه تبیین شود؛ سپس انتقادات و مباحثات راجع به رأی ذکر شود، و در انتها نتایج رویکردی که دادرسان اتخاذ نموده اند مشخص گردد.

برای تحلیل آراء، دو دادنامه شماره ۹۳۷ مورخ ۱۵/۰۵/۱۳۹۸ و ۲/۱۸۸ مورخ ۱۶/۰۵/۱۳۹۷ که از حیث استدلال و انتخاب راه حل قضایی مشابه هستند در یک قسمت و دو رأی شماره ۲۱۵۷ مورخ ۲۱/۱۲/۱۳۹۷ و ۱۶۸-۱۶۷ مورخ ۱۶/۰۲/۱۳۹۹ در قسمت بعدی بررسی خواهد شد.

وقایع پرونده

در این پرونده، شورای اسلامی شهر مبارکه اصفهان در تاریخ ۱۸/۱۰/۱۳۹۲ مصوبه‌ای را وضع نموده که برابر آن، کلیه کارفرمایان موظف شده‌اند که نیم درصد از مبلغ کلیه قراردادهای پیمانکاری را کسر و به حساب شهرداری واریز کنند. با شکایت شرکت فولاد مبارکه از این مصوبه در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، هیئت مزبور مطابق رأی شماره ۸۸۰ مورخ ۲۱/۰۷/۱۳۹۴ مصوبه را ابطال نمود. حال شهرداری مدعی شده که مصوبه ابطال شده، از تاریخ صدور تا تاریخ ابطال (از دی ماه ۱۳۹۲ تا مهر ۱۳۹۴) لازم‌الاجرا بوده، لذا عوارض پیش گفته در این بازه زمانی را از کارفرمایان مطالبه کرده است.

متعاقب این امر، شرکت فولاد مبارکه، طی دادخواستی به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تقاضای تسری اثر ابطال مصوبه ابطال شده به زمان تصویب (موضوع ماده ۱۳ قانون دیوان) را نمود. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پس از تشکیل

جلسه و شور و بررسی، به شرح آتی مبادرت به صدور رأی نمود.

مشخصات رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

شماره دادنامه: ۹۳۷

تاریخ: ۱۳۹۸ / ۰۵ / ۱۵

خواسته: اعمال مقررات ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نسبت به رأی شماره ۸۸۰- ۱۳۹۴ / ۰۷ / ۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و تسری ابطال مصوبه ابطال شده به زمان تصویب
خواهان یا خوانده (حقوق عمومی): شورای اسلامی شهر مبارکه اصفهان
مرجع رسیدگی کننده (صدور رأی): هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

متن رأی

نظر به اینکه در رأی شماره ۸۸۰- ۱۳۹۴ / ۰۷ / ۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اطلاق کد ۱۳۵ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۳ شهرداری مبارکه مصوب شورای اسلامی شهر مبارکه اصفهان در تجویز و تصویب عوارض بر قراردادهای و معاملات به غیر از املاک ابطال شده است، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با لحاظ درخواست شرکت فولاد مبارکه اصفهان و در اجرای ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ و به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، رأی بر تسری ابطال کد ابطال شده از تاریخ تصویب صادر و اعلام می‌شود.

وقایع پرونده

در این پرونده، شهرداری شهر بندر امام خمینی به استناد مصوبه مورخ ۱۳۸۸ / ۱۰ / ۲۰ شورای شهر، ناظر بر تعرفه عوارض تفکیک اراضی با کاربری‌های مسکونی، خدماتی، تجاری و صنعتی، مبلغ زیادی را به عنوان عوارض تفکیک اراضی از سازمان بنادر و دریانوردی مطالبه نموده است. سازمان مزبور از این مصوبه در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شکایت نمود. هیئت عمومی بموجب رأی شماره ۱۸۶-۱۸۹ مورخ ۱۳۹۶ / ۰۳ / ۰۲ مصوبه مذکور را ابطال نمود. شهرداری مدعی لازم‌الاجرا بودن این مصوبه از زمان تصویب تا ابطال بوده و عوارض ناشی از تفکیک اراضی انجام شده در این سال‌ها را مطالبه می‌نماید. سازمان بنادر و دریانوردی طی دادخواستی خواستار اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری

نسبت به مفاد دادنامه پیش گفته شد. هیئت عمومی به شرح آتی مبادرت به صدور رأی نمود.

