تاریخ ارسال:۱۴۰۰/۴/۱۷

تاریخ پذیرش:۱۴۰۰/۵/۱۸

حوزه صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی در تبصره یک ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری

کورش استوارسنگری[۱]

چکیده

بر اساس مقررات موضوعه صلاحیت دیوان عدالت و محاکم عمومی مستقل از یکدیگر است. ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری سال ۹۲ حدود صلاحیت دیوان را مشخص کرده است اما طبق تبصره یک این ماده تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است. حوزه صلاحیت محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری به استناد تبصره مذکور از مواردی است که محل اختلاف محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری است و در مواردی از موجبات اطاله دادرسی و سرگردانی اشخاص ذی‌نفع است. حوزه صلاحیت هر کدام از مراجع مذکور در اینجا چیست؟ نویسنده در این مقاله با تحلیل مواد مربوط به صلاحیت دیوان عدالت اداری و ذکر آرای شعب وحدت رویه دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری، ضمن ارائه معیاری در تشخیص نوع دعاوی که در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود، استدلال کرده است که صلاحیت دیوان عدالت اداری در دعاوی ناظر بر تبصره ماده ۱۰ محدود به موارد خاص است و همه‌ی دعاوی ناظر بر مطالبه خسارت از دستگاه‌های دولتی به ویژه خسارت ناشی از ضمان قهری در صلاحیت این دیوان نیست و بر اساس قاعده کلی در صلاحیت دادگاه عمومی است. در طرح اصلاحیه قانون دیوان نیز اصل بر صلاحیت دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به دعاوی مطالبه خسارت از دستگاه‌های دولتی می‌باشد.

کلیدواژگان: دیوان عدالت اداری، دادگاه عمومی، صلاحیت، اعمال اداری، واحد دولتی.

---

۱. استادیار دانشکده حقوق و علوم انسانی دانشگاه آزاد اسلامی شیراز، رئیس انجمن ایرانی حقوق اداری.
Kourosh_ostovar_s@yahoo.com

مقدمه

بعد از تصویب قانون اولیه دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ و تشکیل دیوان و اجرای عملی قانون و شروع رسیدگی به پرونده‌های علیه دولت در شعب دیوان، موضوع، مرز تفکیک صلاحیت دیوان و محاکم عمومی مطرح شده است. این امر موجب ایجاد مشکل یا معضلی در محاکم عمومی گردیده است و قضات محاکم عمومی و دیوان عدالت با تفاسیر متعدد به نوعی سرگردانی شهروندان و خود را دامن زده‌اند. هرچند دیوان عالی کشور به عنوان مرجع حل اختلاف در صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی پیش‌بینی شده و رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷ توسط هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز در این خصوص صادر شده است، اما به نظر می‌رسد موضوع حل نگردیده و قضات دادگاه‌ها و دیوان عدالت به معیار مشخصی برای تفکیک صلاحیت خود در این خصوص دست نیافته‌اند. از نظر تحلیل علمی نیز تاکنون مقالات و کتبی در این خصوص منتشر شده است اما به نظر می‌رسد با توجه به قانون دیوان عدالت اداری مصوبه ۱۳۹۲ وجود این امر به عنوان یک معضل، واکاوی و تحلیل و ارائه ملاک ریزتر و دقیق‌تر برای تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی ضرورت دارد.

ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری سال ۹۲ صلاحیت شعب دیوان و ماده ۱۲ نیز صلاحیت هیئت عمومی را مقرر نموده است.[1] در تفکیک موارد موضوع ماده ۱۰ و صلاحیت شعب و از سوی دیگر صلاحیت هیئت عمومی اینکه مسائل موردی و خاص در قالب تصمیم حکم و یا دستور در شعب رسیدگی می‌شود و تصمیمات عام‌الشمول و کلی و نوعی در قالب آیین‌نامه و بخشنامه در هیئت عمومی رسیدگی می‌شود، مورد اتفاق نظر است؛ بنابراین تعارض در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی رخ نمی‌دهد که محل نزاع باشد. از سوی دیگر اصولاً در امور و دعاوی حقوقی موضوع تعارض صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری محاکم مطرح

---

۱. در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ ماده ۱۱ و در قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵ ماده ۱۳ ناظر بر صلاحیت شعب بود؛ بحث در خصوص ماده ۱۰ فعلی نسبت به مواد ۱۱ و ۱۳ مذکور نیز موضوعیت دارد.

می‌شود لذا تعارض در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری و محاکم کیفری مطرح نیست و حداقل اینکه تاکنون موضوعیت نداشته است.

در خصوص صلاحیت شعب دیوان، بند ۱ ماده ۱۰ ناظر بر رسیدگی به تصمیمات و اقدامات یک‌جانبه اداری دستگاه‌های دولتی و عمومی، بند ۲ ناظر بر رسیدگی به دعاوی علیه آرای مراجع شبه قضایی و بند ۳ نیز مربوط به دعاوی استخدامی کارکنان دولت است. در این خصوص دعاوی ناظر بر بند ۱ می‌تواند موضوع تعارض صلاحیت شعب دیوان و محاکم عمومی حقوقی گردد و می‌توان گفت تعارض در صلاحیت شعب دیوان نسبت به موضوعات بند ۲ و ۳ ماده ۱۰ با محاکم عمومی مطرح نمی‌شود. از سوی دیگر تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان یکی از موارد چالش‌برانگیز تعارض صلاحیت محاکم حقوقی و شعب دیوان گردیده است، بدین نحو که قانون‌گذار در این تبصره تعیین خسارت پس از رسیدگی دیوان را در صلاحیت دادگاه عمومی اعلام کرده است؛ به همین خاطر در موارد متعدد زمانی که پرونده‌ای با خواسته مطالبه وجه یا عوض یا مطالبه خسارت از طرف خواهان در محاکم عمومی به طرفیت دستگاه‌های دولتی یا عمومی مطرح می‌شود، محاکم عمومی با صدور قرار از جمله قرار اناطه یا عدم استماع به موضوع رسیدگی نمی‌نمایند و رسیدگی به موضوع را منوط به طرح دعوای ذی‌نفع در دیوان عدالت اداری و صدور حکم مبنی بر تخلف دستگاه طرف شکایت و یا ورود خسارت به شاکی یا استحقاق شاکی به دریافت خسارت می‌کنند و همین امر باعث سرگردانی اشخاص ذی‌نفع بین محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری می‌گردد.

گفتار اول. چالش مربوط به تعارض در صلاحیت شعب دیوان و دادگاه‌های حقوقی

گفته شد بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان می‌تواند از موارد چالش‌برانگیز در خصوص صلاحیت شعب دیوان و محاکم حقوقی باشد، تعارض در صلاحیت در خصوص موارد بندهای ۲ و ۳ ماده ۱۰ مطرح نیست. طبق بند ۱ ماده ۱۰ قانون یکی از صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری عبارت است از: رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف-تصمیمات و اقدامات

واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها ... . این بند ناظر بر تصمیمات و اقدامات یک‌جانبه اداری دستگاه‌های دولتی و عمومی است؛ بدین نحو که اگر شاکی مدعی باشد که تصمیمات اقدامات طرف شکایت خلاف قانون است و تقاضای ابطال یا نقض آن را دارد، می‌تواند در شعب دیوان عدالت اداری اقامه دعوا نماید. بدیهی است که در اینجا محاکم عمومی صلاحیت رسیدگی ندارند و معمولاً اگر خواسته اولیه ذی‌نفع در دادخواست تقدیمی ابطال یا نقض یک تصمیم اداری باشد، صلاحیت دیوان عدالت اداری پذیرفته شده است و چالشی در این خصوص نیست. اما این امر ناظر بر دعاوی سلبی مربوط به تصمیمات و اقدامات یک‌جانبه دستگاه‌های دولتی و عمومی است. ولی زمانی که دعوا جنبه ایجابی پیدا می‌کند و خواسته ذی‌نفع الزام طرف شکایت به انجام امری است، چالش بین صلاحیت شعب دیوان و دادگاه عمومی موضوعیت پیدا می‌کند؛ مثلاً اگر خواسته ذی‌نفع الزام طرف شکایت به پرداخت وجه باشد یا معوض زمین خود را از یک دستگاه عمومی یا دولتی مطالبه می‌کند یا کارمندی حقوق معوقه خود را مطالبه می‌نماید، چالش خود را نشان می‌دهد. در این موارد ممکن است ذی‌نفع به دادگاه عمومی مراجعه کند و با تقدیم دادخواست چنین دعوایی را مطرح نماید ولی دادگاه موضوع را در صلاحیت دیوان عدالت بداند، از سوی دیگر نیز ممکن است شعب دیوان خود را در اینجا صالح ندانند.

