

## صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به اراء و تصمیمات مراجع شبه قضایی

محمد رضا حكاك زاده<sup>۱</sup>، ابراهيم مندني زاده<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup>مدیر گروه حقوق و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد قم، ایران

<sup>۲</sup>دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد قم، ایران

---

### چکیده

مراجع شبه قضایی در آثار و قوانین مرتبط با حقوق عمومی در ایران با عناوینی همچون مراجع غیر قضایی، دادگاه های اختصاصی اداری و... شناخته می شوند، این مراجع که بیشتر زیر نظر قوه مجریه هستند دارای آیین دادرسی خاص خود می باشند که دیوان عدالت اداری مرجع نهایی شکایت از آراء و تصمیمات این مراجع می باشد، در این مقاله سعی شده است مراجع شبه قضایی تعریف و سپس انواع مراجع اختصاصی و اداری بیان شود سپس انواع مراجع اختصاصی اداری از جهت اشکال صلاحیت که صلاحیت ذاتی و نسبی یا محلی است تقسیم و در تقسیم بندی دیگری، مراجع اختصاصی اداری بر مبنای محل رسیدگی تقسیم شد و سپس تقسیم بندی دیگری از جهت نوع رسیدگی مراجع شبه قضایی ارائه شد [ در تقسیم بندی نوع چهارم آنها را از نظر تخصص بررسی نمودیم و سپس صلاحیت دیوان را در مورد مراجع شبه قضایی بیان کردیم.

---

**واژه های کلیدی:** مراجع شبه قضایی، دیوان عدالت اداری، صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری، دادگاه های اختصاصی اداری

---

**مقدمه:**

مستند به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیینداری دیوان عدالت اداری، رسیدگی به اعتراض و شکایت از آرای قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما و کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها در عداد صلاحیت های شعب دیوان عدالت اداری احصا شده است. همچنان که این مهم در ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ و ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ نیز در شمار صلاحیت دیوان عدالت اداری تقریر شده بود؛ اما آنچه از فحوا و سیاق مواد پیشگفته درباره صلاحیت دیوان عدالت اداری استخراج و استنباط میشود؛ صلاحیت این نهاد در رسیدگی به شکایت از آراء و تصمیمات مراجع شبه قضایی است. عنوان مراجع شبه قضایی، همچنانکه از ظاهر این واژه نیز استنباط میشود؛ بر نهادها و مراجعی اطلاق میگردد که با وجود صلاحیتی ماهیتاً قضایی، در بعد ساختاری سازمانی نه در بدنه قوه قضائیه، بلکه در بدنه سایر نهادها و به صورت خاص قوه مجریه، ایجاد شده و فعالیت میکنند. فارغ از تعدد و شمار زیاد این مراجع در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ترکیب اعضای تشکیل دهنده این مراجع در همه موارد، همگن و یکسان نیست. بر همین مبنا، در برخی آرای وحدت رویه دیوان، رسیدگی به اعتراض و شکایت از آرای برخی از این مراجع با این استدلال که این نهادها دارای عضو قاضی هستند، خارج از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته شده است. بر این اساس، ضرورت را این یافتیم تا در این مقاله، ضمن تبیین حدود و شمول صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از آرای انواع مراجع شبه قضایی، رویه یادشده دیوان نیز بررسی = گردد. بر این مبنا، سوال اصلی این نوشته چنین است که باتوجه به اشکال مختلف مراجع شبه قضایی از = نظر اعضای تشکیلدهنده، صلاحیت دیوان در رسیدگی به آرای این مراجع چگونه تبیین و تعریف شده = است؟ در پاسخ به پرسش مطرح شده، آنچه به ذهن متبادر میشود، این است که باتوجه به اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایت از آرای مراجع شبه قضایی، فارغ از ساختار و اعضای تشکیل دهنده آنها، در صلاحیت دیوان قرار دارد. بنابراین، در این مقاله تلاش بر آن است تا با شیوه توصیفی تحلیلی و با استفاده از قوانین، مقررات و اسناد موجود، به سوال مطرح شده پاسخ دهیم.

**۱ - تعریف مراجع شبه قضایی**

مراجع شبه قضایی در قوانین با اصطلاحات متفاوتی آمده است؛ در تبصره ۱ ماده ۵۸ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ از «دادگاه اداری» برای نامیدن این مراجع استفاده شده بود یا در ماده ۱۸ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب «۱۳۷۹ مراجع غیر قضایی» به کار رفته حتی در قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۱۳۹۴ با دو تعبیر متفاوت از این مراجع روبه رو هستیم، در ماده ۱۰۳ این قانون از اصطلاح «مراجع اختصاصی غیر قضایی» استفاده شده درحالیکه در ماده ۱۵۰ همان قانون اصطلاح «دادگاه اختصاصی اداری» به کار رفته است. در رویه دیوان عدالت اداری نیز دچار این چندگانگی اصطلاحات به کار رفته در مورد مراجع شبه قضایی هستیم مثلاً با وجود اینکه در رای وحدت رویه شماره ۳۱۷۴ - ۱۳۶۹/۴/۶ هیات عمومی دیوان عدالت اداری اصطلاح مراجع اداری به کار رفته در رای ۴۷ - ۱۳۶۳/۱۰/۱۷ از اصطلاح «کمیسیون اداری» استفاده شده است. اساتید حقوق اداری نیز با عناوین مختلفی از این نهادها و مراجع یاد می کنند: آقای دکتر خلعتبری<sup>۱</sup> دادگاههای اداری را به کار

<sup>۱</sup> خلعتبری، ارسلان، لزوم نظارت قوه قضاییه بر تصمیمات کمیسیونها و هیاتها و دادگاههای اداری، نشریه کانون وکلا، ۰۰۵۵، ص ۰، طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ دوازدهم، تهران: سمت، ۰۰۸۵، ص ۵۵۱، ش ۰۱۱.

برده‌اند و آقای دکتر شید فر<sup>۲</sup> عنوان دادگاه اختصاصی اداری را و آقای دکتر جواد محمودی<sup>۳</sup> عنوان مراجع اختصاصی اداری و آقای دکتر امامی و استوار سنگری<sup>۴</sup> مراجع شبه قضایی را به کار برده‌اند.

بعضی از حقوق دانان در بیان تعریفی از مراجع اختصاصی اداری چنین اظهار نموده اند:

«دادگاههای اداری و کمیسیونها و هیأت‌های مزبور مراجعی هستند که به موجب قوانین خاصی در خارج از سازمان قضایی کشور ولی در رابطه با وظایف مختلف اداری و اجرایی دولت، در سازمانها تشکیل شده اند و وظایف آنها رسیدگی به اختلافات و شکایاتی است که معمولاً در اجرای قوانینی مانند قانون شهرداریها، قانون کار، قانون مالیات بر درآمد، قانون اراضی شهری، قانون بازرسی کل کشور، قانون ملی شدن جنگلها و مراتع کشور و قانون استخدام کشوری، بین دولت و افراد به وجود می آید.»<sup>۵</sup>

در خصوص تعریف حاضر باید گفت تعریف فوق ابهام و اجمال داشته و برخی مطالب آن نیز قابل تشکیک است؛ از جمله اینکه تمامی مراجع اختصاصی اداری در سازمانهای دولتی قرار ندارند و نیز همه آنها به دعاوی میان افراد و دولت نمی پردازند؛ اما از سوی دیگر با وجود عدم تلقی مراجع مذکور به عنوان مرجع قضایی، صلاحیت ترافیعی دارند.

