فصلنامه حقوق اداری
سال سیزدهم، بهار ۱۴۰۵، شماره ۴۶
مقاله علمی پژوهشی

مرجع صالح رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی

ولی رستمی[۱]؛ سیدعلی اکبر منتظری[۲]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۸/۲
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۱/۷

چکیده

به استناد اصل ۱۳۴ق.ا در موارد اختلاف‌نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است. دولت نیز به موجب اصل ۱۳۸ ق.ا اجازه یافته تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. بر همین اساس آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی به تصویب وزیران عضو کمیسیون لوایح و در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ به تأیید ریاست جمهوری رسیده و جهت اجراء ابلاغ شده است. نظر به اهمیت موضوع صلاحیت دادرسی و تشتت آراء مراجع قضایی در این خصوص این مقاله با روش توصیفی – تحلیلی درصدد پاسخگویی به این پرسش است که مرجع صالح رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی کدام مرجع است؟

به نظر می‌رسد با لحاظ اصول ۱۳۴ ، ۱۳۸ و ۱۵۹ ق.ا مرجع رسیدگی به اختلافات با ماهیت اجرایی هیأت وزیران و رسیدگی به اختلافات با ماهیت قضایی مراجع عمومی دادگستری است.

واژگان کلیدی: صلاحیت، هیأت وزیران، رفع اختلاف دستگاه اجرایی، محاکم عمومی

۱. استاد دانشگاه تهران، گروه حقوق عمومی، تهران: ایران (نویسنده مسئول) vrostami@ut.ac.ir
۲. مدرس دانشگاه مفید، قم: ایران saa.montazeri@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

مقدمه

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران صلاحیت مراجع قضایی و اداری نسبت به یکدیگر از حیث صنف ذاتاً متفاوت بوده و از مصادیق صلاحیت ذاتی محسوب می‌شود. بنابراین توجه به امر صلاحیت در رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده به نحوی که عدم رعایت صلاحیت در رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی می‌تواند موجبات ابطال رسیدگی و تصمیمات متخذه را فراهم نماید. اصل ۱۳۴ اصلاحی ق. ا صلاحیت عام مراجع دادگستری موضوع اصل ۱۵۹ را در خصوص رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی تخصیص زده است. بنابراین طرح دعاوی و اختلافات دستگاه‌های اجرایی نزد مراجع دادگستری بسته به نوع و ماهیت اختلاف و اینکه اختلاف ماهیت اجرایی و یا قضایی داشته باشد، نتیجه متفاوت در پی خواهد داشت. بررسی‌های نگارنده حاکی از تشتت آراء محاکم قضایی در این خصوص است، به نحوی که هیأت عمومی دیوان‌عالی کشور به موجب آرای وحدت رویه شماره ۵۱۶ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۲۰ و ۶۴۶ مورخ ۱۳۸۷/۹/۳۰ همچنان با استناد به اصل ۱۵۹ ق. ا بر صلاحیت عام مراجع دادگستری در رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی اصرار داشته و صلاحیت خاص مراجع اداری در رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی را نافی صلاحیت عام مراجع دادگستری ندانسته است. این مقاله در نظر دارد با روش توصیفی، تحلیلی و بهره‌گیری از منابع قانونی نظر به اهمیت موضوع صلاحیت دادرسی و لزوم رسیدگی سریع و دقیق به اختلافات دستگاه‌های اجرایی، به این سؤالات پاسخ دهد که مرجع صالح رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی کدام مرجع است؟

آیا صلاحیت هیأت وزیران در رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی مطلق بوده و یا صرفاً محدود به اختلافاتی است که ماهیت اجرایی دارد و آیا صلاحیت هیأت وزیران در این خصوص نسبت به صلاحیت مراجع قضایی از مصادیق صلاحیت ذاتی است و در نتیجه نافی صلاحیت عام مراجع دادگستری است؟

این مقاله با درک ضرورت توجه به رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی در سریع‌ترین زمان ممکن و با مرزبندی ماهیت اختلافات قضایی و اجرایی و در نظر گرفتن سیاست‌های کلی حاکم بر نظام قضایی کشور مبنی بر قضازدایی و با روش تحلیلی و با بهره‌گیری از ظرفیت اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی و نظرات تفسیری شورای نگهبان و تصمیمات مراجع قضایی و بخصوص تصمیم اخیر هیأت تخصصی و اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۹۸/۶/۱۲ که اقدام به تأیید آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه نموده و عدم مغایرت این آیین‌نامه را با قانون مورد تأکید قرارر داده درصدد است

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

ضمن پاسخگویی به سؤالات فوق قلمرو صلاحیت محاکم دادگستری و هیأت وزیران را در رفع اختلافات دستگاه‌های اجرایی را با در نظر گرفتن ماهیت قضایی و اجرایی اختلافات تبیین نماید.

