

رای وحدت رویه ۷۹۲ مورخ ۹۹/۴/۲۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور و تأثیر آن بر صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی

کوروش استوارسنگری*

چکیده

یکی از موضوعات مطروحه پس از تشکیل دیوان عدالت اداری این بود که چه اشخاصی می‌توانند در دیوان عدالت اداری به‌عنوان شاکی حضور پیدا کنند و آیا دستگاه‌های دولتی می‌توانند در شعب دیوان عدالت اداری طرح دعوا کنند. طبق رأی شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۸ دستگاه‌های دولتی به هیچ‌نحو نمی‌توانند در شعب دیوان عدالت اداری به‌عنوان شاکی حضور پیدا کنند. این رأی با صدور رأی شماره ۶۰۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور در سال ۱۳۷۴ تأیید شد ولی این مسئله مطرح شد که تکلیف دعاوی دستگاه دولتی نسبت به موضوعاتی که در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، چه می‌شود؟ هیئت عمومی دیوان عالی کشور در سال ۱۳۸۶ در رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ تلاش کرد که به‌نحوی این بن‌بست را باز کند و راه حلی برای حل این مشکل بیابد. اما خود این آراء هیئت عمومی دیوان عالی کشور مشکلات دیگری را به وجود آورد، به همین خاطر رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ تیر ماه ۱۳۹۹ صادر و به نوعی آراء شماره ۶۰۲ و ۶۹۹ را لغو کرده است. نویسنده معتقد است رأی ۷۹۲ تحولی مثبت در تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی است، ازجمله اینکه از تعارض آراء دادگاه‌های عمومی و شعب دیوان عدالت اداری در خصوص موضوع واحد جلوگیری می‌کند.

واژگان کلیدی: رأی وحدت رویه، صلاحیت، دیوان عدالت اداری، دادگاه عمومی، دولت

مقدمه

پس از تشکیل دیوان عدالت اداری یکی از مسائل محل مناقشه در حقوق ایران و به‌ویژه از جنبهٔ مباحث آیین دادرسی، تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری از محاکم عمومی است. این مسئله از نظر موضوعاتی که در این دو مرجع قابل‌رسیدگی است و اشخاصی که می‌توانند به‌عنوان شاکی یا خواهان در این مراجع طرح دعوا نمایند دارای اهمیت است. اختلاف‌نظر درخصوص اینکه چه موضوعاتی قابل طرح در دیوان عدالت اداری و چه موضوعاتی قابل طرح در دادگاه‌های عمومی است، هنوز نیز محل مناقشه است، اما درخصوص اینکه چه اشخاصی می‌توانند در دیوان عدالت اداری به‌عنوان شاکی حضور پیدا کنند و اینکه آیا دستگاه‌های دولتی می‌توانند در دیوان عدالت اداری به‌عنوان شاکی طرح دعوی کنند چندان محل مناقشه میان دادگاه‌های عمومی و دیوان عدالت اداری نبود. رأی شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۸ باب تازه‌ای را در این خصوص باز کرد. طبق این رأی دستگاه‌های دولتی به هیچ‌نحو نمی‌توانند در شعب دیوان عدالت اداری به‌عنوان شاکی حضور پیدا کنند. رأی سال ۶۸ دیوان عدالت اداری توسط رأی شماره ۶۰۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور در سال ۱۳۷۴ تأیید شد، ولی این مسئله و یا این مشکل مطرح شد که تکلیف دعاوی دستگاه دولتی نسبت به موضوعاتی که در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، چه می‌شود؟ هیئت عمومی دیوان عالی کشور در سال ۱۳۸۶ در رأی وحدت‌رویهٔ شماره ۶۹۹ تلاش کرد که به‌نحوی این بن‌بست را باز کند و راه حلی برای حل این مشکل بیابد، اما خود این آراء هیئت عمومی دیوان عالی کشور مشکلات دیگری را به وجود آورد و ظاهراً ذهن حقوقی قضات کشور و به‌ویژه قضات دیوان عالی کشور را اقناع نکرده بود. به همین خاطر رأی وحدت‌رویهٔ شماره ۷۹۲ تیر ماه ۱۳۹۹ جهت اصلاح تفسیر هیئت عمومی دیوان عالی در آراء شماره ۶۰۲ و ۶۹۹ صادر شده است. رأی اخیر از ابعاد مختلف قابل توجه است که در این مقاله به آن پرداخته می‌شود.

۱. تفسیر هیئت عمومی دیوان عالی و دیوان عدالت اداری از مفهوم دولت

کلمات و اصطلاحات در علم حقوق از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند، چون در اسناد حقوقی به‌ویژه در متون قانونی باید کلمات معنی و مفهوم منجز و مشخصی داشته باشند تا در برداشت از آنجا معنی حقوقی به‌ویژه از جانب مجریان قانون اعم از مقامات قضایی یا مأمورین اجرایی دچار پراکندگی و تشتت نگردد. هر اصطلاح حقوقی دارای مفهوم و بار معنای خاص خود است و لذا آثار و حقوقی خاصی نیز در پی یک مفهوم قابل‌تصور است، البته برخی کلمات دارای مفهوم خاص و برخی دارای مفاهیم متعدد و چندوجهی هستند. برای نمونه کلمهٔ بیع در حقوق به مفهوم یک عقد معین است که دارای شرایط و آثار خاصی است، ولی کلمهٔ واگذاری مفهومی متفاوت از آن و لذا

آثاری متفاوت از بیع دارد؛ هرچند ممکن است که در مواردی کلمه واگذاری جهت بیع نیز به کار گرفته شود. دولت از جمله اصطلاحات و مفاهیم حقوقی است که دارای وجوه و مفاهیم مختلف است که برای جلوگیری از تفاوت در برداشت باید به هنگام به کارگیری آن مشخص شود که کدام وجه از این مفهوم مورد نظر است (استوارسنگری، ۱۳۹۸: ۹۳). عدم توجه به چندوجهی بودن مفهوم دولت در حقوق ایران و به ویژه در رویه قضایی چالش هایی را ایجاد کرده است که موجب صرف وقت و هزینه مردم و مراجع قضایی شده است. در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دیوان عدالت اداری به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم علیه واحدهای دولتی تأسیس شده است، ظاهر متن و همچنین کلماتی که در قوانین عادی در خصوص دیوان عدالت اداری به کار گرفته شده است، این است که دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به دعاوی مردم علیه دولت و نه دولت علیه دولت یا (دیگران آن) است. اما اینکه در این اصل و قوانین عادی ناظر بر صلاحیت دیوان عدالت اداری دولت به کدام مفهوم مورد نظر بوده است، در رویه قضایی و آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور چندان مورد توجه قرار نگرفته است و این امر موجب ایجاد چالش های موضوع این مقاله گردیده است که سیر این چالش ها تا صدور رأی وحدت رویه ۷۹۲ بررسی می شود. یکی از موضوعاتی که بعد از تشکیل دیوان عدالت اداری در حقوق ایران به ویژه در بحث دادرسی مطرح شد تفکیک صلاحیت آن از سایر مراجع قضایی به طور خاص دادگاه های عمومی بود. این تفکیک بیشتر در خصوص موضوعاتی که در صلاحیت هر کدام از مراجع قرار دارد، مطرح بود، ولی در دهه اول تشکیل دیوان عدالت اداری در بین قضات دیوان در خصوص اشخاصی که می توانند به عنوان شاکی در شعب آن طرح دعوی کنند، اختلاف نظر وجود داشت. تفسیری که قضات دیوان عدالت اداری از اشخاصی که می توانند در این مرجع به عنوان شاکی حضور پیدا کنند موجب شد که در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی به اعتبار اشخاص نیز چالش جدیدی ایجاد بشود. این چالش از رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۸ در خصوص عدم امکان طرح دعوی توسط دستگاه های دولتی در شعب دیوان عدالت اداری شروع شد.

