Analysis of the Lapse of time in administrative litigation in Iran

Javad Mahmoodi[1]

1. Assistant Professor of Public Law, Shahrekord University, Shahrekord, Iran, Mahmoudi.javad@Sku.ac.ir

2024/6/8 – 2024/11/6

Abstract

According to the constitution and ordinary laws, all citizens have the right to access competent courts. The passing of time is considered as one of the factors preventing this right. This issue has been investigated in detail in the context of private and criminal law researches, but in administrative law researches, this issue has not been addressed much. Therefore, in the upcoming research, this debate will be examined in the light of the opinions of the Administrative Court of Justice. The fundamental question is whether the prohibition announced by the Guardian Council regarding the passage of time in civil lawsuits also extends to administrative lawsuits, or whether public authorities are held accountable based on concepts and principles such as the right to sue. , the rule of law and the protection of citizen's rights as requirements arising from the public matter, should the council's theory be assigned? In the upcoming research, through an analytical and descriptive study, different views on this matter especially; the procedures of the Administrative Court of Justice were reviewed and evaluated. The hypothesis of the research is that the generalization of the passage of time in criminal and legal claims to administrative claims, regardless of their fundamental difference in terms of origin and effects, should be rejected according to the requirements governing administrative claims. The author seeks to resolve the ambiguities of the executives in this regard, so that they can make decisions with more stability and strength in performing their duties related to administrative areas. Public employees and administrative policy makers can benefit from its achievements.

Key words: Lapse of time, Administrative lawsuits, Administrative Court of Justice, Administrative proceeding

1 . Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

فصلنامه حقوق اداری
سال دوازدهم، پاییز ۱٤۰۳، شماره ٤۰

مقاله علمی پژوهشی

واکاوی مرور زمان در دعاوی اداری در ایران

جواد محمودی[۱]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۲۹
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۸/۱۶

چکیده

به موجب قانون اساسی و قوانین عادی، همه شهروندان، حق دسترسی به دادگاه‌های صلاحیت‌دار را دارند. مرور زمان به عنوان یکی از عوامل بازدارندهٔ فراروی این حق به‌شمار می‌رود. این موضوع در بستر پژوهش‌های حقوق خصوصی و کیفری به تفصیل بررسی شده است؛ اما در پژوهش‌های حقوق اداری، چندان به آن پرداخته نشده است. از این‌رو در پژوهش پیش رو، این بحث در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، بررسی می‌شود. پرسش بنیادین، آن است که آیا ممنوعیت شرعی اعلام شده از سوی شورای نگهبان دربارهٔ مرور زمان در دعاوی مدنی، به دعاوی اداری نیز تسری می‌یابد یا آنکه به استناد مفاهیم و اصولی مانند حق دادخواهی، پاسخ‌گویی مقامات عمومی، حاکمیت قانون و حمایت از حقوق شهروندی به عنوان اقتضائات ناشی از امر عمومی بایستی قائل به تخصیص نظریه آن شورا بود؟

در پژوهش پیش رو، از رهگذر یک مطالعه تحلیلی و توصیفی، نگاه‌های مختلف دراین‌باره به‌ویژه؛ رویه‌های دیوان عدالت اداری، بررسی و ارزیابی شد. فرضیه پژوهش، آن است که تعمیم مرور زمان در دعاوی کیفری و حقوقی به دعاوی اداری، صرف‌نظر از تفاوت بنیادین آن‌ها از حیث منشاء و آثار بایستی بنا به اقتضائات حاکم بر دعاوی اداری، مردود شمرده شود. این پژوهش در پی آن است که ابهامات مجریان درخصوص وجود یا عدم وجود مرور زمان در آن دعاوی، مرتفع شود تا آنان در انجام وظایف مربوط به حوزه‌های اداری با ثبات و استحکام بیشتری به تصمیم‌گیری بپردازند. عموم کارمندان و خط‌مشی‌گذاران اداری در زمره بهره‌وران از دستاوردهای این پژوهش‌اند.

کلید واژگان: مرور زمان، دعاوی اداری، دیوان عدالت اداری، دادرسی اداری.

---

۱. استادیار حقوق عمومی دانشگاه شهرکرد، شهرکرد: ایران. Mahmoudi.javad@Sku.ac.ir

مقدمه

مراجع قضایی صلاحیتدار برای حل و فصل اختلافات میان مردم با یکدیگر و نیز دعاوی آن‌ها علیه دولت پدید آمده‌اند و از این‌رو، دادگستری رسمی، جایگزین اقدامات و تصمیمات موسوم به «دادگستری خصوصی[1]» شده است؛ بنابراین، درصورت خودداری آن مراجع از رسیدگی به هر دلیل، دادگستری خصوصی، جریان می‌یابد که خلاف دستاوردهای جامعه مدرن و اقتضائات دموکراتیک آن است.

مرور زمان[2]، یکی از تاسیسات حقوقی نوین است که به استناد عدم قابلیت اثبات حق‌ها از حیث قضایی یا به منظور کاهش تراکم دعاوی در دادگاه‌ها به‌کار گرفته می‌شود و از نظر حقوقی، «دلیل پایان یافتن یک توافق حقوقی به دلیل یک محدودیت زمانی توافق‌شده گذشته است.» (Cambridge Dictionary: 2023)؛ بدین معنا که حق، لزوماً موجود نیست، بلکه احتمال تحقق آن وجود دارد، ولی مطالبه آن در مراجع قضایی، امکان‌پذیر نیست. آن مفهوم از نظر قانون آیین دادرسی مدنی ۱۳۱۸: «عبارت از گذشتن مدتی است که به موجب قانون، پس از انقضای آن مدت، دعوی شنیده نمی‌شود» (ماده ۷۳۱) و از نگاه صاحب‌نظران: «مدتی است که پس از سپری‌شدن آن، دعوا به شرط ایراد خوانده در اولین جلسه دادرسی شنیده نمی‌شود.» (شمس، ۱۳۸۱: ۱۳۲). در برابر آن، مواعد و مهلت‌های قانونی مانند مهلت اعتراض به رأی غیرقطعی، مصداق مرور زمان نیستند؛ به‌این معنی که کلاً حق اعتراض ازبین‌رفته و دیگر وجود خارجی ندارد.

شورای نگهبان در مقام اِعمال اختیارات شرعی مطلق خود (اصل چهارم قانون اساسی)، استناد به مرور زمان در دعاوی مدنی موضوع مواد ۷۳ به بعد قانون آیین دادرسی مدنی ۱۳۱۸ را خلاف شرع دانست (نظریه شماره ۷۳۵۷ مورخ ۶۱/۱۱/۲۷). البته بعدها اداره حقوقی دادگستری، امکان استناد به آن را در برخی قوانین ویژه (مانند قانون تجارت)، همچنان مجاز دانست (نظریه شماره ۲/۹۶/۲۵۵۵ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۵). بدیهی است که نظر مشورتی اداره حقوقی نمی‌تواند در برابر نظریه شورای نگهبان یا در مقام نسخ آن قرار گیرد. از این‌رو، نظریه آن شورا، موضع رسمی و لازم‌الاجرا شمرده می‌شود.

در قانون مجازات اسلامی، مرور زمان، در صورتی تعقیب جرائم موجب تعزیر را موقوف می‌کند که از تاریخ وقوع جرم تا انقضای مواعد زیر، تعقیب نشده یا از تاریخ آخرین اقدام تعقیبی یا تحقیقی تا انقضای این مواعد به صدور حکم قطعی، منتهی نگردیده باشد:

---

1 .Private justice

2 .Lapse of time

الف- جرائم تعزیری درجه یک تا سه با انقضای پانزده سال

ب- جرائم تعزیری درجه چهار با انقضای ده سال

پ- جرائم تعزیری درجه پنج با انقضای هفت سال

ت- جرائم تعزیری درجه شش با انقضای پنج سال

ث- جرائم تعزیری درجه هفت و هشت با انقضای سه سال (ماده ۱۰۵).