آقای دکتر صدرالحفاظی در کتاب نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری می فرماید:

«استفاده مقنن از واژه های تصمیمات و آراء به طور مترادف با وصف مشترک قطعی در بند ۲ ماده ۱۱ قانون، دلالت بر اختصاص حکم خاص آن به مراجعی دارد که دارای صلاحیت و اختیار اتخاذ تصمیم و صدور رای بوده و تصمیمات و آراء آنها، به موجب قوانین و مقررات مربوط، با شرایط معین و در مراحل مخصوص قطعی شناخته شده باشد. این خصوصیت ویژه مراجع اختصاصی اداری می باشد بنابراین قرار دادن هیات های بازرسی در ردیف این قبیل مراجع با توجه به عدم سنخیت و تشابه هیات های بازرسی با مراجع شبه قضایی، معقول و منطقی به نظر نمی رسد، زیرا چنانچه مراد هیات های بازرسی سازمان بازرسی کل کشور باشد هیچیک از وظایف و اختیارات آنها به شرح مواد ۲ و ۶ قانون سازمان بازرسی کل کشور مصوبه مهرماه ۱۳۶۰ و آیین نامه آن از بازرسی و گزارش و اعلام وقوع تخلف و حتی پیشنهاد یا دستور تعلیق کارمند متخلف از مقوله تصمیم یا رای قطعی مورد نظر مقنن محسوب نمی شود چه انعکاس نتیجه بازرسی به صورت گزارش جامع و حتی نتیجه گیری و اعلام وقوع یا عدم وقوع بزه و تخلف فی حد ذاته تشخیص و اظهار نظری بیش نبوده و به خودی خود واجد آثاری نیست بلکه در مراجع صالح می تواند به عنوان سند و مدرکی اساس قضاوت و حکم قرار گیرد و اساساً رسیدگی به این قبیل نظرات و گزارشات که که فاقد عناوین تصمیم یا رای قطعی می باشند، نقض آن ها از جهت نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آنها معنی و مفهومی ندارد.

هرگاه مقصود هیات های بازرسی اعزامی از طرف مراجع و مقامات رسمی باشد تصمیمات این قبیل هیاتها نیز به تبع حدود صلاحیت مرجع تفویض کننده اختیار از نوع تصمیمات مذکور در بندهای الف و ب ماده ۱۱ و در نتیجه از شمول حکم مندرج در بند ۲ ماده ۱۱ مذکور خارج و حذف هیات های بازرسی از جرگه مراجع اختصاصی اداری در این بند ضروری می باشد.»

<sup>۲</sup> -شیدفر، ز، حقوق عمومی و اداری، جلد دوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۰۰۵۱، ص ۰۱۵؛ هدواند و آقای طوق، پیشین، ص ۰.

<sup>۳</sup> محمودی، جواد، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، تهران: جنگل، جاودانه، ۰۰۲۱، ص ۲۸؛ دلوری، محمدرضا، نحوه نظارت دیوان عدالت اداری نسبت به آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری ایران، چاپ اول، تهران: نوکالت: آرمان رشد، ۰۰۲۰، ص ۶۲.

<sup>۴</sup> امامی و استوار سنگری، همان؛ مولابیگی، غلامرضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ دوم، تهران: جنگل، جاودانه، ۰۰۲۵، ص ۵۸.

<sup>۵</sup> طباطبایی مؤتمنی ۱۳۷۴ ص ۴۵۲-۴۵۳ ورک ابوالحمد ۱۳۷۰، ص ۴۷۲-۴۷۳ (

<sup>۶</sup> صدرالحفاظی سید نصرالله، نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری چاپ نشر شهریار ۱۳۷۲ ص ۲۹۰

## ۲ - خصوصیات مراجع اختصاصی اداری

در بحث خصوصیات مراجع اختصاصی اداری، این مراجع دارای خصوصیات و ویژگیهای خاصی هستند که از جهات مختلف (۱) اشکال صلاحیت (۲) مراحل رسیدگی (۳) نوع رسیدگی (۴) تخصص، بررسی می کنیم:

### ۲-۱- خصوصیات مراجع شبه قضایی از جهت اشکال صلاحیت

صلاحیت از مسائل مهم و عمده در رابطه با مراجع قضایی و اداری است که در کلیه نظامهای حقوقی به آن اهمیت ویژه ای داده شده است. در ادامه با توجه به اشکال مختلف صلاحیت، ذاتی و نسبی، خصوصیات مراجع اختصاصی اداری را مورد مطالعه قرار خواهیم داد:

#### ۲-۱-۱- صلاحیت ذاتی

مراجع اختصاصی اداری، اصولاً دارای صلاحیت ذاتی ترافعی در امور اداری هستند. صلاحیت ذاتی مراجع اختصاصی اداری موجب می گردد که در حیطه صلاحیت هریک از این مراجع، هیچ یک از مراجع قضایی یا اداری دیگر نمی توانند اعمال صلاحیت نمایند.

#### الف: مراجع دادگستری

طبق ماده ۲ قانون تشکیل دادگاههای عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳ رسیدگی به اموری که به حکم قانون به مرجع دیگری واگذار شده، از دایره شمول این قانون خارج است؛ بنابراین محاکم عام دادگستری، فاقد صلاحیت قانونی جهت رسیدگی به دعاوی اداری هستند که قانوناً رسیدگی به آنها به عهده مراجع اختصاصی اداری گذاشته شده است. رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۵۰۷ مورخ ۱۳۶۶/۱۰/۱۵ نیز مؤید این مطلب است.

#### ب: شعب دیوان عدالت اداری

شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای متعددی قائل به عدم صلاحیت ابتدایی دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عالی اداری در موارد صلاحیت خاص مراجع اختصاصی شده اند؛ از آن جمله، می توان به رأی وحدت رویه شماره ۷۱۲ و ۷۱۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره نمود. از آنجا که صلاحیت ذاتی مراجع اختصاصی اداری، ترافعی می باشد، با توجه به موضوع دعوایی که نزد هر یک از مراجع اختصاصی اداری مطرح می شود، اشکال مختلفی از مراجع اختصاصی اداری شکل گرفته اند.

#### ج: هر یک از مراجع شبه قضایی با مرجع دیگر

طبق تعریفی که حقوقدانان از صلاحیت ذاتی دارند اختلاف بین دو مرجع رسیدگی از جهت صنف و نوع و درجه از موارد صلاحیت ذاتی است و از آنجا که هر یک از مراجع شبه قضایی نسبت به مراجع دیگر از جهت نوع دارای تفاوت هستند صلاحیت بین آنها صلاحیت ذاتی است یعنی مواردی که قابل طرح در کمیسیون ماده ۱۰۰ می باشد این موارد قابل طرح در

کمیسیون آب های زیرزمینی و یا هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما نیست همچنین صلاحیت بین مراجع بدوی و تجدید نظر نیز از نوع صلاحیت ذاتی چرا که اختلاف بین آنها از باب درجه می باشد پس صلاحیت هر یک از کمیسیون ها و هیات ها نسبت به یک کمیسیون و یا هیاتی دیگر صلاحیتی ذاتی است.

## ۲-۱-۲- صلاحیت نسبی

صلاحیت نسبی مراجع اختصاصی اداری ایه معنای صلاحیت محلی است محدوده فعالیت برخی از مراجع موصوف، مربوط به محل و حوزه جغرافیایی مشخص می باشد که در قانون مربوط به آن تصریح شده است. به عبارت دیگر، چنین مراجعی در خارج از حوزه محل تعیین شده، فاقد صلاحیت هستند؛ مانند کمیسیونهای موضوع قانون شهرداری که صلاحیت آنها به گستره جغرافیایی یک شهر محدود می شود؛ حال آنکه حوزه فعالیت برخی از مراجع اختصاصی اداری محدود به حوزه جغرافیایی خاصی نیست و به صورت کشوری عمل می نمایند، مانند هیأت عالی نظارت موضوع ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری.