۱-۱. عدم امکان طرح دعوی دستگاه های دولتی در شعب دیوان عدالت اداری (رأی وحدت رویه ۳۷، ۳۸ و ۳۹ - ۱۳۶۸/۷/۱۰)

این رأی پس از بروز اختلاف میان شعب دیوان در خصوص اینکه آیا همه اشخاص حقیقی و حقوقی می توانند در شعب دیوان طرح دعوا نمایند، صادر شد. در میان شعب دیوان برخی معتقد بودند که همه اشخاص می توانند در دیوان طرح دعوا کنند، اما شعب دیگری معتقد بودند که دستگاه دولتی حق طرح دعوا در شعبه دیوان را ندارد. نهایتاً هیئت عمومی دیوان عدالت در این خصوص

چنین استدلال کرد: «نظر به اینکه در اصل یکصد و هفتاد و سوم جمهوری اسلامی ایران منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند ۱ ماده ۱۱ (قانون) دیوان نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌باشند، علیهذا شکایات اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد...» بنابراین طبق این رأی دستگاه‌های دولتی نمی‌توانند در شعب دیوان عدالت اداری به‌عنوان شاکی حضور یابند و شعب دیوان عدالت شکایت آن‌ها را نمی‌پذیرند، طبق این استدلال صلاحیت دیوان عدالت اداری به اعتبار و از جهتی مقید به نوع شخصیت شاکی یعنی مردم است و دیوان عدالت صرفاً به شکایت اشخاصی رسیدگی می‌کند که در شمار و جزیی از مردم تلقی محسوب می‌شوند و به تعبیری دولت یا مرجع دولتی محسوب نگردند (نهرینی، ۱۳۹۳: ۲۵۵). بعد از این رأی در سال ۱۳۷۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور در رأی وحدت‌رویه شماره ۶۰۲ با الهام از رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۶۸ در همین جهت استدلال نمود که دستگاه‌های دولتی نمی‌توانند در شعب دیوان طرح دعوی نمایند.

۲-۱. شایستگی دادگاه عمومی در رسیدگی به شکایت واحد دولتی علیه رأی هیئت حل اختلاف کار (رأی وحدت‌رویه ۶۰۲ مورخ ۲۶/۱۰/۱۳۷۴ دیوان عالی کشور)

موضوعی که باعث صدور رأی وحدت‌رویه مذکور گردید از این قرار بود که افرادی در بانک ملی ایران واقع در شهر بروجرد شاغل بودند. بانک ملی آن‌ها را اخراج نمود و افراد مذکور علیه بانک ملی در هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف موضوع قانون کار طرح دعوا نمودند و حکم علیه بانک صادر شد. بانک ملی نسبت به رأی هیئت حل اختلاف اداره کار در دیوان عدالت طرح دعوا نمود. شعبه دیوان به استناد رأی ۳۷، ۳۸ و ۳۹ سال ۶۸ و با این استدلال که بانک ملی دولتی است، شکایت بانک ملی را نپذیرفت. بانک ملی بار دیگر علیه هیئت حل اختلاف اداره کار در دادگاه عمومی طرح دعوی کرد ولی دادگاه عمومی نیز قرار عدم صلاحیت به شایستگی دیوان عدالت اداری صادر کرد، چون طبق ماده ۲۲ قانون دیوان عدالت اداری زمان رسیدگی به پرونده (قانون سال ۱۳۶۰) مرجع حل اختلاف در صلاحیت میان دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی، دیوان عالی کشور تعیین شده بود، موضوع به دیوان عالی کشور ارجاع شد. ظاهراً درخصوص این موضوع میان شعب دیوان عالی کشور نیز اختلاف نظر وجود داشت. بر این اساس موضوع در هیئت عمومی دیوان عالی کشور مطرح گردید و هیئت عمومی دیوان عالی در رأی وحدت‌رویه ۶۰۲ مورخ ۲۶/۱۰/۷۴ این‌گونه استدلال

کرد: «حدود صلاحیت اختیارات دیوان عدالت اداری بر اساس اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تشکیل گردیده در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ معین و مشخص شده و مبتنی بر رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و نیز تصمیمات اقدامات واحدهای مذکور در امور راجع به وظایف آن‌ها است و به‌صراحت مواد ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ به تبصره ذیل ماده ۵ قانون مزبور و قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوبه ۴/۸۹/۱۳۷۳ و قانون ملی شدن بانک‌ها و نحوه اداره امور بانک‌ها و متمم آن مصوب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی شرکت دولتی محسوب و واجد شخصیت حقوقی مستقل است و با این وضع شکایت آن نسبت به آرا صادره از هیئت‌های حل اختلاف مستقر در وزارت کار و امور اجتماعی موضوع ماده ۱۵۹ قانون کار مصوبه سال ۱۳۶۹ قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست.»

رأی ۶۰۲ دیوان عالی کشور در خصوص اعتراض واحد دولتی علیه رأی هیئت حل اختلاف اداره کار موضوع را در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دانسته است و بدین‌سان در میان شعب دیوان عالی کشور رفع اختلاف نمود. اما مشکل در خصوص اعتراض دستگاه دولتی به سایر مراجع شبه قضایی نیز به قوت خود باقی بود و دیوان عدالت اداری به استناد رأی سال ۱۳۶۸ اعتراض و شکایت واحدهای دولتی نسبت به آراء مراجع شبه قضایی را نمی‌پذیرد. در خصوص اعتراض واحدهای دولتی به رأی کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری نیز همین مشکل پیش آمد. این امر باعث شد که رأی شماره ۶۹۹ در ۲۲ خرداد ۸۶ توسط هیئت عمومی دیوان عالی کشور صادر شود.

۳-۱. پذیرش صلاحیت دادگاه‌های دادگستری به‌عنوان مرجع عام تظلمات در صورت عدم امکان طرح دعوی در دیوان عدالت اداری (رأی وحدت رویه ۶۹۹ دیوان عالی کشور)

این رأی پس از حدوث اختلاف بین شعب دادگاه تجدیدنظر استان تهران که یکی (شعبه ششم) معتقد به اینکه آراء کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها تنها در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است و نصی دایر بر رسیدگی در دادگاه‌های عمومی به آراء کمیسیون مذکور وجود ندارد و لذا دعوی شرکت دخانیات ایران (به‌عنوان یک واحد دولتی) را غیرقابل استماع تشخیص داده است و دیگری (شعبه سی و پنجم) به دعوی شرکت مذکور رسیدگی کرده است، صادر شد. طبق این رأی هیئت عمومی استدلال کرده است: «قانون‌گذار برای آراء صادره از مراجع غیردادگستری نوعاً مرجعی را برای رسیدگی به اعتراضات و رفع اشتباهات احتمالی تعیین نموده است، در حالیکه برای رسیدگی به اعتراض نسبت به آراء کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری که ابتدائاً رسیدگی می‌نماید چنین مرجعی پیش‌بینی نشده

است، بنا به مراتب همان طور که به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مردم می توانند اعتراضات خود را در دیوان عدالت اداری مطرح نمایند، سازمان های دولتی نیز می توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون در صدور آراء کمیسیون ماده ۷۷ از حیث نقض قوانین یا مقررات و مخالفت با آنها، به مراجع دادگستری که مرجع تظلم عمومی است مراجعه نمایند و به نظر اکثریت اعضا هیئت عمومی دیوان عالی کشور رأی شعبه ۳۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در حدی که با این نظر تطابق داشته باشد صحیح تشخیص داده می شود.»