مشخصات رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

شماره دادنامه: ۲/۱۸۸

تاریخ: ۱۳۹۷/۰۵/۱۶

خواسته: اعمال ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نسبت به دادنامه شماره ۱۱۸۶ الی ۱۸۹- ۱۳۹۶/۰۳/۰۲

خواهان یا خوانده (حقوق عمومی): شورای اسلامی بندر امام خمینی

مرجع رسیدگی کننده (صدور رأی): هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

متن رأی

نظر به اینکه در رأی شماره ۱۸۶ الی ۱۸۹- ۱۳۹۶/۰۳/۰۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بند ۱ مصوبه شماره ۴- ۲۰/۱۰/۱۳۸۸ شورای اسلامی بندر امام خمینی ناظر بر وضع عوارض تفکیک اراضی با کاربری‌های مسکونی، خدماتی، تجاری و صنعتی و اداری ابطال شده است. هیئت عمومی با لحاظ درخواست مدیرعامل سازمان بندر و دریانوردی و در اجرای ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ و فراز دوم ماده ۳۵ آیین نامه اداره جلسات هیئت عمومی و هیئت های تخصصی و به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، رأی به تسری ابطال مصوبه باطل شده از تاریخ تصویب مصوبه مذکور صادر و اعلام می‌شود.

۱.۴. تحلیل آراء شماره ۹۳۷ و ۲/۱۸۸

در این آراء، شاکیان اظهار داشته‌اند که با وجود اینکه مصوبه وضع عوارض توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده است، اما شهرداری با این استدلال که چون مقررات از زمان صدور رأی ابطال شده، لذا از تاریخ وضع تا ابطال، لازم‌الاجرا بوده و از شاکیان پرونده مطالبه عوارض این ایام را نموده است. شاکیان، این اقدام اداره را موجب تضییع حقوق خود دانسته و از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تقاضای تسری اثر ابطال به زمان تصویب را نموده‌اند. باید گفت جنبه مالی این عوارض بسیار روشن است. شهرداری عوارضی (وجه رایج کشور) را بر مبنای مصوبه ابطال شده مطالبه کرده است. به عبارت دیگر در این پرونده خسارت به حقوق مالی اشخاص وارد شده است. البته باید گفت که رابطه ورود این

خسارت مالی با منشأ زیان (مقرره ابطال شده) رابطه‌ای مستقیم است. استدلال هیئت عمومی در این دادنامه‌ها بسیار ضعیف و کوتاه است. آراء صادره، در مقام استدلال صرفاً متضمن اشاراتی کوتاه به سه مورد است: (۱) با توجه به رأی پیشین صادره مبنی بر ابطال مقرره مورد شکایت، (۲) با ملحوظ نظر قرار دادن درخواست شاکی مبنی بر اعمال ماده ۱۳، (۳) برای جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص. لذا دادنامه‌ها به لحاظ عدم وجود استدلال درخور قابل انتقاد هستند.

اما با بررسی آراء پیشین صادره از هیئت عمومی، که به عنوان اولین استدلال بیان شده، این مسئله استنباط می‌شود که مقرره شورای شهر مبنی بر وضع عوارض، مغایر قانون است. در نتیجه می‌توان گفت اخذ عوارض بر مبنای مقرره خلاف قانون با منطق حقوقی سازگار نبوده لذا اخذ این عوارض موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