از سوی دیگر طبق تبصره یک ماده ۱۰«تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است». به استناد تبصره، حوزه صلاحیت محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری از مواردی است که محل اختلاف قضات هردو مرجع است؛ بدین نحو که محاکم عمومی به استناد این تبصره رسیدگی به دعوای خواهان علیه دستگاه دولتی را منوط به طرح دعوی در دیوان عدالت اداری و سپس رسیدگی در این دادگاه می‌نمایند. در این تبصره دو مرجع قضایی (دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی) مطرح هستند؛ اما اینکه حوزه صلاحیت رسیدگی این دو مرجع به استناد این تبصره کجاست جزء مسائل مورد اختلاف مراجع قضائی است.

در اینجا نخست ماده ۱۰ و تبصره یک آن تجزیه‌وتحلیل و سپس با بررسی آرای دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور در این خصوص به تعیین مرز میان مواردی که باید در دیوان عدالت و مواردی که باید در دادگاه عمومی مطرح شود، می‌پردازیم.

بند اول. سابقه تاریخی تبصره یک ماده ۱۰

مفاد تبصره ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲) نخستین بار در قانون راجع به شورای دولتی (مصوب ۱۳۳۹) پیش‌بینی شده بود. بند ج ماده ۲ قانون در مقام بیان یکی از موارد وظایف (صلاحیت) شورای دولتی مقرر می‌داشت: «رسیدگی به ادعای خسارت از ادارات دولتی یا شهرداری‌ها یا تشکیلات وابسته به آن‌ها، در صورتی که به علت تقصیر در انجام وظایف قانونی، اداره مسئول جبران خسارت باشد. ولی تعیین میزان خسارت با دادگاه‌های عمومی است.»

در قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰) این بند در تبصره یک ماده ۱۱ به این صورت تعیین شد: «تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه‌های عمومی است.» آقای صدرالحفاظی در کتاب ارزشمند خود ضمن اینکه متذکر می‌شود که تبصره ۱ ماده ۱۱ قانون دیوان دعوای مسئولیت مدنی دولت را به دو جزء منفصل و متمایز از یکدیگر تقسیم کرده است، یعنی احراز مسئولیت مدنی شخص مسئول را بر عهده دیوان عدالت و تعیین میزان وارده را در صلاحیت دادگاه عمومی قرار داده است،[1] تبصره مذکور را موجب سرگردانی مراجع قضایی و قضات دانسته و خواستار اصلاح آن جهت تعیین مرجع صالح رسیدگی به مسئولیت مدنی در رابطه با خسارات ناشی از اعمال اقتدار حقوق عمومی‌شده‌اند و به نوعی تقاضای یکپارچگی مرجع صالح را جهت این امر دارد.[2] ولی ظاهراً در زمان نگارش کتاب ایشان

---

۱. صدرالحفاظی، سید نصرالله، **نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری**، تهران: نشر شهریار، ۱۳۷۲، ص ۱۹۴.

۱. صدرالحفاظی، سید نصرالله، **نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری**، تهران: نشر شهریار، ۱۳۷۲، ص ۲۰۱.

چالش‌ها و تعارض‌هایی که در تفسیر این تبصره میان دادگاه‌های عمومی و شعب دیوان عدالت اداری رخ داد چندان قابل توجه نبوده است و ایشان به ابعاد مختلف این تعارض و لزوم تفکیک صلاحیت دادگاه‌های عمومی و دیوان عدالت اداری در این خصوص نپرداخت؛ اما از همین تبصره نتیجه گرفته‌اند که در نظام حقوقی ایران مسئولیت مدنی ناشی از عمل حاکمیت پذیرفته شده است و به نوعی ایشان معتقد است که قانون دیوان در این خصوص ناسخ قسمت پایانی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی است[۱] که طبق آن عمل حاکمیتی از عوامل رافع مسئولیت دولت و عدم الزام آن در جبران خسارت است.

در قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵) نیز تبصره یک ماده ۱۱ قانون سابق دیوان بدون هیچ تغییری به عنوان تبصره ماده ۱۳ گنجانده شد؛ اما در قانون دیوان عدالت مصوب ۱۳۹۲ تبصره بدین شکل تغییر یافت: «تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است.»

بنابراین در تبصره ماده ۱۳ سابق تصدیق ورود خسارت مطرح بود که در سال ۹۲ به احراز وقوع تخلف تغییر کرد؛ یعنی طبق قانون سابق دیوان باید ورود خسارت به لحاظ تصمیمات و اقدامات مذکور را تصدیق نماید و در قانون جدید باید وقوع تخلف دستگاه‌ها در دیوان احراز گردد. در خصوص تبصره ماده ۱۱ سابق برخی معتقد بودند در این تبصره رسیدگی به احراز ارکان مسئولیت مدنی دستگاه دولتی واصل ورود خسارت و رابطه سببیت به دیوان واگذار نشده است؛ بلکه صلاحیت دیوان منحصراً تأیید تقصیر واحد دولتی است و اصل ورود خسارت و میزان آن و وجود رابطه سببیت بین تقصیر واحد دولتی و خسارت وارده در صلاحیت دادگاه عمومی است؛[۲] اما در هر حال تغییر نقش دیوان به تصدیق ورود خسارت به احراز وقوع تخلف در صلاحیت دیوان نسبت به دعوی مطالبه

---

۲. صدرالحفاظی، سید نصرالله، **نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری**، تهران: نشر شهریار، ۱۳۷۲، ص ۲۲۵.

۱. شمس، عبدالله، **آیین دادرسی مدنی**، جلد اول، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۰، ص ۱۴۸.

خسارت مؤثر است. طبق قانون جدید در صورتی که خسارت وارده ناشی از تخلف از مقررات نباشد، موضوع در دیوان عدالت اداری قابل طرح نیست و دعوی باید در دادگاه عمومی طرح شود.[۱]

بند دوم. تفسیر ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری و تبصره یک آن برای تعیین ملاک صلاحیت

۱. صلاحیت دیوان عدالت اداری با توجه به تبصره یک ماده ۱۰

ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری صلاحیت شعب را به سه دسته تقسیم کرده است: ۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و یا مأمورین آن‌ها در امور راجع به وظایف آن‌ها، ۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی مراجع شعبه قضائی و ۳- رسیدگی به شکایات استخدامی؛ اما نکته قابل توجه این است که تبصره ماده ۱۰ قانون دیوان تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات مذکور در بندهای یک و دو قانون یعنی خسارت ناشی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأمورین آن‌ها (بند ۱) و یا خسارت ناشی از آرای مراجع شبه قضائی (بند ۲) را توسط دادگاه عمومی منوط به احراز وقوع تخلف دستگاه‌های مذکور توسط دیوان عدالت اداری اعلام کرده است.

۲. تصمیم و اقدام واحدهای دولتی موضوع ماده ۱۰

حقوقدانان رویدادهای حقوقی را به دو دسته وقایع حقوقی و اعمال حقوقی تقسیم کرده‌اند؛ وقایع حقوقی رویدادی هستند که آثار حقوقی آن نتیجه اراده اشخاص نیست و اعمال حقوقی اعمال ارادی است که به منظور ایجاد اثر حقوقی انجام می‌شود و قانون نیز اثر دلخواه شخص را بر آن بار می‌کند.[۲] به نظر می‌رسد تصمیم و اقدام موضوع بند الف ماده ۱۰ از سنخ اعمال اداری باشد نه از سنخ وقایع حقوقی؛ زیرا تصمیم نشانه یک عمل است نه یک واقعه. درنتیجه دعاوی ناشی از وقایع حقوقی مانند

---

۲. مولابیگی، غلامرضا، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۳، ص ۵۲.

۲. کاتوزیان، ناصر، **دوره مقدماتی حقوق مدنی، اعمال حقوقی**، چاپ دوم، تهران: شرکت انتشار، زمستان ۱۳۷۱، ص ۶.

تصرف عدوانی و مطالبه خسارات وجوه مرتبط با این‌گونه دعاوی در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست و باید در دادگاه‌های عمومی طرح شود و در اینجا دعاوی ناشی از وقایع حقوقی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری است.

اعمال حقوقی را به دو دسته‌ی اعمال یک‌جانبه یا ایقاعات و اعمال دوجانبه (چندجانبه) یا عقود تقسیم کرده‌اند؛ یعنی، این اعمال یا با اراده یک شخص محقق می‌شود و اثر حقوقی خود را ایجاد می‌کند (مانند طلاق، فسخ و ...) و یا اعمالی هستند که برای ایجاد اثر حقوقی آن نیاز به اراده دو یا چند طرف دارد.

