

The Standing Requirement of the Plaintiff in Actions for Compensation against the State before the Administrative Court of Justice

 **Raheleh TahmasbiAhangarkola**

PhD Candidate in Public Law, Sari Branch, Islamic Azad University, Sari, Iran
manitatahmasbi@gmail.com

 **Ali Babaei Mehr**

Assistant Professor, Department of Law, Babol Branch, Islamic Azad University, Babol, Iran (Corresponding Author)
gatbabayee@iauc.ac.ir

 **Seyed Hassan Hosseini Moghaddam**

Associate Professor, Department of Private Law, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Babolsar, Iran
s.h.hoseinimoghaddam@umz.ac.ir

Received: 2026-05-22

Accepted: 2026-08-23



Abstract

By virtue of Note 1 to Article 10 of the Act on the Organization and Procedure of the Administrative Court of Justice, an action for compensation against the state falls within the jurisdiction of the Administrative Court of Justice as an exceptional rule, departing from the ordinary rule. In light of Article 173 of the Constitution and Articles 10 and 12 of the Act on the Organization and Procedure of the Administrative Court of Justice, and having regard to the underlying rationale for the establishment of the Administrative Court of Justice—namely, the redress of citizens' grievances against the state—there is no doubt that private-law persons may appear as plaintiffs in an action for compensation before the Court. The ambiguity arises, however, as to whether public-law persons (governmental entities and organs) may bring actions for compensation

Journal of Research and Development
in Financial and Tax Law

Iranian Law and Legal Research
Institute

Vol. 1 | No. 1 | Spring & Summer 2026

(Original Article)

www.jftl.illrc.ac.ir

DOI:
10.22034/jftl.2026.737609

against one another before the Administrative Court of Justice. In other words, may public-law persons likewise appear as plaintiffs in such an action? Whether or not such actions are admitted before the Administrative Court of Justice carries, in addition to procedural and jurisdictional implications, significant consequences for safeguarding the rights of public-law persons and for regulating relations among executive bodies. Precisely delineating the scope of the Administrative Court of Justice's jurisdiction in this regard—while forestalling divergent interpretations—will foster uniformity of practice and ensure legal certainty in adjudicating potential disputes among public-law persons. Although there is a view holding that organs of the state may likewise bring actions before the Court, a view to which Note 2 of Article 3 of the said Act lends some support, the present study—employing an analytical-descriptive method and having regard to the governing principles and rules, the statutory texts, and the Court's adjudicative practice—establishes that the plaintiff in an action for compensation against the state before the Administrative Court of Justice is confined to private-law persons; that the state and its organs lack the standing to bring such an action; and that, correspondingly, the Administrative Court of Justice, as the adjudicating authority, lacks jurisdiction to entertain an action for compensation in which the plaintiff is a governmental entity.

Keywords: plaintiff, action for compensation, the state, Administrative Court of Justice



خصوصیت خواهان دعوای جبران خسارت علیه دولت در دیوان عدالت اداری

دانشجوی دکترای حقوق عمومی، واحد ساری، دانشگاه آزاد اسلامی، ساری، ایران.

manitatahmasbi@gmail.com

استادیار گروه حقوق، واحد بابل، دانشگاه آزاد اسلامی، بابل، ایران.
(نویسنده مسئول)
gatbabayee@iauc.ac.ir

دانشیار گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران.

s.h.hoseinimoghadam@umz.ac.ir

راحله طهماسبی آهنگر کلا 

علی بابایی مهر 

سیدحسن حسینی مقدم 

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۳/۰۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۶/۰۱

چکیده

دعوای جبران خسارت علیه دولت به حکم تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به عنوان حکمی استثنائی و خلاف قاعده در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. با توجه به اصول ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و با توجه به فلسفه وجودی تشکیل دیوان عدالت اداری در خصوص تظلم خواهی مردم نسبت به دولت، تردیدی در اینکه اشخاص حقوق خصوصی بتوانند در نقش خواهان دعوای جبران خسارت در دیوان ظاهر گردند وجود ندارد. اما ابهام از آنجا آغاز می‌گردد که آیا امکان طرح دعوای اشخاص حقوق عمومی (اجزاء و ارگان‌های دولتی) به خواست جبران خسارت علیه یکدیگر در دیوان عدالت اداری وجود دارد؟ به عبارتی آیا اشخاص حقوق عمومی نیز می‌توانند در نقش خواهان دعوای جبران خسارت در دیوان عدالت اداری پدیدار گردند؟

دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق مالی و مالیاتی

پژوهشکده حقوق و قانون ایران

دوره ۱ | شماره ۱ | بهار و تابستان ۱۴۰۵

(مقاله پژوهشی)

www.jftl.illrc.ac.ir

DOI:

10.22034/jftl.2026.737609

پذیرش یا عدم‌پذیرش این گونه دعاوی در دیوان عدالت اداری، افزون بر آثار شکلی و صلاحیتی، پیامدهای مهمی در تضمین حقوق اشخاص عمومی و انتظام‌بخشی به روابط میان دستگاه‌های اجرایی دارد. تعیین دقیق حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در این زمینه، ضمن جلوگیری از تفسیرهای متفاوت، موجب ایجاد وحدت رویه و تأمین امنیت حقوقی در رسیدگی به اختلافات احتمالی میان اشخاص حقوق عمومی خواهد شد. هر چند این اعتقاد وجود دارد که اجزای دولت نیز می‌تواند در دیوان طرح دعا نمایند و تبصره ۲ ماده ۳ قانون مذکور نیز بر این شبهه دامن می‌زند؛ اما در این پژوهش با توجه به اصول و قواعد حاکم و نصوص قانونی و رویه رسیدگی دیوان، با روش تحلیلی و توصیفی به اثبات می‌رسد که خواهان دعاوی جبران خسارت علیه دولت در دیوان عدالت اداری اختصاص به اشخاص حقوق خصوصی دارد و برای دولت و اجزای آن اختیار طرح این دعا نداشته و همچنین برای دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع رسیدگی‌کننده، صلاحیت رسیدگی به دعاوی جبران خسارت با خواهان دولتی متصور نیست.

کلیدواژه‌ها: خواهان، دعاوی جبران خسارت، دولت، دیوان عدالت اداری

مقدمه

از سال ۱۳۱۵ هجری قمری، دولت و نظام اداری ایران دارای ده وزارت خانه و چهارده اداره عمده و بزرگ بود که مردم با هر یک از این وزارتخانه و ادارات در ارتباط بودند (جلالی و موسوی نژاد، ۱۴۰۴، ۱۸۵). در برخی از نظام‌های حقوقی دولت بصورت یک واحد عام دارای سه نوع صلاحیت حقوقی قانون گذاری، اجرا و قضاوت می‌باشد که این سه قوه مستقل به طور کلی باید تضمین کننده حقوق و آزادی‌های مردم بوده و مانع نقض حقوق بنیادین شهروندان گردند (حبیب نژاد و انصاری جم، ۱۴۰۴، ۹۹ و ۱۰۱). جبران خسارت وارده به شهروندان نیز یکی از مصادیق حقوق شهروندان است. در همین راستا با توجه به سیر تحول قانون گذاری و وضع قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصل ۱۷۳ قانون اساسی قانونگذار نسبت به احقاق حقوق مردم که اصولاً خواهان دعوای جبران خسارت علیه دولت محسوب می‌گردند درمقابل دولت تأکید ویژه داشته و برای تضمین این مهم، امر به تشکیل دیوان عدالت اداری داده است و در این راستا به موجب ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲، دیوان عدالت اداری با همین مقصود تشکیل شده است و در تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون مذکور، دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع صالح در مورد رسیدگی به دعوای جبران خسارت علیه دولت تعیین شده است.

با توجه به منطوق ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی مدنی، عموم دعوای در صلاحیت دادگاه عمومی بوده و اصل بر صلاحیت عام دادگاه عمومی در رسیدگی به دعوای است؛ مگر اینکه استثنائاً قانون مرجع دیگری را در این زمینه صالح به رسیدگی بداند و برخلاف قاعده کلی (صلاحیت عام دادگاه‌های عمومی) صلاحیتی اختصاصی به این مراجع اعطا نماید (شمس، ۱۳۸۰، ۸۵-۳۷۳-۴۰۴؛ ابهری و برزگر، ۱۳۹۷، ۱۳۷؛ صدرزاده افشار، ۱۳۸۴، ۱۵۱؛ کاشانی، ۱۳۹۵، ۱۶۳؛ گروه پژوهشی، ۱۳۹۹، ۱۵). تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری ۱۴۰۲ نیز مبین صلاحیت استثنایی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعوای جبران خسارت علیه دولت است و به عنوان قاعده اعلام می‌دارد «رسیدگی به دعوای مطالبه خسارت در صلاحیت دادگاه عمومی است».

خواهان دعوادر دادگاه عمومی، در اجرای حکم ماده ۵۱ قانون آیین دادرسی مدنی و در دیوان عدالت اداری، به موجب ماده ۱۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری با ارائه‌ی دادخواست و اطلاعات مندرج در آن تعیین می‌گردد.

اما پرسمان پیش رو آن است که آیا صرفاً اشخاص حقوق خصوصی می‌توانند در نقش خواهان دعوای جبران خسارت علیه دولت در دیوان عدالت اداری ظاهر شوند؟ یا این حق برای اجزای دولت نیز قابل تصور است؟ بررسی و تعیین خواهان در دعوای جبران خسارت علیه دولت در دیوان عدالت اداری، علاوه بر اینکه سبب شناسایی خواهان دعوای مذکور در دیوان می‌گردد، در تعیین دامنه‌ی صلاحیت دیوان عدالت اداری نیز نقش اساسی دارد، به‌نحوی که توسیع یا تضییق مصادیق خواهان می‌تواند، مستقیماً در افزایش یا کاهش صلاحیت دیوان عدالت اداری مؤثر باشد. به عبارتی چنانچه اجازه داده شود هر شخص اعم از اشخاص حقوق خصوصی و دولت و اجزای آن یا نهادهای عمومی غیردولتی بتوانند به عنوان خواهان دعوای جبران خسارت در دیوان عدالت اداری طرح دعوا نمایند، این امر به‌منزله تفسیر موسع از حکم استثنایی و سبب توسعه صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهد شد. در حالی که اگر خواهان در دیوان عدالت اداری منحصر به شهروندان (اشخاص حقوق خصوصی) گردد، گامی در راستای قاعده (صلاحیت دادگاه عمومی موضوع تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری) برداشته و مانع گسترش صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهد شد.

در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری واژه «مردم» در مقابل «مأمورین یا واحدها... دولتی» قرار گرفته است و آن چه متبادر به ذهن است این است که خواهان در دیوان و بطور خاص در دعوای جبران خسارت، اشخاص حقوق خصوصی هستند.

در مقابل با توجه به عبارت «هرکس» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی وجود عبارت «اشخاص حقیقی یا حقوقی» در ماده ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری امکان ارائه تفسیر موسع از خواهان در دیوان به‌نحوی که امکان طرح دعوای اجزای دولت به عنوان خواهان، در دیوان عدالت اداری امکان پذیر گردد وجود دارد و دولت

یا هر یک از ارکان دولتی نیز، می‌تواند در نقش خواهان دعوای جبران خسارت علیه دولت در دیوان عدالت اداری ظاهر گردند.

باین‌حال، اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲، به‌ویژه الحاق تبصره ۲ به ماده ۳ قانون مذکور، پرسش‌های تازه‌ای درباره حدود صلاحیت دیوان و اشخاص مجاز به طرح دعوا در آن ایجاد کرده است. تصریح قانون‌گذار به امکان طرح شکایت توسط اشخاص حقوقی اعم از عمومی و خصوصی در برخی حوزه‌های صلاحیت دیوان، این پرسش را مطرح می‌کند که آیا این تحول تقنینی را می‌توان به سایر صلاحیت‌های دیوان، از جمله دعوای جبران خسارت موضوع تبصره ۱ ماده ۱۰ نیز تسری داد یا خیر؟ از این رو، بازخوانی مفهوم «خواهان» در دعوای جبران خسارت علیه دولت، با توجه به اصلاحات اخیر قانون و تحلیل نسبت میان مقررات جدید و فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری، ضرورتی مضاعف یافته است.