استدلال دیگر هیئت عمومی ملحوظ نظر قرار دادن درخواست شاکی است. این استدلال می‌تواند واجد دو معنا باشد. اول اینکه مفاد استدلال و اظهارات شاکی که در درخواست خود اظهار داشته عیناً مورد تأیید هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. دوم اینکه رسیدگی به اعمال ماده ۱۳ قانون آیین دادرسی و تشکیلات دیوان عدالت اداری مستلزم درخواست شاکی خصوصی است. این استدلال در معنای اول صحیح است؛ بدین توضیح که هیئت عمومی دیوان ورود خسارت مورد ادعای شاکی را تصدیق نموده است. لیکن اگر در معنای دوم آمده باشد صحیح به نظر نمی‌رسد. زیرا «تسری اثر رأی به گذشته و اعمال ماده ۱۳ منوط به تقاضای شاکی نیست و چنانچه هیئت عمومی عقیده به تسری اثر رأی از تاریخ تصویب به دلیل تضییع حقوق اشخاص داشته باشد رأساً می‌تواند نسبت به اعمال ماده ۱۳ و تسری اثر رأی به گذشته اقدام نماید» (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۲۷). به عبارت دیگر ماده ۱۳ قانون پیش گفته نه تنها چنین شرطی را برای اعمال این ماده پیش‌بینی نکرده بلکه می‌توان تکلیف دیوان به بررسی علی‌الرأس، برای احراز شرایط این ماده را استنباط نمود. لازم به ذکر است، برداشتی که به مقصود دیوان از این استدلال نزدیک‌تر به نظر می‌رسد، معنای دوم است. چرا که بنابر استقرا ناقص نگارنده در آراء هیئت عمومی از سال ۱۳۹۲ تا انتهای سال ۱۳۹۸، هیچ دادنامه‌ای یافت نشد

که دیوان رأساً برای احراز شرایط اعمال ماده ۱۳ اقدام کرده باشد؛ و در همین دو دادنامه نیز به اذعان متن دادنامه، هیئت عمومی در دعاوی ابطال مقررات، رأساً به اعمال ماده ۱۳ اقدام نکرده است، تا اینکه شاکیان در خواست اعمال ماده مزبور را به دیوان داده‌اند.

هیئت عمومی در استدلال سوم صرفاً به بیان عبارت «جهت جلوگیری از تضييع حقوق اشخاص» اکتفا نموده است. شایسته بود که هیئت عمومی با تحلیل تضييع حقوق در این موارد، به طور دقیق مشخص می نمود که چه حقی از شکات تضييع شده تا هیئت عمومی قانع شده که اثر ابطال را به گذشته تسری دهد. این استدلال دیوان را می توان اینگونه تشریح کرد که دیوان، اخذ عوارض بر مبنای مقررات ابطال شده را از مصادیق تضييع حقوق اشخاص مذکور در ماده ۱۳ دانسته است. باید گفت که اخذ عوارض از موارد تضييع حقوق مالی بوده و وضع مقررره مستقیماً موجب ورود زیان شده است.

مستندات قانونی آرا نیز صرفاً ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است که در مباحث نظری ابتدایی بررسی شد.

در نهایت می توان عدم وجود استدلال جامع و متقن در دادنامه را از نکات منفی این دادنامه تلقی نمود. اما در مجموع می توان رویه هیئت عمومی دیوان را در جبران تضييع حقوق مالی ناشی از اقدام اداره در جهت مشی قانون گذار دانست. گرچه اگر هیئت عمومی درخواست اشخاص را لازمه اعمال ماده ۱۳ بدانند، می تواند جبران حقوق تضييع شده اشخاص را با دشواری روبرو کند. در نهایت می توان گفت این آراء کمکی در جهت غنای ادبیات حقوقی و رویه قضایی نکرده و صرفاً حقوق موضوعه را اعمال نموده، و حتی در بعضی موارد نیز نگاه حداقلی در جبران خسارت داشته است.

وقایع پرونده

در این پرونده، شاکی با توجه به نرخ تعیین شده ارزش معاملاتی ساختمان در سال ۱۳۸۶ و در منطقه مورد نظر، اقدام به تخلف ساختمانی (ساخت اضافه بنا