بدین سان هیئت عمومی دیوان عالی کشور استدلال کرد که چون دستگاه های دولتی نمی توانند علیه آراء مراجع شبه قضایی به دیوان عدالت اداری مراجعه و شکایت کنند و از طرف دیگر محاکم دادگستری مرجع عام تظلمات هستند، لذا در این موارد دستگاه دولتی علیه آراء مراجع شبه قضایی و در اینجا به شکل خاص کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری می توانند به محاکم دادگستری مراجعه نمایند. برخی حقوق دانان با این استدلال هم نظر هستند (شمس، ۱۳۸۰: ۱۴۰). البته اینکه آراء وحدت رویه ۶۰۲ و ۶۹۹ را می توان به موارد مشابه تسری داد و آیا در تمام موارد یک دستگاه دولتی جهت اعتراض به رأی یک مرجع شبه قضایی می تواند در دادگاه های عمومی طرح دعوی کند، محل اختلاف بود. برخی از حقوق دانان استدلال کرده اند هر چند رأی وحدت رویه فقط نشانه تفسیر منتخب هیئت عمومی دیوان عالی کشور از احکام مختلف با استنباط متفاوت از قوانین در یک موضوع توسط قضات است و لذا رأی وحدت رویه نه قانون است و نه در حکم قانون، و بر این اساس آراء مذکور قابل تسری به موارد مشابه نیست؛ ولی دستگاه های دولتی بر اساس اصل دسترسی به عدالت و قاعده عمومیت دادگستری به منزله مرجع رسمی تظلمات، می توانند در موارد مشابه به دادگاه های عمومی مراجعه کنند (محسنی، ۱۳۹۵: ۵۴۸).

آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری در سال ۶۸ و همچنین رأی وحدت رویه ۶۰۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور که در آنها استدلال شده است، دیوان عدالت مرجع رسیدگی به تظلمات مردم علیه دولت است در نتیجه دستگاه های دولتی از شمول مفهوم مردم خارج هستند و نمی توانند در دیوان عدالت اداری به عنوان شاکی حضور پیدا کنند از ابعاد مختلف مورد نقد قرار گرفت، از جمله اینکه اساساً هر نهادی که عنوان دولتی دارد ماهیت آن دولت محسوب نمی شود و اساساً دولت هم به مانند هر شخص دیگری در جایگاه های مختلف حقوقی قرار می گیرد و نمی توان برای همه وضعیت های دستگاه های دولتی حکم واحد صادر کرد و همیشه بر مبنای جایگاه اصلی دولت به عنوان نهاد حاکمیتی استدلال نمود و دولت را صرفاً از این زاویه دید، بلکه دولت متناسب با جایگاه حقوقی خود در وضعیت های متفاوت حقوقی و آثار حقوقی متفاوتی ظاهر می شود. در خصوص

مواردی که دستگاه دولتی نسبت به موضوعات بند یک ماده ۱۰ قانون دیوان (ماده ۱۱ قانون سال ۱۳۶۰) یعنی نسبت به تصمیمات و اقدامات اداری، بخواهند به عنوان شاکی حضور پیدا کنند، استدلال دیوان مبنی بر عدم امکان طرح دعوا توسط دستگاه دولتی صحیح است، اما در خصوص مواردی که یک شخص حقوقی عمومی (دولت) نسبت به موارد بند ۲ ماده ۱۱ قدیم و ماده ۱۰ فعلی بخواهد به عنوان شاکی حضور پیدا کند، این امر متفاوت است. بند ۲ ناظر بر شکایت نسبت به آراء مراجع شبه قضایی است و در این مراجع اصولاً دولتی بودن یا نبودن شخص تأثیری در جایگاه آن ندارد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۶: ۱۵۸). به عنوان مثال دولت یا دستگاه دولتی در هیئت های تشخیص و حل اختلاف اداره کار به عنوان کارفرما حضور پیدا می کند در اینجا شأن دولتی بودن هیچ جایگاه ویژه ای به شأن کارفرمایی اعطا نمی کند (استوارسنگری، ۱۳۹۰: ۲۶) و کارفرمای دولتی هم همانند هر کارفرمای دیگری که مشمول قانون کار است، مشمول احکام و مقررات مربوط به روابط کار و همچنین مشمول مقررات مربوط به مراجع حل اختلاف کار از جمله شیوه و مرجع اعتراض نسبت به آراء هیئت های تشخیص و حل اختلاف است. لذا اساساً دستگاه دولتی زمانی که به عنوان کارفرما در این مراجع حضور پیدا می کند شأن ویژه ای به عنوان دولت ندارد و باید بتواند به مانند هر کارفرمایی نسبت به آراء هیئت های تشخیص و حل اختلاف در دیوان عدالت اداری شکایت نماید. در نتیجه دستگاه دولتی نیز باید بتواند نسبت به موضوعات بند ۲ (آراء مراجع شبه قضایی) به عنوان شاکی در دیوان حضور پیدا کنند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۶: ۱۶۲) و طرح دعوا نمایند. اینکه به طور مطلق گفته شود دستگاه های دولتی به هیچ عنوان نمی توانند در شعب دیوان به عنوان شاکی حضور پیدا کنند، محل اشکال است و باید جایگاه حقوقی دستگاه دولتی را متناسب با هر وضعیت متفاوت حقوقی در نظر گرفت و نمی توان به شکل مطلق گفت دستگاه دولتی به هیچ وجه حق شکایت در دیوان عدالت اداری را ندارند. تفسیر دیوان عدالت اداری در آراء ۳۸، ۳۷ و ۳۹ سال ۱۳۶۸ از مفهوم دولت، یک تفسیر شکلی است و همه ابعاد دولت را در بر ندارد (استوارسنگری، ۱۳۹۰: ۲۸) و اشکالاتی که گفته شد بر آن وارد است. برخی از حقوق دانان قبل از آراء دیوان عالی کشور نظر داده بودند که هدف قانون گذار از بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (۱۳۶۰) جلوگیری از نقض قانون به وسیله مراجع اداری اختصاصی بوده است و برای نیل به این مقصود خصوصیات شاکی، مطرح نیست، در حالی که شکایت کارفرما در بخش خصوصی از آراء مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما بر اساس این بند قابل طرح و رسیدگی در دیوان است، دلیلی ندارد که کارفرمای دولتی از این حق محروم گردد (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۱۰).