## ۲-۲- خصوصیات مراجع اختصاصی اداری از جهت مراحل رسیدگی

### الف: یک مرحله ای

مراجع یک مرحله ای مراجعی هستند که یک مرحله رسیدگی کرده و رای آنها قطعی محسوب می شود. این مراجع را می توان به دو دسته تقسیم نمود:

\* مراجعی که نوعاً آراء آنها قطعی است مانند کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری که رای آن کمیسیون فارغ از موضوع رای، قطعی محسوب شده و قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است.

\* مراجعی که نوعاً آراء آنها قطعی نیست ولی بر اساس موضوعی که بررسی می کنند آرای آنها یک مرحله ای و قطعی محسوب می شود، این مراجع موضوعات مختلفی را بررسی می نمایند رای آنها نسبت به بعضی از موضوعاتی که بررسی می کنند قطعی است و بعضی از آرای که صادر می کنند، قابل تجدید نظر در کمیسیون دیگری هستند مانند هیأت نظارت مقرر در ماده ۶ قانون ثبت اسناد و املاک که آرای صادره از سوی این هیأت ۲ نوع است:

مطابق ماده ۲۵- همان قانون حدود صلاحیت و وظایف هیات نظارت بدین قرار است:

۱- هرگاه در اجرای مقررات ماده یازده از جهت پذیرفتن تقاضای ثبت اختلافی بین اشخاص و اداره ثبت واقع شود و یا اشتباهی تولید گردد و یا در تصرف اشخاص تراحم و تعارض باشد رفع اختلاف و تعیین تکلیف و یا ابطال و یا اسلح درخواست ثبت باهیات نظارت است.

۲- هرگاه هیات نظارت تشخیص دهد که در جریان مقدماتی ثبت املاک اشتباه موثر واقع شده آن اشتباه و همچنین عملیات بعدی که اشتباه مزبور در آن موثر بوده و جریان ثبت طبق مقررات تجدید یا تکمیل یا اصلاح می گردد.

۳- هرگاه در موقع ثبت ملک یا ثبت انتقالات بعدی صرفاً بعلت عدم توجه و دقت نویسنده سند مالکیت و یا دفتر املاک اشتباه قلمی رخ دهد و همچنین در صورتیکه ثبت دفتر املاک مخالف یا مغایر رسمی یا حکم نهایی دادگاه باشد هیات نظارت پس از رسیدگی و احراز از وقوع اشتباه دستور اصلاح ثبت دفتر املاک و سند مالکیت را صادر خواهد کرد.

۴ اشتباهاتی که قبل از ثبت ملک در جریان عملیات مقدماتی ثبت پیش آمده و موقع ثبت در ملک در دفتر املاک مورد توجه قرار نگرفته بعداً اداره ثبت به آن متوجه گردد در هیات نظارت مطرح می شود و در صورتیکه پس از رسیدگی وقوع اشتباه محرز و مسلم تشخیص گردد و اصلاح اشتباه بحق کسی خلل نرساند هیات نظارت یا اصلاح مزبور خللی بحق کسی برساند بشخص ذینفع اخطار می کند که مزبور خللی بحق کسی برساند بشخص ذینفع اخطار می کند که می تواند بدادگاه مراجعه نماید و اداره ثبت دستور رفع اشتباه یا اصلاح آنرا پس از تعیین تکلیف نهایی در دادگاه صادر خواهد نمود.

۵ رسیدگی به تعارض در اسناد مالکیت کلا یا بعضاً خواه نسبت به اصل ملک خواه نسبت به حدود و حقوق ارتفافی آن با هیات نظارت است.

۶ رسیدگی و رفع اشتباهی که در عملیات تفکیکی رخ دهد و منتج به انتقال رسمی یا ثبت دفتر املاک شود با هیات نظارت است مشروط بر اینکه رفع اشتباه مزبور خللی بحق کسی نرساند.

۷ هرگاه در طرز تنظیم اسناد و تطبیق مفاد آنها با قوانین اشکال یا اشتباهی پیش آید رفع اشکال و اشتباه و صدور دستور لازم با هیات نظارت خواهد بود.

۸ رسیدگی به اعتراضات اشخاص نسبت به نظریه رئیس ثبت در مورد تخلفات و اشتباهات اجرائی با هیات نظارت است. آراء هیئت نظارت مطابق تبصره ۴ ماده ۲۶ مذکور فقط در مورد بندهای یک و پنج و هفت این ماده بر اثر شکایت ذینفع قابل تجدید نظر در شورای عالی ثبت خواهد بود و در سایر موارد قطعی است.

بنا بر این با توجه به موضوع بعضی آراء هیات نظارت قطعی و بعضی قابل تجدید نظر در هیات و کمیسیون دیگری هستند. از این نوع می توان به رای هیات تخلفات اداری هم اشاره نمود که در ماده ۱۰ قانون رسیدگی به تخلفات اداری صراحتاً آمده است: فقط مجازاتهای بندهای د، ه، ح، ط، ی، ک ماده ۹ این قانون قابل تجدید نظر در هیاتهای تجدید نظر هستند. بنابر این مجازاتهای مقرر در بندهای الف، ب، ج، و، ز ( الف اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی. ب - توییح کتبی با درج در پرونده استخدامی. ج - کسر حقوق و فوق العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال. و - تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پستهای حساس و مدیریتی در دستگاههای دولتی و دستگاههای مشمول این قانون. ز - تنزل یک یا دو گروه و یا تعویق در اعطای یک یا دو گروه به مدت یک یا دو سال. ) قطعی است.

### ب: دو مرحله ای

وجود مرجع تجدیدنظر با صلاحیت رسیدگی ماهوی در کنار مرجع بدوی رسیدگی، به عنوان ضمانتی در جهت جلوگیری از انحراف مراجع رسیدگی از قانون و رفع اشتباهات احتمالی محسوب می گردد. در دادرسیهای اداری نیز این خصیصه مورد توجه قرار گرفته است. به این نحو که این مراجع معمولاً دارای مراحل بدوی و تجدیدنظر بوده و آرای صادره از مراجع بدوی با اعتراض طرفین قابل تجدیدنظر و رسیدگی ماهوی در مراجع تجدیدنظر می باشند و آرای مراجع تجدید نظر قطعی است.

### ج: سه مرحله ای

تعدادی از آراء مراجع شبه قضائی پس از طرح در مرحله دوم و قطعیت قابل طرح در مرجع عالی دیگری نیز هستند که مجدداً به رای مذکور رسیدگی می کنند مثلاً به موجب مواد ۲۵۱ و ۲۵۱ مکرر قانون مالیاتهای مستقیم آراء هیاتهای حل اختلاف مالیاتی می توانند مجدد مورد اعتراض واقع شده و در این هیات رسیدگی شود.

ماده ۲۵۱ - مودی یا دادستان انتظامی مالیاتی می تواند ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ رأی قطعی هیأت حل اختلاف مالیاتی تجدیدنظر، به استناد عدم رعایت قوانین و مقررات موضوعه یا نقص رسیدگی، با اعلام دلایل کافی به شورای عالی مالیاتی اعتراض نموده و تجدید رسیدگی را درخواست کنند.

ماده ۲۵۱ مکرر - در مورد مالیات‌های قطعی موضوع این قانون و مالیات‌های غیر مستقیم که در مرجع دیگری قابل طرح نباشد و به ادعای غیرعادلانه بودن مالیات مستندا به مدارک و دلایل کافی از طرف مودی شکایت و تقاضای تجدید رسیدگی شود وزیر اموراتصادی و دارایی می تواند پرونده امر را به هیأتی مرکب از سه نفر به انتخاب خود جهت رسیدگی ارجاع نماید.

#### د: فرجامی

رسیدگی گیوان عدالت اداری به آراء مراجع شبه قضایی را میتوان رسیدگی فرجامی دانست دیوان عدالت اداری آخرین مرحله رسیدگی به دعاوی اداری و رای قطعی دیوان عدالت اداری فصل الخطاب رسیدگی ها می باشد بنابراین رسیدگی دیوان در این مرحله رسیدگی فرجامی نامیده می شود.