مازاد بر پروانه ساخت) کرده است. پس از اتمام ساخت ساختمان در اواخر سال، جهت پرداخت جریمه ناشی از تخلف ساخت اضافه بنا مازاد بر پروانه ساخت، به کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری شهر اراک مراجعه نموده، و متوجه می‌شود که نرخ ارزش معاملاتی در سال ۸۶ (سال ساخت بنا)، مجدداً توسط شورای شهر افزایش پیدا کرده و از بهمن ۱۳۸۶ نیز اعمال شده است. بدین ترتیب مبالغ جریمه با نرخ جدید محاسبه خواهد شد. لذا به استناد اینکه مطابق تبصره ۱۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، ارزش معاملاتی ساختمان صرفاً سالی یک بار قابل تجدید نظر است و شورای شهر بر خلاف قانون در سال ۱۳۸۶ بیش از یک بار اقدام به تجدید نظر در ارزش معاملاتی ساختمان نموده است تقاضای ابطال صورتجلسه افزایش ارزش معاملاتی ساختمان را از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌نماید. هیئت عمومی مطابق دادنامه شماره ۷۴۰ مورخ ۳۰/۰۹/۱۳۹۵ اقدام به ابطال صورتجلسه شورای شهر اراک مبنی بر افزایش ارزش معاملاتی ساختمان می‌کند. حال با توجه به اینکه شهرداری مدعی لازم‌الاجرا بودن مصوبه پیش گفته از تاریخ تصویب تا ابطال شده است، شاکی مجدداً درخواستی با موضوع اعمال مقررات ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری نسبت به رأی شماره ۷۴۰ مورخ ۳۰/۰۹/۱۳۹۵ نموده است. هیئت عمومی به شرح آتی اقدام به صدور رأی نموده است.

مشخصات رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

شماره دادنامه: ۲۱۵۷

تاریخ: ۱۳۹۷/۱۲/۲۱

خواسته: اعمال مقررات ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

نسبت به رأی شماره ۷۴۰-۱۳۹۵/۰۹/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

خواهان یا خواننده (حقوق عمومی): شورای اسلامی شهر اراک

مرجع رسیدگی کننده (صدور رأی): هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

متن رأی

نظر به عدم احراز تزییع حقوق اشخاص، هیئت عمومی با اعمال مقررات ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و تسری ابطال مصوبه ابطال شده موضوع رأی شماره ۷۴۰-۱۳۹۵/۰۹/۳۰ به زمان تصویب آن موافقت نکرد.

وقایع پرونده

در این پرونده، دانشجویان دوره دکتری تخصصی دانشگاه شهید بهشتی ورودی سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴، پس از قبولی در دانشگاه مزبور، تحت شمول آیین نامه دوره دکتری مصوب ۱۳۸۹/۰۸/۰۸ شورای برنامه‌ریزی آموزش عالی وزارت علوم و دستورالعمل اجرایی آن مصوب ۱۳۹۲/۰۱/۲۵ شورای دانشگاه شهید بهشتی شروع به تحصیل و پژوهش در دوره دکتری نمودند. مطابق آیین نامه پیش گفته و دستورالعمل اجرایی آن، دانشجویان دوره دکتری برای دفاع از رساله خود، باید به چاپ حداقل یک مقاله در شیوه آموزشی-پژوهشی و حداقل دو مقاله در شیوه پژوهشی با درجه علمی-پژوهشی در مجلات دارای نمایه بین المللی اقدام نمایند.

شورای عالی برنامه‌ریزی آموزشی وزارت علوم، آیین‌نامه جدید آموزشی دوره دکتری را در تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۴ تصویب نمود. به تصریح ماده ۲۳ و ۲۶ این آیین نامه، مفاد آن برای دانشجویان ورودی سال ۱۳۹۶-۱۳۹۵ به بعد و بر اساس شیوه نامه اجرایی مصوب هر مؤسسه لازم‌الاجرا است. شورای دانشگاه شهید بهشتی در راستای تصویب شیوه‌نامه اجرایی این آیین‌نامه، سه شرط برای اعلام کفایت دستاوردهای پژوهشی دانشجویان و صدور مجوز دفاع از رساله اعلام نمود: (۱) حداقل یک مقاله پذیرفته شده در مجلات علمی پژوهشی مورد تأیید وزارتین علوم و بهداشت با درجه A یا B (۲) حداقل یک مقاله ISI در مجلات معتبر بین المللی با رتبه Q1 و Q2 که در فهرست مجلات سفید دانشگاه معرفی گردیده است. (۳) ارائه (شفاهی یا پوستری) یک مقاله در کنفرانس‌های داخلی (ملی یا بین المللی). شورای دانشگاه مزبور در ماده ۱ مصوبه اخیر الذکر، احراز سه شرط فوق را به دانشجویان ورودی ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ نیز گسترش داده است.

