

تفکیک صلاحیت قضایی مراجع اختصاصی از دادگاه‌های

عمومی در رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی شهرداری

عباس کریمی^۱، همایون رضایی نژاد^{۲*}

۱. استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

۲. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه تربیت مدرس

(تاریخ دریافت: ۹۰/۹/۲؛ تاریخ تصویب: ۹۱/۳/۱۲)

چکیده

با وجود تشکیل دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع اختصاصی رسیدگی به دعاوی علیه نهادهای عمومی و دولتی، از جمله شهرداری‌ها، رسیدگی به دعاوی متنوع به طرفیت نهاد اخیر تابع نظام واحدی نیست. فرایند رسیدگی به این دعاوی بسته به مبنای مسئولیت در هر دعوا متمایز است. در این مقاله کوشیده‌ایم ضمن ترسیم فروض مختلف دعاوی به طرفیت شهرداری، با تبیین مفهوم روابط اداری و دعاوی ناشی از آن و با تشریح حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری، نقش این مرجع و دادگاه‌های عمومی دادگستری در گونه‌های مختلف دعاوی به طرفیت شهرداری را تبیین کنیم. در این مطالعه فقدان مجموعه قواعد دادرسی اداری را مورد تأکید قرار می‌دهیم. رویکرد این نوشته در تبیین فرایند رسیدگی به این دعاوی، نقش ماهیت رابطه حقوقی و اختلاف ناشی از آن در صلاحیت و فرایند رسیدگی به این دست دعاوی است؛ هرچند تشکیل دادگاه‌های اداری ضرورتی گریزناپذیر برای تأمین حقوق مردم در ارتباط با این دعاوی می‌باشد.

واژگان کلیدی

مسئولیت مدنی، خطای اداری، روابط اداری، مراجع عمومی و اختصاصی، نهادهای عمومی و دولتی.

مقدمه

امروزه با گذشت بیش از یک قرن از اعلام حکومت قانون، هنوز در اذهان بسیاری، حتی خواص، حکومت و اقمار آن یکپارچه در تقابل با مردم‌اند و البته ابزار قدرت برتر را که به تسلط حکومت منتهی می‌شود در اختیار دارند. در واقع تجربه قانون در اذهان مردم عملکرد عینی ماموران آن است - امری که اگر به سابقه مجریان در نحوه استناد و اتکا به قانون و قاعده از زمان پیدایش آن بنگریم تجربه چندان خوشایندی نیست. تجلی عینی این داوری ذهنی جامعه ایرانی، تن ندادن به قانون و داوری در عمل و حتی اعلام است که نمونه‌های آن در عرصه‌هایی چون ورزش، مالیات، رانندگی، و حتی چاپ و نشر آثار علمی مشاهده می‌شود. این گریز از قانون نتیجه عدم شناخت آن به واسطه معرفی نادرست آن از سوی مجریان و در نتیجه عدم اعتماد به قانون است؛ (برای مطالعه ریشه‌ها و آثار این معضل ر.ک: رنانی و مویدفر، ۱۳۹۰، ص ۴۲۰-۴۲۳) قانونی که باید فراتر از اراده صرف دولت و خواست یک حکومت بی قید به آن نگریسته شود و همان قدر که توسط مجریان قابل استناد است توسط آحاد جامعه قابل اتکا باشد. (لاگلین، ۱۳۸۴، ص ۸۴؛ هارت، ۱۳۹۰، ص ۱۲۸)

قوه قضاییه عالی‌ترین مرجع حکومتی پاسدار قانون است که اعمال آن توسط دادگاه‌ها صورت می‌پذیرد. از مهم‌ترین عرصه‌هایی که این نهاد کارکرد حقیقی خود را اثبات می‌کند، دعای بین نهادهای عمومی و دولتی با اشخاص خصوصی است. شهرداری‌ها از جمله نهادهای یادشده هستند که به اقتضای تکالیف راجع به اداره شهر روابط حقوقی گسترده‌ای با شهروندان دارند. دعای به طرفیت اقدامات زیانبار منتسب به شهرداری، که تنوع و کمیت زیادی دارد، یکی از آزمون‌های مهم دادگستری در انجام رسالت دفاع از حقوق زیان‌دیدگان در برابر این نهاد پر قدرت می‌باشد.

دعای ناشی از مسئولیت مدنی شهرداری به فراخور جریان اداری، که زیان در طی آن پدید می‌آید، گوناگون است. اهمیت و ضرورت انجام پروژه‌های شهری، ناگزیر، پاره‌ای نقض حق‌ها را در پی دارد. گاهی عوامل شهرداری در انجام وظایف منتسب به سازمان متبوع خود، موجب

اضرار دیگران می‌شوند و یا عدم انجام تکالیف قانونی مربوط به اداره شهر و اقتضائات آن، زیان‌هایی به شهروندان وارد می‌نماید و بالاخره زمانی نیز شهرداری‌ها در اجرای طرح‌های عمرانی، به‌ضرورت، املاک خصوصی را به تصرف خود در می‌آورند که متضمن مسئولیت آن‌ها در مقابل مالکین است.

در این مقاله، جهت تبیین این دعاوی، در پی پاسخ به این پرسش‌ها هستیم: روابط حقوقی که منشأ این دعاوی قرار می‌گیرند به کدام تکالیف این نهاد باز می‌گردد؟ تکالیف خاص اداری که از وظایف ذاتی این سازمان است و تکلیف عام زیان نرساندن به دیگران چه تأثیری در تبیین گونه‌های مسئولیت شهرداری دارد؟ آیا همه این روابط که منشأ ادعایی به ظرفیت شهرداری هستند از ماهیت یکسانی برخوردارند؟ ارتباط میان ماهیت دعاوی و صلاحیت دیوان عدالت اداری و مراجع عمومی چیست و شاخص تمییز صلاحیت این دو کدام است؟ با توجه به ساختار و صلاحیت دیوان، کدام مسائل ممیزی این مرجع را می‌خواهد؟ در نظام حقوقی کنونی ما که مسئولیت ناشی از تسبیب مبتنی بر تقصیر می‌باشد، مفاهیم تقصیر اداری و شخصی چه نقشی در توصیف مسئولیت و صلاحیت مراجع پیش گفته دارد؟

در این نوشتار جهت پاسخ به این پرسش‌ها در دو بخش به نقش مراجع عمومی و اختصاصی در گونه‌های مختلف مسئولیت مدنی شهرداری می‌پردازیم و ضمن معرفی ساختار و صلاحیت مرجع اختصاصی مربوطه (دیوان عدالت اداری)، به تفکیک، دعاوی در صلاحیت این مرجع و محاکم عمومی را با ذکر مبانی توجیهی این تعیین صلاحیت برمی‌شمایم.

بررسی فرایند رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی شهرداری نزد مراجع اختصاصی

در بررسی تحقیقی مسئولیت مدنی شهرداری در رهگذر انجام تکالیف سازمانی، مهم‌ترین قاعده ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی است. علاوه بر این، قواعد عمومی مسئولیت مدنی، قواعد مربوط به اتلاف و تسبیب و حتی مقرراتی که حق تملک یک‌جانبه املاک و اراضی برای شهرداری را پیش‌بینی نموده‌اند، حکم مسئولیت مدنی شهرداری و کارکنان آن را تعیین می‌نمایند. رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی شهرداری در همه فروض یکسان نیست و حسب

مورد دادگاه‌های عمومی دادگستری یا دیوان عدالت اداری در جریان دادخواهی، مرجع صالح (نخستین) می‌باشند. در بررسی نظام قضایی کنونی ایران، علاوه بر دادگاه‌های دادگستری که عمده اعمال قوه قضاییه از طریق ایشان صورت می‌پذیرد، مراجع اختصاصی نیز پیش‌بینی شده‌اند. دیوان عدالت اداری از جمله این مراجع است که در باب تضييع احتمالی حقوق مردم در ارتباط با نهادهای عمومی و دولتی، به عنوان عالی‌ترین مرجع تعیین تکلیف می‌نماید. ملاحظه می‌شود که در رسیدگی به دعاوی مربوط به مسئولیت مدنی نهادهایی چون شهرداری، قانون‌گذار ایران، به پیروی از فرانسه و کشورهای فرانسوی زبان، از آغاز نظام قانون‌گذاری خود به تأسیس دادگاه‌های ویژه نظر داشته است؛ (دامغانی، ۱۳۷۳، ص ۲۸۳)؛ هر چند چنانکه در ادامه این بحث خواهیم دید این اقتباس به‌طور کامل صورت نگرفته است. در این مبحث، در دو گفتار صلاحیت و حدود اختیارات دیوان و سپس نقش آن در دعاوی مسئولیت شهرداری را مورد بحث قرار می‌دهیم.

بررسی فرایند رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی شهرداری در دیوان عدالت اداری

الف) ساختار دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری که عالیترین مرجع عمومی اداری در ایران و از مصادیق اعمال نظارت قضایی خاص بر جریان روابط اداری است (راسخ، ۱۳۸۸، ص ۱۶۹)، از یک سو، به موجب وظیفه ذاتی خود، در رسیدگی شکلی به مقررات اجرایی ضامن اعمال اصل تفکیک قوا و منع اتخاذ تصمیمات و وضع مقررات اجرایی^۱ مغایر با مقررات موضوعه یا خارج از اختیارات قوه مجریه است (برای مطالعه بیشتر ر.ک.: ویژه، ۱۳۸۸، ص ۴۰؛ ۱۳۹۰، ص ۲۰۱؛ صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۴۵) و از سوی دیگر مرجع تظلم‌خواهی مردم از تضييع حق ایشان در جریان اداره کشور از سوی مراجع دولتی و عمومی و عمال ایشان است (که به صورت تعدی از حدود اختیارات یا کوتاهی از انجام وظایف قانونی ایشان متجلی می‌شود). عنوان دیوان عدالت اداری

۱. آنچه قوه اجرایی جهت اجرای بهتر قوانین تحت عنوان بخشنامه، آیین‌نامه و یا دستور العمل که بیشتر حاوی

شرح وظایف جزئی تر ارکان اجرایی است تصویب می‌نماید.