در خصوص رأی شماره ۶۹۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز از این نظر محل نقد است که، این رأی موجب تشمت آرا می‌شود و هیئت عمومی برخلاف فلسفه وجودی خود در ایجاد وحدت رویه عمل کرده است، چون طبق رأی ۶۹۹ دیوان عالی کشور برای رسیدگی به اعتراضات اشخاص نسبت به مراجع شبه قضایی دو مرجع جداگانه خلق شده است، بدین شکل که طبق این رأی، آراء مراجع شبه قضایی قابل اعتراض هستند، اما اینکه شاکی رأی چه شخصی باشد مرجع رسیدگی به این اعتراض متفاوت است. در صورتی که شاکی یا معترض مردم یا اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی باشند، طبق استدلال دیوان عالی کشور در اینجا مرجع رسیدگی دیوان عدالت اداری است و اگر شاکی یا معترض شخص حقوقی عمومی یا دستگاه دولتی باشد مرجع رسیدگی به اعتراض دادگاه‌های عمومی است. این رأی موجب تشمت آراء می‌شود (آقایی طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۳۳۹) چون برای رسیدگی به شکایت نسبت به یک مرجع، دو مرجع پیش‌بینی شده است (مولایی، ۱۳۹۳: ۲۳). در فرضی که دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی در خصوص شکایتی که علیه رأی مراجع شبه قضایی مطرح شده است، آراء متعارضی صادر کنند؛ در نظام حقوقی ایران هیچ مرجعی برای رفع این تعارض پیش‌بینی نشده است. از سوی دیگر باید توجه داشت که رسیدگی در دیوان عدالت اداری نسبت به رأی مراجع شبه قضایی شکلی است و رسیدگی در دادگاه‌های عمومی اصولاً ماهوی است. به‌طور مثال اگر در هیئت حل اختلاف کار یک رأی درخصوص اختلاف کارگر و یک دستگاه دولتی صادر شود و کارگر به دیوان عدالت شکایت کند و کارفرما در دادگاه عمومی طرح دعوی کند و این دو مرجع دو رأی متعارض صادر کنند، تکلیف چیست. لذا رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ به جای ایجاد رویه، موجب تشمت می‌شود و حتی در مواردی به یک بن‌بست غیرقابل حلی منجر خواهد شد. از سوی دیگر دیوان عالی کشور برخلاف صراحت قانون عمل کرده است، طبق بند ۲ ماده ۱۱ قانون سابق دیوان عدالت اداری و ماده ۱۰ فعلی، مرجع رسیدگی به اعتراضات اشخاص نسبت به آراء مراجع قضایی، دیوان عدالت اداری بیان شده است. مشخص نیست چگونه دیوان عالی کشور برخلاف این صراحت قانونی برای رسیدگی به اعتراضات دستگاه دولتی نسبت به آراء مراجع قضایی، مرجع دیگری نظر گرفته است (استوارسنگری، ۱۳۹۲: ۶۶۶) و به نظر می‌رسد که این امر برخلاف صراحت قانون دیوان عدالت اداری است.

رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۶۸ و به‌ویژه آراء وحدت رویه شماره ۶۰۲ و ۶۹۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور اشکالات بنیادین داشت. به همین دلیل به نظر می‌رسد که قضات محاکم عمومی و دیوان عالی کشور را اقناع نکرد و بر این اساس در مواردی قضات محاکم عمومی اعم از بدوی و تجدیدنظر برخلاف آراء مذکور رأی می‌دادند. در سال اخیر اختلاف نظری درخصوص

رسیدگی به اعتراض دستگاه دولتی نسبت به کمیسیون آب‌های زیرزمینی در شعب دادگاه تجدیدنظر استان یزد پیش آمد، این اختلاف نهایتاً به هیئت عمومی دیوان عالی کشور ارجاع و منجر به صدور رأی وحدت رویه ۷۹۲ شد، علاوه بر آن تنظیم‌کنندگان طرح اصلاح قانون دیوان عدالت اداری (اعلام وصول در جلسه ۱۲ آذر ۹۷) نیز پیشنهاد اصلاح ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری و پیش‌بینی امکان شکایت دستگاه‌های دولتی نسبت به رأی مراجع شبه قضایی دادند. اصلاح قانون و تصریح به امکان شکایت دستگاه‌های دولتی از آراء مراجع شبه قضایی، مجریان قانون را از ابهام در فهم قوانین خارج می‌سازد و مراد قانون‌گذار از قانون بهتر مشخص می‌شود و در نتیجه محتوای قانون اجرایشدنی‌تر خواهد بود (خسروی و نوروزی، ۱۳۹۹: ۷۴) ولی تا اصلاح قانون نیاز به رویه قضایی متکی به تفسیر صحیح از قوانین وجود دارد.

۲. بازگشت به صلاحیت عام دیوان عدالت در رسیدگی به شکایت از آراء مراجع شبه قضایی

۲-۱. زمینه صدور و پیام رأی ۷۹۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور

گردش کار رأی وحدت رویه ۷۹۲ نشان می‌دهد که اساساً قضات محاکم عمومی و دیوان عالی کشور آراء نسب به رأی وحدت رویه قبلی در خصوص قابل اعتراض بودن آراء مراجع شبه قضایی در محاکم عمومی و اینکه دستگاه دولتی می‌تواند نسبت به آراء مراجع شبه قضایی در محاکم عمومی طرح دعوا نمایند، نظر مساعدی نداشتند و منتظر فرصتی جهت اصلاح روندی بوده‌اند که با رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ و ۶۹۹ شکل گرفته است. اساساً در آرای که به‌عنوان آراء متعارض در هیئت عمومی مطرح شده است، اختلاف اصلی بر سر صلاحیت محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری در خصوص رسیدگی به اعتراض دستگاه‌های دولتی (در اینجا به شکل خاص شرکت سهامی آب منطقه‌ای نسبت به رأی کمیسیون آب‌های زیرزمینی^۲) نبوده است؛ بلکه از گردش کار این‌گونه استنباط

۱. در طرح اصلاح قانون دیوان عدالت اداری سال ۹۷ این متن به‌عنوان تبصره ۲ ماده ۳ پیشنهاد شده است: «شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۰ این قانون مستقیماً در شعب تجدیدنظر مطرح و مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. رأی صادره قطعی است.»

۲. قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری به صورت ماده واحده مصوب تیر ۱۳۸۹ است. طبق این ماده واحده: «وزارت نیرو و موظف است ضمن اطلاع رسانی فراگیر و مؤثر به ذی‌نفعان، طی دو سال تمام پس از ابلاغ این قانون، برای کلیه چاه‌های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه واقع در کلیه دشت‌های کشور که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ هجری شمسی حفر و توسط وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه استانی شناسایی شده باشند و براساس ظرفیت آبی دشت مرتبط، و با رعایت حریم چاه‌های مجاز و عدم اضرار به دیگران و عموم مشروط به اجراء آبیاری تحت فشار توسط متقاضی پروانه بهره‌برداری صادر نماید.»

