

یادداشت‌هایی بر گزیده آراء قضایی دیوان عدالت اداری

محمد حسنوند*

یادداشت اول: لزوم رعایت اصل تناسب جرایم و مجازات در
آراء کمیسیون‌های رسیدگی به تخلفات اداری

۱. سابقه موضوع

شعبه دیوان در خصوص دعوی شاکی به طرفیت هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان بانک ملی، با این استدلال که میان تخلف انتسابی و وضعیت متهم با مجازات لحاظ شده تناسب برقرار نیست حکم به ورود دعوی و ارجاع پرونده به شعبه هم‌عرض صادر نموده است.

مشخصات رأی

شماره پرونده: ۳۴۱۸/۹۰/۲۱

خواهان: م.الف

خوانده: هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان بانک ملی ایران

موضوع شکایت: اعتراض به رأی قطعی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری

مرجع رسیدگی: شعبه ۲۱ دیوان عدالت اداری

در خصوص دعوای (م.الف) به طرفیت هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان بانک ملی ایران به خواسته فوق‌الذکر نظر به اینکه اولاً: نظارت بر عملکرد رئیس شعبه از وظایف معاون شعبه نبوده است و اتهام انتسابی به وی در واقع زیر نظر رئیس با همکاری کارمند مربوط صورت می‌گرفته است. ثانیاً: نامبرده شاکی تاکنون مرتکب هیچ‌گونه تخلفی نشده است و وفق ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرایی بر فرض صحت انتساب تخلف می‌بایست وضعیت وی نیز مورد لحاظ قرار می‌گرفت که این امر در تعیین مجازات اتفاق نیفتاده است لذا مستنداً به ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ورود دعوای مطروحه و ارجاع پرونده جهت رسیدگی مجدد به هیأت هم‌عرض با رعایت تبصره ماده ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری صادر و اعلام می‌گردد. این رأی قطعی است.
رئیس شعبه ۲۱ دیوان عدالت اداری - مستشار شعبه

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی و قاضی دادگستری.

Email: md.hasanvand@gmail.com

مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری، تهران، پژوهشگاه فقه قضاییه، مهر ۱۳۹۱، ص ۵۷.

۲. نقد و بررسی

اصل تناسب^۱ به عنوان یک اصل کلی حقوقی در نظام‌های حقوقی مدرن، به دنبال این عقیده که شهروندان باید در برابر دولت مورد حمایت قرار گیرند و مداخلات تنظیمی دولت بایستی متناسب با اهداف مورد نظر باشد، ایجاد شده است. این اصل ابتدا در نظام حقوقی آلمان پذیرفته شد و پس از آن با گسترش صلاحیت‌های اداری، به عنوان یکی از مبانی نظارت بر اعمال دولت، توسعه یافته است. در چارچوب نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اصول کلی حقوقی فاقد جایگاه در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و به تبع آن رویه قضایی دادگاه‌ها می‌باشند؛ اصل تناسب نیز از این قاعده مستثنا نیست و فرایندهای دادرسی اداری در ایران به شناسایی و کاربری این اصل مبادرت نکرده‌اند. با این وجود، در آرای دیوان عدالت اداری ایران می‌توان مواردی را یافت که به طور تلویحی متضمن اصل تناسب هستند و همچنین قضایای وجود دارند که در صورت شناسایی اصل تناسب در نظام حقوق ایران، امکان استناد به این اصل توسط قضات دیوان وجود داشته است.^۲

ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مجازات‌های زیر را مقرر داشته است؛ الف) اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی. ب) توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی. ج) کسر حقوق و فوق‌العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم، از یک ماه تا یک سال. د) انفصال موقت از یک ماه تا یک سال. ه) تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال؛ و) تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پست‌های حساس و مدیریتی در دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون. ز) تنزل یک یا دو گروه و یا تعویق در اعطای یک یا دو گروه به مدت یک یا دو سال. ح) بازخرید خدمت در صورت داشتن کمتر از ۲۰ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین زن و کمتر از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین مرد با پرداخت ۳۰ تا ۴۵ روز حقوق مینا در قبال هر سال خدمت به تشخیص هیأت صادرکننده رأی. ط) بازنشستگی در صورت داشتن بیش از بیست سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین زن و بیش از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین مرد بر اساس سنوات خدمت دولتی با تقلیل یک یا دو گروه. ی) اخراج از دستگاه متبوع. ک) انفصال دائم از خدمات دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون.

آنچه از ظاهر الفاظ و روح قانون متبادر به ذهن می‌شود این است که قانون‌گذار مجازات اداری را به ترتیب از مجازات کمترین تا شدیدترین مجازات بیان نموده است؛ اما ایرادی که

1. The Principle of Proportionality.

۲. مهدی مرادی برلین، اصل تناسب در نظام حقوقی اتحادیه اروپا، انتشارات خرسندی، تهران ۱۳۹۲، ص ۳.

بر این ماده وارد است، عدم رعایت اصل تناسب مجازات با تخلف ارتكابی است. توضیح اینکه نگارش نادرست این ماده سبب شده تا مرجع رسیدگی کننده بتواند برای کوچک‌ترین تخلفات اداری شدیدترین مجازات را اعمال نماید. برای مثال مرجع رسیدگی کننده می‌تواند کارمندی را که صرفاً غیبت ناموجه داشته است، به اخراج از دستگاه متبوع محکوم نماید؛ بنابراین در نگارش این ماده خلاف اصول و موازین حقوقی عمل شده است و رابطه مستقیمی بین تخلف و مجازات مقرر لحاظ نشده است که این امر ضمن آنکه خلاف اصول دادرسی منصفانه است زمینه اعمال تفاسیر مختلف و سلیقه شخصی و نقض حقوق کارمندان را فراهم می‌آورد. بی‌تردید یکی از اصول حاکم در تعیین مجازات، اصل «تناسب بین جرم و مجازات» است. این اصل از مهم‌ترین اصول حاکم در وضع و اعمال مجازات است^۱ که به مدد آن عدالت تأمین می‌شود. اصل تناسب، اصول دیگر حاکم بر مجازات از قبیل اصل قانونی بودن، شخصی بودن، فردی بودن و ... را نیز تحت الشعاع خود قرار داده می‌دهد؛^۲ به طوری که نادیده گرفتن این اصل مفاسدی را به همراه خواهد داشت. همچنین در این ماده اصل قانونی بودن جرم و مجازات یکی از مهم‌ترین اصول حاکم بر حقوق جزا است را نقض نموده است به موجب این اصل هیچ رفتاری جرم نیست و هیچ مجازاتی قابل اجرا نیست، مگر آنکه قبلاً به وسیله قانون‌گذار عنوان مجرمانه و مجازات آن تعیین و اعلام شده باشد بنابراین اصل، وظیفه قانون‌گذاری و تعیین عناوین جرایم و میزان مجازات از وظایف و اختیارات انحصاری قوه قانون‌گذاری است و به موجب اصل تفکیک قوا که از اصول مسلم قانون اساسی است، دادرسان تحت هیچ شرایطی حق مداخله در امر تعیین جرایم و مجازات را ندارند.^۳ اما آنچه در رأی مورد بررسی حائز اهمیت است توجه به اصول فوق و اعمال «اصل تناسب» و «اصل قانونی بودن» به عنوان اصولی فراقانونی بر رأی صادر شده از هیأت رسیدگی به تخلفات است؛ که به نوبه خود می‌تواند گام مهمی در جبران خلأهای موجود در قانون مذکور باشد. همچنین توجه به وضعیت خاص متهم بر مبنای اصل فردی بودن مجازات از نوآوری‌های این رأی در خصوص رسیدگی به تخلفات اداری است. مقصود از اصل فردی کردن مجازات منطبق ساختن مجازات با شخصیت مجرم و اوضاع و احوال جرم ارتكابی است که با استفاده از تدابیر و سازوکارهایی که قانون‌گذار کیفری تعیین می‌کند صورت می‌پذیرد این تدابیر در مرحله پیش از قضاوت در مرحله قضاوت و در مرحله پس از قضاوت صورت می‌گیرد که مقام قضایی با در نظر گرفتن آنها مبادرت به تعیین مجازات برای مجرم نماید.

۱. رضا نوربها، زمینه حقوق جزای عمومی، تهران، انتشارات دادآفرین، ۱۳۸۳، ص ۶۰.

۲. اسماعیل رحیمی نژاد، کرامت انسانی در حقوق کیفری، تهران، ۱۳۸۵، ص ۱۳۹-۱۳۸.

۳. ایرج گلدوزیان، حقوق جزای عمومی ایران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹، ص ۱۵۴.

یادداشت دوم: صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی علیه مؤسسات عمومی غیردولتی

۱. سابقه موضوع

بهموجب تبصره ۱ از ماده ۱۱ لایحه شماره ۲۵۸۸۲/۳۶۳۰۲ مورخ ۱۳۸۱/۷/۲۸ دولت در مورد تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی روز یکشنبه مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ کتابخانه‌های عمومی به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی از استقلال مالی برخوردار بوده و هیأت‌امنای انجمن‌ها و دبیرخانه‌های آنها از ارکان آن محسوب می‌شوند، شعبه ۹ دیوان در پرونده مورد بحث با این استدلال که نهاد مذکور مؤسسه عمومی غیردولتی است آن را از مصادیق ماده ۱۳ قانون دیوان خارج دانسته و به این لحاظ قرار رد شکایت را صادر نموده است.

مشخصات رأی

شماره پرونده: ۴۰۱۸/۹۰/۹

مرجع رسیدگی: شعبه ۹ دیوان عدالت اداری

موضوع خواسته: شکایت از تصمیمات نهادهای عمومی غیردولتی

مرجع رسیدگی: شعبه ۹ دیوان عدالت اداری

با بررسی اوراق و محتویات پرونده و ملاحظه لایحه دفاعیه مشتکی‌عنه و مفاد صورت‌جلسه اخذ توضیح مورخ ۹۱/۷/۲۲ نظر به اینکه بهموجب تبصره یک ماده ۱۱ قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور مصوب ۸۲/۱۲/۱۷ مجلس شورای اسلامی کتابخانه‌های عمومی به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی می‌باشند علی‌هذا موضوع خارج از مصادیق ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری بوده به این لحاظ قرار رد شکایت وی صادر و اعلام می‌گردد. بدیهی است شاکي در اجرای قانون کار حق طرح شکایت در مراجع قانونی را خواهد داشت. رأی صادره قطعی است.
رئیس شعبه ۹ دیوان عدالت اداری - مستشار شعبه

۲. نقد و بررسی

نظارت قضایی و حاکمیت قانون نسبت به سازمان‌ها و مقامات عمومی از جمله شاخصه‌های نظام‌های مردم‌سالار و تضمین‌کننده حقوق فردی و اجتماعی افراد جامعه به شمار می‌آیند. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز به‌عنوان یکی از مصادر امور عمومی که با برخورداری از

اقتدارات ناشی از قدرت عمومی دارای جایگاهی معتنا به در صحنه‌های مختلف امور اجتماعی و اداره امور عمومی جامعه گردیده‌اند از این امر مستثنا نمی‌باشند. نظارت قضایی بر این‌گونه مؤسسات می‌تواند ابزار مؤثری در پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مؤسسات مزبور و تضمین حقوق افراد در برخورد با این مؤسسات به شمار آید. برای تحقق چنین هدفی وجود حاکمیت قانون و معیارهای بنیادین آن در خصوص نظام حقوقی این مؤسسات از ضروریات است.^۱

صلاحیت دیوان در خصوص خوانده همواره موضوعی مورد بحث و اختلافی بوده است رویه دیوان نیز تا حد زیادی پراکنده عمل نموده است بند ۱ ماده ۱۳ قانون سابق دیوان رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها را داخل صلاحیت دیوان دانسته بود بنابراین گرچه دو مورد از مصادیق این مؤسسات یعنی شهرداری‌ها و مؤسسات و نهادهای انقلابی را در این تبصره قید نموده بود اما به صراحت نامی از مؤسسات عمومی غیردولتی به میان نیاورده بود و همین موضوع سبب اختلاف را موجب شده بود قانون جدید دیوان مصوب ۱۳۹۲ نیز چاره‌ای برای این امر نیاندیشیده ولی شکایت از سازمان تأمین اجتماعی را به صلاحیت‌های دیوان اضافه کرده است.

ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مؤسسات عمومی غیردولتی را این‌گونه تعریف می‌نماید مؤسسه عمومی غیردولتی «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده می‌شود - و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.» بنابراین این مؤسسات ماهیتی دوگانه دارند یعنی از سویی عهده‌دار ارائه وظایف و خدمات عمومی می‌باشند و به همین مناسبت در مواردی از اختیارات ناشی از حق حاکمیت همچون اختیار سلب مالکیت برای شهرداری‌ها برخوردارند و از سویی خارج از ساختار دولت قرار دارند نظارت دولت بر این‌گونه مؤسسات خفیف و افقی بوده و بر شیوه عدم تمرکز استوار است. در واقع مؤسسات عمومی غیردولتی جزئی از نهادهای غیرمتمرکز محسوب می‌شوند. نهادهایی غیرمتمرکز نهادهایی هستند که توسط قوه مرکزی ایجاد می‌شوند و مطابق آن اختیاراتی به این مؤسسات که مستقل از مرکز هستند، واگذار می‌شود. پس مؤسسه عمومی غیردولتی، مؤسسه یا واحد سازمان غیردولتی است که به نهاد قدرت مرکزی وابسته نیست اما متولی اجرای یک امر عمومی است. مشخص است که مبنای مؤسسه غیردولتی اجرای یک خدمت عمومی است. با توجه به اینکه کلمه دولتی در عبارت مؤسسه عمومی غیردولتی به کار رفته است، در اینجا اگر دولت به مفهوم حاکمیت باشد

۱. ولی رستمی و سید مجتبی حسینی پور اردکانی، نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، تهران، جاودانه، جنگل، ۱۳۸۹، ص ۴.

بنابراین مؤسسه عمومی غیردولتی باید یک مؤسسه غیر وابسته به حاکمیت باشد؛ اما اگر منظور ما از مؤسسه قوه مجریه باشد معنی آن این است که مؤسسه عمومی غیردولتی وابسته به قوه مجریه نیست. نکته مهم این است که قانون‌گذار تعریف و تفکیک درستی از مؤسسه عمومی غیردولتی ارائه نکرده است؛ یعنی مشخص نیست که مؤسسه غیردولتی غیر وابسته به قوه مجریه یا غیر وابسته به نهادهای حاکمیتی است و این مواد در قانون مشخص نشده است. به نظر می‌رسد که قانون‌گذار خودش هم برای تفکیک آن از مبنای مشخصی پیروی نمی‌کند؛ اما از لحاظ ماهیتی باید گفت: این مؤسسه‌ها وابسته به دولت و حاکمیت نیستند و مشغول خدماتی هستند که جنبه عمومی و غیرانتفاعی دارند. به نظر می‌رسد، نکته بحث اینجا است که این‌گونه نهادها علی‌رغم عنوان غیردولتی بودن آنها، ماهیتاً از حق اعمال قدرت عمومی (حق حاکمیت) به نحو وسیع برخوردار هستند^۱. در سال ۱۳۷۳ قانون فهرست نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی تصویب شد و مصادیق هم مشخص شد. در آغاز شهرداری‌ها، بنیاد مستضعفین و جانبازان انقلاب اسلامی، هلال احمر، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد شهید، کمیته ملی المپیک و بنیاد ۱۵ خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان تأمین اجتماعی در این قانون به عنوان مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی ذکر شده بودند؛ اما در طی سال‌های بعد، نهادهای دیگری با اصلاحاتی که توسط مجلس در قانون به وجود آمد اضافه شد از جمله فدراسیون‌های ورزشی غیرحرفه‌ای، مؤسسه جهاد نصر، جهاد استقلال، جهاد توسعه سازندگی، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، کتابخانه آیت‌الله مرعشی نجفی در قم، جهاد دانشگاهی، بنیاد بیماری‌های خاص و به تازگی هم در بودجه سال ۹۰ صندوق تأمین خسارت بدنی. تا قبل از تصویب فهرست نهادها، اصولاً در رویه دیوان؛ تا قبل از تصویب قانون ۷۳ خود را صالح برای رسیدگی به دعاوی علیه مؤسسه‌های عمومی غیردولتی نمی‌دانست^۲؛ اما از سال ۱۳۷۴ در پی تصویب تفسیر مجلس از ماده ۱۱ قانون مذکور دعاوی علیه این مؤسسات در دیوان مورد رسیدگی واقع شد. نهایتاً نخستین بار به صراحت در ماده ۱۲ قانون جدید، درخواست ابطال مصوبات عام‌الشمول مؤسسه‌های عمومی غیردولتی قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری قرار گرفت. وفق مقررات این ماده قانونی: «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در

۱. محمد امامی و کورش استوار سنگری، حقوق اداری ایران، ج ۱، تهران، نشر میزان، ص ۱۷۱.

۲. قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی: ماده واحده - با توجه به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد. قانون فوق مشتمل بر ماده در جلسه روز سه‌شنبه یازدهم مهر ماه یک هزار و سیصد و هفتاد و چهار مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۷۴.۷.۱۹ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می شود در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است». همچنین رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شماره ۴۵۷ مورخ ۱۳۸۸/۸/۲۵ در مقام حل تعارض آراء صادره از شعبه سوم دیوان عدالت اداری اظهار داشته است که؛

الف) تعارض در مدلول دادنامه‌های فوق‌الذکر محرز به نظر می‌رسد. ب) به موجب بند ۹ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ سازمان تبلیغات اسلامی و مؤسسات وابسته به آن در زمره مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اعلام شده و طبق قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰) در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۴ رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات و خودداری مؤسسات عمومی غیردولتی مذکور، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است؛ بنابراین دادنامه شماره ۱۴۵۴ مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۹ شعبه سوم دیوان که به شکایت شاکی رسیدگی به عمل آورده و در نتیجه دیوان را مرجع صالح برای رسیدگی به شکایت مطروحه اعلام شده است، در این حد صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذی‌ربط در موارد مشابه لازم الاجرا است؛ اما ایراد کار همچنان آنجا است که برخی شعب دیوان همچنان خود را در خصوص شکایت از مؤسسات عمومی غیردولتی که در فهرست قرار ندارند صالح نمی‌دانند^۱ از آنچه تاکنون بیان شد می‌توان گفت با توجه به ماهیت و کارکرد مؤسسات عمومی غیردولتی و برخورداری آنها از اختیارات ناشی از حق حاکمیت، فلسفه تأسیس دیوان عدالت اداری و نیز حاکمیت قانون و لزوم نظارت قضایی بر اعمال نهادهای عمومی مستلزم این است که دیوان را صالح به رسیدگی در خصوص شکایات علیه این مؤسسات بدانیم؛ بنابراین رأی مورد بحث از این حیث دارای اشکال است که نه منطبق بر اصول حقوقی صادر شده است و نه آراء وحدت رویه هیأت عمومی را مدنظر قرار داده است. به نظر می‌رسد در این راستا اعمال اصول بنیادین حاکمیت قانون نسبت به این مؤسسات از جمله شمول قوانین عام و واضح نسبت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در جهت تنظیم و تحدید اقتدارات آنها، تعیین و ترسیم چارچوب و مصادیق دقیق صلاحیت‌های مؤسسات مذکور در قوانین تأسیس و اساس نامه آنها، گستردگی دیوان عدالت اداری و اعمال صلاحیت آن مطابق با حقوق رویه‌ای از ضروریات است.^۲

۱. ولی رستمی و سید مجتبی حسینی‌پور اردکانی، "نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی"، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، ش اول بهار ۱۳۹۲.

۲. ولی رستمی، پیشین، ص ۲۱۸.

یادداشت سوم: صلاحیت رسیدگی دیوان عدالت به شکایت از آرای
کمیته‌های تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور، صرفاً در خصوص
آرای قطعی و به نحو شکلی است

۱. سابقه موضوع

۱.۱. پرونده اول

در این پرونده شعبه ۱۱ دیوان شکایت شاکی علیه سازمان تأمین اجتماعی دولت اصفهان را به خواسته صدور حکم بازنشستگی پیش از موعد با لحاظ قرار دادن شغل شاکی به عنوان مشاغل سخت و زیان‌آور با قرار عدم استماع رد نموده است و استدلال کرده این درخواست ابتدائاً باید در کمیته‌های بدوی تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور و سپس کمیته تجدیدنظر استانی پیگیری نماید. نهایتاً رأی قطعی کمیسیون تجدیدنظر در اجرای تبصره ۲ ماده ۱۳ از حیث مطابقت با قوانین در دیوان عدالت قابل شکایت خواهد بود.

مشخصات رأی

شماره رأی: ۹۱۱۷۷۲/۱۱/۹۱

خوانده: سازمان تأمین اجتماعی دولت اصفهان

خواسته: صدور حکم بازنشستگی پیش از موعد با لحاظ قرار دادن شغل شاکی به عنوان مشاغل سخت و زیان‌آور

مرجع رسیدگی: شعبه ۱۱ دیوان عدالت اداری

در خصوص دادخواست تقدیمی شاکی به طرفیت شرکت ... و سازمان تأمین اجتماعی دولت آباد اصفهان به خواسته صدور حکم بازنشستگی پیش از موعد با لحاظ قرار دادن شغل شاکی به عنوان مشاغل سخت و زیان‌آور دادخواست مفاد تقدیمی و لایحه دفاعیه اداره طرف شکایت به شماره ۹۰/۵۳۶۱۵ - ۹۰/۱۱/۵ با عنایت به اینکه موضوع شغل شاکی به عنوان سخت و زیان‌آور مستنداً به ماده واحده قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی به ماده ۷۶ قانون اصلاح مواد ۷۲ و ۷۷ و تبصره ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۵۴ و الحاق ۲ تبصره به ماده ۷۶ مصوب ۸۰ می‌بایست در کمیته‌های استانی بدوی و تجدیدنظر مطرح و مورد بررسی قرار گیرد بنا به مراتب فوق شاکی بدو

۱. مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری، تهران، پژوهشگاه قوه قضائیه، مهر ۱۳۹۱، ص ۴۴.