منظور از اقدامات و تصمیمات مذکور در بند الف ماده ۱۰ تصمیمات یک‌جانبه و یا به بیان دیگر به صورت ایقاعات اداری است؛ چون اساساً تصمیمات دستگاه‌های دولتی نسبت به اشخاص معمولاً به صورت یک‌جانبه است، از سوی دیگر دیوان عدالت اداری طی آرای وحدت رویه متعدد رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها را در اجزای امور حقوقی و ترافعی محسوب کرده و آن‌ها را در صلاحیت خود ندانسته است؛[1] بنابراین دعاوی ناشی از قراردادی که یک طرف آن دستگاه دولتی باشد قابل طرح در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.[2] (به استثنای قراردادهای استخدامی موضوع بند ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت) حتی اگر این‌گونه دعاوی علیه یک عمل حقوقی یک‌جانبه (فسخ) باشد که منشأ قراردادی دارد. اگر عمل اداره دارای وصف کیفری باشد نیز دیوان عدالت اداری صالح به رسیدگی نیست؛[3] زیرا اساساً دیوان مرجع رسیدگی کیفری نیست. در نتیجه دعاوی علیه و تصمیمات و اقدامات

---

۱. ازجمله می‌توان به آرای وحدت رویه ۳۳-۱۳۷۵/۲/۲۹ و ۵۹-۱۳۷۱/۴/۳۰ و ۱۹۷-۱۳۷۹/۶/۲۰ و ۱۳۲۹-۱۳۸۶/۱۱/۴ اشاره کرد.

۲. البته هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه ۹۴۲-۱۳۹۱/۱۲/۲۱ دعوی مبنی بر الزام به اجرای مفاد تعهدنامه‌های رسمی را با این استدلال که دعوی از جمله مصادیق اقدامات دولتی موضوع بند الف ماده ۱۳ قانون سال ۱۳۸۵ است، پذیرفته است.

۱. امامی، محمد، مجتبی واعظی و مهستی سلیمانی، **ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری**، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱، ص ۲۲۵.

یک‌جانبه اداری[1] دستگاه‌های دولتی قابل طرح در دیوان عدالت اداری است؛[2] اعم از اینکه تصمیمات و اقدامات مذکور به صورت فعل و یا ترک فعل باشد. در صورتی که تصمیمات و اقدامات مذکور به صورت فعل مثبت باشد، در اینجا اصولاً شکایت شاکی باید ناظر بر لغو یا ابطال تصمیم یا اقدام مورد اعتراض باشد، در صورتی که تصمیم و اقدام مذکور به صورت ترک فعل باشد (مانند عدم صدور پروانه ساختمانی توسط شهرداری) طبیعتاً خواسته شاکی با توجه به ماده ۱۱ قانون دیوان، باید الزام دستگاه طرف شکایت به انجام آن باشد.

گفتار دوم. آراء وحدت رویه ناظر بر تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی و تبصره ماده ۱۰

بند اول. آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری تاکنون آراء وحدت رویه متعددی در زمینه‌های محل چالش و تفکیک صلاحیت خود از صلاحیت محاکم عمومی صادر کرده است؛ برخی از آراء هیئت عمومی دیوان در اینجا ذکر می‌شود.

۱. رأی وحدت رویه ۱۳۸ مورخ ۱۳۷۹/۴/۱۲ (در خصوص دعوی ابطال سند انتقال و مالکیت)

هیئت عمومی دیوان عدالت چنین رأی داده است که «دعوی خواسته ابطال سند انتقال و مالکیت به طرفیت واحد دولتی ذی‌نفع مستند به رأی وحدت رویه شماره ۵۴۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور از نوع دعاوی مدنی داخل در قلمرو صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری و دادنامه شعبه چهارم دیوان در حدی که متضمن این نظر است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص می‌گردد ...»

---

۱. تصمیم قضایی هر چند یک‌جانبه است ولی به استناد تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان قابل طرح در دیوان نیست.
۳. مولابیگی، غلامرضا، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۳، ص ۳۶.

این رأی و رأی وحدت رویه ۵۴۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور در حال حاضر موضوعیت ندارد؛ چون خواسته ابطال سند انتقال و مالکیت مربوط به زمانی بود که ذی‌نفع مدعی غیرقانونی بودن تملک ملک خود توسط یک دستگاه دولتی بود. نخست می‌بایستی جهت ابطال اقدامات تملیکی به دیوان عدالت اداری مراجعه می‌کرد و در صورت صدور رأی به نفع وی و ابطال اقدامات تملیکی، می‌بایستی جهت ابطال اسناد دستگاه دولتی که بر اساس تملک صورت‌گرفته تنظیم شده بود، به دادگاه عمومی مراجعه می‌کرد؛ اما طبق بند ۴ ماده ۱۱۱[1] قانون دیوان عدالت اداری سال ۹۲ در مقام اجرای آرای دیوان عدالت اداری دادرس اجرای احکام می‌تواند دستور ابطال اسناد یا تصمیمات مغایر با رأی دیوان صادر کند و لذا برای ابطال اسناد مذکور نیازی به رسیدگی در دادگاه‌های عمومی نیست.

۲. رأی وحدت رویه ۲۴۹ مورخ ۱۳۷۹/۸/۲۹ (در خصوص خواسته بهای زمین)

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

۳. رأی وحدت رویه ۹۳ مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۷ (خواسته زمین معوض و یا وجه آن)

تعدادی از پرونده‌های برخی شعب دیوان عدالت اداری شکایت به طرفیت شهرداری قم به خواسته زمین معوض (بعضاً یا وجه آن) را وارد تشخیص داده و حکم به الزام شهرداری به دادن زمین معوض و یا بهای عادلانه صادر کرده‌اند و برخی شعب شکایت به طرفیت شهرداری قم با خواسته مشابه را رد کرده‌اند.

---

۱. ماده ۱۱۱: دادرس اجرای احکام از طرق زیر مبادرت به اجرای حکم می‌کند: ۱- ... ۴- دستور ابطال اسناد یا تصمیمات اتخاذشده مغایر با رأی دیوان ... .

هیئت عمومی در این خصوص رأی داد: «اولاً چون به موجب ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات و تظلمات از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و شهرداری‌ها و یا خودداری آن‌ها از انجام وظایف قانونی مربوطه از جمله امتناع از ایفای تعهدات قانونی در قبال اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی در قلمرو صلاحیت دیوان قرار دارد و رسیدگی و صدور حکم در خصوص اساس استحقاق اشخاص به دریافت بهای زمین مورد تملک دولت و شهرداری‌ها و اراضی واقع در طرح‌های مصوب شهری از مصادیق ماده مذکور است؛ بنابراین دادنامه‌های صادره از شعب یکم و سوم و چهارم و دهم و چهاردهم و هفدهم و نوزدهم بدوی دیوان در حدی که متضمن تأیید صلاحیت دیوان در رسیدگی و صدور حکم در ماهیت شکایت می‌باشد موافق اصول و موازین قانونی است.»

در رأی ۹۳ استدلال شده است صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات و تظلمات از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و شهرداری‌ها و یا خودداری آن‌ها از انجام وظایف قانونی مربوط شامل امتناع واحدهای مذکور از ایفای تعهدات قانونی در قبال اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی، ازجمله ندادن زمین معوض و یا بهای اراضی که دستگاه‌های دولتی اقدام به تملک آن‌ها کرده است نیز می‌شود؛ بنابراین هیئت عمومی در این رأی و رأی ۲۴۹ پرداخت بهای زمین (ندادن آن) را یک اقدام یا تصمیم اداری محسوب نموده، لذا دیوان را صالح به رسیدگی به شکایات اشخاص است.

۴. رأی وحدت رویه ۱۹۹ مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۶ (در خصوص الزام به تحویل زمین معوض)

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این رأی چنین استدلال کرده است: «همان‌طور که در دادنامه شماره ۹۳ مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تصریح شده است، به موجب ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران آن‌ها و یا خودداری اشخاص مذکور از انجام وظایف و تکالیف قانونی، اداری و اجرایی مربوط در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار دارد؛ بنابراین مرجع رسیدگی به شکایات اشخاص به طرفیت واحدهای دولتی و شهرداری‌ها و سایر مؤسسات مذکور در بند (الف) ماده ۱۳ قانون فوق‌الذکر در زمینه تملک اراضی و ابنیه واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین صدور رأی در اساس استحقاق و یا

عدم استحقاق مالکین اراضی و املاک مذکور به دریافت معوض و یا بهای اراضی و املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها دیوان عدالت اداری است.»

