

نقدی بر رأی وحدت‌رویه شماره ۵۳۷ مورخه ۶۹/۸/۱ هیأت عمومی دیوان عالی کشور

حسن رحیمیان*

مشخصات رأی

شماره رأی وحدت‌رویه: ۵۳۷

تاریخ صدور رأی: ۶۹/۸/۱

مرجع صدور: هیأت عمومی دیوان عالی کشور

خواسته: تعارض در آراء صادره از شعبه پنجم دیوان عالی کشور به شماره

۶۴/۳/۲۲ – ۵/۲۱۶ و شعبه ۲۵ دیوان عالی کشور به شماره ۶۴/۱۰/۱۱

۲۵/۶۴۴_

وقایع پرونده

قانون‌گذار در مواد قانونی متعددی، تصمیمات اداری سازمان‌های دولتی، آراء هیئت‌ها، کمیسیون‌ها، شوراها یا مراجع شبه‌قضایی را قابل اعتراض در «دادگاه صالحه» دانسته است. این موضوع محل مناقشه و اختلاف‌نظر بود که آیا مراد از دادگاه صالحه، محاکم عمومی می‌باشد یا دیوان عدالت اداری و یا هر دو؟ این مناقشت و استقصای بلیغ، منجر به صدور رأی وحدت‌رویه فوق گردید.

و شرح ماقوع پرونده‌هایی که به صدور این رأی انجامید:

۱. پرونده شماره ۳۹۷/۶۴ شعبه ۲ دیوان عدالت اداری

در این پرونده آقای...، به‌طرفیت سازمان آب منطقه‌ای تهران، دادخواستی به خواسته لغو اخطاریه کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها به دادگاه عمومی تهران،

تقدیم و در دادخواست تقاضا شده اخطاریه مربوط به انسداد چاه بر مبنای نظریه کارشناس، لغو و اجازه بهره‌برداری از چاه عمیق به وی داده شود. دادگاه عمومی تهران قرار عدم صلاحیت به اعتبار شایستگی دادگاه عمومی ورامین، صادر و دادگاه ورامین به لحاظ اینکه خواننده دعوی، سازمان آب منطقه‌ای تهران است، مبادرت به صدور قرار عدم صلاحیت به اعتبار صلاحیت دادگاه عمومی تهران نموده. مجدداً دادگاه عمومی تهران به استناد بند ۱ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت قرار عدم صلاحیت به شایستگی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به موضوع، صادر و دیوان عدالت نیز مورد را از مصادیق ماده ۱۱ قانون تشکیل دیوان عدالت ندانسته و قرار عدم صلاحیت به شایستگی دادگاه‌های عمومی حقوقی صادر کرده است و پرونده جهت حل اختلاف راجع به صلاحیت به شعبه پنجم دیوان عالی کشور، ارجاع و به شرح دادنامه شماره ۶۴/۳/۲۲- ۵/۲۱۶- چنین رأی داده است: رأی با توجه به خواسته دعوی که لغو اخطاریه کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها درخواست شده و نظر به اینکه دعوی به‌طرفیت سازمان آب منطقه‌ای تهران طرح گردیده و اشخاص دیگری طرف دعوی قرار نگرفته‌اند و با توجه به محتویات پرونده، نظر شعبه ۳۱ دادگاه عمومی تهران تأیید می‌گردد و با تشخیص صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به موضوع پرونده، امر به مرجع مذکور ارسال می‌گردد.

۲. پرونده شماره ۶۴/۲/۶۴-۲ شعبه ۲ دیوان عدالت اداری

در این پرونده آقایان: ...، به‌طرفیت سازمان آب منطقه‌ای تهران، دادخواستی به خواسته الزام سازمان به صدور پروانه و لغو اخطاریه کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌های به دادگاه عمومی ورامین تقدیم دادگاه عمومی ورامین به استناد ماده ۲۱ قانون آیین دادرسی مدنی قرار عدم صلاحیت به شایستگی دادگاه عمومی تهران، صادر، دادگاه تهران درخواست خواهان‌ها را به‌منزله اعتراض به اعمال کارکنان و مسئولین سازمان منطقه‌ای آب تهران تلقی و به این علت قرار عدم صلاحیت به اعتبار صلاحیت دیوان عدالت اداری صادر نموده است. دیوان عدالت نیز با توجه به تبصره ذیل ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب، دادگاه صالحه در رسیدگی به این‌گونه موارد را دادگاه‌های عمومی حقوقی، تشخیص و مبادرت به صدور قرار عدم صلاحیت نموده، پرونده جهت حل اختلاف راجع به صلاحیت به