#### ۲-۳- خصوصیت مراجع شبه قضایی از جهت نوع رسیدگی

مراجع اختصاصی اداری با توجه به صلاحیت ترافیعی خود به دعاوی مختلفی رسیدگی می نمایند که این رسیدگیها می تواند به صورت شبه حقوقی یا شبه کیفری باشند:

#### ۲-۳-۱- رسیدگی شبه حقوقی

برخی از مراجع اختصاصی اداری، صلاحیت رسیدگی به اختلافات را دارند و همانند مراجع حقوقی، با استماع دلایل طرفین در مورد زمینه مورد اختلاف، اقدام به صدور رأی مقتضی می نمایند. بر همین اساس می توان عنوان این مراجع را در یک دسته بندی کلی، مراجع شبه حقوقی در محدوده مراجع اختصاصی اداری دانست. دادگاههای اختصاصی اداری شبه حقوقی به اختلافات ناشی از اجرای قوانین جاری کشور مثل قانون مالیاتهای مستقیم، بین اداره مجری و افراد متأثر از اجرا، رسیدگی و آن را حل و فصل و اقدام به صدور رأی می نمایند. از جمله مراجع مذکور می توان به مراجع صالح در امور ثبتی شامل هیأت نظارت و شورای عالی ثبت موضوع مواد ۲۵ و ۲۶ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ با اصلاحات بعدی؛ مراجع صالح در امور اراضی شامل کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری و هیأت موضوع؛ قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۶۷ مراجع صالح در امور مالیاتی شامل هیأت حل اختلاف مالیاتی و شورای عالی مالیاتی موضوع مواد ۲۴۴ و ۲۵۲ قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و مراجع رسیدگی به دعاوی ناشی از اجرای قانون کار شامل هیأت تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما موضوع قانون کار مصوب ۱۳۶۹ اشاره نمود.<sup>۷</sup>

#### ۲-۳-۲- رسیدگی شبه کیفری

دسته ای از مراجع اختصاصی اداری، همانند دادگاه کیفری، اقدام به بررسی تخلفات اداری، انتظامی و انضباطی و سایر تخلفات از قبیل تخلفات ساختمانی، گمرکی، تجاری و... می نمایند و در صورت وقوع تخلف، رأی بر کیفر یا تنبیه شخص متخلف به

<sup>۷</sup> (رستمی و دیگران)، 1388، ص ۵۱-۵۲

صورت‌های مختلف صادر می‌نمایند. بخشی از این مراجع به تخلفات انضباطی، انتظامی و اداری مستخدمین و افراد صنفی در تخطی از انتظامات داخلی دستگاههای اجرایی و مجامع صنفی و عدم رعایت نظم داخلی آنها و همچنین به تخلفات افراد جامعه که واجد عنوان جرم نبوده بلکه با تخطی از برخی قوانین و مقررات آمره مرتبط با نقش دولت در جامعه مثل قیمت گذاری و نظارت بر توزیع کالاها، باعث اختلال در نظم انجام، برخی وظایف دولت و دستگاههای اجرایی می‌شوند رسیدگی می‌نمایند.<sup>۸</sup>

در اینجا باید متذکر شد تخلفات بنا بر ماهیت، از جرایم جدا و مستقل هستند. بسیاری از فعل و ترک فعلهای کارمندان در ردههای گوناگون صنفی، شغلی و در ردههای مختلف ادارات دولتی، در قالب کلی و عام جرایم نمی‌گنجد و در نتیجه در مراجع عام قضایی قابلیت پیگیری ندارد. آنها به طور عمده به موقعیت شغلی و سازمانی اشخاص برمی‌گردند و برخاسته از شغل، رده، مقام و موقعیتی هستند که اشخاص بنا بر جایگاه شغلی، صنفی از آنها برخوردارند.<sup>۹</sup>

هیأت‌هایی مانند هیأت عالی انتظامی مالیاتی، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری موضوع قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، شعب بدوی و تجدیدنظر سازمان تعزیرات حکومتی موضوع آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳ و کمیته انضباطی دانشجویان موضوع آیین‌نامه انضباطی دانشجویان مصوب ۱۳۶۴ از مصادیق این نوع مراجع اختصاصی اداری هستند.

### ۳- انواع مراجع شبه قضایی

برای شناخت مرجع رسیدگی به اعتراض به آراء مراجع شبه قضایی باید مراجع ذکور را دسته بندی کنیم و سپس مرجع رسیدگی را تعیین نماییم لذا در بدو امر این مراجع را به ۲ دسته تقسیم می‌کنیم:

#### ۳-۱- مراجع شبه قضایی غیر دولتی

تعدادی از مراجع شبه قضایی در محدوده دستگاه‌های غیردولتی تشکیل می‌شوند مانند شورای رسیدگی به تخلفات انتظامی اعضای نظام مهندسی. از آنجا که دیوان عدالت اداری مطابق ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری صرفاً صلاحیت رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی را دارد و شکایت علیه اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی در دیوان عدالت اداری قابل طرح نیست این شوراها و هیات‌ها خروج موضوعی از رسیدگی در دیوان عدالت اداری را دارند بنابراین دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به آرای این مراجع را ندارد.

#### ۳-۲- مراجع شبه قضایی دولتی

بسیاری از مراجع شبه قضایی در داخل و در محدوده دستگاه‌های دولتی تشکیل می‌شوند عمدتاً اعتراض به آنها در صلاحیت دیوان عدالت اداری است ولی پاره از مراجع شبه قضایی علیرغم اینکه در دستگاه‌های دولتی تشکیل می‌شوند و نسبت به اختلاف بین اشخاص غیر دولتی و دولت رسیدگی می‌کنند، اعتراض بر تصمیم آنها به لحاظ تشخیصی بودن موضوع در دیوان

<sup>۸</sup> رستمی [و دیگران]، 1388 ص ۵۲-۵۳

<sup>۹</sup> امامی و موسوی، 83 1383 ص 97 و 98؛ ابراهیمی، 1393، ص 70 و 80



عدالت اداری قابل رسیدگی نیستند مانند اعتراض به نظر کمیسیون پزشکی و یا اعتراض به تصمیمات و آرای نهایی و قطعی صادر شده در هیأتها و کمیته های تخصصی فعال در وزارتخانه های علوم، تحقیقات و فن آوری و..... بنا بر این مراجع مذکور به ۲ دسته ترافیعی و تشخیصی تقسیم می نماییم.

### ۱-۲-۳- ترافیعی

#### ۱-۱-۲-۳- تعریف

اکثر مراجع اختصاصی اداری از صلاحیت ترافیعی برخوردارند. ترافع به معنای دعوا است و دعوا، به منازعه در حق معین اطلاق می شود<sup>۱۰</sup> به عبارت دیگر، هرگاه دو یا چند شخص در خصوص وجود حق معین یا چگونگی اجرای آن اختلاف داشته باشند، هر یک از آنها می تواند از دادگاه رفع این اختلاف را بخواهد.