امتیاز این تحقیق نسبت به سایر تحقیقات انجام گرفته، توجه به موضوع مهم "صلاحیت دادرسی" و مرزبندی اختلافات با ماهیت "اجرایی"، "حقوقی" و "کیفری" است. به نحوی که با تجزیه و تحلیل آراء دادگاه‌ها و رویه قضایی و ایضاً نظرات شورای نگهبان و آراء دیوان عدالت اداری در گذشته و حال تلاش شده تا صلاحیت مراجع قضایی و اداری در این خصوص تبیین گردد. ویژگی این تحقیق نسبت به پژوهش‌های مشابه از جمله مقاله چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی (کاشانی جواد، ۱۳۸۹) و یا مقاله شیوه‌های غیرترافعی حل اختلاف اداری در نظام‌های حقوقی معاصر (مبارکی و همکاران ۱۳۹۸) پرداختن به موضوع مهم صلاحیت دادرسی با لحاظ ماهیت اختلافات اجرایی و قضایی است.

با توجه به نقش مهم " مفهوم دولت " " دستگاه اجرایی " " صلاحیت " و " اختلاف " ابتدا به بیان هر یک از این مفاهیم خواهیم پرداخت و سپس قلمرو صلاحیت محاکم دادگستری و هیأت وزیران را در رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی با استناد به آراء مراجع قضایی و مقررات مربوطه تبیین خواهیم نمود.

۱. مفاهیم

مراد از واژه دولت در این مقاله قوه مجریه است. دولت به معنای لایه سیاسی قوه مجریه کشور یا به زبان دیگر، رده‌های سیاسی فوقانی، نظیر رئیس‌جمهور، هیأت وزیران و وزراء و اختصاصاً کابینه. و در اینجا دولت، معادل با واژه Gouvernment به کار برده می‌شود. (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۳۱). و وزارتخانه‌ها شخصیت حقوقی مستقلی از دولت ندارند. شخصیت حقوقی وزارتخانه‌ها (قوه مجریه) و سایر قوا به اعتبار شخصیت حقوقی دولت، به طور کلی است مگر در مواردی که قانون‌گذار این صلاحیت و اهلیت را برای ارگان‌های دیگر خود مانند مؤسسات عمومی و شوراهای محلی می‌شناسد. (فلاحی، مولان، ۱۳۹۲: ۵۳).

در خصوص دستگاه اجرایی تعریف واحدی در قوانین موضوعه مشاهده نمی‌شود آخرین تعریف از دستگاه اجرایی در ماده ۱ قانون برنامه ششم توسعه آمده اما آنچه مد نظر تصویب‌کنندگان آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی بوده صرفاً دستگاه‌های دولتی موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه است. در مورد تعریف صلاحیت گفته شده است «صلاحیت عبارت از اختیاری است که به دادگاه داده شده تا به دعوایی رسیدگی کرده حکم آن را صادر نماید. این اختیار را قانون به موجب حکم خاص (در مورد دادگاه‌های اختصاصی)، یا به موجب حکم عام (در مورد دادگاه‌های عمومی)، می‌دهد.» (متین دفتری، ۱۳۷۸: ۲۰۸). صلاحیت از حیث مفهوم، عبارتست از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

تکلیف و حقی است که مراجع قضاوتی (قضایی یا اداری) در رسیدگی به دعاوی، شکایات و امور بخصوص، به حکم قانون دارا می‌باشند. (شمس، ۱۳۸۴: ۳۷۴). صلاحیت ذاتی صلاحیتی است که در آن یکی از سه عامل صنف، نوع و یا درجه دخالت داشته باشد. (مهاجری، ۱۳۹۷: ۱۴۵).