دیوان عالی کشور (شعبه ۲۵) ارجاع و به شرح دادنامه شماره ۶۴/۱۰/۱۱-۶۴/۶۴۴- رأی صادر شده است. همان طور که در تصمیم مورخ ۶۳/۳/۱۹ این شعبه اعلام گردیده، دادگاه عمومی تهران در رسیدگی به دعوی مطروحه نهایتاً صالح تشخیص داده است و لذا صدور قرار عدم صلاحیت مجدد مغایر با تصمیم مذکور بوده است. علی‌هذا با تأیید نظر قبلی مقرر است پرونده به دادگاه عمومی تهران فرستاده شود. نهایتاً موضوع در هیأت عمومی دیوان عالی کشور، مطرح و منجر به صدور این رأی وحدت رویه گردید:

متن رأی

«تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ رسیدگی به اعتراض بر رأی وزرات نیرو را به دادگاه صالحه محول نموده که ظهور بر دادگاه‌های عمومی دادگستری دارد؛ بنابراین، رأی شعبه ۲۵ دیوان عالی کشور که بر وفق این نظر صادر شده، صحیح و منطبق با موازین قانونی است. این رأی بر طبق ماده واحده قانون وحدت رویه قضایی مصوب ۱۳۲۸ برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

بهموجب این رأی هیأت عمومی، دیوان، مرادِ مقنن از دادگاه صالح در قوانین موضوعه را «محاکم عمومی دادگستری» دانسته و در حال حاضر، هم محاکم عمومی و هم شعب دیوان عدالت اداری به استناد همین رأی وحدت رویه عمل می‌نمایند.^۱

۱. رأی وحدت رویه شماره ۷۵۹ مورخه ۸۵/۱۱/۱۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری؛ مطابق ماده ۸۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، اعضاء شوراهای روستا، بخش، شهرک و شهرها در صورت سلب عضویت خود در شوراهای مزبور می‌توانند به دادگاه صالح شکایت کنند. نظر به اینکه واژگان «دادگاه صالح» همان طور که در دادنامه شماره ۵۳۷ مورخه ۱۳۶۹/۸/۱ هیأت عمومی دیوان عالی کشور و همچنین دادنامه‌های ۲۳-۲۴-۲۵ مورخ ۱۳۷۰/۳/۷ و شماره ۷۲ مورخ ۱۳۸۵/۲/۱۷ هیأت عمومی دیوان تصریح شده، مفید و مفهوم دادگاه ذیصلاح دادگستری است و اطلاق الفاظ مذکور در اصلاح حقوقی و اداری به دیوان عدالت اداری، موافق مراد و مقصود و حکم صریح مقنن نیست؛ بنابراین، دادنامه شماره ۹۴۳ مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۷ شعبه دهم تجدیدنظر دیوان، متضمن قرار عدم صلاحیت دیوان به اعتبار صلاحیت دادگاه ذیصلاح دادگستری در مورد رسیدگی به شکایت و اعتراض عضو شورای اسلامی به خواسته سلب عضویت وی، صحیح و موافق قانون است. این رأی به استناد قسمت اخیر ماده ۲۰ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع ذی ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

اداره حقوقی قوه قضاییه نیز طی نظریه شماره ۷/۵۵۳۹ مورخ ۶۶/۹/۱۰ مراد از «دادگاه صالح» در ماده ۵ قانون شوراهاى اسلامى کار را «دادگاه‌هاى عمومى دادگستری» انگاشته است.