که از حیث سازمانی جایگزین مرجعی به نام شورای دولتی^۱ شده در اصل ۱۷۳ قانون اساسی پیش‌بینی شده است.^۲ (شمس، ۱۳۸۴، ج ۱، ص ۱۲۱) چنانکه که اشاره شد، این شیوه یعنی اختصاص یک مرجع غیر از مراجع عمومی به رسیدگی به تظلم‌های مردم از نهادهای دولتی و عمومی از کشور فرانسه اقتباس شده است؛ اقتباسی که چندان کامل و دقیق صورت نگرفته است. به‌گونه‌ای که امروزه دیوان عدالت اداری تلفیقی از وظایفی را که در فرانسه توسط شورای دولتی و محاکم اداری انجام می‌شود (البته نه به طور کامل) برعهده دارد؛ تشکیلاتی که مبتنی بر تمایز بنیادین ماهیت روابط حقوقی خصوصی و عمومی و رویکرد حفظ حقوق مردم در روابط دیوانی ایجاد شده است. (هاشمی، ۱۳۸۹، ص ۴۴۰) در کشور فرانسه، که خاستگاه این تمایز صلاحیتی در عین اعمال حقوق واحد است، این امر با نظارت قضاوت اداری و قضاوت قضایی توصیف شده است. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۷۵، ص ۲۶)

دیوان در تهران مستقر است. رئیس آن توسط رئیس قوه قضاییه انتخاب می‌شود و شرایط و نحوه انتخاب قضات آن در مواد ۳ و ۴ ق.د.ع.ا.^۳ ذکر شده است.

ب) صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری

دستور عام و کلی درباره صلاحیت دیوان عدالت اداری همان است که در اصل ۱۷۳ ق.ا.^۴ آمده است و بندهای گوناگون ماده ۱۳ ق.د.ع.ا. موارد جزئی آن را تبیین نموده است. (برای مطالعه بیشتر ر.ک.: موسی زاده، ۱۳۸۹، ص ۳۰۳) یکی از موارد صلاحیت دیوان عدالت اداری رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی نهادهای عمومی چون شهرداری و زیان‌های ناشی از اعمال اداری است. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۷۲، ص ۴۶۰) صلاحیت دیوان عدالت اداری در بندهای ماده ۱۳ ق.د.ع.ا. بیان شده است (مصوب ۱۳۸۵). در بند ۱ ماده ۱۱ ق.د.ع.ا. که به بندهای الف و ب تقسیم شده است. در مورد صلاحیت دیوان، به موجب بند الف، مقرر شده است شکایت

1. Conseil De Etat

۲. شورای دولتی، که در مقررات پیش از انقلاب صرفاً در قانونی به همان نام تشکیل آن مقرر شده بود، هیچ وقت تشکیل نشد.

۳. از این پس به جای قانون دیوان عدالت اداری به اختصار ق.د.ع.ا. به کار می‌رود.

۴. از این پس به جای قانون اساسی به اختصار ق.ا. به کار می‌رود.

از تصمیم‌ها و اقدام‌های واحدهای دولتی، اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها در دیوان به عمل می‌آید. در این مورد شکایت از مأمور مطرح نشده است و به نظر این قسمت صرفاً شکایت علیه اشخاص حقوقی را دربر می‌گیرد. به عبارت روشن‌تر، اینجا صحبت از تصمیمی است که به نام اداره گرفته شده است.^۱ در بند ب رسیدگی به شکایت تصمیم و اقدام مأموران نهادهای نامبرده مطرح شده است. طبق بندهای ۲ و ۳ ماده ۱۱ قانون مزبور شکایت و اعتراض به آرا و تصمیمات قطعی مراجع شبه قضایی که نمونه‌های آن ذکر شده است، از دیگر صلاحیت‌های دیوان است. در بند ۳ نیز رسیدگی به شکایت تزییع حقوق استخدامی مستخدمان قضایی و اداری (واحدها و مؤسسات مذکور در بند همان ماده) در صلاحیت دیوان دانسته شده است.^۲ در بند ۱ ماده ۱۹ قانون نیز شکایت از آیین‌نامه و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون در صلاحیت دیوان ذکر شده است.

همان‌گونه که در بند نخست اشاره شد، دیوان عدالت اداری به عنوان یک مرجع اداری صلاحیت خود را بر مبنای رابطه حقوقی منشأ تظلم‌خواهی شناسایی می‌کند. در مورد ماهیت روابط اداری می‌توان گفت، هرچند در تمایز مفهوم حقوق عمومی و خصوصی و روابط حقوقی تابع آنها، ضوابط متعددی ارائه شده است که در جای خود مورد بررسی قرار گرفته‌اند (شریعت پناهی، ۱۳۷۵، ص ۲۷)، اما در ارتباط با بحث ما به نظر روابط اداری (دیوانی) موجد صلاحیت دیوان، لزوماً با وصف ارتباط با وظایف سازمانی نهاد دولتی و عمومی با مردم و در اجرای اوامر قانونی مربوطه شناخته می‌شوند و در این باره اراده نهاد عمومی تعیین کننده نیست؛ چه این روابط نوعاً در چارچوب‌های مشخص قانونی تعریف شده‌اند. ملاحظه می‌گردد که صلاحیت دیوان در راستای مبنای تشکیل آن، که دفاع از اصل تفکیک قوا، پیشگیری از تعدی مأموران

۱. هیئت عمومی دیوان عالی کشور در رای وحدت رویه شماره ۵۵۶ مورخ ۱۳۷۰/۲/۱۰ بر صلاحیت دیوان عدالت

اداری در رسیدگی به شکایت مردم از شهرداری با موضوع خودداری از صدور پروانه تأکید نموده است.

۲. شعبه ۱۶ دیوان عدالت اداری در رای مورخ ۷۱/۱/۲۶ به شماره ۲۹ انفصال از خدمت در نتیجه حکم دادگاه را

خارج از صلاحیت دیوان دانسته است. این رای در هیئت عمومی دیوان مورد تأیید قرار گرفته است.

عمومی و دولتی در مقام اجرای وظایف قانونی و حفظ حقوق مردم است، تعیین شده است و در تعیین حدود این صلاحیت در موارد مشتبه باید به همین مبانی رجوع نمود.

ج) آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

در بررسی ساختار و صلاحیت دیوان عدالت اداری ملاحظه نمودیم که این مرجع غیر از دادگاه‌های عمومی دادگستری است؛ به تبع، ماهیت اختلافات مورد بررسی در آن و در نتیجه شیوه حل و فصل آن هم متمایز است. با همه اهمیت که این مرجع دارد، هنوز آیین رسیدگی به دعاوی مطرح در دیوان تصویب نشده است. آیین دادرسی به عنوان مهم‌ترین منبع قواعد شکلی در هر نظام حقوقی اثبات حق را رهبری می‌کند، امری که کارکرد حقیقی دیوان در گرو تدوین درست قواعد آن است. در وضعیت کنونی، قواعد حاکم بر آیین رسیدگی در دیوان به طور پراکنده در قانون دیوان عدالت اداری مورد اشاره قرار گرفته است.^۱ علاوه بر این، مجموعه قواعدی تحت عنوان آیین رسیدگی دیوان عدالت اداری، در ۵۳ ماده به تصویب رئیس قوه قضاییه رسیده است که به هیچ وجه نمی‌تواند ضامن رسیدگی منصفانه در راستای حفظ حقوق مردم در برابر تعدی نهادهای دولتی و عمومی باشد. نگاهی به تصمیمات شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نشانگر نوعی سرگردانی در شرایط فقدان قواعد دادرسی اداری است.^۲ مسائل پراهمیتی چون تعیین دقیق محدوده صلاحیت، تشریفات مربوط به تنظیم دادخواست و طرح دعوا، طواری دادرسی، طرق اعتراض به آراء، و سایر جزئیات مربوط به نحوه رسیدگی به همراه ضمانت اجرای آنها، لزوماً در قواعد موسوم به آیین دادرسی بیان می‌شود که فقدان آنها بر کارآمدی دیوان خدشه وارد می‌کند و موجب مشکلاتی است که در بخش‌های بعدی این نوشته به آن اشاره می‌کنیم.

۱. برای نمونه شیوه تجدید نظر از آراء در ماده ۱۰، نقش هیئت عمومی در ماده ۱۱، صلاحیت دیوان در فصل دوم

این قانون و ترتیب رسیدگی در فصل سوم قانون مورد اشاره قرار گرفته است.

۲. برای نمونه ر.ک.: آرای وحدت رویه شماره ۳۲۳-۳۸۹/۱۰/۹ و ۲۸۱-۱۳۸۱/۸/۱۲ هیئت عمومی دیوان عدالت

اداری که اجرای قواعد دادرسی مدنی در رسیدگی دیوان مورد تأکید قرار گرفته است؛ در حالی که وجود

مجموعه‌ای از قواعد دادرسی بدون اداری می‌تواند مانع اتلاف وقت این مراجع برای تأکید بر واضحات گردد.