می‌بایست نسبت به این موضوع اقدام و سپس قابلیت استماع در دیوان را خواهد داشت پرونده در وضعیت فعلی قابلیت استماع و رسیدگی را نداشته قرار رد شکایت صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره قطعی است.

رئیس شعبه ۱۱ دیوان عدالت اداری - مستشار شعبه

۱.۲. پرونده دوم

در این پرونده شعبه دیوان شکایت شاکی از رأی قطعی کمیته تجدیدنظر تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور استان مرکزی را پس از بررسی کامل پرونده با این استدلال که رأی معترض عنه از حیث شکلی موافق اصول و موازین قانونی صادر شده است رد کرده و استدلال نموده که تشخیص مشاغل مربوط امری تخصصی و در صلاحیت کمیسیون بوده و رسیدگی در دیوان صرفاً جنبه شکلی خواهد داشت.

مشخصات رأی

شماره پرونده: ۹۱۰۳۷۷/۱

شاکی: آقای م. ج

مشتکی‌عنه: اداره کل کار و امور اجتماعی استان مرکزی

موضوع: اعتراض به رأی کمیته تجدیدنظر بررسی مشاغل سخت و زیان‌آور

مرجع رسیدگی: شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری

در خصوص شکایت آقای (م.ج.) فرزند (ح.) علیه اداره کار و امور اجتماعی استان مرکزی به‌خواسته اعتراض به نظریه کمیته تجدیدنظر بررسی مشاغل سخت و زیان‌آور مورخ ۹۰/۱۲/۴، دیوان از بررسی اوراق پرونده و دفاعیات مشتکی‌عنه ایرادی که متضمن نقض تصمیم متخذه را فراهم نماید ارائه نگردیده و رأی کمیته امری تخصصی است و چون رسیدگی دیوان شکلی است و ایرادی در نحوه رسیدگی به شکایت شاکی احراز نگردید بنابراین حکم به رد شکایت شاکی صادر و اعلام می‌گردد. این رأی به استناد مواد ۶۲ و ۷ و رأی وحدت رویه شماره ۱۳۶۹ مورخ ۸۶/۱۱/۲۱ و ۴۸۴ مورخ ۸۷/۷/۲۸ و ۸۷۲ مورخ ۸۷/۱۲/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر گردیده قطعی است.

رئیس شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری - مستشار شعبه

۱.۳. پرونده سوم

شرح پرونده از این قرار است که شاکی در شکایت خود از رأی کمیته تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور اظهار داشته است که کمیته مذکور در رویه خود همین رسته و همین شغل را مشاغل سخت و زیان‌آور تشخیص داده و چند مورد عینی را برای اثبات ادعای خود به دیوان معرفی نموده است شعبه دیوان نیز پس از بررسی پرونده علی‌رغم آنکه کمیته تشخیص ضوابط شکلی را در تصمیم خود رعایت نموده است اما به لحاظ عدم رعایت برابری افراد و اعمال تبعیض کمیته‌های تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور را مبتنی بر اقدامی تبعیض‌آمیز و دوگانه دانسته و آن را ابطال نموده است؛ بنابراین ملاحظه می‌گردد در این دادنامه برخلاف رأی سابق شعبه دیوان دادرسی خود را از رسیدگی شکلی توسعه داده و در مقام دادرسی، صحت تصمیم کمیسیون را به نحوی ماهوی مورد بررسی قرار داده و با استدلالاتی در ماهیت موضوع رأی به ابطال آن صادر نموده است.

مشخصات رأیشماره رأی: ۹۱۰۴۸۲^۱

خواسته: اعتراض به رأی کمیته بررسی‌کننده مشاغل سخت و زیان‌آور

مرجع رسیدگی: شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری

ماحصل خواسته شاکی اعتراض به رأی کمیته بررسی‌کننده مشاغل سخت و زیان‌آور است نظر به محتویات پرونده و اسناد و مدارک ابرازی و اینکه کارگران دیگر در همین شغل و رسته در کمیته بررسی‌کننده مشاغل سخت و زیان‌آور شغل آنان از مشاغل سخت و زیان‌آور تشخیص داده شده که با شغل شاکی هم‌ردیف و همان شغل‌های بوده و این امر ترجیح بلا مرجح است لذا با توجه به مراتب مستنداً به مواد ۸ و ۹ آیین‌نامه اجرایی موضوع قانونی مشاغل سخت و زیان‌آور حکم به ورود شکایت و رسیدگی مجدد در کمیته هم‌عرض صادر و اعلام می‌دارد. این رأی مستنداً به مواد ۷ و ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری قطعی است.

رئیس شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری - مستشار شعبه

۲. نقد و بررسی

کارهای سخت و زیان‌آور کارهایی است که در آنها عوامل فیزیکی، شیمیایی، مکانیکی و بیولوژیکی محیط کار غیراستاندارد بوده که در اثر اشتغال کارگر تنشی به مراتب بالاتر از

ظرفیت‌های طبیعی (جسمی و روانی) در وی ایجاد می‌گردد که نتیجه آن بیماری شغلی و عوارض ناشی از آن است *

- ۱- کار در معادن اعم از تحت‌الارضی یا سطح‌الارضی که ایجاب می‌نماید کارگران در تونل‌ها و راهروهای سرپوشیده به استخراج بپردازند.
- ۲- کار استخراج شامل جدا کردن یا منفجر ساختن مواد از سطح کار، حمل مواد عملیات مربوط به انفجار، اداره تأسیسات آب و برق در داخل معدن و به‌طور کلی هرگونه مباشرت و نظارتی که ایجاب نماید کارگر در تونل‌ها، راهروها یا میله‌های معدن انجام‌وظیفه نماید، است.
- ۳- حفر قنوات و چاه‌ها و فاضلاب‌ها و تونل‌های زیرزمینی و کار در مخازن سربسته.
- ۴- تخلیه و حمل مواد مذاب از کوره‌های مشغول به کار و کار مستمر در مجاورت کوره‌های ذوب به نحوی که کارگر در معرض مستقیم حرارت یا بخارات زیان‌آور متصاعد از کوره باشد.
- ۵- کارگرانی که مستقیماً و مستمرا در امر تولید در کارگاه‌های دباغی، سالامبورسازی و روده پاک‌کنی اشتغال دارند و کار مستمر در گنداب روها - جمع‌آوری، حمل و دفن زباله شهری.
- ۶- کار کارگرانی که مستمرا به امر جمع‌آوری و انتقال و انبارکردن کود (نظافت مستمر طولیه، اصطبل، سالن‌های پرورش طیور) در واحدهای دامداری و طیور اشتغال دارند.
- ۷- کار مستمر و مداوم در فضای باز و در ارتفاع بیش از پنج متر از سطح زمین بر روی دکل‌ها، اتاقک‌های متحرک، داربست‌ها و اسکلت‌ها.
- ۸- کار مداوم بر روی خطوط و پست‌های انتقال برق با فشار شصت و سه کیلو ولت و بالاتر.
- ۹- مشاغل شن پاشی، پخت آسفالت دستی، قیرپاشی و مالچ پاشی.
- ۱۰- عملیات جوشکاری در داخل مخازن.
- ۱۱- کارهایی که استمرار آنها موجبات ابتلا به بیماری‌ها حاصل از اشعه را فراهم می‌آورد، نظیر کار با مواد رادیواکتیو و قرار گرفتن در معرض پرتوهای یون‌ساز به تشخیص مراجع ذی صلاح و به استناد قانون حفاظت در برابر اشعه مصوب جلسه مورخ بیستم فروردین ماه ۱۳۶۸ مجلس شورای اسلامی.
- ۱۲- کار در محل‌های با فشار محیط بیش از حد مجاز از قبیل غواصی.
- ۱۳- کار مستمر در محیط‌هایی که با وجود رعایت مقررات حفاظتی و ایمنی موجبات بیماری‌های گوشه و یا کری کارگر را فراهم سازد.

۱۴- کار در امور سمپاشی باغات و اشجار و مزارع و ضدعفونی اماکن و طویله ها و آشیانه های مرغداری در زمان سمپاشی.

۱۵- کار کارگرانی که مستقیماً در امر تولید و ترکیب سموم و حشره کش ها اشتغال دارند در زمان انجام کار.

۱۶- کار با وسایل دارای ارتعاش در حدی که برای سلامتی کارگر زیان آور باشد.^۱ تعیین سخت و زیان آور بودن مشاغل موضوع ماده (۱) و نوع آن گروه «الف» و گروه «ب» حسب در خواست کارگر، کارفرما، تشکل ها، وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی در هر کارگاه با بررسی سوابق، انجام بازدید و بررسی شرایط کار توسط کارشناسان بهداشت حرفه ای وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و بازرسان کار وزارت کار و امور اجتماعی و با تأیید توسط کمیته های بدوی و تجدیدنظر استانی موضوع این آیین نامه انجام می گیرد. قوانین متعددی نیز در خصوص حمایت از کارگران شاغل در این مشاغل به تصویب رسیده است.^۲ همچنین آراء زیادی از شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت در این خصوص صادر شده است.^۳

کمیته های بدوی و تجدیدنظر استانی، جهت تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان آور و نحوه نظارت بر آنها و رسیدگی به درخواست های رسیده در سازمان های کار و امور اجتماعی استان ها، تشکیل می شود. تبصره ۳ ماده ۲ آیین نامه تشکیل کمیته ها صراحت دارد که در هر استان تنها یک کمیته بدوی و یک کمیته تجدیدنظر وجود خواهد داشت، تصمیم قطعی در کمیته های مذکور در خصوص تشخیص سخت و زیان آور بودن مشاغل منوط به ارائه گزارش کارشناسان موضوع ماده ۲ آیین نامه و تبصره آن است رأی کمیته های بدوی حداکثر ظرف ۱۵ روز

۱. آیین نامه جدید مشاغل سخت و زیان آور مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۲۶.

۲. از جمله:

قانون بازنشستگی پیش از موعد در مشاغل سخت و زیان آور موضوع ماده واحده قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۰ قانون استفساریه اصلاحیه تبصره (۲) الحاقی به ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۰. ۹. قانون تفسیر جزء (۱) بند (ب) تبصره (۲) ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی اصلاحی مصوب ۱۳۷۹. ۱۰. متن آیین نامه مشاغل سخت و زیان آور ۱۱. دستور العمل اجرایی نحوه فعالیت کمیته های بدوی و تجدید نظر استانی تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان آور و نظارت بر آنها ۱۹. اصلاح آیین نامه اجرایی بند (۵) جزء (ب) ماده واحده قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶) مصوب ۱۳۷۱ - مصوب ۱۳۸۰. ۲۲. اصلاح آیین نامه اجرایی بند (۵) جزء (ب) ماده واحده قانون اصلاح تبصره (۲) الحاقی ماده ۷۶ قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی.