براین‌اساس، باید دید آیا با وجود اصلاحات اخیر قانون دیوان عدالت اداری و به‌ویژه تبصره ۲ ماده ۳ قانون مذکور، همچنان می‌توان خواهان دعوای جبران خسارت علیه دولت را منحصر به اشخاص حقوق خصوصی دانست یا اینکه قلمرو اشخاص مجاز به اقامه این دعوا توسعه یافته است؟ فرضیه پژوهش بر این مبنا استوار است که مقررات جدید، علی‌رغم توسعه امکان شکایت اشخاص حقوقی عمومی در برخی صلاحیت‌های دیوان، تغییری در قلمرو خواهان دعوای جبران خسارت موضوع تبصره ۱ ماده ۱۰ ایجاد نکرده و این دعوا همچنان ماهیتی استثنایی و محدود دارد که باید با تفسیر مضیق مورد شناسایی قرار گیرد. واژه «خسارت» دارای ریشه عربی است و از ریشه «خسر» است (ابن‌منظور، ۱۴۱۴ق، ج ۴، ۲۳۸؛ فراهیدی، ۱۴۰۹ق، ۱۹۵؛ زمخشری، ۱۴۱۹ق، ۲۴۶). در لغت ضررکردن، زیان بردن، زیانکاری و ضرر و زیان، ضرر، ضرر در تجارت و زیان در معامله (معین، ۱۳۸۶، ج ۱، ۶۲۶؛ انصاری و طاهری، ۱۳۸۶، ج ۲، ۸۹۷؛ دهخدا، ۱۳۷۷، ج ۷، ۹۷۶۷) است. خسارت در قانون مدنی و قانون مسئولیت مدنی، مترادف با ضرر است (امامی، ۱۳۸۶، ۵۷۴). در تعریف ضرر آمده است نقصی بر مال دیگری و یا صدمه بر جان کسی یا وهن بر عرض کسی واردکردن است (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۸۶، ج ۳، ۲۳۸۷). برخی از

حقوق دانان، خسارت را به نقص در اموال، یا ازدست رفتن منفعت مسلم، یا لطمه به سلامت و حیثیت و عواطف شخص تعریف نموده اند (کاتوزیان، ۱۳۷۱، ۲۵). عده ای دیگر، ضرر را به هر کاستی و نقصانی که بر مال و حقوق مالی یا جسم یا حیثیت و شهرت یا عواطف شخص، به طور ناروا و ناخواسته، از طرف دیگری وارد شود تعریف نموده اند (باریکلو، ۱۳۹۶، ۶۸). دعوای جبران خسارت اما به دعوای خسارات و مسئولیت مدنی و تقاضای جبران ضرر و زیان اشاره دارد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ج ۳، ۱۹۱۸ و ۱۹۲۷).

خواهان در لغت در معنای خواهنده، خواستار، مشتاق، کسی که از دیگری چیزی طلب دارد و مدعی آمده است (معین، ۱۳۸۶، ج ۱، ۶۴۱؛ دهخدا، ۱۳۷۷، ج ۷، ۱۰۰۴۶؛ معین، ۱۳۸۳؛ ۴۹۹). در آیین دادرسی مدنی به کسی که دادخواهی می کند خواهان گفته شده است (صدرزاده افشار، ۱۳۸۴، ۱۹۱). در فقه نیز، کسی که گفته اش خلاف اصل است، یا ادعای امری پنهان را دارد که خلاف اصل و ظاهر است و با ترک این ادعا، دعوا نیز خاتمه می یابد خواهان یا مدعی گویند (شهید اول، ۱۳۷۱، ج ۲، ۸۳؛ شهید ثانی، ۱۴۱۰، ج ۳، ۷۶؛ موسوی خمینی، ۱۳۶۸، ج ۲، ۳۸۹-۳۹۰؛ نجفی جواهری، ۱۳۶۲، ج ۴۰، ۳۷۱).

گفتار اول: اطلاق خواهان دعوای جبران خسارت در دیوان عدالت اداری به اشخاص حقوق خصوصی

پیش از بررسی ادله اختصاص خواهان دعوای جبران خسارت به اشخاص حقوق خصوصی، توجه به این نکته ضروری است که تعیین شخصیت خواهان صرفاً یک بحث شکلی یا آیین دادرسی نیست، بلکه مستقیماً با حدود صلاحیت ذاتی دیوان عدالت اداری ارتباط دارد. به بیان دیگر، هرگونه توسعه یا محدودسازی قلمرو اشخاص مجاز به اقامه دعوا، به همان میزان موجب توسعه یا محدودسازی صلاحیت دیوان خواهد شد. ازاین رو، تفسیر مفهوم «خواهان» باید در پرتو اصول حاکم بر صلاحیت مراجع اختصاصی، اصل تفسیر مضیق صلاحیت های استثنایی و فلسفه تأسیس دیوان عدالت اداری انجام گیرد و نمی توان صرفاً با استناد به اطلاق برخی عبارات قانونی، قلمرو اشخاص مجاز به طرح دعوا را توسعه داد.

برخی از نظریه‌پردازان معتقدند دیوان عدالت اداری یک مرجع خاص، در مقابل دادگاه های دادگستری با صلاحیتی عام است (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ۹۹؛ شمس، ۱۳۸۰، ج ۱، ۸۵-۳۷۳-۴۰۴؛ ابهری و برزگر، ۱۳۹۷، ۱۳۷؛ صدرزاده افشار، ۱۳۸۴، ۱۵۱؛ امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹، ۱۷۶؛ گروه پژوهشی، ۱۳۹۹، ۱۵). نتیجه منطقی پذیرش نظریه مذکور این است که الزاماً باید از گسترش صلاحیت دیوان عدالت اداری خودداری گردد. چنانچه مرجع خاص دیگری در این زمینه وجود نداشته باشد، باید اصل را بر صلاحیت دادگاه عمومی قرار داد و با تفسیر مضیق و محدود از مقررات یاد شده، از گسترش و تنوع خواهان در دیوان عدالت اداری ممانعت به عمل آورده و در موارد تردید به نفع صلاحیت دادگاه عمومی حکم صادر نمود. در اثبات این نظریه می‌توان به دلایل ذیل استناد نمود.

بند اول: فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری در اصل ۱۷۳ قانون اساسی

این اصل با تأکید بر تضمین حقوق مردم و رسیدگی به شکایات و دعاوی مردم علیه دولت، حکم به تأسیس دیوان عدالت اداری را صادر نموده است. این امر در مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی نیز بیان شده و در مجلس مذکور، دیوان مرجعی برای جلوگیری از تجاوز وزرا و ادارات به حقوق مردم تلقی شده است (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۳، ۱۶۵۶). بازتاب این امر در ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری به صراحت مشاهده می‌شود. در نتیجه دیوان به طور کلی مرجعی برای جلوگیری از تظلمات به مردم و احقاق حقوق آنها است. ظلم و ستم دولت بر دولت در این اصل، مفهومی ندارد. چون دولت خود بخشی از حاکمیت است و تصمیمات هر جزء از دولت نیز، در محدوده صلاحیت آنها، اعمال حاکمیت دولت تلقی می‌گردد. بنابراین نمی‌توان به ارگان‌های دولتی اجازه داد برای رفع تظلم از خود در مقابل سایر نهادهای دولتی، در دیوان عدالت اداری طرح دعوا نماید (موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ۳۰۵؛ امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹، ۱۶۵، سیبانی و شهرکی، ۱۳۹۷، ۳؛ محمودی، ۱۳۸۶، ۲۳۵؛ مطلبی فشارکی و عطریان، ۱۳۹۷، ۵۵) و به طور کلی پذیرش این امر که دولت بتواند به عنوان خواهان در دیوان عدالت اداری طرح دعوا نماید با فلسفه وجودی این مرجع، در تعارض است. بنابراین برای تضمین حقوق واحدهای

دولتی نمی‌توان اقدام به توسیع و گسترش صلاحیت دیوان عدالت اداری نمود. در این راستا در رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۰۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آمده است: «نظر به این که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی ... 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 یک ماده ۱۱ دیوان نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌باشند، علی‌هذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد ...»^۱ آنچه این رأی را واجد اهمیت می‌کند، صرفاً نتیجه آن مبنی بر عدم امکان طرح شکایت توسط واحدهای دولتی نیست، بلکه روش استدلال هیئت عمومی است. دیوان، مفهوم «مردم» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی را مبنای تعیین قلمرو صلاحیت خود قرار داده و از این طریق، میان اشخاص حقوق خصوصی و واحدهای دولتی تفکیک قائل شده است که در ادامه مورد واکاوی قرار می‌گیرد. بنابراین، این رأی علاوه بر آنکه یک سابقه قضایی است، یک مبنای تفسیری در تعیین مفهوم خواهان نیز به شمار می‌رود.

هم چنین رأی وحدت رویه شماره ۱۶۸ مورخ ۱۳۸۷/۰۳/۰۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رأی آمده است: «به صراحت اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، دیوان مرجع اختصاصی رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم (اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی) نسبت به تصمیمات و اقدامات و مقررات واحدهای دولتی و مؤسسات عمومی و نهادهای انقلابی و تشکیلات وابسته و تابعه آنها است ...»^۲ برداشت هیئت عمومی در رأی شماره ۱۶۸ نیز مؤید استمرار همین رویکرد است؛ زیرا دیوان بدون آنکه صرفاً به

^۱ (<https://ara.divan-edalat.ir/Judgment.aspx?idr=8534&tar=100&o=lt&ida=10290>)

^۲ (<https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=24476&tar=200&w=168&st=0,0,0,0,0,0,0,0,0&fi=%20&o=l>)

شخصیت حقوقی شاکی توجه کند، ابتدا فلسفه تأسیس دیوان عدالت اداری را مبنای تفسیر قرار داده و سپس اشخاص حقوق خصوصی را در قلمرو واژه «مردم» قرار داده است. این شیوه استدلال نشان می‌دهد که رویه قضایی، مفهوم خواهان را نه صرفاً براساس ظاهر الفاظ مواد قانونی، بلکه در پرتو اصول قانون اساسی و کارکرد نهاد دیوان عدالت اداری تفسیر می‌کند.

دیوان عالی کشور نیز به موجب رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ مورخه ۱۳۷۴/۱۰/۲۶ که مقرر داشته است: «... بانک ملی شرکتی دولتی محسوب و واجد شخصیت حقوقی مستقل است و با این وصف شکایت آن نسبت به آرای صادره از هیئت‌های حل اختلاف مستقر در وزارت کار... قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست...»^۱، دعوایی که خواهان آن دولت یا واحدهای دولتی است را خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری و ممنوع اعلام نموده است. هرچند رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ دیوان عالی کشور در مقام تفسیر مستقیم تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری صادر نشده است، اما از حیث پذیرش این اصل که اشخاص حقوقی دولتی اصولاً در جایگاه شاکی دیوان عدالت اداری قرار نمی‌گیرند، مؤید برداشت ارائه‌شده در این پژوهش است و هماهنگی میان رویه دیوان عالی کشور و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را در این زمینه نشان می‌دهد. با توجه به فلسفه وجودی تشکیل دیوان عدالت اداری و میل رویه قضایی در این زمینه دولت نمی‌تواند در نقش خواهان برای جبران خسارت وارده به خویش در دیوان طرح دعوا نماید.

این استدلال از انتقاد مصون نمانده است، زیرا فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری به طور کلی، در طول زمان دستخوش تغییرات گردیده است و با توجه به نیازهای امروز، نمی‌توان فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری را به رسیدگی به دعاوی اشخاص حقوق خصوصی علیه دولت محدود نمود. (امامی و سلیمانی، ۱۳۹۳، ۵) افزون بر این حتی اگر پذیرفته شود که فلسفه وجودی دیوان صرفاً بررسی و رسیدگی دعاوی اشخاص حقوق خصوصی علیه دولت است؛ این امر نافی صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی واحدهای

^۱ (<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/101509>)

دولتی علیه یکدیگر نخواهد بود (گرجی ازندریانی، ۱۳۸۷، ۱۷۶) به عبارتی می‌توان گفت اثبات شیء نفی ماعداه نمی‌کند؛ زیرا اثبات پذیرش اشخاص حقوق خصوصی به عنوان خواهان دعوای جبران خسارت به یاری فلسفه وجودی دیوان، نافی صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی واحدهای دولتی علیه یکدیگر نیست.

بنابراین، مجموعه مقررات قانونی و رویه قضایی مورد اشاره، بیش از آنکه بر شخصیت حقوقی خواهان تکیه داشته باشند، بر فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری و اصل تفسیر مضیق صلاحیت‌های استثنایی استوار هستند. ازاین‌رو، توسعه قلمرو خواهان دعوای جبران خسارت، بدون وجود نص صریح قانونی، با مبانی حاکم بر صلاحیت دیوان عدالت اداری سازگار به نظر نمی‌رسد.

