

حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعوای مطالبه خسارت

فرشته محمدحسینی*

چکیده

یکی از موضوعاتی که در خصوص حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری همواره مورد مناقشه بوده است، صلاحیت دیوان در دعوای مطالبه خسارت ناشی از اقدامات دستگاه‌های مقرر در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است. آخرین اراده قانونگذار در این خصوص در سال ۱۳۹۲ در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و در قالب تبصره یک ماده ۱۰ قانون مذکور متبلور شد و قانونگذار صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به تصدیق خسارت را اصلاح کرد و مقرر نمود «تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است». مطابق این ماده، در دعوای مطالبه خسارت علیه شرکت‌ها، مؤسسات و ادارات دولتی، تعیین میزان خسارت وارده در دادگاه عمومی، منوط به تصدیق ورود خسارت، در دیوان عدالت اداری است.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، دادگاه عمومی، ورود خسارت، ضرر، مسئولیت.

* کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران

مقدمه

در رابطه با احراز وقوع تخلف و مطالبه خسارت، یکی از مصادیق و موضوعاتی که در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود مطالبه خسارت ناشی از تخلفات دستگاه‌های اجرایی است که تبصره ۱ از ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ و همچنین ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۶۰ مقرر می‌داشت چنانچه شاکی مدعی ورود خسارت ناشی از فعل یا ترک فعل یا تصمیم دستگاه اجرایی بود، باید بدو جهت تصدیق خسارت به دیوان عدالت اداری مراجعه می‌نمود و طرح شکایت می‌کرد و در صورتی که دیوان عدالت اداری اصل تصدیق خسارت را می‌پذیرفت در این صورت جهت تعیین میزان آن باید به دادگاه مراجعه می‌کرد. در سال ۱۳۹۲ در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قانونگذار در تبصره یک ماده ۱۰ قانون مذکور صلاحیت دیوان عدالت اداری رسیدگی به تصدیق خسارت را اصلاح کرد و مقرر نمود: «تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه موسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است». حال این سوال مطرح می‌شود که آیا با اصلاح قانون مذکور، صلاحیت دیوان عدالت اداری از تصدیق خسارت به احراز وقوع تخلف از قوانین و مقررات تغییر پیدا کرده است یا همچنان در دعاوی مطالبه خسارت علیه شرکت‌ها، موسسات و ادارات دولتی، تعیین میزان خسارت وارده در دادگاه عمومی، منوط به تصدیق ورود خسارت، در دیوان عدالت اداری است؟

۱. گردشکار

دادخواستی به طرفیت وزارت راه و شهرسازی و شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور به خواسته مطالبه خسارت وارده از جهت اجرای عملیات عمرانی و جاده‌سازی تقدیم دادگاه عمومی بخش کوهن استان قزوین می‌شود که پس از طرح در شعبه این دادگاه، نهایتاً نسبت به آن قرار عدم استماع دعوی صادر می‌شود. خواهان‌های بدوی نسبت به این دادنامه تجدیدنظرخواهی نموده و شعبه هفتم دادگاه تجدیدنظر استان قزوین پس از بررسی موضوع، اقدام به تأیید رأی بدوی به شرح آتی می‌کند.