یکی از موارد اختلاف در صنف دادگاه‌ها، تقسیم دادگاه‌ها به مدنی و دادگاه اداری است و صلاحیت دادگاه اداری در مقابل دادگاه مدنی صلاحیت ذاتی شناخته شده است. این قاعده متکی به اصل تفکیک قوا است یعنی دادگاه‌ها و مراجع اداری که در قوه مجریه قرار دارند با دادگاه‌های مدنی که جزو قوه قضاییه هستند از حیث صنف متفاوتند. (مدنی، ۱۳۶۸: ۲۹۱).

به استناد بند ه ماده ۱ آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی عبارت اختلاف به معنای اختلاف نظر دستگاه‌های اجرایی در برداشت از قوانین و مقررات و یا اختلاف ناشی از تداخل وظایف قانونی آنها و همچنین اختلاف آنها در مورد اموال و حقوق مالی است.

۲. تبیین قلمرو صلاحیت قوه قضاییه در رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی:

ارسطو در کتاب معروف سیاست، سومین قدرت را کارهای دادرسی قلمداد می‌نماید (ارسطو، ۱۳۵۸: ۱۷۸) و مونتسکیو ضمن بیان اصل تفکیک قوا بیان می‌کند برای آنکه نتوان از قدرت سوءاستفاده کرد باید دستگاه‌ها طوری تنظیم شوند که قدرت، قدرت را متوقف کند (مونتسکیو، ۱۳۴۸: ۲۱۶)

بر این اساس صلاحیت دادگستری در رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی را در دو محور امور حقوقی و امور کیفری مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۲-۱. صلاحیت مراجع عمومی دادگستری در رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی در امور حقوقی

برای تحقق دعوا به دو یا بیش از دو شخص نیاز است. پرسشی که مطرح می‌شود، این است که اگر دولت یک شخصیت حقوقی واحد است این شرط مقدماتی طرح دعوا در دادگاه چگونه فراهم می‌شود؟ برای پاسخ به این پرسش باید بین دستگاه‌های دولتی تفکیک قائل شویم.

در قانون مؤسس برخی از دستگاه‌های دولتی، مثل وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مستقل هیچ اشاره‌ای به شخصیت حقوقی مستقل برای دستگاه‌های مذکور نشده است، از این روی، می‌توان گفت این دستگاه‌های دولتی اعمال خود را به اعتبار شخصیت حقوقی دولت انجام می‌دهند. در نتیجه اگر در انجام وظایف و حدود اختیارات آنها اختلافی ایجاد شود رسیدگی به آن اختلافات علی‌الاصول در مراجع دادگستری نباید قابل طرح باشد، چرا که دستگاه‌های گفته شده شخصیت حقوقی مستقلی ندارند و همگی ذیل شخصیت حقوقی دولت قرار دارند. بنابراین شرط

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

مقدماتی دعوا که اختلاف بین دو یا بیش از دو شخص است در مورد آنها محقق نیست. (کاشانی، ۱۳۸۹: ۲۱۵). برخی به استناد ماده ۵۸۷ قانون تجارت معتقدند که وزارتخانه‌ها و مؤسسات مستقل دولتی دارای شخصیت حقوقی هستند. (طباطبایی، ۱۳۷۳: ۲۵۷). اما برخی با این دیدگاه موافق نبوده و قایل بر آن هستند با توجه به اینکه لازمه وجود شخصیت حقوقی استقلال آن از دیگران است و یکی از مظاهر این استقلال در عرصه قضایی این است که شخصیت مورد نظر از توانایی طرف حق و دعوی شدن برخوردار باشد. آیا وزارتخانه‌ها و مؤسسات مستقل دولتی دارای اموال و دارایی مستقل از دولت هستند؟ آیا می‌توانند علیه دولت طرح دعوی کنند؟ پاسخ به این سؤالات منفی است. یعنی اموال وزارتخانه‌ها، اموال دولت محسوب می‌شوند و وزارتخانه‌ها نمی‌توانند علیه دولت (قوه مجریه) طرح دعوی کنند. بنابراین وزارتخانه‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل نیستند بلکه شخصیت حقوقی آنها در پیکره شخصیت حقوقی واحد دولت قرار می‌گیرد و به اعتبار جزیی از دولت بودن دارای شخصیت حقوقی هستند. به همین لحاظ اصولاً رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی در صلاحیت هیأت وزیران است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۰: ۵۱) برای تقریب ذهن فرض کنید بین دو منطقه شهرداری تهران در خصوص مسأله‌ای اختلاف شود، آیا دادگاه می‌تواند به اختلاف گفته شده رسیدگی کند؟ آیا هر منطقه دارای شخصیت حقوقی مستقل است؟