بند دوم: واژه «مردم» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی

واژه مردم در لغت به معنای حالت جمع آدم، انسان و بشر است (معین، ۱۳۸۶، ج ۲، ۱۶۸۵؛ دهخدا، ۱۳۷۷، ج ۱۳، ۲۰۶۳۸) و در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱ دیوان عدالت اداری به کار رفته است و در این مقررات واژه «مردم» در مقابل «مأمورین یا واحدها یا آیین نامه‌های دولتی» قرار گرفته است و از نص صریح قوانین مذکور، این نتیجه بدست می‌آید که خواهان در دیوان عدالت اداری باید «مردم»، یعنی نهادهای غیردولتی (اشخاص حقوق خصوصی) باشند و آن چه از واژه مردم به ذهن متبادر می‌گردد و باتوجه به معنای عرفی و لغوی واژه مردم، و قرینه‌ی تقابل مردم با دولت، خواهان را در دیوان عدالت اداری باید به اشخاص حقوق خصوصی اختصاص داد (هدایت‌نیا گنجی، ۱۳۸۲، ۴۳-۴۴-۴۷؛ میردامادنجنف آبادی، ۱۳۹۰، ۳۸-۳۹؛ محمدحسینی، ۱۳۹۹، ۹۷؛ جلال‌الدین مدنی، ۱۳۸۹، ۱۰۶) و به عبارتی دولت و ارگان‌های دولتی از واژه مردم خروج موضوعی دارند و نمی‌توانند به عنوان خواهان در دیوان عدالت اداری طرح دعوا نمایند. از مفهوم مخالف قوانین فوق نیز این حکم تحصیل می‌گردد که طرح دعاوی نهادهای و ارکان دولتی و حاکمیتی، علیه سایر واحدهای دولتی و دولت در دیوان عدالت اداری وجود ندارد. بنابراین دولت نمی‌تواند جبران خسارت وارده به خود را در دیوان مطالبه نماید.

در رأی وحدت رویه شماره ۶۷ مورخ ۱۳۸۵/۰۲/۱۷، هیئت عمومی دیوان عدالت

اداری معتقد است: «نظر به اصل ۱۷۳ قانونی اساسی و ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری و دادنامه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۰۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان... دیوان منحصراً مرجع رسیدگی به شکایات مردم اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی به طرفیت واحدهای دولتی مذکور ... است نظر به این که شرکت هواپیمایی کیش... از مصادیق اشخاص حقوقی خصوصی محسوب نمی‌شود، بنابراین رسیدگی به شکایت شرکت هواپیمایی کیش به طرفیت واحدهای دولتی در دیوان جواز قانونی ندارد...»^۱ رأی شماره ۶۷ در واقع تأکید مجددی بر رأی شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ محسوب می‌شود و نشان می‌دهد که برداشت هیئت عمومی از مفهوم «مردم» یک برداشت موردی یا اتفاقی نبوده، بلکه به یک رویه پایدار تبدیل شده است. استمرار این رویه در فاصله زمانی طولانی، ارزش استنادی آن را در تفسیر قلمرو خواهان افزایش می‌دهد.

هم چنین در رأی وحدت رویه شماره ۷۹ مورخ ۱۳۷۴/۰۵/۱۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آمده است: «مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۱۱ قانون عدالت اداری ۱۳۶۰/۱۱/۰۴ دیوان مرجع اختصاصی رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات و اقدامات و آراء قطعی واحدهای دولتی و مأمورین آن‌ها می‌باشد و به موجب رأی شماره ۳۷-۳۸-۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۰۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان ... شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل رسیدگی و استماع در دیوان نیست...»^۲ صدور رأی مذکور حکایت از آن دارد که هیئت عمومی طی سال‌های مختلف، بدون عدول از مبنای اولیه خود، همواره اشخاص حقوق عمومی را خارج از قلمرو واژه «مردم» تلقی کرده است. این هماهنگی رویه، قرینه‌ای بر آن است که تفسیر مضیق از صلاحیت دیوان عدالت اداری، در رویه قضایی به یک اصل تثبیت‌شده تبدیل شده است.

به نظر می‌رسد اهمیت آرای مزبور صرفاً در منع طرح شکایت واحدهای دولتی در دیوان عدالت اداری خلاصه نمی‌شود، بلکه مبنای تفسیری آن نیز واجد اهمیت است. هیئت

^۱ (<https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=22599&tar=200&ida=992&o=2>)

^۲ <https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=17595&tar=200&w=&st=0,0,0,0,0,0,0,0,1374/5/14,1374/5/14&fi=&o=1>

عمومی در این رأی، مفهوم «مردم» مندرج در اصل ۱۷۳ قانون اساسی را معیار اصلی تعیین خواهان قرار داده و قلمرو صلاحیت دیوان را بر همین اساس ترسیم کرده است. بنابراین، استدلال رأی بر یک مبنای صرفاً شکلی استوار نیست، بلکه از فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع حمایت از حقوق اشخاص در برابر دولت سرچشمه می‌گیرد. از این منظر، رأی مذکور همچنان یکی از مهم‌ترین مبانی تفسیری در تعیین قلمرو خواهان دعوای جبران خسارت محسوب می‌شود، مگر آنکه قانون‌گذار به طور صریح حکم متفاوتی وضع کرده باشد. بنابراین نه تنها در خصوص دعوای جبران خسارت که اصولاً امکان حضور دولت یا اجزای آن در نقش خواهان دعا در دیوان وجود ندارد.

بند سوم: شخصیت حقوقی خواهان

استقلال شخصیت حقوقی یکی از پیش‌فرض‌های اساسی اقامه هر دعا است؛ زیرا تحقق رابطه دادرسی مستلزم وجود دو شخصیت مستقل در جایگاه خواهان و خوانده است. هرگاه دو طرف دعا از منظر حقوقی تحت شخصیت واحد قرار گیرند، اصولاً تحقق دعا با اشکال مواجه خواهد شد، مگر آنکه قانون‌گذار به طور استثنایی حکم دیگری مقرر کرده باشد. واحدهای مختلف دستگاه‌های اجرایی در واقع به عنوان یک بخشی از کل زیر نظر دولت اقدام به انجام حقوق و تکالیف محوله خواهند نمود و در صورت وجود هرگونه اختلاف بین این واحدها، با تصمیم مرجع عالی که همان مقامات عالی دولت هستند، به این اختلافات، طی سلسله‌مراتب اداری خاتمه داده خواهد شد. این امر به دلیل وجود شخصیت واحد در دولت است؛ زیرا ارکان و نهادهای مختلفی که زیر نظر دولت قرار دارند، دارای شخصیت مستقل از یکدیگر نبوده و همه این واحدها تحت شخصیت واحد دولت قرار دارند. از این رو به دلیل وجود شخصیت واحد، هیچ یک از واحدهای دولتی نمی‌توانند علیه سایر دستگاه‌های دولتی اقدام به طرح دعا نمایند. زیرا طرح دعا به عنوان خواهان و خوانده مستلزم وجود شخصیت جدا و مستقل بین آن‌ها از یکدیگر است (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ۱۱۰؛ امامی و سلیمانی، ۱۳۹۳، ۵).

رویه قضایی نیز از این امر مغفول نمانده و در رأی وحدت رویه شماره ۲۹۴، ۲۹۵ و ۲۹۶ مورخ ۱۳۸۰/۰۹/۱۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با توجه به ساختار شرکت‌های

دولتی بیان داشته است: «مصرحات مقرر در قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹ در خصوص تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب توسط وزارت نیرو ... مبین انطباق ماهیت حقوقی شرکت‌های آب و فاضلاب با تعریف شرکت‌های دولتی ... می‌باشد... با عنایت به شرایط موجود از جمله میزان سرمایه متعلق به واحدهای دولتی، به ترتیب شرکت‌های آب و فاضلاب کاشان و تهران از نوع شرکت‌های دولتی شناخته و شکایات آن‌ها را قابل استماع در دیوان ندانسته و مردود اعلام نموده ...»^۱

ممکن است ایراد شود که بسیاری از شرکت‌های دولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و از این حیث، امکان قرارگرفتن آنان در دو سوی رابطه دادرسی وجود دارد. بااین حال، صرف استقلال شخصیت حقوقی برای پذیرش صلاحیت دیوان عدالت اداری کافی نیست؛ زیرا علاوه بر استقلال شخصیت، باید نص قانونی نیز بر امکان طرح دعوا در دیوان دلالت داشته باشد. بنابراین، استقلال شخصیت حقوقی، شرط لازم برای اقامه دعوا است، اما شرط کافی برای پذیرش صلاحیت دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود.

بند چهارم: عبارت «اشخاص حقیقی یا حقوقی» موضوع مواد ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

یکی از مهم‌ترین مستندات موافقان توسعه قلمرو خواهان در دیوان عدالت اداری، اطلاق عبارت «اشخاص حقیقی یا حقوقی» در مواد ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است. ازاین‌رو، بررسی دقیق قلمرو این عبارت، نه تنها در تعیین شخصیت خواهان، بلکه در ترسیم حدود صلاحیت ذاتی دیوان نیز نقش تعیین‌کننده دارد. وجود عبارت «اشخاص حقیقی یا حقوقی» مندرج در مواد ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری را باید با عنایت به مقدمه قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مندرج در ماده ۱ این قانون تفسیر نمود. با ملاحظه مقدمه مذکور، این نتیجه حاصل می‌شود که صلاحیت دیوان عدالت اداری در

¹ <https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=19878&tar=200&w=&st=0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,1380/9/11,1380/9/11&fi=&o=1>

رسیدگی به شکایات مردم نسبت به مأمورین و واحدها و آیین نامه‌های دولتی است و دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایات و دعاوی واحدهای دولتی علیه یکدیگر را ندارد (موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ۳۰۸؛ گرجی ازندریانی، ۱۳۸۷، ۱۷۵). اعم از این که خواسته دعوا جبران خسارت یا غیر آن بوده باشد.

از طرفی در تفسیر مقررات مربوط به صلاحیت، اصل بر آن است که اطلاق الفاظ تا زمانی معتبر است که گزینه‌ای بر تخصیص یا تقیید وجود نداشته باشد. در موضوع حاضر، ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری، اصل ۱۷۳ قانون اساسی و فلسفه تأسیس دیوان، همگی به عنوان قرائن تفسیری قابل استناد هستند؛ بنابراین، اطلاق عبارت «اشخاص حقیقی یا حقوقی» را نمی‌توان مستقل از این مجموعه مقررات تفسیر کرد.

بند پنجم: صلاحیت دیوان در قوانین عادی

بررسی قوانین عادی از آن جهت اهمیت دارد که اصل ۱۷۳ قانون اساسی تعیین حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری را به قانون‌گذار عادی واگذار کرده است. باوجوداین، اختیار قانون‌گذار عادی در تعیین صلاحیت دیوان، اختیار مطلق نبوده و باید در چارچوب فلسفه مقرر در قانون اساسی و اصول حاکم بر مراجع اختصاصی اعمال شود. ازاین‌رو، سکوت قانون‌گذار در خصوص توسعه قلمرو خواهان را نمی‌توان به منزله تجویز چنین توسعه‌ای تلقی کرد. در اصل ۱۷۳ قانون اساسی آمده است: «حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.» به عبارتی قانون‌گذار قانون اساسی تعیین دامنه صلاحیت دیوان عدالت اداری را به قوانین عادی سپرده و با بررسی در قوانین عادی، خصوصاً قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نص صریحی مبنی بر این که دولت می‌تواند در نقش خواهان در دیوان عدالت اداری ظاهر شود دیده نمی‌شود. با سکوت قانون‌گذار در این شرایط، در صورت عدم وجود صلاحیت مراجع تخصصی، باید اصل را بر صلاحیت دادگاه‌های عمومی دانست و از توسعه صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج از نص قانونی احتیاط و پرهیز نمود. در نتیجه، اصل واگذاری تعیین حدود صلاحیت دیوان به قانون‌گذار عادی، به معنای امکان توسعه صلاحیت دیوان از طریق برداشت‌های موسع تفسیری نیست؛ بلکه هرگونه توسعه در صلاحیت یا اشخاص مجاز به طرح دعوا، مستلزم حکم

صریح قانون‌گذار خواهد بود.