#### ۲-۱-۲-۳- ویژگی

ویژگی ترافیعی بودن رسیدگی در مراجع اختصاصی اداری، اگرچه از لحاظ ماهوی و کارکردی آنها را شبیه دادگاههای دادگستری می نمایاند؛ اما این مراجع از چهار منظر با دادگاهها تفاوت دارند:

۱- تفاوت سازمانی و ساختاری

۲- تفاوت در هدف و مبانی حقوقی

۳- تفاوت در شیوه و آیین دادرسی

۴- تفاوت در مرجعیت عام و خاص<sup>۱۱</sup>

به لحاظ سازمانی و ساختاری، مراجع اختصاصی اداری جزئی از اداره می باشند اعضای این مراجع نیز عموماً از کارمندان متخصص و مجرب دستگاههای اداری می باشند که بیشتر آنها فاقد صلاحیتهای خاص قضایی هستند. از جهت تفاوت در مبانی و اهداف حقوقی نیز باید اشاره کرد مراجع اختصاصی اداری جزئی از نظام حقوق عمومی کشور می باشند که قواعد و احکامی متمایز از نظام حقوق خصوصی دارند. در مراجع اختصاصی، داوری میان نهادهای دولتی و افراد است در حالی که حقوق خصوصی حاکم بر روابط بین افراد است. بر این اساس مراجع اختصاصی اداری از قواعد خاص حقوق عمومی پیروی می کنند و مثلاً بر خلاف آیین دادرسی مدنی که اصولاً تحصیل دلیل توسط دادگاه ممنوع است، اعضای مراجع اداری می توانند به جمع آوری دلایل اقدام کنند تا به وظیفه خود به عنوان نگهبان حقوق عمومی عمل کرده باشند.

در مورد تفاوت در شیوه و آیین دادرسی هم باید گفت که رسیدگی رایگان، ساده، سریع، بدون تشریفات از ویژگیهای مراجع اختصاصی اداری است که آنها را از دادگاههای دادگستری متمایز می کند. تفاوت در مرجعیت عام و خاص هم اشاره به این مطلب دارد که بر خلاف دادگاه های عمومی دادگستری، صلاحیت مراجع اختصاصی اداری اصولاً محدود به موارد مشخص در قانون است و احراز صلاحیت آنان در موارد تردید محتاج به دلیل است.

<sup>۱۰</sup> جعفری لنگرودی، ۱۳۷۰، ص ۲۹۰ و ۱۴۶

<sup>۱۱</sup> هداوند و آقای طوق، ۱۳۸۹، ص ۵۲ - ۵۹

## ۲-۲-۳- تشخیصی

اما آنچه که از بیان ویژگی ترافیعی مراجع اختصاصی اداری مدنظر می باشد، تفکیک آن از مراجع تشخیصی و تصمیم گیری جمعی یا مشورتی است که ماهیتاً کارکرد آنها حل و فصل دعاوی نیست. مراجع موردنظر اساساً تنها به ارائه تشخیص خود در موضوعات مختلف اقدام می کنند و نه آنکه به حل و فصل اختلاف یا دعویایی بپردازند و اتفاقاً تشخیص این مراجع است که مبنای طرح دعوا در دیوان عدالت اداری قرار می گیرد. نمونه ای از این مراجع تشخیصی، با توجه به رأی وحدت رویه شماره ۶۱ مورخ ۱۳۷۷/۳/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری کمیسیون پزشکی موضوع ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی است در این باره، ۲ حکم متفاوت قانونگذار در مواد ۶۳ و ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نیز خود بیانگر شناسایی این تفاوت ماهیتی بین دادگاههای اختصاصی اداری (با صلاحیت ترافیعی) و مراجع اداری (واجد صلاحیت تشخیصی) است.

ماده ۶۳ قانون دیوان عدالت اداری اشعار می دارد هرگاه شعبه رسیدگی کننده دیوان در مرحله رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند ۲ ماده ۱۰ این قانون، اشتباه یا نقصی را ملاحظه نماید که به اساس رأی لطمه وارد نکند، آن را اصلاح و رأی را ابرام می نماید و چنانچه رأی واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر باشد، شعبه مکلف است با ذکر همه موارد و تعیین آنها، پرونده را به مرجع مربوط اعاده کند. مرجع مذکور موظف است مطابق دستور شعبه دیوان نسبت به رفع نقص یا ایرادهای اعلامی اقدام و سپس مبادرت به اتخاذ تصمیم یا صدور رأی نماید. در صورتی که از تصمیم متخذه و یا رأی صادره مجدداً شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی کننده ارجاع می شود. شعبه مذکور چنانچه تصمیم و یا رأی را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، مستند به قانون و مقررات مربوط، آن را نقض و پس از اخذ نظر مشاورین موضوع ماده ۷ این قانون، مبادرت به صدور رأی ماهوی می نماید. و در تبصره ذیل آن ماده قید شده: شعبه می تواند علاوه بر نظر مشاورین موضوع ماده ۷ عنداللزوم از نظر کارشناسان و متخصصین هر رشته، از میان کارشناسان رسمی دادگستری و یا دستگاههای مربوط استفاده نماید.

لیکن در ماده ۶۴ قانون مزبور آمده است در مواردی که به موجب قانون یا مصوبه ای لازم الاجرا، تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیتهای علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده کمیسیون یا هیأت هایی واگذار شده باشد، شعب دیوان فقط از جهت رعایت ضوابط قانونی و تطبیق موضوع و فرآیند بررسی آن بر اساس قانون یا مصوبه رسیدگی می کنند و در صورت شکایت شاکی از حیث تشخیص موضوع، شعبه رسیدگی کننده موظف است حسب مورد پس از ارجاع پرونده به هیأت کارشناسی تخصصی ذیربط که توسط شعبه تعیین می گردد با کسب نظر آنان، مبادرت به انشاء رأی نماید. آرای نهایی و قطعی صادر شده در هیأتها و کمیته های تخصصی فعال در وزارتخانه های علوم، تحقیقات و فن آوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاهها و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی مصوب، از جمله تصمیمات و آرای نهایی هیأتهای امناء، ممیزه و انتظامی اساتید و کمیته انضباطی دانشجویان و همچنین تصمیمات و آرای نهایی در خصوص بازنشستگی، ارتقاء ارزیابی و پذیرش علمی، بورس دانشجویان برخی از فرصتهای مطالعاتی که در آرای شماره ۵۹۹ و ۵۶۵ الی ۵۴۶، ۵۴۲ الی ۵۲۸، ۵۱۹ الی ۵۱۰ الی ۴۸۸-۴۸۶-۴۸۵ مورخ ۱۳۹۴/۵/۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ذکر شده است را می توان از این نوع دانست.

## ۳-۲-۱-۳- انواع

رای مراجع ترافیعی ممکن است رای قضایی تلقی شود و ممکن است رای اداری و غیر قضایی باشد

### ۱-۳-۲-۳ رای مرجع شبه قضایی رای قضایی محسوب می شود

مراجع اختصاصی اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اساساً مرجع قضایی قلمداد نمی شوند. تبصره ۲ ماده مذکور نیز به نوعی مؤید این مرزبندی بین مراجع اختصاصی اداری با صلاحیت ترافیعی و مراجع قضایی است؛ همچنانکه در رأی وحدت رویه شماره ۱۷۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدید نظر دیوان محاسبات به دلیل عضویت حاکم شرع منصوب از سوی رئیس قوه قضاییه، مرجع اختصاصی اداری محسوب نشده اند، حال آنکه در مقابل هیأت عمومی دیوان در رأی وحدت رویه ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ سازمان تعزیرات حکومتی را از اجزای قوه مجریه و یک مرجع اختصاصی اداری به شمار آورده است.