نویسنده‌ای در مقاله خود بیان داشته، تاکنون در مورد استدلال فوق واکنشی را در رویه قضایی مشاهده نکرده است، رأی وحدت رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۵۱۶ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۲۰ هم عمدتاً ناظر به اختلافات بین دستگاه‌هایی از دولت بوده است که به موجب قانون مؤسس آنها دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده‌اند، ضمن اینکه اصولاً مصوبه دولت از نظر سلسله مراتب قوانین، نمی‌تواند با قوانین ما فوق مغایر بوده، برای دادگاه‌ها لازم‌الاتباع باشد. برای رفع اخلال مقدر، به این نکته توجه داریم که اگر بین یک وزارتخانه، با اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی یا حقوقی عمومی که دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند اختلافی رخ دهد، طرح آن در دادگستری چنانچه در قوانین خاص، مرجع دیگری تعیین نشده باشد، به اتکای اصل ۱۵۹ بلا اشکال است (کاشانی، ۱۳۸۹: ۲۱۶).

به نظر می‌رسد دیدگاه مطرح شده نسبت به اشخاص حقوق عمومی دولتی از این جهت قابل نقد است که نویسنده، صلاحیت خاص مراجع رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی (موضوع اصل ۱۳۴ قانون اساسی) را نافی صلاحیت عام مراجع دادگستری (موضوع اصل ۱۵۹ قانون اساسی) در رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی ندانسته و همچنان قایل بر صلاحیت عام مراجع عمومی دادگستری در رفع اختلاف دستگاه‌های دولتی است. و این در حالی است که طبق ماده

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

۱۰ قانون آیین دادرسی مدنی اگر قانون‌گذار مرجع خاصی را در رسیدگی به دعاوی و اختلافات تعیین نموده باشد در این صورت رسیدگی به آن، از شمول صلاحیت عام مراجع عمومی دادگستری خارج است و از آنجا که صلاحیت مراجع قضایی نسبت به مراجع اداری و بالعکس، صلاحیت ذاتی است. (شمس، ۱۳۸۴: ۱۳۷۷)، لذا چنانچه بین وزارتخانه یا یکی از اشخاص حقوقی حقوق عمومی دولتی که از قضا دارای شخصیت حقوقی مستقلی از دولت نیز باشد اختلافی رخ دهد طرح آن در دادگستری و پذیرش و رسیدگی به آن توسط مراجع عمومی دادگستری به علت عدم رعایت صلاحیت ذاتی مستند به اصل ۱۳۴ قانون اساسی فاقد وجاهت قانونی است. در همین راستا به بررسی و نقد حقوقی دو نمونه از آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان‌عالی کشور در همین ارتباط خواهیم پرداخت.

۱-۱-۲. رأی وحدت رویه شماره ٥١٦ مورخ ۱۳٦۷/۱۰/۲۰ هیات عمومی دیوانعالی کشور

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۶/۴/۲۱ نحوه بررسی اختلافات فی‌مابین دستگاه‌های اجرایی را از طریق معاونین حقوقی وزارتخانه‌ها و در نهایت با ارجاع به کمیسیونی به ریاست معاون حقوقی و امور مجلس نخست‌وزیر تصویب و ابلاغ نمود. (مصوبه شماره ۱۶۱۰۴/ت ۳۳۵ مورخ ۱۳۶۶/۵/۸). پرونده‌هایی در ارتباط با این تصویب‌نامه در دادگستری شکل می‌گیرد و به دیوان عالی کشور منعکس می‌گردد.

شعبه ۱۴ دیوان‌عالی کشور تصویب‌نامه هیأت وزیران را مانع رسیدگی محاکم دادگستری به دعوی و اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی دولت ندانسته و شعبه ۲۱ دیوان‌عالی کشور، رعایت تصویب‌نامه هیأت وزیران را لازم دانسته النهایه نماینده دادستان با تأیید نظر شعبه ۲۱ دیوان‌عالی کشور مبنی بر لزوم رعایت تصویب‌نامه هیأت وزیران موضوع به هیأت عمومی دیوان‌عالی کشور ارجاع و آن هیأت طی رأی شماره ۵۱۶– ۱۳۶۷/۱۰/۲۰ به استناد اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگستری را مرجع رسمی تظلمات و شکایات دانسته و تصویب‌نامه هیأت وزیران را ارشادی تلقی و آن را مانع رسیدگی دادگستری به دعاوی و اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی ندانسته و رأی شعبه ۱۴ دیوان‌عالی کشور مبنی بر صلاحیت عام دادگستری را صحیح و منطبق با موازین قانونی اعلام می‌دارد. (پاشاپور، ۱۳۷۷: ۱۱۴ و ۱۱۵).