بند ششم: وجود مرجع تخصصی متمایز از دیوان عدالت اداری در رسیدگی به کلیه اختلافات دستگاه‌های دولتی

یکی از مهم‌ترین قرائن بر عدم امکان اقامه دعوای جبران خسارت توسط واحدهای دولتی در دیوان عدالت اداری، پیش‌بینی سازوکار اختصاصی برای حل اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی است. وجود چنین سازوکاری نشان می‌دهد که قانون‌گذار اساساً اختلافات میان اجزای دولت را از قلمرو تظلم‌خواهی موضوع اصل ۱۷۳ قانون اساسی خارج دانسته و برای آن نظام مستقلی پیش‌بینی کرده است. در خصوص حل و فصل اختلافات مربوط به واحدهای دولتی علیه یکدیگر، از گذشته مقرررهایی وجود داشته است که حکایت از صلاحیت مرجعی تخصصی غیر از دیوان عدالت اداری، در رسیدگی به این دعاوی دارد. مهم‌ترین مقررره در این خصوص اصل ۱۳۴ قانون اساسی است. این اصل هیئت وزیران را به عنوان مرجع تخصصی حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی تعیین نموده است. بنابراین از نظر قانون اساسی که به عنوان عالی‌ترین قانون در نظام حقوقی کشور محسوب می‌گردد طرح دعوای واحدهای دولتی علیه یکدیگر باید در هیئت وزیران رسیدگی شود. این امر حکایت از آن دارد که دامنه صلاحیت دیوان عدالت اداری خصوصاً در اصل ۱۷۳ قانون اساسی محدود به رسیدگی دعوای جبران خسارتی است که خواهان آن اشخاص حقوق خصوصی هستند.

افزون بر قانون یاد شده مقررره‌های عدیده‌ای در این زمینه وجود داشتند که معاونت حقوقی رئیس‌جمهور به عنوان مرجع حل و فصل اختلافات دولتی با یکدیگر تعیین نموده بودند.

اما آخرین بخشنامه جاری، بخشنامه تعیین معاونت حقوقی رئیس‌جمهور به عنوان مرجع حل و فصل اختلافات حقوقی (مالی و غیر مالی) دستگاه‌های اجرایی به شماره ۷۳۶۴۶ مورخ ۳۱ / ۰۴ / ۱۴۰۲ است^۱ که یکی دیگر از این مقررره‌ها است. در بند ۱

^۱ (<https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=17030976116353293417>)

بخشنامه مذکور آمده است: «دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند اختلافات حقوقی خود با سایر دستگاه‌های اجرایی را اعم از مالی و غیرمالی صرفاً از طریق معاونت حقوقی رئیس جمهور حل و فصل نموده و نسبت به استرداد دعوای مطرح شده علیه یکدیگر اقدام نمایند...»^۱

در این بند از بخشنامه، یک مرجع خاص برای رسیدگی به اختلافات بین دستگاه‌های دولتی علیه یکدیگر تعیین گردیده است که این امر خود مؤید آن است که با تعیین یک مرجع خاص برای رسیدگی به اختلافات این دستگاه‌ها، دعوای واحدهای دولتی به خواسته جبران خسارت علیه دولت یا اجزای آن، در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست.

از دیگر سو، به حکم قسمت پایانی این بند در صورت تشخیص معاونت حقوقی ریاست جمهوری، رسیدگی به اختلافات این دستگاه‌های دولتی در مراجع قضایی قابل طرح خواهد بود. با این مقدمه این قاعده به دست می‌آید که «حل و فصل تمامی اختلافات بین واحدهای دولتی، به هر ترتیب در صلاحیت معاونت حقوقی ریاست جمهوری است، جز در موارد خاص و با تأیید معاونت مذکور که دعوا قابل طرح در مراجع قضایی است». و از آنجا که دیوان عدالت اداری یک مرجع اداری (غیرقضایی) است (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ۹۹؛ بهشتی و مردانی، ۱۳۸۶، ۲۵۰؛ طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ۴۲۳-۴۲۴؛ اکبری و رستمی و عطریان، ۱۳۹۸، ۷۳) به طور کلی مجالی برای واحدهای دولتی جهت طرح دعوا در دیوان عدالت اداری به عنوان خواهان حتی خواهان دعوای جبران خسارت وجود ندارد؛ و این امر در صلاحیت مراجع قضایی از جمله دادگاه عمومی است.

در تضمین اجرای آیین نامه فوق، رئیس قوه قضاییه با صدور بخشنامه شماره ۱/۸۶/۶۲۵۶ - ۱۳۸۶/۶/۵، دادگاه عمومی را در بدو امر، از رسیدگی به اختلافات بین واحدهای دولتی برحذر داشته است. در بخشی از این بخشنامه آمده است: «ضروری است مسئولین محترم کلیه واحدهای قضایی استان، و... قبل از ارجاع... نسبت به دلالت

¹ (<https://dotic.ir/news/14729>)

سازمان‌های مذکور به مراجع موصوف در مصوبه صدرالذکر اقدام نمایند. بدیهی است دلالت اولیه آنها به مراجع مذکور در مصوبه اشعاری، نافی صلاحیت عام دادگستری در مراحل بعدی نمی‌باشد...»^۱

اگرچه بخشنامه‌های اداری به‌تنهایی منشأ ایجاد یا سلب صلاحیت قضایی نیستند، اما در فرض حاضر، اهمیت این بخشنامه نه از حیث ایجاد صلاحیت، بلکه از جهت کشف اراده قانون‌گذار و رویه حاکم بر حل اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی است. به همین دلیل، استناد به آن در کنار اصول قانون اساسی و قوانین عادی، می‌تواند به عنوان قرینه‌ای مؤید مورد استفاده قرار گیرد، نه به عنوان دلیل مستقل بر عدم صلاحیت دیوان، بنابراین، مجموعه مقررات یادشده نشان می‌دهد که قانون‌گذار برای اختلافات میان واحدهای دولتی، نظام حل اختلاف مستقلی پیش‌بینی کرده است و همین امر، مانع از آن است که با تفسیر موسع از مقررات دیوان عدالت اداری، این دسته از اختلافات در قالب دعوای جبران خسارت وارد قلمرو صلاحیت دیوان شوند.

نتیجتاً، در صورتی که خواهان در دعوای جبران خسارت علیه دولت یکی از اجزای دولت باشد باید از دیوان عدالت اداری به نفع صلاحیت مراجع اختصاصی یا دادگاه عمومی سلب صلاحیت نمود. زیرا چنان که گفته شد دیوان عدالت اداری تنها زمانی در دعوای علیه دولت دارای صلاحیت عام است که مرجع اختصاصی دیگری وجود نداشته باشد (شمس، ۱۳۸۰، ۱۳۵ و ۱۳۸ و ۱۴۷؛ طباطبائی موتمنی، ۱۳۸۷، ۴۲۳-۴۲۴؛ امامی و سلیمانی، ۱۳۹۲، ۱۹؛ شمسایی مطلق، ۱۳۹۷، ۸۲؛ میرداماد نجف آبادی، ۱۳۹۰، ۳۹؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ۳۰۷) و موضوع صریحاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته باشد در غیر این‌صورت پذیرفتن دولت به عنوان خواهان دعوای جبران خسارت در دیوان، به معنی تغییر در قوانین آمره مربوط به صلاحیت ذاتی مراجع اختصاصی است که امکان‌پذیر نمی‌باشد و به حکم قاعده مندرج در تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت

^۱ (<http://www.sadeghinia.ir/print.php?ToDo=ShowLaws&LawID=32555>)

اداری و صلاحیت اختصاصی دیوان، دعا در صلاحیت دیوان نیست.

بند هفتم: رویه قضایی مؤیدی بر انحصار صلاحیت دیوان عدالت اداری بر رسیدگی به دعاوی مردم

علاوه بر آرای وحدت رویه استنادی ذیل استدلالات پیش گفته، رویه دیوان نیز در بسیاری از موارد، به عنوان قاعده دعاوی ای که خواهان آن دولت یا واحدهای دولتی بودند را به صرف اینکه خواهان دولتی دارد قابل رسیدگی در دیوان نمی داند. دعاوی جبران خسارت علیه دولت نیز به عنوان مصداقی از این قاعده از این حکم مستثنی نیست. در این زمینه می توان به رأی وحدت رویه شماره ۱۴۵ مورخ ۱۳۷۴/۰۸/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که مقرر داشته است: «با توجه به اصل ۱۷۳ قانون اساسی... و ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری و هم چنین آرای شماره ۳۹-۳۸-۳۷ مورخ ۱۳۶۸/۰۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری... حصر صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات و اقدامات و آرای قطعی واحدهای دولتی... است.»^۱ یا رأی وحدت رویه شماره ۱۲ مورخ ۱۳۸۰/۰۱/۲۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که بیان می دارد: «دیوان مرجع قضایی اختصاصی رسیدگی به شکایت و اعتراضات مردم اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی در قلمرو ماده ۱۱ قانون فوق الذکر است.»^۲ همچنین رأی وحدت رویه شماره ۲۵۴ مورخ ۱۳۸۲/۰۷/۰۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که مقرر داشته است: «اعتراضات و شکایات واحدها، سازمان ها و مؤسسات دولتی قابل طرح و رسیدگی در دیوان عدالت اداری نمی باشد.»^۳ ویژگی مشترک تمامی آرای یادشده آن است که هیچ یک از آنها صرفاً بر شخصیت حقوقی خواهان تکیه نکرده اند؛ بلکه همگی با

^۱ <https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=17699&tar=200&w=&st=0,0,0,0,0,0,0,0,1374/8/27,1374/8/27&fi=&o=l>

^۲ <https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=19413&tar=200&w=&st=0,0,0,0,0,0,0,0,1380/1/26,1380/1/26&fi=&o=l>

^۳ <https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=20928&tar=200&w=&st=0,0,0,0,0,0,0,0,1382/7/6,1382/7/6&fi=&o=l>

استناد به فلسفه تأسیس دیوان عدالت اداری، مفهوم «مردم»، اصل تفسیر مضیق صلاحیت‌های استثنایی و ساختار حقوق عمومی، به این نتیجه رسیده‌اند که واحدهای دولتی اصولاً در جایگاه شاکی دیوان قرار نمی‌گیرند. این هماهنگی در مبانی استدلال، ارزش رویه قضایی موجود را در تفسیر مقررات مربوط به خواهان دعوای جبران خسارت دوچندان می‌کند.

گفتار دوم: گسترش مصادیق خواهان دعوای جبران خسارت در دیوان عدالت اداری به اشخاص حقوق خصوصی و عمومی

گفتار حاضر درصدد بررسی مهم‌ترین مبانی نظری دیدگاهی است که قلمرو خواهان در دیوان عدالت اداری را توسعه داده و اشخاص حقوق عمومی را نیز در برخی موارد واجد حق اقامه دعوا می‌داند. اهمیت بررسی این دیدگاه از آن جهت است که پس از اصلاح قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲، استناد به برخی مقررات جدید، به‌ویژه تبصره ۲ ماده ۳، می‌تواند زمینه برداشت‌های متفاوت در خصوص قلمرو خواهان را فراهم آورد. از این‌رو، نقد این دیدگاه با توجه به تحولات تقنینی اخیر ضروری به نظر می‌رسد. نسبت به گسترش صلاحیت دیوان عدالت اداری و اموری که با تفسیر و تعیین مصادیق آن، در نهایت سبب توسعه صلاحیت دیوان خواهد شد، دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. برخی از مؤلفین با پذیرش یکی از این دو دیدگاه ذیل، برای دیوان عدالت اداری صلاحیتی عام قائل هستند. دیدگاه اول معتقد به صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در رسیدگی به کلیه دعوای علیه دولت است. به عبارتی هر دعوایی علیه دولت باید در دیوان عدالت اداری مطرح شود و آن چه اهمیت دارد خواننده دعوا است و چنان چه خواننده دعوا به هر نحوی دولت باشد، موضوع در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. در دیدگاه دوم نظریه صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در دعوای تخطی از قواعد حقوق عمومی مطرح می‌گردد. بدین معنا که هرگاه یکی از اصول و مقررات یا قواعد حقوق عمومی نقض گردد، دیوان عدالت اداری مرجع صالح در رسیدگی به این امور است (امامی و واعظی و سلیمانی، ۱۳۹۸، ۶۶-۶۸؛ صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ۱۶۹). پذیرش هر یک از این دو دیدگاه، مستلزم قبول صلاحیت عام برای دیوان عدالت اداری بوده و در نهایت حتی دولت و اجزای آن نیز می‌تواند به عنوان

خواهان دعوای جبران خسارت در دیوان عدالت اداری ظاهر گردند. دلایل این نظریه به شرح ذیل از نظر خواهد گذشت:

بند اول: گسترش صلاحیت دیوان عدالت اداری به موجب قوانین عادی

دیوان عدالت اداری، به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی تأسیس گردید. با استفاده از واژه «مردم» در این اصل، به نظر می‌رسد، خواهان در دیوان عدالت اداری اختصاص به اشخاص حقوق خصوصی دارد. اما نمی‌توان به‌درستی این ادعا اذعان نمود. زیرا در ادامه اصل ۱۷۳ قانون اساسی که خود مبنای تأسیس دیوان عدالت اداری است، صلاحیت این دیوان به قوانین عادی سپرده شده است و با ملاحظه قوانین عادی، خصوصاً وجود عبارت «اشخاص حقیقی یا حقوقی» در نص ماده ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری روشن می‌گردد که منظور قانون‌گذار، پذیرش دعوای از سوی مطلق اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی یا دولتی است (موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ۳۰۶؛ امامی و واعظی و سلیمانی، ۱۳۹۸، ۹۶؛ صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ۱۰۷؛ میردامادنجدف آبادی، ۱۳۹۰، ۳۸). به عبارتی قوانین عادی با استفاده از عبارات «اشخاص حقیقی یا حقوقی» در مواد یاد شده به نحو مطلق، اقدام به گسترش صلاحیت دیوان عدالت اداری و پذیرش دولت به عنوان خواهان دعوا حتی خواهان دعوای جبران خسارت در دیوان عدالت اداری نموده است.

