

متن رأی

وکیل شاکی با تقدیم دادخواستی به طرفیت مشتکی عنهما تقاضای اجرای مقررات قانون ماده واحده اعطای تابعیت جمهوری اسلامی ایران را نموده است. با توجه به مفاد دادخواست تقدیمی و ملاحظه لایحه جوابیه مشتکی عنه و با عنایت به اینکه اولاً- به استناد مواد ۹۷۶ به بعد قانون مدنی ... رسیدگی به این قبیل دعاوی در محاکم عمومی دادگستری می‌باشد. ثانیاً- علی‌الاصول محاکم عمومی دادگستری، مرجع عام رسیدگی به تظلمات می‌باشند و دیوان عدالت اداری مرجع خاص بوده، لذا در مورد تردید در صلاحیت رسیدگی هر یک از این دو مرجع قانونی، اصل بر صلاحیت محاکم عمومی دادگستری می‌باشد. بر این اساس، صرف‌نظر از اینکه فرزندان شاکی هنوز به سن قانونی نرسیده‌اند، قرار عدم صلاحیت این دیوان به شایستگی و صلاحیت محاکم عمومی دادگستری محل اقامت شاکی صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره مستنداً به مواد ۱۳ و ۷ قانون دیوان عدالت اداری قطعی است.

مبنای رأی

بنیاد رأی مذکور مبتنی بر تفسیر رایجی است که از اصل ۱۵۹ قانون اساسی صورت می‌گیرد. به موجب این اصل، "مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است". برداشت رایجی که در رویه قضایی و حتی برخی نظریات اداره حقوقی قوه قضایی از لفظ "دادگستری" وجود دارد ناظر بر انحصار آن به "دادگاه‌های عمومی" است و سایر مراجع قضایی قوه قضاییه خارج از این حوزه مفهومی آن قرار می‌گیرد. به تعبیر دیگر برخلاف لفظ "محاکم عدلیه" که در قانون اساسی مشروطه به منظور نفی صلاحیت قضایی مراجع غیرقضایی به کار رفته است، در قانون اساسی جمهوری اسلامی بنا بر تفسیر جاری، لفظ دادگستری در مقابل مراجع قضایی هم قرار می‌گیرد.

در رأی مورد بحث، نیز از همین رویکرد تبعیت شده است و با فرض این‌که اصل بر صلاحیت دادگاه‌های عمومی است و در مقابل، دیوان عدالت اداری یک

یادداشت‌هایی بر گزیده آراء قضایی دیوان عدالت اداری

سید مجتبی واعظی*

یادداشت اول - اصل صلاحیت دیوان در دعاوی علیه دولت

مشخصات رأی

شماره دادنامه: ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۶۰۳۵۲۱

تاریخ صدور: ۱۳۹۱/۱۰/۱۷

مرجع رسیدگی: شعبه ۲۶ دیوان عدالت اداری

۱. وقایع پرونده

به موجب دادنامه ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۶۰۳۵۲۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۷ شعبه ۲۶ دیوان عدالت اداری در مقام رسیدگی به دادخواستی مبنی بر الزام خوانده به اجرای مقررات قانون ماده واحده اعطای تابعیت جمهوری اسلامی ایران، با استناد به مواد ۹۷۶ به بعد قانون مدنی که رسیدگی به این قبیل دعاوی در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری می‌باشد و علاوه بر این، علی‌الاصول محاکم عمومی دادگستری مرجع عام رسیدگی به تظلمات هستند و دیوان عدالت اداری، مرجع خاص بوده است، لذا در مورد تردید در صلاحیت رسیدگی هر یک از این دو مرجع قانونی، اصل بر صلاحیت محاکم عمومی دادگستری می‌باشد. بر این اساس، قرار عدم صلاحیت به شایستگی و صلاحیت محاکم عمومی دادگستری محل اقامت شاکی صادر نموده است.

*استادیار دانشگاه شیراز.

mojtaba_vaezi@yahoo.com

۱. دفتر فصلنامه رأی (مطالعات آرای قضایی)، مجموعه آرای منتخب دیوان عدالت اداری، پژوهشگاه قوه قضاییه، بهار ۱۳۹۴، ص ۴۶. قابل دسترسی در: دفتر فصلنامه رأی (مطالعات آرای قضایی)

مرجع اختصاصی، است بنابراین هر جا که در صلاحیت دیوان عدالت اداری تردید ایجاد شد باید به اصل یعنی صلاحیت دادگاه‌های دادگستری ارجاع داد.