۳. اعمال ماده ۵۳ الحاقی به آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نسبت به دادنامه شماره ۱۳۷ مورخ ۱۳۷۹/۴/۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ۷۲.

اداری پس از ابلاغ قابل تجدیدنظرخواهی در کمیته استانی است در ضمن آرای کمیته های تجدیدنظر لازم الاجرا است تبصره ۴ این ماده امور مربوط به نقض آرای کمیته‌های استانی توسط دیوان عدالت اداری و تبادل لوایح و ارسال دفاعیات را مستقیماً به عهده کمیته‌های استانی از طریق دبیرخانه مربوطه گذاشته است.^۱

رسیدگی به آرای قطعی این کمیسیون‌ها به مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما مطابق بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲ در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد اما این رسیدگی صرفاً جنبه شکلی داشته و مستلزم طی مراحل بدوی و تجدیدنظر است و صرفاً نسبت به آرای قطعی این کمیسیون‌ها صورت می‌گیرد مطابق بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری سابق، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما و ... منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها در صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری است و شعب دیوان صرفاً می‌توانند تصمیمات مراجع مذکور را از حیث انطباق یا عدم انطباق با قوانین و مقررات مربوط بررسی و مورد حکم قرار دهند و نمی‌توانند در ماهیت اموری که در صلاحیت مراجع مزبور است ورود نمایند. همچنین مطابق مواد ۸ و ۹ آیین‌نامه اجرایی بند ۵ جز ب «قانون ماده‌واحد قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ قانون اصلاح مواد ۷۲ و ۷۷ و تبصره ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده ۷۶ مصوب ۱۳۷۱»، مصوب سال ۱۳۸۰ هیأت وزیران، بررسی و تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور بر اساس ضوابط و سیاست‌گذاری‌های شورای عالی حفاظت فنی و مقررات مربوط، از وظایف کمیته‌های بدوی و تجدیدنظر استانی است. با توجه به مراتب مذکور رأی شعبه هجدهم دیوان عدالت اداری در حدی که آراء کمیته‌های بدوی و تجدیدنظر استانی تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور را منطبق با مقررات دانسته و در ماهیت امر اتخاذ تصمیم نکرده است صحیح و موافق مقررات است. رأی شماره ۴۸۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت نیز مؤید همین مطلب است و اظهار داشته است؛ نظر به اینکه شعبه بیستم دیوان عدالت اداری به موجب آراء مندرج در گردش کار رسیدگی به اعتراض نسبت به تصمیمات شورای عالی حفاظت فنی را در صلاحیت دیوان عدالت اداری به شرح مقرر در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان ندانسته است و شعب ۱۹ و ۱۸ دیوان را صالح در رسیدگی به تصمیمات شورای مذکور دانسته‌اند، تعارض محرز و مسلم است. ثانیاً: با توجه به اینکه رسیدگی به اعتراضات و

۱. محمد اصابتی، محمود خالقیان و امیرعباس پرکنی، مجموعه مقررات مشاغل سخت و زیان آور به انضمام آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، فدک ایستاتیس، تهران، ۱۳۹۳.

شکایات از تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه که در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری ذکر شده است، جنبه حصری ندارد و از باب تمثیل است، بنابراین اعتراض به تصمیم متخذ توسط شورای عالی حفاظت فنی وزارت کار و امور اجتماعی داخل در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری به شرح قانون یاد شده است و آراء صادر شده مبنی بر صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از تصمیمات مذکور به شرح مندرج در گردش کار در حد یاد شده صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود.

اما در خصوص رأی سوم باید گفت چون کمیته‌های مذکور به نوعی دارای ماهیتی همچون کمیسیون‌های رسیدگی به تخلفات اداری باشد که بند ۲ ماده ۱۳ **قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ در بیان صلاحیت‌های دیوان**؛ رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها و غیره، منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها در صلاحیت دیوان عدالت دانسته بود. بدیهی است که رسیدگی مورد نظر در این بند شکلی بوده و رسیدگی ماهیتی از شمولان خروج موضوعی دارد. در حالی که در دادنامه مورد بررسی شعبه دیوان در مقام دادرسی، صحت تصمیم کمیسیون را به نحوی ماهوی مورد بررسی قرار داده و با استدلالاتی در ماهیت موضوع رأی به ابطال آن صادر نموده است؛ بنابراین گرچه استناد به اصل برابری منع تبعیض در این دادنامه امری قابل تحسین تلقی می‌شود؛ اما بر طبق قانون سابق دیوان شناسایی صلاحیت اظهار نظر ماهوی دیوان در خصوص آرای کمیسیون‌های اداری محل تردید و تأمل است و رسیدگی ماهوی در این خصوص صحیح به نظر نمی‌رسد.

یادداشت چهارم: عدم شمول مرور زمان به حق بیمه کارگران

۱. سابقه موضوع

لایحه قانونی راجع به مرور زمان مربوط به دعاوی مزایای ناشی از حقوق مندرج در قانون کار و مقررات تابعه و کمک عائله مندی و حقوق اظهار داشته است که: مزایای ناشی از حقوق مندرج در قانون کار و مقررات تابعه و کمک عائله مندی از تاریخ اقامه دعوی در مراجع حل اختلاف به مدت یکسال قبل قابل وصول بوده و دعاوی قبل از یکسال مذکور مشمول مرور زمان می‌باشد. به استثنا مزد مرخصی استحقاقی استفاده نشده در موقع ترک کار یا اخراج یا فوت کارگر و یا تعطیل کارگاه که تا دو سال آخر مطابق تبصره ۲ ماده ۱۵ قانون کار قابل پرداخت خواهد بود.

همچنین رأی شماره ۶۸ مورخ ۱۳۷۲/۰۵/۰۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بیان می‌نمود؛ بر اساس لایحه قانونی راجع به مرور زمان مربوط به دعاوی مزایای قانونی ناشی از حقوق مندرج در قانون کار و مقررات تابعه و کمک عائله‌مندی و حقوق مندرج در مواد ۳۲ و ۳۳ قانون مزبور مصوب ۱۳۵۹/۳/۱۰ شورای انقلاب اسلامی «مزایای ناشی از حقوق مندرج در قانون کار و مقررات تابعه و کمک عائله‌مندی از تاریخ اقامه دعوی در مراجع حل اختلاف به مدت یک‌سال قابل وصول بوده و دعاوی قبل از یک سال مشمول مرور زمان می‌باشد»، لذا رأی صادره از شعبه هفدهم که بر این مبنا صادر گردیده موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای کلیه شعب دیوان و سایر مراجع مربوط لازم‌الاتباع است.

و در نهایت مفاد رأی شمار ۳۹۲ مورخ ۸۲/۱۰/۷ هیأت عمومی دیوان عدالت به این شرح بود که؛ نظر به اینکه بموجب ماده ۲۰۰ قانون جدید کار مصوب ۱۳۶۹ موضوع لایحه قانونی راجع به مرور زمان مربوط به دعاوی و مزایای قانونی ناشی از حقوق مندرج در قانون کار مصوب ۱۳۵۹/۳/۱۰ شورای انقلاب اسلامی ملغی گردیده است و مجوزی برای اعمال آن وجود ندارد، بنابراین دادنامه شماره ۲۹ مورخ ۱۳۸۰/۱/۲۲ در کلاسه پرونده شماره ۲۰۴۱/۷۹/۴ که طی دادنامه شماره ۳۱۸ مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۲ شعبه ششم تجدیدنظر در پرونده ت ۲۶۷/۸۰/۶ عیناً تأیید و استوار گردیده است اصح‌الرأیین تشخیص می‌گردد و بموجب ماده ۲۰ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

منطوق رأی پرونده موضوع نقد به این شرح است که شعبه ۲۰ دیوان اظهار داشته است که آراء وحدت رویه ۳۹۲ مورخ ۸۲/۱۰/۷ و ۶۸ مورخ ۷۲/۰۵/۲ دیوان عدالت اداری صرفاً مزایای قانونی کار ۶۹ را مشمول مرور زمان دانسته و حق بیمه ضمن اینک جزء مزایای قانونی کار نیست اصولاً از حقوق آمره عمومی است که حتی قابل مصالحه توسط کارگر و کارفرما نیست؛ و از شمول مرور زمان خارج است.

مشخصات رأی

شماره پرونده: ۱۹۰۱۶۰۷/۲۰

خواننده: تأمین اجتماعی و (م.ی.م.)

موضوع: اعتراض به آراء قطعی هیأت‌های تشخیص حل اختلاف کارگر و کارفرما

مرجع رسیدگی: شعبه ۲۰ دیوان عدالت اداری

نظر به شرح شکایت و منطوق رأی وحدت رویه شماره‌های ۳۹۲ مورخه ۸۲/۱۰/۷ و ۶۸ مورخه ۷۲/۵/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که صرف مزایای قانونی ناشی از کار آنها قبل از تصویب قانون کار ۶۹ را مشمول مرور زمان دانسته است و حق بیمه ضمن اینکه جزء مزایای مذکور نیست اصولاً از حقوق آمره عمومی است که حتی قابل مصالحه توسط کارگر و کارفرما نیز نمی‌باشد علی‌هذا و مستنداً به مواد ۱ و ۴ و ۷ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ حکم به ورود شکایت شاکی و نقض رأی مورد اعتراض در خصوص آن قسمت از حق بیمه قبل از مورخه ۶۹/۱۲/۱۵ که مورد رأی قرار نگرفته صادر و اعلام می‌دارد پرونده به هیأت هم‌عرض ارجاع می‌شود تا با احراز مدت زمان رابطه کاری طرفین قبل از سال ۶۹ نسبت به حق بیمه آن اظهار نظر ماهوی نمایند. رأی صادره قطعی است. ضمناً شکایت شاکی به طرفیت تأمین اجتماعی و (م.ی.م.) با وضعیت فعلی قابل پذیرش در دیوان عدالت اداری نیست قرار رد شکایت شاکی صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره قطعی است.