در واقع، اختلاف اصلی در این بخش بر سر نحوه تفسیر قانون نیست، بلکه بر سر روش تفسیر است. پرسش اساسی آن است که آیا در مقررات مربوط به صلاحیت مراجع اختصاصی، می‌توان صرفاً به اطلاق الفاظ استناد کرد یا اینکه باید مجموعه مقررات و فلسفه وضع قانون نیز به عنوان قرائن تفسیری مورد توجه قرار گیرند. با توجه به ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، قانون‌گذار قانون عادی خود معترف است؛ به اینکه در اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی، اقدام به تأسیس دیوان عدالت اداری و تعیین صلاحیت‌ها و ضوابط آن نموده است. در نتیجه، تفسیر مقررات قانون عادی در جهت اثبات نظر مقنن در جهت تفویض صلاحیت اضافی به یک مرجع اختصاصی با اعتراف صریح قانون‌گذار (به تعیین صلاحیت این مرجع در محدوده ضوابط قانون

اساسی)، خلاف اعتراف مزبور و روح قانون است. از طرفی قوانین عادی نباید مغایر احکام اسلامی و اصول قانون اساسی باشد؛ در نتیجه با توجه به اصل مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی و عدم تجاوز از احکام صریح آن، باید گفت که در تدوین قانون دیوان عدالت اداری، تجاویز نسبت به قانون اساسی صورت نگرفته و منظور از اشخاص حقوقی مندرج در این مقررات، واحدهای دولتی نیست (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۷، ۱۱۲).

ازسوی دیگر استناد به اطلاق عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» در نص ماده ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری و تعمیم آن به اشخاص حقوق خصوصی و عمومی صحیح بنظر نمی‌رسد. زیرا قانونگذار در تبصره ۲ ماده ۳ قانون مذکور مقرر داشته است: «شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی...» و آن چه واضح است، قانونگذار با استفاده از عبارت «اعم از عمومی و خصوصی» در کنار عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» قصد رفع ابهام از مصادیق و دامنه‌ی عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» را داشته است. زیرا از جمع مواد ۱۰ و ۱۲ با ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، روشن می‌گردد عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» بدون استفاده از هیچ قرینه‌ای ناظر به اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی بوده و شامل اشخاص حقوق عمومی نمی‌گردد. زیرا قانونگذار به این موضوع عالم بوده و در مقام بیان در مواد ۱۰ و ۱۲ قانون یاد شده، از عبارت «اعم از عمومی و خصوصی» استفاده ننموده است و با سکوت در مقام بیان این امر به ذهن متبادر می‌گردد که عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» صرفاً شامل اشخاص حقوق خصوصی بوده و اشخاص حقوق عمومی را دربر نمی‌گیرد. چنان چه قانونگذار قصد افاده‌ی چنین مقصودی را داشت، باید همچون تبصره ۲ ماده ۳ قانون یاد شده از عبارت «اعم از عمومی و خصوصی»، در کنار عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» در ماده ۱۰ و ۱۲ قانون مذکور نیز استفاده می‌نمود. در نتیجه این اقدام قانونگذار نشان می‌دهد که خواهان در ماده ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری صرفاً اشخاص حقوق خصوصی بوده است و دولت نمی‌تواند در نقش خواهان دعوای جبران خسارت در دیوان طرح دعوا نماید.

افزون بر این، پذیرش اطلاق عبارت «اشخاص حقیقی یا حقوقی» بدون توجه به سایر

مقررات قانون، می‌تواند به نتایجی منتهی شود که با ساختار کلی قانون دیوان عدالت اداری سازگار نیست؛ زیرا در این صورت، هر شخص حقوقی عمومی، بدون وجود نص خاص، قادر خواهد بود در تمامی صلاحیت‌های دیوان اقامه دعوا کند؛ نتیجه‌ای که در قوانین گذشته سابقه نداشته و قانون‌گذار نیز در اصلاحات سال ۱۴۰۲ به طور صریح آن را نپذیرفته است.

بند دوم: واژه «هرکس» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی

به موجب این اصل «هرکس» می‌تواند در دیوان عدالت اداری طرح دعوا نماید. بنابراین اطلاق این واژه نیز می‌تواند به دولت و واحدهای دولتی اجازه دهد، در نقش خواهان در دیوان عدالت اداری ظاهر شوند و اقدام به طرح دعوا نمایند (مولایی، ۱۳۹۳، ۱۰۲-۱۰۱؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ۳۰۶؛ امامی و واعظی و سلیمانی، ۱۳۹۸، ۱۰۳؛ صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ۱۰۹؛ استوار سنگری، ۱۳۹۰، ۲۰؛ میردامادنجف آبادی، ۱۳۹۰، ۳۸).

اما این نظر با این ایراد مواجه است که واژه «هرکس» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی، صرفاً ناظر به دعوای‌ای در دیوان است که موضوع خواسته ابطال تصمیمات عام‌الشمول، همچون آیین‌نامه‌ها است. صلاحیت دیوان عدالت اداری در اصل ۱۷۳ قانون اساسی بیان شده است، اما اصل ۱۷۰ قانون اساسی در مقام بیان حکم دیگری راجع به تکلیف مطلق قضات در خصوص آیین‌نامه‌های مغایر قانون و شرع و خارج از حدود اختیار است و قانون‌گذار در انتهای اصل ۱۷۰ اجازه می‌دهد، هرکس بتواند ابطال این مصوبات عام‌الشمول را از دیوان عدالت اداری بخواهد (مولایی، ۱۳۹۳، ۱۰۳؛ امامی و واعظی و سلیمانی، ۱۳۹۸، ۱۱۵؛ محمودی، ۱۳۸۶، ۲۳۵). به عبارت دیگر حکم مقرر در اصل ۱۷۰ نسبت به حکم اصل ۱۷۳ قانون اساسی، مقید یا خاص تلقی می‌گردد. به همین دلیل، جز در مورد ابطال مصوبات عام‌الشمول، دولت حق طرح دعوا در دیوان عدالت اداری را تحت عنوان خواهان ندارد (مولایی، ۱۳۹۳، ۱۰۳). زیرا اصولاً شاکی در دیوان عدالت اداری شخص خصوصی بوده، بنابراین واحد دولتی حق طرح شکایت به هر صورتی نزد دیوان عدالت اداری را ندارد (هداوند و آقای طوق، ۱۳۸۹، ۱۴۶).

تعمیم واژه «هرکس» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی به کلیه اشخاص ولو واحدهای دولتی، با فلسفه‌ی اصل ۱۷۰ قانون اساسی نیز مطابقت دارد. زیرا در این اصل، هدف جلوگیری از نقض قانون به وسیله مراجع اداری با تصویب مصوبات عام‌الشمول بوده است و برای نیل به این مقصود، اهمیتی ندارد که این امر به وسیله چه شخصی در دیوان عدالت اداری طرح گردد (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ۱۰۹). در این اصل دیوان عدالت اداری در مقام بررسی قانونی مقررات خلاف شرع و قانون قرار می‌گیرد. این وظیفه، با مرجعیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به تظلمات و شکایات مردم از آیین نامه‌های دولتی، موضوع اصل ۱۷۳ قانون اساسی متفاوت است. زیرا مردم در اصل ۱۷۳ قانون اساسی برای احقاق حقوق خصوصی خود اقدام به طرح دعوا می‌نمایند؛ در حالی که رسیدگی و صدور حکم در دیوان عدالت اداری در راستای اصل ۱۷۰ قانون اساسی، امری کلی و نوعی است. در صورت اثبات مغایر بودن مصوبات عام‌الشمول با قانون یا شرع، ابطال مقررات دولتی توسط دیوان عدالت اداری فراتر از حقوق منافع فردی و خصوصی اشخاص است (هاشمی، ۱۳۸۶، ۴۴۰). به عبارتی اهمیت پاسداری از قانون و جلوگیری از انحراف آن چنان واجد اهمیت است که عموم اشخاص در برابر آن مسئول و سهیم می‌باشند و این امر به عنوان وظیفه‌ی شهروندی بر عهده‌ی «هرکس» حتی دولت و واحدهای دولتی بوده و قانونگذار همه اشخاص را مسئول طرح دعوی بطلان آن بشمار می‌آورد (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ۵۲۲ - ۵۲۳).

از دیگر سو، به کارگیری عبارت «هرکس» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی و عبارت «اشخاص حقیقی یا حقوقی» در نص ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، با هدف رفع ایراد ذینفع نبودن خواهان در دعاوی مربوط به ابطال مصوبات عام‌الشمول است و از این عبارات بر نمی‌آید که دولت بتواند مطلقاً در هر دعوی در دیوان عدالت اداری در نقش خواهان ظاهر گردد. درواقع وجود نفع برای خواهان، از ضروریات هر دعوا است و در صورت عدم وجود نفع، قانونگذار به خواهان اجازه‌ی طرح و ادامه‌ی روند دعوا و اشتغال بیهوده دادگاه را نخواهد داد. زیرا بر فرض ثبوت دعوا هیچ منفعت و عایدی نصیب خواهان نخواهد شد و این دادرسی از ابتدا لوث و فاقد هرگونه منطق حقوقی

است. به همین منظور قانونگذار در ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی براین امر تاکید و در ماده ۸۴ و ۸۹ قانون مذکور برای آن ضمانت اجرا تعیین نموده است. ضرورت وجود نفع برای خواهان در دعوای مطروحه در شعب دیوان عدالت اداری نیز در ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری نیز پیش بینی شده و به حکم ماده ۵۳ قانون مذکور در صورتی که شاکی در شکایت مطروحه ذینفع نباشد قرار رد شکایت صادر می گردد. هرچند برخی معتقدند در دعوای مطروحه در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، در خصوص تقاضای ابطال مصوبات واحدهای دولتی، دفع ضرر یا وجود نفع برای خواهان بصورت بالفعل ضروری نیست. حتی اگر زیان وارده به شاکی به صورت بالقوه باشد نیز، او ذینفع در دعوا است و برای طرح دعوا در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری کافی است (شمس، ۱۳۸۰، ۱۴۳؛ ویژه، ۱۳۸۸، ۱۱۶). در مقابل اما این اعتقاد وجود دارد که اساساً وجود نفع برای طرح دعوا در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، به خواسته ابطال مصوبات عام الشمول، ضروری نبوده و لازم نیست. زیرا شاکی فقط اعلام کننده است و شاکی به معنای واقعی نیست (استوارسنگری، ۱۳۹۰، ۱۸). به هر ترتیب قانونگذار فارغ از ورود به این اختلافات و بحث های تئوری، بطورکلی در تبصره ماده ۸۰ قانون مذکور از این شرط عدول نموده و برای حل مسأله ذینفع مستقیم نبودن خواهان در دعوای با خواسته ای ابطال مصوبات عام الشمول در دیوان عدالت اداری، به طور کلی در تبصره مذکور اعلام نموده است که «هرکس» نسبت به این مصوبات ادعایی مبنی بر مغایرت با موارد مصرحه در قانون دارد می تواند مطرح نماید اعم از اینکه ذینفع باشد یا نباشد. به عبارتی قانونگذار با به کارگیری واژه «هرکس» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی در پی اعلام عدم اهمیت ذینفع بودن خواهان بوده نه اینکه مجوز طرح دعوا توسط دولت در دیوان عدالت اداری را صادر نماید. در واقع با توجه به نص ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تنها به صورت خاص و استثنائی مجوز دفاع از قانون و جلوگیری از تضییع حقوق عامه نسبت به درخواست ابطال مصوبات عام الشمول، قانونگذار علاوه بر مردم به دولت و واحدهای دولتی نیز اجازه داده است تا بتوانند ابطال این گونه مصوبات را از دیوان عدالت اداری تقاضا نمایند (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ۵۲۲ - ۵۲۳؛ امامی و واعظی و سلیمانی، ۱۳۹۸، ۱۱۵؛ سایبانی

و شهرکی، ۱۳۹۷، ۹).