۲. نقد و بررسی

برداشت فوق از اصل ۱۵۹ قانون اساسی و سایر اصول مرتبط بدان، از دو جهت قابل نقد به نظر می‌رسد:

الف - مفهوم دادگستری: به نظر نمی‌رسد مؤسس (قانون‌گذار اساسی) در مقام بیان چنین تخصیصی بوده باشد. لفظ دادگستری در لغت، عرفاً ناظر بر مراجع قضایی به معنای عام است و نمی‌توان معنای آن را محدود به صرف دادگاه‌های عمومی کرد. از سوی دیگر چنین اصول به نحوی است که منطقی‌اً اصل ۱۵۹ را نمی‌توان ناظر بر بیان صلاحیت دادگاه‌های عمومی نمود: اولین اصل مربوط به قوه قضاییه، اصل ۱۵۶ است که راجع به وظایف قوه قضاییه است، اصل ۱۵۷ جایگاه و شرایط رئیس قوه قضاییه، اصل ۱۵۸ وظایف رئیس قوه قضاییه، و سپس اصل ۱۶۰ تا ۱۶۹ به مراجع عالی و اصول و الزامات کلی و ساختاری حاکم بر مراجع قضایی به مفهوم عام آن اختصاص یافته است.

در نتیجه، این که در بین مجموعه‌ای از اصول عام و ساختاری و بدون رعایت ترتیب منطقی مباحث، مؤسس به ناگهان به بخشی از دادگاه‌ها و تفکیک آن از سایر مراجع قضایی بپردازد روشی دور از انتظار به نظر می‌رسد. چنانچه بخواهیم از اصل ۱۵۹ تفسیری متناسب با چنین اصول قبل و بعد آن ارائه دهیم باید مفهوم دادگستری را ناظر بر تمامی مراجع قضایی قوه قضاییه در مقابل مراجع غیرقضایی در نظر بگیریم. در واقع در این اصل، قانون‌گذار اساسی در مقام حراست از صلاحیت اختصاصی و ذاتی قوه قضاییه است.

ب - صرف نظر از نقد فوق و به فرض پذیرش تفسیر رایج، مبنی بر این که منظور از لفظ دادگستری در اصل ۱۵۹، دادگاه‌های عمومی و بنابراین اصل بر صلاحیت دادگاه‌های عمومی در زمان تردید است، باز هم نمی‌توان نوع استدلال و استفاده شعبه رسیدگی کننده در موضوع حاضر را در کل پذیرفت، چرا که در کنار اطلاق اصل ۱۵۹، شاهد اطلاق اصل ۱۷۳ در خصوص دعاوی علیه دستگاه‌های

دولتی نیز هستیم. به تعبیر دقیق تر هر چند اصل ۱۵۹ مطلق دعاوی را در صلاحیت دادگاه‌های عمومی شناخته اما به فاصله چند اصل، مطلق دعاوی علیه دولت را به دیوان عدالت اداری واگذار نموده است؛ یعنی در مقام جمع دو اصل مذکور می‌توان نتیجه گرفت دادگاه‌های عمومی، مرجع رسمی تظلمات است مگر در مورد تظلمات علیه دولت که اختصاص به دیوان عدالت اداری یافته است.

می‌پذیریم که اصل ۱۷۳ اختصاص به دعاوی اداری دارد و هرگونه دعویایی را علیه دولت شامل نمی‌شود اما چنین تفسیری از اصل مذکور، یک تفسیر منطقی است و زمانی می‌توان با اطمینان و به استناد چنین تفسیری، اطلاق اصل را قید زد که از غیر اداری بودن دعوا اطمینان حاصل کنیم. به تعبیر دیگر زمانی که از اداری بودن (عمومی بودن) شخص طرف دعوی اطمینان داریم و در ماهیت دعوی تردید وجود دارد باید با توجه به اطلاق اصل ۱۷۳، حکم به صلاحیت دیوان عدالت اداری بدهیم چون اصل در اینجا صلاحیت دیوان است.

اما اطلاق اصل ۱۵۹ با تفسیر محدود از لفظ دادگستری در زمانی به عنوان بیانگر اصل به کار می‌آید که در ماهیت یا شخصیت خواننده تردید وجود داشته باشد به این معنا که اگر در اداری بودن شخص خواننده، تردید وجود داشته باشد به تبع آن، تردید در شمول اصل ۱۷۳ نیز پدید می‌آید و به ناچار باید به اطلاق و اصل تأسیسی مندرج در اصل ۱۵۹ یعنی اصل صلاحیت دادگاه عمومی ارجاع داد.