متن رأی دادگاه بدوی

شماره دادنامه: ۹۵۰۹۹۷۲۸۴۸۱۰۰۷۰۸ تاریخ: ۱۳۹۵/۰۴/۱۹

در خصوص دادخواست آقایان ... به طرفیت ۱. وزارت راه و شهرسازی ۲. شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل و نقل کشور به خواسته تقاضای رسیدگی و صدور حکم به پرداخت بهای اراضی تصرفی توسط خواننده در ملک خواهان‌ها در پلاک ثبتی شماره ... واقع در دهستان قاقازان بخش ۱۲ قزوین با جلب نظر کارشناس رسمی به انضمام جمع خسارات دادرسی وفق رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور با این توضیح که وکیل خواهان در دادخواست خود اظهار داشته که خواهان‌های فوق جزء مالکین قانونی و رسمی پلاک ثبتی مذکور بوده و طبق اسناد تقدیمی پیوست قسمت‌هایی از اراضی متعلق به خواهان‌ها در مسیر احداث آزادراه قزوین-رشت قرار گرفته است و خواننده تاکنون علی‌رغم احداث آزادراه، هیچ‌گونه وجهی بابت بهای اراضی به خواهان‌ها پرداخت نکرده است لذا خواسته فوق مورد استدعاست. دادگاه با توجه به محتویات پرونده و ملاحظه مفاد دادخواست تقدیمی و اظهارات خواهان به شرح فوق و با توجه به دفاعیات خواننده و نظر به اینکه به موجب بندهای ۱ و ۲ و تبصره ۱ بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به تظلمات و شکایت اشخاص از واحدهای دولتی را جهت تشخیص استحقاق طرح دعوی و مطالبه ثمن در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است و رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷ صرفاً مطالبه بهای اراضی از شهرداری‌ها را از شمول مقررات مذکور موضوعاً خارج دانسته است و از این رو سایر ادارات دولتی در اطلاق ماده مذکور باقی مانده‌اند و از رأی وحدت رویه نیز نمی‌توان وحدت ملاک گرفت و با توجه به اینکه خواهان بدون اینکه رأی استحقاق خود از دیوان دریافت نموده باشد اقدام به طرح دعوی فوق در دادگاه عمومی نموده است، لذا دعوی مطروحه مطابق مقررات قانونی مطرح نشده و قابلیت استماع ندارد و به استناد ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی قرار استماع دعوی صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره حضوری بوده و ظرف مهلت بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظرخواهی در محاکم تجدیدنظر استان قزوین می‌باشد.

متن رأی دادگاه تجدیدنظر

شماره دادنامه: ۹۵۰۹۹۷۲۸۱۲۲۰۰۷۴۴ تاریخ: ۱۳۹۵/۰۸/۰۹

در خصوص تجدیدنظرخواهی ... به شرح دادخواست به طرفیت وزارت راه و

شهرسازی و شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل و نقل کشور که به موجب آن در خصوص دعوی تجدیدنظرخواهان‌ها به خواسته صدور حکم به پرداخت بهای اراضی تصرفی تجدیدنظرخوانده در پلاک ثبتی ... با جلب نظر کارشناس به انضمام جمیع خسارات دادرسی، با عمده استدلال به اینکه مطابق تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تجدیدنظرخواهان‌ها بدو باید وقوع تخلف و اساس استحقاق فرد به دریافت بهای اراضی مورد ترافع را در دیوان محترم عدالت اداری اثبات نماید که تاکنون به این نحو عمل نموده‌اند لذا دعوی مطروحه را در موقعیت فعلی قابل پذیرش ندانسته و قرار عدم استماع دعوی صادر و اعلام گردیده است. با توجه به جمیع اوراق و محتویات پرونده و تحقیقات و اقدامات معموله در آن مرحله از رسیدگی از ناحیه معترض اعتراض خاص و موجهی که موجبات فسخ رأی صادره را ایجاد نماید به عمل نیامده و رأی صادره از توجه به جهت و مبانی مندرج در آن با هیچ یک از جهات و شقوق ماده ۳۴۸ قانون آیین دادرسی مدنی قابل انطباق به نظر نرسیده و اعلام می‌گردد رأی صادره قطعی است.

۲. نقد و بررسی آراء صادره

در تحلیل و بررسی آراء صادره باید به این نکته توجه داشت که صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در قانون احصا شده است و طرح دعوی خارج از این موارد موجب رد دعوی مذکور خواهد شد؛ حال باید دید رسیدگی به دعوی مطالبه خسارات از دستگاه‌های عمومی و دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است یا خیر؟

۱.۲. صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری وظیفه خطیر رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم در مورد تصمیمات و اعمال سازمان‌های اداری و دولتی را به عهده دارد (موسی زاده، ۱۳۸۱: ۲۸۰- طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۸: ۴۲۳). اهداف تشکیل دیوان عدالت اداری «حقوق حقوق مردم» و «برقراری عدالت اداری» بوده است. مطابق ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:
 - الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و

تشکیلات و نهادهای انقلابی و موسسات وابسته به آن‌ها.

ب- تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آن‌ها.

۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها.

۳. رسیدگی به شکایات قضات و مضمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و موسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان موسساتی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی.

تبصره ۱. تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه موسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است.

تبصره ۲. تصمیمات و آراء دادگاه‌ها و سایر مراجع قضائی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد».

با مقایسه ماده فوق که به‌عنوان صلاحیت‌ها و اختیارات دیوان در قانون ذکر شده، و آنچه که به‌عنوان صلاحیت‌ها و اختیارات محاکم عمومی دادگستری در قوانین مربوطه آمده، به این نتیجه می‌رسیم که صلاحیت دیوان از حیث «خواهان»، «خواننده» و «خواسته» متفاوت از صلاحیت محاکم عمومی است.