این تفکیک ماهیتی میان مراجع قضایی و مراجع اختصاصی اداری با صلاحیت ترافیعی زمانی پر رنگتر می شود که در ترکیب هیأت‌ها یا کمیسیون‌هایی که به منظور حل و فصل اختلافات اداری شکل می گیرند، یک مقام قضایی نیز حضور پیدا می کند. در چنین مواردی تلقی این مرجع به عنوان یک مرجع اختصاصی اداری یا مرجع قضایی منوط به نوع کارکردی است که آن مقام قضایی در ترکیب آن مرجع ایفا می کند. چنانچه مقام قضایی صرفاً به عنوان یک عضو عادی حضور داشته باشد و رأی نهایی بر مبنای نظر اکثریت صادر شود، آن هیأت یا کمیسیون یک مرجع اختصاصی اداری قلمداد خواهد شد؛ هرچند انشاء رأی نهایی توسط مقام قضایی صورت گیرد و همچنین اگرچه رأی صادره، مورد نظر قاضی عضو نیز بوده باشد. اما در صورتی که مقام قضایی، مقام تصمیم گیرنده نهایی قلمداد شود و نظر سایر اعضا صرفاً نظر کارشناسی به شمار آید، به گونه ای که رأی صادره را بتوان رأی مقام قضایی قلمداد نمود، در این صورت مرجع مزبور، به رغم قابل انتقاد بودن این دیدگاه، مرجعی قضایی قلمداد شده است که به موجب تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات از آرای چنین مراجعی در صلاحیت دیوان عدالت اداری نخواهد بود؛ همچنانکه در رابطه با آرای صادره از کمیسیون موضوع ماده واحده تعیین تکلیف اراضی اختلافی مصوب ۱۳۶۷ که در مقام اعتراض به آرای صادره از کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع صادر می شوند، با توجه به اینکه مقرر شده است پس از اعلام نظر کارشناسی قاضی رأی را صادر می کند، طبق رأی شماره ۳/۷۶ مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و اصلاحیه سال ۱۳۸۷ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع، اعتراض به آرای این هیأت قابل رسیدگی در شعب دادگاه های عمومی دانسته شده است و نه در دیوان عدالت اداری.

شایان ذکر است که در رابطه با رسیدگی به کمیسیون رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی که جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای قانون تعیین تکلیف چاههای فاقد پروانه بهره برداری مصوب ۱۳۸۹ و قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ شکل گرفته و ترکیب آن طبق تبصره ۵ قانون مذکور عبارت است از یک نفر قاضی با حکم رئیس قوه قضاییه، یک نفر نماینده سازمان جهادکشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه ای استان با حکم مدیر عامل، شرکت، هرچند پس از بررسی پرونده‌های شکایات اشخاص علیه دولت رأی لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می گردد اما در ادامه تبصره مزبور برخلاف رویه متخذه در هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی، مقرر شده است که احکام صادره مذکور ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری می باشد بنابراین به نظر می رسد که قانونگذار در مقرر اخیر منطبق با اصول حاکم بر موضوع، برای دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به اعتراض نسبت به آراء مراجع مذکور را قائل شده است؛ چراکه باید اصل، صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به اعتراضات دادگاههای اختصاصی در حوزه دعاوی اداری باشد و صرف وجود قاضی در هیأت یا صدور رأی توسط قاضی نباید از دیوان سلب صلاحیت کند؛ لذا رویکرد قانونگذار

در مورد کمیسیون رسیدگی به آبهای زیر زمینی که دیوان را صالح دانسته، صحیح بوده اما رویه های پیشین دیوان و نظر قانونگذار در اصلاحیه قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع در سال ۱۳۸۷ که از دیوان سلب صلاحیت نموده، با اصول حقوقی حاکم بر موضوع و ماهیت اداری مراجع مذکور مطابقت ندارد.

آقای دکتر صدرالحفاظی در کتاب نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری می‌فرماید<sup>۱۲</sup>:

به موجب برخی از قوانین مراجع اختصاصی اداری عهده دار رسیدگی و صدور رای نسبت به مسائل و اختلافات ویژه‌ای شناخته شده اند و با اینکه این مراجع خاص با شرکت افراد متعدد تشکیل می‌شوند و با حضور حداقل معینی از اعضا رسمیت می‌یابد ولی به حکم قانون رای قاضی حجت و مناط اعتبار است اگرچه در اقلیت مطلق قرار گرفته باشد مثلاً طبق ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع مصوبه ۲۲-۷-۱۳۶۷ رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای ماده ۵۶ مذکور به هیاتی مرکب از ۷ نفر که یک نفر آنها قاضی دادگستری می‌باشد محول شده است هیات مذکور که تحت نظارت وزارت کشاورزی قرار داد با حضور ۵ نفر رسمیت می‌یابد و طبق قسمت اخیر این ماده رای قاضی لازم الاجرا خواهد بود مگر در موارد سه گانه شرعی مذکور در مواد ۲۸۴ و ۲۸۴ مکرر آیین دادرسی کیفری.

همچنین در خصوص آراء صادره از دیوان محاسبات که به شرح بند ب ماده ۲ قانون شورای دولتی قابل اعتراض در آن شورا بوده، ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۱-۱۱-۱۳۶۵ مقرر داشته که آراء هیات های مستشاری ظرف سه روز از تاریخ ابلاغ به محکوم علیه از طرف وی و داستان قابل تجدیدنظر است و طبق تبصره ۱ ماده مذکور مرجع رسیدگی به تقاضای تجدیدنظر محکمه صالحه است که تشکیل می‌شود از یک نفر حاکم شرع به انتخاب شورای قضایی و دو نفر از مستشاران دیوان محاسبات به عنوان کارشناس به انتخاب رئیس دیوان که در پرونده مطروحه سابقه رای نداشته باشد، محل تشکیل محکمه مذکور در تهران خواهد بود. این تبصره به موجب ماده واحده مصوب ۹-۲۳-۱۳۶۵ بدین شهر تفسیر گردیده است «شرکت ۲ نفر از مستشاران الزامی بوده و محکمه بدون حضور آنان رسمیت ندارد، اما نظر مستشاران مشورتی بوده و موثر در حکم نخواهد بود، ولی آنان موظف به اظهار نظر کتبی بوده و حاکم شرع بدون گرفتن نظر مشورتی مستشاران حکم نخواهد کرد».

گرچه این قبیل مراجع جزو سازمان قضایی کشور نیستند اما با توجه به وحدت ملاک حکم مقرر در تبصره ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به تصمیمات و آراء مقام قضا در مراجع مذکور، از مصادیق بند ۲ ماده ۱۱ نبوده و در صلاحیت دیوان قرار ندارد.

## ۲-۱-۲ رای مرجع شبه قضایی رای قضایی محسوب نمی‌شود

در مواردی که رای مرجع شبه قضایی رای قضایی محسوب نشده است می‌توان مرجع اعتراض به این آراء را به ۲ دسته تقسیم نمود.

### الف: معترض دولت است

در اینگونه موارد مرجع صالح به رسیدگی به اعتراض دولت مراجع قضایی دادگستری هستند زیرا دیوان عدالت اداری مطابق اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مرجع رسیدگی به تظلمات مردم علیه دولت است و هیئت

<sup>۱۲</sup> صدرالحفاظی سید نصرالله، نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری چاپ نشر شهریار ۱۳۷۲ ص ۲۹۰

عمومی دیوان عدالت اداری در آرای متعدد به این موضوع اشاره نموده که در دعاوی دولت علیه دولت دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی ندارد بنابراین در این گونه موارد مراجع قضایی دادگستری صالح به رسیدگی می باشد.

### ب معترض شخص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی باشد

چنانچه شخص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی به رای یکی از مراجع شبه قضایی اعتراض نماید باید بررسی کنیم که این رای قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری می باشد یا خیر برای شناخت بهتر موضوع لازم است آرای مراجع شبه قضایی را از این جهت که در قوانین برای آنها تعیین تکلیف شده است یا خیر به چند دسته تقسیم کنیم.

#### ۱-۲-۱-۳- مقنن صراحتاً مرجع اعتراض را دادگاه های دادگستری تعیین نموده

پاره از مراجع شبه قضایی علیرغم اینکه در دستگاه های دولتی تشکیل می شوند و نسبت به اختلاف بین اشخاص غیر دولتی و دولت رسیدگی می کنند ولی اعتراض بر تصمیم آنها در دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی نیست و علت عدم پذیرش صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به آرای مذکور این است که در این موارد مقنن موضوع را قابل اعتراض در دادگاه های دادگستری اعلام داشته است مانند اعتراض به آرای کمیسیون ماده واحده منابع طبیعی در خصوص تشخیص اراضی ملی که به موجب قانون قابل رسیدگی در دادگاه های مرکز استان می باشد.