همچنین، مقرر شده است که: «در رابطه با جرایم تعزیری و قابل‌گذشت، هرگاه متضرر از جرم در مدت یک سال از تاریخ اطلاع از وقوع جرم، شکایت نکند، حق شکایت کیفری او ساقط می‌شود؛ مگر اینکه تحت سلطه متهم بوده یا به دلیلی خارج از اختیار، قادر به شکایت نباشد که دراین‌صورت، مهلت مزبور از تاریخ رفع مانع محاسبه می‌شود. هرگاه متضرر از جرم، قبل از انقضای مدت مذکور فوت نماید و دلیلی بر صرف‌نظر وی از طرح شکایت نباشد، هر یک از ورثه وی در مهلت شش‌ماه از تاریخ وفات، حق شکایت دارد.» (ماده ۱۰۶). در مجموع، مرور زمان، شهروند ذیحق را از مطالبه مدعای خود؛ اعم از حقوقی یا کیفری در نزد مقام قضایی صلاحیتدار باز می‌دارد.

در فقه، مرور زمان، چندان مورد تایید قرار نگرفته است. برای نمونه، توبه و نه مرور زمان از موارد سقوط حدود، اعلام (امام خمینی، ۱۳۷۹ ج ۲ و۸۶۷ :۱) و به‌طور کلی، مغایر موازین شرعی برشمرده شده است (محقق داماد، ۱۳۷۶: ۴۲).

از حیث تطبیقی در انگلستان، قانون مرور زمان[1] مصوب ۱۹۸۰ با اصلاحات بعدی به مفهوم، مراتب و آثار مرور زمان در دعاوی کیفری پرداخته است.

در پژوهش پیش رو برای جبران خلاء پژوهشی مربوط به این موضوع در دعاوی اداری، مباحثی بیان می‌شود. پرسش بنیادین آن است که آیا تسری برداشت شورای نگهبان از مرور زمان در حقوق خصوصی، در دعاوی اداری نیز، پذیرفتنی است یا خیر؟ این پژوهش، از آن‌رو اهمیت دارد که دعاوی اداری، عموماً موضوع ناسازگاری میان حقوق شهروند و اختیارات گسترده قدرت حاکمند؛ درحالی‌که بیشتر دعاوی مدنی و کیفری، آوردگاه برخورد حق‌های شهروندان با یکدیگر به‌شمار می‌روند. از این‌رو، در صورت اذعان به وجود مرور زمان در دعاوی اداری، مساله محدودسازی برخی از حق‌های شهروندی؛ مانند «حق توسل به دادگاه» و «حق بر برخورداری از دادرسی منصفانه» به عنوان دو حق بنیادین شهروندی مطرح می‌شود.

---

1 .Limitation act 1980

از حیث پیشینه، هیچ منبع علمی دراین‌باره به جز بخش‌هایی از کتاب «صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مطابق با اصلاحات قانون در سال ۱۴۰۲» (مولابیگی و محمدی احمدآبادی) و دو مقاله «مرور زمان دعاوی علیه تصمیم‌ها و مصوبات دولتی» (موسوی‌زاده مرکیه، ۱۳۹۷: ۱۷۷-۱۵۵) و «نظر شورای عالی مالیاتی دربارهٔ مرور زمان مالیات نقل و انتقال و حق واگذاری در بوته نقد» (عباسی و صالحی، ۱۴۰۰: ۱۷۱) به‌چشم نمی‌خورد. در پژوهش پیش رو، کوشیده شده که با استفاده از دستاوردهای آن نوشته‌ها، گامی به‌پیش‌نهاده و ادبیات پژوهش دراین‌باره غنی‌تر شود. ازاین‌رو، دعاوی ابطال و دعاوی موردی به عنوان مصادیق دعاوی اداری، مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. یادآوری می‌شود که دعوای ابطال، ناظر به ابطال مقررات عام‌الشمول در هیات‌های تخصصی دیوان یا هیات عمومی آن و دعاوی موردی، مربوط به شکایت از فعل و ترک فعل ماموران دولتی به‌شمار می‌روند که در شعب دیوان، رسیدگی می‌شوند. بدیهی است که شکایت از تصمیمات مراجع شبه قضایی نیز عموماً در صلاحیت آن شعب قرار دارند.

۱. مرور زمان در دعوای ابطال مقررات

دعوای ابطال مقررات عام‌الشمول، مانند آیین‌نامه‌ها، سایر نظامات، مقررات دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در زمره صلاحیت‌های هیات‌های تخصصی دیوان و هیات عمومی آن مرجع است (بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری ۱۴۰۲). پرسش آن است که آیا اقامه آن دعوا در دیوان، مشمول قواعد مرور زمان است یا خیر؟ آیا پس از گذشت مدت زمانی خاص، دیگر نمی‌توان ناسازگاری یک مقرره دولتی با موازین شرع، قانون یا حدود اختیارات را به‌چالش کشید؟ در زیر، نگاه‌های موافق و مخالف دراین‌باره بیان می‌شود:

۱-۱- نظریه مخالف مرور زمان

به نظر می‌رسد که به دلایل زیر نمی‌توان دعوای ابطال را مشمول مرور زمان دانست:

۱-۱-۱- سکوت قانون‌گذار

در هیچ یک از قوانین و مقررات مربوط به دیوان عدالت اداری از سال ۱۳۶۰ تا ۱۴۰۲، تصریحاً به مسالهٔ مرور زمان در دعوای ابطال اشاره‌ای نشده است. از این‌رو، با لحاظ اصل حاکمیت قانون و عدم اختیار نهاد عمومی- جز به تصریح قانون‌گذار- و لزوم تفسیر قوانین عمومی در راستای تامین حقوق ملت، در غیاب چنین تصریحی نمی‌توان به آن ملتزم بود. علاوه بر آن، اطلاق حق دادخواهی در دادگاه

صلاحیت‌دار (اصل سی و چهارم قانون اساسی) و استثناء بودن مرور زمان نسبت به آن اصل، نظریه یاد شده را تقویت می‌کند. در یک رویه دادگاه انتظامی قضات، لزوم دخالت قانون‌گذار در تعیین و درج مرور زمان و عدم صلاحیت مراجع دیگر دراین‌باره تصریح شده است (بند ۸ رأی شماره ۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۲/۲۷ هیات عمومی دیوان عدالت اداری).

۲-۱-۱- اقتضائات اصل حاکمیت قانون

تعمیم مرور زمان به دعوای ابطال با اطلاق اصل حاکمیت قانون، ناسازگار است؛ زیرا انطباق مقررات با قانون- اعم از قانون اساسی و قوانین عادی- لازمه استقرار نظم و قانون‌مندی دولت است و در فرض شمول مرور زمان به این حوزه؛ حاکمیت قانون، تحت‌الشعاع مدت زمان مطالبه حق بر طرح آن دعوا قرار می‌گیرد؛ از این‌رو، احتمال تعرض دولتمردان و نهادهای عمومی به حقوق فردی و اجتماعی شهروندان و بلکه مطلق حقوق عامه، افزایش می‌یابد.

از این‌رو، دعوای ابطال یک مقرره، نه‌تنها یک حق شخص یا اشخاص ذی‌نفع، بلکه ابزار تضمین نظم حقوقی دولت و استمرار بقای دولت قانون‌مند است و نادیده گرفتن این ابزار یا محدود ساختن آن، راه را بر خودکامگی دولتمردان می‌گشاید؛ زیرا درنهایت موضوع دعوا؛ یعنی مقرره خلاف موازین شرع، قانون یا خارج از حدود اختیارات مقام صادرکننده از نظارت دیوان، خارج شده و عملاً یک مقرره مورد تردید از حیث وجاهت قانونی، هم‌چنان مورد استناد و استفاده مدیران و عموم ذی‌نفعان قرار می‌گیرد و از رهگذر آن، ضمن افزایش احتمال خودکامگی مدیران، حقوق شهروندان به مراتب، بیشتر در معرض خطر واقع می‌شوند.