نقد و بررسی

رأی وحدت‌رویه فوق‌الذکر به چند دلیل قابل نقد و دارای اشکال می‌باشد:

۱. دیوان عدالت اداری را به‌عنوان یک «دادگاه» پذیرفتن

طبق رأی وحدت‌رویه مزبور، هیأت عمومی دیوان‌عالی کشور، دیوان عدالت را «دادگاه» به شمار نیاورده و مرادِ مقنن از دادگاه صالح را «محاکم عمومی» تفسیر نموده است. در اینجا باید اذعان داشت که: اولاً، دیوان عدالت اداری صرف‌نظر از عنوان آن، در واقعیت امر، یک دادگاه محسوب می‌شود؛^۱ ثانیاً، دیوان عدالت اداری بخشی از قوه قضاییه یا به تعبیری، بخشی از دادگستری ایران است؛ لذا رئیس این قوه به استناد بند یک اصل ۱۵۸ قانون اساسی که ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری را از وظایف وی اعلام کرده است نسبت به تعیین تعداد شعب دیوان عدالت اداری تصمیم می‌گیرد. با این توضیح که دادگستری ایران در یک تقسیم‌بندی کلی مبنی بر قانون اساسی، متشکل از دو دسته دادگاه است: (۱) دادگاه‌هایی که مرجع عام رسیدگی به عموم دعاوی، شکایات و تظلمات اشخاص هستند؛ (۲) دادگاه‌هایی که به‌عنوان مراجع اختصاصی در نظر گرفته شده‌اند و از آن جمله‌اند: محاکم نظامی (اصل ۱۷۲) و دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳).^۲ و هدف از تأسیس دیوان عدالت اداری، رسیدگی به موضوع شکایات و تظلمات مردم از دستگاه‌های دولتی بوده و خارج نمودن پاره‌ای از هیئت‌ها و کمیسیون‌ها از صلاحیت دیوان عدالت اداری بدون هیچ وجه تمایز قانونی، موجه به نظر نمی‌رسد^۳ لذا از دیدگاه قانون اساسی، دیوان عدالت اداری نیز ماهیتاً یک دادگاه است.

۱. محمدجواد بهشتی و نادر مردانی، آیین دادرسی مدنی جلد اول (تهران: نشر میزان، چ سوم، ۱۳۸۶)، ص ۲۴۹.

۲. کورش استوارسنگری و محمد امامی، حقوق اداری جلد اول (تهران: نشر میزان، چ چهاردهم، ۱۳۹۰)، ص ۱۵۹.

۳. غلامرضا مولابیگی، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (تهران: نشر جنگل، چ اول، ۱۳۹۳).

در مواردی قانون‌گذار، دیوان عدالت اداری را صراحتاً با عنوان «دادگاه» یاد نموده از جمله این موارد تبصره ۳ ماده ۹۲ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۹۶/۴/۲۰ می‌باشد.^۱ به عبارت دیگر، مراد مقنن از دادگاه صالحه را بایستی با توجه به صلاحیت ذاتی آن مرجع تفسیر کرد؛ فرضاً منظور او در ماده ۱۲ قانون زمین‌شهری^۲ از دادگاه صالحه، «محاکم دادگستری» است، چراکه تشخیص نوع زمین، یک موضوع حقوقی به حساب می‌آید، اما مقصود وی از دادگاه صالحه در مواد ۴، ۵ و ۲۲ قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار را بایستی «دیوان عدالت اداری» تلقی نمود؛ زیرا موضوع کاملاً اداری و مرتبط با صلاحیت ذاتی دیوان است که بر اساس بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در صلاحیت آن دیوان می‌باشد.

۲. تعارض رأی وحدت‌رویه با بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

بر اساس ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی مدنی، صلاحیت محاکم عمومی، در رسیدگی به دعاوی عام است، مگر در مواردی که قانون، مرجع دیگری تعیین نموده باشد. قانون‌گذار به موجب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، اعتراض به آراء مراجع شبه قضایی را در صلاحیت دیوان عدالت دانسته است. قدر متقین اینکه با نظر به صلاحیت و فلسفه تشکیل دیوان عدالت آراء کمیسیون‌هایی که به موضوعات اداری و نه مدنی رسیدگی می‌نمایند، در صلاحیت دیوان عدالت

۱. تبصره ۳ ماده ۹۲ قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۹۶/۴/۲۰

«فرد یا افرادی که سلب عضویت می‌گردند، می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند. دادگاه مذکور، خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می‌کند و رأی آن، قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود».

