

تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی در دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت

محمد جلالی*

محمد حسنونند**

ایوب میری***

چکیده

مطابق اصول قانون اساسی، محاکم دادگستری مرجع عام رسیدگی به شکایات و تظلمات شهروندان قلمداد می‌شوند. در کنار این مراجع، دیوان عدالت اداری در مقام بالاترین مرجع دادرسی اداری ایران و به عنوان یک محکمه اختصاصی با برخورداری از صلاحیت ذاتی برای رسیدگی به پاره‌ای از دعاوی و با هدف «احقاق حقوق مردم در مقابل دولت» و «برقراری عدالت اداری» ایجاد شده و صلاحیت آن در راستای اهداف فوق و متناسب با آن تعریف شده است. با مراجعه به اصول مرتبط در قانون اساسی، مرز صلاحیت دادگاه‌های دادگستری و دیوان عدالت اداری تا حدودی قابل تشخیص است. اما در رویه قضایی، که مبحث صلاحیت به نحوی کاربردی و دقیق‌تر بررسی می‌شود و حدود صلاحیت‌ها به گونه‌ای فنی تبیین می‌شود، آرای صادرشده بیانگر آن است که در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری، رویه واحدی در محاکم وجود ندارد. این پراکندگی و ناهمگونی هم در آرای دیوان عدالت و هم در آرای دادگاه‌های عمومی مشهود است. نخستین پرسشی که در این خصوص مطرح می‌شود این است که آیا همه دعاوی راجع به مسئولیت مدنی دولت قابل طرح در دیوان عدالت اداری است یا خیر. آیا در تمامی مواردی که اشخاص متضرر قصد مطالبه خسارت از نهادهای عمومی را دارند،

jalali@gmail.com

*عضو هیأت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

**دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی و قاضی دادگستری (نویسنده مسئول)

mo_hasanvand@sbu.ac.ir

auob.miri1141@gmail.com

***دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه آزاد اسلامی

تاریخ پذیرش: ۹۴/۰۴/۰۶

تاریخ دریافت: ۹۳/۱۱/۱۳

الزاماً در گام اول باید جهت احراز تخلف اداره به دیوان مراجعه نمایند؟ آیا فرع بودن طرح دعوی مطالبه خسارت بر احراز تخلف در دیوان قاعده‌ای عام و مطلق است و یا نسبی و واجد استثناء؟ در این نوشتار تلاش شده است تا با تفکیک موارد و شرایط مسئولیت دولت، در پژوهشی مبتنی بر مطالعه آرای قضایی، به یافتن پاسخ سئوالات فوق پرداخته شود. در نهایت حاصل این مختصر از منظر نگارندگان این است که صلاحیت عام دادگاه‌های عمومی دادگستری در رسیدگی به همه دعاوی اعم از حقوقی و کیفری ایجاب می‌نماید تا صلاحیت دیوان عدالت اداری به عنوان یک دادگاه اداری و با صلاحیت ذاتی خاص، مبتنی بر قوانین موجود و نیز متناسب با فلسفه تشکیل دیوان تفسیر گردد. بنابراین همه دعاوی ناظر بر مسئولیت مدنی دولت قابل طرح در دیوان عدالت اداری نبوده و دعاوی افراد علیه ادارات، به خواسته جبران خسارت را باید با توجه ماهیت دعوی، جایگاه اداره در مقابل اشخاص و نوع عمل اداری، تفسیر نمود.

کلید واژه‌ها: دیوان عدالت اداری، دادگاه عمومی، صلاحیت، احراز تخلف، اعمال اداری، مسئولیت مدنی.

دولت به عنوان یک شخصیت حقوقی کلان ضمن برنامه‌ریزی در بسیاری زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی برای پیشبرد اهداف خویش در راستای حفظ منفعت عمومی، وسایل و ابزارهای فنی و فناوری‌های مختلفی را به خدمت می‌گیرد. مؤسسات عمومی، در انجام وظایف تعریف شده در عرصه‌های مختلف امکان ارتکاب خطا و اشتباه و سهل‌انگاری را دارند و گاه از این رهگذر خساراتی به اشخاص وارد می‌نمایند. لذا این امکان وجود دارد که دولت در مسیر شتابان توسعه اقتصادی و سیاسی، مسائل اقتصادی و سیاسی را بر پاسخگویی به شهروندان و جبران خسارات وارده به آنها ترجیح داده و در عمل مانع ظهور و گسترش مسئولیت مدنی شود. لازمه انصاف و نیز حصول جامعه‌ای مبتنی بر حاکمیت قانون، این است که شهروندان از حق دادرسی و تظلم خواهی در عرصه‌های مختلف برخوردار باشند. به همین منظور در اصل (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این منطبق اجتماعی، به صراحت در یک چارچوب حقوقی کارآمد تعریف شده و برای رسیدگی به شکایات و خسارات وارده به افراد و بررسی عملکرد سازمان‌های دولتی، نهادی مشخص، به نام «دیوان عدالت اداری» پیش‌بینی شده است. ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری مصوب (۱۳۹۰) مجلس شورای اسلامی، حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری را به شرح ذیل بیان داشته 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 مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها؛ ب - تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در امور راجع به وظایف آنها.
۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.
۳. رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تزییع حقوق استخدامی.

در ادامه تبصره یک این ماده مقرر داشته است: «تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از احراز تخلف در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است.» تبصره مذکور، تحقق ارکان مسئولیت مدنی اشخاص مذکور در قانون، یعنی واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و غیره و نیز مأمورین واحدهای مذکور را متوقف بر احراز تخلف در دیوان عدالت اداری دانسته و سپس تعیین میزان خسارت را به دادگاه عمومی محول نموده است. پرسش اساسی که در این خصوص مطرح می‌شود، این است که آیا همه دعاوی راجع به مسئولیت مدنی دولت قابل طرح در دیوان عدالت اداری است. آیا در تمامی مواردی که اشخاص متضرر قصد مطالبه خسارت از نهادهای فوق را دارند، نخست باید جهت احراز تخلف به دیوان مراجعه نمایند؟ یا در مواردی می‌توانند به طور مستقیم و بدون طرح شکایت در دیوان عدالت، در دادگاه عمومی اقامه دعوی نمایند؟ موارد فوق از این رو نیازمند ایضاح و تفسیر است که مطالعه آرای قضایی بیانگر پراکندگی فراوان در آرای صادره و عدم شکل‌گیری رویه‌ای واحد در این خصوص است. مسأله‌ای که اطلاع دادرسی و بلا تکلیفی شهروندان را با خود به همراه داشته است و به نظر می‌رسد تا حدی متأثر از نوپا بودن نهاد دادرسی اداری در ایران و نیز عدم توجه کافی به حقوق اداری در برنامه مدون دانشگاهی و همچنین آموزش قضات است. پیرامون صلاحیت دیوان عدالت اداری، به اعتبار خواهان و خواننده فراوان بحث شده است. اما به نظر می‌رسد صلاحیت دیوان عدالت از حیث خواسته، و نیز تمیز دقیق آن دسته از دعاوی علیه دولت، که می‌تواند به طور مستقیم در محاکم عمومی رسیدگی شود، نیازمند پژوهش بیشتری باشد. نوشتار پیش رو در پی آن بوده تا با تفکیک موارد تحقق شرایط مسئولیت دولت و در چهارچوب مباحث صلاحیت، ضمن توجه به آرای مراجع قضایی عمومی و دیوان عدالت اداری، تحلیلی از آرا و سوابق داشته و در حد توان، به سئوالات مطرح شده پاسخ دهد.

۱. تبیین موضوع و سابقه تاریخی

مفاد تبصره یک ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب (۱۳۹۰) نخستین بار در قانون راجع به شورای دولتی (مصوب ۱۳۳۹) پیش‌بینی شده بود. مطابق بند (ج) ماده (۲) قانون وظایف شورای دولتی در مقام بیان یکی از موارد وظایف (صلاحیت) شورای دولتی چنین مقرر شده بود: «... رسیدگی به ادعای خسارت از ادارات دولتی یا شهرداری‌ها یا تشکیلات وابسته به آنها در صورتی که به علت تقصیر در انجام وظایف قانونی اداره، مسئول جبران خسارت باشد. ولی تعیین میزان

خسارت با دادگاه‌های عمومی است.» در اولین قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰) محتوای این بند در تبصره (۱) ماده (۱۱) به این صورت پیش‌بینی شد: «تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه‌های عمومی است.»^۱ نهایتاً در قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵) تبصره یک ماده (۱۱) قانون سابق دیوان بدون هیچ تغییری به عنوان تبصره ماده (۱۳) گنجانده شد. اما قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب (۱۳۹۰) در ماده (۱۰) خود عبارت «احراز تخلف» را جایگزین عبارت «تصدیق خسارت» مندرج در قانون سابق نموده است. به نظر می‌رسد میان احراز تخلف و تصدیق خسارت تفاوت معنایی قابل توجهی موجود باشد. بدین نحو که اگر ارکان مسئولیت مدنی را ضرر، فعل زیان‌بار، رابطه سببیت بین عمل زیان‌بار و ضرر بدانیم، «تصدیق خسارت» ناظر به احراز هر سه رکن مذکور بوده و مفهوم «احراز تخلف» صرفاً احراز فعل زیان‌بار را در بر می‌گیرد. تخلف در واقع از مصادیق فعل زیان‌بار و به عنوان یکی از ارکان اصلی مسئولیت است که الزاماً می‌بایست در نظر اجتماع ناهنجار بوده و نیز در قانون برای آن مجوزی قرار داده نشده باشد.^۲ بنابراین عمل زیان‌بار ممکن است فعل یا ترک فعل باشد.