دایره صلاحیت مرجع اختصاصی جهت رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی شهرداری

دعاوی مسئولیت مدنی ناشی از خطای اداری

با شناسایی ساختار و صلاحیت دیوان عدالت اداری مشخص شد که دیوان، به طور کلی، بر روابط اداری نهادهای عمومی و دولتی با مردم نظارت قضایی دارد. در باب مسئولیت مدنی شهرداری، با عنایت به این که دیوان دادگاه اداری به کیفیتی که در نظام قضایی فرانسه وجود دارد محسوب نمی‌شود، به هیچ وجه رسیدگی ماهوی (به معنای حل اختلاف به طور کامل و تعیین حدود تعهد و میزان خسارت) می‌نماید؛ بلکه صرفاً با بررسی قوانین مرتبط، تعدی احتمالی نهاد طرف شکایت را از قوانین کشف، و اعلام می‌نماید. آنگونه که می‌دانیم تحقق زیان نخستین رکن مسئولیت مدنی است. در حقوق مسئولیت مدنی مبنای مسئولیت در نظام حقوقی ایران (اصولاً) تقصیر است. از این دو مقدمه نتیجه می‌گیریم در صورتی که از اقدامات متسبب به نهادهای دولتی که متصف به تقصیر باشند زیانی به شخصی وارد آید، مسئولیت آنها محقق است. نقش دیوان در فرایند رسیدگی به دعاوی ناشی از این مسئولیت مختص مواردی است که مبنای مسئولیت مورد ادعای زیان‌دیده یک خطای اداری است؛ در مباحث تحقیقی در باب مسئولیت مدنی دولت و نهادهای عمومی این مفهوم به طور مفصل مورد بررسی قرار گرفته است. یکی از فواید تمییز خطای اداری^۱ از خطای شخصی^۲ بحث صلاحیت می‌باشد؛ با این توضیح که خطای اداری در مراجع اداری مورد بررسی قرار می‌گیرد، در حالی که احراز خطای شخصی توسط مراجع عمومی صورت می‌گیرد. (ژز، ۱۹۱۰، ص ۱۵۴؛ لئون دوگی، ص ۲۹۱؛ به نقل از غمامی، ۱۳۷۸، ص ۲۴) بحث این نوشتار بررسی خطای اداری و نحوه تمایز آن از خطای شخصی عمال شهرداری نیست، اما ناگزیر و با عنایت به اینکه از نظر ما لزوماً دعاوی مبتنی بر خطای اداری در دیوان عدالت اداری رسیدگی می‌شود به آن می‌پردازیم. در این باره قاعده اصلی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی است، هرچند این قاعده به طور کلی در مورد نحوه تحقق مسئولیت شهرداری و کارکنان آن سخن می‌گوید که در جای خود مورد نقد محققین قرار گرفته است. (کاتوزیان، ۱۳۸۲، ص ۲۸۳؛ غمامی، ۱۳۷۸، ص ۳۹؛ طباطبایی موتمنی، ۱۳۷۲، ص ۴۰۵؛

1. Faute de Service

2. Faute de Personnelle

صفایی، ۱۳۸۵، ص ۲۲) ضابطه‌ای که برای تمایز خطای شخصی و اداری می‌توان ارائه داد این است که هرگاه ورود خسارت متناسب به عمد یا بی‌احتیاطی باشد که به شخص عامل اجرایی شهرداری برمی‌گردد که با شاخص‌هایی چون ارتباط با هوس‌ها، ضعف‌ها و خشونت‌های کارمند (صفایی، ۱۳۸۵، ص ۲۶) یا عدم ارتباط با موضوع و هدف شغلی کارمند توصیف شده است (غمامی، ۱۳۷۸، ص ۳۲؛ کاتوزیان، ۱۳۸۳، ص ۱۶۱) و نه نقص وسایل و تشکیلات اداری (اعم از خطا در تصمیم‌گیری)، خطا جنبه شخصی دارد. از دید سلبی نیز می‌توان خطای شخصی را مربوط به شرایطی دانست که اگر مأمور وفق مقررات (در فرض قانونی بودن دستور اداری) و با استفاده صحیح از وسایل در راستای هدف و موضوع شغلی و وظیفه خود را انجام می‌داد زیان به وقوع نمی‌پیوست. در مقابل، هرگاه مأمور مرتکب هیچ عمد یا بی‌احتیاطی (در اضرار) نشده و صرفاً مجری تصمیمات ناصحیح بوده است یا به خاطر نقص در سامانه اداری اضرار واقع شده باشد، با یک خطای اداری مواجه هستیم که با شاخص‌هایی چون ارتباط با موضوع و هدف شغلی (غمامی، ۱۳۷۸، ص ۳۲) و سوء تدبیر، عدم نظارت و ضعف ساختار موسسه عمومی (صفایی، ۱۳۸۵، ص ۲۲) توصیف شده است.

با این توضیحات روشن شد که اگر، برای نمونه در اثر اجرای رای کمیسیون ماده ۱۰۰ (قانون شهرداری) مأمورین شهرداری اقدام به تخریب یک ساختمان نمایند یا در اجرای رای کمیسیون ماده ۷۷ همان قانون اموال مودی توقیف شود و در این رهگذر زبانی متوجه مالک یا متصرف ملک و مودی گردد، دعوی مسئولیت مدنی به‌طور ابتدایی در محاکم عمومی طرح نمی‌شود^۱ و مبنای این دعوا اثبات تقصیرآمیز بودن اعمال موجد زیان از طریق غیرقانونی بودن دستور یا رای پشتوانه آن اعمال خواهد بود. چنانکه گفته شد، عمده‌ترین نقش دیوان پاسداری از قوانین در مقابل تعدی احتمالی مجریان آن است که ممکن است به‌صورت اتخاذ تصمیمات،

۱. دقت نمایم که هرچند با توجه به ترکیب اعضای کمیسیون‌های مربوط به ماده ۱۰۰ و ۷۷ نمی‌توان این هیئت را از ارکان اداری شهرداری‌ها دانست، با توجه به اینکه کلیه مراحل اداری تشکیل پرونده و جلسات در شهرداری صورت می‌گیرد و عمدتاً مبنای اتخاذ تصمیم در این کمیسیون‌ها گزارش‌های شهرداری می‌باشد، منظور ما در این نوشتار غیرقانونی بودن مبانی صدور آرای این کمیسیون‌ها به‌عنوان یک نقص اداری می‌باشد.

صدور بخشنامه، آیین‌نامه، ترک وظیفه قانونی، و یا صدور رای در مراجع شبه قضایی صورت گیرد. این کلی‌گویی قانون در بادی امر تمام دعاوی علیه شهرداری را در صلاحیت دیوان قرار می‌دهد، اما آنچه در محدودیت صلاحیت و رسیدگی دیوان گفتیم «رسیدگی شکلی و در واقع انطباق اعمال و تصمیمات مورد شکایت با مقررات مربوطه است» دامنه این صلاحیت را تحدید می‌نماید. تبصره یک ماده ۱۳ ق.د.ع.ا. با احاله رسیدگی به تعیین میزان خسارت به مراجع عمومی بر این امر صحنه می‌گذارد. امری که از جهت تطویل جریان جبران خسارت و افزایش هزینه دسترسی به الزامات قانونی راجع به جبران قابل انتقاد است اما، صرف‌نظر از این انتقادات، حکم مزبور تأکیدی بر حدود صلاحیت دیوان و رسیدگی منحصرأ شکلی آن است.

نکته دیگر این است که در مورد جایگاه این مرجع در رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی شهرداری و عمال آن، در مواردی که مسئولیت خوانده مبتنی بر تقصیر است اما این تقصیر به حکم قانون مفروض می‌باشد (برای نمونه ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی)، دیوان هیچ نقشی ندارد. طبیعی است که درباره مسئولیت قراردادی شهرداری نیز مسئله تابع قواعد عام و در صلاحیت مراجع عمومی است.

در نتیجه این بحث می‌توان گفت زیان‌دیده در دعوی مسئولیت مدنی علیه شهرداری یا عمال آن، صرفاً در مواردی که مبنای مسئولیت (در فرض قضیه) تقصیر و آن هم تقصیر موصوف به اداری است می‌باید با شکایت از تصمیم مبنای اعمال موجب زیان نادرست بودن آن تصمیم و در واقع تقصیر خوانده را اثبات نماید و پس از آن در مراجع عمومی در مورد میزان خسارت و الزامات مربوط به جبران آن طرح دعوا نماید.