این دستورالعمل امکان دفاع از رساله را از دانشجویان دوره دکتری ورودی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ سلب کرده است. لذا مشاهده می‌شود که با تصویب و ابلاغ این دستورالعمل و دادن اثر قهقرایی به آن، دانشجویان مذکور که باید در تاریخ رسیدگی به پرونده، دوره تحصیلی خود را در سنوات مجاز به پایان می‌رسانند، با مشکلات زیادی مواجه شده‌اند. بدین ترتیب، دانشجویان و سازمان

بازرسی کل کشور طی دادخواستی تقاضای ابطال آن قسمت از این مصوبه که به آن اثر قهقرایی داده است را از تاریخ تصویب خواستار شده‌اند. هیئت عمومی پس از بررسی موضوع به شرح آتی اقدام به صدور رأی نموده است.

مشخصات رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

شماره دادنامه: ۱۶۸-۱۶۷

تاریخ: ۱۳۹۹/۰۲/۱۶

خواسته: ابطال مصوبه جلسه ۱۴۴- ۱۳۹۵/۰۵/۲۵ شورای دانشگاه شهید بهشتی و اعمال ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری خواهان یا خوانده (حقوق عمومی): سازمان بازرسی کل کشور مرجع رسیدگی کننده (صدور رأی): هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

متن رأی

با عنایت به اینکه مقرر موضوع شکایت خلاف ملاک اصل عطف به ما سبق نشدن قوانین و مقررات و ملاک ماده ۴ قانون مدنی است و همچنین مخالف صریح ماده ۲۶ و ماده ۲۳ آیین‌نامه آموزشی دوره دکتری تخصصی در جلسه ۸۷۱ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۴ مصوب شورای عالی برنامه‌ریزی آموزشی بوده و مخالف دادنامه‌های متعدد صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله دادنامه‌های شماره ۳۴۱ و ۳۴۰- ۱۳۹۵/۰۵/۱۹ و ۱۴۰۳- ۱۳۹۷/۰۶/۱۳ است، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود. با اعمال ماده ۱۳ قانون پیش گفته و تسری ابطال مصوبه به زمان تصویب آن موافقت نشد.

۲.۴. تحلیل آراء شماره ۲۱۵۷ و ۱۶۸-۱۶۷

در این دادنامه‌ها نیز استدلال هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص اعمال ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای جبران خسارت، بسیار کوتاه و غیر جامع است.

در دادنامه شماره ۱۶۸-۱۶۷، هیئت عمومی در استدلال خود برای ابطال مقرر مقرر از اصول کلی حقوقی استفاده کرده است. در رأی صادره بیان شده است که، چون مفاد مقرر به تاریخ پیش از وضع آن تسری داده شده، این اقدام خلاف اصل کلی حقوقی «عطف بماسبق نشدن قوانین و مقررات» است و بدین ترتیب با ملاک ماده ۴ قانون مدنی که مؤید همین اصل کلی است مغایرت دارد. بنابراین شرایط برای ابطال مقرر مهیا است.

اشاره به اصل کلی حقوقی در استدلال هیئت عمومی یکی از نقاط قوت این دادنامه است. اما هیئت عمومی در انتهای رأی صادره برای احراز شرایط و سپس اعمال ماده ۱۳ قانون پیش گفته صرفاً بیان کرده است: «با ... تسری اثر ابطال مصوبه به زمان تصویب آن موافقت نشد». مشابه این قسم آرا بدون استدلال در دادنامه ۲۱۵۷ نیز دیده می‌شود. حال چون در این دو دادنامه در خصوص وجود یا عدم وجود حقوق تزییع شده هیچ‌گونه استدلالی ارائه نشده است. با توجه به مفاد دادنامه‌ها بررسی خواهیم کرد که آیا مقررات ابطال شده موجب تزییع حقوقی از اشخاص شده است یا خیر.