شده است، که نخست در سال ۱۳۹۳ قاضی کمیسیون آب‌های زیرزمینی استان یزد در خصوص چاهی رأی صادر می‌کند (به‌طور منطقی به نفع شخص متقاضی)، که شرکت سهامی آب منطقه‌ای استان نسبت به آن معترض بوده است. این شرکت نخست به دیوان عدالت اداری شکایت می‌کند و شعبه هفتم دیوان عدالت اداری طی دادنامه‌ای با این استدلال که دیوان عدالت صلاحیت رسیدگی به شکایات دستگاه‌های دولتی را ندارد، قرار عدم صلاحیت به صلاحیت محاکم عمومی صادر می‌کند و شعبه سوم تجدیدنظر دیوان عدالت نیز آن را تأیید می‌کند. سپس پرونده به شعبه دهم دادگاه عمومی یزد ارسال می‌شود، این شعبه معتقد به عدم صلاحیت خود بوده و پرونده را جهت رفع اختلاف به دیوان عالی کشور ارسال می‌کند. دیوان عالی کشور با تشخیص صلاحیت دادگاه عمومی یزد، پرونده را اعاده می‌کند. در اینجا شعبه دهم دادگاه یزد پس از رسیدگی رأی صادره از کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی را ابطال نموده است. ذی‌نفع نسبت به این رأی اعتراض می‌کند و پرونده به شعبه هشتم تجدیدنظر استان یزد ارجاع می‌شود. شعبه هشتم تجدیدنظر یزد رأی بدوی را نقض و رأی کمیسیون آب‌های زیرزمینی را تأیید می‌نماید.

پرونده دیگری به همین شکل در استان یزد تشکیل می‌شود، شعبه اول دادگاه حقوقی مهریز در خصوص اعتراض شرکت آب منطقه‌ای استان یزد رسیدگی و قرار عدم استماع دعوی شرکت آب منطقه‌ای صادر می‌کند. پس از اعتراض شرکت سهامی آب پرونده به شعبه اول دادگاه تجدیدنظر استان یزد ارجاع می‌شود. این شعبه تجدیدنظر با التفات به نظریه مشورتی ۹۸/۱/۲۶ اداره کل حقوقی قوه قضائیه^۱ استدلال می‌کند که اساساً آراء کمیسیون مذکور از سوی شرکت آب منطقه‌ای نه در دیوان عدالت اداری و نه در دادگاه عمومی قابل تجدیدنظر نمی‌باشد و دادنامه بدوی را تأیید می‌کند.

طبق تبصره ۵ قانون: «جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از اجراء 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 با حکم رئیس قوه قضائیه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه‌ای استان با حکم مدیرعامل شرکت 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. نظریه مشورتی ۱۶۴۷/۹۷/۷-۲۶/۱/۱۳۹۸: «با توجه به عبارت «احکام صادره مذکور ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری است» مندرج در ذیل تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری و لحاظ اینکه دیوان عدالت اداری مرجع نظلم‌خواهی اشخاص غیردولتی علیه دولت است و نه بالعکس و نیز توجه به اینکه نماینده شرکت آب منطقه‌ای هر استان یکی از اعضای کمیسیون رسیدگی به آب‌های زیرزمینی

ملاحظه می‌شود که شعبه هشتم دادگاه تجدیدنظر یزد اعتراض شرکت دولتی نسبت به آراء کمیسیون رسیدگی به آب زیرزمینی را قابل رسیدگی می‌داند، ولی دعوی شرکت آب منطقه‌ای را رد می‌کند، ولی شعبه اول دادگاه تجدیدنظر استان یزد با استناد به تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه که در آن اعتراض به آراء کمیسیون مذکور را قابل طرح در دیوان عدالت اداری دانسته است، اما چون دستگاه دولتی نمی‌تواند در دیوان به‌عنوان شاکی حضور یابد در نتیجه آراء کمیسیون را نسبت به دستگاه دولتی، غیر قابل اعتراض و قابل رسیدگی در محاکم عمومی نمی‌داند. به این ترتیب تعارض آراء شعب اول و هشتم دادگاه تجدیدنظر استان یزد در هیئت عمومی دیوان عالی کشور مطرح و به بحث گذاشته می‌شود.

استدلال نماینده دادستان کل کشور در جلسه هیئت عمومی در خصوص موضوع نیز قابل توجه است. نظرات نماینده دادستان کل در ۲ بند (که بند دوم اولاً تا رابعاً دارد) بیان شده است. در بند ۲ دلایل نماینده دادستان مبنی بر اینکه موضوع در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، بدین شرح است: «اولاً، به موجب نص صریح تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۸۹/۴/۱۳، احکام صادره از ناحیه قاضی کمیسیون مذکور، ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری می‌باشد. این مقرر امره در تعیین صلاحیت، اطلاق دارد که رأی قاضی کمیسیون هم غیر قطعی و قابل تجدیدنظر است و هم مرجع رسیدگی به تجدیدنظر خواهی از آن دیوان عدالت اداری است و اجتهاد در مقابل نص و رجوع به اصل جایز نیست. ثانیاً، اصل برابری و تساوی سلاح‌ها به منظور نیل به یک دادرسی منصفانه ایجاب می‌کند که علاوه بر پذیرش حق برابر تجدیدنظر خواهی برای شرکت آب منطقه‌ای، به تجدیدنظر خواهی طرفین در مرجع واحد که همان دیوان عدالت اداری است رسیدگی شود. مضافاً پیش‌بینی دو مرجع تجدیدنظر برای حکم واحد به اقتضاء هویت تجدیدنظر خواه با منطق حقوقی سازگاری ندارد؛ زیرا با فرض پذیرش دو مرجع صالح برای رسیدگی به موضوع واحد، در صورت اعتراض هر دو طرف ایراد در تقدم و تأخر رسیدگی و حتی صدور آراء مغایر متصور است.

ثالثاً، رسیدگی در محاکم دادگستری نسبت به موضوع علاوه بر مغایرت با سیاست قضازدایی، با هدف و غرض مقنن در ماده واحده مذکور که محاکم را مکلف به احاله پرونده‌های مطروحه به

می‌باشد و عنایت به این که مفروض آن است قانونگذار با علم به حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری، این مرجع را به عنوان مرجع تجدیدنظر از آراء کمیسیون مقرر کرده است، بنابراین احکام صادره از کمیسیون مذکور از سوی شرکت آب منطقه‌ای نه در دیوان عدالت اداری و نه در دادگاه‌های عمومی قابل تجدیدنظر نمی‌باشد.»

کمیسیون مذکور نموده نیز ناسازگار است. مضافاً استدلال به اینکه به موجب اصل ۱۵۹ قانون اساسی دادگستری مرجع تظلمات عمومی بوده و تکلیف عام به رسیدگی موضوع آن هم در مرحله تجدیدنظر دارد استدلال اصولی و منطبق بر همان اصل نمی‌باشد، چراکه به موجب بخش اخیر اصل مذکور تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است و در موضوع مطروحه به موجب نص صریح مصرح در تبصره ۵ ماده واحد مذکور، رسیدگی به موضوع در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.