یادداشت دوم - صلاحیت دیوان نسبت به کارکرد اداری مقامات قضایی

مشخصات رأی

شماره دادنامه: ۱۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۷۰۲۰۲۱

تاریخ صدور رأی: ۱۳۹۱/۱۰/۱۹

مرجع رسیدگی: شعبه هفتم دیوان عدالت اداری

۱. دفتر فصلنامه مطالعات آرای قضایی، مجموعه آرای منتخب دیوان عدالت اداری، پژوهشگاه قوه قضاییه، بهار ۱۳۹۴، ص ۴۴. قابل دسترسی در، دفتر فصلنامه رأی (مطالعات آرای قضایی).

۱. وقایع پرونده

به موجب دادنامه ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۷۰۲۰۲۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۹ شعبه هفتم دیوان عدالت اداری، اعتراض خواهان را نسبت به کارکرد دادستان در مقام اجرای ماده ۹ قانون نحوه تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، با این استدلال که دادستان از مقامات قضایی است و دیوان حق مداخله در امور قضایی را ندارد نپذیرفته است.

متن رأی

نظر به اینکه اعمال ماده ۹ قانون نحوه تملک اراضی و ابنیه مصوب سال ۵۸ [لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت] از امور مربوط به دادستان است و دادستان هم از مقامات قضایی [بوده] و دیوان عدالت حق مداخله در امور وی را ندارد، لذا خواسته شاکي دایر به اعتراض و صدور حکم ابطال تصمیم اداره کل حقوقی مبنی بر اعمال ماده ۹ لایحه قانونی مذکور، قابل رسیدگی در دیوان نبوده و به تبع آن دستور موقت هم منتفی تلقی شده و قرار رد هر دو خواسته صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره قطعی است.

مبنای رأی

می‌دانیم که به موجب ماده ۹ قانون نحوه تملک، در صورت فوریت اجرای طرح، دستگاه مجری طرح می‌تواند در غیاب مالک با حضور نماینده دادستان، وضعیت را صورتجلسه و اقدام نماید. در متن رأی مورد بحث، مشخص نیست دقیقاً از چه چیز شکایت شده است، اما آنچه محور اصلی رأی قرار گرفته، جایگاه قانونی دادستان به عنوان یک مقام قضایی است که شعبه هفتم با در نظر گرفتن موقعیت مذکور و از آنجا که اصل ۱۷۳ دیوان را صرفاً صالح به رسیدگی علیه دستگاه‌های اداری شناخته است از رسیدگی به شکایت خودداری نموده است.

۲. نقد و بررسی

آنچه که در رأی مذکور قابل تأمل به نظر می‌رسد عدم اعتنای قضای دیوان به ماهیت دوگانه صلاحیت‌های دادستان و نیز تمرکز صرف بر جایگاه قانونی وی و غفلت از ماهیت عمل دادستان در ما نحن فیه است.

می‌دانیم که دادستان در کنار صلاحیت‌های قضایی، دارای برخی صلاحیت‌های ذاتاً اداری به ویژه در امور حسبیه است، بنابراین همه تصمیمات و اقدامات دادستان لزوماً قضایی نیستند.

از جمله صلاحیت‌های غیر قضایی، همین مورد مذکور در ماده ۹ قانون فوق است که بدون فرض وجود اختلاف و دعوی، به نیابت از ولی امر و از باب ولایت بر عُیُب و قُصُر، چنین کارکردی را اعمال می‌نماید. هرچند همانگونه که بیان شد به قیمت اعلامی کارشناسان تعیین شده ظاهراً به موجب قانون نمی‌توان اعتراض کرد اما اگر نسبت به تشخیص امتناع یا در دسترس نبودن مالک یا نحوه تعیین کارشناس، اعتراض وجود داشته باشد چگونه می‌توان احقاق حق نمود؟

دیوان عدالت اداری به موجب قانون و در رویه خود نشان داده که در مقام تشخیص صلاحیت خود صرفاً در بند شخصیت خوانده نیست و به ویژه در خصوص قوه قضاییه، به ماهیت عمل اعتراضی نیز توجه می‌نماید. دو مورد از مصادیق بارز گواه این مدعا را می‌توان اول امکان شکایت قضات از باب حقوق استخدامی ایشان علیه قوه قضاییه، و دیگر امکان شکایت از آیین‌نامه‌های مقامات عالی‌تر قوه (به استثنای رئیس قوه) به موجب تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ذکر کرد.