در دادنامه ۱۶۸-۱۶۷، شورای دانشگاه شهید بهشتی شرایط جدیدی را برای اجازه دفاع از پایان‌نامه تصویب کرده است و اجرای این این شرایط را برای دانشجویانی که دو سال پیش از وضع این مقرر و مطابق آیین‌نامه قبلی وارد دانشگاه شده بودند نیز تسری داده است. این امر سبب شده که دانشجویان در آستانه فارغ‌التحصیلی با تکالیفی اضافی و فاقد مبنا مواجه شوند. عرف این امر را خسارت و ضرر تلقی می‌کند اگرچه جنبه مالی آن بسیار کم‌رنگ است. جالب توجه است که هیئت عمومی عطف بماسبق کردن این مقرر را خلاف قانون و اصول کلی حقوقی تشخیص داده و رأی به بطلان صادر نموده است. اما در کمال حیرت، بر خلاف استدلال خود در صدر رأی که مقرر را خلاف اصل عطف بماسبق نشدن دانسته، از تسری اثر ابطال به زمان تصویب خودداری نموده است. به دیگر سخن نتیجه‌ای که ذیل رأی هیئت عمومی آمده است، نتیجه منطقی استدلال مذکور در صدر رأی نیست، بدین توضیح که اگر این مقرر بصورت غیر قانونی عطف بماسبق شده، پس چرا برای رفع این اثر سوء، هیئت عمومی از تسری اثر ابطال به زمان تصویب امتناع نموده است؟

گرچه به تبع وضع مقرر فوق ممکن است به طور مستقیم به شاکیان خسارت یا ضرر مالی وارد نشده باشد، اما با توجه به اینکه شرایط جدیدی برای شکات ایجاد کرده و فارغ‌التحصیلی و دفاع از رساله شکات را با دشواری روبه‌رو کرده و موجب شده نتوانند در سنوات مجاز فارغ‌التحصیل شوند، عرف این امر را تزییع حقوق از جنس غیر مالی تلقی می‌نماید. از طرفی وضع این مقرر می‌تواند به صورت غیر

مستقیم برای شکات آثار مالی (خسارت مالی) نیز داشته باشد. باید گفت که بنابر اطلاق اصل کلی فقهی - حقوقی لاضرر، اطلاق عبارات قانون‌گذار عادی و عموم جبران هرگونه خسارت در دکترین اداره مطلوب (مذکور در منشور حقوق شهروندی)، برای جبران این خسارت دیوان باید رأی به تسری اثر ابطال به زمان تصویب صادر می‌نمود. لازم به تذکر است که هیئت عمومی در رأی خود، حتی به عدم احراز تضييع حقوق نیز اشاره نکرده و صرفاً مقرر کرده است که با تسری اثر ابطال موافقت نشد.

در رأی شماره ۲۱۵۷ نیز هیئت عمومی بدون ارایه استدلال مناسب، با ذکر «نظر به عدم احراز تضييع حقوق»، از تسری اثر ابطال به زمان تصویب سرباز زده است. در این پرونده شاکي از مقرره‌ای که نرخ ارزش معاملاتی ساختمان را افزایش داده بود شکایت نمود. البته که افزایش ارزش معاملاتی ساختمان به خودی خود و مستقیماً موجب تحمیل هیچ‌گونه زيانی به اشخاص نخواهد بود. لیکن با توجه به اینکه این نرخ، ملاک محاسبه عوارض و جرایم بعدی قرار می‌گیرد، به طور غیر مستقیم موجب ورود ضرر به اشخاص و تضييع حقوق مالی آن‌ها خواهد شد. اصلاً هدف اصلی شاکي از درخواست ابطال این مقرره نیز همانطور که در شرح خواسته بیان داشته، جلوگیری از محاسبه جرایم بر مبنای نرخ جدید ارزش معاملاتی ساختمان که افزایش یافته است بوده است. برای اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان، ضرورتی ندارد که مقرره ابطال شده مستقیماً موجب ورود ضرر به اشخاص گردد و حقوق آن‌ها را تضييع نماید. بلکه «چنانچه مصوبه ابطال شده قابلیت تضييع حقوق اشخاص را بالقوه داشته باشد جهت تسری اثر رأی به گذشته کفایت می‌کند» (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۲۸). چرا که شرط مستقیم بودن رابطه فعل زیانبار (در موضوع مقاله تصویب مقرره توسط اداره) با خسارت، تنها از اوصاف «اتلاف» به عنوان یکی از روابط موجد مسئولیت است، ولی تسبیب به عنوان رابطه دیگر تحقق مسئولیت اساساً بر مبنای عدم وجود رابطه مستقیم میان فعل زیانبار با خسارت تعریف شده است (شهینی، ۱۳۹۲: ۸۲). بنابر مطالب پیش گفته و با توجه به اطلاق عبارت قانونگذار در ماده ۱۳ قانون دیوان و اصل لاضرر، شایسته بود هیئت عمومی ورود ضرر در این پرونده را به صورت دقیق تحلیل کرده و در نتیجه آن را قابل جبران تشخیص می‌داد.