۲- ماده ۱۲ قانون زمین‌شهری (مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲): «تشخیص عمران و احیاء و تأسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بابر از موات به عهده وزارت مسکن و شهرسازی است. این تشخیص قابل اعتراض در دادگاه صالحه می‌باشد».

اداری است؛ اما مطابق این رأی بدون توجه به صلاحیت ذاتی محاکم و موضوع رسیدگی شده در هیئت یا کمیسیون مرجع رسیدگی به اعتراض به آراء، شمار زیادی از کمیسیون‌ها و مراجع شبه‌قضایی که کاملاً موضوع دعوی اداری است، به محاکم عمومی واگذار شده که مخالف قوانین موضوعه می‌باشد.

۳. «دادگاه» و «مرجع قضایی» هر دو به‌عنوان یک نهاد دادرسی

قانون‌گذار آراء بی‌شماری از کمیسیون‌ها و مراجع شبه‌قضایی را قابل اعتراض در «مرجع قضایی» دانسته که رویه قضایی با توجه به نوع دعوی که آیا اداری است یا غیراداری، مرجع قضایی را محاکم عمومی یا دیوان عدالت اداری تفسیر نموده است. با عنایت به تفسیر و تحلیل هیأت عمومی دیوان عالی کشور در این رأی وحدت‌رویه و نیز مواقعی که آراء مراجع شبه‌قضایی از طرف قانون‌گذار، مورد اعتراض در «مرجع قضایی» قرار می‌گیرد، باید این مرجع را «محاکم عمومی» قلمداد نماییم؛ چراکه بنا به دیدگاه دیوان عالی در رأی مزبور، دیوان عدالت اداری، «دادگاه» انگاشته نمی‌شود؛ اعتقاد به انکار عنوان «دادگاه» برای یک نهاد دادرسی و در عین حال، انگار و پندار عنوان «مرجع قضایی» برای همان نهاد، امری ناپذیرفتنی است؛ حال آنکه رویه قضایی این تفسیر را نپذیرفته و در مواردی که رأی هیئت یا مراجع شبه‌قضایی بر اساس قانون، قابل اعتراض در مرجع قضایی پنداشته شده، به نوع دعوی توجه داشته؛ بدین نحو که در صورت اداری بودن موضوع، مرجع قضایی را «دیوان عدالت اداری» تفسیر نموده است. در غیر این صورت، «محاکم عمومی» تعبیر کرده و می‌توان گفت «مرجع قضایی» و «دادگاه» هر دو یک نهاد دادرسی محسوب می‌شوند.

برای مثال، قانون‌گذار بر اساس ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور (اصلاحی ۱۳۸۶/۴/۹) مجمع تشخیص مصلحت نظام)^۱

۱. ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور (اصلاحی ۱۳۸۶/۴/۹) مجمع تشخیص مصلحت نظام)

بر اساس این ماده «به‌منظور نظارت بر اجرا طرح‌های کارورزی و دام‌پروری و سایر طرح‌های غیرکشاورزی مندرج در ماده (۳۱) این قانون و همچنین اراضی واگذاری برای اجرای طرح‌های موضوع مواد (۳۱) و (۳۲) آیین‌نامه اجرایی لایحه قانون اصلاح لایحه قانونی اصلاح واگذاری و احیاء اراضی در حکومت

آراء هیئت‌های نظارت بر اجرای طرح‌های کارورزی و دام‌پروری و تشخیص تعلل یا تخلف مجریان از مفاد قرارداد را قابل اعتراض در مرجع قضایی ذی‌صلاح دانسته که رویه قضایی با توجه به نوع دعوی و صلاحیت دیوان عدالت، مرجع قضایی ذی‌صلاح را «دیوان عدالت اداری» به شمار آورده و هم‌اکنون به این شیوه نیز عمل می‌شود.^۱ اما رویه قضایی، مراد قانون‌گذار از مرجع قضایی ذی‌صلاح در ماده ۲۹ قانون بیمه اجباری خسارات وارده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه (مصوب ۹۵/۲/۲۰) را با استدلال غیراداری بودن موضوع، محاکم عمومی دانسته است.