همان‌طوری‌که ملاحظه می‌شود هیأت عمومی دیوان‌عالی کشور در سال ۳۶۷ از یک‌سو به اصل ۱۵۹ قانون اساسی استناد نموده و دادگستری را مرجع رسمی تظلمات و شکایات دانسته و از دیگر سو تصویب‌نامه هیأت وزیران را ارشادی تلقی نموده و نتیجه گرفته، این تصویب‌نامه مانع رسیدگی دادگستری به دعاوی نیست.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

نکته‌ای که در توجیه این رأی می‌توان به آن اشاره کرد این است که اصل ۱۳۴ قانون اساسی در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به تصویب قانون‌گذار رسیده و بنابراین تصمیم هیأت وزیران در سال ۱۳۶۶ و تصمیم هیأت عمومی در سال ۱۳۶۷ قبل از الزام قانون‌گذار اساسی در رفع اختلاف دستگاه‌های دولتی بوده فلذا تصمیم هیأت وزیران را ارشادی و آن را فاقد مبنای قانونی تلقی نموده است اما از سال ۱۳۶۸ و از زمان اصلاح اصل ۱۳۴ نظر هیأت وزیران به‌عنوان مرجع رفع اختلاف دستگاه‌های دولتی یک مبنای مهم قانونی محسوب می‌شود و در نتیجه اصل ۱۳۴ قانون اساسی، اصل ۱۵۹ را تخصیص زده و از زمان اصلاح اصل ۱۳۴ قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نمی‌توان صلاحیت هیأت وزیران در رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی را نادیده انگاشت و همچنان بر صلاحیت عام مراجع عمومی دادگستری اصرار نمود. کمااینکه هر جا قانونی مرجع خاصی را به‌عنوان مرجع رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی معرفی کرده باشد، آن مرجع صلاحیت ذاتی داشته و مراجع عمومی دادگستری در این خصوص صلاحیت رسیدگی نخواهند داشت. همان‌طوری‌که ملاحظه می‌شود مکانیزم رفع اختلاف در مصوبه هیأت وزیران در سال ۱۳۶۶ بر مبنای مذاکره به عنوان یکی از شیوه‌های غیرترافعی حل اختلاف اداری بنیاد نهاده شده است. امری که در نظام‌های حقوقی معاصر به‌عنوان یکی از شیوه‌های غیرترافعی رفع اختلاف دستگاه‌های اداری به رسمیت شناخته شده است. مذاکرات روش دیداری رو در روی طرف‌های حل اختلاف برای به دست آوردن راه‌حل مشترک و با حداقل بررسی دقیق و مشترک مسئله است. این مرحله از اختلافات می‌تواند زمینه‌ساز بحث و تشریح متقابل موضوع اختلاف، شناسایی و تشخیص بیشتر، جست‌وجوی بهتر راه‌حل اختلاف، یافتن راهکارهای آتی اختلاف و حتی تشخیص غیرقابل حل بودن باشد، ضمن اینکه مذاکرات اصلاحی می‌تواند دو یا چند هدف از اهداف یاد شده را داشته باشند. (shirell phelps, 2013:416) مذاکرات به دو شکل عمده در نظام‌های حقوقی نمود پیدا می‌کند: الف) ‹‹مذاکرات عادی›› ب) ‹‹مذاکرات اصلاحی›› در این مذاکرات می‌توان علاوه بر تعیین شیوه‌ای برای حل اختلاف درباره جزئیات آن مانند زمان و مکان نیز به توافق رسید. (Moffitt & Robert, 2005: 279)

عدم توفیق در مرحله مذاکرات اصلاحی به معنی کارا نبودن دیگر روش‌های غیرترافعی حل اختلاف نیست و اداره می‌تواند از نتایج شکست و عدم توفیق آن، برای استفاده از دیگر روش‌های حل اختلاف استفاده کند همچون میانجیگری. (مبارکی و همکاران، ۱۳۹۸: ۴۱).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