در بیشتر نظام‌های حقوقی مسئولیت اصولاً بر پایه تقصیر استوار است. ولی هرگاه مصالح جامعه اقتضا کند، قانون‌گذار می‌تواند برای جبران ضرر نامشروع یا خطری که برای دیگران ایجاد شده است، مسئولیت بدون تقصیر تأسیس کند. لیکن چون اصل با مسئولیت مبتنی بر تقصیر است، هر جا که در نوع مسئولیت تردید شود می‌توان به مسئولیت مبتنی بر تقصیر استناد کرد و برای تحقق مسئولیت، وجود و اثبات تقصیر فاعل زیان را ضروری دانست. بحث تقصیر، در بین اصول کلی مسئولیت مدنی اهمیت دو چندان دارد، زیرا هم مبنای مسئولیت است و هم در اثبات رابطه سببیت نقش اساسی دارد.^۳ مبنای مسئولیت مدنی در حقوق ایران، آن‌گونه که قانون مسئولیت مدنی مقرر داشته، مسئولیت مبتنی بر تقصیر است. به صراحت ماده (۱) این قانون: «هر کس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتنی یا به هر حق دیگر که به موجب قانون برای افراد ایجاد شده، لطمه‌ای وارد کند که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود، مسئول جبران خسارت

۱. استوار سنگری، کورش، «پیرامون تبصره یک ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری»، گاهنامه آموزشی کمیسیون آموزش کانون وکلای دادگستری منطقه فارس، شماره ششم، دی‌ماه ۱۳۹۱.

۲. دالوند، فضل‌الله، تقسیم مسئولیت مدنی، اصفهان، انتشارات دادیار، ۱۳۸۶، صص. ۲۲-۲۱.

۳. قاسم‌زاده، سیدمرتضی، الزام‌ها و مسئولیت مدنی بدون قرارداد، نشر میزان، ۱۳۸۷، ص. ۷۲.

ناشی از عمل خود می‌باشد.» در نتیجه قانون آیین دادرسی و تشکیلات دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ در ماده (۱۰) خود، حصول مسئولیت مدنی دولت را متوقف بر احراز تخلف دانسته و سپس ارزیابی خسارت را بر عهده دادگاه عمومی دانسته است.

۲. آرای ناظر بر موضوع

۲-۱. آرای دادگاه‌های عمومی ناظر به موضوع

۲-۱-۱. دادنامه صادره از شعبه پنجم دادگاه عمومی حقوقی شهرستان ایلام

در این پرونده خواهان دادخواستی را به طرفیت سازمان حفاظت محیط‌زیست ایلام و سازمان جهاد کشاورزی استان ایلام به خواسته خسارت وارده ناشی از تعطیلی واحد گاوداری به انضمام کلیه خسارت وارده تقدیم دادگاه نموده است. وکیل خواهان به شرح دادخواست تقدیمی اظهار داشته است که موکل وی دارای یک واحد گاوداری شیری به شماره پروانه ... مورخ (۷۸/۱۰/۱۴) بوده که به دلیل فرار گرفتن گاوداری مذکور در حوزه آبریز سد ایلام و ایجاد مشکلات زیست‌محیطی و بهداشتی این واحد بنا به دستور دادستان محترم ایلام و توسط مراجع انتظامی تعطیل گردیده که از این رهگذر خسارت فراوانی به موکل وی وارد شده است. حال با توجه به اینکه مجوز تأسیس گاوداری از سوی خواندگان صادر شده و در زمان صدور مجوز سد ایلام وجود داشته است و در واقع قصور و عدم پایبندی نامبردگان به نظامات دولتی سبب ورود خسارت به خواهان شده است و چون قبل از صدور مجوز باید بررسی و کارشناسی لازم در این خصوص صورت می‌گرفت، بنابراین به لحاظ احراز تقصیر خواندگان تقاضای محکومیت آنان به پرداخت خسارت تعیین شده، بر اساس نظر کارشناس را نموده است. نهایتاً دادگاه به مستند ماده (۲) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، قرار عدم استماع دعوی صادر نموده است. اساس استدلال دادگاه، این بوده است که چون صدور مجوز تأسیس گاوداری تصمیمی اداری و یک‌طرفه به حساب آمده و اداره مذکور ادعا دارد این تصمیم منطبق بر قانون صادر شده است، لذا تشخیص مطابقت یا عدم مطابقت این مصوبه با قانون در صلاحیت محاکم اداری قرار داشته و از صلاحیت دادگاه عمومی خارج است. به عبارت دیگر در بادی امر می‌بایست غیر قانونی بودن تصمیم اداره در دیوان عدالت اداری و تقصیر دستگاه در ورود خسارت اثبات شود و سپس این خسارت در دادگاه عمومی مطالبه شود. در واقع رسیدگی و صدور حکم در خصوص اساس استحقاق شخص به دریافت خسارت ناشی از تصمیمات و اقدامات دولت، مقدم بر مطالبه آن است و تشخیص این استحقاق، تابع قواعدی است که ماهیتاً متفاوت

از قواعد حاکم بر حقوق خصوصی و مدنی است که در آن روابط حقوقی مبتنی بر اصل تساوی افراد و آزادی اراده می‌باشد. این‌گونه اعمال دولت، همچون صدور مجوز تملک یا اختصاص زمین متعلق به مردم در امور عمومی و طرح‌های ملی، ناشی از قواعد منبعث از حق حاکمیت و مبتنی بر مفهوم منفعت عمومی و عمدتاً به صورت تصمیم یک‌طرفه دولت است که داخل در حوزه حقوق عمومی و اداری بوده و از قواعدی ویژه و متفاوت از حوزه حقوق خصوصی برخوردار است. بنابراین تشخیص صحت و قانونی بودن اعمال دولت و وزارتخانه‌ها از جمله اقدامات آنها در زمینه صدور مجوزهای گوناگون و نیز تشخیص استحقاق اشخاص به دریافت خسارت ناشی از این تصمیمات از مصادیق ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت اداری مصوب (۱۳۸۵) بوده و 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 ایفای تعهدات قانونی در قبال اشخاص حقیقی و حقوقی و حقوق خصوصی در قلمرو صلاحیت محاکم اداری یعنی دیوان عدالت اداری است. بنابراین هرگاه فعل، ترک فعل و یا تصمیم اداری موجب ورود خسارت به اشخاص شده باشد، لازمه پذیرش ادعای اشخاص در ورود خسارت به لحاظ فعل و یا ترک فعل و یا تصمیم مذکور این است که نخست فعل و یا ترک فعل و یا تصمیم مورد بحث در دیوان عدالت اداری مورد شکایت قرار گیرد و پیامد تصمیم دیوان عدالت اداری در رسیدگی محاکم عمومی موضوعیت پیدا می‌کند، در واقع در این موارد دیوان عدالت اداری بایستی اساس استحقاق اشخاص را احراز و اعلام کند سپس خسارت وارد شده در اثر این اقدام در دادگاه عمومی مورد مطالبه قرار گیرد. بنابراین مطابق استدلالات پیش‌گفته، صدور حکم در ماهیت این دعوی منوط به طرح شکایت اداری به طرفیت خواندگان در دیوان عدالت اداری و صدور حکم به غیر قانونی بودن تصمیم اخذ شده توسط آنان و تشخیص اساس استحقاق خواهان به دریافت خسارت ناشی از تصمیم مذکور است.

۲-۱-۲. دادنامه شعبه اول دادگاه عمومی بخش هلیلان

شرح خواسته به این نحو بوده است که وکیل خواهان دادخواست خود را به طرفیت اداره جهاد کشاورزی هلیلان و بخشداری هلیلان به خلع ید خواندگان از ملک موروثی ایشان، تقدیم دادگاه نموده و در شرح دادخواست تقدیمی مدعی شده است که مورث خواهان‌ها به دلالت سند مالکیت رسمی مشاعی مالک (۸۰) سهم زمین به مساحت شانزده هزار مترمربع واقع در شهر توحید بوده، که از سال (۱۳۴۰) در آن تصرف داشته؛ تا اینکه در سال (۱۳۵۲) شرکت سهامی زراعی به نحو عدوانی مبادرت به

تصرف (۱۲۷۴) مترمربع از ملک موصوف و احداث بنا در آن نموده است و پس از انحلال تعاونی‌های مذکور آن را بدون رضایت مالک به بخشداری واگذار کرده که هم اکنون در تصرف بخشداری است. فلذا با ادعای غیرقانونی بودن تصرفات قانونی ادارات مذکور، صدور حکم به شرح خواسته را تقاضا کرده است. دادگاه در این پرونده بر خلاف دادنامه سابق، وارد ماهیت دعوی شده و در نهایت حکم به محکومیت خواندگان به خلع ید و قلع و قمع بنا صادر نموده است. استدلال دادگاه برای داشتن صلاحیت رسیدگی به پرونده بدین شرح بوده است که کلیه دعاوی ناظر بر مسئولیت دولت قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست. از آنجا که اصل بر صلاحیت محاکم عمومی است، لذا در مواردی که دیوان عدالت اداری صالح به رسیدگی در دعاوی افراد علیه دولت مبنی بر جبران خسارت است، باید با توجه به صلاحیت دیوان در رسیدگی به نوع دعاوی علیه دولت تفسیر شود. بنابراین اگر در مواردی دولت با «اعمال یک‌جانبه» خود خسارتی به افراد وارد نماید که در قوانین مسئول بودن دستگاه دولتی و لزوم جبران خسارت وارده پیش‌بینی شده است، این موضوعات در صلاحیت دیوان عدالت نیست؛ چون اساس استحقاق اشخاص را قانون‌گذار مشخص کرده است. اما در مواردی که در مورد قانونی بودن و یا نبودن تصمیم یا اقدام دستگاه دولتی دیوان عدالت باید نظر دهد، دعاوی مربوط به مسئولیت مدنی ناظر بر آنها نیز تا مرحله تصدیق ورود خسارت در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، ولی تعیین میزان خسارت بر عهده دادگاه عمومی است. بنابراین در مواردی مانند تصرف عدوانی اراضی اشخاص توسط دستگاه‌های دولتی بدون مجوز قانونی، مرجع صالح طبق اصول و قواعد کلی مراجع دادگستری است. مذاقه در دو دادنامه فوق پراکندگی رویه قضایی و عدم وحدت رویه در محاکم را به خوبی نشان می‌دهد. این در حالی است که رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور به شماره (۵۴۳-۶۹/۱۱/۳۰) در موردی مشابه موارد فوق، اظهار داشته است: «رسیدگی به دعوی ابطال سند مالکیت و انتقال ملک به دولت که در اجرای طرح تملک موضوع ماده (۹) قانون اراضی شهری و تبصره آن مصوب (۱۳۶۰) انجام شده مستلزم آن است که دیوان عدالت اداری مقدماً بر طبق بند (۲) ماده (۱۱) قانون دیوان مصوب (۱۳۶۰) به شکایت از تصمیم و اقدام سازمان زمین شهری در استفاده از طرح تملک رسیدگی کند و در صورت احراز صحت شکایت و ابطال تصمیم و اقدام سازمان زمین شهری دادگاه عمومی حقوقی به دعوی ابطال سند مالکیت و انتقالات مربوطه رسیدگی نماید. بنابراین رأی شعبه (۲۵) دیوان عالی کشور در حدی که با این نظر مطابقت دارد صحیح و منطبق با موازین قانونی است.»