۴. رویکرد قانون‌گذار در قوانین اصلاحی بعد از صدور رأی وحدت‌رویه

قانون‌گذار بعد از صدور این رأی، با اصلاح قوانین، اراده خود را صریحاً بیان نموده و آنچه برای وی اهمیت داشته است نوع دعوایی بوده که بروز یافته^۲ و این

اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب جمهوری اسلامی و تشخیص تعلل یا تخلف موجه مجریان طرح‌ها از مفاد قرارداد و تعیین درصد عملیات انجام‌شده طرح‌های مزبور در هر استان، هیئت سه نفره نظارت با حکم وزیر جهاد کشاورزی، مرکب از رئیس جهاد کشاورزی، مدیرعامل منابع طبیعی و یک نفر کارشناس در رشته مربوط به طرح تشکیل می‌گردد و در موارد خلاف بین نسبت به فسخ یا تمدید و تعیین مهلت و یا استرداد زمین تصمیم‌گیری خواهد شد. تصمیمات هیئت با اکثریت آراء صادره این هیئت حداکثر ظرف مدت سه ماه قابل اعتراض در مراجع قضایی ذی‌صلاح خواهد بود.

۱. دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۷۰۱۶۳۹ صادره از شعبه ۷ دیوان عدالت اداری

با توجه به اینکه اقدامات صورت‌گرفته که توسط عوامل نظارتی مبنای صدور رأی معترض‌عنه واقع شده، به‌منزله تفکیک عملی و اجرایی اراضی واگذاری محسوب نشده و صرفاً در مقام استفاده از محل محسوب می‌شود؛ زیرا احداث اتاقی به مساحت ۱۲/۵ متر مربع قدر مسلم در راستای سکونت کارگران مشغول به کار در کارگاه بلوک‌زنی و یا دفتر تلقی می‌شود و کارگاه نیز با دیوارکشی به ارتفاع ۱/۵ متر نیز به‌منظور حفظ اموال و یا جلوگیری از ورود افراد غیر مشغول به کار می‌باشد. مضافاً اینکه پی‌کنی موضوع قرار تأمین دلیل نیز در عکس‌های ارسال‌شده، مثبت احداث ساختمانی نبوده؛ بنابراین، اعتراض شاکی را وارده، تشخیص و در اجرای مواد ۱۱ و ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، حکم به نقض رأی معترض‌عنه صادر می‌نماید. این رأی ظرف مدت بیست روز پس از ابلاغ، قابل اعتراض در شعب تجدیدنظر دیوان می‌باشد.

۲. مرتضی نجابت‌خواه، «معیارهای تعیین صلاحیت دیوان عدالت اداری با تکیه بر آراء دیوان‌عالی

کشور»، اندیشه‌های حقوق اداری مجموعه مقالات اهدایی به دکتر منوچهر مؤتمنی طباطبایی»،

(تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۳)، ص ۴۶۴.

تحلیل ناصحیح دیوان عالی از سوی قانون گذار اصلاح شده که ذیلاً به مواردی از آن اشاره می‌شود:

۱.۴. تبصره ۳ ماده ۹۲ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۹۶/۴/۲۰: «چنانچه هریک از اعضا شوراهای موضوع این قانون، شرایط عضویت را از دست داده و یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود یا اقدامی که موجب توقف یا اخلال در انجام وظایف شوراها گردد یا عملی خلاف شئون اعضا شورا انجام دهد، به موارد زیر محکوم می‌گردد:

...

۵- سلب عضویت موقت از یک ماه تا یک سال

۶- سلب عضویت برای باقی‌مانده دوره شورا

۷- ...

تبصره ۳ - فرد یا افرادی که سلب عضویت می‌گردند، می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند. دادگاه مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می‌کند و رأی آن، قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود.

قبل از اصلاح قانون^۱ قید شده بود افرادی که از طرف هیئت‌های حل اختلاف شوراها سلب عضویت شوند، می‌توانند به دادگاه صالح شکایت نمایند، اما در اصلاحیه قانون، مرجع اعتراض صراحتاً دیوان عدالت اداری ذکر شده است.