رابعاً، استدلال به اینکه به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، آن دیوان صلاحیت رسیدگی به تجدیدنظرخواهی شرکت دولتی را ندارد، وارد نیست؛ چراکه هیچ‌کدام از مقررات مذکور در مقام بیان موارد نفی نیستند و تنها در تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون مذکور مقنن در مقام بیان موارد نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد که موضوع مطروحه با هیچ‌کدام از موارد مذکور انطباق ندارد. مضافاً اینکه بند ۲ ماده ۱۰ قانون مذکور همچون رأی وحدت‌رویه شماره ۶۶۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور ناظر بر آراء و تصمیمات قطعی هیئت‌ها و کمیسیون‌ها است و با پیش‌بینی حق تجدیدنظرخواهی به آراء غیر قطعی قاضی کمیسیون برای مراجع دولتی در دیوان عدالت اداری مغایرتی ندارد.»

با توجه به این گردشکار هیئت عمومی دیوان عالی کشور رأی ۷۹۲ را چنین صادر کرده است: «با توجه به اینکه برابر تبصره ۵ ماده واحد قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹/۴/۸۳ آراء کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی به طور مطلق قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری دانسته شده است و با عنایت به اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، دولتی بودن شرکت سهامی آب منطقه‌ای، نافی لزوم رسیدگی به تجدیدنظرخواهی به عمل آمده از سوی این شرکت نسبت به آراء کمیسیون مذکور در دیوان عدالت اداری نیست؛ بنابراین رأی شماره ۱۰۷۶ مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۹ شعبه هشتم دادگاه تجدیدنظر استان یزد که از لحاظ قابل اعتراض دانستن آراء کمیسیون یادشده از سوی شرکت آب منطقه‌ای (در حد مذکور) با این نظر انطباق دارد به اکثریت آراء صحیح و قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی طبق ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و سایر مراجع اعم از قضایی و غیر آن لازم‌الاتباع است.»

قضات دیوان عالی کشور در رأی وحدت‌رویه ۷۹۲ استدلال کرده‌اند که چون در بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری آراء کمیسیون آب‌های زیرزمینی به طور مطلق قابل اعتراض در دیوان عدالت است، لذا این اطلاق شامل شرکت آب منطقه‌ای استان یزد به‌عنوان یک واحد دولتی هم

می‌شود و به بیان دیگر از نظر قضات دیوان این بند از ماده ۱۰ قانون دیوان ناظر به اینکه چه شخصی شاکی باشد، نیست و لذا هر شخص معترضی نسبت به آراء مراجع مذکور می‌تواند در دیوان عدالت اداری طرح دعوی کند. اما قضات دیوان در این رأی استدلالی مبنی بر اینکه برچه اساس از رأی وحدت‌رویه ۶۰۲ عدول کرده‌اند، بیان نداشته‌اند. در مجموع پیام رأی این است که برخلاف رأی وحدت‌رویه ۶۹۹ دستگاه‌های دولت می‌توانند در خصوص آراء مراجع شبه‌قضایی موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری طرح دعوی کنند. البته ابعاد مختلف رأی و رویکردی که باید پس از آن پیگیری شود باید مورد بحث قرار گیرد.

۲-۲. آثار رأی وحدت‌رویه ۷۹۲ بر صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی

با توجه به سوابق بحث می‌توان گفت رأی ۷۹۲ دیوان عالی کشور آثار ذیل را در بر دارد:

۱. گفته شد که طبق این رأی دستگاه‌های دولتی می‌توانند در خصوص آرای مراجع شبه‌قضایی موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری طرح دعوی کنند. هرچند رأی در خصوص یک دستگاه دولتی خاص (شرکت آب منطقه‌ای) است ولی در ماهیت ناظر بر همه دستگاه‌های دولتی است. لذا بعد از این رأی، شعب دیوان عدالت اداری باید شکایت شرکت‌های آب منطقه‌ای استان‌ها را به خواسته اعتراض به آراء کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی بپذیرند و دادگاه‌های عمومی در خصوص این نوع از دعاوی صلاحیت رسیدگی ندارند و در فرض وقوع باید قرار عدم صلاحیت به شایستگی دیوان عدالت اداری (شعب) صادر نمایند.

۲. به لحاظ تعیین مرجع واحد جهت رسیدگی به شکایات هر طرف موضوع (شرکت آب منطقه‌ای و یا اشخاص طرف مقابل) از تعارض آراء مراجع متعدد جلوگیری می‌شود و در فرض تعارض آراء شعب دیوان عدالت اداری در این خصوص، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری وجود دارد.

۳. رأی وحدت‌رویه ۷۹۲ باعث می‌شود که برداشت از مفهوم دولت و واحد دولتی موضوع اصل ۱۷۳ و بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری دچار تغییر شود و به چندوجهی بودن دولت توجه شود.

۲-۳. ارزیابی رأی وحدت‌رویه ۷۹۲

رأی ۷۹۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور می‌تواند تأثیر زیادی در ادبیات مربوط به آیین دادرسی، مفهوم دولت و تفکیک عملی صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی داشته باشد؛ اما این رأی از جنبه‌های زیر نیز قابل نقد و ارزیابی است.

۱. اساساً اختلاف آراء مطروحه در هیئت عمومی دیوان عالی یعنی آراء شعب اول و هشتم تجدیدنظر استان یزد در خصوص اختلاف در صلاحیت مرجع رسیدگی به اعتراض نسبت به آراء کمیسیون آب‌های زیرزمینی نبوده است، بلکه در حقیقت اختلاف در خصوص امکان و یا عدم امکان

اعتراض نسبت به آراء کمیسیون مذکور توسط شرکت سهامی آب منطقه‌ای بوده است. از این نظر استناد هیئت عمومی به رأی شعبه ۸ در استان صحیح است، چون شعبه ۸ معتقد به قابل اعتراض بودن رأی کمیسیون توسط شرکت آب منطقه‌ای بوده است، ولی در مقابل شعبه اول معتقد است که هر چند دیوان عدالت اداری مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراض اشخاص نسبت به رأی کمیسیون امور آب‌های زیرزمینی است، ولی چون شرکت سهامی آب منطقه‌ای دولتی است و امکان شکایت آن در این خصوص در دیوان وجود ندارد، در نتیجه آراء کمیسیون نسبت مرجع دولتی قطعی است و شرکت آب منطقه‌ای نمی‌تواند در هیچ مرجعی اعتراض کند و دادگاه عمومی نیز نمی‌تواند به این اعتراض رسیدگی کند. نکته جالب این است که پس از طرح اختلاف در خصوص امکان اعتراض شرکت سهامی آب منطقه‌ای، بحث به سمت اختلاف در صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی هدایت شده است و از این نظر استناد به رأی شعبه ۸ دادگاه تجدیدنظر استان یزد موضوعیت ندارد و رأی این شعبه این مفهوم را نمی‌رساند.

۲. برخی از استدلال‌های معاونت نماینده دادستان کل کشور به خصوص استناد به اصل برابری سلاح‌ها، لزوم توجه به نص قانون در تعیین صلاحیت و عدم امکان استناد به اصول کلی در صورت وجود نص، بسیار قابل توجه و مستحکم است و می‌توان گفت که رأی وحدت‌رویه ۷۹۲ تحت تأثیر استدلال‌های نماینده دادستان کل کشور صادر شده است.^۱ اما استدلال و استناد نماینده دادستان به رأی شماره ۶۶۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور برای تقویت استدلال خود با مفاد رأی ۶۹۹ متعارض است، این استدلال با محتوای رأی ۶۹۹ هم‌خوانی ندارد، چون در رأی ۶۹۹ هیئت عمومی استدلال کرده بود که هر چند مردم می‌توانند اعتراض خود را در خصوص آراء کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری در دیوان مطرح کنند، ولی از آنجا که سازمان‌های دولتی نمی‌توانند در این خصوص به دیوان شکایت کنند، لذا سازمان‌های دولتی نیز می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قوانین در صدور آرای کمیسیون ماده ۷۷ به مراجع دادگستری که مرجع تظلمات عمومی هستند، مراجعه کنند. بنابراین استناد به رأی ۶۹۹ برای توجیه استدلال نماینده دادستان که مبنای صدور رأی ۷۹۲ قرار گرفت، موجه نیست.