در اینجا استدلال هیئت عمومی دیوان عدالت این است که دیوان علاوه بر رسیدگی شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی، در مورد استحقاق و یا عدم استحقاق مالکین اراضی و املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها نیز صلاحیت رسیدگی و صدور حکم دارد.

۵. رأی وحدت رویه ۶۸۴ مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۶

ظاهراً پس از صدور رأی وحدت رویه ۹۴/۱۰/۲۹-۷۴۷ دیوان عالی کشور، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز بر اساس تفاسیر قبلی خود عمل می‌کند و در رسیدگی به اختلاف نظر شعب در خصوص صلاحیت نسبت به دعوی الزام سازمان مسکن و شهرسازی به واگذاری زمین طی دادنامه ۶۸۴ چنین رأی داده است: به موجب قسمت الف بند ۱ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰ که در زمان صدور دادنامه شماره ۱۷۱۸- ۱۳۸۰/۱۰/۹ شعبه نوزدهم اعتبار داشته است ... و مطابق قسمت الف بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که در حال حاضر حاکم است مقرر شده، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها از جمله صلاحیت‌ها و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری است. نظر به اینکه شاکیان پرونده‌های مذکور در گردش کار، الزام سازمان مسکن و شهرسازی [راه و شهرسازی] چهارمحال و بختیاری را به واگذاری زمین تقاضا کرده‌اند، بنابراین رسیدگی به موضوع شکایت و خواسته مذکور به موجب مقررات قانونی فوق‌الذکر در صلاحیت شعبه دیوان عدالت اداری قرار داشته و دارد، در نتیجه رأی شماره ۱۷۱۸-۹/۱۰/۱۳۸۰ شعبه نوزدهم دیوان عدالت اداری در حدی که متضمن صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به خواسته است، صحیح و موافق مقررات شناخته شد.

بند دوم. آرای شعب دیوان عالی کشور در مقام رفع اختلاف بین دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی

به موجب ماده ۱۴ قانون مصوب ۱۳۹۲ (ماده ۴۶ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۷) مرجع حل اختلاف در صلاحیت بین شعب دیوان عدالت و سایر مراجع قضایی شعب دیوان عالی کشور است. در سال‌های اخیر تعداد زیادی پرونده حل اختلاف در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی به شعب دیوان عالی کشور ارجاع شده است. با بررسی رویه شعب دیوان عالی کشور ملاحظه می‌شود که شعب دو جنبه‌ی شکلی یا عنوان خواسته و دیگری ماهوی، موضوعاتی مانند مطالبه خسارت و یا بهای املاک را در صلاحیت محاکم عمومی دانسته‌اند.

۱. از نظر عنوان خواسته

در برخی از آرای شعب دیوان عالی کشور مبنای تعیین موارد در صلاحیت محاکم عمومی و تفکیک آن را از مواردی که بایستی در دیوان عدالت اداری مطرح شود، عنوان خواسته قرار داده‌اند که می‌توان به مواردی از آن‌ها اشاره کرد؛ از جمله شعبه ۵ دیوان عالی کشور در دادنامه ۶۰۲ مورخ ۸۹/۱۰/۸ استدلال نموده است: «چون خواسته دعوای به طرفیت شهرداری شهرکرد مطالبه ضرر و زیان ناشی از صدور پروانه ساختمان و تفکیک غیرقانونی ساختمان است، نه اثبات اساس استحقاق، لذا دادگاه‌های عمومی صالح به رسیدگی به این دعوا می‌باشند، نه دیوان عدالت اداری.»[۱] همین شعبه طی دادنامه ۱۱۵ در تاریخ ۹۰/۲/۲۷ مطالبه بهای زمین را دعوی ترافعی دانسته و رسیدگی به آن را در صلاحیت محاکم عمومی اعلام کرده است.[۲] یا شعبه دهم دیوان عالی کشور در دادنامه ۱۵۴ مورخ ۹۰/۲/۲۸ اعلام کرده است: «اجمالاً دعوی مطالبه خسارت ناشی از تخریب و ضرر و زیان با احتساب

---

۱. **صلاحیت دیوان عدالت اداری در آرای دیوان عالی کشور**، تهران: انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی، ۱۳۹۱، ص ۱۱۲.

۲. **صلاحیت دیوان عدالت اداری در آرای دیوان عالی کشور**، تهران: انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی، ۱۳۹۱، ص ۱۷۶.

جمیع خسارات وارده در عنوان خواسته دعوی هر چند تسبیب آن به مقتضای اقدامات صلاحیت ذاتی عنوان خواسته در دعوی است.»[۱]

شعبه ۲۵ دیوان عالی کشور نیز در دادنامه ۱۹۴ در تاریخ ۸۹/۵/۱۸ رأی داده است: «نظر به اینکه خواسته خواهان به شرح دادخواست تقدیمی منحصراً مطالبه خسارات وارده به اراضی کشاورزی و درختانش است و در زمینه تصدیق ورود خسارت به خویش درخواستی مطرح نکرده و این فقره جزء خواسته دعوی نمی‌باشد؛ لذا دیوان عدالت اداری مواجه با تکلیفی نبوده و نمی‌تواند رأساً موضوع را مورد رسیدگی قرار دهد.»[۲]

بنابراین طبق آرای مذکور مبنای تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی عنوان خواسته است و اگر خواسته یک امر حقوقی مانند مطالبه باشد، موضوع در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است.

۲. از نظر ماهیت دعوی یا خواسته

در برخی از آرای شعب دیوان عالی کشور ملاک تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی ماهیت خواسته یا دعوی است؛ بدین صورت که شعبه اول دیوان عالی در پرونده‌ای که خواسته مطالبه خسارت از باب تخریب غیرقانونی ساختمان توسط شهرداری بوده، طبق دادنامه ۲۶۶ مورخ ۹۰/۴/۱۱ استدلال کرده است: نظر به ضرورت تحقیق در مورد وجود یا عدم وجود مجوز تخریب، برآورد خسارات وارده و اینکه خواسته امر ترافعی و رسیدگی به آن از شئون محاکم است، قرار عدم صلاحیت صادره از دیوان عدالت اداری را تأیید می‌کند.[۳]

---

۳. **صلاحیت دیوان عدالت اداری در آرای دیوان عالی کشور**، تهران: انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی، ۱۳۹۱، ص ۱۱۸.

۴. **صلاحیت دیوان عدالت اداری در آرای دیوان عالی کشور**، تهران: انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی، ۱۳۹۱، ص ۱۳۲.

۱. **صلاحیت دیوان عدالت اداری در آرای دیوان عالی کشور**، تهران: انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی، ۱۳۹۱، ص ۱۰۹.

شعبه هجدهم دیوان عالی در پرونده‌ای که خواسته پرداخت خسارت بوده، استدلال شعبه یازدهم دیوان عدالت که مطالبه خسارت اساساً و فی‌نفسه یک امر حقوقی است و آن را در صلاحیت محاکم قضایی دانسته را تأیید و طبق دادنامه ۱۳۶ مورخ ۱۳۹۰/۳/۲ پرونده را به دادگاه عمومی اعاده کرده است.[۱]

شعبه پنجم دیوان عالی کشور طی دادنامه ۶۲۲ مورخ ۸۱/۱۰/۲۵ نیز استدلال کرده است: «چون خواسته دعوی مطالبه خسارات وارده به ملک خواهان از سوی شرکت (آب و فاضلاب) خوانده عنوان شده که اقتضای رسیدگی ترافعی با اجرای قرار کارشناسی و احیاناً معاینه محلی دارد و صلاحیت مراجع قضایی تابع خواسته دعوی می‌باشد ...» موضوع را در صلاحیت دادگاه عمومی اعلام کرده است.[۲]

با توجه به استدلال‌های مذکور موضوعاتی که نیاز به رسیدگی قضایی از جمله ارجاع به کارشناس و یا معاینه محل دارد و لازم است قاضی در ماهیت موضوع ورود کند و سپس رأی صادر نماید، موضوع در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است.

بند سوم. آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور

۱. رأی وحدت رویه ۵۴۴ مورخ ۱۳۶۹/۱۱/۳۰

این رأی رسیدگی به دعوی ابطال سند مالکیت و انتقال ملک به دولت را که در اجرای طرح تملک انجام شده، پس از رسیدگی دیوان عدالت اداری و ابطال تصمیم و اقدام سازمان زمین شهری در صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی اعلام کرده بود. قبلاً گفته شد این رأی با توجه به قانون دیوان عدالت اداری سال ۹۲ دیگر موضوعیت ندارد.