از حیث خواهان؛ خواهان یا شاکی در دیوان عدالت اداری، «اشخاص حقیقی یا حقوقی» هستند. این سؤال قابل طرح است که مقصود، صرفاً «اشخاص حقوقی حقوق خصوصی» است یا اعم از آن و «اشخاص حقوقی حقوق عمومی»؟ عرف در مورد اشخاص حقوقی حقوق عمومی، لفظ مردم را به کار نمی‌برد. بنابراین، رسیدگی به اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی و اداری در صلاحیت دیوان نمی‌باشد. به عبارت دیگر، هرگاه دو طرف دعوی، اشخاص حقوقی عمومی

باشند، رسیدگی به این دعوی خارج از صلاحیت دیوان است. رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت در ۱۳۶۸/۷/۱۰ مؤید همین برداشت است. این رأی مقرر می‌دارد «نظر به این که در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده، و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می‌شود...» (نصیری، ۱۳۷۷: ۱۱۴). بنابراین، مقصود از عبارت «اشخاص حقیقی یا حقوقی» در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، اشخاص حقیقی و نیز حقوقی حقوق خصوصی است.

از حیث خواننده (دولت)؛ از اصل ۱۷۳ قانون اساسی فهمیده می‌شود که خواننده در دعوایی که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی آن را دارد، «مأمور دولتی» و «واحد دولتی» است. سوال این است که مقصود، صرفاً مأمورین و واحدهای قوه مجریه‌اند یا مأمورین و واحدهای قوه قضائیه و مقننه را نیز شامل می‌شود؟ در پاسخ باید گفت که فلسفه وجودی تشکیل دیوان عدالت، رسیدگی به شکایت مردم از دولت است. به قرینه تقابل مردم و دولت، می‌توان چنین گفت که مقصود از دولت، همه کسانی‌اند که در مقابل مردم قرار دارند، یعنی طبقه حکومت‌کنندگان که شامل قوای مجریه، قضائیه و مقننه و نیز تمام واحدها و موسسات وابسته خواهد بود. تا قبل از تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲ نیز دیوان عدالت اداری در عمل به شکایات مردم از تصمیمات اداری و آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های دستگاه قضایی رسیدگی می‌کرده است. در این رابطه می‌توان به آراء شماره ۴۶، ۴۷ و ۴۸ مورخ ۱۳۶۷/۳/۱۶ دیوان، نسبت به اعتراض مردم به بخشنامه شماره ۱/۱۵۵۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۳/۲۹ شورای عالی قضایی اشاره کرد (قاضی، ۱۳۹۳: ۲۹۲). بنابراین، با توجه به قانون دیوان عدالت اداری سابق، این دیوان صلاحیت رسیدگی به اعتراضات و شکایات مردم از دستگاه‌های اجرایی، قضایی و تقنینی را دارا می‌باشد. اما در قانون جدید دیوان عدالت اداری، دستگاه‌ها از شمول صلاحیت دیوان استثناء شده است. به موجب ماده ۱۰ این قانون یکی از موارد تحت صلاحیت دیوان، رسیدگی به شکایت مردم از «... تصمیمات و اقدامات واحدهای

دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌چها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و موسسات وابسته به آن‌ها... می‌باشد.

از حیث موضوع دعوی (خواسته)؛ با دقت در متن ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت، روشن می‌شود که خواسته در دعوای فوق یکی از این دو موضوع است: ۱. تصمیمات و اقدامات ناقض حقوق مردم و توقف آن ۲. آیین‌نامه‌های مغایر شرع و قانون و ابطال آن. شرح این موضوع نیازمند نوشتاری دیگر است و در اینجا با توجه به ارتباط به بحث مراجع صالح در رسیدگی به دعوای دولتی، به همین مقدار توضیح اکتفا می‌کنیم و در ادامه به بررسی صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعوای خسارات ناشی از تملک اراضی و املاک توسط شرکت‌های دولتی - در این نوشتار، شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل و نقل کشور - خواهیم پرداخت.