بنابراین، نمی‌توان با تفسیر موسع از این حکم خاص و استثنائی، قاعده‌ای بنا نمود که بر اساس آن دولت بتواند به عنوان خواهان سایر دعاوی از جمله دعاوی جبران خسارت در دیوان طرح دعوا نماید، بلکه باید در موضع شک به اصل رجوع گردد.

بررسی رویه عملی دیوان عدالت اداری و آرای صادره از دیوان در این زمینه مؤید ادله فوق است. در رأی وحدت رویه شماره ۱۵۵ مورخ ۱۳۷۱/۰۷/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آمده است: «هر چند سازمان اوقاف در عداد واحدهای دولتی قرار دارد و مطابق مقررات و رأی شماره ۳۷-۳۸-۳۹ مورخ ۶۸/۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ... رسیدگی به شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی جز نسبت به مصوبات و نظامات دولتی از قلمرو صلاحیت دیوان خارج است»^۱

در تأیید استدلال فوق در رأی شماره ۴۴۷ مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آمده است: «بموجب ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ «شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می‌کند که شخص ذینفع ... رسیدگی به شکایت را برابر قانون درخواست کرده باشد» و بر مبنای حکم مقرر در این ماده طرح شکایت در شعب دیوان عدالت اداری به احراز ذینفعی شاکی یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی او منوط است و در نتیجه برخلاف حکم مقرر در اصل ۱۷۰ قانون اساسی همه افراد نمی‌توانند در رابطه با ابطال تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی در شعب دیوان طرح شکایت نمایند. ثالثاً: بر اساس تبصره ماده ۸۰ قانون مذکور، طرح شکایت به خواسته ابطال مقررات اجرایی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به احراز ذینفع بودن شاکی مقید نیست و بر مبنای حکم مقرر در این تبصره، همه افراد می‌توانند در راستای اعمال حق مقرر در اصل ۱۷۰ قانون اساسی به طرح شکایت در خصوص ابطال تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اقدام نمایند...»^۲

^۱ (<https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=6823&tar=200&w=155&st=0,0,0,0,0,0,0,0,0&fi=%20&o=1>).

^۲ <https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=53772&tar=200&w=%D9%87%D8%B1%DA%A9%D8%B3&st=0>,

بند سوم: اعمال تصدی دولت

علی القاعده دولت‌ها در اقدامات خود در حال اعمال حاکمیت یا اعمال تصدی هستند. این دسته بندی در رأی وحدت رویه شماره ۷ مورخ ۱۳۶۲/۰۳/۰۲ دیوان عالی کشور، مورد تأیید قرار گرفته است. در این رأی آمده است: «از ماده اول قانون اراضی شهری... چنین مستفاد است که حقوق و اختیارات و اقتداراتی که به موجب این قانون برای دولت شناخته شد و من حیث حق حاکمیت دولت است و... با این تقدیر هر نوع دعوایی که در اجرای قانون اراضی شهری به وسیله مرجع اجرایی این قانون یا اشخاص حقیقی و حقوقی مطرح شود دارای وصف دعوای دولت و مشمول بند «۱» از ماده (۱۶) از قانون آیین دادرسی مدنی و مرجع رسیدگی به این گونه دعوای دادگاه عمومی... است...»^۱ در راستای دسته بندی مذکور، برخی بر این باورند که، در مواردی که دولت و واحدهای دولتی و دستگاه‌های اجرایی در حال اعمال تصدی هستند و به نوعی مثل اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی در حال فعالیت و اقدام هستند و دعوای آن‌ها دارای خصیصه دولتی نمی‌باشد و مربوط به امور تصدی‌گری دولت است، باید به دولت اجازه داد تا بتواند در دیوان طرح دعوا نماید (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹، ۱۶۸؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ۳۰۹).

هر چند در نگاه اول این نظریه منطقی به نظر می‌رسد اما با این ایراد اساسی مواجه است که با مراجعه به مقررات مربوط به صلاحیت دیوان عدالت اداری، از جمله اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و اصلاحات بعدی، قانون‌گذار دعوای را بدین شکل مورد دسته‌بندی قرار نداده است. حتی در فرض پذیرش این دسته‌بندی، قانون‌گذار با اتکا به آن اقدام به تعریف یا تغییر دامنه صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعوای ای که خواهان آن دولت است ننموده است. بنابراین به یاری این استدلال، هیچ یک از واحدهای دولتی نمی‌تواند به عنوان

0,0,0,0,0,0,0,0&fi=%20&o=l)

¹ [https://ara.divan-](https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=77427&tar=200&w=&st=0,0,0,0,0,0,0,0,1362/3/2,1362/3/2&fi=&o=l)

[edalat.ir/judgment.aspx?idr=77427&tar=200&w=&st=0,0,0,0,0,0,0,0,1362/3/2,1362/3/2&fi=&o=l](https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=77427&tar=200&w=&st=0,0,0,0,0,0,0,0,1362/3/2,1362/3/2&fi=&o=l).

خواهان در دیوان عدالت اداری، علیه سایر واحدهای دولتی و دستگاه‌های اجرایی دعوی جبران خسارت مطرح نماید.

پذیرش نظریه گسترش مصادیق خواهان در دیوان عدالت اداری به اشخاص حقوق خصوصی و دولتی، به‌نحوی که هریک از ارکان دولت بتواند حق طرح دعوی جبران خسارت را علیه کلیه واحدهای دولتی و دستگاه‌های اجرایی در دیوان عدالت اداری داشته باشد ممکن نیست. زیرا تصریح قانون‌گذار در خصوص تعیین مرجع خاص برای رسیدگی اختلافات بین واحدهای دولتی در خصوص اصل ۱۳۴ قانون اساسی و آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق ساز و کارهای داخلی قوه مجریه مصوب هیئت وزیران به شماره ۲۱۲۷۶۷/ت/۳۷۵۵۰ ک مورخ ۲۷ / ۱۲ / ۱۳۸۶، و قبول صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری در ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی مدنی و پذیرش صلاحیت خاص دیوان عدالت اداری احصاء شده در مواد ۱۰ و تبصره آن الی ۱۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نمی‌توان چنین حق مسلمی برای دولت و صلاحیت گسترده‌ای برای دیوان عدالت اداری ایجاد نمود.

اقدام قانون‌گذار در آخرین اصلاحات قانون دیوان عدالت اداری در تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون یاد شده تأییدی بر نظریه اختصاص مصادیق خواهان دعوی جبران خسارت در دیوان عدالت اداری به اشخاص حقوق خصوصی است. به عبارتی در دعوی جبران خسارت، اصل بر صلاحیت دادگاه عمومی است و صلاحیت دیوان در این زمینه خاص و استثنایی است و نمی‌توان آن را توسعه داد.

این امر در رویه دیوان عدالت اداری نیز مشهود است. برای مثال در رأی شماره ۱۳۰۹۰۸/۱۳۹۰۰۱۳۳۱۳۹۰۰۰ مورخ ۱۶ / ۰۵ / ۱۴۰۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خواهان ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و به طرفیت شورای اسلامی شهر گنبدکاووس بوده^۱ و در رأی شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۰۹۰۲۳۶۴ مورخ ۱۹ / ۰۴ / ۱۴۰۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز، خواهان سازمان بازرسی کل کشور به طرفیت

^۱ (<https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=187177&tar=200&ida=992&o=5>)

هیئت وزیران و استانداری خراسان شمالی به خواسته ابطال مصوبات عام الشمول بوده که در دیوان رد نشده است.^۱

بند چهارم: تحولات قانون گذاری در توسعه مفهوم خوانده موضوع تبصره ۲ ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری

قانون گذار در تحولات سال ۱۴۰۲ در تبصره ۲ ماده ۳ قانون مذکور به اشخاص عمومی نیز اجازه طرح دعوا در دیوان عدالت را داده است. این تبصره مقرر داشته است: «شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری ... در شعب تجدیدنظر مطرح و مورد رسیدگی قرار می گیرد...». با توجه به انعطاف قانونگذار و صدور مجوز برای اشخاص عمومی در طرح دعوا در دیوان، می توان این دیدگاه را تقویت نمود که اشخاص عمومی به عنوان قاعده حق طرح دعوا در دیوان را به طور عام داشته و به طور خاص نیز می توانند برای مطالبه‌ی خسارات وارده به خویش در دیوان طرح دعوا نمایند.

اما این ادعا قابل دفاع نبوده زیرا از جمع مواد ۱۰ و ۱۲ با ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، روشن می گردد، عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» بدون استفاده از هیچ قرینه‌ای ناظر به اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی بوده و شامل اشخاص حقوق عمومی نمی گردد. زیرا قاعده همان عدم مجوز طرح دعوا از سوی دولت و واحدهای آن در دیوان عدالت است و تبصره ۲ ماده ۳ قانون مذکور چون قصد بیان حکمی خلاف قاعده داشته صرفاً به صورت استثنائی و فقط در مورد اعتراض اشخاص حقیقی و حقوقی عمومی از تصمیمات مراجع اختصاصی چنین مجوزی را صادر نموده و به همین منظور قانون گذار از تعمیم این حکم در ماده ۱۰ و ۱۲ قانون مذکور خودداری، و نسبت به استفاده از عبارت «عمومی» در این مواد اجتناب نموده است. باین وصف گسترش صلاحیت دیوان با استناد به تبصره ۲ ماده ۳ قانون مذکور بر خلاف اصول تفسیر بوده و باید حکم استثنا را در محدوده نص تفسیر نمود و از بسط و گسترش آن خودداری نمود.

¹ (<https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=187116&tar=200&ida=992&o=5>)

از دیگر سو، نکته قابل توجه آن است که قانون‌گذار در تبصره ۲ ماده ۳ قانون مذکور، با تصریح عبارت «اعم از عمومی و خصوصی»، صرفاً در مقام توسعه دامنه اشخاص مجاز به اعتراض نسبت به آرای مراجع اختصاصی اداری بوده است و هیچ حکمی درباره دعوای جبران خسارت موضوع تبصره ۱ ماده ۱۰ بیان نکرده است. از این رو، تسری حکم مقرر در تبصره ۲ ماده ۳ به دعوای جبران خسارت، مستلزم قیاس میان دو صلاحیت استثنایی است؛ حال آنکه قواعد مربوط به صلاحیت به دلیل امری بودن این قوانین و ارتباط آنها با نظم عمومی، قابل تفسیر موسع یا قیاس نیستند. افزون بر این، اگر اراده قانون‌گذار بر توسعه قلمرو خواهان دعوای جبران خسارت نیز قرار داشت، انتظار می‌رفت هم‌زمان با اصلاح ماده ۳، تبصره ۱ ماده ۱۰ نیز مورد اصلاح قرار گیرد یا دست‌کم حکم صریحی در این خصوص پیش‌بینی شود. سکوت قانون‌گذار نسبت به تبصره ۱ ماده ۱۰، در کنار تصریح وی در تبصره ۲ ماده ۳، مؤید آن است که توسعه مزبور صرفاً ناظر بر همان قلمرو خاص بوده و قابلیت تسری به سایر صلاحیت‌های دیوان را ندارد. بنابراین، هر چند اصلاحات سال ۱۴۰۲ در برخی صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری موجب توسعه قلمرو اشخاص مجاز به طرح شکایت شده است، اما این توسعه را نمی‌توان به تمامی صلاحیت‌های دیوان تسری داد. در نتیجه، دعوای جبران خسارت موضوع تبصره ۱ ماده ۱۰ همچنان تابع قواعد خاص خود بوده و تعیین خواهان آن باید با رعایت اصل تفسیر مضیق صلاحیت‌های استثنایی انجام شود.

بنابراین، از منظر اصول تفسیر قوانین نیز نمی‌توان از حکمی که قانون‌گذار در مقام بیان یک صلاحیت خاص مقرر کرده است، قاعده‌ای عام برای تمامی صلاحیت‌های دیوان استخراج کرد. توسعه آثار تبصره ۲ ماده ۳ به دعوای جبران خسارت، در واقع نوعی قیاس در مقررات مربوط به صلاحیت است؛ در حالی که قواعد صلاحیت، به دلیل ارتباط با نظم عمومی، اصولاً قابل قیاس و توسعه از طریق تفسیر موسع نیستند.

براین اساس، اصلاحات قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲ را باید توسعه‌ای محدود و ناظر به همان موارد مصرح در قانون دانست و نمی‌توان آن را دلیل بر تغییر کلی در مفهوم خواهان یا توسعه صلاحیت دیوان در دعوای جبران خسارت تلقی کرد.

