



ویژگیهای دادرسی در دعای حقوقی دستگاههای اجرایی

گسترده‌گی فعالیتهای دولت در عرصه اجتماع و ارتباط تنگاتنگ آن با اشخاص حقیقی و حقوقی لاجرم موجب بروز اختلافاتی در اعمال حق بین دولت و به طور عام دستگاههای اجرایی که به نحوی در ارتباط با دولت هستند و سایر اشخاص می‌گردد و نیز ممکن است این اختلاف و تعارض بین دستگاههای اجرایی نیز بروز نماید قانونگذار ایران در راستای حل این مشکل و جلوگیری از تضییع حقوق مردم در مقابل دستگاههای اجرایی با تصویب قانون دیوان عدالت اداری این بستر را فراهم نمود

گسترده‌گی فعالیتهای دولت در عرصه اجتماع و ارتباط تنگاتنگ آن با اشخاص حقیقی و حقوقی لاجرم موجب بروز اختلافاتی در اعمال حق بین دولت و به طور عام دستگاههای اجرایی که به نحوی در ارتباط با دولت هستند و سایر اشخاص می‌گردد و نیز ممکن است این اختلاف و تعارض بین دستگاههای اجرایی نیز بروز نماید قانونگذار ایران در راستای حل این مشکل و جلوگیری از تضییع حقوق مردم در مقابل دستگاههای اجرایی با تصویب قانون دیوان عدالت اداری این بستر را فراهم نمود تا اولاً دستگاههای اجرایی در اعمال حق حاکمیتی خود به اجرای قانون پای بند تر بوده و حقوق آحاد مردم را در نظر گرفته و از بروز دعای علیه خود جلوگیری نماید که این امر موجبات ایجاد عدالت اجتماعی نیز می‌گردد اما یک سری دعای حقوقی هستند که قابلیت رسیدگی در دیوان عدالت اداری را ندارند و شاهد این مطلب ماده 13 قانون دیوان عدالت اداری می‌باشد که در بیان صلاحیت این دیوان به بیان آن پرداخته است. **رسیدگی به اختلافات دستگاههای اجرایی به موجب قوانین خاص**برای رسیدگی به برخی اختلافات بین دستگاههای دولتی در قوانین مختلف سازوکارهای ویژه طراحی شده است که در این قبیل موارد هم، بنابر اصول، دادگاههای عمومی باید از پذیرش دعای دستگاههای مذکور در قوانین خاص در موضوعهای تعیین شده، امتناع ورزند. در ذیل به بررسی چند مورد از این قوانین می‌پردازیم. با پیروزی انقلاب و ایجاد برخی نهادهای انقلابی در سازمان و تشکیلات اداری بی‌نظمی‌هایی که بر اثر انجام نشدن وظایف قانونی دستگاههای دولتی رخ می‌داد یا نیازهای فوری که در جریان جنگ وجود داشت، باعث گردید که اموال و تأسیسات برخی دستگاههای دولتی با مجوز، یا بدون آن در اختیار دستگاههای دیگر قرار گیرد. پس از آنکه دوره تثبیت انقلاب پایان یافت و جنگ متوقف شد، دستگاههایی که بنا به ضرورت‌های پیش گفته، اموالشان در اختیار نهادها و سازمانهای دولتی دیگر قرار داشت، تلاشهایی را برای پس گرفتن اموال و تجهیزات متعلق به سازمان خود آغاز و دعای مختلفی را در مراجع قضایی اقامه کردند، تا اینکه دولت در تبصره 12 قانون بودجه سال 1372 ترتیباتی را برای رسیدگی به اختلافات بیندستگاههای دولتی در خصوص اراضی و املاک و تأسیسات فوق‌الذکر پیش بینی نمود. متولیان اداره تبصره 12 سازمان برنامه و بودجه وقت بود و اختلافات با حضور نمایندگان دستگاههای طرف اختلاف رسیدگی می‌شد. آرای صادره برای دستگاههای ذی‌ربط لازم‌الاجرا بود و در صورتی که دستگاه مذکور از اجرای رای خودداری می‌کرد، معادل قیمت تأسیسات از سر جمع اعتبارات دستگاه متخلف کسر و به اعتبارات دستگاه ذی‌نفع افزوده می‌گردید. دستگاههای موضوع تبصره شامل "وزارتخانه‌ها، دستگاههای دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای نظامی و انتظامی، شهرداریها، سازمان تأمین اجتماعی و هلال احمر" بودند. این تبصره در سنوات بعد در قوانین بودجه تکرار شد و آیین‌نامه‌ای برای آن در هر سال تصویب می‌شد. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت سال 1380 قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در 114 ماده تصویب شد و تبصره 8 ماده 69 آن، جایگزین ضوابط مقرر در تبصره 12 قانون بودجه گردید. دستگاههای مشمول تبصره 8 از دستگاههای دولتی فراتر رفت و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را هم در بر گرفت. مقرر شد که رسیدگی به اختلافات در کمیسیون مرکب از نمایندگان تام‌الاختیار وزرای امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، جهاد کشاورزی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت و نماینده تام‌الاختیار یا بالاترین مقام اجرایی دستگاههای مستقل طرف اختلاف با مسؤلیت معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهور صورت گیرد. 1. این قانون را باید یکی از قوانین مادرانست این قانون، بسیاری از تبصره‌های بودجه را که همه‌ساله تکرار می‌شد، در بر گرفت و در نتیجه، بسیاری از مقررات قانون محاسبات عمومی و قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و هزینه آن در موارد معین با این قانون اصلاح و تکمیل گردید. اجرای حکم تبصره در مورد ساختمانهایی که در تصرف نهادها و نیروهای مسلح زیر نظر مقام رهبری است، با رعایت نظر موافق آن مقام خواهد بود. البته، بیشتر اختلافات هم مربوط به نهادهای انقلاب با سایر دستگاههای دولتی بوده است. سایر موارد مذکور در تبصره 8 عیناً شبیه تبصره 12 قانون بودجه می‌باشد. نکته قابل ذکر اینکه ضمانت اجرای مقرر در تبصره راجع به مؤسسات عمومی غیردولتی که نوعاً در بودجه کل کشور ردیف و اعتباری ندارند، براحتمی قابل اجرا نیست. به ترتیب فوق، انتظار می‌رفت در اختلافات موضوع تبصره‌های گفته شده که در نوع خود محدود بود، هم دستگاههای دولتی از طرح دعوا علیه یکدیگر در دادگاههای دادگستری خودداری کنند و هم محاکم از رسیدگی به دعای موضوع تبصره 12 قانون بودجه و بعداً تبصره ماده 69 قانون تنظیم، امتناع ورزند، اما این انتظار معقول از سوی هیچ‌یک از طرفین به طور کامل برآورده نشد و دستگاههای دولتی، اختلاف خود با یکدیگر را به دادگاههای عمومی می‌بردند و دادگاهها نیز به آن رسیدگی و رای صادر می‌کردند. **مراجع اختصاصی رسیدگی‌مراجع اختصاصی** رسیدگی به اختلافات دستگاههای دولتی به موجب تصویب نامه‌های هیأت وزیران همان طور که در قسمت سوابق قوانین گفتیم، هیأت وزیران از سال 1357 تا سال 1386 به دفعات، به موجب تصویب نامه‌هایی، مراجعی را برای رسیدگی و رفع اختلافات دستگاههای دولتی بایکدیگر ایجاد نمود، اما صرفنظر از اینکه دستگاههای دولتی چندان به مفاد آن مصوبات پایبندی نشان ندادند، هر یک از تصویب نامه‌های گفته شده نیز با آرای هیأت عمومی دیوانعالی کشور یا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و یا نظریه تفسیری شورای نگهبان مواجه شد و عمر چندانیش نداشت. در پایان، اینکه دولت به آنچه به دنبال آن بود، نرسید. تجزیه و تحلیل مصوبات سال 1386 دولت برای رفع اختلاف بین دستگاههای دولتی 1380 و سایر قوانینی که پیشتر به آن اشاره کردیم و تا 134- هیأت وزیران با عنایت به اصول 124 حدی با اتکا به شخصیت حقوقی یکپارچه و واحد دولت در سال 1386، دو تصویب نامه مهم برای رسیدگی و رفع اختلاف بین دستگاههای دولتی تصویب نمود که ذیلاً به بررسی آنها می‌پردازیم: **الف- آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاههای اجرایی از طریق سازوکارهای قوه مجریه-1 دستگاههای مشمول آیین‌نامه**: در بند الف ماده 1 آیین‌نامه، مشمولان آن به این شرح احصا شده‌اند: هر یک از دستگاههای موضوع ماده 160 قانون 1 برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج. ا. ا. مصوب 1383 که زیر مجموعه قوه مجریه هستند و در این آیین‌نامه حسب مورد به دستگاه ستادی، دستگاه زیرمجموعه و دستگاه استانی تقسیم می‌شوند. در متن فوق و ماده 160 اشاره شده در آن، بدروستی، سخنی از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیامده است، درحالی که در مصوبات پیشین، بعضاً، این دسته از سازمانها هم مشمول مصوبه می‌شدند. همچنین از نیروهای نظامی و انتظامی ذکر نشده است. البته، وزارتخانه‌های دفاع و کشور که متولیان امور واحدهای نظامی و انتظامی هستند، جزو مشمولان آیین‌نامه هستند، ولی بعید به نظر می‌رسد که تصمیمات مراجع حل اختلاف در مورد واحدهای گفته شده بدون جلب نظر رهبری قابل اجرا باشد. همچنین، به نظر می‌رسد عبارت "زیر نظر قوه مجریه" در متن مورد بررسی از باب تأکید باشد؛ چه