دعاوی مسئولیت مدنی ناشی از وضع مصوبات و تصمیمات خلاف قانون

در حقوق موضوعه کنونی امکان جبران زیان ناشی از اجرای قوانین موضوعه محدود به مواردی است که در قانون تصریح شده باشد و اصولاً چنین زیان‌هایی به پشتوانه اصل حاکمیت مردم و تجلی این اصل در مقررات مصوب نمایندگان ایشان قابل جبران نمی‌باشد (برای مطالعه بیشتر و دیدن نظرات مختلف ر.ک.: ابوالحمد، ۱۳، ص ۵۸۹ به بعد؛ کاتوزیان، ۱۳۸۸، ص ۱۷۶)، اما در مورد مصوبات شورای شهر و بسیاری مقررات مادون قانون که امکان بازرسی و شناسایی

مغایرت آن با قوانین و ابطال آن توسط دیوان عدالت اداری وجود دارد^۱ (بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری) این امر کمتر مورد تردید است که امکان جبران زیان‌های وارده به اشخاص در اجرای مصوباتی که از سوی دیوان ابطال می‌شود وجود دارد. (برای مطالعه صلاحیت شورای دولتی فرانسه در این مورد خاص ر.ک: طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵، ص ۷۳؛ رضایی زاده، ۱۳۸۴، ص ۸۱) با توجه به این که شورای شهر و شهرداری در عمل پیکره واحدی را تشکیل می‌دهند و شهرداری به مثابه قوه اجرایی مصوبات شورا را اجرا می‌نماید، جبران زیان‌های ناشی از اجرای مصوبات نیز به عهده شهرداری است. برای نمونه، اگر شورای شهر فعالیت تجاری و کسب مشروعی را غیرمجاز اعلام کند و در رهگذر اجرای این مصوبه زیانی به کسبه وارد آید، دعوای مسئولیت مدنی با تقاضای ابطال این مصوبه از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آغاز می‌شود. (برای مطالعه بحث تفصیلی ر.ک: کاتوزیان، ۱۳۸۳، ص ۱۷۷)

صلاحیت قضایی دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به دعوای مسئولیت مدنی شهرداری

ملاحظه کردیم که دیوان مرجع قضایی به معنای خاص محسوب نمی‌شود. بر این اساس، باید آن را به‌عنوان یک مرجع اختصاصی مطالعه کرد که به‌رغم پاره‌ای شباهت‌ها کارکرد آن با دادگاه‌های اداری که در نظام قضایی برخی کشورها چون فرانسه که به‌طور کلی به دعوای ناشی از روابط اداری رسیدگی می‌کنند متفاوت است. بر اساس همین مفروضات، اصل ۱۵۹ ق.ا. که دادگاه را مرجع عام تظلمات اعلام کرده است، بیشتر در گسترش صلاحیت محاکم عمومی دادگستری و ورود مصادیق مشتبّه در اصل کلی صلاحیت این مراجع مورد استناد قرار می‌گیرد. در این مبحث، در چند گفتار به بررسی صلاحیت مراجع عمومی در دعوای مسئولیت مدنی شهرداری‌ها می‌پردازیم.

۱. بند ۱ ماده ۱۹ مقرر می‌دارد: رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون 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 وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

طرح دعاوی مسئولیت مدنی شهرداری به تبع محکومیت در دیوان عدالت اداری

در مبحث پیشین دیدیم که نقش دیوان عدالت اداری در خصوص دعاوی مسئولیت مدنی شهرداری نقشی مبنایی در اثبات حق است. بعد از این مرحله و در صورت ثبوت خطای مبنای مسئولیت، مطابق حکم تبصره ۱ ماده ۱۳ ق.د.ع.ا. دادگاه عمومی به ارزیابی میزان و کیفیت زیان وارده و جبران آن می‌پردازد. در این مرحله آنچه در دادگاه عمومی مورد بررسی قرار می‌گیرد احراز دیگر ارکان مسئولیت یعنی وجود زیان، رابطه سببیت (بین خطای اداری و زیان وارده) و سرانجام اعلام مسئولیت و حکم به میزان خسارت است. در واقع، دادگاه عمومی مسئله مهم سببیت و حتی ورود ضرر را مورد بررسی قرار می‌دهد. برای نمونه، صرف تصمیم غلط شهردار در ابلاغ تصمیم غیرقطعی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها یا طرح مصوب شورای شهر که خارج از اختیارات آن مرجع (ناقض مقررات موضوعه) بوده است نمی‌تواند محق بودن مدعی را ثابت نماید؛ بلکه خواهان حسب مورد می‌بایست ثابت نماید که در نتیجه این تصمیمات به وی زیان وارد شده است. در نتیجه، دادگاه عمومی صرفاً از مسئله توصیف اقدام یا تصمیم منتسب به شهرداری و ارکان و عمال آن معاف است، اما سایر ارکان اثبات حق در فرایند دادرسی بررسی و مورد قضاوت قرار می‌گیرد.

دعاوی مسئولیت مدنی بر مبنای اسباب عام مسئولیت

مراجع عمومی دادگستری در بسیاری مصادیق مربوط به مسئولیت مدنی شهرداری از ابتدا به دعاوی طرح شده رسیدگی می‌نمایند. به فراخور مبنای مسئولیت، دعاوی طرح شده گونه‌های مختلفی دارند. در این گفتار، در دو بند صلاحیت مراجع عمومی را در دعاوی علیه شهرداری را که مبتنی بر تقصیر یا مسئولیت بدون تقصیر شهرداری است بررسی می‌نماییم.

طرح دعاوی مسئولیت مبتنی بر تقصیر

۱. مواردی که تقصیر خواننده (شهرداری) مفروض است

در مواردی که مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر است اما این تقصیر در قانون مربوطه مفروض انگاشته شده است، دعاوی مسئولیت مدنی علیه شهرداری از همان ابتدا در دادگاه عمومی طرح می‌شود. برای نمونه، در فرضی که مسئولیت مدنی شهرداری مشمول حکم ماده

۱۲ قانون مسئولیت مدنی باشد، زیان‌دیده برای جبران خسارت نیازی به مراجعه به دیوان عدالت اداری ندارد و دعوای مسئولیت مدنی ناشی از اعمال زیان‌بار منتسب به عمال شهرداری^۱ از همان ابتدا در دادگاه عمومی مطرح می‌شود. زیرا در این فرض و طبق آنچه مقررات متضمن تقصیر مفروض خوانده اقتضا می‌نماید، دعوای مسئولیت صرفاً به اثبات وقایعی نیاز دارد که توسط دادگاه عمومی بررسی و احراز می‌گردد، چنان‌که شرح آن در مبحث پیشین آمده است. (برای مشاهده انواع تقصیر و کاربرد مبانی در تعریف تقصیر ر.ک: کاتوزیان، ۱۳۸۸، ص ۱۸۹)

۲. مواردی که زیان صرفاً از تقصیر شخصی کارمند ایجاد شده است

در مبحث نخست این نوشتار راجع به خطای اداری و شخصی و وجه تمایز این دو سخن گفتیم. هرگاه یکی از عوامل شهرداری با خروج از حدود اوامر اداری و وظایف سازمانی به واسطه تقصیر منتسب به شخص خود موجبات اضرار را فراهم نماید، این دعوا از ابتدا در دادگاه عمومی طرح می‌شود. برای نمونه، از جمله معدود مواردی که شهرداری بدون حکم قضایی توسط عوامل خویش می‌تواند به تخریب مستحذات غیرمجاز بپردازد اعمال حکم مندرج در تبصره ماده ۲ قانون نظارت بر منع گسترش شهر تهران و یا اجرای رای کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری است، در شرایطی که عوامل شهرداری بدون توسل به این توجیها با خروج از حدود وظایف خود اقدام به تخریب مستحذات و اضرار به مالک یا متصرف نمایند مسئله تابع قواعد عام مسئولیت مدنی است و رسیدگی و اثبات دعوای مسئولیت به‌طور کلی توسط دادگاه عمومی صورت می‌پذیرد. لازم به توضیح است که حتی دستور مقامات شهرداری نیز نافی مسئولیت مرتکبین عمل زیانبار نیست و صرفاً در نحوه تقسیم مسئولیت بین آمر و مأمور (حسب مورد) تأثیر خواهد داشت؛ زیرا سوء استفاده از اختیارات قانونی، چنان‌که در تحلیل ساختار و صلاحیت دیوان عدالت اداری گفتیم، زمانی مسئله اداری و قابل بررسی در دیوان است که در نقاب اختیارات قانونی، البته با ماهیت فراتر از قانون و یا مغایر با آن جلوه‌گر شود.^۲

۱. منظور آن دسته از کارکنانی است که طبق قواعد مربوطه رابطه ایشان با شهرداری تابع قانون کار و در واقع رابطه بین ایشان کارگری کارفرمایی است.

۲. برای نمونه شعبه ۱۵ دادگاه عمومی رشت در پرونده شماره ۵۷۸-۷۳-۱۵ شهردار وقت انزلی را به واسطه

۳. مواردی که زیان دیده از بین عاملین زیان (کارمند و شهرداری) کارمند را برمی‌گزیند

در مباحث تحقیقی راجع به مسئولیت مدنی شهرداری امکان دارد که زیان در نتیجه اجتماع خطای اداری و شخصی پدید آید. (برای مطالعه بیشتر ر.ک.: غمامی، ۱۳۷۸، ص ۲۸؛ صفایی، ۱۳۸۵، ص ۲۲) هرچند ظاهر قاعده اصلی حاکم بر مسئولیت مدنی شهرداری (ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی)^۱ امکان مسئولیت توأمان شهرداری (ناشی از خطای اداری) و عامل انسانی (ناشی از خطای شخصی) را منتفی می‌داند و صرفاً در شرایطی برای شهرداری مسئولیت متصور است که زیان منحصراً از نقص اداری حاصل شده باشد، اما این ظاهر با اهداف مسئولیت مدنی که ضرورت جبران کامل زیان از بهترین راه را ایجاد نماید سازگار نیست. در همین راستا بعضی اساتید معتقدند فرض مذکور تابع موردی است که اسباب متعدد خسارتی را به وجود می‌آورد و شهرداری و کارمند در مقابل زیان دیده مسئولیت تضامنی دارند. (کاتوزیان، ۱۳۸۲، ص ۲۸۳؛ غمامی، ۱۳۷۸، ص ۳۹) از حیث شکل احقاق حق، براساس مفروضات تحقیقی فوق‌الذکر، در صورتی که زیان دیده برای طرح دعوی مسئولیت کارمند را بر مبنای خطای شخصی انتخاب کند، این دعوا به طور مستقیم در دادگاه عمومی طرح می‌شود.