۳-۱-۱- اقتضائات اصل حاکمیت شرع

الزام قانونی به سازگاری قواعد حقوقی ازجمله مقررات عام‌الشمول با موازین شرع (اصل چهارم قانون اساسی)، مطلق بوده و قائل‌شدن به مرور زمان، این الزام را منتفی می‌سازد یا تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. از این‌رو، به دلیل آن الزام نمی‌توان به استناد مرور زمان، نظارت قضایی بر آن‌ها را نادیده گرفت. الزامات ناشی از امر به معروف و نهی از منکر (اصل هشتم قانون اساسی و مواد ۸ و ۹ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۴) نیز می‌تواند در ذیل حاکمیت شرع قرار گیرد و عدم پذیرش مرور زمان از این منظر را بیشتر توجیه کند. در این راستا، علاوه بر اطلاق اصل چهارم قانون اساسی، آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۹/۴/۲۲ نیز گویا است که اعلام مغایرت قوانین و مقررات با شرع را به صرف تشخیص فقهای آن شورا و بدون قید مدت زمان خاصی بیان کرده است (ماده ۱۹). آیین‌نامه

داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ نیز بلامدت بودن اختیارات آن شورا دراین‌باره را مورد تصریح قرار داده و عملاً مرور زمان در این حوزه را نپذیرفته است (تبصره ۲ ماده ۱۹۹).

٤-۱-۱- چالش‌های عملی

از دیدگاه برخی پژوهشگران: «اصلی‌ترین چالش حقوقی (نظری) پیش روی این ایده، غایت تشکیل دیوان عدالتِ اداری است. مطابق مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی، مسأله قضا «در رابطه با پاسداری از حقوق مردم در خط حرکت اسلامی است». این حرکت، مطابق مقدمه قانون اساسی، حرکتی به سوی الله و ازجمله، متضمن نفی استبداد است. مقررات ناظر بر دیوان عدالت اداری در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون مزبور نیز همین مؤلفه‌ها را ارائه می‌کند؛ بنابراین، با این توصیفات آیا مرور زمان، ازجمله به عنوان تکنیکی اداری در کاهش حجم پرونده‌های قضایی در قواعد مربوط به طرح دعواهای اداری، محلی از اعراب خواهد داشت؟» (موسوی‌زاده مرکیه، ۱۳۹۷: ۱۶۷).

از آن‌منظر، «یکی از چالش‌های عملی شناسایی مرور زمان دعاوی علیه تصمیمات و مصوبات دولتی، اطلاع ذی‌نفعان و شهروندان از حقوق خود است؛ توضیح آنکه، در شکایت علیه آرای مراجع اختصاصی اداری با ذکر مهلت طرح شکایت در دیوان عدالت، شاکی به‌خوبی از این محدوده زمانی مطلع خواهد شد؛ اما در موارد دیگر با توجه به آگاهی اندک افراد از ضوابط قانونی، به‌ویژه در حوزه حقوق اداری، محتمل است که عمده شکایات خارج از این محدوده طرح شود.

چالش عملی دیگر، ناظر به نوع مرور زمان درنظرگرفته‌شده برای دعاوی علیه تصمیمات و مصوبات دولتی است. باید گفت با توجه به معضل اطاله دادرسی در کشور از میان انواع مرور زمان (شکایت، تعقیب، تحقیق و رسیدگی به دعوا و سرانجام اجرای حکم)، تنها مرور زمان برای طرح شکایت، توجیه-پذیر است؛ چرا که در عمده موارد (برای نمونه، مرور زمان رسیدگی)، مدیریت زمان عموماً خارج از حیطه قدرت شاکی است» (موسوی‌زاده مرکیه،۱۳۹۷: ۱۶۸-۱۶۷).

در عمل، دیوان در دادنامه شماره ۳۱۰۵ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۸ در قضیه ابطال بخشنامه سازمان امور مالیاتی به دلیل «تغییر زمان احتساب مرور زمان»، موضع خود را دراین‌باره نشان داد؛ آن مرجع، بخشنامه سازمان یادشده را به این دلیل باطل کرد که مبنای مرور زمان را از پنج سال از تاریخ سررسید مالیاتِ مقرر در ماده ۱۷۵ قانون مالیات‌های مستقیم به پنج سال از تاریخ انقضای مهلت تسلیم اظهارنامه مالیاتی تغییر داده بود (دادنامه شماره ۳۱۰۵ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۸). از این‌رو، دیوان، صرف‌نظر از تصریح به وجود مرور زمان در آن قانون، تغییر زمان احتساب آن را نپذیرفت.

در دعوایی دیگر، مصوبه شورای عالی مالیاتی از سوی شهروند ذی‌نفع، مورد شکایت قرار گرفت. بر اساس آن مصوبه: «از آن‌جایی که مالیات نقل و انتقال املاک موضوعاً در شمول مالیات‌های عملکردی نبوده و در زمان وقوع معامله از تکالیف قانونی مالکین می‌باشد؛ بنابراین، عدم ایفای تکالیف قانونی از سوی مالکین ذیربط یا عدم اعلام به‌موقع دفاتر اسناد رسمی در اجرای قانون تسهیل تنظیم اسناد به منظور پرداخت مالیات مزبور، موجب مرور زمان مالیات نقل و انتقال املاک نخواهد بود» (رأی شماره ۲۴-۲۰۱ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۶).[۱] طرف شکایت، این طور دفاع کرد که: «حکم ماده ۱۵۷ قانون مالیات‌های مستقیم در مورد شمول مرور زمان نسبت به مالیات بر درآمد، نسبت به این مالیات‌ها نیز قابل تسری می‌شود؛ زیرا ماده ۱۵۷ قانون فوق در مورد مالیات بر درآمد است و مؤدیان مشمول مالیات نقل و انتقال املاک علی‌رغم مکلف‌بودن به تسلیم اظهارنامه مالیاتی طبق ماده ۸۰ همان قانون، مؤدیان مالیات بر درآمد، محسوب نمی‌شوند و موضوعاً از شمول مرور زمان موضوع ماده ۱۵۷ قانون مالیات‌های مستقیم، خارج هستند.» هیات تخصصی دیوان در مقام رسیدگی به دعوا رأی داد که: «... رأی اکثریت شورای عالی مالیاتی به شماره ۲۴-۲۰۱ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۶ خلاف قانون و خارج از اختیار نبوده است.» (دادنامه شماره ۷۲۹-۹۹۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۷۲۸ مورخ ۹۹/۴/۲۸ هیات تخصصی دیوان). درنتیجه، از نظر دیوان، استدلال آن شورا دربارهٔ رد استناد به مرور زمان و به‌تبع‌آن، الزام شهروند ذی‌نفع به پرداخت مالیات پذیرفته شد.

۲-۱-نظریه موافق مرور زمان

در میان برخی از مقررات دولتی حاضر، مقرراتی به‌چشم می‌خورند که در سال‌های پیش از انقلاب به‌تصویب رسیده و بعضاً هم‌چنان به آن‌ها استناد می‌شود. حال این پرسش مطرح می‌شود که آیا در فرض ناسازگاری آن مقررات با قانون اساسی مشروطیت یا قوانین عادی حاکم در آن دوره و طرح دعوای ابطال دراین‌باره، پذیرش مرور زمان، موجه است یا نه؟

از یک‌سو، شاید بتوان گفت: که دیوان عدالت اداری، مطلقاً برای تضمین نظم و سلسله‌مراتب میان مقرره با قانون یا موازین شرع و نیز حدود اختیارات مقام صادرکننده، تاسیس‌شده است؛ از این‌رو، هیچ محدودیتی از حیث زمان تصویب یک مقرره وجود ندارد. برای نمونه، در صورت مغایرت یک مقرره با

---

۱. برای دیدن دیدگاه‌های انتقادی دربارهٔ نظر آن شورا، ن.ک: عباسی، محمدرضا و صالحی، حمیدرضا، نظر شورای عالی مالیاتی درباره مرور زمان مالیات نقل و انتقال و حق واگذاری در بوته نقد، فصلنامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۲۹، زمستان ۱۴۰۰، صص ۱۷۱-۱۵۱.