۲-۲. آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری تاکنون آرای وحدت رویه متعددی در زمینه‌های مربوط به تبصره یک ماده ۱۰ (ماده سیزده سابق) و تفکیک صلاحیت دیوان از صلاحیت محاکم عمومی صادر کرده است.

۲-۲-۱. رأی وحدت رویه شماره (۱۳۸) مورخ (۷۹/۴/۱۲)

پس از بروز اختلاف میان شعبه چهارم دیوان عدالت که شکایت شاکی به خواسته ابطال اقدامات و عملیات سند مالکیت به نام بنیاد مستضعفان به طرفیت اداره ثبت اسناد و املاک مراغه را خارج از صلاحیت دیوان اعلام ولی شعبه پانزدهم دعوی همان شاکی را با همان خواسته به طرفیت اداره ثبت اسناد و املاک تهران پذیرفته، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی رأی وحدت رویه (۱۳۸) مورخ (۷۹/۴/۱۲) نظر داده است که «دعوی خواسته ابطال سند انتقال و مالکیت به طرفیت واحد دولتی ذی‌نفع مستند به رأی وحدت رویه شماره (۵۴۴) هیأت عمومی دیوان عالی کشور از نوع دعاوی مدنی داخل در قلمرو صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری و دادنامه شعبه چهارم دیوان در حدی که متضمن این نظر است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص می‌گردد.»

۲-۲-۲. رأی وحدت رویه شماره (۲۴۹) مورخ (۱۳۷۹/۸/۲۹)

«نظر به مقررات ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری در باب صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی از حیث نقض قوانین و مقررات ناظر به اعمال مذکور و تشخیص قانون معتبر و نافذ در خصوص هر مورد، دادنامه شماره (۵۸۶) مورخ (۱۳۸۵/۶/۲۶) شعبه نوزدهم دیوان در حدی که متضمن اعلام صلاحیت دیوان در تعیین تصمیمات و اقدامات مورد شکایت با قانون و تشخیص مقررات حاکم در خصوص مورد است، موافق موازین قانونی تشخیص داده می‌شود.»

۲-۲-۳. رأی وحدت رویه شماره (۱۴) مورخ (۸۶/۱۲/۵-۲۷)

رأی مذکور پس از تعارض آرای شعب اول و چهارم تجدیدنظر دیوان عدالت در زمینه ملاک‌ها و مبنای تصدیق ورود خسارت به استناد تبصره یک صادر شده و بدین شرح است: «تصدیق ورود خسارت از طرف مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت اداری موضوع تبصره یک آن ماده مستلزم تحقق و اجتماع ارکان و عناصر اصولی مثبت توجه مسئولیت مدنی مشتمل بر ارتکاب فعل و یا ترک فعل خلاف قانون، ورود خسارت و وجود رابطه سببیت بلاواسطه و مستقل بین عناصر مذکور است و به بیان دیگر مستفاد از تلفیق ماده (۱۴) و قسمت دوم بند یک

ماده (۱۹) قانون مذکور تصدیق ورود خسارت و توجه مسئولیت مدنی ناشی از آن به اشخاص فوق‌الذکر منوط به آن است که تصمیمات، اقدامات، آراء قطعی یا مقررات دولتی در قلمرو صلاحیت دیوان به علت مخالفت با قانون، عدم صلاحیت مرجع مربوط، تجاوز و سوءاستفاده از اختیارات، تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف قانونی موجب تضییع حقوق و یا سبب ورود خسارت بلاواسطه و مستقیم شده باشد. نظر به اینکه ضرورت گازسوز کردن [خودروهای] دستگاه‌های اجرایی، نظامی و انتظامی و همچنین تشویق بخش خصوصی به گازسوز کردن وسایل نقلیه خود متضمن تنظیم قرارداد یا الزام اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصاً به تولید کیت گازسوز نبوده تا اعلام خودداری شرکت تجاری از نصب کیت گاز روی خودروهای پلاک شخصی و دولتی به شرح بخشنامه‌های شماره (۸۲۱۳) مورخ (۷۸/۸/۵) و (۹۵۸۸) مورخ (۷۸/۹/۱۰) شرکت ملی فرآورده‌های نفتی که موجب دادنامه‌های شماره (۲۲) و (۶۱) مورخ (۸۰/۲/۳۰) هیأت عمومی دیوان ابطال شده موجب بروز خسارت به تولیدکنندگان کیت مزبور محسوب شود، بنابراین دادنامه شعبه چهارم [دادگاه] تجدیدنظر مبنی بر رد شکایت به خواسته تصدیق ورود خسارت از طرف شرکت ملی فرآورده‌های نفتی صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود. □

۳. تبیین مفهوم مسئولیت دولت و اقسام آن

مسئولیت مدنی در معنی عام و وسیع آن، هم شامل مسئولیت قراردادی و هم مسئولیت خارج از قرارداد است. هرچند در باب مسئولیت قراردادی و مسئولیت خارج از قرارداد بحث زیادی مطرح است، در یک بیان کلی هرگونه جبران خسارت را شامل می‌شود. ضمان قهری ناظر بر مواردی است که شخص بر اثر فعل یا ترک فعل غیر مجاز خود، به طور عمدی و از روی سوءنیت و یا به طور غیرعمدی (قصور و تقصیر)، موجب زیان دیگری می‌شود. به عنوان مثال، شخصی که به طور عمدی باعث تلف یا عیب و نقص مالی می‌شود، مسئولیت او از نوع کیفری است و اگر بر اثر قصور و غفلت موجب زیان دیگری شود، مسئولیت او از نوع مدنی یا شبه‌جرمی است. به طور کلی مسئولیت مدنی دولت الزام دولت است نسبت به شخص زیان‌دیده در پرداخت غرامت زیان وارده به او که ناشی از عمل غیر قانونی منتسب به دولت یا عمل غیر قانونی دولت بوده و یا تکلیف دولت است، به پرداخت غرامت زیان‌دیده که به موجب قانون در نظر گرفته شده است.^۱ در نظر گرفتن چنین مسئولیتی برای دولت نتیجه منطقی حاکمیت قانون است

۱. زرگوش، مشتاق، مسئولیت مدنی دولت - قواعد عمومی، جلد اول و دوم - مبانی و اصول، نشر میزان، ۱۳۸۹، ص. ۲۱.

و عدالت حکم می‌کند که هیچ قانون‌شکنی و زبانی چه مادی و چه معنوی بدون جبران باقی نماند.^۱ هدف از وضع قواعد مسئولیت مدنی، جبران ضرر است. به بیان دیگر، باید ضرری به بار آید تا برای جبران آن مسئولیت ایجاد شود. پس باید وجود ضرر را رکن اصلی مسئولیت مدنی شمرد.^۲ ارکان مسئولیت مدنی عبارت‌اند از ضرر، فعل زیان‌بار، رابطه سببیت (بین عمل زیان‌بار و ضرر) این سه شرط را می‌توان شروط ثابت مسئولیت نامید زیرا وجود آنها در هر حال برای تحقق مسئولیت ضرورت دارد. مسئولیت رکن متغیری نیز دارد که تقصیر است. در بیشتر نظام‌های حقوقی مسئولیت اصولاً بر پایه تقصیر استوار است. ولی هرگاه مصالح جامعه اقتضا کند، قانون‌گذار می‌تواند برای جبران ضرر نامشروع یا خطری که برای دیگران ایجاد شده است، مسئولیت بدون تقصیر ایجاد کند. لیکن چون اصل با مسئولیت مبتنی بر تقصیر است، هر جا که در نوع مسئولیت تردید شود می‌توان به مسئولیت مبتنی بر تقصیر استناد کرد و برای تحقق مسئولیت، وجود و اثبات تقصیر فاعل زیان را ضروری دانست. بحث تقصیر، در بین اصول کلی مسئولیت مدنی اهمیت دو چندان دارد، زیرا هم مبنای مسئولیت است و هم در اثبات رابطه سببیت نقش اساسی دارد.^۳

مسئولیت مدنی صرفاً در صورتی قابل طرح و انتساب است که واردکننده خسارت در انجام عمل خسارت‌بار و زیان‌آور، مرتکب تقصیری شده باشد. ملاک در این مسئولیت، سنجش اخلاقی رفتار مباشر خسارت است که اگر از نظر اجتماع، انحراف و تجاوز از رفتاری باشد که برای حفظ حقوق دیگران لازم است، مرتکب ملزم به جبران خسارت است. ولی اگر از نظر اخلاقی رفتار شخص عاری از سرزنش باشد، ضمانی بر عهده او نیست. بر طبق نظریه تقصیر تنها دلیلی که می‌تواند مسئولیت کسی را نسبت به جبران خسارت توجیه کند، وجود رابطه علیت بین تقصیر و ضرر وارده است اما امروزه چنین عقیده‌ای مقبولیت کمتری دارد. نظریه دوم که منتقدان جدی نیز دارد به نظریه خطر موسوم است. بر این مبنا خواننده دعوی حتی بدون تقصیر و رفتار قابل سرزنش، مسئول است. به عبارت دیگر برای مسئول دانستن شخص نیازی نیست که او در انجام عمل خسارت‌بار حتماً مرتکب تقصیری شده باشد. بلکه همین که از عمل خطرآفرین شخص، خسارتی به بار آید، خواه در انجام آن عمل مرتکب تقصیری شده یا نشده باشد، مسئول است و باید خسارت وارده را جبران کند. اساس این نظریه بر این

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، چاپ دوم، سمت، ۱۳۸۷، ص. ۶۲.

۲. کاتوزیان، ناصر، الزام‌های خارج از قرارداد - ضمان قهری - مسئولیت مدنی - غضب و استیفا، چاپ هشتم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۶، صص. ۲۴۳-۲۴۲.

۳. قاسم‌زاده، سید مرتضی، منبع پیشین، ص. ۷۲.