رئیس شعبه ۲۰ دیوان عدالت اداری - مستشار شعبه

۲. نقد و بررسی

آنچه از ماده واحده مذکور برداشت می‌شود، این بود که؛ مزایای ناشی از حقوق مندرج در قانون کار و مقررات تابعه و کمک عائله‌مندی به مدت یکسال قابل وصول بوده و دعاوی قبل از یکسال مشمول مرور زمان است؛ اما شعبه دیوان استدلال نموده است؛ اول: حق بیمه داخل در مزایای قانونی ناشی از کار مندرج در این قانون نیست؛ و دوم: چون حق بیمه از مصادیق قواعد امره بوده و حتی با تراضی قابل اسقاط نیست. لذا مشمول مرور زمان نخواهد شد. یکی از حقوق کارگران مشمول قانون کار، برخورداری از حمایت‌های بیمه اجتماعی است. در نظام بیمه‌ای مشارکتی، علی‌الاصول برخورداری از این حمایت موقوف به پرداخت حق بیمه است. مطابق ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی و ماده ۱۴۸ قانون کار پرداخت حق بیمه کارگر بر عهده کارفرما است که در قالب ارسال فهرست بیمه‌ای به سازمان تأمین اجتماعی و پرداخت حق بیمه مقرر صورت می‌پذیرد. عدم پرداخت حق بیمه می‌تواند با ضمانت اجرای کیفری و یا حقوقی مواجه گردد. ضمن اینکه مراجع قانون کار نیز صلاحیت رسیدگی به این موضوع را دارا می‌باشند. نفع مستقیم خانواده و در واقع افراد تحت تکفل کارگر (بیمه شده) و سازمان تأمین اجتماعی، تأثیر مستقیم بیمه بودن اشخاص در سیاست‌های دولت در زمینه تأمین اجتماعی^۱ و اصل غیرقابل گذشت بودن جرایم در حین تعقیب کیفری کارفرما که مؤید غیرقابل گذشت بودن این جرم است. حکایت از آمره بودن پرداخت حق بیمه دارد در نتیجه می‌توان گفت برخلاف رویه عملی نادرستی که در این زمینه شکل گرفته است، افراد

۱. اصل ۲۹ قانون اساسی.

خانواده کارگر و سازمان تأمین اجتماعی می‌توانند به عنوان شاکی در این زمینه اعلام جرم نمایند. همچنین رضایت شاکی اعم از اینکه سازمان تأمین اجتماعی باشد یا کارگر یا خانواده وی - موجب موقوفی تعقیب نخواهد شد. نتیجه دیگر اینکه هر شخصی به ویژه دادرسان اداره کار و صاحب منصبان دولتی مکلفند تا به محض اطلاع در این زمینه اعلام جرم نمایند^۱؛ بنابراین واضح است که حق بیمه همچون سایر حقوق کارگر به جهت جایگاه نابرابر کارگر و کارفرما توسط قانون‌گذار در جمله قواعد امره به حساب آمده است به طور کلی در قرارداد کار رعایت حداقل‌های پیش‌بینی شده در قانون کار و مقررات تبعی‌الزامی است و کارگر و کارفرما حتی با توافق نمی‌توانند برای امتیازات و مزایای کمتر از قانون موافقت داشته و در قرارداد لحاظ نمایند. هرگونه توافق بر خلاف مقررات امره قانون کار فاقد اعتبار بوده و در مراجع حل اختلاف نیز مورد پذیرش قرار نمی‌گیرد و این مراجع در هر حال حکم قانون را ملاک تصمیم‌گیری و صدور رأی قرار می‌دهند. لذا نهایتاً می‌توان گفت که استدلال دیوان مبنی بر اینکه حق بیمه از موارد حقوق و امتیازات کار نیست تا حد زیادی محل تردید است زیرا، مزایای کارگر اعم است از مزایایی نقدی شامل مزد و غیره و نیز غیر نقدی شامل مرخصی، بازنشستگی و حق بیمه است اما از این جهت رأی مذکور قابل دفاع است که حق بیمه به علت ارتباط با نفع مستقیم خانواده و در واقع افراد تحت تکفل کارگر (بیمه شده) و تأثیر مستقیم بیمه اشخاص در سیاست‌های دولت در زمینه تأمین اجتماعی قاعده‌ای امره و غیر قابل اسقاط است و مشمول مرور زمان نمی‌شود.

یادداشت پنجم: ابطال رأی کمیسیون ماده ۲۰ قانون مربوط به

مقررات امور پزشکی، دارویی، مواد خوراکی و آشامیدنی مصوب سال ۱۳۳۴ اقدامی با

استدلال تبعیض آمیز و دوگانه بودن رأی

۱. سابقه موضوع

دادنامه مذکور از آن جهت می‌تواند مورد توجه باشد که در آن به یک اصل مهم حقوق اداری یعنی، برابری و منع تبعیض استناد شده است. شرح پرونده از این قرار است که دانشگاه علوم پزشکی درخواست تأسیس یک داروخانه را به استناد تبصره یک ماده ۱۷ آیین‌نامه تأسیس

۱. ماده ۲۹ قانون آیین دادرسی کیفری: «مقامات و اشخاص رسمی موظفند به هنگام برخورد با امر جزایی در حوزه کاری خود مراتب را به رئیس حوزه قضایی یا معاون وی اطلاع دهند». با احیای دادرسی در سال ۱۳۸۱، باید پذیرفت در حال حاضر وقوع جرم باید به اطلاع دادستان برسد. همچنین نگاه کنید به: بند ج ماده ۳ اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۱. در عمل اداره کار از اعلام جرم خودداری می‌کند.

داروخانه و با این استدلال که حریم قانونی برای تأسیس داروخانه در محل مذکور رعایت نشده، رد نموده است شاکي اظهار داشته است که دانشگاه مذکور در رویه خود در صورت وجود حداقل ده مطب در منطقه شرط رعایت حریم را نادیده گرفته است و یک مورد عینی را برای اثبات ادعای خود به دیوان معرفی نموده است شعبه دیوان نیز پس از بررسی پرونده علی رغم آنکه دانشگاه علوم پزشکی تهران ضوابط قانونی را در تصمیم خود رعایت نموده است اما به لحاظ عدم رعایت برابری افراد و اعمال تبعیض رأی کمیسیون ماده ۲۰ قانون مربوط به مقررات امور پزشکی، دارویی، مواد خوراکی و آشامیدنی مصوب سال ۱۳۳۴ را مبتنی بر اقدامی تبعیض آمیز و دوگانه دانسته و آن را ابطال نموده است.

مشخصات رأی

شماره پرونده: ۹۱۰۰۹۳/۳

مشکی عنه: معاونت غذا و داروی دانشگاه علوم پزشکی تهران

موضوع: ابطال تصمیم کمیسیون ماده ۲۰ قانون مربوط به امور پزشکی، دارویی...

مرجع رسیدگی: شعبه ۳ دیوان عدالت اداری

وکلاي شاکي طی دادخواست تقدیمی به طور خلاصه عنوان داشته‌اند موکل آنان درخواست تأسیس داروخانه‌ای در خیابان ... شهر ری از معاونت غذا و داروی دانشگاه علوم پزشکی تهران نموده است و با وجود تجویز تبصره یک ماده ۱۷ آیین نامه داروخانه‌ها مبنی بر اجازه تأسیس داروخانه در صورت وجود حداقل ده مطب فعال بدون لزوم رعایت فاصله دانشگاه طرف شکایت از اجابت خواسته وی به شرح نظریه مورخه ۱۳۹۰/۱۱/۲۶ کمیسیون ماده ۲۰ داروخانه‌ها خودداری نموده است به همین جهت خواهان ابطال تصمیم مذکور و الزام خوانده به صدور پروانه تأسیس پروانه داروخانه برای موکل خود شده‌اند. طرف شکایت در لایحه دفاعیه عنوان داشته است اولاً: موافقت با تأسیس داروخانه در مجاورت ده مطب فعال بدون رعایت فاصله از اختیارات دانشگاه است که در تبصره ذیل ماده ۱۷ آیین نامه داروخانه‌ها آمده است در عین حال پرونده درخواست شاکي به کمیسیون ماده ۲۰ ارجاع گردیده و کمیسیون مذکور به جهت وجود داروخانه شبانه روزی در حریم مکان مورد تقاضای شاکي با درخواست وی مخالفت نموده است. ثانیاً: موافقت با تأسیس داروخانه دیگری در حریم داروخانه مرکزی شهر ری به علت اعلام رضایت داروخانه مرکزی شهر ری بوده است. پس از آن وکیل شاکي طی نامه‌ای به این شعبه ادعا نموده که معمولاً کمیسیون ماده ۲۰ در مجاورت ده مطب فعال بدون رعایت فاصله موافقت می‌نموده و به یک مورد نیز با نام و

نشان در حوزه دانشگاه علوم پزشکی تهران اشاره نموده است این ادعای وکیل شاکی عیناً به دانشگاه علوم پزشکی تهران ارجاع و ابلاغ گردیده لیکن پاسخ ارسالی مثبت به شماره ۲۵۱۰-۹۱/۶/۲۷ این شعبه، مبین دلیل محکمه پسندی در این مورد نمی باشد. از توجه به مراتب فوق و سایر محتویات پرونده نظر به اینکه اختیار دانشگاه و کمیسیون ماده ۲۰ موضوع تبصره ذیل ماده ۱۷ داروخانه‌ها در مورد تأسیس داروخانه در مجاورت بیش از ده مطب فعال بدون رعایت فاصله نافعی لزوم رعایت مساوات و عدالت و پرهیز از عدم تبعیض در این خصوص نمی باشد زیرا، مطابق اصول حقوقی و اصول قانون اساسی افراد از حیث اعمال مقررات از سوی دستگاه‌های دولتی برابرند و اتخاذ تصمیم دوگانه در موارد مشابه از مصادیق تبعیض ناروا بوده و غیر موجه است با این اوصاف اقدامات طرف شکایت و تصمیم مورخه ۱۳۹۰/۱۱/۲۶ کمیسیون ماده ۲۰ با توجه به اعتراض و ادعای شاکی مبنی بر اقدام دوگانه و تبعیض آمیز از سوی آن کمیسیون از کمال و کفایت رسیدگی برخوردار نمی باشد لذا حکم به ابطال آن و رسیدگی مجدد با عنایت به اعتراض و ادعای شاکی و اتخاذ تصمیم با لحاظ و توجه به اقدام و تصمیمات قبلی کمیسیون در موارد مشابه و رعایت اصل عدم تبعیض ناروا صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره مستنداً طبق ماده ۷ قانون دیوان عدالت اداری قطعی است.