نظم حقوقی جاری، قواعد فقهی یا اصول مسلّم اسلامی، استناد به آن با الزامات مقرر در اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ناسازگار است. علاوه بر آنکه آن مقرره- فارغ از زمان تصویب خود- در نظام حقوقی فعلی، مورد استناد و استفاده است. بااین‌مراتب، استناد به مرور زمان برای رد صلاحیت دیوان در چنین دعوایی، سالبه به انتفاء موضوع است.

در برابر می‌توان گفت: ساختار و صلاحیت دیوان عدالت اداری در اصول یکصد و هفتادم و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی، بر پیش‌فرض استقرار نظم حقوقی نوین استوار شده و الزامی به تضمین نظم حقوقی دوره مشروطیت ندارد؛ ازاین‌رو، سنجش مقررات مصوب در دوره مشروطیت با هنجارهای حقوقی مربوط به زمان خود است. نسخ ضمنی قانون اساسی مشروطه از سوی قانون اساسی نوین پس از انقلاب اسلامی، این دیدگاه را پشتیبانی می‌کند. از این‌رو، علاوه بر عدم صلاحیت قانونی دیوان در رسیدگی به آن دعوا، استناد به مرور زمان، پذیرفتنی است. دیدگاه اخیر، مورد پذیرش نویسنده حاضر است.

۲- مرور زمان در دعاوی موردی

دعاوی موردی در شعب دیوان عدالت اداری، مورد رسیدگی قرار می‌گیرند و مربوط به شکایت از تصمیمات و اقدامات ماموران و واحدهای دولتی (قسمت‌های الف و ب ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری ۱۴۰۲)، تضییع حقوق استخدامی (بند ۳ ماده ۱۰ همان) و نیز تصمیمات و آرای قطعی مراجع شبه‌قضایی‌اند (بند ۲ ماده ۱۰ همان). آیا آن دعاوی، تابع قواعد مرور زمان به‌شمار می‌روند؟ در زیر به این پرسش، پاسخ داده می‌شود:

۲-۱- شکایت از تصمیمات و اقدامات ماموران و واحدهای دولتی

تصمیمات خلاف قانون یا خارج از حدود اختیارات دولت و ماموران آن، مشمول نظارت‌های دیوان است. آیا شکایت از چنین تصمیماتی مشمول قواعد مرور زمان است؟ رویه و قانون‌گذار دراین‌باره چه موضعی دارند؟

دیوان در یک پرونده در پی ترک فعل نهاد دولتی در پرداخت غرامت‌های قانونی ناشی از آسیب‌دیدن یک شهروند در عملیات جنگی، استناد به «مرور زمان برای اسقاط حق مطالبه معوقات مستمری» را نپذیرفت و درنهایت، این طور رأی داد که: «شهروند آسیب‌دیده در حین یک عملیات جنگی بایستی از غرامت‌های مندرج در قانون بهره‌مند شود.» (رأی شعبه ششم مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۱ به شماره

۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۶۰۲۵۶۵). درنتیجه به‌نظر می‌رسد، استناد به مرور زمان در تصمیمات موردی کارمندان دولت، به‌ویژه در این فرض پذیرفتنی نیست که تصدیق آن به نفی یک حق قانونی ذی‌نفع بینجامد.

از یک منظر مخالف می‌توان گفت که با تصویب قانون دیوان عدالت اداری ۱۴۰۲ به‌طور ضمنی، نوعی مرور زمان در این عرصه در مواردی به رسمیت شناخته شده است. در زیر، نمونه‌هایی از آن بیان می‌شوند:

در مورد نخست، مقرر شده که: «تصمیمات و اقدامات دستگاه‌ها و مأمورین... ، ظرف شش ماه از تاریخ ابلاغ به اشخاص مقیم داخل کشور و یک سال برای اشخاص مقیم خارج از کشور، قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است.» (تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰).

دوم آنکه: «تصمیمات و اقدامات دستگاه‌ها و مأموران... که قبل از لازم‌الاجراشدن این قانون به ذی‌نفع ابلاغ یا اعلام شده و یا وی به هر نحوی از آن اطلاع‌یافته و تا تاریخ مذکور نسبت به آن تصمیم یا اقدام در دیوان طرح شکایت ننموده است، ظرف شش‌ماه از تاریخ لازم‌الاجراشدن این قانون، قابل شکایت در دیوان می‌باشد. درصورتی‌که احراز شود شخص ذی‌نفع، معاذیر قانونی یا شرعی داشته است، مدت زمان معذوریت به مهلت مذکور در این تبصره، اضافه می‌شود.» (تبصره ۵ الحاقی ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰).

سوم، به تصریح قانون‌گذار: «در مواردی که اشخاص ذی‌نفع تقاضای انجام امر اداری یا خودداری از انجام آن را دارند، ابتدا باید تقاضای خود را به دستگاه مربوط ارائه دهند و آن دستگاه مکلف است ضمن ثبت درخواست و ارائه رسید، حداکثر ظرف سه‌ماه به‌صورت کتبی، پاسخ قطعی را (نفیاً یا اثباتاً) به ذی‌نفع ابلاغ نماید؛ مگر اینکه در سایر قوانین، ظرف زمانی معینی برای پاسخگویی دستگاه‌ها و مأمورین مذکور مشخص شده باشد یا فوریت موضوع، اقتضای زمان کوتاه‌تری را داشته باشد.» (تبصره ۴ الحاقی قانون دیوان عدالت اداری ۱۴۰۲).

در حال حاضر، نظر دوم، درست‌تر و در مقام نسخ ضمنی رویه‌های مغایر پیشین است، مگر آنکه درج مهلت‌ها در قوانین، منصرف از مرور زمان و متفاوت با آن ارزیابی شوند. آن نظر از این‌رو قابل تحلیل است که تراکم پرونده‌ها و نبودِ دادرسان رسیدگی‌کننده به‌طور کافی و متناسب و ضرورت حفظ نظم اداری، اقتضا دارد که مواعد را در حکم مرور زمان یا در راستای آن دانست. حفظ نظم اداری نیز از این منظر شایان توجه است که طرح دعاوی از سوی اشخاص ذی‌نفع بدون رعایت قیود زمانی یاد شده، علاوه بر لزوم اصلاحات در رویه‌های اداری در فرض صدور رأی علیه تصمیمات اتخاذی، ابتکار عمل

مدیران را نیز تضعیف ساخته یا سلب می‌کند. ازاین‌رو، بایستی مرور زمان را به مطلق‌انگاشتن زمان طرح دعوا ترجیح داد. این نظر در راستای حل مشکلات فنی و عملی دیوان و بخش‌های اداری و اجرایی، برداشتی واقع‌بینانه ارزیابی می‌شود و البته با اصل دادخواهی، ناسازگار می‌نماید.