۲.۲. حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در دعوای مطالبه خسارت

امروزه بسیاری از دعوای مطروحه در دادگاه‌ها، دعوای اشخاص حقیقی و حقوقی علیه دولت و نهادهای دولتی است. حال این سوال مطرح می‌شود که آیا برای مطالبه زمین معوض یا بهای زمینی که به صورت یک‌جانبه در اجرای طرح‌های دولتی و عمومی بر اساس لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ تملک گردیده یا سایر دعوای مطالبه خسارت که علیه دستگاه‌های اجرایی مندرج در قانون آیین دادرسی و تشکیلات دیوان عدالت اداری تصریح شده‌اند، دیوان عدالت اداری باید استحقاق شخص را در مطالبه خسارت را شناسایی کند؟

با بررسی پیشینه تاریخی این موضوع روشن می‌شود که تا تیرماه ۱۳۸۷ شیوه رسیدگی به این قسم دعوای همانند دیگر دعوای بود؛ با این توضیح که اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توانستند در این موارد با تقدیم دادخواست علیه نهادهای، موسسات، ادارات و سازمان‌های دولتی در دادگاه عمومی اقامه دعوا نمایند و دادگاه عمومی و تجدیدنظر نیز در این موارد به دعوای مطروحه همانند دیگر دعوای رسیدگی می‌کردند. این شیوه رسیدگی در مواردی مشکلاتی را به همراه داشت؛

به‌عنوان مثال، در خصوص ادعای خسارت، بهای زمین یا مطالبه زمین معوض در املاک مشاعی، اشخاصی که مالکیت آن‌ها در اراضی مورد نزاع محرز نبود مدعی مطالبه خسارت می‌شدند و چون املاک مورد ادعای آن‌ها به ظاهر نیز معارضی نداشت، خسارت دریافت می‌نمودند. در چنین مواردی عده‌ای دیگر نیز که خورد را مالک می‌دانستند با همین ادعا و ارائه اسناد، علیه شرکت‌ها و ادارات دولتی اقامه دعوا می‌کردند و مطالبه خسارت می‌نمودند. این قبیل مسائل سبب تشتت آرا و تراکم پرونده‌ها در دادگاه‌های عمومی گردیده بود و تعدد ادعاهای مطالبه خسارت پیرامون یک زمین در عمل مانع از اجرای طرح‌های عمرانی می‌شد.

سرانجام هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۶ به موجب رأی وحدت رویه شماره ۱۹۹ مقرر داشت «... همانطور که در دادنامه شماره ۹۳ مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری^۱ تصریح شده است، به موجب ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی خصوصاً از تصمیمات و اقدامات

۱. به موجب این رأی «... اولاً: چون به موجب ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات و تظلمات از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و شهرداری‌ها و یا خودداری آن‌ها از انجام وظایف قانونی مربوطه از جمله امتناع از ایفاء تعهدات قانونی در قبال اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی در قلمرو صلاحیت دیوان قرار دارد و رسیدگی و صدور حکم در خصوص اساس استحقاق اشخاص به دریافت بهای زمین مورد تملک دولت و شهرداری‌ها و اراضی واقع در طرح‌های مصوب شهری از مصادیق ماده مذکور است بنابراین دادنامه‌های صادره از شعب ۱ و ۳ و ۴ و ۱۰ و ۱۴ و ۱۷ و ۱۹ بدوی دیوان در حدی که متضمن تأیید صلاحیت دیوان در رسیدگی و صدور حکم در ماهیت شکایت می‌باشد موافق اصول و موازین قانونی است. ثانیاً: با عنایت به وقوع ملک اعضاء شرکت تعاونی کارکنان سازمان آب قم در طرح مصوب فضای سبز و محل استقرار کارگاه‌های غیرمزامح شهری و اظهارات نماینده شهرداری قم به شرح منعکس در صورتمجلس مورخ ۱۳۷۶.۳.۱۵ در پرونده کلاسه ۷۱۹.۷۴.۱ شعبه اول بدوی دیوان مبنی بر واگذاری زمین معوض به تعدادی از اعضاء شرکت تعاونی مذکور و مقررات قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷ دادنامه‌های صادره مشعر بر ورود شکایت شاکیان و الزام شهرداری قم به پرداخت بهای زمین و یا معوض آن صحیح و منطبق با قانون تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت اخیر ماده ۲۰ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۸.۲.۱ در موارد مشابه برای شعب دیوان عدالت و سایر مراجع ذی‌ربط لازم‌الاتباع است.»