---

۲. **صلاحیت دیوان عدالت اداری در آرای دیوان عالی کشور**، تهران: انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی، ۱۳۹۱، ص ۱۲۲.

۳. **صلاحیت دیوان عدالت اداری در آرای دیوان عالی کشور**، تهران: انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی، ۱۳۹۱، ص ۱۳۶.

۲. رأی وحدت رویه شماره‌ی ۷۴۷ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹

این رأی وحدت رویه پیرو اختلاف آرای شعب هفدهم و هجدهم دادگاه‌های تجدید نظر در استنباط از تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری صادر شده است؛ خلاصه جریان آن بدین شرح است. در پرونده شعبه هفدهم دادگاه تجدیدنظر استان آذربایجان شرقی خواسته خواهان‌ها الزام شهرداری تبریز به پرداخت بهای روز کارشناسی چند قطعه زمین بوده و شعبه هفتم دادگاه عمومی حقوقی شهرستان تبریز با این استدلال که مرجع رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص و استحقاق یا عدم استحقاق مالکین اراضی و املاک به دریافت معوض یا بهای اراضی واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، دیوان عدالت اداری است و در پرونده حاضر هم تصدیقی از دیوان عدالت اداری از سوی خواهان ارائه نشده است، لذا به استناد ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوّب ۱۳۹۲ و رأی وحدت رویه ۱۹۹ مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۶ این مرجع و ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی قرار عدم استماع دعوی صادر کرده که دادگاه تجدیدنظر استان نیز دادنامه بدوی را تأیید می‌نماید؛ اما در پرونده شعبه هجدهم دادگاه تجدیدنظر استان تهران مالکین مشاعی ملکی به طرفیت شهرداری منطقه ۲ و شهرداری تهران به خواسته صدور حکم به پرداخت بهای روز یک قطعه زمین اقامه دعوی کرده‌اند که شعبه بیست و هفتم دادگاه عمومی حقوقی به موجب دادنامه‌ای با این استدلال که خواهان‌ها شکایتی نسبت به تصرفات خوانده ندارند تا به دیوان عدالت اداری مراجعه کنند و در جایی که از اقدامات شهرداری شکایتی نداشته باشند، دفاع شهرداری به لزوم مراجعه آنان به دیوان عدالت اداری صرفاً موجب اطاله دادرسی خواهد شد، شهرداری تهران را به پرداخت مبلغی به عنوان اصل خواسته و خسارات دادرسی محکوم می‌نماید. شعبه هجدهم دادگاه تجدیدنظر استان تهران نیز دادنامه بدوی را تأیید کرده است. هیئت عمومی دیوان عالی کشور، در رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷ چنین استدلال کرده است. «نظر به اینکه یکی از شرایط برقراری مسئولیت مدنی، وجود تقصیر است، لذا در این‌گونه موارد به عنوان مقدمه صدور حکم به جبران خسارت، باید وجود تقصیر و تخلف ورود خسارت احراز گردد و سپس دادگاه میزان خسارت را تشخیص دهد و حکم به جبران آن صادر نماید که احراز تخلف مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، بر اساس تبصره ماده مرقوم بر عهده دیوان است. بدیهی است در مواردی

که مالکان اراضی تصرف و تملک‌شده از سوی شهرداری، بهای آن اراضی را مطالبه می‌کنند، بدون اینکه مدعی تخلف و نقض قانون از سوی شهرداری در اقداماتی که انجام داده، باشند دعوی موضوعاً از شمول مقررات بندهای ۱ و ۲ و تبصره ۱ بند ۳ ماده ۱۰ قانون یادشده خارج است و دادگاه باید به دعوی رسیدگی و حکم مقتضی صادر نماید. بر این اساس، رأی شعبه هجدهم دادگاه تجدیدنظر استان تهران که با این نظر مطابقت دارد به اکثریت آرا صحیح تشخیص داده می‌شود.»

این رأی این نظر را تأیید می‌کند که زمانی که اساساً فعل و یا ترک فعل و یا تصمیم اداره موضوع بحث نیست و ذی‌نفع مدعی غیرقانونی بودن اقدام اداره نمی‌شود و صرفاً خسارت ناشی از آن را مطالبه می‌کند، موضوع قابل ارجاع به دیوان جهت احراز اساس استحقاق فرد به دریافت خسارت نیست و محاکم عمومی صلاحیت رسیدگی به تقاضای اشخاص در این موارد را دارند.[۱]

گفتار سوم. تحلیل تبصره ماده ۱۰ قانون و ملاک تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی

مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت وارده به اشخاص در حقوق ایران پذیرفته شده است. قانون دیوان عدالت اداری، قانونی در زمینه مبنا و ماهیت و موارد مسئولیت مدنی دولت نیست، بلکه جزء مقررات شکلی ناظر بر مسئولیت مدنی است. ماده ۱۰ قانون فعلی و ۱۳ قانون سال ۱۳۸۵ صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت را بیان کرده‌اند. تبصره یک ماده ۱۰ مقرر می‌دارد، تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است. این تبصره دو جزء متمایز از یکدیگر دارد؛ یکی اعلام مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی از طریق تصدیق ورود خسارت به اشخاص یا احراز وقوع که

---

۱. استوارسنگری، کورش، **پیرامون تبصره یک ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری**، نشریه عدلیه فصلنامه حقوقی دادگستری استان فارس، ۱۳۸۹، ص ۵۰.

توسط دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد و دیگری تعیین میزان خسارت وارده که بر دادگاه‌های عمومی است. در اینجا باید دید تبصره در چه مواردی موضوعیت دارد.

بنابراین با توجه به مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری می‌توان گفت که اصولاً دعاوی کیفری علیه دولت قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست. هرچند که دعاوی‌ای که در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود ماهیتاً از نوع دعاوی حقوقی است، اما دعاوی حقوقی ناظر بر قراردادها و دعاوی مالی قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست و دعاوی قابل طرح علیه دولت در دیوان عدالت، دعاوی ناشی از تخطی دستگاه‌های دولتی از قواعد حقوق عمومی است. برای تعیین مرز مشخص دعاوی ناشی تخطی از قواعد حقوق عمومی باید گفت: منظور از آن‌ها دعاوی علیه اعمال اداری دستگاه دولتی و مؤسسات عمومی و مأمورین آن‌ها که در مقام اعمال حاکمیت هستند و آرای مراجع شبه قضائی قابل طرح در دیوان عدالت اداری است.[۱] ماده ۱۰ مربوط به تصمیمات و اقدامات ناظر بر افراد و موارد خاص است؛ مانند تصمیمات و اقدامات موردی دستگاه‌های اداری و آرای مراجع شبه قضائی و احکام استخدامی مستخدمین دولت. به نظر می‌رسد مطالبه خسارات موضوع تبصره با توجه به تحولات تبصره در چند فرض قابل تصور است.

بند اول. دعاوی مربوط به خسارات ناشی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و شهرداری‌ها

آیا تمامی دعاوی اشخاص در مورد خسارات ناشی از مسئولیت مدنی دولت باید در دیوان عدالت مطرح شود. با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری مرجع صالح برای رسیدگی دعاوی علیه واحدهای دولتی و شهرداری است، لذا لازمه پاسخ به سؤال این است که نخست مشخص کنیم چه نوع دعاوی علیه دولت قابل طرح در دیوان عدالت اداری است؛ در مورد نوع دعاوی که علیه دولت در دیوان عدالت قابل طرح است، نظرات مختلفی وجود دارد؛ برخی قائل به این هستند که مطلق دعاوی مدنی

---

۱. امامی، محمد، کورش استوارسنگری، ***حقوق اداری***، جلد اول، چاپ بیست‌وسوم، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۷، ص ۲۶۸.

علیه دولت و مأمورین آن قابل طرح در دیوان است و برخی معتقدند که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعاوی تخلف دستگاه‌های دولتی از قواعد حقوق عمومی را دارد.[۱] اما با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری یک مرجع اختصاصی در کنار دادگاه‌های عمومی که مرجع عام رسیدگی به تظلمات هستند، می‌باشد و لذا صلاحیت دیوان را باید با توجه به اختصاصی بودن آن تفسیر کرد. با توجه به آنچه گفته شد رسیدگی به خسارت موضوع تبصره یک ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری را باید با توجه به صلاحیت دیوان مندرج در خود ماده یافت و لذا صلاحیت دیوان عدالت در این خصوص را باید محدود به موارد ذیل نمود:

۱- عمل غیرقانونی است و منجر به ورود خسارت به افرادی می‌شود ولی عمل از سنخ وقایع حقوقی است؛ مانند موارد تصرف عدوانی اراضی اشخاص توسط دستگاه‌های دولتی بدون هیچ مجوز قانونی؛ در این صورت مرجع صالح طبق اصول و قواعد کلی، مراجع دادگستری (دادگاه عمومی) است.