مسئولیت ناشی از مالکیت معابر، شوارع، ابنیه و املاک

الف) مسئولیت ناشی از مالکیت ابنیه و املاک

مسئولیت اشخاص در ارتباط با مالکیت بر اشیاء، بر خلاف نظام حقوقی فرانسه (ژوردان، ۱۳۸۲، ص ۹۹ و ۱۱۲)، مبتنی بر تقصیر مالک است؛ به این توضیح که از جمع قواعد ماهوی حاکم بر قضیه (مواد ۳۳۳ قانون مدنی و ۳۴۸ تا ۳۵۱ قانون مجازات اسلامی) مسئولیت در این فرض تابع اصل کلی مسئولیت مدنی در حقوق ایران و مبتنی بر تقصیر است (کاتوزیان، ۱۳۸۲،

صدور دستور غیرقانونی تخریب محکوم نموده است.

۱. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی: کارمندان دولت و شهرداری و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند، ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنها نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مذکور باشد در این صورت جبران خسارت برعهده ادارت و مؤسسات مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولتی هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.

ص ۲۹۰ به بعد) شهرداری به‌عنوان شخصی حقوقی دارای املاک و ابنیه است که گاهی در اثر عدم انجام وظایف راجع به حفاظت و نگهداری آن خسارت به بار می‌آید. به نظر می‌رسد در این فرض رسیدگی و اثبات دعوای مسئولیت مدنی در مراجع عمومی دادگستری صورت می‌پذیرد؛ زیرا شهرداری به‌عنوان یک شخص حقوقی عمومی در مقام مالک خوانده دعوا واقع می‌شود. اضافه می‌نماییم، چنانکه اساتید حقوق مدنی نیز تاکید کرده‌اند، از حیث اثباتی نیز سیر طبیعی امور بر آگاهی مالک از عیوب احتمالی ملک خود دلالت دارد. (کاتوزیان، ۱۳۸۲، ص ۲۹۰) بنابراین، بار اثبات عدم تقصیر بر عهده مالک (در این جا شهرداری) قرار می‌گیرد. لازم به ذکر است که رابطه حقوقی منشا این دعوا و تقصیر شهرداری، به‌عنوان مالک سهل‌انگار، در زمره روابط اداری و سازمانی شهرداری با زیان‌دیده که ممیزی و تشخیص خطا در آن برعهده دیوان عدالت اداری است محسوب نمی‌شود.

ب) مسئولیت ناشی از مالکیت بر معابر و شوارع

تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری‌ها در خصوص معابر و شوارع عمومی مقرر نموده است که مالکیت آن با شهرداری است. هرچند در این قاعده معابر و شوارع ملک عمومی توصیف شده است که ذاتاً غیرقابل تملک است (ماده ۲۴ قانون مدنی)، اما مبنای مسئولیت مالک در رابطه با شی، اداره مال توسط وی و وظایف ناشی از آن است که در مورد معابر و شوارع، اگر عبارت مالکیت در مقرر فوق را بر مسامحه قانون‌گذار حمل کنیم، دست‌کم اداره این اموال به شهرداری سپرده شده است و این تکلیف شهرداری محقق است. (برای مطالعه بیشتر: رضایی‌نژاد، ۱۳۸۴، ص ۱۲۵؛ برای مشاهده مبانی فقهی این قسم مسئولیت ر.ک.: علامه حلی، بی‌تا، ص ۴۰۵؛ شهید ثانی، ۱۴۱۳، ص ۲۸۴؛ نظری توکلی، ۱۳۸۸، ص ۳۸۲)

در باب خساراتی که اشخاص در نتیجه اداره غیر صحیح معابر و شوارع توسط شهرداری متحمل می‌شوند و دعوای ناشی از آن، نه توسط نویسندگان حقوقی و نه در رویه قضایی، راه‌حل واحدی ارائه نشده است؛ چنانکه، برای نمونه، اگر فردی که در بزرگراه در حال رانندگی است در اثر سقوط در گودالی که در مسیر وی (به واسطه ایراداتی مربوط با کیفیت آسفالت، بارش نزولات، سرما یا گرمای بیش از حد و ...) ایجاد شده دچار آسیبی شود، برای جبران خسارات ملزم به طرح دعوا در دیوان عدالت اداری نیست، زیرا در این فرض اثبات

رابطه سببیت بین گودال موجود در مسیر عبور و زیان‌های وارده، با وجود فرض قانونی مسئولیت شهرداری در اداره و نظارت بر معابر عمومی، برای اثبات مسئولیت کافی است. اساساً در فرض مزبور هیچ امری به‌عنوان مقدمه دعوای مسئولیت مدنی برای طرح در دیوان وجود ندارد.

طرح دعوای مربوط به مسئولیت بدون تقصیر

فرض مسئولیت نوعی شهرداری

در نظام حقوقی ایران، با وجود حکومت اصل تقصیر، موارد مسئولیت بدون تقصیر که با تعبیری چون مسئولیت نوعی، محض و یا مطلق توصیف‌شده پذیرفته شده است. مصادیقی چون اتلاف، غصب یا مسئولیت مدنی حوادث ناشی از رانندگی از این قبیل می‌باشند. اگر شهرداری در مقام مالک یک خودرو، که در جریان حادثه رانندگی موجب ورود زیان شده است، خواننده دعوای مسئولیت مدنی قرار گیرد، این دعوا فرع بر ثبوت تقصیر خواننده نیست. لذا در اینجا نیز دعوا از ابتدا در دادگاه عمومی طرح می‌شود.

دعوی ناشی از تملک اراضی در اجرای طرح‌های عمرانی^۱

در بررسی نحوه تحقق مسئولیت مدنی شهرداری به تبع تکالیف شهرداری که عام و یا خاص می‌باشند، گونه‌های مسئولیت این نهاد نیز ذیل عناوین عام و یا خاص توصیف شده است. (رضایی‌نژاد، ۱۳۸۴، ص ۱۱۹) یکی از گونه‌های عام مسئولیت شهرداری که در اجرای قوانین مطرح می‌شود مسئله تملک اراضی توسط شهرداری‌ها است. نظام حقوقی این تملک در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت، مصوب ۱۳۵۸، قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها و قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۷۰،

۱. در مورد اجرای طرح‌های عمرانی، علاوه بر مالکین که حقوق ایشان محفوظ است، دادگاه‌های اداری فرانسه در پاره‌ای موارد، ذیل عنوان مسئولیت ناشی از تساوی شهروندان در برابر تکالیف عمومی، مسئولیت بدون تقصیر را شناسایی نموده‌اند و موسسه عمومی مجری طرح‌های عمومی و عمرانی (travaux publics) در مورد خسارات دائمی ناشی از آن برای مجاورین مسئول شناخته شده است. (صفایی، ۱۳۸۵، ص ۲۵)

بیان شده است (برای مطالعه بیشتر ر.ک: رضایی‌نژاد، ۱۳۸۴، ص ۱۳۶) که، مطابق آن، ممکن است با توافق مالک و شهرداری و یا بدون توافق صورت گیرد. این مورد اخیر مورد بحث ما است. مقررات یادشده در مورد فرایند طرح دعوا، رسیدگی، صدور حکم، و اجرای آن متضمن دستور خاصی نیستند (جز در مورد نحوه انتخاب کارشناس). از اینرو، در مورد مرجع صالح رسیدگی و نقش احتمالی دیوان عدالت اداری اختلافاتی در رویه قضایی پیش آمده است. نکته قابل ذکر این است که از نظر ما و با توجه به اینکه این نوع مسئولیت در اجرای قانون و در واقع امر قانون‌گذار محقق می‌شود، باید آنرا ذیل عنوان مسئولیت عام شهرداری تعریف نمود. (برای دیدن نظرات مخالف ر.ک: رضایی‌نژاد، ۱۳۸۴، ص ۱۳۸) در مورد سوال این بخش که نحوه طرح دعوای راجع به مطالبه بها یا عوض اراضی و املاک تصرف‌شده چگونه است و نقش دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی در رویه قضایی کنونی تشتت فراوانی وجود دارد.^۱ این سردرگمی که نمونه تأخیر در احقاق حق مالکین این‌گونه اموال است، از زمان صدور رای شماره ۱۹۹ مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۶ هیئت عمومی دیوان عدالت عمومی بیشتر شد. در قسمتی از این رای چنین مقرر شده است:

... مرجع رسیدگی به شکایت اشخاص به طرفیت واحدهای دولتی و شهرداری‌ها و سایر موسسات مذکور در بند الف ماده ۱۳ قانون فوق‌الذکر در زمینه تملک اراضی و ابنیه واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین صدور رای در اساس استحقاق و یا عدم استحقاق مالکین اراضی و املاک مذکور به دریافت معوض و یا املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها به دیوان عدالت اداری است ...