۲-۲- شکایت از تضییع حقوق استخدامی

آیا مطالبات قانونی کارمندان دربارهٔ حقوق استخدامی خود، تنها در گستره زمانی وجود رابطه استخدامی آنان در دیوان عدالت اداری، قابل پیگیری‌اند یا پس از بازنشستگی آنان نیز، چنین حقی همچنان وجود دارد؟ آیا ورثه نیز به‌تبع کارمند درگذشته، چنین حقی دارند؟

در پاسخ باید اذعان کرد که به دلیل عدم تصریح قانون‌گذار به اِعمال قواعد مرور زمان بر این مطالبات، اصولاً حقوق یادشده در طول حیات استخدامی کارمند و بلکه پس از فوت آنان – برای ورثه– قابل مطالبه است؛ مگر آنکه ماهیت یک مطالبه و حق، مربوط به وجود رابطه استخدامی باشد. برای نمونه، به نظر می‌رسد که خواسته «الزام یک واحد دولتی به بازگرداندن کارمند به محل کار و پست سازمانی قانونی» وی منوط به وجود رابطه استخدامی است و پس از استعفا، بازخریدی و بازنشستگی وی و به طریق اولی، پس از فوت او، مطالبه چنین خواسته‌ای سالبه به انتفاء موضوع است.

در برابر، خواسته‌ای مانند «الزام واحد دولتی به تامین حمایت قضایی از کارمند در برابر شکایت‌های مربوط به انجام وظایف قانونی» وی (ماده ۸۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶و قانون حمایت قضایی از کارکنان دولت و پرسنل نیروهای مسلح مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۴)، محدود به دوره استخدامی کارمند نیست؛ بلکه پس از بازنشستگی او نیز، قابل مطالبه است و حتی ورثه وی پس از فوتش از چنین حقی برخوردارند (مستفاد از قانون حمایت قضایی از کارکنان دولت و پرسنل نیروهای مسلح مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۴).

۲-۳- شکایت از آرای مراجع شبه‌قضایی

مفهوم «دعاوی اداری»، تصمیمات مراجع شبه‌قضایی را نیز دربرمی‌گیرد. در قانون دیوان عدالت اداری– مانند قوانین پیشین مربوطه– نظارت بر تصمیمات و آرای قطعی آن مراجع[1] در صلاحیت دیوان قرار

---

۱. مراجع حل و فصل اختلافات کارگر و کارفرما موضوع مواد ۱۵۹ و ۱۶۰ قانون کار مصوب ۱۳۶۹ نیز در زمره مراجع شبه‌قضایی‌اند. بااین‌حال، تمرکز پژوهش حاضر بر مراجع شبه‌قضاییِ ناظر به کارمندان دولت (مشمول قوانین عام و خاص استخدامی) و نه کارگران (مشمول قانون کار) است. برای آشنایی با برداشت‌های متفاوت شعب دیوان عدالت اداری و هیات عمومی آن از مبنا و مبدأ شروع مرور زمان در دعاوی مشمول قانون کار، ن.ک:

گرفته است (بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲). در زیر به موضوع بحث در برخی از این مراجع می‌پردازیم:

۱-۳-۲- شکایت از مراجع حوزه گزینش

بر اساس مقررات حاکم بر گزینش: «معترضین به آراء هیأت مرکزی و هسته‌ها، حداکثر تا دو ماه از ابلاغ رأی می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند و دیوان نسبت به رسیدگی اقدام می‌نماید» (تبصره ۳ ماده ۱۴ قانون گزینش معلمان مصوب ۱۳۷۴). عدم رعایت مواعد مقرر در آن قانون را مسامحتاً می‌توان به‌معنای تصدیق مرور زمان در شکایت از آرای آن هیات و هسته‌های فرعی آن است.

۲-۳-۲- شکایت از مراجع حوزه اراضی

در حوزه اراضی، مقرر شده است که: «مهلت اعتراض به تصمیمات و آراء هیأت‌های واگذاری زمین و ستاد مرکزی درخصوص اراضی کشت موقت از تاریخ تصویب این قانون، یک سال تعیین می‌گردد. پس از انقضاء این مهلت، دیوان عدالت اداری یا سایر مراجع قضائی، مجاز به پذیرش اعتراض نخواهند بود.» (تبصره الحاقی قانون نحوه رسیدگی و اتخاذ تصمیم مجدد نسبت به تصمیمات و آراء هیأت‌های واگذاری زمین و ستاد مرکزی، در مورد اراضی کشت موقت که مورد نقض دیوان عدالت اداری واقع شده و یا بشود، مصوب ۱۳۷۵/۱۰/۲۷). از این‌رو، محدود ساختن صلاحیت دیوان از رهگذر آن قانون خاص، متفرع بر وجود مرور زمان در مهلت اعتراض به تصمیمات آن هیات‌ها و ستاد مرکزی مربوطه و مسبوق به آن به‌شمار می‌رود.

۳-۳-۲- شکایت از آرای مراجع تعقیب اداری کارمندان

به منظور حفظ شأن اداری کارمندان و پاسداری از حیثیت ادارات دولتی، مجموعه قواعد اداری تنظیم شده‌اند و از این‌رو، کارمندان در صورت نقض آن قواعد از حیث درون سازمانی، تعقیب می‌شوند. باید دید در این حوزه نیز، مرور زمان از سوی قانون‌گذار به رسمیت شناخته شده یا خیر؟ در این راستا، باید به مقررات تعقیبی عموم کارمندان و نیز نیروهای مسلح پرداخت:

محمودی، جواد (۱۴۰۳). مرور زمان در دعاوی کار در پرتو رویه دیوان عدالت اداری، فصلنامه تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، دوره ۲۸، شماره ۲ – شماره پیاپی ۱۰۷ (دارای گواهی چاپ).

۱-۳-۳-۲- مراجع تعقیب عموم کارمندان

دراین‌باره از دو منظر می‌توان به موضوع پرداخت:

۱-۱-۳-۳-۲- مرور زمان مربوط به تعقیب اداری کارمندان

نخستین‌بار در آیین‌نامه دادرسی اداری مصوب ۱۳۴۶ مقرر شد که: «مدت مرور زمان در خطاهای اداری، دو سال است. هرگاه از تاریخ ارتکاب خطا، مدت دو سال بگذرد و دستور تعقیب از مقامات مربوطه، صادر نشود یا دستور تعقیب، صادر شود و تا انقضای مدت دو سال از تاریخ ارتکاب خطا، رأی دادگاه صادر نگردد، آن خطا قابل تعقیب نیست.» (ماده ۷). قانون رسیدگی به اعمال خلاف حیثیت و شئون شغلی و اداری کارکنان دولت و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۵۴ و قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ و اصلاحات بعدی آن دراین‌باره، ساکتند.

در یک تحلیل نهایی، اگرچه مفاد آیین‌نامه دادرسی اداری در زمان خود، لازم‌الاجرا بوده و از این‌رو، مرور زمان در آن، تصریح شده بود؛ اما با لحاظ لغو قانون رسیدگی به اعمال خلاف حیثیت... از سوی شورای انقلاب (لایحه قانونی الغاء قانون رسیدگی به اعمال خلاف حیثیت و شئون شغلی و اداری کارکنان دولت و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۸) و نسخ ضمنی آن آیین‌نامه در قانون رسیدگی به تخلفات اداری ۱۳۷۲ (ماده ۲۶)، اذعان به وجود مرور زمان در فرایند تعقیب اداری کارمندان، دیگر پذیرفته نیست.

۲-۱-۳-۳-۲- مرور زمان مربوط به شکایت از مجازات‌های اداری

از دیدگاه اداره حقوقی دادگستری: «... در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ و آیین‌نامه اجرایی آن، حکمی دایر بر اینکه احکام صادره از سوی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، مشمول مرور زمان باشد، پیش‌بینی نشده است» (نظریه شماره ۷/۹۵/۱۹۱۲ مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۱). آن نظر با وجود الزام‌آور نبودن، درست به‌نظر می‌رسد؛ زیرا درصورت تعارض اصل دادخواهی با استثنای مرور زمان و عدم تصریح قانون، نمی‌توان مرور زمان در اعتراض به آرای آن هیات‌ها را پذیرفت. علاوه بر آن، در پرتو اقتضائات اصل قانون‌مندی، نظر به عدم تصریح به مرور زمان در آن قانون، اذعان به آن، خلاف اصل و تجویز سوءاستفاده اعضای آن هیات‌ها از اختیارات خود به شمار می‌رود.

قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳ با اصلاحات بعدی به هیات‌های مربوطه، اختیار داده که برخی مجازات‌های اداری را درباره کارمندان متخلف، اِعمال کنند (قسمت‌های الف تا ک ماده ۹

قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲). آن قانون، برخی آرای آن هیات‌ها را در دیوان عدالت اداری، قابل شکایت دانسته است (ماده ۲۱ همان). این پرسش مطرح است که آیا مرور زمان، ناظر به شکایت از آن تصمیمات نیز می‌شود یا نه؟

در پاسخ باید گفت که در آن قانون، مقرر شده که: «درصورتی‌که متهم به آرا قطعی صادره توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعتراض داشته باشد، می‌تواند حداکثر تا یک ماه پس از ابلاغ رأی به دیوان عدالت اداری، شکایت نماید. درغیراین‌صورت، رأی، قابل رسیدگی در دیوان نخواهد بود.» (ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری) و نیز: «آن دسته از کارمندانی که براساس آرای هیات‌های بازسازی یا پاکسازی نیروی انسانی به محکومیت قطعی رسیده و تا تاریخ ۱۳۶۵/۷/۲ به دیوان عدالت اداری، شکایت تسلیم نکرده‌اند، دیگر حق شکایت ندارند» (تبصره ۲ همان).

درخور بیان است که هیات‌های پاکسازی یا بازسازی نیروی انسانی به‌ترتیب براساس لایحه قانونی مربوط به پاکسازی و ایجاد محیط مساعد برای رشد نهادهای انقلاب در وزارتخانه‌ها، دانشگاه‌ها، بانک‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۵۸/۶/۵ شورای انقلاب و قانون بازسازی نیروی انسانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت مصوب ۱۳۶۰/۷/۵ مجلس شورای اسلامی پدید آمده‌اند. درمجموع، رد حق شکایت به دیوان در آن ماده به معنای پذیرش وجود مرور زمان در مورد آن پرونده‌هاست. به‌نظر می‌رسد در قوانین یاد شده به‌روشنی، به مرور زمان در مفهوم خاص آن پرداخته شده است.

۳-۱-۳-۳-۲- مراجع تعقیب کارکنان نیروهای مسلح

در قوانین استخدامی ارتش، سپاه و نیروی انتظامی، مقرراتی برای تعقیب انضباطی کارکنان آن نیروها به‌تصویب رسیده و مراجع انضباطی ویژه‌ای نیز بر این اساس، شکل گرفته‌اند (محمودی، ۱۳۹۱: ۷۵). براساس قانون چگونگی اعتراض کارکنان مشمول قوانین استخدامی نیروهای مسلح نسبت به آراء صادره از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات انضباطی مصوب ۱/۲۵/ ۱۳۸۹: «کارکنان مشمول قوانین و مقررات استخدامی نیروهای مسلح می‌توانند حداکثر یک ماه پس از ابلاغ رأی به شخص ذی‌نفع، نسبت به آراء قابل اجراء هریک از هیأت‌های مذکور در مواد (۱۰۴) و (۱۰۵) قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران ـ مصوب۱۳۶۶ـ و مواد (۱۱۴) و (۱۱۵) قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ـ مصوب ۱۳۷۰ و مواد (۱۲۱) و (۱۲۲) قانون استخدامی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران ـ مصوب ۱۳۸۲ـ

به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند. درغیراین‌صورت، رأی صادره، قطعی و قابل رسیدگی در دیوان نخواهد بود.»

به نظر می‌رسد که علاوه بر مفاد آن قانون خاص، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲ و قانون دیوان عدالت اداری ۱۴۰۲ دراین‌باره، موضع یکسانی را درپیش گرفته‌اند که براساس آن: «از زمان تصویب این قانون، مهلت تقدیم دادخواست، راجع به موارد موضوع بند (۲) ماده (۱۰) این قانون [مراجع شبه‌قضایی] برای اشخاص داخل کشور، سه ماه و برای افراد مقیم خارج از کشور، شش ماه از تاریخ ابلاغ رأی یا تصمیم قطعی مرجع مربوط مطابق قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) است»، (تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲ و قانون دیوان عدالت اداری ۱۴۰۲). به‌طور کلی، چنانچه آن مهلت‌ها متفاوت از مرور زمان محسوب نشوند، می‌توان پذیرفت که وجود مرور زمان در شکایت از آرای قطعی مراجع شبه‌قضایی، مورد تاکید قانون‌گذار بوده است.

درمجموع، از نظر برخی نویسندگان: «از آن‌جایی‌که مرور زمان‌ها و مهلت‌های قانونی یا قضایی، محدودکننده حق دادخواهی هستند و دادخواهی، حق مسلم هر فرد است؛ لذا دادخواهی، اصل و مرور زمان‌ها و مهلت‌های قانونی و قضایی، خلاف اصل و استثناء هستند و هر استثنایی باید به‌صورت مضیق، تفسیر و اجرا شود و حتی از ابتدا نباید با وضع قانون، ایجاد شوند یا بایستی نادیده گرفته شوند تا اعمال حق دادخواهی و دسترسی آسان به محاکم در حد کمال برای همگان و بدون هر مانعی، فراهم شود. در دادرسی اداری، این موضوع از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ زیرا به جهت نابرابری رابطه طرفین (دولت در مقابل مردم)، اساساً حقوق اداری و بالطبع دادرسی اداری، ماهیت حمایتی دارند و از طرف ضعیف‌تر در مقابل طرف قوی‌تر حمایت می‌کند تا این رابطه، متوازن و متعادل شود. به علاوه در دادرسی اداری، علاوه بر اینکه یک منفعت خصوصی (حق شخصی) و یک منفعت دولتی (انجام وظایف محوله قانونی) در مقابل یکدیگر قرار می‌گیرند، در اغلب موارد، دارای یک جنبه عمومی نیز هست و همین تقابل سه‌گانه منافع شخصی، دولتی و عمومی– به‌مثابه خصلت ویژه دادرسی اداری – آن را از دادرسی‌های مدنی و تا حدودی از دادرسی کیفری متمایز می‌کند؛ بنابراین، ازاین‌منظر نیز با هدف حمایت از منفعت عمومی، ایجاد محدودیت بر حق دادخواهی از طریق برقراری مرور زمان‌ها و مهلت‌های محدود کننده، خلاف اصل و استثنایی است؛ بنابراین، برقراری و ایجاد مرور زمان‌ها و محدودیت‌های زمانی برای دادخواهی در دادگاه‌های اداری و در تمامی دادخواهی‌های مردم علیه دولت در اصل، موجه و قابل پذیرش نیست؛

بنابراین، قانون‌گذار نیز اصولاً نباید تا جایی که ممکن است، چنین محدودیت‌هایی را در قوانین، پیش‌بینی و تحمیل کند. همچنین الگوبرداری از دادرسی مدنی یا کیفری برای دادرسی اداری در این زمینه و همانند بسیاری از زمینه‌های دیگر، اشتباه بوده و ناشی از عدم توجه به خصلت حمایتی و رابطه نابرابر طرفین دعوا از یک سو و ضرورت حمایت از خیر عمومی در دادرسی‌های اداری از سوی دیگر است.