استدلال استوار است که هر شخصی که تصمیم به انجام عملی می‌گیرد، مستحق تمام منافع حاصل از آن و نیز مسئول تمامی ضررهای ناشی از آن عمل است که به خود و دیگران وارد آورده است. وقتی فرد با علم و اختیار به انجام فعالیتی مبادرت می‌ورزد که از منافع آن منتفع گردد، قطعاً باید پذیرای خطرات ناشی از این فعالیت نیز باشد و نمی‌تواند زیان‌های حاصل از منافع خود را به دیگران تحمیل کند. ایجاد محیط خطرناک و اقدام به عملیات خطرناک که از سوی کارفرمایان و علی‌الخصوص دولت به عنوان کارفرمای بزرگ صورت می‌گرفت، مشهورترین نظریه‌ای که در حقوق کامن‌لا بر مبنای «اختیارگرایی» و به عبارتی نظریه خطر مطرح گردیده است. نظریه اپستین در مقاله مشهور وی به عنوان «نظریه مسئولیت محض» است. به نظر وی، در صورتی که فرد تصمیم بگیرد و در دنیا عملی انجام دهد، مستحق تمام منافع حاصل آن و نیز مسئول تمام ضررهایی است که از آن عمل به خود وی و دیگران وارد می‌آید. به عبارت دیگر منافع و ضررهای اعمال هر فرد به خود وی باز می‌گردد و منصفانه نیست تا کس دیگری را مجبور به تحمل آن نماییم. اما نظریه سوم گویای آن است که عده‌ای با قرار دادن کار نامتعارف به عنوان مبنای مسئولیت، سعی کرده‌اند نظریات «تقصیر» و «خطر» را تعدیل کنند. در واقع «کار نامتعارف» ضمن اینکه به شدت و غلظت «تقصیر» نیست، نوعی بی‌مبالاتی است و گامی در جهت نظریه ایجاد خطر و نظریه‌ای بینابین و مختلط است. این نظریه بیان می‌دارد که مفهوم مسئولیت مدنی با محوریت زیان‌دیده قابل بررسی و تبیین است و از نظریه‌های خطر و تقصیر به واسطه آنکه شرایط تحقق مسئولیت مدنی را تنها از جنبه واردکننده زیان مورد توجه قرار داده‌اند، از حیث مفهومی متفاوت است. در نظریه مذکور، علم اداره به ناتوانی کارکنان خود در جبران خسارت‌های واردشده و حمایت از حقوق زیان‌دیده، جبران خسارت وارده از سوی مأمورین دولتی را به عهده وی قرار می‌دهد. بعضی از اندیشمندان پذیرش مسئولیت توسط دولت از جانب مأموران خود را در حکم «کفالت قانونی» می‌دانند و معتقدند که «ضمانت» رابطه‌ای است که باعث انتقال مسئولیت از مقام عمومی به دولت می‌شود. نظریه دیگر نظریه برابری در مقابل قانون است. در فرض ورود خسارت توسط اداره به اشخاص، وقتی در مقام انجام وظایف یا به صورت خطای اداری و یا به صورت خطای کارمند، اگر خود شخص زیان‌دیده بخواهد به تنهایی بار جبران این خسارت را به دوش بکشد، نابرابری در اجرای قانون رخ خواهد داد و چنین فردی با موقعیت یکسان با دیگران، باید تکلیف فراتر از دیگران را انجام دهد. پس لازم است که زیان وارده بر افراد حتی در حالت عدم ارتکاب تقصیر هم بدون اصلاح و جبران باقی نماند. وقتی صحبت از مسئولیت مدنی دولت می‌شود مقصود بحث عبارت از دو مفهوم کلی است: مفهوم اول

مسئولیت مدنی دولت ناشی از اراده یا عمل حاکمیتی یا تصدی‌گری نهاد دولت است. مفهوم دوم، مسئولیت مدنی دولت ناشی از اراده یا عمل یا ترک عمل کارکنان دولت به سبب اقداماتی است که از سوی این کارکنان منتهی به ورود خسارت به اشخاص می‌شود. مسئولیت مدنی دولت در این مفهوم، عبارت است از اصل پاسخگویی و لزوم جبران خسارت توسط دولت و مقامات آن در مقابل اشخاص حقیقی یا حقوقی.

مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت وارده به اشخاص در حقوق ایران صرف‌نظر از کم و کیف آن در مقررات مختلف به‌ویژه در قانون مسئولیت مدنی (۱۳۳۹)، قانون نحوه به کارگیری سلاح توسط نیروهای مسلح مصوب (۱۳۷۳) و ماده (۵۶) قانون مجازات اسلامی پذیرفته شده است. قانون دیوان عدالت اداری قانونی در زمینه مبنا و ماهیت و موارد مسئولیت مدنی دولت نیست، بلکه جزء مقررات شکلی ناظر بر مسئولیت مدنی دولت است که مرجع مربوط در این زمینه را مشخص کرده است.^۱ امروزه در ایران مسئولیت مدنی دولت طبق ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی، بر اساس نظریه تقصیر پذیرفته شده است و پذیرش مسئولیت بدون تقصیر حالت استثنایی دارد. در مقابل مسئولیت قراردادی زمانی محقق می‌گردد که یک طرف قرارداد به علت تخلف از شرایط و تعهدات مندرج در قرارداد موجبات زیان دیگری را فراهم آورد. به هر حال، متعهد در صورت نقض تعهد خود یا تأخیر در انجام آن ملزم به جبران زیان وارده به طرف دیگر قرارداد است، مگر آنکه ثابت کند که انجام ندادن تعهد یا تأخیر در انجام آن یا ناقص عمل کردن به آن در نتیجه قوه قاهره (فورس ماژور) بوده است. علاوه بر موارد پیش‌گفته، نظریات دیگری نیز در خصوص مسئولیت مدنی دولت وجود دارد. «نظریه برابری افراد در مقابل قانون» از نظریه‌هایی است که در بسیاری کشورها در موارد متعددی در هنگام ورود خسارت به اشخاص ضمن یک عمل حاکمیتی دولت به آن استناد شده است. نظریه برابری در مقابل هزینه‌های عمومی بر «ایده پرداخت مالیات» متکی است. بدین معنا که اصل برابری در مقابل هزینه‌های عمومی، می‌تواند از حیث مفهومی، معادل با «برابری افراد در پرداخت مالیات» دانسته شود. پس اگر فردی مالیات خود را به صورت برابر با سایر افراد پرداخت کند و خسارت وی جبران نشود، به مثابه آن است که او به میزان خسارت وارده، مالیات دیگری را پرداخت نموده است، که این امر با روح برابری در مقابل قانون ناسازگار است. اما ایده پرداخت مالیات مبنای جالب و همیشگی برای حمایت از افراد در مقابل خسارات نیست، زیرا حمایت تابع میزان مالیات پرداختی نمی‌تواند باشد و مالیات هم تنها یکی از مظاهر مشارکت در هزینه‌های عمومی است.^۲

۱. امامی، محمد؛ و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، جلد اول، چاپ ششم، نشر میزان، ۱۳۸۸، ص. ۳۸۰-۳۷۹.

۲. زرگوش، مشتاق، منبع پیشین، ص. ۱۵۷.

امروزه دولت برای رسیدن به اهداف خود، وظایف و تکالیفی را بر عهده دارد و برای تحقق آن اهداف، با به خدمت گرفت وسایل، ابزار و نیروی انسانی که در اختیار دارد، فعالیت گسترده‌ای در جامعه انجام می‌دهد. گستردگی این فعالیت‌ها در موارد متعددی دولت و مؤسسات عمومی را ناگزیر به انعقاد قراردادهایی با سایر اشخاص می‌نماید. در مواردی این قراردادها مشابه با قراردادهای اشخاص حقوقی، منعقد شده و همان احکام بر آنها حاکمیت دارد لکن دولت و مؤسسات عمومی گاه مبادرت به انعقاد قراردادهایی به نام «قرارداد اداری» می‌نمایند که از نظام حقوقی متفاوتی با قراردادهای خصوصی برخوردارند، به‌گونه‌ای که این قراردادها جزئی از نظام حقوق عمومی هستند و از قواعد حقوق عمومی پیروی می‌کنند. چون امروزه قواعد و قراردادهای حقوق خصوصی به دلیل پیشرفت فن‌آوری و اجتماعی شدن قراردادها جوابگو نمی‌باشند، بنابراین قراردادهای اداری به وجود آمده‌اند.

چه از رهگذر ضمان قهری و چه قراردادی، در موارد مختلفی مسئولیت دولت محقق می‌شود و دعاوی متعددی نیز بر همین مبنا علیه دولت در محاکم مطرح می‌شود. پرسشی که به دنبال پاسخ آن هستیم این است که آیا همه دعاوی ناظر بر مسئولیت مدنی دولت قابل طرح در دیوان عدالت اداری است یا خیر. همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت را مشخص کرده است. تبصره یک ماده مذکور مقرر می‌دارد: «تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای یک و دو این ماده پس از احراز تخلف در دیوان به عهده دادگاه عمومی است.» آنچه تبصره مذکور مقرر داشته است عبارت است از لزوم طرح شکایت در دیوان و احراز تخلف قبل از تعیین خسارت در دادگاه عمومی است. این موضوع سبب پیدایش این ذهنیت شده، که تمامی دعاوی علیه دولت ابتدا باید در دیوان عدالت اداری مطرح شود. به نظر می‌رسد میان دعاوی علیه دولت و مؤسسات عمومی باید قائل به تفکیک شد و مرجع صالح در هر یک را حسب ماهیت خواسته خواهان مورد بررسی قرار داد.

۴. تبیین صلاحیت محاکم در تبصره یک ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری

۴-۱. دعاوی با منشأ مسئولیت قراردادی

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، مسئولیت قراردادی عبارت از تعهدی است که در نتیجه تخلف از قرارداد خصوصی معتبر برای اشخاص ایجاد می‌شود. در مسئولیت قراردادی دو شرط وجود دارد. اول، تخلف از مفاد تعهد قراردادی و دوم: وجود رابطه

علیت بین خسارت و عدم اجرای قرارداد. دولت در موارد متعددی جهت تأمین نیازهای خود و ارائه بهتر خدمات عمومی ناگزیر از وضع قرارداد با سایر اشخاص است. در تعریفی ساده شاید بتوان از قراردادی که یک طرف آن اداره باشد به عنوان قرارداد اداری یاد نمود. اما در قوانین و مقررات، تعریفی جامع و مانع از این قرارداد ارائه نشده است. فقد چنین تعریفی در نظام حقوقی ما دلیل بر انکار وجود قراردادهای اداری نیست. در مقابل مفهوم قرارداد اداری در قالب برخی تعاریف در قوانین متفرقه قابل استنباط بوده و گاه همچون تعریف پیمانکار و پیمانکاری واجد تعریف معین است.