رئیس شعبه ۳ دیوان عدالت اداری - مستشار شعبه

بررسی صلاحیت و تشکیلات کمیسیون ماده ۲۰

یکی از وظایف و اختیارات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که در قانون مربوط به مقررات امور پزشکی، دارویی، مواد خوراکی و آشامیدنی مصوب سال ۱۳۳۴ و اصلاحیه‌های بعدی آن به عهده وزارتخانه مذکور گذاشته شده است صدور پروانه‌های تأسیس، مسئول فنی مؤسسات پزشکی همچنین نظارت بر ورود و ساخت داروها و مواد بیولوژیک است. در این راستا در ماده بیست قانون مذکور چنین آمده است: ماده ۲۰ - به منظور رسیدگی به صلاحیت کسانی که می‌خواهند در مؤسسات پزشکی و داروسازی مطرح در ماده یکم عهده‌دار مسئولیت فنی گردند و یا تقاضای صدور یکی از پروانه‌های مربوط به این قانون را بنمایند و رسیدگی به صلاحیت ورود و ساخت هر نوع دارو و مواد بیولوژیک، کمیسیون‌هایی به نام کمیسیون‌های تشخیص مرکب از اعضاء زیر در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به ریاست معاون ذی‌ربط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی بر حسب رشته تشکیل می‌گردد و رأی اکثریت قطعی خواهد بود. در مورد هر یک از موضوع‌های ذکر شده اعضا متفاوتی دارد که بر حسب موضوع در متن قانون به آنها اشاره شده است. در مورد بند ۳ ماده قانونی مذکور (امور مربوط به داروخانه‌ها و شرکت‌های توزیع دارو) قسمتی از وظایف و اختیارات کمیسیون طی نامه شماره ۱۳/۳۶/د مورخ ۸۱/۲/۱۶ وزارت به کمیسیون ماده بیست استان‌ها (دانشگاه‌های علوم پزشکی) تفویض شد. این اختیارات شامل موارد ذیل است: ۱ - صدور اجازه تأسیس داروخانه ۲ - صدور اجازه مسئولیت فنی داروخانه

۳ - ابطال مجوز یا پروانه داروخانه ۴ - تبدیل وضعیت خدمات دارویی ۵ - ابطال و تأسیس هم‌زمان در همان محل ۶ - اظهار نظر در رابطه با امور داروخانه‌ها.

بنابراین به نظر می‌رسد کمیسیون مذکور به نوعی دارای ماهیتی همچون کمیسیون‌های رسیدگی به تخلفات اداری باشد که بند ۲ ماده ۱۳ **قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ در بیان صلاحیت‌های دیوان؛** رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها و غیره، منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها در صلاحیت دیوان عدالت دانسته بود. بدیهی است که رسیدگی مورد نظر در این بند شکلی بوده و رسیدگی ماهیتی از شمول آن خروج موضوعی دارد. در حالی که در دادنامه مورد بررسی شعبه دیوان در مقام دادرسی، صحت تصمیم کمیسیون را به نحوی ماهوی مورد بررسی قرار داده و با استدلالاتی در ماهیت موضوع رأی به ابطال آن صادر نموده است.

۲. نقد و بررسی

نقد شکلی: دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایت از رأی کمیسیون ماده ۲۰ قانون مربوط به مقررات امور پزشکی، دارویی، مواد خوراکی و آشامیدنی مصوب سال ۱۳۳۴ را دارد چه آنکه صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی مراجع مندرج در بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان، صلاحیت کلی و عام است و جنبه عام دارد، زیرا، لحن ماده به نحوی است که عمومیت دارد؛ بنابراین صلاحیت دیوان در رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی مراجع اداری صرف و مراجع شبه قضایی، فقط اختصاص به مراجع ذکر شده در ماده ۱۱ مذکور ندارد و دایره شمول این ماده بسیار وسیع تر و گسترده تر از موارد تمثیلی مندرج در این ماده است. مضافاً اینکه حکم مقرر در بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مفید صلاحیت در رسیدگی به آراء قطعی مطلق مراجع اختصاصی اداری و شبه قضایی از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها است مگر اینکه به موجب قانون خاص مستثنی شده باشد و نص قانونی معتبری رسیدگی به آن را از صلاحیت دیوان صراحتاً و به طور روشن خارج نماید.

«در هر حال، همان طور که از نحوه تنظیم بند ۲ ماده ۱۱ استنباط می‌گردد، اعلام مراجع مذکور در این بند جنبه تمثیلی داشته و بنابراین منحصرأ به آنها نمی‌باشد. در حقوق ما، مانند حقوق فرانسه، نیز می‌توان ادعا نمود که آراء قطعی صادره از تمامی مراجع اداری قابل شکایت شکلی و قانونی در دیوان عدالت اداری است مگر اینکه خلاف آن پیش‌بینی شده باشد». با ملحوظ قرار دادن بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری و از آنجا که قانون‌گذار کلمات «تصمیمات» و «آراء» را در کنار هم و به صورت مترادف به کار برده است، مستفاد می‌گردد که منظور از مراجع

یاد شده در ماده مذکور مراجعی هستند که دارای صلاحیت و قدرت اتخاذ تصمیم و صدور رأی می‌باشند و تصمیمات و آرای آنها به‌موجب قوانین و مقررات مربوطه و در موارد و مراحل به‌خصوصی قطعی شده باشد و این مراجع، مراجعی هستند که به حکم صریح یا ضمنی قانون‌گذار تأسیس شده‌اند و تشکیل و تأسیس آنها به حکم قانون است.

نقد ماهوی: برابری یکی از زیباترین واژه‌های انسانی و ریشه درخت تناور آزادی‌ها است. تحقق آن ثمره مبارزات خونین در طول تاریخ بشری بوده و در نهایت این جنبش به نقطه‌ای انجامیده که در آن قرار داریم. اصل برابری یکی از قدیمی‌ترین و پایاترین اصول حقوق عمومی محسوب می‌شود. در عین حال این اصل، در میان اصول حقوق موضوعه نیز دارای جایگاهی بسیار مبهم است؛ اما امروزه تحقق برابری در تمامی زمینه‌ها اولویت نخست حکومت قانون است. از این روی، این اصل هنجاری بنیادین در قوانین اساسی نوین به شمار می‌رود. این ویژگی‌ها لزوم بررسی برابری در حقوق عمومی را نمایان تر می‌سازد. در این راستا، نخست مفهوم حقوقی برابری را، با بذل توجه به مفاهیم فلسفی و سیاسی آن، بازشناخته و سپس به جایگاه این هنجار حقوق عمومی در ساختار دموکراسی می‌پردازیم. سپس به عرصه عملا پای می‌نهییم که در برخی از زمینه‌ها مانند برابری در مقابل قانون و برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی این اصل از نخستین جنبه‌هایی بود که مورد توجه قرار گرفت و اکنون به گونه‌ای سنتی اعمال می‌شود؛ اما در عصر کنونی، مسائل نوینی نیز فراروی ما قرار دارد. از سویی، با گسترش اعمال برابری در تمامی روابط اجتماعی، نظارت قضایی فزون تر نیز اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. از سوی دیگر، مبانی مسئولیت اداری در پرتوی این اصل، دگرگون شده و جلوه‌ای دیگر یافته است. در نهایت لزوم اعمال تبعیض مثبت و چارچوب حقوقی آن در حقوق عمومی که به تحقق برابری عینیت فزون تری می‌بخشد، گام پایانی ما در این طریق خواهد بود.^۱

استدلال عمده رأی در ابطال تصمیم کمیسیون عدم رعایت برابری افراد و برخورد دوگانه و تبعیض آمیز در اعطای مجوز از سوی دانشگاه است. اصل مذکور یکی از اصول مهم حقوق اداری است و مؤید این معنا است که ادارات عمومی مکلف به رعایت اصل برابری در اتخاذ تصمیمات اداری و رسیدگی به تقاضاهای واصله از سوی شهروندان هستند؛ بر این اساس:

الف) ادارات عمومی موظف به اتخاذ تصمیم یکسان برای اشخاصی که در وضعیت و موقعیت یکسان هستند، می‌باشند مگر آنچه را که قانون مستثنا کرده یا دلیل روشنی بتواند عدم شمول حقوق یا تکالیف قانونی نسبت به برخی اشخاص را توجیه کند. این دلیل باید در متن تصمیم ذکر شود.

۱. محمدرضا ویژه، "مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین"، *نشریه حقوق اساسی*، تابستان ۱۳۸۳، ش ۲، صص ۲۱۳ تا ۲۵۲.

ب) در صورت وجود هرگونه قانونی برای تفاوت در رفتار، ادارات عمومی باید مراقبت کنند تا این تفاوت صرفاً در محدوده قانون و با توجه به ویژگی مربوط به آن مورد خاص باشد.

پ) کلیه شهروندان اعم از زن و مرد در برابر ادارات عمومی و قانون یکسان بوده و از حقوق مساوی برخوردارند. ادارات عمومی باید از هرگونه اعمال تبعیض، خصوصاً برخورد تبعیض‌آمیز یا ایجاد هرگونه محدودیت یا ممنوعیت تبعیض‌آمیز در بهره‌مندی از حقوق و آزادی‌های قانونی شهروندان خودداری کرده و نباید عواملی چون رنگ، نژاد، جنسیت، زبان، سن، قومیت، ملیت، سطح سواد، وضعیت مالی، اجتماعی، شغلی، حزبی، خانوادگی، دیدگاه سیاسی، عقیدتی و مانند اینها را در فرایند اتخاذ تصمیم اداری دخالت دهند.

ت) شهروندان در برابر تحمیلات ناشی از امر عمومی و حاکمیتی، خدمات عمومی، مالیات، دادرسی‌های اداری، استخدام عمومی و مانند اینها برابر هستند مگر آنچه که به موجب قانون مستثنا شده است.

ث) هر گاه در قضایای متعدد، شرایط و اوضاع و احوال یکسان باشد، هرگونه تصمیم‌گیری باید مستلزم اتخاذ وحدت رویه و تصمیم یکسان باشد مگر آن دسته از تصمیماتی که دارای مبنای قانونی برای تصمیم‌گیری متفاوت در موارد مشابه است.

ج) هرگونه تصمیم اداری که شائبه اعمال تبعیض در آن وجود داشته باشد باطل و فاقد هرگونه اثر حقوقی است.

گرچه بر طبق قانون سابق دیوان شناسایی صلاحیت اظهار نظر ماهوی دیوان در خصوص آرای کمیسیون‌های اداری محل تردید و تأمل است اما اقدام شعبه ۳ دیوان در استناد به اصل برابری امری قابل تحسین تلقی می‌شود. همچنین اصل منع تبعیض در دادنامه شماره ۹۱۰۴۸۲ دیوان نیز مورد استناد قرار گرفته است.

یادداشت ششم: لزوم رعایت اصل قانونی بودن در أخذ

هرگونه شهریه توسط دستگاه‌های دولتی

۱. سابقه موضوع

براساس رأی صادره در پرونده کلاسه ۹۰۱۸۳۸/۱ شعبه ۱۰ دیوان عدالت اداری، دریافت شهریه برای دوره روزانه دستگاه‌ها باید مستند به اصل قانونی بودن بوده و أخذ هرگونه شهریه توسط دستگاه‌های دولتی مذکور در ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت فاقد مجوز قانونی است.

خلاصه پرونده: شاکی در رشته کارشناسی مامایی دستگاه‌های دولتی قبول شده به دلیل عدم احراز حد نصاب معدل، قبولی وی در دوره مامایی لغو و در رشته حسابداری همان دانشگاه، در دوره

روزانه پذیرفته شده است وی از این اقدام سازمان سنجش شکایت کرده که شکایت مردود اعلام می‌شود و حال شکایت خود را علیه دانشگاه به لحاظ وصول شهریه از خود مطرح نموده است که حسب رأی دیوان، چون در دوره روزانه پذیرفته شده است و مطابق ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت دریافت وجوه تحت هر عنوان توسط دستگاه‌های دولتی منوط به وجود مجوز قانونی است و تحصیل در دوره روزانه مستلزم پرداخت شهریه نیست حکم به ورود شکایت و ابطال اقدام اداره متشکی‌عنه صادر شده است.