بر اساس مواد ۴، ۵ و ۲۲ قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار^۱ (مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۳۰) اعضا شوراهای اسلامی کار که به تصمیم «هیئت تشخیص انحراف

۱. ماده ۸۲ الحاقی ۸۲/۷/۶: چنانچه هریک از اعضا شوراهای موضوع این قانون، شرایط عضویت را از دست داده و یا در انجام وظایف قانونی خود، مرتکب قصور یا تقصیر شود یا اقدامی که موجب توقف یا اخلال در انجام وظایف شوراها گردد یا عملی خلاف شئون اعضا شورا انجام دهد به شرح زیر، به‌صورت موقت یا برای مدت باقی‌مانده دوره شورا، سلب عضویت می‌گردد:

تبصره ۲ - فرد یا افرادی که سلب عضویت می‌گردند، می‌توانند به دادگاه صالح شکایت نمایند. دادگاه مذکور، خارج از نوبت به موضوع، رسیدگی و رأی آن، قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود.

و انحلال شوراهای مبنی بر سلب عضویت خود و یا انحلال شوراهای اعتراض داشته باشند می‌توانند به دادگاه صالح مراجعه کنند. چنین می‌نماید که موضوع هر دو دعوا مشابه هم هستند. بدین ترتیب که موضوع یکی، سلب عضویت اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستاست که در این مورد، قانون اصلاح و صراحتاً مرجع اعتراض دیوان عدالت اداری ذکر شده و دیگری، سلب عضویت اعضای شوراهای اسلامی کار می‌باشد که هنوز قانون اصلاح نشده اما منظور، همان دیوان عدالت اداری است زیرا نمی‌توان پذیرفت که یک موضوع اداری و کاملاً مشابه، در صلاحیت دو مرجع جداگانه باشد و بایستی مراد قانون‌گذار را با توجه به صلاحیت ذاتی هر مرجع تفسیر نمود.

۲.۴. تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۸۹/۴/۱۳: «وزارت نیرو مکلف است جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای این قانون و قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ در هر استان کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی» مرکب از یک نفر قاضی و یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان و یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه‌ای استان تشکیل دهد و نسبت به بررسی پرونده‌های شکایات اشخاص علیه دولت اقدام نماید. رأی لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می‌گردد. احکام صادره مذکور ظرف بیست روز پس از ابلاغ، قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری می‌باشد».

۱. قانون تشکیل شورای اسلامی کار مصوب ۶۳/۱۰/۳۰: ماده ۴ - شورا در صورت انحراف از وظایف قانونی خود به تشخیص هیئت موضوع ماده ۲۲ منحل می‌گردد. ماده ۵ - شورای منحل شده در صورت اعتراض می‌تواند بر مبنای اصل ۱۰۶ قانون اساسی به دادگاه صالح شکایت نماید. حداکثر فرصت برای اعتراض ده روز از تاریخ ابلاغ می‌باشد. دادگاه موظف است خارج از نوبت رسیدگی نماید. ماده ۲۲ - به منظور بررسی و تشخیص انحراف شوراهای از وظایف قانونی خود و انحلال آنها (موضوع اصل ۱۰۶ قانون اساسی) در هر منطقه هیأتی تشخیص انحراف و انحلال شوراهای مرکب از ۷ نفر به شرح زیر تشکیل می‌گردد: الف - سه نفر از نمایندگان شوراهای اسلامی کار به انتخاب شوراهای واحدهای منطق؛ ب - سه نفر از مدیران واحدهای منطقه انتخاب خود آنان؛ ج - یک نفر نماینده از وزارت کار و امور اجتماعی.

اما بر اساس تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱)^۱ اشخاصی اشخاصی که به تصمیم وزارت نیرو در خصوص مسدود نمودن چاه‌های بدون پروانه معترض باشند، باید به دادگاه صالحه مراجعه نمایند که دیوان عالی کشور طی رأی وحدت‌رویه شماره ۵۳۷ مورخه ۶۹/۸/۱ مراد از دادگاه صالحه را محاکم عمومی دانسته بود؛ اما با تصویب قانون فوق‌الذکر، رسیدگی به اعتراض اشخاص نسبت به تصمیم وزارت نیرو، به کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی محول شده است و تصمیم کمیسیون قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است. رأی وحدت‌رویه ۵۳۷ هیأت عمومی دیوان عالی کشور در پی صدور آراء متضاد از شعب محاکم عمومی، در خصوص برداشت از دادگاه صالح مندرج در همین ماده صادر شده بود.