۲- عمل با ادعای قانونی بودن به صورت یک فعل یا ترک فعل اداری انجام می‌شود اما فرد ذی‌نفع در دیوان عدالت طرح دعوی می‌نماید و دیوان عمل دستگاه اداری طرف شکایت را غیرقانونی اعلام می‌کند. مواردی مانند ابطال عملیات تملک (مصداق بند یک ماده ۱۰) یا نقض آرای مراجع شبه قضایی (طبق بند ۲ ماده ۱۰)، فرضاً رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ یک شهرداری توسط دیوان نقض شود ولی به لحاظ اجرای رأی کمیسیون، خساراتی متوجه ذی‌نفع شده باشد. در اینجا فرد ذی‌نفع نخست باید با مراجعه به دیوان عدالت غیرقانونی بودن تصمیم یا اقدام مرجع مذکور را احراز کند. سپس برای وصول خسارت و تعیین میزان آن به دادگاه عمومی مراجعه نماید.

۳- منشأ عمل یا تصمیم اداری غیرقانونی اعلام می‌شود. در مواردی اداره به استناد آئین‌نامه، تصویب‌نامه یا بخشنامه‌ای اقداماتی را انجام می‌دهد و یا تصمیماتی نسبت به اشخاص

---

۲. صدرالحفاظی، سید نصرالله، ***نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری***، تهران: نشر شهریار، ۱۳۷۲، ص ۱۷۳.

می‌گیرد که مقررات مذکور (آئین‌نامه و ...) توسط دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد. در این موارد نیز بایستی به ادعای غیرقانونی بودن منشأ عمل یا تصمیم اداری (آئین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، ...) توسط دیوان رسیدگی شود. در صورت ابطال مقررات مذکور، فرد ذی‌نفع می‌تواند برای تعیین میزان خسارت و مطالبه آن به دادگاه‌های عمومی مراجع کند. آرایی مانند رأی وحدت رویه ۵-۱۳۸۶/۱۲/۱۴۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری[1] حتی احراز رابطه علیت میان تصمیم و اقدام موضوع تبصره ماده ۱۳ را در صلاحیت دیوان عدالت اداری اعلام کرده است. در این رأی هیئت عمومی استدلال کرده است که تصدیق ورود خسارت توسط دیوان منوط به این است که اولاً موجبات ابطال تصمیم و اقدامات دستگاه‌های دولتی توسط دیوان از جمله برخلاف قانون بودن یا عدم صلاحیت و یا تجاوز و سوءاستفاده از اختیارات وجود داشته باشد، ثانیاً پس از اینکه بطلان این اعمال و تصمیمات برای دیوان احراز گردید، سپس رابطه علیت میان فعل و یا ترک فعل خلاف قانون دستگاه و زیان وارده

---

۱. رأی وحدت رویه ۱۴۲۷ ناظر بر اختلاف در صلاحیت نیست؛ بلکه این رأی به صورت ماهوی در خصوص اینکه با چه شرایطی می‌توان در دیوان بر اساس تبصره یک ماده ۱۳ قانون دیوان سال ۱۳۸۵ حکم به تصدیق ورود خسارت صادر کرد، می‌باشد. هیئت عمومی دیوان عدالت چنین رأی داده است: «تصدیق ورود خسارت از طرف مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری موضوع تبصره یک آن ماده مستلزم تحقق و اجتماع ارکان و عناصر اصولی مثبت توجه مسئولیت مدنی مشتمل بر ارتکاب فعل و یا ترک فعل خلاف قانون، ورود خسارت و وجود رابطه سببیت بلا واسطه و مستقل بین عناصر مذکور است و به بیان دیگر مستفاد تلفیق ماده [۲]۱۴ و قسمت دوم بند یک ماده ۱۹ قانون مذکور تصدیق ورود خسارت و توجه مسئولیت مدنی ناشی از آن به اشخاص فوق‌الذکر منوط به آن است که تصمیمات یا اقدامات یا آرای قطعی یا مقررات دولتی در قلمرو صلاحیت دیوان به علت برخلاف بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف قانونی موجب تضییع حقوق یا سبب ورود خسارت بلا واسطه و مستقیم شده باشد. نظر به اینکه ضرورت گازسوز کردن دستگاه‌های اجرایی، نظامی و انتظامی و همچنین تشویق بخش خصوصی به گازسوز کردن وسایل نقلیه خود متضمن تنظیم قرارداد یا الزام اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی به تولید کیت گازسوز نبوده تا اعلام خودداری شرکت تجاری از نصب کیت گاز روی خودروهای پلاک شخصی و دولتی به شرح بخشنامه‌های شماره ۸۲۱۳ مورخ ۱۳۷۸/۸/۵ و ۹۵۸۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۱۰ شرکت ملی فرآورده‌های نفتی که موجب دادنامه‌های شماره ۲۲ و ۶۱ مورخ ۱۳۸۰/۲/۳۰ هیئت عمومی دیوان ابطال شده موجب بروز خسارت به تولیدکنندگان کیت مذبور محسوب شود؛ بنابراین دادنامه شعبه چهار تجدیدنظر مبنی بر رد شکایت به خواسته تصدیق ورود خسارت از طرف شرکت ملی فرآورده‌های نفتی صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود.»

به اشخاص نیز احراز گردد؛ در این صورت شعب دیوان می‌توانند ورود خسارت را احراز کنند. ولی همچنان که از پرونده‌های محل اختلاف و رأی هیئت عمومی استنباط می‌شود، این رأی را باید ناظر مطالبه خسارت ناشی از ابطال عام‌الشمول دانست؛ چون ذی‌نفع باید اثبات کند تصمیم عام‌الشمولی که باطل شده، موجب ورود خسارت به وی شده است. صرف ابطال تصمیم توسط دیوان ذی‌نفع را مستحق دریافت خسارت نمی‌کند. این رأی به استناد تبصره یک ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت صادر شده بود که تصدیق ورود خسارت در دیوان مطرح می‌شد ولی اکنون تصدیق ورود خسارت توسط دیوان منتفی شده است، ذی‌نفع باید در دادگاه عمومی طرح دعوی کند و با اثبات تحقق ارکان مسئولیت مدنی خسارات وارده توسط دستگاه دولتی را مطالبه کند.

۴- عمل قانونی است و موجب ورود خسارت به اشخاص می‌شود ولی در قانون استحقاق اشخاص به دریافت خسارت و یا الزام دستگاه دولتی به جبران خسارت پیش‌بینی نشده است. از آن‌جا که در بندهای یک و دو ماده ۱۰ قانون‌گذار عبارت رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص را به کار برده است لذا در نگاه اولیه این تصور به ذهن متبادر می‌شود که شاکی باید ادعا داشته باشد که تصمیم و اقدام دستگاه طرف شکایت غیرقانونی است. لذا از این جهت در دیوان طرح دعوی می‌نماید و تقاضای لغو یا ابطال تصمیم و یا الزام انجام یک عمل را دارد؛ بنابراین ظاهراً خسارت موضوع بند یک ماده ۱۰ نیز می‌بایستی ناظر بر همین امر باشد؛ یعنی فعل و یا ترک فعل غیرقانونی دستگاه طرف شکایت موجب ورود خسارت به شاکی گردیده باشد. اما نکته قابل توجه این است که اگر تصمیم و اقدام دستگاه طرف شکایت قانونی باشد، بحث ورود خسارت لزوم و تصدیق دیوان عدالت در این مورد نیز موضوعیت دارد یا نه؟ در این موارد طبق قانون قدیم دیوان (۱۳۸۵) فرد ذی‌نفع نخست بایستی به دیوان عدالت مراجعه نماید و در فرضی که دیوان ورود خسارت و لزوم جبران آن توسط دستگاه اداری را تصدیق نمود، سپس فرد ذی‌نفع می‌بایستی به محاکم عمومی مراجعه کند؛ به بیان دیگر در این‌گونه موارد دادگاه عمومی صلاحیت رسیدگی اولیه بر اساس