استنادات هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این دادنامه‌ها نیز، همان ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است؛ چرا که تنها ماده‌ای که در خصوص جبران خسارت وارده بر حقوق اشخاص ناشی از اعمال شبه تقنینی اداره وجود دارد همین ماده است. البته هیئت عمومی می‌تواند به اصول کلی حقوقی چون اصل لاضرر نیز استناد نماید که جای خالی آن در دادنامه‌های صادره از هیئت عمومی به وضوح احساس می‌شود.

در دو دادنامه اخیر، رویکرد دیوان نسبت به حقوق موضوعه و عمل به جبران خسارات ناشی از اقدام اداره به عنوان یکی از مؤلفه‌های اداره مطلوب، رویکردی محدودنگر و محافظه‌کار است؛ زیرا اعتقادی به جبران ضررهای غیرمالی نداشته و نیز ضررهای مالی را در صورتی قابل جبران می‌داند که ورود ضرر مستقیماً ناشی از اقدام اداره باشد. انتظار می‌رود که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین مرجع دادرسی اداری، شجاعانه در مسیر جبران حقوق عامه گام بردارد و با ارائه استدلال‌های دقیق رویه مشخص و متقنی در نظام قضایی در جهت جبران حقوق اشخاص ایجاد نموده و خود در این مسیر خط مشی‌گذار واقع شود.

نتیجه

با بررسی ایده اداره مطلوب و اصل جبران خسارت به عنوان یکی از مؤلفه‌های آن، و هنجارهای حقوقی مرتبط با آن‌ها در نظام حقوقی داخلی، مشخص شد که اصل جبران خسارت در اصول کلی حقوقی، قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری صراحتاً ذکر شده است. همچنین جبران خسارت مطلق بوده، یعنی هرگونه خسارتی ناشی از اقدام اداره باید جبران گردد؛ چه خسارات مالی و چه خسارات غیر مالی. یکی از اقدامات اداره وضع مقررات عام‌الشمول است. برای جبران خسارات ناشی از وضع مقررات عام‌الشمول مغایر قانون، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، با ابطال مقررات مزبور و تسری اثر آن‌ها به زمان تصویب، نقشی حیاتی دارد. به عبارت دیگر، در صورت عدم ابطال مقررده توسط هیئت عمومی، و یا عدم تسری اثر ابطال به زمان تصویب، راه جبران خسارات ناشی از وضع اینگونه مقررات مسدود می‌شود. لذا هیئت عمومی ناگزیر باید در ابطال اینگونه مقررات و تسری اثر ابطال به زمان تصویب، به وجوه مختلف اصل جبران خسارت توجه نماید؛ زیرا این عمل

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از ارکان اصلی جبران خسارت ناشی از وضع مقررات عام‌الشمول مغایر قانون است.

با بررسی های دقیق‌تر در اصل کلی فقهی- حقوقی لاضرر و توجه به اطلاق عبارات ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری این نتیجه استنباط شد که همه خسارات ناشی از اعمال اداره اعم از خسارات وارده بر حقوق مالی و غیر مالی باید جبران گردد. همچنین لزوماً ورود خسارت نباید مستقیماً ناشی از وضع مقرر عام‌الشمول باشد بلکه اگر مقرر به صورت بالقوه نیز امکان تسبیب در ورود خسارت به اشخاص را داشت باید اثر ابطال آن به زمان تصویب تسری یابد.

سپس با تحلیل آراء مرتبط صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و تطبیق آن با یافته‌های فوق به این نتیجه دست یافتیم که اولاً دادنامه‌های مذکور از عدم استدلال قوی و جامع رنج می‌برند. دوم اینکه برخلاف جهت حقوق موضوعه، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اعتقادی به جبران ضررهای غیر مالی ندارد؛ و ضررهای مالی را نیز در صورتی که مستقیماً ناشی از وضع مقرر ابطال شده باشند قابل جبران می‌داند.