در رویه قضایی کنونی، متأسفانه، آرای متعددی از سوی دادگاه‌های ماهوی در غیرقابل استماع دانستن دعوای راجع به مطالبه معوض و یا بهای اراضی تصرف یا تملک‌شده توسط

۱. شعبه پنجم دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۲۳ مورخ ۱۳۶۶/۲/۵ خود الزام یک نهاد دولتی را به پرداخت بهای ملک خواهان موضوع حکم قرار داده که در نوع خود جالب است و این رای از نگاه دیگری به موجب دادنامه شماره ۲۰۴ مورخ ۶۹/۹/۱۳ مورد تأیید هیئت عمومی دیوان قرار گرفته است.

نهادهای عمومی و حکومتی صادر شده است.^۱ طرفه آن که در برخی موارد، بر پایه همین استدلال در خصوص دعاوی طرح شده قرار عدم صلاحیت به صلاحیت دیوان عدالت اداری صادر شده است.^۲ به نظر می‌رسد که هم رای دیوان و هم تصمیمات دادگاه‌ها، که یا با اسباب مشابه یا به پشتوانه این رای صادر شده، دارای ایرادات اساسی است. بنابراین، در دو قسمت، ابتدا ایرادات وارد بر رای دیوان و سپس ایرادات وارد بر تصمیمات دادگاه‌ها را بر می‌شماریم:

۱. در این رای میان مقدمه و اسباب توجیهی و نتیجه رای ارتباط منطقی وجود ندارد. نوعاً در هر رای، نتیجه حکم به موجب اسبابی که اساس قضاوت دادگاه را تشکیل می‌دهد توجیه می‌شود. در مقدمه این رای، با استناد به ماده ۱۳ ق.د.ع.ا، مرجع شکایت از اقدامات و تصمیمات واحدهای دولتی یا خودداری آنها از انجام وظایف قانونی در صلاحیت دیوان ذکر شده است. این مقدمه تقریباً تکرار عبارات مذکور در قاعده مورد استناد است که مسلماً نمی‌تواند اسباب توجیهی برای رای تلقی شود؛ زیرا دست‌کم تفسیر یا برداشت خاصی از یک قاعده می‌تواند به استدلال برای یک تصمیم توصیف شود، نه اینکه عین قاعده تکرار شود. تنها نکته قابل توجه در این مقدمه کوتاه و نارسا ذکر عبارت «... خودداری اشخاص مذکور از انجام وظایف و تکالیف قانونی، اداری و اجرایی...» است که گویا مبنای استدلال دیوان بر لزوم طرح دعاوی استحقاق به دریافت بها (و عوض) اراضی تملک شده می‌باشد. در عین حال، هرچند در مواردی خودداری مراجع اداری از تکالیف قانونی به‌ویژه راجع به روابط استخدامی و اجرایی برخی حقوق راجع به روابط دیوانی (بروکراتیک) بین مراجعه‌کنندگان و ادارات (نظیر صدور

۱. برای نمونه شعبه ۲۱۶ دادگاه عمومی حقوقی تهران در دادنامه شماره ۸۸۰۹۹۷۲۱۶۴۱۰۰۶۸۹ مورخ ۱۳۸۸/۶/۹ دعوی طرح شده علیه وزارت راه و ترابری و شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربناهای حمل و نقل کشور را براساس اسباب رای وحدت رویه فوق غیرقابل استماع تشخیص داده است. شعبه ۳ دادگاه تجدید نظر استان قم در دادنامه شماره ۱۷۲ مورخ ۸۱/۳/۲۷ و ۳۱۷ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۴ قبل از صدور رای وحدت رویه فوق، با همان استدلال، دعوی مطالبه بهای اراضی تصرف شده علیه وزارت راه و ترابری را غیرقابل استماع دانسته است.

۲. برای نمونه، شعبه ۶ دادگاه عمومی حقوقی قم در دادنامه شماره ۳۲۵ مورخ ۸۶/۴/۱۰ در دعوی طرح شده علیه وزارت راه و ترابری چنین کرده است.

پروانه ساختمان یا گواهی پایان کار توسط شهرداری، گواهی مفصلاً حساب مالیاتی و...) در زمره الزاماتی است که می‌تواند موضوع شکایت و رای دیوان عدالت اداری باشد، اما محققاً همه تکالیفی که قانون در روابط حقوقی متنوع نهادهای عمومی و دولتی و کارکنان آنها برعهده ایشان قرار داده است این وصف را ندارند و در بسیاری موارد اختلافات ناشی از روابط حقوقی نیازمند بررسی قضایی توسط محاکم عمومی است و مسئله خارج از روابط اداری (دیوانی) است؛ توضیح آنکه مبنای تشکیل و وظایف ذاتی دیوان اقتضا می‌نماید که صرفاً در روابط اداری - دیوانی از نقض قوانین توسط نهادهای دولتی و پیشگیری شود، در حالی که مسئله تملک اراضی به هیچ وجه در زمره این روابط محسوب نمی‌شود.

۲. اسباب تملک به‌عنوان سرفصل سلسله‌ای از قواعد موجد حق در قانون مدنی بخش مهمی از این قانون را به خود اختصاص داده است. تبیین مالکیت (به‌عنوان یک رابطه بین شخص و شی^۱) در این قواعد صورت گرفته است. قانون مدنی گونه‌های تملک اموال (قهری یا قراردادی) را بیان نموده است. تملک قهری در موارد استثنایی صورت می‌گیرد. این از اقتضانات روابط حقوقی حقوق خصوصی است که اصولاً بدون رضایت کسی نمی‌توان اموال وی را موضوع تملیک و تملک قرارداد، اما در باب حقوق عمومی اقتضانات مربوط به اداره بهتر امور راجع به وظایف دولتی و عمومی پاره‌ای اعلام اراده‌های یک‌جانبه وجود دارد. از جمله در زمانی که اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی، که طبق قاعده نفع عمومی را در پی دارد، به ضرورت، اراده حکومت را بر اشخاص خصوصی تحمیل می‌نماید. لایحه قانونی راجع به نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت و ... از جمله این تصمیمات حکومتی است که در آنها یک‌جانبه و بنا بر ضرورت املاک مردم تملک می‌شود. قانون، به منظور حفظ حداقل حقوق مالکین در قواعد مربوطه بر استحقاق ایشان به دریافت بها و معوض را تاکید کرده است. بنابراین، استحقاق مالکین نسبت به مال خود نخست در قانون موجد حق (قانون مدنی) شناسایی شده است و قانون راجع به نحوه تملک بر

۱. جلد ۱، کتاب دوم از مواد ۱۴۰ تا ۹۴۹: شناسایی نحوه تحقق مالکیت به‌عنوان یک رابطه.

آن تاکید نموده است. در رای مورد نقد از واژه اساس استحقاق استفاده شده است که منظور از این واژه مشخص نمی‌باشد و معلوم نیست در حالی که دعوای ناشی از تملک اراضی تقاضای اجرای حقوق ماهوی شناسایی شده توسط قانون می‌باشد و احراز و ارزیابی آن امری کاملاً قضایی و در صلاحیت محاکم عمومی است، چه ضرورتی برای مداخله و اظهار نظر دیوان وجود دارد؟

۳. دیوان عدالت اداری، چنانکه در همین نوشتار آمد، وظیفه حراست از قوانین در مقابل تعدیات مجریان را برعهده دارد. با این حال، مشخص نیست که در رای مورد نظر موضوعی که اساساً (برفرض ثبوت) عین اجرای قانون تلقی می‌شود چرا باید در ممیزی دیوان قرار گیرد؟ اساساً در این رای چه تخطی از قوانین موضوعه به دیوان سپرده شده است؟ این‌ها پرسش‌های بی‌پاسخی است که نشانگر ساختار و محتوای نارسای این رای است.

۴. گذشته از موارد فوق‌الذکر، این رای به‌گونه‌ای تقریر شده است که نمی‌توان از آن تعبیر مقدمه واجب بودن طرح شکایت در دیوان برای دعوای مطالبه بها یا عوض اراضی تملک‌شده را برداشت نمود. این ایراد در واقع به نحوه انشای رای برمی‌گردد. ناگفته نماند که تبعیت دادرسان دیوان از تشکیلات اداری و استخدامی راجع به قضات سایر دادگاه‌ها و عدم آموزش کافی در مورد حقوق اداری و روابط مبنای آن، موجب شده است که در پاره‌ای موارد چنین آرای که مرز بین موضوعات اداری در صلاحیت دیوان و امور قضایی در صلاحیت محاکم عمومی را در هم می‌آمیزد صادر شود و دیوان در گسترش صلاحیت خود با گشاده‌دستی عمل کرده، برخلاف استثنایی بودن صلاحیت مرجع اختصاصی عمل نماید.