۲-۱-۲. رأی وحدت رویه شماره ٦٤٦ مورخ ۱۳۷۸/۹/۳۰ هیأت عمومی دیوان‌عالی کشور

پس از آنکه قانون‌گذار در تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۴ کمیسیون خاصی را جهت رفع اختلاف مربوط به ساختمان‌ها و تأسیسات و اراضی مربوط به دستگاه‌های دولتی، عمومی و نهادهای انقلابی و نیروهای انتظامی پیش‌بینی نمود اختلاف نظری بین شعب مختلف دادگاه‌ها رخ داد به نحوی که برخی شعب به استناد اصل ۱۵۹ دادگستری را صالح به رسیدگی دانستند و برخی نیز کمیسیون موضوع تبصره ۱۲ قانون بودجه را، والنهایه منجر به صدور رأی وحدت رویه به شرح ذیل گردید:

«به موجب تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۴ کل کشور، قانون‌گذار کمیسیون خاصی را جهت رفع اختلاف مربوط به ساختمان‌ها و تأسیسات و اراضی مربوط به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی و سازمان هلال احمر جمهوری اسلامی ایران تعیین و رأی آن را برای دستگاه‌های ذی‌ربط لازم‌الاجرا اعلام کرده است لیکن با توجه به اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، که دادگاه‌های دادگستری را مرجع رسمی تظلمات و شکایات شناخته و رأی وحدت رویه شماره (۵۱۶ – ۱۳۶۷/۱۰/۲۰) این هیأت هم قبلاً در همین زمینه و مبتنی بر مرجعیت عام مراجع قضایی در رسیدگی به دعاوی مطروحه اصدار یافته است، مضافاً اینکه قوانین بودجه علی‌الاصول دارای اعتبار یک‌ساله می‌باشند و اجرای مجدد آن بعد از سپری شدن مدت یک‌سال نیاز به تصویب مجدد قانون‌گذار دارد. بناءً علی‌هذا، رأی شعبه (۱۷) دیوان‌عالی کشور که دادگاه‌های دادگستری را مرجع رسیدگی به این قبیل دعاوی دانسته، صحیح و منطبق با موازین قانونی تشخیص می‌گردد». (ماهنامه دادرسی ۱۳۷۹ ص ۵۲).

به نظر می‌رسد استدلال رأی وحدت رویه مزبور صحیح نیست. زیرا قانون‌گذار به موجب تبصره ۱۲ قانون بودجه که در سال‌های ۶۹ لغایت ۱۳۸۰ در قوانین سالیانه بودجه تکرار شده این کمیسیون را به‌عنوان مرجع خاص رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی در خصوص ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی تعیین نموده و در سال ۱۳۸۰ نیز تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، جایگزین تبصره ۱۲ قانون بودجه شده، بنابراین با توجه به فراز پایانی ماده ۱۰ قانون آ. د. م مراجع عمومی دادگستری صلاحیت ذاتی رسیدگی به این دسته از اختلافات و دعاوی که مرجع خاصی برای رسیدگی به آن توسط قانون‌گذار تعیین شده را نداشته‌اند کمااینکه شعبه سوم دیوان‌عالی کشور نیز به موجب

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

دادنامه شماره ۳/۳۲ — ۷۵/۱/۳۰ بر همین مبنا، رسیدگی به موضوع را در صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ اعلام داشته است. (ماهنامه دادرسی ۱۳۷۹ ص ۴۹).

استناد هیأت عمومی دیوان‌عالی کشور در سال ۱۳۷۸ به رأی وحدت رویه شماره ۵۱۶– مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۲۰ نیز صحیح به نظر نمی‌رسد. زیرا دادنامه موصوف در خصوص مصوبه هیأت وزیران بوده که اولاً – در سال ۱۳۶۶ و قبل از اصلاح اصل ۱۳۴ قانون اساسی به تصویب هیأت وزیران رسیده، ثانیاً — قانون مصوب نبوده بلکه در قالب یک تصویب‌نامه بوده و شاید به این دلیل که مبنای قانونی نداشته است هیأت عمومی دیوان‌عالی کشور در سال ۱۳۶۷ آن را ارشادی تلقی نموده و آن مصوبه را نافی صلاحیت عام مراجع دادگستری در رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی ندانسته است. این استدلال در سال ۱۳۶۷ و در خصوص آن پرونده شاید قابل توجیه باشد اما استناد به رأی وحدت رویه مزبور توسط هیأت عمومی دیوان‌عالی کشور در سال ۱۳۷۸ و در خصوص کمیسیون تبصره ۱۲ قانون بودجه که مصوب مجلس است و یک مرجع خاص جهت رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی نسبت به ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی محسوب می‌گردد قابل قبول به نظر نمی‌رسد و چون صلاحیت ذاتی مراجع اختصاصی اداری نسبت به مراجع عمومی دادگستری مورد توجه قرار نگرفته از این جهت منطبق با موازین قانونی نیست.