واحد‌های دولتی و مأموران آن‌ها و یا خودداری اشخاص مذکور از انجام وظایف و تکالیف قانونی، اداری و اجرایی مربوط در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار دارد. بنابراین مرجع رسیدگی به شکایات اشخاص به طرفیت واحد‌های دولتی و شهرداری‌ها و سایر مؤسسات مذکور در بند (الف) ماده ۱۳ قانون فوق‌الذکر در زمینه تملک اراضی و ابنیه واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین صدور رأی در اساس استحقاق و یا عدم استحقاق مالکین اراضی و املاک مذکور به دریافت معوض و یا بهای اراضی و املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها به دیوان عدالت اداری است و دادنامه شماره ۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۵ مبنی بر ورود شکایت شاکی که متضمن این معنی است، موافق اصول و موازین قانونی است. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذی‌ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است». بنابراین، مطابق رأی مذکور، اشخاصی که ادعای تملک اراضی و ابنیه یا ادعای مطالبه اراضی و املاک معوض و بهای این املاک را دارند، ابتدا باید استحقاق خود را برای دریافت خسارت یا معوض، در دیوان عدالت اداری ثابت کند و پس از صدور رأی در مورد استحقاق یا عدم استحقاق، محاکم دادگستری می‌توانند به اظهار نظر بپردازند. علاوه بر این، از لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ چنین برمی‌آید که برای مطالبه بهای زمین ضرورتی به رجوع به دادگاه عمومی نیست؛ چرا که در این قانونی بر اساس فرآیندی که پیشی‌بینی شده است، قیمت زمین به مالک پرداخت خواهد شد و دخالت دادگاه صرفاً ناظر به فرضی است که در تعیین بهای عادلانه اراضی و حقوق و خسارات وارده بین دستگاه اجرایی و مالک، اختلاف شود. مضافاً اینکه در مواردی مشخص نیست کدام نهاد دولتی می‌بایست بهای املاک و خسارت وارده را به مالک پرداخت نماید و تعیین مسئول جبران خسارت بر عهده دیوان عدالت اداری است. با توجه به تصریح ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و رأی وحدت رویه شماره ۱۹۹ هیئت عمومی این دیوان، در مواردی که خواهان مدعی تملک اراضی توسط شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور و ورود خسارت می‌باشد، باید در دیوان عدالت اداری به خواسته

تصدیق در ورود خسارت اقامه دعوا نماید و پس از آن در دادگاه‌های عمومی جهت تعیین میزان خسارت و مطالبه آن اقامه دعوا نماید.

۳.۲. حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در دعای مطالبه خسارت در

رویه قضایی

رویه دادگاه‌ها در خصوص موضوع مورد بحث، همچنان متفاوت است و برخی از دادگاه‌های عمومی چنین دعوی را بدو بدون این‌که تصدیقی از دیوان عدالت اداری ضمیمه پرونده باشد مورد رسیدگی قرار می‌دهند و پس از رسیدگی، نسبت به تصدیق ورود خسارت یا عدم تصدیق آن حکم صادر می‌کنند.^۱ اگرچه تا قبل از سال ۱۳۹۴ به این قضات می‌شد این‌گونه انتقاد کرد که خلاف نص قانون حکم می‌کنند؛ اما با صدور رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ این قضات مبنایی برای رسیدگی به این قسم پرونده‌ها در دادگاه عمومی به دست آوردند. به موجب این رأی «نظر به این‌که یکی از شرایط برقراری مسئولیت مدنی، وجود تقصیر است، لذا در این‌گونه موارد به‌عنوان مقدمه صدور حکم به جبران خسارت، باید وجود تقصیر و تخلف و ورود خسارت احراز گردد و سپس دادگاه میزان خسارت را تشخیص دهد و حکم به جبران آن صادر نماید که احراز تخلف مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، بر اساس تبصره ماده مرقوم برعهده دیوان است. بدیهی است در مواردی که مالکان اراضی تصرف و تملک شده از سوی شهرداری، بهای آن اراضی را مطالبه می‌کنند بدون اینکه مدعی تخلف و نقض قانون از سوی شهرداری در اقداماتی که انجام داده، باشند دعوی موضوعاً از شمول مقررات بندهای ۱ و ۲ و تبصره ۱ بند ۳ ماده ۱۰ قانون یاد شده خارج است و دادگاه باید به دعوی رسیدگی و حکم مقتضی صادر نماید...». اگرچه این رأی در مورد مطالبه بهای اراضی تصرفی شهرداری‌ها صادر شده، اما برخی دادگاه‌ها قلمرو این رأی را به

۱. به‌عنوان نمونه ر.ک: دادنامه شماره ۹۴۰۹۹۷۰۲۴۲۳۰۰۴۹۵ مورخ ۹۴/۴/۳۰ شعبه ۱۲۶ دادگاه عمومی

حقوقی مجتمع قضایی شهید باهنر تهران - دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۲۹۲۹۳۰۰۱۹۰ مورخ ۹۱/۴/۲۶

شعبه اول دادگاه عمومی حقوقی بخش چهار دانگه تهران- دادنامه شماره ۹۴۰۹۹۷۲۶۱۳۰۰۰۱۷۲

مورخ ۹۴/۳/۲ شعبه ۳۰ دادگاه عمومی حقوقی کرج.