#### ۲-۲-۱-۲-۲- مقنن صراحتاً مرجع اعتراض را محاکم صالح یا دادگاه صالح، اعلام نموده

در پاره ای از موارد مقنن تصمیم و رای برخی از این هیات ها را قابل اعتراض در محاکم صالح و یا دادگاه صالح اعلام داشته است مانند کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری در خصوص تشخیص اراضی موات آرای هیات نظارت بر مطبوعات و هیات موضوع ماده ۱۰ قانون احزاب و..... که استنباط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رای شماره ۹۹۷ مورخ ۱۳۸۶/۹/۱۸ و رای شماره ۴۷۳ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ و رای شماره ۲۲۲ مورخ ۱۳۸۲/۶/۱۶ اعلام نموده مراد از تعبیر دادگاه صالح و محکمه صالح، دادگاه های دادگستری است و لذا آرای مراجعی که به موجب قانون قابل اعتراض در محاکم صالحه و یا دادگاه صالحه اعلام شده اند قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری نمی باشند.

آقای دکتر مولایی در کتاب صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری فرموده اند: « آن دسته از مراجع که به موجب حکم صریح قانونی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج شده اند و آرای آنها قابل اعتراض در دادگاه های دادگستری اعلام شده است بدون تردید اعتراض به آرای آنها در دیوان عدالت اداری قابل پذیرش نیست لیکن آرای مراجعی که قابل اعتراض در محاکم صالحه اعلام شده است هیچ دلیلی بر عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به این آراء وجود ندارد و رای صادره از هیات عمومی دیوان عدالت اداری قابل انتقاد به نظر می رسد زیرا اولاً دیوان عدالت اداری نیز محکمه بوده و به عنوان مرجع قضایی نسبت به رسیدگی و صدور حکم اقدام می نماید ثانیاً هدف از تاسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به موضوع شکایات و تظلمات مردم از دستگاه های دولتی بوده و خارج نمودن پاره ای از هیئت ها و کمیسیون ها از صلاحیت دیوان عدالت اداری بدون هیچ وجه تمایز قانونی موجه به نظر نمی رسد ثالثاً هر چند صلاحیت دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع اختصاصی نسبت به صلاحیت عمومی دادگاه های دادگستری خاص تلقی می شود و در موارد تردید در صلاحیت مرجع اختصاصی حکم به صلاحیت مرجع عام می شود لیکن چون صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به رسیدگی به اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی موافق ظاهر است زیرا ظاهر نصوص قانونی از جمله بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی



« رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون های مانند کمیسیون های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.»

پس کمیسیونها و هیاتهای مشمول این بند عبارتند از:

هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری

کمیسیون های مالیاتی

هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما

کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری ها

## ۲-۴-۱-۲-۳-: مذکور در قانون مربوطه

### الف: هیاتها

- هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری طبق ماده ۲۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری
- هیات حل اختلاف شورای اسلامی مذکور در تبصره ۳ ماده ۸۲ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور
- هیئت مرکزی گزینش مندرج در تبصره ۳ ماده ۱۴ قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش
- هیات های حل اختلاف مالیاتی مندرج در ماده ۲۵۷ قانون مالیاتهای مستقیم
- هیات های انضباطی رسیدگی به شکایات و تخلفات کارکنان نیروهای مسلح مذکور در تبصره ۱ م ۲۱ قانون تشکیل هیات های انضباطی رسیدگی به شکایات و تخلفات کارکنان نیروهای مسلح
- هیئت های مواد ۱۰۴ و ۱۰۵ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶ مذکور در ماده واحده قانون چگونگی اعتراض کارکنان مشمول قوانین استخدامی نیروهای مسلح نسبت به آراء صادره از هیات های رسیدگی به تخلفات انضباطی
- هیئت های مذکور در مواد ۱۱۴ و ۱۱۵ قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مقرر در ماده واحده قانون چگونگی اعتراض کارکنان مشمول قوانین استخدامی نیروهای مسلح نسبت به آراء صادره از هیات های رسیدگی به تخلفات انضباطی
- هیئت های مقرر در مواد ۱۲۱ و ۱۲۲ قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۸۲ مذکور در ماده واحده قانون چگونگی اعتراض کارکنان مشمول قوانین استخدامی نیروهای مسلح نسبت به آراء صادره از هیات های رسیدگی به تخلفات انضباطی
- هیئت های واگذاری زمین و ستاد مرکزی در خصوص اراضی کشت موقت مندرج در قانون نحوه رسیدگی و اتخاذ تصمیم مجدد نسبت به تصمیم آراء هیئت های واگذاری زمین و ستاد مرکزی در مورد کشت موقت

### ب: کمیسیون ها

- کمیسیون تجدید نظر اختلافات گمرکی مذکور در تبصره ۴ ماده ۱۴۶ قانون امور گمرکی
- کمیسیون رسیدگی به تخلف شرکتها و موسسات حمل و نقل بار و مسافر مذکور در تبصره ذیل ماده ۴۴ قانون بیمه اجباری خسارت وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسیله نقلیه
- کمیسیون احزاب مذکور در ماده ۲۲ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه های سیاسی

- کمیسیون رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی مندرج در تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاههای آب فاقد پروانه بهره برداری

### ج: دادگاه ها

- دادگاه انتظامی سردفتران مندرج در بند به ماده واحده قانون تفسیر ماده ۴۲ قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفترباران

### ۵-۲-۱-۲-۳- مقنن صراحتاً مرجع اعتراض را تعیین ننموده

چهارمین دسته مراجعی هستند که مرجع رسیدگی به اعتراض به آرای صادره از آنها صراحتاً تعیین نشده است و موضوع به سکوت برگذار شده که باید بررسی شود آیا قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری هستند یا مرجع تجدیدنظر از آراء آنها دادگاه های دادگستری هستند.

مقنن در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۵ از عبارت دادگاه های اداری استفاده نموده و برخی از مصادیق را به عنوان تمثیل با استفاده از واژه مانند ذکر کرده بود. لیکن در قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری قانونگذار از عبارت دادگاه های اداری استفاده نکرده و صرفاً اعتراض به آرای کمیسیون ها را به صورت تمثیلی با استفاده از واژه مانند بیان کرده است. ممکن است این شبهه مطرح شود که صلاحیت دیوان عدالت اداری منحصر به موارد ذکر شده در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری است مگر در خصوص کمیسیون ها که به صورت تمثیلی ذکر شده است.