این ایرادات به خوبی ضعف رای مزبور را نشان می‌دهد. اگر تصمیمات دادگاه‌های عمومی در نپذیرفتن دعوای راجع به مطالبه بها یا معوض املاک تصرف شده صادر نمی‌شد، بحث فوق در نقد یک رای از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خلاصه می‌شد و نیازی به بررسی بیشتر نبود؛^۱ اما، با وجود آنچه در مورد تصمیماتی که دادگاه‌های ماهوی راجع به دعوای مربوطه

۱. با عنایت به این که یکی از نگارندگان در حرفه دادرسی اشتغال دارد، به چند نمونه از آرای که در این ارتباط صادر نموده و مسئله صلاحیت دیوان را منتفی دانسته است اشاره می‌شود: دادنامه‌های شماره ۰۰۱۸۰ مورخ

اتخاذ می‌نمایند گفتیم، به نظر می‌رسد تصمیم به عدم استماع دعوا یا عدم صلاحیت با ایرادات ذیل مواجه است:

۱. دادگاه‌های عمومی دادگستری مطابق اصل ۱۵۹ ق.ا. مرجع عام رسیدگی به تظلمات مردم است. به‌رغم اینکه تفکیک این مراجع از مراجع اختصاصی از جمله دیوان عدالت اداری - که اتفاقاً مرجع اختصاصی اداری است - در مقررات موضوعه (اصول ۱۵۹ و ۱۷۲ ق.ا. و مواد ۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی و تبصره ۲ ماده ۲۴۹ قانون آیین دادرسی کیفری و ماده ۴۶ ق.د.ع.ا.) و حتی برخی آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور (رای وحدت رویه شماره ۶۶۰، مورخ ۱۹ فروردین ۱۳۸۲) مورد تصریح قرار گرفته است، اما چنانکه گفتیم، هم در مورد قضات دیوان عدالت اداری و هم قضات مراجع عمومی دادگستری، از نظر ذهنی این تفکیک پذیرفته نشده است. این دیدگاه نادرست مبنای بسیاری تصمیمات، از جمله دعاوی راجع به تملک اراضی، است. مراجع عمومی دادگستری با شناخت دقیق جایگاه دیوان عدالت اداری و تفکیک علمی مسائل اداری از مسائل قضایی می‌باید در احاله دعاوی به رسیدگی ابتدایی در این مرجع به قدر متیقن و آن چه به صراحت در صلاحیت دیوان ذکر شده است اکتفا کنند.

۲. نگاهی به مقررات راجع به نحوه تملک و تصرف اراضی جهت اجرای طرح‌های عمرانی نشان می‌دهد که اختیار تملک یک‌جانبه برای نهادهای موضوع این قانون لزوماً با پرداخت بها یا معوض املاک در فرایندی صورت می‌گیرد که در هر گام که توافقی به دست نیاید مسئله به دادگاه ارجاع می‌شود. به تحقیق در اینجا منظور قانون‌گذار دادگاه عمومی است (ماده ۴ و تبصره آن، تبصره ۱ و ۵، ماده ۵ و تبصره ماده ۹ لایحه قانونی نحوه خرید تملک ...) و هیچ پیش‌شرطی برای مطالبه بها یا معوض ذکر نشده است. چگونه است که، مطابق قواعد مذکور، امکان توافق بین نهاد مجری طرح و مالک پیش‌بینی شده است، اما مراجعه به دادگاه برای مطالبه حقوق ناشی از این تملک یک‌جانبه مشروط به شناسایی استحقاق توسط دیوان عدالت اداری است؟

۹۱/۲/۳۰ و ۰۰۲۱۹ و ۹۱/۳/۳ و ۰۰۲۲۴ و ۹۱/۳/۳ همگی صادره از شعبه سوم دادگاه عمومی اسلامشهر

متضمن رد ایراد صلاحیت به عمل آمده از سوی نهاد عمومی یا دولتی خوانده است.

آیا، با وجود عقیده بر این رای، توافق نهاد مجری طرح با مالک، بدون سابقه احراز استحقاق مالک توسط دیوان دارای نفوذ است و نمی‌تواند توسط دیگر نهاد ناظر بر حسن اجرای قوانین (سازمان بازرسی کل کشور) به عنوان تخلف شناخته شود؟

۳. نکته دیگر این است که، همان‌گونه که در ماده ۴۳ ق.د.ع.ا. مقرر شده است، رای وحدت رویه دیوان عدالت اداری صرفاً برای شعب دیوان و مراجع اداری لازم‌الاتباع می‌باشد و مراجع عمومی قضایی الزامی به تبعیت از آن ندارند. بنابراین، دادگاه‌ها می‌باید با توجه به آنچه در خصوص تکلیف رسیدگی به دعاوی دارند از تمسک به این رای برای رد دعاوی مورد بحث بپرهیزند.^۱

۴. بر فرض بعیدی که رای دیوان را وارد بر این موضوع بدانیم و دادگاه‌های عمومی نیز آن را مبنای تصمیم خود قرار دهند، همچنان نگاهی به محتوای رای نشان می‌دهد که این رای هیچ دلالتی بر الزامی بودن طرح دعاوی احراز استحقاق به‌عنوان مقدمه مطالبه بها یا معوض املاک تملک شده ندارد، زیرا منطوق این رای چنین است:

... بنابراین مرجع رسیدگی به شکایات اشخاص به طرفیت واحدهای دولتی و شهرداری‌ها و سایر موسسات مذکور در بند الف ماده ۱۳ قون فوق‌الذکر در زمینه تملک اراضی و ابنیه واقع در طرح‌ها دولتی و شهرداری‌ها و همچنین صدور رای 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 به دیوان عدالت اداری است و دادنامه شماره ۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۵ مبنی بر ورود شکایت شاکی که متضمن این معنی است موافق اصول و موازین قانونی است.

ملاحظه می‌شود که رای صرفاً بر این دلالت می‌کند که شعب دیوان ملزم به پذیرش این دعاوی هستند و اگر شکایتی با خواسته استحقاق به دریافت بها و معوض به دیوان ارائه شود باید پذیرفته شود. دقت نماییم که نقش قاعده‌وار رای دیوان که استثنایی بر عدم ایجاد قاعده باید پذیرفته شود.

۱. اصل ۱۶۷ قانون اساسی، ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی و ماده ۵۹۷ قانون مجازات اسلامی.

حقوقی توسط دادگاه در نظام حقوقی نوشته است، صرفاً در محدوده اختلاف ناشی از برداشت از قواعد قانونی که مبنای صدور رای است قابلیت اعمال دارد. بنابراین، نه اسباب رای و نه برداشت‌های موسع از منطوق آن الزام‌آور نیست.

۵. یکی از اصول مسلم حاکم بر دادرسی مدنی اصل رسیدگی به دعاوی در وقت معقول و عدم اطاله زمان و مراحل رسیدگی است. (برای مطالعه بیشتر ر.ک: غمامی و محسنی، ۱۳۸۶، ص ۷۷) مراجع عمومی در مقام رسیدگی به دعاوی مطروحه، همان قدر که به الزام قواعد موضوعه پایبندند، به اصول حقوقی نیز ملتزمند. از اینرو، احاله رسیدگی ابتدایی به دعاوی مورد بحث به دیوان عدالت اداری با اصل فوق مغایر است.

۶. بررسی تصمیمات دادگاه‌های عمومی که سابق بر تاریخ صدور رای وحدت رویه دیوان عدالت اداری صادر شده‌اند نشان می‌دهد که مهم‌ترین قاعده مورد استناد ایشان در احاله امر به دیوان عدالت اداری تبصره ماده ۱۳ ق.د.ع.ا. است که اجمالاً رسیدگی به ماهیت دعوی جبران خسارت ناشی از اقدامات منتسب به نهادهای مذکور در متن ماده را در صلاحیت مراجع عمومی می‌داند. این استناد صحیح نمی‌باشد، چرا که تبصره فوق در مقام تاکید بر رسیدگی صرفاً شکلی دیوان عدالت اداری است. وانگهی، این تبصره بیانگر این است که در مواردی که مدعی مغایرت اقدامات منتسب به نهادهای عمومی و دولتی با قوانین موضوعه متضرر از این اقدامات باشد، در صورت تایید ادعای وی در دیوان عدالت اداری، صرفاً غیرقانونی بودن اعمال اداری موضوع شکایت وی به‌عنوان مبنای دعوی مسئولیت مدنی ثابت می‌شود و احراز سایر ارکان دعوی مسئولیت مدنی در دادگاه عمومی به‌عمل می‌آید. بنابراین حکم این تبصره هیچ دلالتی بر دعوی راجع به مطالبه بها و یا معوض ندارد و صرفاً بر دعوی مسئولیت مدنی در معانی خاص حاکم است.

در نتیجه این بحث، با وجود ایرادهای مفصلی که بر رای وحدت رویه دیوان عدالت اداری و تصمیم به رد دعوی راجع به تملک اراضی توسط مراجع عمومی دادگستری گفتیم، می‌توان گفت که از یک سو قضات دیوان عدالت اداری می‌باید به‌عنوان یک مرجع اداری عالی در شناسایی وظایف خود به دقت جایگاه سازمانی و اداری نهادهای مجری قوانین را از وضعیت

آن به عنوان یک شخص حقوقی که حقا و تکلیف‌هایی به حکم قانون برای آن شناسایی شده و مانند سایر اشخاص عالم حقوق تابع قوانین و الزامات آن هستند شناسایی نمایند و از گسترش صلاحیت خود به واسطه این توهم که مرجع قضایی هستند بپرهیزند؛ زیرا این انحراف گمراه‌کننده دیوان را از انجام وظایف ذاتی خود باز می‌دارد. از سوی دیگر، مراجع قضایی نیز به بهانه کثرت دعاوی از احقاق حق نگریزند و اعتماد مردم به پناهگاه بودن دادگستری را تقویت و بازسازی نمایند. این مراجع، در هر حال و حتی بر فرض تمسک و اعتقاد به رای وحدت رویه دیوان مبنی بر لزوم رسیدگی ابتدایی در دیوان، صرفاً به تعویق رسیدگی می‌پردازند؛ چه ایشان پس از شناسایی استحقاق در دیوان می‌باید در ماهیت دعوی جبران اظهار نظر نمایند. پس چرا باید شأن دادگاه به عنوان مرجع اصلی رسیدگی به دعاوی به ارزیابی و تعیین میزان خسارت تنزل پیدا کند، و وظیفه ذاتی خود که همان شناسایی حقی است که خواهان ادعای نقض و انکار آن را دارد به یک مرجع اداری واگذار نمایند؟ این فقط به جابه‌جایی جایگاه این دو مرجع و تاخیر و حتی عقیم ماندن احقاق حق می‌انجامد.