سازمان‌های اداری دولت می‌توانند علاوه بر ایقاعات اداری، قراردادهای متنوعی را منعقد کنند. به عقیده دولوپا قرارداد اداری، به قراردادی اطلاق می‌شود که مؤسسات عمومی آن را به منظور انجام یک امر عمومی و به قصد اینکه قرارداد مزبور مشمول مقررات و احکام خاص حقوق اداری قرار گیرد، منعقد می‌کنند، خواه، مبین این قصد، وجود قیود و شروط مخصوص حقوق اداری مندرج در قرارداد باشد و خواه شرکت و همکاری نزدیک و مستقیم پیمانکار در انجام امر عمومی، دلالت بر آن قصد کند.

قراردادهای دولت بر دو دسته‌اند. یک دسته از آنها قراردادهای حقوق مدنی دولت هستند، مانند قرارداد اجاره، رهن، وکالت و برخی خرید و فروش‌های کوچک و کم‌اهمیت که از قواعد و احکام حقوق مدنی پیروی می‌کنند. در این قراردادها دولت مانند افراد تابع قانون مدنی است و دسته دیگر قراردادهای اداری دولت مانند پیمانکاری‌های ساختمانی، ملزومات، حمل و نقل، خرید و فروش‌های عمده، استخدام پیمانی، امتیازات و عاملیت‌ها که بیشتر تابع نظام ویژه هستند. در بسیاری از موارد، طرز انعقاد قراردادهای مهم دولت به موجب مقررات قانونی معین شده است، مانند قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه‌های معاملات دولتی و قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های اجرایی. اقسام قراردادهای اداری که در دستگاه‌های دولتی رایج و متداول است عبارت‌اند از مقاطعه‌کاری یا پیمانکاری دولتی، امتیاز، قرضه عمومی، پیمان استخدامی، عاملیت، قراردادهای بررسی، مطالعه، تحقیق، تألیف، ترجمه و فیلم‌سازی. قراردادهای حقوق خصوصی دولت، تابع اصول حاکم بر قراردادهای حقوق مدنی است که عبارت‌اند از اصل آزادی قراردادها، اصل نسبی بودن قراردادها و اصل لازم‌الاجرا بودن قراردادها. در قراردادهای حقوق عمومی دولت، بر اصول حاکم بر قراردادها، استثنائاتی به نفع دولت وارد آمده است که اختیارات وسیعی به دولت می‌دهد که در برخی موارد مغایر با روح و اصول حقوق مدنی یا لاقبل مخالف عرف قراردادهای بین افراد است. این اختیارات و امتیازات عبارت‌اند از حق تغییر یک‌جانبه قرارداد و یا فسخ کلی آن، اختیار نظارت و هدایت، اجرای قرارداد به طریقه امانی و یا فسخ آن، حق پیمانکار در زمینه حفظ تعادل مالی پیمان و غیره.

روند رشد قراردادهای دولتی در ایران اگرچه در عمل به صورت‌های مختلف همچون امتیازات نظیر بهره‌برداری از نفت وجود داشت، ولی حقوق قراردادهای عمومی چندان رشدی نداشت. تحول در قلمروی علوم اجتماعی و اقتصادی و علوم سیاسی، فناوری، تغییر وضع حکومت‌ها از استبدادی به مردمی و افزایش وظایف اجتماعی حکومت‌ها، توسعه حقوق، مدیریت، اجتماعی شدن قراردادها موجب پیدایش شعبات گوناگونی در قلمرو قراردادها شده است، به نحوی که قواعد اختصاصی قراردادهای مدنی، تجاری، کار، اداری، بین‌المللی، خصوصی و عمومی نوع خاصی از قراردادها را به وجود آورده است که قراردادهای اداری از اقسام متنوع آنها است. به‌رغم موارد مطرح‌شده و تفاوت‌های بنیادین میان قراردادهای حقوق خصوصی و حقوق عمومی دولت، به طور کلی رسیدگی به تمامی دعاوی علیه دولت که منشأ قراردادی دارد، در صلاحیت دادگاه عمومی قرار دارد. چه آنکه رسیدگی به این‌گونه دعاوی و تشخیص استحقاق اشخاص به دریافت خسارت، تابع قواعدی است که ماهیتاً از قواعد حاکم بر حقوق خصوصی و مدنی که در آن روابط حقوقی مبتنی بر اصل تساوی افراد و آزادی اراده است، متفاوت نیست و این‌گونه اعمال دولت و مؤسسات عمومی ناشی از قواعد منبعث از حق حاکمیت و مبتنی بر مفهوم منفعت عمومی نبوده و داخل در حوزه حقوق عمومی و اداری بوده و از قواعدی ویژه و متفاوت با حوزه حقوق خصوصی برخوردار است، قرار نمی‌گیرد. در این وضعیت اصل بر این است که دولت در وضعیت برابر با اشخاص خصوصی قرار می‌گیرد، مگر در شرایط استثنایی. بنابراین تشخیص صحت و قانونی بودن اعمال دوطرفه دولت و وزارتخانه‌ها از مصادیق ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری نبوده و رسیدگی به آن در صلاحیت دادگاه عمومی قرار دارد. از سوی دیگر صلاحیت محاکم عمومی عام و صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی اشخاص خاص است، زیرا از یک سو طبق اصل (۱۵۹) قانون اساسی دادگستری مرجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایات اشخاص است و مستفاد از ماده یک قانون آیین دادرسی مدنی کلیه دعاوی مدنی در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است. بنابراین اصل بر این است که کلیه دعاوی ناظر بر احراز و دریافت خسارت اعم از خسارت موضوع مسئولیت قراردادی و یا خسارت موضوع مسئولیت مدنی در محاکم عمومی رسیدگی می‌شود، مگر موارد خاصی که در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. لذا نباید با قوانین و تفاسیر مبهم اصول و صلاحیت‌ها تغییر پیدا کنند. همچنین دیوان عدالت اداری طی آراء وحدت رویه متعدد، رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها را در اجزای امور حقوقی و ترافعی محسوب کرده و آنها را در صلاحیت خود ندانسته است.^۱ بنابراین دعاوی ناشی

۱. با توجه به آرای وحدت رویه شماره ۳۳ و ۱۳۰ در سال‌های ۷۵ و ۷۷ و نیز رأی وحدت رویه هیئت عمومی

از قراردادی که یک طرف آن دستگاه دولتی باشد، قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست. با این حال، علی‌رغم اینکه رسیدگی به اختلافات ناشی از تفسیر و اجرای قراردادهای دولت و سازمان‌ها در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است، لکن تصمیمات اداری جدای از قراردادها در دیوان قابل طرح و شکایت هستند. مثلاً تصمیم شورای شهر مبنی بر اجازه انعقاد قرارداد و تصمیمات کمیسیون مزایده و مناقصه در دیوان قابل طرح می‌باشند.^۱

دسته‌ای دیگر از قراردادهای اداری، قراردادهای استخدام است. صرف‌نظر از استخدام رسمی که اصولاً فاقد ماهیت قراردادی بوده و در زمره اعمال یک‌طرفه دولت قرار می‌گیرد، امروزه بیشتر علمای حقوق نظریه قراردادی بودن استخدام دولتی را رد می‌کنند. اساس استدلال ایشان بر این نکته استوار است که اگر به واقع رابطه مستخدم و دولت ناشی از قرارداد بود، لازم می‌آمد که مستخدم نسبت به قوانین و مقررات زمان استخدام خود حق مکتسبه و ثابتی پیدا می‌کرد. در مقابل در خصوص ماهیت قراردادی استخدام پیمانی اختلاف چندانی وجود ندارد. با مطالعه ماهیت آن و نیز قوانین حاکم بر موضوع می‌توان دریافت که استخدام پیمانی به موجب قرارداد صورت می‌گیرد و رابطه مستخدم با سازمان اداره‌کننده بر اساس قرارداد تنظیم می‌گردد، مستخدم پیمانی ملزم به تبعیت از شرایط مقرر در قرارداد است و شرایط این قرارداد به لحاظ آنکه از نوع قراردادهای عمومی است با اراده دولت تغییر می‌یابد.^۲ با این حال، اگر چه در ماهیت قراردادی استخدام پیمانی تردیدی وجود ندارد، اما همچنان رسیدگی به دعاوی ناشی از این قرارداد در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. چه آنکه به صراحت بند سه ماده ده قانون تشکیلات دیوان، رسیدگی به شکایات مستخدمین علیه دولت از حیث تزییع حقوق استخدامی در صلاحیت دیوان عدالت قرار دارد. بنابراین چنانچه اختلاف، بین کارمند پیمانی و سازمان متبوعه او به وجود آید، رسیدگی به این اختلاف در صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهد بود.^۳ البته آن دسته از افرادی که رابطه استخدامی آنان با دولت مشمول قانون کار است، مستثنا از این حکم بوده و به اختلافات کاری آنان در مراجع تخصصی اداره کار رسیدگی خواهد شد. بنابراین موضع شکایت در دیوان باید ناظر به ابطال مصوبات یا اعمال اداره و یا الزام اداره به انجام عمل یا اخذ تصمیمی معین باشد.

← دیوان عدالت ادای به شماره ۳۳-۲۹/۷۵ دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها با دولت و نیز اختلاف در کیفیت اجرای قراردادهای منعقد شده با دولت، خود را دارای صلاحیت نمی‌داند.

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری ایران، سمت، ۱۳۷۳، ص. ۴۳۰.

۲. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری: کلیات و ایران، نشر میزان، ۱۳۷۷، ص. ۱۹۳.

۳. انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق قراردادهای اداری، نشر حقوق‌دان، ۱۳۹۰، ص. ۶۷.