استحقاق و لزوم جبران خسارت توسط دستگاه اداری و تعیین میزان آن را ندارد. از مفاد تبصره یک ماده ۱۳ سابق استنباط می‌شد که خسارت موضوع این تبصره تنها در فرضی که تصمیم و اقدام دستگاه دولتی غیرقانونی باشد مطرح نیست، بلکه اگر عمل دستگاه دولتی قانونی باشد نیز ورود خسارت و لزوم تصدیق دیوان موضوعیت دارد. بدین معنی که ممکن است به لحاظ اعمال قانونی یک دستگاه دولتی خسارت قابل جبرانی به اشخاص وارد شود که در اینجا ذی‌نفع بایستی تصدیق خسارت را از دیوان تقاضا می‌نمود و در فرض تصدیق این امر توسط دیوان برای مطالبه و تعیین میزان آن باید به دادگاه عمومی مراجعه می‌کرد. از جمله آرای شعب دیوان عدالت اداری که شکایت شاکی را نسبت به ابطال یک تصمیم اداری نپذیرفته است و به نوعی آن تصمیم را قانونی دانسته است ولی در عین حال حکم به تصدیق ورود خسارت ناشی از آن تصمیم قانونی صادر کرده است، می‌توان به رأی شعبه سوم دیوان عدالت در پرونده مربوط به سازندگان فیلم سنتوری اشاره کرد. سازندگان فیلم همه مجوزهای لازم حتی پروانه نمایش فیلم را نیز اخذ کرده بودند اما به ناگاه چند روز قبل از شروع نمایش فیلم به دستور معاونت وزارت ارشاد از نمایش فیلم جلوگیری به عمل آمد. لذا وکلای شکات خواهان لغو دستور منع نمایش فیلم و تصدیق خسارت‌های ناشی از اقدام مذکور به موکلین خود شده‌اند. شعبه سوم دیوان پس از رسیدگی، با توجه به اینکه جلوگیری از اکران فیلم در حدود اختیارات معاونت سینمایی وزارت ارشاد ناشی از ماده ۴ آئین‌نامه بوده است، در این خصوص شکایت را رد کرد، اما در مورد تصدیق خسارت، نظر به اینکه بر اساس محتویات پرونده برای تهیه فیلم مورد بحث مبالغ زیادی از سوی شکات هزینه شده و در نتیجه اقدام معاونت سینمایی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در ممانعت از اکران فیلم که نمایش آن وسیله درآمد و کسب سود شکات بوده، موجب خسارت به آنان گردیده است، لذا شکایت شکات در حد تصدیق خسارت به آنان در نتیجه ممانعت از اکران فیلم سنتوری

موجه تشخیص داده شد و مستند به تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون عدالت اداری، رأی به ورود شکایت صادر و اعلام می‌گردد.[۱]

۵- عمل دولت قانونی است و قانون‌گذار هم دستگاه دولتی را ملزوم به پرداخت خسارت یا ما به ازای مادی آنچه که از اشخاص سلب شده، کرده است؛ یعنی قانون‌گذار تصریح به جبران خسارت توسط دولت نموده است. مواردی مانند مقررات مربوط به تملک اراضی توسط دستگاه‌های دولتی و یا مانند ماده ۱۳ قانون به‌کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح (مصوب ۱۳۷۳) که جبران خسارات به لحاظ به‌کارگیری سلاح توسط مأمورین با رعایت قانون را بر عهده سازمان و یا ذی‌ربط گذاشته است. در این‌گونه موارد نیازی به مراجعه به دیوان عدالت نیست و چون در قوانین ذی‌ربط حقوق اشخاص دریافت خسارت به رسمیت شناخته شده است لذا مراجع دادگستری در این مورد صالح به رسیدگی هستند.

بند دوم. خسارت ناشی از تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای دولتی و مؤسسات عمومی

این بند از ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری که رسیدگی به شکایات اشخاص از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مؤسسات عمومی را در صلاحیت دیوان اعلام کرده است، محل تأمل است؛[۲] زیرا اصولاً در این موارد نیز دستگاه طرف شکایت قرار می‌گیرد و مأمور طرف دعوی نیست اما چون در تبصره یک ماده ۱۰ به کلیت بند یک ماده اشاره شده، در مورد احراز تخلف توسط مأمورین واحدهای دولتی در دیوان همان مطالبی که در مورد تصمیمات و اقدامات مؤسسات دستگاه‌ها گفته شده نیز موضوعیت دارد.

---

۱. امامی، محمد، کورش استوارسنگری، **حقوق اداری**، جلد اول، چاپ بیست‌وسوم، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۷، ص ۳۹۶.

۱. صدرالحفاظی، سید نصرالله، **نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری**، تهران: نشر شهریار، ۱۳۷۲، ص ۲۶۶.

بند سوم. خسارت ناشی از تصمیمات مراجع شبه قضائی

در مورد مطالبه خسارت وارده از ناحیه تصمیمات مراجع شبه قضائی فرد ذی‌نفع نخست بایستی طبق بند ۲ ماده ۱۰ به آرای تصمیمات قطعی این مراجع در دیوان عدالت اداری اعتراض و شکایت نماید و در فرض ابطال و یا نقض رأی یا تصمیم مرجع طرف شکایت، در این صورت وقوع تخلف توسط آن مراجع در دیوان عدالت اداری موضوعیت پیدا می‌کند؛ برای مثال اگر دیوان عدالت آرای مراجع حل اختلاف مالیاتی را نقض کند ولی دستگاه دولتی به استناد رأی مراجع مذکور از ذی‌نفع مالیاتی اضافی گرفته باشند، برای مطالبه مبلغ مازادی که به استناد رأیی که به صورت قطعی توسط دیوان عدالت اداری نقض شده است، نیازی به احراز مجدد وقوع تخلف در دیوان عدالت نیست[1] و ذی‌نفع می‌تواند از طریق محاکم عمومی مالیات مبلغ پرداخت‌شده مازاد را از دستگاه دولتی (مثلاً سازمان مالیاتی) مطالبه نماید.

بند چهارم. حوزه صلاحیت محاکم عمومی بر اساس تبصره یک ماده ۱۰

طبق تبصره یک ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری حوزه صلاحیت محاکم عمومی، تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات دولتی و عمومی و مراجع شبه قضائی پس از احراز وقوع تخلف توسط دیوان است؛ یعنی در این‌گونه موارد محاکم عمومی حق ورود به قانونی یا غیرقانونی بودن عمل مورد شکایت را ندارند و فقط پس از رأی دیوان بر غیرقانونی بودن عمل، رسیدگی آن‌ها موضوعیت پیدا می‌کند. اما در تفکیک حوزه صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی در زمینه تبصره یک ماده ۱۰ باید به نکات ذیل توجه کرد؛

۱- صلاحیت محاکم عمومی عام و صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی خاص است؛ زیرا از یک‌سو طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی دادگستری (محاکم عمومی) مرجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایات اشخاص است و مستفاد از ماده یک قانون آئین دادرسی

---

۱. جلالی، محمد، محمد حسنوند و ایوب امیری، **تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی در دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت**، نشریه مجله حقوقی دادگستری، شماره ۹۹، پاییز ۱۳۹۶، ص ۱۰۸.

مدنی سال ۱۳۷۹ کلیه دعاوی مدنی در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است.[۱] لذا اصل بر این است که کلیه دعاوی ناظر بر احراز و دریافت خسارت اعم از خسارت قراردادی و یا خسارت موضوع مسئولیت مدنی در محاکم عمومی رسیدگی می‌شود؛ مگر موارد خاصی که در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.

۲- صلاحیت دیوان عدالت اداری ناظر بر رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه دولت اعم از اقدامات یک‌جانبه دستگاه‌های دولتی یا اعمال اداری آن‌ها یعنی اعمال و تصمیمات موردی و انفرادی و اعمال شبه قضائی (در شعب) و یا تصمیمات عام‌الشمول (در هیئت عمومی) است؛ بنابراین حوزه تصدیق خسارت وارده به اشخاص توسط دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها یا احراز تخلف منجر به ورود خسارت توسط دیوان عدالت را نیز باید با توجه به صلاحیت دیوان در نظر گرفت؛ بدین معنی که اگر فعل و یا ترک فعل دستگاه دولتی یا عمومی موجب ورود خسارت به اشخاص شده باشد که اداره مدعی آن است که عملش قانونی است، در این صورت لازمه پذیرش ادعای اشخاص در ورود خسارت به لحاظ فعل و یا ترک فعل و یا تصمیم مذکور این است که نخست فعل و یا ترک فعل و یا تصمیم مورد بحث در دیوان عدالت اداری مورد شکایت قرار گیرد، سپس رسیدگی محاکم عمومی موضوعیت پیدا می‌کند؛ بنابراین خسارت موضوع تبصره باید خسارت ناشی از اعمال موضوع شکایت در دیوان باشد.[۲] اما زمانی که اساساً فعل و یا ترک فعل و یا تصمیم اداره موضوع بحث نیست و ذی‌نفع مدعی غیرقانونی بودن اقدام اداره نمی‌شود، برای مثال زمانی که اراضی اشخاص توسط اداره تملک می‌شود، اعم از اینکه تملک قانونی یا غیرقانونی باشد ولی ذی‌نفع صرفاً

---

۱. ماده یک: آیین دادرسی مدنی مجموعه اصول و مقرراتی است که در مقام رسیدگی به امور حسبی و کلیه دعاوی مدنی و بازرگانی در دادگاه‌های عمومی، انقلاب، تجدیدنظر، دیوان عالی کشور و سایر مراجعی که به موجب قانون موظف به رعایت آن می‌باشند، به کار می‌رود.