این اشکال هرچند به لحاظ نگارشی نسبت به بند مذکور وارد است لیکن موارد مذکور در بند ۲ ماده ۱۰ حصری نبوده و تمثیلی است. دیوان عدالت اداری نسبت به آرای سایر مراجع شبه قضایی اعم از هیات ها و کمیسیون ها و کمیته ها و شوراهای اداری صلاحیت رسیدگی خواهد داشت و آن دسته از مراجعی که قوانین نسبت به تعیین مرجع رسیدگی به اعتراض به آراء آنها ساکت است و بلحاظ اداری بودن، آراء این مراجع قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است عبارتند از:

### الف - هیات ها

- هیات رسیدگی به تخلفات در آزمون های سراسری
- هیات رسیدگی به تخلفات صنفی
- هیات نظارت بر اشتباهات ثبتی و رفع اختلافات ثبتی
- هیات مرکزی جذب اعضای هیات علمی
- هیات تشخیص مطالبات سازمان تامین اجتماعی

### ب- کمیسیون ها:

- کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری
- کمیسیون ماده ۹۹ قانون شهرداری
- کمیسیون ماده ۲۰ قانون مقررات پزشکی و مواد خوردنی و آشامیدنی
- کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداریها
- کمیسیون ماده ۱۶ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان



### ج - دادگاه های اداری:

- تعزیرات حکومتی البته با توجه به تبصره ۲ ماده ۵۰ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز سال ۱۳۹۲ آرای تعزیرات حکومتی در خصوص قاچاق کالا و ارز قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری نیست

- دادگاه های انتظامی رسیدگی به تخلفات انتظامی وکلا و مشاوران و کارشناسان حقوقی موضوع ماده ۱۷۸ قانون برنامه سوم توسعه ( مشاوران حقوقی قوه قضاییه )

لازم به ذکر است شکایت از تصمیمات و آرای دادگاه های اداری و انتظامی دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است زیرا به موجب تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری صرفاً شکایت از آرای دادگاه های قضایی و دادگاه های انتظامی قضات از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج شده است و با آنکه مقنن در مقام بیان بوده تأیر دادگاه های انتظامی را از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج نکرده است بنابراین عدم ذکر دادگاه های اداری در بند ۲ ماده ۱۰ ق.ت و آ.د.ع.ا. برخلاف ماده ۱۳ قانون سابق که دادگاه اداری را تصریح کرده بود به معنی عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از آرای دادگاه های اداری از جمله دادگاه های انتظامی مذکور نیست.

بدیهی است شکایت از آرای دادگاه های انتظامی غیر دولتی مثل دادگاه انتظامی کانون وکلا و کانون کارشناسان رسمی دادگستری به لحاظ غیر دولتی بودن در صلاحیت دیوان نمی باشد.

#### 4- کمیته ها

- کمیته انضباطی دانشجویان

#### 5- شوراها

- شورای رقابت

- شورای عالی ثبت

- شورای عالی حل اختلاف مالیاتی

- شورای سیاستگذاری برنامه ریزی و نظارت مرکزی آموزش و پرورش مذکور در ماده ۳۶ قانون تاسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی

- شورای عالی معادن مذکور در تبصره ۴ ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون معادن

استاد محترم در ادامه مراجع شبه قضایی را به این صورت تقسیم نمودند که تقسیمی بسیار بهتر و رسا تر و دقیق تر می باشد که ذیلا تقدیم می گردد

### نتیجه گیری:

مراجع قضاوتی شبه قضایی همانند مراجع قضایی دادگستری به دادرسی، رسیدگی و صدور رأی میپردازند ولی از این جهت که ترکیب متفاوت و صلاحیت مضیقتری نسبت به محاکم عمومی دادگستری دارند، واجد احکام و قواعد ویژه میگردند. از حیث ترکیبی بودن این مراجع، هر دو صنف اعضاء (قاضی و عضو غیرقضایی) میان طرفین اختلاف قضاوت میکنند؛ بهنحوی که اعضای که عضویت آنها براساس وصف قضایی میباشد به لحاظ عدم اشراف کامل بر دانش تخصصی در زمینه متبوع و تخصص کافی در این مورد، به همکاری اعضای که صلاحیتشان نشأت گرفته از دانش فنی و تخصصی است، نیاز دارند. اعضای غیرقضایی که نظرات تخصصی و فنی راجع به موضوع ارائه میکنند نیز در عین برخورداری از جهات کارشناسی و مشورتی، در

نهایت به‌عنوان یک عضو از هیأت رسیدگی کننده شناخته شده و رأی‌گذاری در نهایت، ماحصل نظرات جمعی است که مبتنی بر استدلال و مستندات قانونی توسط قاضی‌تقریر یافته و قوام می‌یابد. به عبارت دیگر، اغلب مراجع قضاوتی شبه قضایی با حضور اکثر اعضاء (قضایی و غیرقضایی) تشکیل شده و رسمیت می‌یابد. البته در برخی مراجع حضور تمام اعضاء برای رسیدگی موضوعیت دارد و در صورت عدم حضور حتی یکی از آنان رسیدگی ممکن نبوده و فاقد اعتبار می‌باشد. به لحاظ قاعده عمومی، در مورد صدور رأی در این مراجع نیز بعضاً با سکوت قانونی مواجه بوده در مواردی که مقررات تصریحی نداشته باشد، با توسل به اصول و قواعد حقوقی راجع به فلسفه تأسیس این قبیل مراجع، صدور رأی با اکثریتی که یکی از اعضاء آن قاضی است، صورت می‌گیرد. از این قرار، نباید تصور شود که نظر اعضاء غیرقضایی جنبه کارشناسی یا مشورتی صرف دارد. زیرا در هر صورت موافقت دستکم یکی از اعضاء غیرقضایی (مفروض به ۳ نفره بودن هیأت مدنظر) شرط بوده و به‌عنوان عضو موافق یا نظر مخالف اقلیت منظور شده و صورت جلسه می‌گردد.

بنابراین، اعضاء غیرقضایی مورد بحث در هیأت‌های حل اختلاف را نباید محدود به ماهیت‌هایی مثل مشاور، کارشناس، داور یا امثال آنها (در معنای حقوقی این نهادها) نمود بلکه به دلایل و مقتضیات مترتب بر این مراجع، هر یک از این اعضاء همانند عضو قضایی یکرکن (عضو هم‌عرض) محسوب می‌گردند؛ با این تفاوت که از برخی جهات و بنابه بعضی ملاحظات حقوقی و قانونی، دارای کارکردها تکالیف و آثار حقوقی متفاوتی نسبت به قاضی خواهند بود.

این جهات و ملاحظات نیز عموماً ناظر به اوصاف اختصاصی قاضی، غلبه وصف تخصصی و حرفه‌ای برای عضویت اعضاء غیرقضایی نسبت به سایر شرایط، تبعیت قاضی از شرایط و مسؤولیتهای خاص و حرفه‌ای ناشی از تصدی امر قضاء و البته برخوردای عضو غیرقضایی از اوصاف متفاوت در مقایسه با عضو قاضی (از قبیل تفاوت در مرجع ناصب، حکومت مقررات انتظامی غیرمشابه، اصل موضوعیت حضور قاضی برای رسمیت جلسه و صدور رأی برخلاف امکان عدم حضور اقلیتی از اعضاء غیرقضایی یا مخالفت با نظر اکثریت در تصمیم‌گیریهای راجع به دعوا) می‌باشد

## منابع

۱. احمدوند، یاسر. رستمی، ولیعدالت اداری در حقوق ایران. تهران: جنگل ۱۳۹۰
۲. دلاوری، محمدرضا، نحوه نظارت دیوان عدالت اداری نسبت به آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری ایران، چاپ اول، تهران: وکالت: آرمان رشد،
۳. جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوقی، چاپ ۳۵، تهران انتشارات مجد ۱۴۰۰
۴. خلعتبری، ارسلان، لزوم نظارت قوه قضاییه بر تصمیمات کمیسیونها و هیاتها و دادگاههای اداری، نشریه کانون وکلا،
۵. شیدفر، ز، حقوق عمومی و اداری، جلد دوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران
۶. صدرالحفاظی سید نصرالله، نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری چاپ نشر شهریار ۱۳۷۲
۷. طباطبایی مومنی منوچهر، حقوق اداری تطبیقی انتشارات سمت ۱۳۹۸
۸. محمودی، جواد، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، تهران: جنگل، جاودانه
۹. مولابیگی غلامرضا، صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، انتشارات جنگل جاودانه ۱۳۹۵.
۱۰. هداوند مهدی به همراه دکتر علی مشهدی اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری (انتشارات خرسندی، ؛ چاپ اول ۱۳۸۹ / چاپ دوم سال ۹۱