۴-۲. دعاوی مطالبه خسارات ناشی از تصمیمات و اقدامات واحدهای

دولتی و عمومی

فعالیت اشخاص حقوق عمومی می‌تواند همچون عمل اشخاص حقوق خصوصی به ایراد خسارت منتهی شود. مسئولیت مدنی اشخاص و آثار آن در حقوق خصوصی دارای قواعد شناخته‌شده و با سابقه زیاد است. اما سابقه ظهور بحث مسئولیت مدنی در حقوق عمومی و قبول این مسئولیت برای اشخاص حقوق عمومی به کمتر از دو قرن می‌رسد. در حقوق ایران، پذیرفتن مسئولیت مدنی دولت سابقه طولانی ندارد. با تصویب قانون مسئولیت مدنی در سال (۱۳۳۹) آشکارا مسئولیت مدنی دولت در قبال زیان‌های واردشده به اشخاص به سبب اعمال تصدی دستگاه‌های اداری پذیرفته شد. ولی زیان‌های واردشده به لحاظ اعمال حاکمیت پذیرفته نشد. با استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، به استناد اصول و قوانینی مانند اصل (۱۷۱) قانون اساسی و ماده (۵۸) قانون مجازات اسلامی که در ارتباط با آن تصویب شده است و قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری مصوب (۱۳۷۳)، مسئولیت مدنی دولت در جبران زیان واردشده به اشخاص در موارد اعمال حاکمیت تحت شرایطی پذیرفته شده است. در مورد مسئولیت مدنی ناشی از اعمال قوه مجریه باید گفت که این قوه بیشترین ارتباط را با مردم دارد، به همین لحاظ امکان ورود خسارت به افراد از جانب قوه مجریه و کارکنان آن بیش از سایر قواست. در مباحث نظری حقوق اداری مشهور نویسندگان، اعمال اداره را به دو دسته یعنی اعمال اداری یک‌جانبه (ایقاعات) و اعمال اداری دو یا چندجانبه (قراردادها) تقسیم‌بندی می‌نمایند. قلمرو حقوق اداری تا حد زیادی بستگی به تعریف عمل اداری در قوانین مربوط دارد.^۱ تعریف عمل اداری برای تفکیک دعاوی اداری از دعاوی عمومی و تعیین صلاحیت مراجع اداری و عمومی می‌تواند بسیار راهگشا باشد. اعمال اداری در یک دسته‌بندی کلی در دو قالب صورت می‌گیرد. یکی اعمال و تصمیمات انفرادی که منظور از آنها اعمال و تصمیماتی است که ناظر بر افراد خاص و موارد معین است، مانند زمانی که اداره در مورد تملک زمینی خاص و متعلق به اشخاص معین تصمیم‌گیری و اقدام می‌کند و دیگری، تصمیمات فراگیر که به شکل کتبی در قالب آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخش‌نامه اتخاذ می‌شود و متوجه گروه زیادی از افراد یا عموم مردم است. اصولاً هرگونه خسارت ناشی از اعمال و اقدامات و تصمیمات اداری دولت و مستخدمین او قابل مطالبه است و چنانچه اعمال ادارات و سازمان‌های اجرایی و اداری موجب زیان و ضرر افراد شود، آنها می‌توانند به

۱. امامی، محمد؛ و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، جلد دوم، چاپ اول، نشر میزان، ۱۳۹۱، ص. ۲۴.

دیوان مراجعه و جبران زیان وارد شده را مطالبه کنند. بنابراین منظور از تصمیمات و اقدامات موضوع بندهای الف و ب ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، تصمیمات و اقدامات اداری است که ناظر بر موارد خاص باشد و تصمیمات عام‌الشمول را در بر نمی‌گیرد و شعب دیوان در رسیدگی خود در نهایت رأی به رد شکایت و یا ابطال تصمیم یا اقدام موضوع شکایت صادر می‌کنند. اما اینکه حسب تبصره یک ماده (۱۰) کدام دعوی ابتدا باید در دیوان مطرح شود و پس از احراز تخلف خسارت در دادگاه عمومی ارزیابی شود، باید قائل به تفکیک شد و فروض مختلف را در نظر گرفت.

۴-۲-۱. مسئولیت بدون منشأ تقصیر

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، هنگامی که مبنای مسئولیت تقصیر است، مسئولیت متوجه کسی می‌شود که زیان از تقصیر او ناشی می‌شود. لذا بر همین اساس ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی مقرر می‌دارد: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند. ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد، جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است. ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.» مبنای این نوع از مسئولیت تقصیر است. بنابراین در فرض نقص وسایل اداره، نخست باید تخلف اداره در دیوان عدالت اداری به اثبات برسد تا ذی‌نفع بتواند برای ارزیابی و مطالبه خسارت به دادگاه عمومی مراجعه نماید. گرچه در ایران نظریه مسئولیت مدنی بدون تقصیر به صورت عام پذیرفته نشده، ولی قانون‌گذار به طور پراکنده آن را در موارد خاص پذیرفته است؛ همچون ماده (۱۳) قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری مصوب (۱۳۷۳)^۱، ماده (۲۱) قانون هواپیمایی کشوری مصوب (۱۳۲۸)^۲ که طبق آن دولت ملزم به جبران خساراتی است

۱. ماده ۱۳- در صورتی که مأمورین با رعایت مقررات این قانون سلاح به کار گیرند و در نتیجه طبق آراء محاکم صالحه شخص یا اشخاص بی‌گناهی مقتول و یا مجروح شده یا خسارت مالی بر آنان وارد گردیده باشد، پرداخت دیه و جبران خسارت بر عهده سازمان مربوط خواهد بود و دولت مکلف است همه‌ساله بودجه‌ای را به این منظور اختصاص داده و حسب مورد در اختیار نیروهای مسلح قرار دهد.

۲. ماده ۲۱- دولت می‌تواند به پیشنهاد اداره کل هواپیمایی کشوری با صدور تصویب‌نامه ایجاد هرگونه ساختمان یا مانع دیگری را در فاصله معینی از حدود یک فرودگاه یا تأسیسات مربوط به تأمین بی‌خطری پرواز هواپیماها ممنوع یا محدود سازد مگر در صورتی که ساختمان یا مانع مزبور موجب خطری به پرواز هواپیماها نگردیده و مورد موافقت اداره کل هواپیمایی کشوری قرار گرفته باشد چنانچه خسارتی مستقیماً و منحصرأ در نتیجه این

که به لحاظ ممنوعیت و یا محدودیت در ایجاد ساختمان نزدیک فرودگاه برای آنها ایجاد می‌شود.^۱ وقتی دولت در اجرای قانونی و یا تجویز صریح همان قانون مجبور به ورود خسارت به افراد می‌باشد، قطعاً و یقیناً باید دارای مسئولیت به جهت جبران خسارت زیان‌دیدگان باشد. در این موارد قانون‌گذار با صراحت زیان‌دیده را مستحق دریافت غرامت بدون نیاز به اثبات و تقصیر دولت دانسته است، یعنی جایی که دولت مجبور به نادیده گرفتن مالکیت اشخاص از طریق تصرف و تملک، تخریب یا ملی کردن اموال آنان می‌باشد و یا به جهت اجرای نظم و امنیت در جامعه به جنگ پرداخته و جان و مال مردم را در معرض تفویض قرار می‌دهد و یا به اعمال محدودیت و یا ممنوعیت در انجام برخی از امور مانند صادرات و واردات می‌پردازد.^۲ در چنین مواردی، مبنای مسئولیت دولت تقصیر نبوده و احراز مسئولیت ملازمه‌ای با احراز تخلف نداشته و معلول آن نیست. بنابراین، اساس استحقاق افراد به دریافت خسارت در قانون شناسایی شده و نیازی به تصدیق در دادگاه ندارد. در اینجا ذی‌نفع بایستی با طی تشریفات آیین دادرسی، تصدیق خسارت را از دیوان تقاضا نماید و در فرض تصدیق این امر توسط دیوان برای مطالبه و تعیین میزان آن باید به دادگاه عمومی مراجعه کند. برای مثال، هرگاه مأمور نظامی یا انتظامی در ادای وظیفه خود و بدون آنکه خطایی مرتکب شود، شخصی را هدف قرار دهد و او را مجروح سازد؛ زیان‌دیده برای جبران خسارت خود می‌تواند در مراجع عمومی بر ضد دولت طرح دعوا کند، بی‌آنکه ابتدا الزامی به طرح دعوا در دیوان عدالت اداری داشته باشد. از سوی دیگر، در این‌گونه موارد زیان‌دیده از اثبات تقصیر قراردادی دولت معاف است، چرا که انجام ندادن تعهد قراردادی، به خودی‌خود تقصیر محسوب می‌شود. همچنین رسیدگی به دعاوی ناشی از لطمات وارد به حقوق عینی اشخاص توسط دولت بدون نیاز به طرح شکایت در دیوان در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری است، زیرا در این‌گونه دعاوی نیز اثبات خطای اداری ضرورتی ندارد. برای مثال، هرگاه اداره دولتی به تصرف عدوانی یا مزاحمت یا ممانعت از استیفای حق مالکیت یا انتفاع یک شخص مبادرت کند، طرح دعوا ابتدا به ساکن در دادگاه عمومی امکان‌پذیر خواهد بود. در این موارد، عناصر ضروری، اثبات سابقه تصرف خواهان و لحوق

ممنوعیت یا محدودیت به کسی وارد گردد باید از طرف اداره کل هواپیمایی کشوری جبران شود. در صورتی که ساختمان یا مانع دیگری که مطابق این ماده ممنوع یا محدود شده باشد در اطراف یک فرودگاه کشوری یا تأسیسات مربوط به تأمین بی‌خطری پرواز هواپیماها قبل از اجرای این قانون موجود بوده دولت می‌تواند مطابق ماده ۱۹ برای برداشتن یا محدود ساختن آن اقدام نماید.

۱. امامی، محمد؛ و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، جلد اول، منبع پیشین، ص. ۳۶۱.

۲. زرگوش، مشتاق، منبع پیشین، ص. ۲۶۶.

تصرف یا مزاحمت عدوانی خوانده است و به اثبات خطا نیازی نیست.^۱ بنابراین چون مبنای عمل دولت قانونی است، همان قانون علاوه بر بیان صلاحیت دولت در سلب برخی حقوق اشخاص، نحوه و راهکارهای جبران خسارت وارده به اشخاص در اجرای طرح پیش‌بینی شده است.