مشخصات رأی

شماره پرونده: ۹۰۱۸۳۸/۱

خواسته: ابطال اقدام ادارات دانشگاه دولتی در دریافت شهریه

مرجع رسیدگی: شعبه ۱ دیوان عدالت اداری

وکلائی شاکی به شرح دادخواست تقدیمی اعلام داشته‌اند: موکل ایشان در رشته کارشناسی مامایی به دلیل مغایرت معدل اعلامی نامبرده لغو گردیده با اعمال معدل واقعی شاکی نامبرده در رشته حسابداری دانشگاه ... با کد رشته شماره ۶۴۴۷ پذیرفته شده است لیکن علی‌رغم اینکه دوره مذکور روزانه بوده ادارات طرف شکایت اقدام به اخذ شهریه از مشارالیها نموده‌اند لذا به شرح خواسته نسبت به موضوع معترض و تقاضای رسیدگی نموده‌اند که با توجه به بررسی اوراق و محتویات پرونده نظر به اینکه کد رشته ۶۴۴۸ دوره روزانه حسابداری دانشگاه ... است و هر چند شاکی معدل خود را صحیح اعلام نکرده بوده و بر این اساس قبولی اولیه وی در رشته کارشناسی مامایی دانشگاه علوم پزشکی تهران مردود اعلام شده و شکایت از این اقدام سازمان سنجش نیز طبق دادنامه شماره ۹۰۰۹۷۷۰۹۰۰۱۰۱۸۹۵ مورخ ۹۰/۸/۲۵ غیر وارد تشخیص گردیده و لیکن با عنایت به اینکه با احتساب معدل واقعی در بررسی مجدد مشارالیها در کد رشته یاد شده در دوره روزانه قبول شده است و دریافت شهریه برای تحصیل در دوره‌های روزانه فاقد مجوز قانونی است و با توجه به اینکه طبق ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی مصوب سال ۱۳۸۱ دریافت وجوه تحت هر عنوان توسط دستگاه‌های دولتی منوط به وجود مجوز قانونی است بنابراین خواسته موجه تشخیص و حکم به ورود شکایت دائر بر ابطال اقدام ادارات متشکی‌عنه در دریافت شهریه صادر و اعلام می‌گردد، رأی صادره قطعی است.

دادرش شعبه ۱ دیوان عدالت اداری - مستشار شعبه

۲. نقد و بررسی

اول: الفاظ دادنامه بیشتر در خدمت روشن‌نمایی موضوعاتی غیر از نتیجه، به این شرح که توضیحات بیشتر معطوف است به تشریح چند و چون قبولی شاکی در دانشگاه و لغو قبولی وی و از تشریح موضوع اصلی یعنی استدلال در باب غیرقانونی بودن أخذ وجه اجتناب شده است.

دوم: ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت اشعار می‌دارد: دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود. همچنین أخذ هدایا و کمک نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات اعم از داخلی و خارجی توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، مؤسسات و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است و یا تابع قوانین خاص هستند ممنوع است. در واقع مضمون این ماده تأکیدی است بر اصل قانونی بودن در حوزه دریافت‌ها و درآمدهای دولت است. الزام به قانونی‌بودن کلیه اعمال دولت از جمله درآمدها و هزینه‌های دولت از دستاوردهای پیشرفت مردم‌سالاری و اصل حاکمیت قانون است که در واقع راهکاری است برای حفاظت از حقوق شهروندان از جمله حق مالکیت در مقابل تعدیات حکمرانان. برای پرداخت مخارج عمومی دولت باید درآمدهایی را از مردم و مؤسسات کشوری وصول کند؛ یعنی آن مخارج را به‌ترتیب صحیح و عادلانه بین افرادی که عضو جامعه هستند تقسیم و سرشکن نماید. این درآمدها را که دولت از مردم وصول می‌کند بنام درآمدهای عمومی نامیده می‌شود. تعیین مخارج عمومی و طرز تأمین آن مخارج بوسیله درآمدهای عمومی موضوع علم مالیه عمومی است.^۱ و باید بر اساس قانون صورت گیرد. در ایام گذشته میزان درآمدهای دولت و مالیات (خراج)، زمان و نحوه وصول آن مشخص نبود و دستور حکمرانان بود که حدود آن را تعیین می‌کرد. این امر نوعاً خودسری و تعدی مأموران وصول را موجب شده و اسباب ظلم و ستم بر شهروندان را فراهم می‌نمود؛ اما رفته رفته با وقوع نارضایتی‌ها و نیز شناسایی حقوق اساسی ملت، نظام‌های سیاسی مشروطه و مبتنی بر پارلمان پا به عرصه وجود نهادند. در این میان نخستین سندی که اصل قانونی بودن درآمدهای دولت از جمله مالیات را به صراحت پذیرفت، منشور کبیر^۲ بود که در سال ۱۲۱۵ میلادی از طرف پادشاه انگلستان صادر شد. مطابق این سند، «هیچ نوع عوارض و مالیاتی وضع نخواهد شد مگر با موافقت شورای مملکتی». با این اوصاف امروزه اصل قانونی بودن، یکی از اصول حقوقی مسلم علم مالیه به شمار رفته و در قوانین اساسی کشورها به آن اشاره می‌شود. در این

۱. حسین پیرنیا، مالیه عمومی، تهران، نشر شرق، چاپ اول ۱۳۳۹، ص ۳.

۲. این منشور که به Magna Charta معروف شده است، شاید بتوان گفت نخستین قدم نظام سیاسی انگلستان به سمت نظام پارلمانی بود.

خصوص اصل پنجاه و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر داشته: «هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون، موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می‌شود». به هر حال اهمیت این اصل به قدری است که در قوانین عادی اکثر نظام‌های حقوقی متمدن، ضمانت اجراهای حقوقی برای آن در نظر گرفته می‌شود. برای مثال مأمورین مالیاتی که بر خلاف قانون، مالیات وصول کرده یا امر به وصول آن صادر می‌کنند، به مجازات‌های جزایی محکوم می‌شوند و یا اینکه اشخاص می‌توانند از اعمال خلاف قانون مأمورین مالیاتی و یا آیین‌نامه‌های مغایر با قوانین مالیاتی به مراجع قضایی شکایت کنند؛ بنابراین استناد این رأی به اصل موصوف کاملاً به جا و صحیح به نظر می‌رسد.

یادداشت هفتم: عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای دولتی

۱. سابقه موضوع

شعبه ۱۳ دیوان عدالت اداری شکایت شاکی را به طرفیت وزارت نفت به خواسته الزام به اجرای قرارداد مورخ ۸۳/۱۲/۱۹ در خصوص تأمین سوخت جایگاه توزیع با این استدلال که این‌گونه قراردادها جنبه تصدی‌گری داشته رد نموده و قرار عدم صلاحیت خود را صادر نموده است و پرونده را جهت حل اختلاف به دیوان عالی کشور ارسال نموده است. عمده استدلال دیوان بر این اساس استوار بوده است که دیوان عدالت اداری صالح به رسیدگی به آن دسته شکایات است که در آن دولت در مقام اعمال حاکمیت و در موضعی نابرابر نسبت به افراد قرار داشته باشد و رسیدگی به تعهدات ناشی از قرارداد که نوعی از اعمال تصدی دولت است در صلاحیت محکمه عمومی قرار دارد.

مشخصات رأی

خواهان: مالک جایگاه توزیع سوخت

خواننده: شرکت پخش فرآورده‌های نفتی

خواسته: الزام خواننده به اجرای قرارداد

مرجع رسیدگی: شعبه ۱۳ دیوان عدالت اداری

شاکی که احد از شرکای جایگاه توزیع سوخت ... است تقاضای اعمال و اجرای بند ۷ قرارداد مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۱۹ نموده است با توجه به محتوای پرونده و اینکه قطع سوخت جایگاه مذکور در اجرای قرارداد فی‌مابین شاکی و شرکت مشتکی‌عنه بوده است نه ناشی از اعمال قانون که موضوع آن در صلاحیت دیوان عدالت اداری باشد از آنجایی که انجام و اجرای متعهدات فی‌مابین اشخاص با

نهادهای دولتی چنانچه در اجرای قرارداد است که طرفین (مردم و دولت) به موجب آن تعهدات نسبت به یکدیگر نموده باشند که مانند تعهدات اشخاص غیردولتی نسبت به یکدیگر بوده در مانحن فیه تصمیم متخذه از سوی شرکت مشتکی عنه در اجرای قرارداد فی مابین با شاکی بوده و نه در اعمال و اجرای قانون و یا قراردادی که ناشی از اجرای قانون بوده باشد اساساً دیوان عدالت اداری صالح به آن دسته از دعاوی در این خصوص است که تصمیمات دستگاههای اجرایی در اجرا و اعمال قانون و تصدی و حاکمیت انجام گرفته باشند نه قراردادهای دولت با اشخاص خصوصی که جنبه تصدی و حاکمیت در آنها لحاظ نگردیده است بنا به مراتب فوق الاشاره قرار عدم صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی شازند به صلاحیت دیوان موافق مقررات نبوده و قرار عدم صلاحیت این شعبه به شایستگی دادگاه حقوقی شازند صادر می‌گردد با توجه به حدوث اختلاف در صلاحیت پرونده جهت حل اختلاف به دیوان عالی کشور ارسال می‌گردد. رأی صادره قطعی است.

رئیس شعبه ۱۳ دیوان عدالت اداری - مستشار شعبه

۲. نقد و بررسی

نکته حائز اهمیت در این رأی استناد به تفکیک میان اعمال تصدی و حاکمیت دولت و موضع دولت در برابر افراد است. اصولاً تقسیم اعمال دولت به دو دسته اعمال حاکمیت و تصدی گری اولین بار به وسیله علمای حقوق اداری فرانسه مطرح شد ارائه نشده است. در قوانین ایران تعریف از اعمال حاکمیت و تصدی نخستین بار در قانون دعاوی دولت و افراد مصوب ۱۳۰۷ که به صورت ماده واحده تصویب شده آمده است. این ماده واحده با ماده ۱۰ قانون راجع به دعاوی اشخاص و دولت مصوب ۱۳۰۹ لغو گردیده است. در ماده واحده منسوخ عمل حاکمیت تعریف نشد بلکه عمل تصدی به این صورت تعریف شده است: «اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوق مشابه اعمال افراد انجام می‌دهند مانند خرید و فروش و امثال آن». همچنین در ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ امور حاکمیتی و تصدی و مصادیق آن بیان شده است. ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری امور حاکمیتی آن دسته از اموری را تعریف کرده است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود در این ماده اموری از قبیل سیاست گذاری، برنامه ریزی و نظارت در بخش های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، برقراری عدالت و تأمین اجتماعی، قانون گذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی و حفظ تمامیت ارضی کشور، تنظیم روابط کار و روابط خارجی به عنوان امور حاکمیتی بیان شده است. طبق ماده ۱۱ نیز امور اقتصادی به عنوان امور تصدی اعلام شد که طبق آن دولت متصدی اداره و بهره برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند^۱

۱. محمد امامی و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، ج اول، تهران، نشر میزان، چاپ چاردهم، ۱۳۹۰، صص ۳۲-۳۳.