۳.۴. ماده ۹ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۴: «ماده ۹ - کلیه احزاب موظف‌اند تغییرات مربوط به مرامنامه، اساسنامه، شورای مرکزی، دبیرکل و بازرسان و صورت‌جلسات برگزاری کنگره‌های خود را به کمیسیون احزاب اعلام نمایند.

تبصره ۳ - چنانچه تغییرات اعلام‌شده در این ماده، موجب مغایرت مرامنامه یا اساسنامه حزب با تبصره (۵) ماده (۲) شود یا تغییر بعضی از اعضای شورای مرکزی مشمول حکم ماده (۵) گردد، کمیسیون ضمن دادن تذکر کتبی مراتب را حداکثر ظرف مدت سه ماه به حزب اعلام می‌کند. حزب موظف است ظرف مدت سه ماه اصلاحات لازم را انجام دهد و نظر کمیسیون را تأمین کند. در صورت عدم تأمین نظر کمیسیون، پروانه فعالیت حزب توقیف می‌گردد و رفع توقیف پروانه

۱. تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶: «از تاریخ تصویب این قانون صاحبان کلیه چاه‌های که در گذشته بدون اجازه وزارت نیرو حفر شده باشد اعم از اینکه چاه مورد بهره‌برداری قرار گرفته یا نگرفته باشد، موظفند طبق آگهی که منتشر می‌شود به وزارت نیرو، مراجعه و پروانه بهره‌برداری اخذ نمایند چنانچه وزارت نیرو هریک از این چاه‌های را لااقل طبق نظر دو کارشناس خود، مضر به مصالح عمومی تشخیص دهد، چاه بدون پرداخت هیچ‌گونه خسارتی مسدود می‌شود و بهره‌برداری از آن ممنوع بوده و با متخلفین طبق ماده ۴۵ این قانون رفتار خواهد شد. معترضین به رأی وزارت نیرو می‌توانند، به دادگاه‌های صالحه مراجعه نمایند.»

فعالیت منوط به انجام اصلاحات مورد نیاز از سوی حزب می‌باشد، در غیر این صورت مطابق بند (۳) ماده (۲۰) اقدام می‌شود.

تبصره ۴- ظرف مدت حداکثر سه ماه از تاریخ توقیف پروانه توسط کمیسیون احزاب، حزب می‌تواند به دیوان عدالت اداری شکایت کند».

بر اساس تبصره ۲ ماده ۱۵ قانون فعالیت احزاب و انجمن‌های سیاسی^۱ (مصوب ۱۳۶۰/۶/۷) چنانچه حزبی نسبت به توقیف پروانه از طرف کمیسیون احزاب اعتراضی داشته باشد باید به دادگاه اعتراض نماید که با توجه به رأی وحدت‌رویه دیوان عالی کشور، منظور محاکم عمومی بوده ولی طبق تبصره ۴ ماده ۹ قانون جدید، مرجع اعتراض به تصمیم کمیسیون احزاب دیوان عدالت اداری مشخص شده است.

نتیجه

همان‌طور که ملاحظه شد، رویکرد قانون‌گذار در اصلاح قوانین فوق‌الذکر توجه به نوع دعواست، لذا با عنایت به اداری بودن این دعای، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده شده است؛ به عبارت دیگر، تصریح قانون‌گذار به صلاحیت دیوان عدالت اداری، به‌عنوان مرجع اعتراض به آراء هیئت‌های مذکور، حاکی از آن است که منظور از دادگاه صالح در قوانین سابق نیز دیوان عدالت اداری بوده است؛ چراکه صلاحیت دیوان مزبور (عدالت اداری) بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری مشخص شده که صلاحیت دیوان در مورد دعای اداری علیه دولت بوده و نمی‌توان گفت که صلاحیت دیوان در قوانین اصلاحی افزایش یافته است. از این‌روی، قانون‌گذار با اصلاح قوانین و با تصریح به اینکه دیوان عدالت، مرجع اعتراض به آراء این هیئت‌هاست، قصد شفاف‌سازی و پایان دادن به

۱. ماده ۱۵: «هرگونه تغییری در هیئت رهبری، مرامنامه و اساسنامه گروه‌ها باید به کمیسیون موضوع ماده (۱۰) اعلام و توسط آن مورد رسیدگی قرار گیرد.