نتیجه

در نظام قضایی کنونی، با وجود تعیین دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع اختصاصی برای نظارت بر اعمال نهادهای عمومی و دولتی در ارتباط با مردم، دادگاه اداری به شکلی که در کشورهای چون فرانسه وجود دارد پیش‌بینی نشده است. این نظارت دیوان عدالت اداری که در جهت صیانت از اصل تفکیک قوا، منع سوء استفاده از اختیارات اجرایی و گسترش محدوده آن و رسیدگی به تظلمات مردم در روابط اداری با این نهادها تقنین شده است، صرفاً با اعلام تخلف احتمالی منتسب به نهادهای مزبور یا مأمورین ایشان شکل می‌یابد. بنابراین، دیوان در رسیدگی صرفاً شکلی خود به تمییز موارد نقض قانون در روابط اداری موضوع بررسی خود می‌پردازد.

در رابطه با مسئولیت مدنی شهرداری و کارکنان آن، نقش دیوان عدالت اداری محدود به مواردی است که مبنای مسئولیت خطای اداری دستورالعمل، بخشنامه و یا مصوبه شورای شهر (که مغایر با قوانین موضوعه هستند) باشد. بنابراین، در مصادیق پیش‌گفته، ثبوت خطای اداری و

مخالفت تصمیمات شهرداری یا مصوبات شورای شهر با قانون، مقدمه واجب طرح دعوی مطالبه خسارت در دادگاه‌های عمومی دادگستری است.

با وجود پیش‌بینی نشدن دادگاه‌های اداری در ایران و اصل صلاحیت عام دادگاه‌های عمومی دادگستری، نقش این مراجع در دعاوی (مسئولیت مدنی) علیه شهرداری بسیار است؛ به گونه‌ای که، علاوه بر رسیدگی به ماهیت دعوی جبران در فرض اثبات خطای منتسب به شهرداری در دیوان عدالت اداری، هرگاه رابطه حقوقی منشأ ادعای زیان‌دیده فارغ از روابط اداری (دیوانی) باشد و شهرداری، به عنوان شخصی حقوقی خوانده دعوی نقض تکلیف عام زیان نرساندن به غیر باشد، مرجع رسیدگی به دعوی مسئولیت دادگاه عمومی است. به همین ترتیب می‌توان به مواردی اشاره نمود که تقصیر شهرداری (به عنوان خواننده دعوا) نوعاً مفروض است یا مسئولیت این نهاد نوعاً بدون تقصیر است یا در اجرای طرح‌های عمرانی و عمومی به تصرف املاک غیر اقدام می‌نماید که در همه این مصادیق ضرورتی برای طرح دعوی اثبات خطا در دیوان عدالت اداری وجود ندارد.

اصل رسیدگی و احقاق حق در حداقل زمان، دسترسی مردم به دادگاه‌ها و صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری اقتضا می‌کند که در ارجاع دعاوی برای رسیدگی ابتدایی به دیوان عدالت اداری به موارد منصوص اکتفا نمود. دیوان عدالت اداری باید با شناسایی دقیق حدود صلاحیت خود به نظارت قضایی خود بر روابط اداری بپردازد و مرز بین آنچه را محتاج به رسیدگی قضایی و صدور حکم در ماهیت دعوا است با امور اداری در هم نیامیزد؛ زیرا گشاده‌دستی دیوان درباره محدود صلاحیت خود منافی با اصل تحدید صلاحیت مراجع اختصاصی به موارد منصوص است.

چنانکه اشاره کردیم، اختصاص دادگاه ویژه به دعاوی ناشی از روابط اداری علیه نهادهای عمومی و دولتی، به‌رغم مثبت بودن، به‌طور کامل صورت نگرفته است؛ چه ساختار و صلاحیت دیوان عدالت اداری به هیچ وجه ظرفیت شناسایی به‌عنوان دادگاه اداری را -که در فرانسه و برخی کشورهای تابع آن معمول است- را ندارد. افزون بر این، دیوان عدالت اداری در شرایط کنونی، به علت فقدان آیین دادرسی مدون، کارایی چندان مثبتی ندارد و بسیاری تشتت‌ها و

تعارضات در نحوه رسیدگی‌های آن نتیجه این کمبود است. بنابراین، در جهت تکمیل شیوه مزبور (اختصاص دادگاه ویژه به دعاوی اداری)، تشکیل دادگاه‌های ماهوی اداری ناگزیر است تا از سردرگمی زیان‌دیدگان از اعمال مغایر قانون نهادهای عمومی ودولتی از جمله شهرداری پیشگیری شود.

منابع

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۶)، *حقوق اداری ایران و مسئولیت مدنی سه قوه و نهادهای اداری*، تهران، انتشارات طوس، چاپ دوم.
۲. اسدی حلی، علامه حسن بن یوسف بن مطهر (بی تا)، *تذکره الفقهاء*، ۲ جلدی مکتبه الرضویه لآثار الجعفریه.
۳. دامغانی، محمد تقی (۱۳۷۳)، *اولین قوانین قبل از مشروطیت*، تهران، انتشارات بهزاد.
۴. راسخ، محمد (۱۳۸۸)، *نظارت و تعادل، مفهوم و ساختار*، بر منهج عدل (مجموعه مقالات اهدا شده به استاد دکتر ناصر کاتوزیان) به سعی دکتر حسن جعفری تبار، چاپ اول، انتشارات دانشگاه تهران، صفحات ۱۱۹ تا ۲۰۹.
۵. رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۸۴)، *محاكم اداری فرانسه و صلاحیت آنها در رسیدگی به دعاوی اداری*، چاپ اول، تهران، موسسه معین اداره با همکاری موسسه فرهنگی انتشاراتی مدیریت.
۶. رضایی نژاد، همایون (۱۳۸۴)، *مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در نظام حقوقی ایران*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
۷. رنانی، محسن؛ مویدفر، رزیتا (۱۳۹۰)، *چرخه‌های افول اخلاق و اقتصاد*، تهران، انتشارات طرح نو، چاپ اول.
۸. زین‌الدین بن علی ابن احمد عاملی (شهید ثانی) (۱۴۱۳)، *مسالك الافهام الی تنقیح شرایع الاسلام*، جلد ۱۵، قم، موسسه المعارف الاسلامیه.
۹. ژوردان، پاتریس (۱۳۸۲)، *اصول مسولیت مدنی*، ترجمه مجید ادیب، تهران، نشر میزان.
۱۰. شمس، عبدالله (۱۳۸۴)، *آیین دادرسی مدنی*، جلد اول، چاپ هفتم، تهران، دراک.
۱۱. صدرالحفاظی، نصرالله (۱۳۷۲)، *نظارت بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، چاپ اول، تهران، شهریار.

۱۲. صفایی، سید حسین (۱۳۸۵)، *مسئولیت مدنی مؤسسات عمومی و بررسی لایحه دولت در این زمینه*، مجله حقوق تطبیقی، دوره جدید، شماره ۱، صفحات ۱۷ تا ۴۱.
۱۳. طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۷۶)، *حقوق اداری ایران*، چاپ پنجم، تهران، انتشارات مهر.
۱۴. طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۵)، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران، انتشارات سمت.
۱۵. غمامی، مجید و محسنی، حسن (۱۳۸۶)، *اصول دادرسی فرا ملی*، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۱۶. غمامی، مجید (۱۳۷۸)، *مسئولیت مدنی دولت نسبت به کارکنان خود*، چاپ اول، تهران نشر دادگستر.
۱۷. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۵)، *گفتارهایی در حقوق عمومی*، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر.
۱۸. کاتوزیان ناصر (۱۳۸۸)، *تحول مفهوم تقصیر در حقوق مسولیت مدنی*، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۳۹، شماره ۱.
۱۹. _____ (۱۳۸۲)، *الزامهای خارج از قرارداد ضمان قهری*، چاپ سوم، انتشارات دانشگاه تهران.
۲۰. _____ (۱۳۸۳)، *مبانی حقوق عمومی*، چاپ دوم، تهران، نشر میزان.
۲۱. لاگلین، مارتین (۱۳۹۰)، *مبانی حقوق عمومی*، ترجمه محمد راسخ، چاپ اول، تهران، نشر نی.
۲۲. موسی زاده، رضا (۱۳۸۹)، *حقوق اداری ۱-۲ کلیات و ایران*، چاپ دوازدهم، تهران، نشر میزان.
۲۳. نظری توکلی، سعید (۱۳۸۸)، *مبانی فقهی مسئولیت مدنی ناشی از گذرگاه های عمومی*، فصلنامه حقوق، دانشگاه تهران، دوره ۳۹، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۸.
۲۴. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، *مجله حقوقی دادگستری بازخوانی اصل تفکیک قوا در آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری*، صفحات ۳۹ تا ۵۵.

۲۵. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰)، *مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی*، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.

۲۶. هارت هربرت لیونل، آدولفونس (۱۳۹۰)، *مفهوم قانون*، ترجمه محمد راسخ، چاپ اول، تهران، نشرنی.

۲۷. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۹)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، چاپ بیست و یکم، تهران، نشر میزان.