بنابراین، در فرضی که از یک مقام قضایی مانند دادستان، عمل اداری سر بزنند با توجه به اینکه این اعمال به لحاظ فرآیند قضایی هم قابل تجدیدنظرخواهی نیستند به احتیاط و الزامات یک نظام قانونمند و دموکراتیک مبتنی بر حقوق افراد نزدیک‌تر آن است که چنین اقدامی را قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری بدانیم.

یادداشت سوم - لزوم مراجعه مقدماتی اداری در دعاوی الزام

مشخصات رأی

شماره دادنامه: ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۴۸۶۳

تاریخ صدور رأی: ۱۳۹۱/۱۲/۱۲

مرجع رسیدگی: شعبه ۲۹ دیوان عدالت اداری

۱. وقایع پرونده

به موجب دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۴۸۶۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۲ شعبه ۲۹ دیوان عدالت اداری درخصوص دادخواست شاکی مبنی بر الزام شهرداری به صدور پروانه ساخت دو واحد مسکونی در زمین متعلق به شاکی، اینگونه استدلال کرده است که طرح صحیح دعوی "... مستلزم این بوده که شاکی، قبل از طرح شکایت در دیوان عدالت اداری با مراجعه به شهرداری و ارائه سند مالکیت با تعیین مساحت و حدود اربعه و کروکی زمین و انجام تشریفات قانونی نسبت به تشکیل پرونده مقدماتی اقدام نماید و چنانچه شهرداری برخلاف ضوابط و مقررات قانونی اتخاذ تصمیم نماید از تصمیم متخذه در دیوان عدالت اداری شکایت نماید که به این نحو عمل نشده است. علی هذا در وضع فعلی پرونده، ... قرار رد شکایت صادر می شود."

متن رأی

ماحصل جریان پرونده از این قرار است: شاکی با انضمام تصاویر صفحات دوم و سوم پلاک های ... اصفهان و پلاک ... بدون انضمام ستون انقضای مدت به دادخواست تقدیمی متذکر گردیده طبق طرح تفصیلی مورخ ۸۳/۴/۱۴ و مصوبه بند ۵۴ کارگروه امور زیربنایی مورخ ۸۶/۵/۱۴ شورای برنامه ریزی استان اصفهان، هر قطعه زمین با کاربری

کشاورزی، زراعی و باغات احداث یک واحد مسکونی با حداکثر زیربنای ۲۵۰ متر مربع را دارد و براساس مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۸۸ مبنی بر احداث ۲۰٪ ساخت زمین در باغ های درون شهری، تقاضای الزام شهرداری به صدور پروانه ساخت به مساحت ۵۰۰ متر مربع را دارد. شهرداری طرف شکایت جواباً اعلام نموده شاکی بدون أخذ مجوز در چندین نوبت در ملک موضوع، دعوی احداث ساختمان نموده که موضوع در کمیسیون های ماده ۱۰۰ بررسی شده است. ملک شاکی برابر اسناد مالکیت، باغ است که حداکثر امکان صدور پروانه به مساحت ۱۵۰ متر مربع وجود دارد که بیش از این مقدار در حال حاضر در ملک وی موجود است و شاکی مصوبه ۱۳۸۸ ادعایی را ارائه نداده و شماره آن را نیز ذکر نکرده و تقاضای رد شکایت نموده است. صرف نظر از اینکه اقامه شکایت به الزام شهرداری به صدور پروانه ساخت برای دو ملک با پلاک های متفاوت و مختلف منطبق با ضوابط و مقررات نمی باشد، نظر به اینکه مطابق شق ب بند ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، اشخاص حق شکایت از تصمیمات و اقدامات شهرداری را در امور مربوط به وظایف آنها دارند، بنابراین مستلزم این بوده شاکی قبل از طرح شکایت در دیوان عدالت اداری، با مراجعه به شهرداری و ارائه سند مالکیت با تعیین مساحت و حدود اربعه و کروکی زمین و انجام تشریفات قانونی نسبت به تشکیل پرونده مقدماتی اقدام نماید و چنانچه شهرداری برخلاف ضوابط و مقررات قانونی اتخاذ تصمیم نماید، از تصمیم متخذه در دیوان عدالت اداری شکایت نماید که به این نحو عمل نشده است. علی هذا در وضع فعلی پرونده، اجابت خواسته شاکی و جاهت قانونی ندارد و قرار رد شکایت وی صادر می شود. رأی صادره قطعی است.