تبصره ۲- ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ، توقیف و یا اعلان آن در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار، گروهی که پروانه او توقیف شده است، می‌تواند به دادگاه شکایت کند. دادگاه ظرف سه ماه رسیدگی نموده، رأی قطعی صادر خواهد نمود.»

اختلافات درباره برداشت از عبارت «دادگاه صالح» به عنوان مرجع صلاحیت‌دار داشته که با توجه به نوع دعوی دیوان عدالت اداری مشخص کرده است.

رأی وحدت‌رویه فوق‌الاشعار در تبیین اراده قانون‌گذار، بدون در نظر گرفتن اصل صلاحیت دیوان و اینکه آیا دعوی اداری است یا غیر اداری، صادر گشته و عنوان «دادگاه صالح» را در مواردی که قانون‌گذار، آراء هیئت‌ها یا مراجع شبه قضایی را قابل اعتراض در دادگاه صالح دانسته محاکم عمومی تفسیر نموده و رسیدگی به اموری را که کاملاً اداری و دعوی علیه اداره محسوب می‌شود، به قاضی محاکم عمومی واگذار کرده است. درحالی که مراد وی (مقنن) از «دادگاه صالح» مرجع صلاحیت‌دار می‌باشد، زیرا نمی‌توان با تفسیر مبهم از قانون، صلاحیت محاکم را تغییر داد و تفسیر باید با توجه به اصل صلاحیت هر مرجع صورت گیرد؛ بنابراین نمی‌توان به‌طور قطع گفت که هر جا قانون‌گذار تصمیمات اداری، رأی هیئت یا مرجع شبه قضایی را قابل اعتراض در دادگاه صالح دانسته، منظور محاکم عمومی است؛ چراکه دیوان عدالت اداری نیز یک نوع دادگاه و مرجع قضایی می‌باشد که به شکایات و تظلمات مردم علیه دستگاه‌های دولتی رسیدگی می‌نماید. به تعبیری، منظور قانون‌گذار از دادگاه صالح، هم می‌تواند محاکم عمومی به‌عنوان دادگاه‌های عمومی و هم دیوان عدالت اداری به‌عنوان دادگاه اختصاصی باشد و آنچه برای وی (قانون‌گذار) اهمیت داشته، نوع دعوا بوده که بروز یافته و در حال رسیدگی است؛ لذا اگر دعوای اداری باشد در صلاحیت دیوان عدالت اداری است در غیر این صورت محاکم عمومی صالح به رسیدگی هستند.

فهرست منابع

الف. کتابها و مقاله

۱. استوارسنگری، کورش و محمد امامی، حقوق اداری جلد اول (تهران: نشر میزان، چ چهاردهم، ۱۳۹۰).
۲. بهشتی، محمدجواد و نادر مردانی، آیین دادرسی مدنی جلد اول (تهران: نشر میزان، چ سوم، ۱۳۸۶).
۳. مولایی، غلامرضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، (تهران: نشر جنگل، چ اول، ۱۳۹۳).
۴. نجابت‌خواه، مرتضی، «معیارهای تعیین صلاحیت دیوان عدالت اداری با تکیه بر آراء دیوان عالی کشور»، اندیشه‌های حقوق اداری مجموعه مقالات اهدایی به دکتر منوچهر مؤتمنی طباطبایی (تهران: انتشارات مجد، چ دوم ۱۳۹۳).

ب. منابع الکترونیکی

1. http://www.divan_ealee.gov.ir/Portals/divan/document/ (last visited on 18/06/2018)
2. <http://divan-edalat.ir/aho> (last visited on 17/06/2018)
3. <http://www.rrk.ir/Laws> (last visited on 15/06/2018)