۲. مشهدی، علی، **قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم *کنونی***، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۵، ص ۱۷۰.

خسارت ناشی از آن را مطالبه می‌کند موضوع قابل ارجاع به دیوان جهت احراز اساس استحقاق فرد به دریافت خسارت نیست و محاکم عمومی صلاحیت رسیدگی به تقاضای اشخاص را در این موارد دارند. در مواردی که ورود خسارت ناشی از تقصیر اداره و یا ناشی از اعمالی بوده که ضمان قهری ایجاد می‌کند و به طور طبیعی خسارت قابل مطالبه‌ای را به اشخاص وارد می‌کند باز هم دادگاه‌های عمومی مرجع رسیدگی به اساس استحقاق اشخاص و میزان آن هستند. رأی وحدت رویه ۷۴۷ هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز در راستای این استدلال است.

بند پنجم. تفکیک صلاحیت در طرح اصلاحیه قانون دیوان عدالت اداری[1]

در طرح اصلاحیه قانون دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است که نخست تبصره ۱ و ۲ ماده ۱۰ اصلاح و تبصره‌هایی به‌عنوان تبصره‌های ۳ تا ۶ به آن الحاق شود. طبق اصلاحیه تبصره یک: رسیدگی به دعاوی مطالبه خسارت از دستگاه‌های مشمول بند الف این ماده در صلاحیت دادگاه‌های حقوقی دادگستری است، در مواردی که رسیدگی به دعاوی مذکور مستلزم احراز تخلف از قوانین و مقررات باشد صرفاً احراز وقوع تخلف در صلاحیت دیوان است. در مواردی که دادگاه حقوقی رسیدگی به دعوای مطالبه خسارت را منوط به احراز وقوع تخلف از قوانین و مقررات تشخیص دهد با صدور قرار توقف رسیدگی خواهان را مکلف به طرح دعوای احراز و تخلف در دیوان می‌کند و چنانچه خواهان ظرف مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ قرار توقف رسیدگی نسبت به طرح دعوا در دیوان اقدام نکند، شعبه حقوقی رسیدگی ادامه داده و رأی مقتضی صادر می‌نماید؛ بنابراین در ماده ۱۰ تبصره یک به صورت بالا اصلاح می‌شود. در خصوص این تبصره باید گفت که اصلاح مذکور تفاوت بنیادینی در قانون دیوان ایجاد نمی‌کند بلکه اصلاحیه نیز همان نظام دو مرجعی برای رسیدگی به برخی از دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت را حفظ کرده است با این توضیح که قانون‌گذار اصل را بر صلاحیت دادگاه‌های عمومی در خصوص رسیدگی به دعاوی مطالبه خسارت یا همان دعوای مسئولیت مدنی علیه دولت

---

۱. طرح اصلاحیه قانون دیوان عدالت اداری نخست در سال ۹۷ تهیه گردید ولی با تغییر ریاست قوه قضاییه مدتی متوقف شد. اما در سال ۹۹ بار دیگر مطرح و در جلسه ۹۹/۱۰/۳ مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد.

قرار داده است. لذا در اینجا هم قاعده کلی این است که ذی‌نفع بایستی نخست در دادگاه عمومی در خصوص موضوع طرح دعوا نماید اما در مواردی که رسیدگی دادگاه عمومی منوط به احراز وقوع تخلف یا به بیان دیگر تقصیر دستگاه دولتی از جنبه تخلف از قوانین است دادگاه حقوقی می‌تواند با صدور نوعی قرار اناطه خواهان را مکلف به طرح دعوا در دیوان عدالت نماید، در صورت عدم طرح دعوا توسط خواهان این امر مانع از رسیدگی دادگاه عمومی نیست و در نتیجه به طور منطقی در اینجا به لحاظ عدم احراز تخلف دستگاه دولتی، دعوای خواهان رد می‌گردد، ولی نکته مهم این است که در این طرح اصلاحی نیز نظام دوگانه دادرسی مربوط به بخشی از دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت حفظ شده است و قانون‌گذار در این خصوص به سمت یک نظام یکپارچه نرفته است.

نتیجه‌گیری

اصل بر این است که کلیه دعاوی مدنی در صلاحیت محاکم عمومی است و صلاحیت دیوان عدالت خاص است. لذا مواردی را که دیوان عدالت اداری صالح به رسیدگی به دعاوی افراد علیه دولت مبنی بر جبران خسارت است، باید با توجه به صلاحیت دیوان در رسیدگی به نوع دعاوی علیه دولت تفسیر نمود. دعاوی علیه دولت ناظر بر اعمال یک‌جانبه اداری و شبه قضائی و شبه تقنینی دولت در صلاحیت دیوان است و رسیدگی به دعاوی ناشی از ضمان قهری علیه دولت از صلاحیت دیوان عدالت خارج و در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است

اگر دولت با اعمال یک‌جانبه خود خسارتی به افراد وارد می‌کند که در قوانین لزوم جبران خسارت وارده توسط دستگاه دولتی پیش‌بینی شده است، این موضوعات در صلاحیت دیوان عدالت نیست؛ چون اساس استحقاق اشخاص را قانون‌گذار مشخص کرده است.

در مواردی که در قانونی بودن تصمیم یا اقدام دستگاه دولتی محل نزاع است، دیوان عدالت اداری باید نظر دهد دعاوی مربوط به مسئولیت مدنی ناظر بر آن‌ها تا مرحله احراز وقوع تخلف دستگاه منوط به رسیدگی دیوان عدالت است، ولی تعیین میزان خسارت بر عهده دادگاه عمومی است. اما اگر عمل منجر به خسارت محل دعوی نیست دادگاه عمومی رأساً صالح به رسیدگی است.

در طرح اصلاح قانون اصل بر رسیدگی دادگاه عمومی به دعاوی ناظر مطالبه خسارت از دادگاه عمومی است و رسیدگی دیوان عدالت اداری در خصوص احراز تخلف دستگاه دولتی به عنوان یک امر استثنایی و منوط به تشخیص قاضی دادگاه عمومی و صدور قرار اناطه جهت ملزم کردن خواهان به طرح دعوی احراز تخلف در دیوان عدالت است.

فهرست منابع

منابع فارسی

الف. کتاب‌ها

۱. امامی، محمد، مجتبی واعظی و مهستی سلیمانی، ***ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری***، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱.

۲. امامی، محمد، کورش استوارسنگری، ***حقوق اداری***، جلد اول، چاپ بیست‌وسوم، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۷.

۳. شمس، عبدالله، ***آیین دادرسی مدنی***، جلد اول، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۰.

۴. صدرالحفاظی، سید نصرالله، ***نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری***، تهران: نشر شهریار، ۱۳۷۲.

۵. ***صلاحیت دیوان عدالت اداری در آرای دیوان عالی کشور***، تهران: انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی، ۱۳۹۱.

۶. کاتوزیان، ناصر، ***دوره مقدماتی حقوق مدنی، اعمال حقوقی***، چاپ دوم، تهران: شرکت انتشار، زمستان ۱۳۷۱.

۷. مشهدی، علی، ***قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم کنونی***، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۵.

۸. مولابیگی، غلامرضا، ***صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری***، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۳.

ب. مقاله‌ها

۹. استوارسنگری، کورش، **پیرامون تبصره یک ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری**، نشریه عدلیه فصلنامه حقوقی دادگستری استان فارس، ۱۳۸۹.

۱۰. جلالی، محمد، محمد حسنوند و ایوب امیری، **تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی در دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت**، نشریه مجله حقوقی دادگستری، شماره ۹۹، پاییز ۱۳۹۶.