مبنای رأی

دیوان عدالت اداری، قاضی دعوی اداری است و دعوی اداری زمانی طرح می شود که یک خطای اداری (تخلف اداره از قانون) صورت گرفته باشد. بنابراین دیوان عدالت اداری، قاضی خطای اداری است. به تعبیر دقیق تر زمانی صلاحیت

۱. دفتر فصلنامه مطالعات آرای قضایی، مجموعه آرای منتخب دیوان عدالت اداری، پژوهشگاه قوه قضاییه، بهار ۱۳۹۴، ص ۳۸. قابل دسترسی در دفتر فصلنامه رأی (مطالعات آرای قضایی).

و در مواردی دیگر، سکوت اداره در مهلت مقرر قانونی حمل بر پاسخ منفی اداره می‌شود و متقاضی می‌تواند از باب ترک فعل اداره، دادخواست خود را مبنی بر الزام اداره تقدیم دادگاه بنماید.

با بررسی موارد مقرر قانونی، ملاحظه می‌شود که در مواردی که متقاضی فقط مجوز حقوقی یک اقدام را مطالبه می‌کند و خود توان انجام عملی آن را دارد، سکوت اداره، حمل بر پاسخ مثبت و صدور مجوز می‌شود مثل مجوز ساختمانی. اما در جایی که اقدام عملی در توان انحصاری اداره و خارج از امکان عملی متقاضی است، سکوت اداره حمل بر پاسخ منفی می‌شود و متقاضی چاره‌ای جز طرح دعوی الزام ندارد مثل حالتی که شهروند، متقاضی یک وام است و پرداخت آن باید از ناحیه اداره یا با موافقت آن صورت بگیرد.

قاضی اداره مطرح می‌شود که اداره در مقام اداره (بما هو اداره) مرتکب تخلف از قانون شده باشد. تخلف از قانون یا به صورت فعل مثبت است یا به صورت ترک فعل. در تخلف مثبت، با دشواری چندانی مواجه نیستیم و کافی است شاکی، تصمیم یا رفتار منجر به نقض قانون را در دعوای خود نشان دهد. اما در ترک فعل، با دشواری احراز امر عدمی مواجهیم و به همین دلیل قاضی دیوان عدالت اداری در دعوای الزام شهرداری به انجام وظیفه قانونی‌اش، شاکی را در درجه اول ملزم به مراجعه رسمی به شهرداری و تکمیل پرونده نموده تا در صورتی که شهرداری پس از تکمیل پرونده، به وظیفه قانونی خود عمل نکرد، قابل برخورد از ناحیه دیوان عدالت اداری باشد. به عبارت دیگر، در دعوای الزام که قاضی با ترک فعل اداره مواجه است باید به نوعی، خودداری اداره از انجام وظایف قانونی‌اش احراز شود.

۲. نقد و بررسی

در نگاه اول شاید کار قاضی، در مشروط و مسبوق کردن رسیدگی دیوان به رسیدگی مقدماتی و پاسخ منفی شهرداری، در سکوت قانون، نوعی قاعده‌گذاری توسط قاضی دیوان تلقی شود، اما چنین وضعی حتی اگر نوعی قاعده‌گذاری تلقی گردد با منطوق و اقتضائات کنترل قضایی اداره در فرض ترک فعل غیر قانونی اداره (منجر به دعوای الزام) کاملاً سازگاری دارد و گریزی از آن نیست.

با این حال سکوت قانون در این خصوص، قابل نقد به نظر می‌رسد و انتظار می‌رود مقررات مربوط به دیوان عدالت اداری در آینده، از جهت مذکور تکمیل شده و نواقصی از این دست مرتفع گردد. در نظام حقوقی فرانسه، در مواردی که (به ویژه در حوزه شهرسازی و ساخت و ساز) شهروند درخواستی از اداره داشته و منتظر پاسخ اداره می‌ماند، قانون یک فرصت ۲ تا ۴ ماهه برای پاسخ قطعی اداره (اعم از مثبت یا منفی) تعیین نموده است. نکته جالب در این خصوص آن است که در مواردی سکوت و عدم پاسخ صریح اداره، حمل بر پاسخ مثبت و موافقت اداره می‌شود و با انقضای مهلت پیش‌بینی شده قانونی، متقاضی بدون اخذ موافقت صریح اداره، رأساً حق اقدام مورد نظر خود را دارد (بجز در موارد متعارض با حقوق ثالث)