۳. در استدلال نماینده دادستان و همچنین در متن رأی ۷۹۲ به نص تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب‌های فاقد پروانه استناد شده است که احکام صادره از ناحیه قاضی کمیسیون مذکور قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری است و استدلال شده است که این تبصره اطلاق دارد؛ چون مرجع رسیدگی به تجدیدنظر خواهی از رأی کمیسیون صراحتاً دیوان عدالت اداری

۱. سابقه دادستان کل کشور در ریاست دیوان عدالت اداری نیز می‌تواند از عوامل مؤثر و مثبت در این خصوص باشد.

اعلام شده و لذا اجتهاد در مقابل نص و رجوع به اصل جایز نیست. منظور از اصل در رأی ۷۹۲ این است که باید اصل بر مرجعیت عام تظلم‌خواهی دادگاه‌های عمومی یا محاکم دادگستری باشد. این استدلال در صدور رأی ۶۰۲ و ۶۹۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز وجود داشت، مشخص نیست چگونه از این استدلال و از این صراحت در زمان صدور رأی ۶۰۲ و ۶۹۹ غفلت شده است. در زمان صدور رأی وحدت‌رویه ۶۰۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ حاکم بود، بند ۲ این ماده صراحتاً یکی از صلاحیت‌های دیوان عدالت را رسیدگی به اعتراضات به شکایت از آرا و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیئت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری بیان کرده بود. در سال ۱۳۸۶ یعنی زمان صدور رأی وحدت‌رویه ۶۹۹ نیز ماده ۱۳ قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵ وجود داشت که در بند ۲ این ماده نیز صراحتاً هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها بیان شده بود که کمیسیون ماده ۷۷ نیز در این راستا قرار دارد. اگر ملاک نص بود، که اصولاً می‌باید باشد، این نص در زمان آراء وحدت‌رویه ۶۰۲ و ۶۹۹ نیز وجود داشت، به همین خاطر مناسب بود که برای استحکام مبانی رأی ۷۹۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور توجیهات خود را برای عدول از استدلال‌های مذکور در آراء وحدت‌رویه شماره ۶۰۲ و ۶۹۹ بیان می‌کرد، این امر از نظر علمی ارزشمندتر بود.

۴. در استدلال نماینده کل کشور به اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری استناد شده و گفته شده است که هیچ‌کدام از مقررات مذکور در مقام بیان موارد نفی نیست، علاوه بر آن در رأی نیز استدلال شده است که دولتی بودن شرکت سهامی آب منطقه‌ای نافی لزوم رسیدگی به تجدیدنظرخواهی به عمل آمده از سوی این شرکت نسبت به آراء کمیسیون امور آب‌های زیرزمینی در دیوان عدالت اداری نیست. این استدلال که اصل ۱۷۳ و ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری که در آن‌ها به تأسیس چنین نهادی برای رسیدگی شکایات علیه دولت تصریح شده است، در مقام بیان نفی نیست محل تأمل است، چون اگر اصل بر عدم صلاحیت مراجع و مقامات عمومی باشد، استناد به عدم نفی قانون‌گذار نمی‌تواند دلیلی بر صلاحیت باشد؛ بلکه عدم بیان به‌منزله عدم و نفی صلاحیت است.

لازمه پذیرش صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی دستگاه‌های دولتی این است که ما از مفهوم شکلی دولت در اصل یکصد و هفتاد و سه و همچنین ماده ۱۰ قانون دیوان عبور کنیم. این است که در تفسیر حقوقی و قضایی از مفهوم دولت، باید پذیرفته شود که دولت یک مفهوم حقوقی چندوجهی است و دارای یک وجه واحد و اثر حقوقی واحد نیست؛ بلکه دولت نیز به مانند

هر شخص دیگری متناسب با وضعیت حقوقی خود در جایگاه‌های حقوقی متفاوت قرار می‌گیرد و این جایگاه آثار حقوقی خاص خود را نیز دارد. در نتیجه باید گفته شود که اساساً دولت و دستگاه دولتی در موارد بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، معترض رأی یک مرجع شبه قضایی است و به منزله دولت (به مفهومی که در اصل ۱۷۳ یعنی نهادی که مردم می‌توانند علیه آن در دیوان تظلم خواهی کنند) نیست، بلکه در موارد بند ۲ ماده ۲ دستگاه دولتی، شخصی است که ادعا می‌کند توسط مراجع مذکور در بند ۲ مورد ظلم واقع شده است و لذا حق تظلم خواهی دارد.

۵. نص و ظاهر رأی وحدت‌رویه ۷۹۲ ناظر بر امکان طرح دعوا توسط شرکت سهامی آب منطقه‌ای به‌عنوان یک دستگاه دولتی و صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به چنین دعوایی است. تسری این رأی به سایر دستگاه‌های دولتی و سایر مراجع شبه قضایی و استقرار به‌عنوان یک قاعده کلی در خصوص بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری با مقاومت‌هایی روبه‌رو خواهد شد. بنابراین گام‌های بعدی در خصوص اینکه رأی ۷۹۲ یک قاعده کلی در خصوص دعوای مربوط به بند ۲ ماده ۱۰ است یا نه، نیاز به همراهی و پیگیری در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری دارد، در غیر این صورت این رأی به‌عنوان یک امر موردی و ناظر بر دستگاه دولتی مندرج در رأی یعنی شرکت آب منطقه‌ای و کمیسیون رسیدگی به آب‌های زیرزمینی محسوب می‌گردد. البته چنانچه اصلاحیه قانون دیوان عدالت اداری به سرانجام رسد و متن پیشنهادی مبنی بر امکان طرح دعوی توسط دستگاه‌های دولتی علیه آراء مراجع شبه قضایی به صورت قانون درآید، این فرایند سریع‌تر و مستحکم‌تر خواهد بود.