از جمله موارد دیگر می‌توان به مصادیق مشمول ماده (۱۳) قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح (مصوب ۱۳۷۳) است که جبران خسارات ناشی از به کارگیری سلاح توسط مأمورین با رعایت قانون را بر عهده سازمان متبوع وی دانسته است. در این‌گونه موارد نیز نیازی به مراجعه به دیوان عدالت اداری نیست و چون در قوانین ذی‌ربط حقوق اشخاص در دریافت خسارت صراحتاً به رسمیت شناخته شده است، لذا مراجع دادگستری در این مورد صالح به رسیدگی هستند و بایستی به مجرد اقامه دعوی از سوی ذی‌نفع، در صورت حصول شرایط لازم در ماهیت موضوع اظهارنظر شود. در اینجا چون اساس استحقاق اشخاص در قوانین ذکر شده است، نیازی به احراز اساس استحقاق در دیوان عدالت اداری نیست. همچنین در مواردی همچون مقررات مربوط به تملک اراضی توسط دستگاه‌های دولتی که اساس استحقاق افراد به دریافت بهای اراضی قبلاً توسط قانون‌گذار در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت حق افراد برای دریافت بهای املاک خود، صراحتاً شناسایی شده است، نیازی به تصدیق این حق در دیوان عدالت اداری نیست؛ چه آنکه دریافت این خسارت از حقوق مکتسبه افراد نشأت گرفته و فرع بر احراز تخلف اداره نبوده و معلول آن نیست. همچنین با توجه به اینکه قانون جدید دیوان مطالبه خسارت را فرع بر احراز تخلف دانسته و نه تصدیق خسارت، بنابراین در مواردی نیز که ذی‌نفع ادعای غیرقانونی بودن عمل اداره را نداشته و در واقع عمل اداری به صورت قانونی واقع شده است، اما استحقاق افراد به دریافت خسارت در هیچ قانونی صراحتاً اشاره نشده باشد، باز هم موضوع در صلاحیت دادگاه عمومی است، زیرا در این موارد «عنصر ترافع» با تفوق و رجحان بر سایر عناصر دعوی، دادگاه را از پرداختن به احراز تخلف یا ابطال تصمیم اداره بی‌نیاز می‌سازد.

۴-۲-۲. مسئولیت با منشأ تقصیر

در چنین مواردی عمل اداره با ادعای قانونی بودن فعل یا ترک فعل اداری انجام می‌شود، اما فرد ذی‌نفع با طرح دعوی در دیوان، احراز تخلف، ابطال تصمیم اداره یا الزام آن را به عمل قانونی مطالبه می‌نماید. به طور مثال چنانچه نقض آرای مراجع

۱. کاتوزیان، ناصر، قواعد عمومی قراردادها، جلد چهارم، نشر میزان، ۱۳۸۵، ص. ۷۷۵.

شبه قضایی همچون رأی کمیسیون ماده (۱۰۰) شهرداری‌ها وفق بند (۲) ماده (۱۰) به عمل آید و به لحاظ اجرای رأی کمیسیون خساراتی متوجه ذی‌نفع شده باشد، در اینجا فرد ذی‌نفع باید ابتدا با مراجعه به دیوان عدالت غیرقانونی بودن تصمیم یا اقدام مرجع مذکور را احراز و سپس برای وصول خسارت و تعیین میزان آن به دادگاه عمومی مراجعه نماید. همچنین چنانچه ملکی توسط اداره به تصرف درآمده و ذی‌نفع مدعی غیرقانونی بودن این عمل و عدم رعایت تشریفات قانونی مربوط به تملک باشد و رفع تصرف یا خلع ید اداره از ملک خود را مطالبه نماید، چون بررسی رعایت مقررات قانونی تملک املاک افراد توسط دولت و شهرداری‌ها مقدم بر درخواست خلع ید از آن است و تشخیص این امر تابع قواعدی است که ماهیتاً از قواعد حاکم بر حقوق خصوصی و مدنی که در آن روابط حقوقی مبتنی بر اصل تساوی افراد و آزادی اراده می‌باشد، متفاوت است و این‌گونه اعمال دولت همچون تملک یا اختصاص زمین متعلق به مردم در امور عمومی و طرح‌های ملی و غیره ناشی از قواعد منبعت از حق حاکمیت و مبتنی بر مفهوم منفعت عمومی و عمدتاً به صورت تصمیم یک‌طرفه دولت صورت می‌گیرد که داخل در حوزه حقوق عمومی و اداری بوده و از قواعدی ویژه و متفاوت با حوزه حقوق خصوصی برخوردار است، بنابراین تشخیص صحت و قانونی بودن این‌گونه اعمال دولت و وزارتخانه‌ها از جمله اقدامات آنها در زمینه تملک یا تصرف اراضی و احراز تخلف اداره از مصادیق ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری مصوب (۱۳۹۰) بوده و در قلمرو صلاحیت محاکم اداری یعنی دیوان عدالت اداری است. در تأیید این ادعا می‌توان آرای وحدت رویه ذیل را ذکر نمود:

الف - رأی وحدت رویه شماره (۵۴۴) مورخ (۱۳۶۹/۱۱/۳۰) هیأت عمومی دیوان عالی کشور که رسیدگی به دعوی ابطال سند مالکیت و انتقال ملک به دولت که در اجرای طرح تملیک موضوع ماده (۹) قانون اراضی شهری و تبصره آن مصوب سال (۱۳۶۰) انجام شده را مستلزم آن دانسته است که دیوان عدالت اداری مقدمتاً بر طبق بند (۲) ماده (۱۱) قانون دیوان مصوب (۱۳۶۰) به شکایت در تصمیم و اقدام سازمان زمین شهری در استفاده از طرح تملک رسیدگی کند و در صورت احراز صحت شکایت و ابطال تصمیم و اقدام سازمان زمین شهری، دادگاه عمومی به ابطال سند مالکیت رسیدگی نماید.

ب - رأی وحدت رویه شماره (۱۹۹) مورخ (۱۳۸۷/۳/۲۶) هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که در آن بیان شده است که به موجب ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت اداری مصوب (۱۳۸۵)، مرجع رسیدگی به شکایات اشخاص به طرفیت واحدهای دولتی و شهرداری‌ها و سایر مؤسسات مذکور در بند الف ماده (۱۳) قانون فوق‌الذکر در زمینه

تملك اراضی و ابنیه واقع در طرح‌های دولتی^۱ و شهرداری‌ها^۲ 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 دیوان عدالت اداری است، بنابراین رسیدگی به دعوی خلع ید در این موضوع مستلزم آن است که دیوان عدالت اداری ابتدا طبق بند (۱) و تبصره اول ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری مصوب (۱۳۹۰) مجلس شورای اسلامی، به شکایت در خصوص تصمیم و اقدام نهاد تصمیم‌گیرنده همچون کمیسیون ماده (۱۰۰) شهرداری، کارگروه شهرسازی و معماری استان و غیره مبنی بر تغییر کاربری و تصرف زمین متعلق به خواهان رسیدگی نماید و سپس در صورتی که صحت شکایت و ابطال تصمیم و تخلف نهادهای فوق‌الذکر احراز شود دادگاه رأی به رفع تصرف یا خلع ید صادر نماید. چه آنکه احراز تخلف وصفی است که عنصر «عدوانی و غاصبانه بودن» را به تصرف دولت می‌بخشد. البته در سایر مواردی نیز که منشأ عمل یا تصمیم اداری غیر قانونی اعلام می‌شود، به عنوان نمونه در مواردی که اداره به استناد آیین‌نامه، تصویب‌نامه یا بخشنامه‌ای اقداماتی را انجام می‌دهد و یا تصمیماتی نسبت به اشخاص می‌گیرد که مقررات مذکور توسط دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد، در این موارد نیز بایستی به ادعای غیر قانونی بودن منشأ عمل یا تصمیم اداری (آیین‌نامه، بخشنامه و غیره) توسط دیوان رسیدگی شود و در صورت ابطال مقررات مذکور، شخص ذی‌نفع می‌تواند برای تعیین میزان خسارت و مطالبه آن به دادگاه‌های عمومی مراجعه کند.

۴-۲-۳. خسارت ناشی از تصمیمات مراجع شبه‌قضایی

مراجع شبه‌قضایی همچون هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها، مراجعی هستند که در درون دستگاه‌های اجرایی کشور به موجب قانون تشکیل گردیده و با صلاحیت خاص انجام وظیفه می‌کنند، در زنجیره یا سلسله مراتب قضایی قرار نگرفته و قوه قضاییه اساساً در راه‌اندازی و اقدامات آنان دخالتی ندارد، به کسانی نیز که در چنین مراجعی رأی صادر می‌کنند، قضاات حرفه‌ای گفته نمی‌شود و عزل و نصب قضاات آنها کلاً یا جزئاً به عهده قوه مجریه بوده و از صلاحیت قوه قضاییه خارج است.^۱ عمل شبه‌قضایی در حقیقت نوعی از اعمال قضایی است که توسط نهادهای غیرقضایی انجام می‌شود. از اینجاست که از نهاد یا مرجعی که این اعمال را انجام می‌دهند به عنوان مراجع شبه‌قضایی یاد می‌شود.^۲ با توجه به اینکه در ماده (۱۰) قانون

۱. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد نخست، چاپ یازدهم، انتشارات دراک، ۱۳۸۵، ص. ۷۹.

۲. امامی، محمد؛ و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، جلد دوم، منبع پیشین، ص. ۱۰۱.