حتی اگر مصالحی همچون جلوگیری از اطاله دادرسی و غیره، پیش‌بینی برخی مهلت‌ها را در دادرسی اداری، ضروری و اجتناب‌ناپذیر کند؛ این مهلت‌ها باید در حداکثر زمانی ممکن و بیش از مهلت-های متعارف در دادرسی‌های مدنی و کیفری باشند. همچنین درصورت ضروری بودن برقراری مرور زمان، ضمانت اجرای آن بایستی حداقلی در نظر گرفته شود و مثلاً به جای سلب کلی حق دادخواهی از مردم در همان پرونده، موجب توقف دادرسی شود؛ اما مانع دادخواهی مجدد نشود و یا اینکه به جای ضمانت اجرای صدور قرار رد دعوی و عناوین مشابه از ضمانت اجراهایی مانند تعلیق دادرسی تا زمان رفع موانع آن، استفاده شود تا بدین‌ترتیب، امکان احیای مجدد رسیدگی و تداوم آن در آینده، فراهم شود. دادرسان اداری در مقام دادرسی با توجه به اینکه مرور زمان‌ها و مهلت‌های قانونی یا قضایی، محدودکننده حق دادخواهی هستند و از آنجا که دادخواهی، حق مسلّم هر فرد است؛ بنابراین، باید مرور زمان‌ها و مهلت‌های قانونی و قضایی را به صورت مضیق، تفسیر و اجرا کنند و به قدر متیقن، اکتفا کنند و درهرحال، حق دادخواهی را بر مرور زمان‌ها و مهلت‌ها ترجیح دهند و هر جا که در اصلِ وجود مرور زمان یا مهلت‌های محدودکننده حق دادخواهی، تردید شود، آن را بر نبودِ چنین محدودیت‌هایی تفسیر کنند و هرجاکه در اصل وجود مرور زمان، تردیدی نیست؛ ولی در میزان و مدت آن، تردید شود، مدتی که بیشتر است، بر مدتی که کمتر است، ترجیح داده شود تا حداکثر مهلت ممکن برای حق دادخواهی، فراهم شود.» (هداوند، ۱۴۰۲: ۳).

به‌نظر می‌رسد اصالت بخشیدن به حق دادخواهی و خلاف اصل‌دانستن مرور زمان در دعاوی اداری، پیش‌فرض بنیادینی است که بایستی در همه برداشت‌های پیش رو قرار داد. این برداشت متعادل، ضمن آنکه حق بر دادخواهی را تضمین می‌کند، مطلقیت و بلازمان بودن مرور زمان را نیز مردود می‌شمارد که درنهایت، به نفع شهروندان ذی‌نفع از یک سو و پاسداری از نظم اداری و ثبات در تصمیم‌گیری‌ها از سوی دیگر می‌انجامد.

۳- مرور زمان آرای خلاف بیّن قانون و شرع

دیوان عدالت اداری در دو سطح شامل: شعب (اعم از بدوی یا تجدیدنظر) و هیات عمومی به صدور آرای قطعی می‌پردازد.

از سوی دیگر، قانون دیوان عدالت اداری به روسای قوه قضائیه و دیوان برای رسیدگی به ادعای خلاف بیّن قانون و شرع‌بودن آرای قطعی شعب، اختیار داده (ماده ۷۹) و نیز، رئیس قوه قضائیه را در احراز و ارزیابی ادعای خلاف بیّن شرع و قانون بودن آرای هیات عمومی دیوان، صاحب صلاحیت دانسته است (ماده ۹۴).

پرسش اصلی دراین‌باره آن است که آیا در فرض ادعای مخالفت بیّن، آن آرا با قانون یا موازین شرعی از سوی ذی‌نفع، استناد به مرور زمان می‌تواند این ادعا را نادیده بگیرد و منتفی سازد؟

برخی نویسندگان، ضمن اذعان به مقید به زمان نبودن رسیدگی به آرای خلاف بیّن، آن را مصداق مرور زمان و مبتنی بر اختیارات فقهی دانسته و با لحاظ سکوت قوانین مربوط به دیوان عدالت اداری در بازه زمانی ۱۳۶۰ تا ۱۳۷۲، امکان درخواست رسیدگی خلاف بیّن در آن سال‌ها را غیرقابل تصور دانسته‌اند. هم‌چنان که درخصوص آرای صادره، بعد از سال ۱۳۷۲ نیز با لحاظ قید دو ماهه مندرج در آیین‌نامه اجرایی قانون الحاق پنج تبصره به مواد (۱۵)، (۱۸) و (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری، عملاً آرای قطعیت‌یافته در زمان پس از سال ۱۳۷۲ را نیز قابل رسیدگی در قالب خلاف بیّن ندانسته‌اند. از سوی دیگر با لحاظ نسخ تبصره ۲ الحاقی به ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری براساس قانون اصلاح موادی از قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۷۸، درخواست رسیدگی و اِعمال خلاف بیّن، نسبت به آرای صادره از سال ۱۳۷۸ تا زمان تصویب قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵ را نیز منتفی دانسته‌اند و درنهایت، از دیدگاه آنان در رویه عملی کنونی دیوان عدالت اداری به‌طور کلی، درخواست رسیدگی خلاف بیّن نسبت به آرای قبل از سال ۱۳۸۵ اساساً پذیرفته نمی‌شود و در قانون اخیر و البته قوانین بعدی، اعلام خلاف بیّن، بدون محدودیت زمانی پذیرفته شده است. (مولابیگی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۲۲۲-۲۱۸).

خاطرنشان می‌شود که در آخرین قانون مربوط به دیوان عدالت اداری در ۱۴۰۲، سیاست بلامدت‌بودن اعلام خلاف بیّن شرع و قانون، همچنان تداوم یافته است. از این‌رو، بایستی اذعان کرد که اختیارات قانونی رؤسای قوه قضائیه و دیوان در نظارت فوق‌العاده بر آرای شعب و هیات عمومی از حیث

مغایرت با قانون یا شرع، مشمول مرور زمان و تبعات حقوقی آن نبوده و آن مقامات، حسب ارزیابی مستقل خود یا بنا به اعتراض شخص یا اشخاص ذی‌نفع از چنین اختیاراتی برخوردارند.

از حیث تحلیلی، این سیاست به مثابه یک تیغ دو لبه عمل می‌کند؛ بدین معنا که چنانچه آن مقامات به‌طور حرفه‌ای و بدون سوگیری ایدئولوژیک، داشتن تعارض منافع و در راستای استقلال قضایی به اِعمال آن اختیارات بپردازند، تشخیص آنان درخصوص احراز یا عدم احراز خلاف بیّن شرع و قانون بودن آرای صادره می‌تواند به تضمین بیشتر عدالت و استواری آراء در عالی‌ترین سطوح مدیریتی در قوه قضائیه و دیوان بینجامد.

درغیراین‌صورت، این اختیارات می‌تواند استقلال قضایی دادرسان دیوان در شعب و هیات عمومی را قربانی مناسبات غیرحرفه‌ای سازد. به‌نظر می‌رسد که روند قوانین مربوطه در راستای فرض اخیر است. بلامدت بودن اِعمال این اختیارات می‌تواند برداشت منفی از فلسفه درج آنان در قوانین مربوط به دیوان را به مراتب افزایش دهد.

نتیجه‌گیری

در دعاوی اداری، اصولاً ماموران و نهادهای وابسته به قدرت رسمی، یکی از طرفین دعوا به شمار می‌روند؛ از این‌رو، در بررسی مرور زمان در آن دعاوی، بایستی با برداشتی متفاوت از نگاه جاری درخصوص مرور زمان در حقوق خصوصی و کیفری، پیش‌فرض‌های مربوط به اصل حاکمیت قانون و استمرار آن، حق بر دادخواهی به دادگاه صالح، لزوم پاسخ‌گویی دولت در قبال تصمیمات و مصوبات صادره و نیز حقوق مکتسبه شهروندان را لحاظ کرد که با مبانی و اقتضائات ناظر بر حقوق خصوصی، متفاوت است. در این راستا، تعمیم برداشت‌های شورای نگهبان از مرور زمان در حقوق خصوصی و کیفری به حوزه دعاوی اداری، فاقد وجاهت حقوقی و خلاف ویژگی‌ها و اهداف دعاوی اداری است؛ زیرا حقوق اداری از حیث مبانی، ابزار، هدف و... تا حدی با حقوق خصوصی و کیفری تفاوت دارد.