نتیجه‌گیری

پاسخ به پرسش مربوط به قلمرو خواهان دعوای جبران خسارت علیه دولت، صرفاً ناظر بر تعیین یکی از شرایط اقامه دعوا نیست، بلکه در عمل، مرز صلاحیت دیوان عدالت اداری را نیز مشخص می‌کند. از این رو، هرگونه توسعه یا محدودسازی مفهوم خواهان، آثار مستقیمی بر حدود صلاحیت این مرجع اختصاصی خواهد داشت و به همین دلیل، تفسیر مقررات مربوط به آن باید با دقت و احتیاط صورت گیرد.

برابر منطوق ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی مدنی و تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲، روشن است که دیوان به عنوان مرجعی خاص و بصورت استثنایی صلاحیت رسیدگی به دعوای جبران خسارت شهروندان، علیه دولت را دارد. به عبارتی باید با تفسیر مضیق و محدود از مقررات یاد شده، از گسترش و تنوع خواهان در دیوان عدالت اداری ممانعت به عمل آورده و در موارد تردید به نفع صلاحیت دادگاه عمومی تفسیر نمود.

واکاوی تبصره ۲ الحاقی ماده ۳ نیز مؤید آن است که قانون‌گذار صرفاً در مقام توسعه امکان اعتراض اشخاص حقوقی عمومی نسبت به آرا و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری بوده و از این حکم، نمی‌توان توسعه قلمرو خواهان در دعوای جبران خسارت موضوع تبصره ۱ ماده ۱۰ را استنباط کرد. هرگونه برداشت خلاف این نتیجه، مستلزم پذیرش تفسیر موسع از صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهد بود؛ امری که با اصول مسلم حقوق عمومی و قواعد حاکم بر صلاحیت مراجع اختصاصی سازگار نیست.

پذیرش این امر که دولت بتواند به عنوان خواهان دعوای جبران خسارت در دیوان عدالت اداری طرح دعوا نماید، با فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری در اصل ۱۷۳ قانون اساسی که همان تضمین حقوق مردم و رسیدگی به شکایات و دعوای مردم علیه دولت است در تعارض است.

واژه «مردم» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی در مقابل «مأمورین یا واحدها یا آیین نامه‌های دولتی» قرار گرفته است و از نص صریح قوانین مذکور، این نتیجه به دست می‌آید که خواهان در دیوان عدالت اداری باید «مردم»، یعنی نهادهای غیردولتی (اشخاص حقوق

خصوصی) باشند و آنچه از معنای عرفی و لغوی واژه مردم به ذهن متبادر می‌گردد و با توجه به قرینه تقابل بین واژه مردم با دولت، دولت و ارگان‌های دولتی از واژه مردم خروج موضوعی دارند و نمی‌توانند به عنوان خواهان دعوای جبران خسارت در دیوان عدالت اداری طرح دعوا نمایند.

بررسی هم‌زمان اصل ۱۷۳ قانون اساسی، مواد قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رویه مستقر هیئت عمومی و اصلاحات تقنینی سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که قانون‌گذار، علی‌رغم توسعه صلاحیت دیوان در برخی موارد، قصد بازتعریف مفهوم عام خواهان را نداشته است. از این رو، توسعه قلمرو اشخاص مجاز به اقامه دعوای جبران خسارت، بدون وجود نص صریح قانونی، با مبانی حاکم بر صلاحیت دیوان عدالت اداری سازگار نیست.

با عنایت به مقدمه قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مندرج در ماده ۱ این قانون و استفاده از عبارت «اعم از عمومی و خصوصی» در تبصره ۲ ماده ۳ قانون در کنار عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» و سکوت در مقام بیان در ماده مواد ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، این امر به ذهن متبادر می‌گردد که خواهان دعوای جبران خسارت در دیوان و موضوع عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» صرفاً شامل اشخاص حقوق خصوصی بوده و اشخاص حقوق عمومی را دربر نمی‌گیرد و چنان چه قانونگذار قصد افاده‌ی مقصود دیگری داشت، باید آن را تصریح می‌نمود.

در دیوان عدالت اداری، خواننده دعوا دولت و نهادهای عمومی دولتی و غیردولتی و انقلابی است و خود او عامل ورود زیان است؛ بنابراین، نمی‌تواند با شخصیت واحد علیه خود طرح دعوا نموده و به عنوان خواهان دعوای جبران خسارت، از خودش مطالبه خسارت داشته باشد. از دیگر سو دولت چون خودش عامل ورود زیان است و طبق قاعده اقدام علیه خود اقدام نموده و نمی‌تواند در طرح دعوای مسئولیت مدنی علیه خود ذی‌نفع باشد. در نتیجه خواهان دعوای جبران خسارت یا مسئولیت مدنی به طرفیت دولت صرفاً اشخاص حقوق خصوصی هستند.

وجود مرجع تخصصی متمایز از دیوان عدالت اداری در رسیدگی به کلیه اختلافات

دستگاه‌های دولتی موضوع اصل ۱۳۴ قانون اساسی که هیئت وزیران است و سایر مقرره‌هایی عدیده‌ای که معاونت حقوقی رییس جمهور را به عنوان مرجع حل و فصل اختلافات واحدهای دولتی با یکدیگر تعیین نموده‌اند، حکایت از آن دارد که طرح دعوای واحدهای دولتی علیه یکدیگر به خواسته جبران خسارت باید در مراجع تخصصی غیر از دیوان و یا در برخی موارد خاص در دادگاه عمومی مطرح شوند. قبول پذیرش دعوای جبران خسارت توسط دولت در دیوان سبب تغییر در صلاحیت مراجع می‌گردد که به دلیل تغایر با قانون آمره‌ی مربوط به صلاحیت ذاتی امکانپذیر نیست.

براین اساس، به نظر می‌رسد هرگونه تغییر در قلمرو خواهان دعوای جبران خسارت علیه دولت، نیازمند مداخله صریح قانون‌گذار است و نمی‌توان صرفاً با استناد به اصلاحات پراکنده یا برداشت موسع از برخی مقررات، چنین توسعه‌ای را پذیرفت. درعین حال، اصلاحات سال ۱۴۰۲ نشان داده است که قانون‌گذار در صورت نیاز، توسعه صلاحیت دیوان را به صورت موردی و با تصریح قانونی انجام می‌دهد؛ ازاین رو، رعایت همین شیوه در تفسیر مقررات موجود نیز ضروری است.

نوآوری این پژوهش در آن است که با تحلیل هم‌زمان اصول قانون اساسی، مقررات قانون دیوان عدالت اداری، رویه مستقر هیئت عمومی و اصلاحات تقنینی سال ۱۴۰۲، نشان داده شد که توسعه صلاحیت دیوان در برخی حوزه‌ها، لزوماً به معنای توسعه مفهوم خواهان در تمامی صلاحیت‌های این مرجع نیست و میان صلاحیت‌های مختلف دیوان باید قائل به تفکیک شد. این برداشت می‌تواند مبنایی برای تفسیر منسجم‌تر مقررات مربوط به دعوای جبران خسارت علیه دولت و جلوگیری از توسعه غیرمنصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری باشد.

فهرست منابع

منابع فارسی

۱. ابهری، حمید وبرزگر، محمدرضا (۱۳۹۷). آیین دادرسی مدنی ۱ دعاوی وصلاحیت‌ها. چاپ دوم، مجد، تهران.
۲. استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۰). مفهوم دولت در آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری. مطالعات حقوقی، شماره ۱، ص ۱-۳۴.
۳. اکبری، افشار و رستمی، ولی و عطریان، فرامرز (۱۳۹۸). بررسی تطبیقی مسئولیت مدنی دولت و مراجع رسیدگی کننده به آن در حقوق ایران و انگلستان. نشریه پژوهش نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، شماره ۷۶، ص ۵۹-۷۸.
۴. امامی، سیدحسن (۱۳۸۶). حقوق مدنی. جلد ۱، چاپ بیست‌وهفتم، اسلامیه، تهران.
۵. امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۷). حقوق اداری. جلد اول، چاپ دوم، نشر میزان، تهران.
۶. امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۹). حقوق اداری. جلد اول شامل مباحث حقوق اداری ۱ و ۲، چاپ دهم، میزان، تهران.
۷. امامی، محمد و سلیمانی، مهستی (۱۳۹۲). ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری. مجله حقوقی دادگستری، شماره ۸۲، ص ۹-۳۸.
۸. امامی، محمد و سلیمانی، مهستی (۱۳۹۳). شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری. مجله حقوقی دادگستری، شماره ۱، ص ۱-۳۰.
۹. امامی، محمد و واعظی، سید مجتبی و رستمی، مریم (۱۴۰۰). تاملی بر استثنائات مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران. پژوهش‌های نوین اداری، شماره ۶، ص ۱۱-۳۴.
۱۰. امامی، محمد و واعظی، سید مجتبی و سلیمانی، مهستی (۱۳۹۸). ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری. چاپ دوم، میزان، تهران.
۱۱. انصاری، مسعود طاهری، محمدعلی (۱۳۸۶). دانشنامه حقوق خصوصی. سه جلدی، جلد ۲، چاپ دوم، محراب فکر، تهران.
۱۲. باریکلو، علیرضا (۱۳۹۶). مسئولیت مدنی. چاپ هفتم، میزان، تهران.
۱۳. بهشتی، محمد جواد و مردانی، نادر (۱۳۸۶). آیین دادرسی مدنی، جلد اول، چاپ سوم، میزان، تهران.
۱۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶). مبسوط در ترمینولوژی حقوق. پنج جلدی، جلد ۳، چاپ سوم، گنج دانش، تهران.
۱۵. جلالی، محمد و موسوی نژاد، سیدامیر (۱۴۰۴). گذار از دیوان به اداره؛ لحظه‌ی تاسیس حقوق اداری در ایران. دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی، شماره ۴، دوره ۲، ص ۱۶۲-۱۹۰.
۱۶. حبیب نژاد سیداحمد و انصاری جم، حسن (۱۴۰۴). مخرج مشترک نظریات تفکیک قوا (از تفکیک قوا در حقوق اساسی معاصر تا استقلال قوا در حقوق اساسی ایران). دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی، شماره ۳، دوره ۲، ص ۸۴-۱۱۰.

۱۷. دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۷). لغت نامه دهخدا. پانزده جلدی، جلد ۷ و ۱۳، چاپ دوم، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، تهران.
۱۸. سایبانی، علیرضا و شهرکی، محمود (۱۳۹۷). بررسی نقش دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از دستگاه ها دولتی و غیر دولتی. نشریه مطالعات حقوق، شماره ۲۶، ص ۱ - ۱۴.
۱۹. شمس، عبدالله (۱۳۸۰). آیین دادرسی مدنی. جلد ۱، چاپ اول، میزان، تهران.
۲۰. شمسایی مطلق، محبوبه (۱۳۹۷). تحلیل معیارهای تشخیص دعوای قابل طرح در دیوان عدالت اداری با تأکید بر رویه قضایی، پایان نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما محمدرضا معین، دانشگاه آزاد اسلامی واحد نراق، نراق.
۲۱. صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲). نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، چاپ اول، نشر شهریار، تهران.
۲۲. صدرزاده افشار، محسن (۱۳۸۴). آیین دادرسی مدنی و بازگانی دادگاه های عمومی و انقلاب. تک جلدی، چاپ هشتم، جهاد دانشگاهی واحد علامه طباطبائی، تهران.
۲۳. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ۳ جلدی، ج ۳، چاپ اول، نشر اداره کل اوامر فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تهران.
۲۴. طباطبائی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۷). حقوق اداری. چاپ چهاردهم، سمت، تهران.
۲۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۱). وقایع حقوقی. چاپ اول، نشر یلدا، تهران.
۲۶. کاشانی، جواد (۱۳۹۵). مرجع صالح برای رسیدگی به دعوای مسئولیت بطرفیت دولت. دیدگاه های حقوقی قضایی، شماره ۷۳ و ۷۴، ص ۱۶۸-۱۲۹.
۲۷. گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۷). حاکمیت قانون و محدودیت های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری. شماره ۹، نشریه حقوق اساسی، ص ۱۴۹ - ۱۹۰.
۲۸. گروه پژوهشی، انتشارات چراغ دانش (۱۳۹۹). تصدیق خسارات در رویه دیوان عدالت اداری. چاپ اول، چراغ دانش، تهران.
۲۹. محمد حسینی، فرشته (۱۳۹۹). حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعوای مطالبه خسارت. نشریه رای، شماره ۳۳، ص ۹۳ - ۱۰۵.
۳۰. محمودی، جواد (۱۳۸۶). قانون جدید دیوان عدالت اداری در بوته نقد. نشریه حقوق اساسی، شماره ۸، ص ۲۲۳-۲۴۰.
۳۱. مدنی، سید جلال الدین (۱۳۸۹). حقوق اداری (دیوان عدالت اداری). چاپ اول، جلد سوم، انتشارات جنگل، تهران.
۳۲. مطلبی فشارکی، فهیمه و عطریان، فرامرز (۱۳۹۷). حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر آراء دادگاه های اداری. نشریه مطالعات حقوق، شماره ۲۰، ص ۴۵ - ۵۶.
۳۳. معین، محمد (۱۳۸۳). فرهنگ فارسی معین. تک جلدی، چاپ چهارم، انتشارات معین، تهران.
۳۴. معین، محمد (۱۳۸۶). فرهنگ فارسی معین دو جلدی. جلد ۱ و ۲، چاپ چهارم، آدنا، تهران.
۳۵. موسی زاده، رضا (۱۳۸۹). حقوق اداری ۲ و ۱. چاپ سیزدهم، نشر میزان، تهران.