بنابراین در امور تصدی دولت وظیفه ارائه خدمات و کالاها را مانند اشخاص حقوق خصوصی و چه بسا با هدف سودآوری محدود و جلب منافع به عهده داشته و جنبه تصدی‌گری دارد. الزاماً دولت تولیدکننده کالا و خدمات نیست و ممکن است بخش خصوصی یا تعاونی آن را تولید نماید یا مانند تولید برق یا کالاهای عمومی مورد نیاز مردم مثل خدمات پست را تولید نماید. هر زمان که دولت، وظایف تصدی‌گری را به بخش‌های دیگری واگذار نماید، این واگذاری می‌تواند در قالب شرکت‌های خصوصی عمل کرده و نیازی به اعمال حاکمیتی نباشد و فقط مؤسسات و شرکت‌های دولتی که از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند نیاز به کنترل توسط دولت دارند.^۱ هرگاه دولت در رفع نیازمندی‌های عمومی مانند بازرگانان و یا صاحبان مشاغل آزاد رفتار کند، تفاوتی با اشخاص حقوقی خصوصی نخواهد داشت. در این حالت دولت مانند اشخاص خصوصی قرارداد منعقد می‌کند و اختلافات مربوط به این‌گونه قراردادها تابع حقوق خصوصی است و در دادگاه‌های دادگستری حل و فصل می‌شوند. رسیدگی به اختلافات ناشی از عقود و قراردادهای اعم از اینکه دولت خواهان یا خوانده باشد در محاکم عمومی صورت می‌گیرد و رسیدگی در دو مرجع متفاوت برای یک دعوی مدنی که بین اشخاص خصوصی و دولت وجود دارد، قابل تصور نیست^۲ با توجه به آرای وحدت رویه شماره ۳۳ و ۱۳۰ در سال‌های ۷۵ و ۷۷ دیوان عدالت اداری نیز در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها با دولت و نیز اختلاف در کیفیت اجرای قراردادهای منعقدشده با دولت، خود را دارای صلاحیت نمی‌داند. قراردادهای اداری دولت، اعم از قراردادهای حقوق خصوصی یا قراردادهای اداری او، خارج از اختیار دیوان است؛ چون قرارداد یک عمل اداری محض نیست، بلکه از توافق دو اراده ناشی می‌شود. رسیدگی به اختلافات ناشی از تفسیر و اجرای قراردادهای دولت و سازمان‌ها در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است، لکن تصمیمات اداری جدا از قراردادهای دیوان قابل طرح و شکایت اند؛ مثلاً تصمیم شورای شهر مبنی بر اجازه انعقاد قرارداد و تصمیمات کمیسیون مزایده و مناقصه در دیوان قابل طرح‌اند.^۳ اصل ۱۵۹ قانون اساسی و ماده ۱ قانون آیین دادرسی مدنی مؤید مطلب پیش‌گفته است؛ زیرا، طبق مقررات مذکور، دادگاه‌های دادگستری مرجع عام رسیدگی به همه دعاوی‌اند، حتی اگر خواهان یا خوانده یا احتمالاً هر دو طرف دعوا واحدهای دولتی باشند، مگر در مواردی که قانون‌گذار رسیدگی به دعوی مدنی خاصی را به مرجع اختصاصی دیگری محول کرده باشد. رسیدگی به دعاوی مدنی تابع تشریفات است که در آیین دادرسی مدنی آمده است. چنانچه دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعاوی مدنی را نیز دارا بود ضرورتی برای تدوین آیین نامه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۶۲ وجود نداشت

۱. محمد حسین زارعی، جزوه حقوق اداری، تهران، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۶، ص ۴-۵.

۲. سیدنصرالله صدرالحفاظی، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، نشر شهریار، تهران، ۱۳۷۲، ص ۱۶۵.

۳. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، نشر سمت، ص ۴۳۰.

یا حداقل آیین نامه مذکور، این نوع دعاوی طرح شده در دیوان را تابع آیین دادرسی مدنی می‌کرد.^۱ در نهایت می‌توان گفت؛ منظور از اقدامات و تصمیمات مذکور در بند الف ماده ۱۰ آیا تصمیمات یک‌جانبه است و شامل تصمیمات و اقدامات دو یا چندجانبه (قراردادها) نمی‌شود. تصمیمات و اقدامات موضوع این بند به صورت یک‌جانبه و یا به بیان دیگر به صورت ایقاعات اداری هستند چون اساساً تصمیمات دستگاه‌های دولتی نسبت به اشخاص معمولاً به صورت یک‌جانبه است از سوی دیگر دیوان عدالت اداری طی آراء وحدت رویه متعدد رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای را در اجزای امور حقوقی و ترافیعی محسوب کرده و آنها را در صلاحیت خود ندانسته است.^۲ بنابراین دعاوی ناشی از قراردادی که یک طرف آن دستگاه دولتی باشد قابل طرح در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.^۳ دعاوی علیه و تصمیمات و اقدامات یک‌جانبه دستگاه‌های دولتی قابل طرح در دیوان عدالت اداری است اعم از اینکه تصمیمات و اقدامات مذکور به صورت فعل و یا ترک فعل باشد. در صورتی که تصمیمات و اقدامات مذکور به صورت فعل مثبت باشد اصولاً شکایت شاکی باید ناظر بر لغو یا ابطال تصمیم یا اقدام مورد اعتراض باشد هر چند که دعاوی که در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود ماهیتاً از نوع دعاوی حقوقی است، اما دعاوی حقوقی ناظر بر قراردادهای و دعاوی مالی قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست و دعاوی قابل طرح علیه دولت در دیوان عدالت دعاوی ناشی از تخطی دستگاه‌های دولتی از قواعد حقوق عمومی است. برای تعیین مرز مشخص دعاوی ناشی تخطی از قواعد حقوق عمومی باید گفت: منظور از آنها دعاوی علیه اعمال اداری دستگاه دولتی و مؤسسات عمومی و مأمورین آنها که در مقام اعمال حاکمیت هستند و آراء مراجع شبه قضایی قابل طرح در دیوان عدالت اداری است اعم از اینکه این اعمال در قالب تصمیمات عام‌الشمول (آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه) و یا اینکه ناظر بر افراد خاص (مانند تصمیمات و اقدامات موردی دستگاه‌های اداری و آراء مراجع شبه قضایی و احکام استخدامی مستخدمین دولت) باشد.^۴ با توجه به آنچه گفته شد دعاوی ناظر بر مطالبه خسارت ناشی از قراردادهای قابل طرح در دیوان عدالت نیست؛ و رسیدگی به خسارت موضوع تبصره یک ماده ده قانون دیوان عدالت اداری را باید با توجه به صلاحیت دیوان مندرج در ماده ده یافت یعنی اینکه اساساً یک فعل یا ترک فعل اداری (چه به صورت موردی و انفرادی یا عام‌الشمول) موضوع شکایت از جهت لغو یا ابطال و یا

۱. رضا موسی‌زاده، **حقوق اداری (۱-۲)**، تهران، نشر میزان، ص ۳۱۵.

۲. از جمله هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۳۳-۷۵/۲/۲۹ اعلام کرده است: رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای که مسائل حقوقی می‌باشد و باید به صورت ترافیعی در محاکم قضایی صالح مورد رسیدگی قرار گیرد خارج از شمول ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری بوده و قابل طرح در دیوان نمی‌باشد.

۳. البته به طور استثنایی قراردادهای استخدام در بخش دولتی را باید از این امر مستثنا دانست که طبق بند ۳ ماده ۱۳ این موضوع دعاوی به عنوان دعاوی استخدام قابل طرح در دیوان عدالت اداری است.

۴. محمد امامی و کورش استوار سنگری، **حقوق اداری**، ج اول، نشر میزان، چاپ ششم، پاییز ۱۳۸۸، ص ۱۷۶.

الزام باشد و لذا خسارت ناشی از مسئولیت مدنی دولت (مسئولیت غیرقراردادی) که قابل طرح در دیوان عدالت اداری است را باید محدود به موارد ذیل نمود؛ بنابراین همه دعاوی ناظر بر مسئولیت مدنی و قراردادی دولت قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست؛ و از آنجا اصل بر این است که کلیه دعاوی مدنی در صلاحیت محاکم عمومی است لذا مواردی که دیوان عدالت اداری صالح بر رسیدگی به دعاوی افراد علیه دولت مبنی بر جبران خسارت است را باید با توجه به صلاحیت دیوان در رسیدگی به نوع دعاوی علیه دولت تفسیر نمود.

فهرست منابع

۱. اصابتی، محمد و خالقیان، محمود و پرکنی، امیرعباس، مجموعه مقررات مشاغل سخت و زیان آور به انضمام آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، فدک ایستاتیس، تهران، ۱۳۹۳.
۲. اصابتی، محمد و خالقیان، محمود و پرکنی، امیرعباس، مجموعه مقررات مشاغل سخت و زیان آور به انضمام آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، فدک ایستاتیس، تهران، ۱۳۹۳.
۳. امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش، حقوق اداری، ج اول، تهران، نشر میزان، چاپ چهاردهم، ۱۳۹۰.
۴. پیرنیا، حسین، مالیه عمومی، تهران، نشر شرق، چاپ اول، ۱۳۳۹.
۵. رحیمی نژاد، اسماعیل، کرامت انسانی در حقوق کیفری، تهران، ۱۳۹۱.
۶. رستمی، ولی و حسینی پور اردکانی، سید مجتبی، نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، تهران، جاودانه، جنگل، ۱۳۸۹.
۷. رستمی، ولی و حسینی پور اردکانی، سید مجتبی، نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی. فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، ش اول بهار ۱۳۹۲.
۸. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری (۱-۲)، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۶.
۹. زارعی، محمد حسین، جزوه حقوق اداری، تهران، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۶.
۱۰. صدرالحفاظی، سیدنصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، نشر شهریار، تهران، ۱۳۷۲.
۱۱. گلدوزیان، ایرج، حقوق جزای عمومی ایران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹، ص ۱۵۴.
۱۲. مرادی برلیان، مهدی، اصل تناسب در نظام حقوقی اتحادیه اروپا، انتشارات خرسندی، تهران ۱۳۹۲.
۱۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، نشر سمت تهران، ۱۳۸۵.
۱۴. نوربها، رضا، زمینه حقوق جزای عمومی، تهران، نشر دادآفرین، ۱۳۸۶.
۱۵. ویژه، محمد رضا، مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین، نشریه، حقوق اساسی، تابستان ۱۳۸۳.