بنابراین، مرور زمان در دعاوی اداری بایستی در چارچوب اصول و پیش‌فرض‌های حقوق عمومی و اقتضائات ویژه حقوق اداری، مورد عمل قرار گیرد و درصورت عدم تصریح قانون‌گذار بدان به استناد لزوم تفسیر متون حقوق عمومی به نفع شهروندان و تقیید نهادها و ماموران عمومی به قانون، اصالت حق دفاع شهروندان و دسترسی آنان به دادگاه صلاحیت‌دار و... اصل بر عدم به‌کارگیری آن است؛ از این‌رو، جز درصورت تصریح قانون‌گذار، آن هم در حد قدر متیقّن، بایستی اصل را بر رد مرور زمان نهاد. به‌طور ویژه، در حوزه دعاوی مشمول صلاحیت دیوان عدالت اداری، اِعمال مرور زمان در دعوای ابطال یک مقرره،

به‌هیچ وجه قابل دفاع نیست؛ زیرا درصورت تصدیق مرور زمان، عملاً مقررات مصوب مقامات اجرایی که به‌طور بالقوه با قانون، موازین شرع یا حدود اختیارات مقام مصوب، ناسازگارند، همچنان مورد استناد قرار خواهند گرفت.

در حوزه آرای صادره از مراجع شبه‌قضایی نیز، ظواهر قوانین مربوطه هم در راستای جانبداری از این اندیشه‌اند. البته در عرصه تعقیب اداری کارمندان – به شرحی که گذشت– برخی از تخلفات اداری به تصریح قوانین مربوطه، مشمول مرور زمان شمرده شده‌اند.

در پایان به نظر می‌رسد مرور زمان با مهلت‌ها و مواعید قانونی، رابطه این همانی ندارد؛ با این توضیح که وجود مرور زمان، امری استثنایی و خلاف اصل دادخواهی بوده و قطعاً نیازمند تصریح قانون-گذار است. درغیراین‌صورت، قائل‌شدن به آن به صرف درج مواعد در متون قانونی، محل تأمل است. علاوه بر آن، یکسان دانستن مرور زمان و مواعد و مهلت‌های قانونی، رابطه میان اصل و استثنا را بر هم می‌زند و با توسعه موارد استثنا، فلسفه وجود اصل دادخواهی در دادگاه صالح را به‌خطر می‌اندازد.

از این‌رو، استدلال به پذیرش مرور زمان در قوانین دیوان عدالت اداری در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۴۰۲ به دلیل تفاوت مرور زمان و مواعد قانونی، سالبه به انتفاء موضوع بوده و مردود است؛ زیرا مواعد و مهلت‌های قانونی در زمره تشریفات شکلی دادرسی است؛ درحالی‌که مرور زمان به معنای اسقاط حق دادخواهی و درنتیجه، منتفی‌بودن مطالبه یک حق در دیوان عدالت اداری است. البته تعمیم این دیدگاه در مورد آرای خلاف بیّن قانون و شرع به دلیل بلامدت‌بودن اختیارات مقامات مربوطه، چندان وجاهتی ندارد. خاطرنشان می‌سازد که این ادعا بر یک رویه قضایی شناخته شده در دیوان یا مرجع قضایی دیگر، متکی نیست؛ بلکه از اصل آزادی دادخواهی در آن سرچشمه می‌گیرد.

فهرست منابع و مآخذ

کتاب‌ها

۱- خمینی، روح‌الله (۱۳۷۹). تحریرالوسیله، جلدهای ۷ و ۸، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.

۲- شمس، عبدالله (۱۳۸۱). آیین دادرسی مدنی، جلد اول، چاپ دوم، تهران: انتشارات دراک.

۳- محمودی، جواد (۱۳۹۳). دادرسی اداری در نیروهای مسلح ایران، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.

۴- محقق داماد، مصطفی (۱۳۷۶). حقوق خانواده، چاپ ششم، تهران: انتشارات علوم اسلامی.

۵- مولابیگی، غلامرضا و محمدی احمدآبادی (۱۴۰۲). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مطابق با اصلاحات قانون در سال ۱۴۰۲، چاپ هفتم، تهران: انتشارات جنگل.

مقالات

۶- موسوی‌زاده مرکیه، شهاب‌الدین (۱۳۹۷). «مرور زمان دعاوی علیه تصمیم‌ها و مصوبات دولتی»، فصلنامه راهبرد حقوقی، سال اول، شماره ۲.

۷- عباسی، محمدرضا و صالحی، حمیدرضا (۱۴۰۰). «نظر شورای عالی مالیاتی درباره مرور زمان مالیات نقل و انتقال و حق واگذاری در بوته نقد»، فصلنامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۲۹.

۸- محمودی، جواد (۱۴۰۳). «مرور زمان در دعاوی کار در پرتو رویه دیوان عدالت اداری، فصلنامه تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، دوره ۲۸، شماره ۲، شماره پیاپی ۱۰۷ (دارای گواهی چاپ).

قوانین و مقررات

۹- قانون اساسی ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸

۱۰-قانون رسیدگی به تخلفات اداری ۱۳۷۲

۱۱-قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر ۱۳۹۴

۱۲-آیین‌نامه دادرسی اداری ۱۳۴۶

۱۳-قانون رسیدگی به تخلفات اداری ۱۳۷۳

۱۴-قانون آیین دادرسی مدنی ۱۳۱۸

۱۵–قانون آیین دادرسی مدنی ۱۳۷۲

۱۶–قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۱۳۹۰

۱۷–قانون دیوان عدالت اداری ۱۴۰۲

۱۸–قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶

۱۹–قانون حمایت قضایی از کارکنان دولت و پرسنل نیروهای مسلح ۱۳۶۶/۱۲/۴

۲۰–قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش ۱۳۷۴

۲۱–تبصره الحاقی قانون نحوه رسیدگی و اتخاذ تصمیم مجدد نسبت به تصمیمات و آراء هیأت‌های واگذاری زمین و ستاد مرکزی، در مورد اراضی کشت موقت که مورد نقض دیوان عدالت اداری واقع شده و یا بشود ۱۳۷۵

نظریات شورای نگهبان

۲۲–نظریه شماره ۷۲۵۷ مورخ ۱۳۶۱/۱۱/۱۲

۲۳–نظریه شماره ۴۶۶۳ مورخ ۱۳۷۲/۲/۲۷

نظریات اداره حقوقی دادگستری

۲۴–نظریه شماره ۲/۹۶/۲۵۵۵ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۵

۲۵–نظریه شماره ۷/۹۵/۱۹۱۲ مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۱

آرای دیوان عدالت اداری

۲۶–رأی هیات تخصصی به شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۷۲۸–۷۲۹ مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۸

۲۷–رأی وحدت رویه هیات عمومی به شماره ۶۸ مورخ ۱۳۷۵/۵/۲

۲۸– رأی وحدت رویه هیات عمومی به شماره ۳۲۹ مورخ ۸۲/۱۰/۷

۲۹– ۴۴۴ شعبه ۶ به شماره ۳۱۰۵ مورخ ۹۸/۱۱/۸

۳۰– رأی شعبه ۶ به شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۶۰۲۵۶۵ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۱

۳۱– رأی شعبه ۸ به شماره ۱۱۳ مورخ ۷۸/۲/۲۵ .