بنابراین دیوان عدالت اداری به خوبی از صلاحیت خود در زمینه احقاق حقوق تضییع شده اشخاص بهره نبرده است. به نظر می‌رسد که دیوان عدالت اداری مخالف جهت حقوق موضوعه حرکت کرده است، با اینکه قوانین و اصول کلی حقوق دلالت بر جبران حداکثری حقوق تضییع شده اشخاص ناشی از عمل اداره دارند، اما دیوان عدالت اداری در این زمینه یک رویکرد حداقلی و محدودنگر و محافظه‌کار اتخاذ کرده است.

پیشنهاد می‌گردد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، به عنوان یکی از مراجع عالی قضایی کشور، به اصل مستدل و مستند بودن احکام که در اصل ۱۶۶ قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته توجه ویژه نشان دهد. چرا که اگر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه‌های صادره، به جای ذکر عبارت کوتاه «نظر به عدم تضییع حقوق اشخاص»، حقوق ادعایی خواهان را با یک استدلال منطقی نسبت به اصول کلی حقوقی و قوانین مورد استناد مورد کاوش قرار دهد، هم به توسعه حقوق اداری و اتقان آرا می‌انجامد، هم نتایج صحیح‌تر و نزدیک‌تر به روح و متن قوانین به دست خواهد آمد.

منابع

- آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۷)، «تأملی در خصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون»، **فصلنامه مطالعات حقوق عمومی**، دوره ۴۸، شماره ۲.
- امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۴)، **حقوق اداری**، جلد اول، چاپ نوزدهم، تهران: میزان.
- رحمانی، زهره (۱۳۹۹)، «مطالعه تطبیقی حق اداره خوب در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوق اداری ایران با تأکید بر دو اصل قانونی بودن و تناسب»، **فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری**، سال دوم، شماره ۳.
- سلیمی ترکمانی، حجت (۱۳۹۸)، «حق بر اداره مطلوب از منظر منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا و منشور حقوق شهروندی ایران»، **مطالعات حقوق تطبیقی**، دوره ۱۰، شماره ۱.
- شریعتی، روح الله (۱۳۸۷)، **قواعد فقه سیاسی**، چاپ اول، قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
- شهنیایی، احمد (۱۳۹۲)، «مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی ناشی از وضع مقررات خلاف قانون؛ کنکاشی در یک رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری»، **فصلنامه رأی (مطالعات آرای قضایی)**، دوره ۲، شماره ۲.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶)، **حقوق اداری**، چاپ سیزدهم، تهران: سمت.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۹۷)، **قواعد فقه**، جلد اول، چاپ هفتم، تهران: سمت.
- فلاح زاده، علی محمد و رکابدار، سید جمال (۱۳۹۶)، «نگاهی به حق اداره مطلوب در حقوق اداری ایران»، **دو فصلنامه حقوق اداری**، سال چهارم، شماره ۱۲.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۵)، **دوره مقدماتی حقوق مدنی وقایع حقوقی - مسئولیت مدنی**، چاپ هجدهم، تهران: سهامی انتشار.
- محقق داماد، سید مصطفی (۱۳۹۷)، **قواعد فقه بخش مدنی (مسئولیت / مالکیت)**، چاپ پنجاهم، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.
- موسی زاده، رضا (۱۳۹۲)، **حقوق اداری (۱-۲)**، چاپ پانزدهم، تهران: میزان.
- مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳)، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، چاپ اول، تهران: جنگل.

- هداوند، مهدی (۱۳۹۱)، **حقوق اداری تطبیقی**، جلد اول، چاپ سوم، تهران: سمت.
- هداوند، مهدی (۱۳۹۶)، **حقوق اداری تطبیقی**، جلد دوم، چاپ ششم، تهران: سمت.
- Battalli, Mirlinda & Artan Fejzullahu (2018), «Principal of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior», **Journal of International and European Law**, No. 1.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union, available at <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> >, (Last visited on 20/12/2020).
- Cuculoska, Irena (2018), «The Scope of Application of the Charter's Right to Good Administration of the European Union», **Journal of Liberty an International Affairs**, Vol. 3, No. 3.
- Mendes, Joana (2009), «Good Administration in EU Law and the European Code of Good administrative Behavior», **EUI Working Paper Law**, European University Institute, No. 9.