تشکیلات دیوان، اسامی این نهادها به صورت تمثیلی بیان شده است، لذا رسیدگی به شکایت از تصمیمات این مراجع کلاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. بنابراین در فرض ورود خسارت به افراد ناشی از تصمیمات مراجع شبه قضایی، فرد ذی نفع، نخست بایستی طبق بند (۲) ماده (۱۰) به آرا و تصمیمات قطعی این مراجع در دیوان عدالت اداری شکایت نماید و در صورت ابطال رأی یا تصمیم مرجع شبه قضایی طرف شکایت، احراز تخلف آن مراجع در دیوان عدالت اداری موضوعیت پیدا می کند. البته به نظر می رسد چنانچه رأی مورد شکایت واجد جنبه مالی باشد، مانند آراء مراجع حل اختلاف مالیاتی موضوع قانون مالیات های مستقیم، در صورت نقض آراء مراجع مذکور توسط دیوان عدالت و در صورتی که دستگاه دولتی به استناد رأی مراجع مذکور از ذی نفع مالیاتی اضافی اخذ نموده باشد. برای مطالبه مبلغ مازادی که رأی هیأت حل اختلاف مالیاتی ناظر بر آن توسط دیوان عدالت اداری نقض شده است، نیازی به احراز مجدد ورود خسارت در دیوان عدالت نیست و ذی نفع می تواند از طریق محاکم عمومی مالیات پرداخت شده مازاد را از دستگاه دولتی مطالبه نماید.

۴-۳. صلاحیت محاکم عمومی پس از احراز تخلف

همان گونه که در سطور قبل بیان شد ارکان مسئولیت مدنی عبارت اند از تحقق ضرر، فعل یا ترک فعل زیان بار یا عدم انجام وظایف قانونی از طرف اداره و مأموران آن و رابطه سببیت میان ورود خسارت و عمل زیان بار. تقصیر دولت را تحقق عنوان «تخطی از قواعد حقوق عمومی» می توان نامید. از این دیدگاه، تخطی از قواعد حقوق عمومی که مستلزم ایجاد مسئولیت برای دستگاه های عمومی یا کارکنان آنها می شود، عبارت است از تخطی از قواعد صلاحیت، تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات، مخالفت اعمال اداری با قانون، تخلف از اجرای قوانین و مقررات و خودداری از انجام وظایف قانونی.

در مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر، زیان دیده باید اثبات کند که فعل یا ترک فعل زیان بار اداره یا کارمند باعث ورود خسارت به وی گردیده است. حسب تبصره یک ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان عدالت اداری از میان سه رکن فوق تنها احراز تخلف بر عهده دیوان عدالت اداری قرار گرفته و حوزه صلاحیت محاکم عمومی در این زمینه، تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات دولتی و عمومی و مراجع شبه قضایی پس از احراز تخلف دیوان عنوان شده است. یعنی در این گونه موارد محاکم عمومی صلاحیت احراز تخلف اداره را ندارند، در قانون سابق دیوان، نقش محاکم عمومی، پس از تصدیق دیوان عدالت در ورود خسارت به خواهان صرفاً تعیین میزان خسارت بود و صلاحیت ورود در ماهیت امر خسارت را نداشتند و تصدیق خسارت بر عهده دیوان عدالت اداری بود. رأی وحدت رویه شماره (۱۴۲۷) مورخ (۸۶/۱۲/۵) هیأت عمومی دیوان عدالت

اداری احراز رابطه علیت میان تصمیم و اقدام موضوع تبصره ماده (۱۰) را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده بود. اما در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰، عبارت «تصدیق خسارت» به «احراز تخلف» تغییر یافته است. در مقام تفسیر می‌توان گفت تصدیق خسارت احراز هر سه رکن مسئولیت مدنی را شامل می‌شود و از احراز تخلف و زیان وارده تا بررسی وجود رابطه سببیت میان آنها را شامل می‌شود در حالی که عبارت «احراز تخلف» صرفاً ناظر به رکن دوم مسئولیت مدنی یعنی احراز فعل یا ترک فعل زیان‌بار است. در واقع مفهوم «تصدیق خسارت» عنوان عام و فراگیری است که قانون‌گذار از آن شرایط ویژه تحقق مسئولیت مدنی دولت یا کارکنان آن را، اراده نموده بود. بنابراین مقصود از تصدیق خسارت توسط دیوان عدالت اداری، احراز قید و شرایط موردنظر قانون‌گذار برای ایجاد مسئولیت مدنی دولت در فرایند رسیدگی قضائی مرجع مزبور بود.^۱ بنابراین به نظر می‌رسد در قانون جدید، حوزه صلاحیت دادگاه عمومی در این خصوص توسعه یافته است و بخش ترافیعی دعوی از بخش اداری آن تفکیک شده است. بنابراین این فرض می‌تواند متصور شود که تخلف اداره در دیوان احراز گردد، یا رأی به ابطال تصمیم اداره صادر شود، اما؛ دادگاه عمومی ورود ضرر را احراز نکند یا میان ضرر وارده و تخلف اداری رابطه سببیت را برقرار ندانسته و دولت را از مسئولیت جبران خسارت مبری بداند.

۱. ظفری، فرامرزی، نقش دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعوی مسئولیت مدنی علیه دولت، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ۱۳۸۴، ص. ۵.

نتیجه‌گیری

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صلاحیت رسیدگی به دعاوی را به طور کلی در اختیار محاکم دادگستری قرار داده و تعریف حدود صلاحیت و ترتیب اعمال آن از طریق محاکم را، به قوانین عادی قرار واگذار نموده است. در این بین صلاحیت دادگاه عمومی، عام و اصل است و در نتیجه لزومی ندارد که دادگاه عمومی در رأی صادره صلاحیت خود را اثبات نماید؛ مگر اینکه به صلاحیت دادگاه ایراد شده باشد. در مقابل دیوان عدالت اداری، به عنوان یک دادگاه اختصاصی در ساختار قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران وظیفه رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های اداری را عهده‌دار است. در حقیقت، دیوان عدالت در نقش حامی مردم و مدافع حقوق آنان بر اقدامات، تصمیمات و مصوبات ادارات و مأموران آنها نظارت قضایی دارد. لذا باید مواد قانونی راجع به صلاحیت دیوان بر مبنای فلسفه تأسیس آن تفسیر گردد، از این رو توجه به نقش و جایگاه دولت در حین اتخاذ تصمیم یا انجام عمل مورد شکایت و نیز ماهیت آن عمل در تشخیص محکمه صالح، اهمیت فراوانی می‌یابد. از آنجا که اصل بر این است که کلیه دعاوی در صلاحیت محاکم عمومی است، لذا به نظر می‌رسد باید قائل به تفکیک میان دعاوی علیه دولت و مؤسسات عمومی شد و مرجع صالح در هریک را حسب ماهیت خواسته خواهان مورد بررسی قرار داد. از همین روست که می‌توان گفت که همه دعاوی راجع به مسئولیت مدنی دولت قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست. اصولاً دعاوی کیفری علیه دولت قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست و در خصوص دعاوی مدنی نیز هر چند که آن دسته از دعاوی که در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود ماهیتاً از نوع دعاوی حقوقی است، اما برخی شکایات از جمله دعاوی حقوقی ناظر بر قراردادهای و دعاوی مالی قابلیت طرح در دیوان عدالت اداری ندارند و در مقابل دعاوی قابل طرح علیه دولت در دیوان عدالت دعاوی ناشی از تخطی دستگاه‌های دولتی از قواعد حقوق عمومی است. به طور کلی رسیدگی به تمامی دعاوی علیه دولت که منشأ قراردادی دارد، در صلاحیت دادگاه عمومی قرار داشته و دیوان در این خصوص صلاحیتی ندارد، مگر در خصوص رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدمان پیمانی که در دیوان به عمل می‌آید. همچنین، در مواردی مبنای مسئولیت دولت تقصیر نیست و نیازی به احراز تخلف اداره وجود ندارد. بنابراین اساس استحقاق افراد به دریافت خسارت در قانون شناسایی شده و نیازی به تصدیق در دادگاه ندارد. در اینجا ذی‌نفع بایستی با طی تشریفات آیین دادرسی تصدیق خسارت را از دیوان تقاضا نماید و در فرض تصدیق این امر توسط دیوان برای مطالبه و تعیین میزان آن باید به دادگاه

عمومی مراجعه کند. چه آنکه دریافت این خسارت فرع بر تخلف اداره نبوده و بدان وابسته نیست. اما در مواردی که قانونی بودن و یا نبودن تصمیم یا اقدام دستگاه دولتی منوط به اعلام نظر دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین مرجع دادرسی اداری در ایران است، دعاوی مربوط به مسئولیت مدنی ناظر بر آنها نیز تا مرحله احراز تخلف در صلاحیت دیوان خواهد بود. با همه این احوال به نظر می‌رسد تا زمانی که قوانین مربوط به موضع همچنان مبهم بوده و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اقدام به صدور آراء وحدت رویه در جهت تمییز دقیق مرز صلاحیت دیوان از دادگاه عمومی ننماید، همچنان پراکندگی آرای محاکم در این خصوص وجود خواهد داشت.

منابع

- استوار سنگری، کورش، «پیرامون تبصره یک ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری»، گاهنامه آموزشی کمیسیون آموزش کانون وکلای دادگستری منطقه فارس، شماره ششم، دی‌ماه ۱۳۹۱.
- امامی، محمد؛ و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، جلد اول، چاپ ششم، نشر میزان، ۱۳۸۸.
- _____، حقوق اداری، جلد دوم، چاپ اول، نشر میزان، ۱۳۹۱.
- انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق قراردادهای اداری، نشر حقوق دان، ۱۳۹۰.
- دالوند، فضل‌الله، تقسیم مسئولیت مدنی، اصفهان، انتشارات دادیار، ۱۳۸۶.
- زرگوش، مشتاق، حقوق اداری مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن، انتشارات جنگل، ۱۳۹۲.
- _____، مسئولیت مدنی دولت - قواعد عمومی، جلد اول و دوم - مبانی و اصول، نشر میزان، ۱۳۸۹.
- شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد نخست، چاپ یازدهم، انتشارات دراک، ۱۳۸۵.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری ایران، سمت، ۱۳۷۳.
- _____، حقوق اداری تطبیقی، چاپ دوم، سمت، ۱۳۸۷.
- ظفری، فرامرز، نقش دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعوی مسئولیت مدنی علیه دولت، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ۱۳۸۴.
- قاسم‌زاده، سیدمرتضی، الزامها و مسئولیت مدنی بدون قرارداد، نشر میزان، ۱۳۸۷.
- کاتوزیان، ناصر، قواعد عمومی قراردادها، جلد چهارم، نشر میزان، ۱۳۸۵.
- _____، الزامهای خارج از قرارداد - ضمان قهری - مسئولیت مدنی - غضب و استیفاء، چاپ هشتم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۶.
- موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری: کلیات و ایران، نشر میزان، ۱۳۷۷.