در وضع موجود، به استناد جهات قانونی رأی وحدت‌رویه ۷۹۲، می‌توان حکم آن را به دیگر دستگاه‌های دولتی و مراجع شبه قضایی تسری داد؛ بدین شرح که یک رأی دارای جهات موضوعی و جهات قانونی و نهایتاً منطوق حکم است (شمس، ۱۳۸۰: ۴۷۸). اصلی‌ترین جهات قانونی رأی وحدت‌رویه استناد به اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری است. هیئت عمومی به استناد اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری نتیجه گرفته است که چون دیوان عدالت اداری به‌طور مطلق صالح به رسیدگی به آراء مراجع شبه قضایی و در اینجا کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی است و رسیدگی به اعتراض دستگاه دولتی به رأی کمیسیون در صلاحیت دادگاه عمومی نیست، لذا شرکت آب منطقه‌ای نیز می‌تواند علیه رأی این کمیسیون در دیوان عدالت اداری طرح دعوی کند. بنابراین به استناد جهات قانونی رأی می‌توان استدلال کرد که هر موضوعی که جهات قانونی رأی در آن وجود داشته باشد نیز تابع حکم رأی وحدت‌رویه ۷۹۲ است و بدین‌سان حکم رأی وحدت‌رویه قابل تسری به دیگر دستگاه‌های دولتی و دیگر مراجع شبه قضایی است که رسیدگی به شکایت علیه آراء

آن‌ها در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. ضمن اینکه شرکت آب منطقه‌ای در اینجا خصوصیتی نداشته است که رأی صرفاً ناظر بر آن بوده باشد، بلکه به‌عنوان یک دستگاه دولتی در جایگاه شاکی (خواهان) قرار داشته است و رأی وحدت رویه در مقام تعیین تکلیف نسبت به این مسئله است.

۶. در آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور که در این مقاله مورد بحث و ارزیابی قرار گرفتند، چندوجهی بودن مفهوم دولت مورد توجه قرار نگرفته است و به همین لحاظ ممکن است تعارض رأی ۷۹۲ با آراء قبلی دیده نشود و چه بسا ممکن است در آینده رأی معارض با رأی ۷۹۲ صادر شود. باید توجه داشت که دولت یک مفهوم کلی و واحد ندارد، لذا باید مفهوم دولت را با توجه به جایگاه حقوقی هر واحد یا دستگاهی که عنوان دولتی دارد، برداشت نمود و صرف قید دولتی داشتن یک واحد یا مقام آن را در جایگاه دولت و سازمان حقوقی دولت قرار نمی‌دهد. این مسئله از جنبه عملی و رسیدگی محاکم اهمیت دارد (استوارسنگری، ۱۳۹۸: ۱۲۰). هیئت عمومی دیوان عالی کشور در برخی از آراء وحدت رویه خود به‌ویژه در رأی وحدت رویه ۱۳ مورخ ۱۳۶۱/۳/۲۴ چندوجهی بودن مفهوم دولت را پذیرفته بود و استدلال کرد بانک‌های دولتی چون اعمال تجاری انجام می‌دهند و جنبه انتفاعی و تخصصی دارند، مشمول مفهوم دولت در ماده ۱۶ قانون آیین دادرسی مدنی سال ۱۳۱۸ نمی‌گردند (استوارسنگری، ۱۳۹۲: ۶۵۱) و لذا بر اساس این استدلال هر دستگاهی که دولتی است، شامل همه احکام ناظر بر دولت نمی‌شود. اما در رأی وحدت رویه ۷۹۲ به این مطلب توجه نشده است و استدلالی در این خصوص دیده نمی‌شود.

نتیجه

رأی ۷۹۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور یک تحول مثبت در رویه قضایی مربوط به صلاحیت دیوان عدالت اداری و مفهوم دولت است. با توجه به اینکه در این رأی برای اعتراض به رأی مرجع شبه قضایی صرف نظر از اینکه شاکی چه شخصی است، مرجع واحد را تعیین کرده است؛ این رأی می‌تواند از تشنگی و تعارض آراء مراجع قضایی و دیوان عدالت اداری در خصوص رسیدگی به آراء مراجع شبه قضایی جلوگیری کند و لذا این رأی اثر مثبتی در ساماندهی رویه قضایی دارد.

رأی ۷۹۲ می‌تواند عاملی شود تا برداشت از مفهوم دولت و واحد دولتی موضوع اصل ۱۷۳ و بند ۱ و ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری دچار تغییر شود و به چندوجهی بودن دولت توجه شود. بدین شرح که دولت را نباید یک پدیده حقوقی یک‌وجهی تلقی کرد که در هر نوع دعوی برای آن یک مفهوم و جایگاه حقوقی واحد در نظر گرفت، بلکه مفهوم دولت را باید در هر جایگاه حقوقی متفاوت و متناسب با آن در نظر گرفت. در مقدمات منجر به رأی مذکور و در بیان استدلال‌های آن، فرصت

نظریه‌پردازی و طرح استدلال مبنایی فراهم بود، ولی به این مطلب توجه نشده است. لذا به دلیل ضعف در توجیه مبنایی استدلالی رأی، باز هم احتمال صدور آراء معارض با آن در آینده وجود دارد. در تکمیل جهت‌گیری صحیح دیوان عالی کشور در رأی ۷۹۲ و برای قطع جدل‌های حقوقی در بین قضات دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی پیشنهاد می‌شود که:

اولاً تبصره پیشنهادی در طرح اصلاح قانون دیوان عدالت اداری به‌عنوان تبصره ۲ ماده ۳ مبنی اینکه شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۰ این قانون مستقیماً در شعب دیوان مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، سریع‌تر به سرانجام برسد و تکلیف قضات در این خصوص مشخص گردد و زمینه چالش در این خصوص از بین برود.

ثانیاً مسئولین و قضات دیوان عدالت اداری نیز با استفاده از ظرفیت ماده ۹۱ قانون دیوان عدالت اداری، رأی وحدت‌رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیئت عمومی را با توجه به رأی ۷۹۲ دیوان عالی کشور بازنگری کنند.

به استناد جهات قانونی رأی وحدت‌رویه ۷۹۲ می‌توان حکم آن را به دیگر دستگاه‌های دولتی و مراجع شبه‌قضایی تسری داد. بر اساس استدلال هیئت عمومی به استناد اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون، دیوان عدالت اداری به‌طور مطلق صالح به رسیدگی به آراء مراجع شبه‌قضایی است، لذا دستگاه‌های دولتی نیز می‌توانند علیه آراء این مراجع در دیوان عدالت اداری طرح دعوی کنند.

منابع

- استوارسنگری، کورش (۱۳۹۲)، «مفهوم دولت در آرای وحدت‌رویه دیوان عالی کشور»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۶۲.
- استوارسنگری، کورش (۱۳۹۰)، «مفهوم دولت در آرای وحدت‌رویه دیوان عدالت اداری»، مجله مطالعات حقوقی، دوره سوم، شماره ۴.
- استوارسنگری، کورش (۱۳۹۸)، دولت حقوقی، تهران: نشر میزان.
- آقایی طوق، مسلم و حسن لطفی (۱۳۹۸)، حقوق اداری (۱)، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- امامی محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۸۶)، حقوق اداری، جلد اول، تهران: نشر میزان.
- امامی، محمد، سیدمجتبی واعظی و مهستی سلیمانی (۱۳۹۱)، ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر میزان.
- خسروی، احمد و حامد نوروزی (۱۳۹۹)، «حق بر فهم قانون»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۴، شماره ۱۱۰.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۰)، آیین دادرسی مدنی، جلد اول، تهران: نشر میزان.
- صدرالحفاظی، سیدنصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر شهریار.
- محسنی، حسن (۱۳۹۵)، «اصل دسترسی به عدالت و حق دادخواهی دولت»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۷، شماره ۳.
- مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: نشر جنگل.
- نهرینی، فریدون (۱۳۹۳)، آیین دادرسی مدنی، جلد اول، تهران: کتابخانه گنج دانش.