اینکه پس از ذکر ماده 160 قانون برنامه که در آن همه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی به استثنای بانکها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه قانونی تعلق داشته باشد و همچنین شرکتها و مؤسسات دولتی مشمول قوانین و مقررات عمومی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است از جمله: شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آنها، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و شرکت‌های تابعه، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه در

موارد مربوط، مشمول مقررات این قانون هستند. دستگاہ‌های مورد نظر نام برده شده اند، ذکر عبارت گفته شده تنها می‌تواند جنبه تأکید داشته باشد؛ یعنی ذکر آن عبارت نمی‌تواند بهانه اضافه شدن دستگاہ‌های دیگر به مشمولان آیین نامه شود. 2- موضوع‌های قابل رسیدگی طبق آیین نامه: اختلافات قابل رسیدگی در بند ه ماده 1 آیین نامه معین شده اند که عبارتند از: الف- اختلاف نظر دستگاہ‌های اجرایی در برداشت از قوانین و مقررات؛ ب- اختلاف ناشی از تداخل وظایف قانونی؛ ج- اختلاف در مورد اموال و حقوق مالیات و زیران، علاوه بر شمارش موضوع‌های قابل رسیدگی، در ماده 7 آیین نامه تأکید کرده‌اند ماده حاکی از آن است که برخی اختلافات مشمول این آیین نامه نیست با اینکه در ماده 7 تصریح شده است که اختلافات مالیاتی در مراجع قانونی مربوط رسیدگی خواهد شد، با این وصف در اختلافی بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت صنایع، مربوط به اخذ مالیات یک دوازدهم از شرکت‌های دولتی که در فهرست واگذاری به بخش خصوصی قرار دارند، اکثریت وزرای عضو کمیسیون لوایح دولت، براساس گزارش معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهور، به اختلاف رسیدگی کرده، رای به لزوم پرداخت مالیات براساس حکم مندرج در قانون بودجه صادر نمودند. دقت در این تصمیم، البته نشان می‌دهد که اولاً اختلاف نباید در مورد مبنای مالیات باشد، چرا که وضع مالیات منحصر در اختیار مجلس است؛ ثانیاً اینکه اختلاف مربوط به زمان پرداخت مالیات باشد، چه این که در اختلاف بین دستگاہ‌های گفته شده ماده 7 آیین نامه: اختلافاتی که در قوانین برای رسیدگی آنها مرجع یا مراجع خاصی پیش بینی گردیده مانند اختلافات مالیاتی و کار و کارگری و اختلاف موضوع ماده 69 قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت مشمول این آیین نامه نبوده، به ترتیب مقرر در قوانین مربوط تصمیم‌گیری خواهد شد. وزارت صنایع معتقد به پرداخت مالیات شرکت‌های دولتی در فهرست واگذاری، همانند شرکت‌های موضوع قانون تجارت بوده، طرف مقابل معتقد به پرداخت آن در پایان هر ماه بود. یکی از ابهامات احتمالی در مورد موضوع‌های قابل رسیدگی به موجب آیین نامه، رسیدگی به اختلافات قراردادی یا مسؤولیت قهری است. امروزه شرکت‌های دولتی که از تنوع و تکثر قابل ملاحظه‌ای برخوردارند و همگی مشمول آیین نامه اند، روابط قراردادی گسترده‌ای با هم دارند و در بسیاری از موارد به دلیل تخلف از تعهدات قراردادی یا عدم تادیب دیون خود به یکدیگر، به اختلاف می‌رسند. پرسش قابل طرح این است که آیا طرفین باید اختلاف خود را منحصر از طریق آیین نامه حل و فصل نمایند؟ پاسخ به این پرسش چندان آسان نیست و هنوز رویه‌ای در این خصوص دیده نشده و عملاً هم دستگاہ‌ها ی گفته شده تمایل دارند این قبیل اختلافات خود را در دادگستری مطرح کنند. منابع 1- امامی تلامی، محمد و کورش استوار سنگری 1386. حقوق اداری، ج اول، تهران: نشر میزان. 2- مجموعه نظرات حقوقی ریاست جمهوری، اداره کل حقوقی سال 1368 ناشر: اداره کل قوانین و مقررات کشور، چاپ دوم، بهار 1375 صفحه 3723- کاشانی، جواد ویژه نامه هفته پژوهش سال 1388 / چگونگی رفع اختلاف بین دستگاہ‌های دولتی 220، 2194/221- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب 1386- قانون دیوان عدالت اداری مصوب 1385 **گردآورنده:** مهدی زاهدیکارشناس حقوقی اداره کل تبلیغات اسلامی استان آذربایجان شرقی