۳۶. مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. چاپ اول، جنگل، تهران.
۳۷. میرداماد نجف آبادی، سیدعلی (۱۳۹۰). صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری. نشریه اندیشه‌های حقوق عمومی، شماره ۱، ص ۳۵-۶۶.
۳۸. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸). تحلیلی بر صلاحیت‌های هیات عمومی دیوان عدالت اداری، نشریه حقوق و مصلحت، شماره ۵، ص ۱۱۱-۱۲۷.
۳۹. هداوند، مهدی و آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۹). دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی). چاپ اول، انتشارات خرسندی، تهران.
۴۰. هدایت نیا گنجی، فرج الله (۱۳۸۲). جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های دولتی. نشریه رواق اندیشه، شماره ۱۹، ص ۳۵-۵۲.

منابع عربی

۴۱. ابن منظور، محمد بن مکرم بن علی، أبو الفضل، جمال الدین (۱۴۱۴ ق). لسان العرب. پانزده جلدی، جلد ۴، چاپ سوم، انتشارات دارصادر، بیروت.
۴۲. زمخشری، أبو القاسم محمود بن عمرو بن أحمد (۱۴۱۹ ق). أساس البلاغه. جلد ۱، چاپ اول، بیروت.
۴۳. شهید اول، ابو عبد الله شمس الدین محمد بن مکی بن محمد شامی عاملی جزینی (۱۳۷۱). الدروس الشرعیه فی فقه الامامیه. ۳ جلدی، جلد ۲، چاپ اول، نشر جامعه مدرسین قم، قم.
۴۴. شهید ثانی، زین الدین بن علی (۱۴۱۰ ق). الروضه البهیة فی شرح اللمعه الدمشقیة. ۱۰ جلدی، ج ۳، چاپ اول، داوری، قم.
۴۵. الفراهیدی، الخلیل بن احمد (۱۴۰۹ ق). کتاب العین. جلد ۴، چاپ دوم، مؤسسه دارالهجره، تهران.
۴۶. موسوی خمینی، سید روح الله (۱۳۶۸). تحریر الوسیله. دو جلدی، جلد ۲، چاپ اول، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، تهران.
۴۷. نجفی جواهری، محمد حسن (صاحب جواهر) (۱۳۶۲). جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام. ۴۳ جلد، جلد ۴۰، چاپ هفتم، انتشارات دار احیاء التراث العربی، بیروت.

تارنما

48. <http://www.sadeghinia.ir>
49. <https://ara.divan-edalat.ir>
50. <https://dotic.ir>
51. <https://qavanin.ir>
52. <https://rc.majlis.ir>

References

1. Abhari, H., & Bozorggar, M. R. (2018). Civil Procedure I: Actions and Jurisdiction. 2nd ed. Majd Publishing, Tehran. (in Persian)
2. Ostovar Sangari, K. (2011). The Concept of the State in the Unifying Decisions of the Administrative Justice Court. Legal Studies, 1, 1-34. (in Persian)
3. Akbari, A., Rostami, V., & Atrian, F. (2019). A Comparative Study of the Civil Liability of the Government and the Competent Judicial Authorities in Iranian and English Law. Critical Studies in Humanities Texts and Programs, 76, 59-78. (in Persian)
4. Emami, S. H. (2007). Civil Law (Vol. 1). 27th ed. Eslamieh Publishing, Tehran. (in Persian)
5. Emami, M., & Ostovar Sangari, K. (2008). Administrative Law (Vol. 1). 2nd ed. Mizan Publishing, Tehran. (in Persian)
6. Emami, M., & Ostovar Sangari, K. (2010). Administrative Law (Vol. 1: Administrative Law I & II). 10th ed. Mizan Publishing, Tehran. (in Persian)
7. Emami, M., & Soleimani, M. (2013). Criteria for Determining Claims Admissible before the Administrative Justice Court. Judiciary Law Journal, 82, 9-38. (in Persian)
8. Emami, M., & Soleimani, M. (2014). The Legal Personality of the Plaintiff before the Administrative Justice Court. Judiciary Law Journal, 1, 1-30. (in Persian)
9. Emami, M., Vaezi, S. M., & Rostami, M. (2021). Reflections on the Exceptions to Government Civil Liability in the Iranian Legal System. Modern Administrative Studies, 6, 11-34. (in Persian)
10. Emami, M., Vaezi, S. M., & Soleimani, M. (2019). Criteria for Claims Admissible before the Administrative Justice Court. 2nd ed. Mizan Publishing, Tehran. (in Persian)
11. Ansari, M., & Taheri, M. A. (2007). Encyclopedia of Private Law (3 vols., Vol. 2). 2nd ed. Mehrab-e Fekr Publishing, Tehran. (in Persian)
12. Barikloo, A. (2017). Civil Liability. 7th ed. Mizan Publishing, Tehran. (in Persian)
13. Beheshti, M. J., & Mardani, N. (2007). Civil Procedure (Vol. 1). 3rd ed. Mizan Publishing, Tehran. (in Persian)
14. Jafari Langroudi, M. J. (2007). Comprehensive Legal Terminology (5 vols., Vol. 3). 3rd ed. Ganj-e Danesh Publishing, Tehran. (in Persian)
15. Jalali, M., & Mousavi Nejad, S. A. (2025). From Court to Administration: The Founding Moment of Administrative Law in Iran. Research and Development in Public Law, 2(4), 162-190. (in Persian)
16. Habibnejad, S. A., & Ansari Jam, H. (2025). The Common Ground of the Theories of Separation of Powers: From the Separation of Powers in Contemporary Constitutional Law to the Independence of Powers in Iranian Constitutional Law. Research and Development in Public Law, 2(3), 84-110. (in Persian)

17. Dehkhoda, A. A. (1998). Dehkhoda Dictionary (15 vols., Vols. 7 & 13). 2nd ed. University of Tehran Press, Tehran. (in Persian)
18. Saybani, A., & Shahraki, M. (2018). The Role of the Administrative Justice Court in Hearing Complaints against Governmental and Non-Governmental Institutions. Legal Studies Journal, 26, 1-14. (in Persian)
19. Shams, A. (2001). Civil Procedure (Vol. 1). 1st ed. Mizan Publishing, Tehran. (in Persian)
20. Shamsaei Motlagh, M. (2018). An Analysis of the Criteria for Determining Claims Admissible before the Administrative Justice Court with Emphasis on Judicial Practice (Master's thesis). Islamic Azad University, Naragh Branch, Naragh. (in Persian)
21. Sadr al-Hefazi, S. N. (1993). Judicial Review of Government Actions in the Administrative Justice Court. 1st ed. Shahriar Publishing, Tehran. (in Persian)
22. Sadrzadeh Afshar, M. (2005). Civil and Commercial Procedure of the General and Revolutionary Courts. 8th ed. Academic Jihad, Allameh Tabataba'i Branch, Tehran. (in Persian)
23. Assembly for the Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. (1985). Proceedings of the Assembly for the Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran (3 vols., Vol. 3). 1st ed. General Office of Cultural Affairs and Public Relations, Islamic Consultative Assembly, Tehran. (in Persian)
24. Tabatabaei Motemeni, M. (2008). Administrative Law. 14th ed. SAMT Publishing, Tehran. (in Persian)
25. Katouzian, N. (1992). Legal Events. 1st ed. Yalda Publishing, Tehran. (in Persian)
26. Kashani, J. (2016). The Competent Authority to Hear Civil Liability Claims against the Government. Judicial Legal Perspectives, 73-74, 129-168. (in Persian)
27. Gorji Azandariani, A. A. (2008). Rule of Law and the Limitations on the Right of Litigation before the Administrative Justice Court. Constitutional Law Journal, 9, 149-190. (in Persian)
28. Research Group, Cheragh-e Danesh Publications. (2020). Compensation Assessment in the Practice of the Administrative Justice Court. 1st ed. Cheragh-e Danesh Publishing, Tehran. (in Persian)
29. Mohammadhosseini, F. (2020). The Scope of the Jurisdiction of the Administrative Justice Court in Hearing Compensation Claims. Ray Journal, 33, 93-105. (in Persian)
30. Mahmoudi, J. (2007). A Critical Review of the New Law on the Administrative Justice Court. Constitutional Law Journal, 8, 223-240. (in Persian)
31. Madani, S. J. (2010). Administrative Law (Administrative Justice Court) (Vol. 3). 1st ed. Jangal Publishing, Tehran. (in Persian)
32. Matlabi Fesharaki, F., & Atrian, F. (2018). The Scope of the Administrative Justice Court's Jurisdiction in Supervising the Decisions of Administrative Tribunals. Legal Studies Journal, 20, 45-56. (in Persian)

33. Moein, M. (2004). Moein Persian Dictionary. Single-volume ed., 4th ed. Moein Publications, Tehran. (in Persian)
34. Moein, M. (2007). Moein Persian Dictionary (2 vols., Vols. 1-2). 4th ed. Adna Publishing, Tehran. (in Persian)
35. Mousazadeh, R. (2010). Administrative Law I & II. 13th ed. Mizan Publishing, Tehran. (in Persian)
36. Molabeigi, G. R. (2014). Jurisdiction and Procedure of the Administrative Justice Court. 1st ed. Jangal Publishing, Tehran. (in Persian)
37. Mirdamad Najafabadi, S. A. (2011). The Jurisdiction and Scope of Authority of the Administrative Justice Court. Public Law Thoughts Journal, 1, 35-66. (in Persian)
38. Vizheh, M. R. (2009). An Analysis of the Jurisdiction of the General Board of the Administrative Justice Court. Law and Expediency Journal, 5, 111-127. (in Persian)
39. Hedavand, M., & Aghaei Togh, M. (2010). Specialized Administrative Courts in the Light of the Principles and Procedures of Fair Trial (Iranian Law and a Comparative Study). 1st ed. Khorsandi Publications, Tehran. (in Persian)
40. Hedayatnia Ganji, F. (2003). The Position of the Administrative Justice Court in Adjudicating Citizens' Complaints against Governmental Agencies. Revagh-e Andisheh Journal, 19, 35-52. (in Persian)
41. Ibn Manzur, M. ibn Mukarram ibn Ali, Abu al-Fadl, Jamal al-Din. (1414 AH). Lisan al-'Arab (15 vols., Vol. 4). 3rd ed. Dar Sader, Beirut. (in Arabic)
42. Al-Zamakhshari, Abu al-Qasim Mahmud ibn Amr ibn Ahmad. (1419 AH). Asas al-Balaghah (Vol. 1). 1st ed. Beirut. (in Arabic)
43. Al-Shahid al-Awwal, Abu Abd Allah Shams al-Din Muhammad ibn Makki al-Amili al-Jazini. (1992). Al-Durus al-Shar'iyyah fi Fiqh al-Imamiyyah (3 vols., Vol. 2). 1st ed. Jame'at al-Modarresin Publications, Qom. (in Arabic)
44. Al-Shahid al-Thani, Zayn al-Din ibn Ali. (1410 AH). Al-Rawdah al-Bahiyyah fi Sharh al-Lum'ah al-Dimashqiyyah (10 vols., Vol. 3). 1st ed. Davari Publications, Qom. (in Arabic)
45. Al-Farahidi, Al-Khalil ibn Ahmad. (1409 AH). Kitab al-'Ayn (Vol. 4). 2nd ed. Dar al-Hijrah Institute, Tehran. (in Arabic)
46. Mousavi Khomeini, R. (1989). Tahrir al-Wasilah (2 vols., Vol. 2). 1st ed. Institute for Compilation and Publication of Imam Khomeini's Works, Tehran. (in Arabic)
47. Najafi Jawahiri, M. H. (Sahib al-Jawahir). (1983). Jawahir al-Kalam fi Sharh Shara'i al-Islam (43 vols., Vol. 40). 7th ed. Dar Ihya al-Turath al-Arabi, Beirut. (in Arabic)