کلیه دعوای از این قبیل تسری داده‌اند و در مواردی که نیازی به اثبات تقصیر دستگاه تملک‌کننده وجود نداشته باشد، دادگاه‌های عمومی خود را صالح به رسیدگی می‌دانند. به‌عنوان نمونه، در دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۲۸۴۸۱۰۰۷۰۸ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۹ دادگاه عمومی بخش کوهپن، خواهان‌ها به استناد رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، دعوای خود مبنی بر مطالبه خسارت دادرسی و مطالبه بهای اراضی تصرف شده توسط شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور را در دادگاه عمومی مطرح می‌کند، اما این دادگاه با استناد به این‌که با توجه به ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، از صلاحیت دادگاه عمومی خارج است و رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷ دیوان عدالت اداری نیز صرفاً ناظر به شهرداری است و قابل تسری به سایر موارد نیست، دعوای مذکور را رد نمود. این رأی در شعبه هفتم دادگاه تجدیدنظر استان قزوین مورد تجدیدنظرخواهی قرار می‌گیرد و این دادگاه نیز بنا به استدلال پیش‌گفته، به موجب دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۲۸۱۲۲۰۰۷۴۴ مورخ ۱۳۹۵/۸/۹ حکم دادگاه بدوی را تأیید می‌کند. بنابراین، تسری رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به سایر موارد امکان‌پذیر نبوده و این رأی می‌بایست صرفاً در مورد دعوای علیه شهرداری مورد استناد واقع شود.

نتیجه

در دعوای مطالبه خسارت علیه دستگاه‌های اجرایی مندرج ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، طرح دعوای مذکور در صلاحیت دیوان عدالت اداری بوده و هم دادگاه بدوی و هم دادگاه تجدیدنظر به درستی به این موضوع توجه داشته و اقامه این دعوا در دادگاه بدوی با قرار عدم استماع روبه‌رو شده است. تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ نیز مقرر داشته «تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه موسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است». جدا از این ماده، صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به این قسم شکایات از جهت مبنایی نیز منطقی است؛

چرا که دیوان عدالت اداری مرجعی تخصصی و آشنا به چگونگی احراز تخلفات دستگاه های اجرایی است و علاوه بر این، در میان دستگاه های اجرایی متعدد بهتر می تواند مسئول جبران خسارات را شناسایی کند. اشاره به این نکته مفید فایده خواهد بود که برخی محاکم در چنین مواردی در صورت اقامه دعوی بدون تصدیق ورود خسارت از دیوان در محاکم عمومی، قرار توقیف دادرسی صادر و مقرر داشته «خواهان ملکف است ظرف یک ماه در دیوان عدالت اداری اقامه دعوا کند و رسید آن را به دادگاه عمومی تسلیم نماید، در غیر این صورت قرار رد دعوا صادر می شود و خواهان می تواند پس از اثبات ادعا در دیوان عدالت اداری مجدداً اقامه دعوا نماید»^۱. این قرار چه از نظر مبنا و چه از نظر مورد صدور، توجیه منطقی در این گونه موارد ندارد و بهترین تصمیم همان رد یا عدم استماع دعوی می باشد تا خواهان بلافاصله در دیوان عدالت اداری به خواسته تصدیق ورود خسارت اقامه دعوا نماید و پس از آن به استناد این تصدیق، در دادگاه عمومی جهت تعیین میزان خسارت تقدیم دادخواست کند.

۱. دادنامه شماره ۹۰۰۹۹۷۷۱۶۲۳۰۰۶۱۵ مورخ ۱۳۹۰/۷/۴ شعبه اول دادگاه عمومی حقوقی بخش

منابع

- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۸)، **حقوق اداری**، تهران: سمت.
- قاضی، ابوالفضل، (۱۳۹۳)، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: نشر دادگستر.
- موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۱)، **حقوق اداری**، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۱.
- نصیرایی، سعید، (۱۳۷۷)، **مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری**، تهران: مؤسسه انتشارات سکه.