۲-۲. صلاحیت مراجع عمومی دادگستری در رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی در امور کیفری

قانون اساسی، قوه قضاییه را عهده‌دار وظایف رسیدگی و صدور حکم درباره تظلمات، شکایات و حل و فصل دعاوی و نیز احیای حقوق عامه می‌داند. حکم به محازات و اجرای آن را تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون می‌داند (اصل ۳۶ ق. ا). فرآیندهای قضازدایی و جرم‌زدایی جزء راه‌حل‌های پیشنهادی کاهش تعداد پرونده‌های ورودی به دادگستری به شمار می‌رود پرداختن به فرآیند قضازدایی و تقویت بخش دادرسی اداری، مستلزم رعایت ظرافت‌هایی است که بر مبنای آنها میان اصل‌محوریت دادگاه‌های دادگستری در رسیدگی به دعاوی و مقتضیات اداره و نیز امتیازات دادرسی اداری تعادل ایجاد شود (محمودی، ۱۳۸۵: ۱۱۳).

‹‹جرم‌زدایی›› نیز یکی از اهرم‌ها و سازوکارهایی است که از سوی قانون‌گذار مورد استفاده قرار گرفته و به واسطه آن، عناوین مجرمانه از جرایم سلب می‌گردد. (نجفی ابرندآبادی و بیگی، ۱۳۷۷: ۷۶). جرم‌زدایی عملی به صور مختلف تحقق می‌یابد. ابتدا با تغییرات در رفتار اشخاصی که مستقیماً ذی‌نفع‌اند، تا بدانجا که از گزارش و افشای عمل مجرمانه به پلیس خودداری می‌کنند، دوم به دلیل احتیاط (مصلحت‌اندیشی) پلیس در عدم تعقیب بعضی پرونده‌ها یا

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

ارجاع آنها به سایر سیستم‌های اجتماعی است. بنابراین مفهوم جرم‌زدایی عملی در سطح وسیعی، مفهوم انحراف از سیستم عدالت کیفری را شامل می‌شود. فرآیند جرم‌زدایی ممکن است به یک عمل جرم‌زدایی کلی رسمی (قانونی) منجر شود. (مهرا، ۱۳۷۷: ۳۰۱).

به همین دلیل ارجاع رسیدگی به برخی دعاوی کیفری به شورای حل اختلاف، بدون جرم‌زدایی قبلی از عناوین مربوط زیر سؤال می‌رود، زیرا قضازدایی از برخی جرایم و تفویض اختیار رسیدگی به آنها به آن شورا که ماهیت قضایی آن مورد تردید بوده و بیشتر جنبه غیرقضایی دارد، در تضاد با اصل ۳۶ قانون اساسی است. (خالقی ۱۳۸۲ ص۲۴۴) به استناد اصل۳۶ ق. ا که می‌گوید: ‹‹حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح .... باشد، عبارت ‹‹دادگاه صالح›› نیز در دادگاه دادگستری ظهور دارد و منصرف از مراجعی نظیر شورای حل اختلاف است. سیاست جنایی ذاتاً دولتی و اعمال حق مجازات از وظایف عمده دولت و حاکمیت ملی است. این انتقاد درباره رویه قانون‌گذار در قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ نیزصادق است، زیرا قانون‌گذار بدون جرم‌زدایی از عناوین مجرمانه داخل در صلاحیت محاکم تعزیرات حکومتی، رسیدگی به آنها را به مجامع صنفی ارجاع داده است. (خالقی، ۱۳۸۳: ۴۵)

در همین راستا متولیان امور اجرایی و قضایی در خصوص اختلافات دستگاه‌های اجرایی در امور کیفری بعضاً تصمیماتی را اتخاذ و ابلاغ نموده‌اند که به نظر می‌رسد این تصمیمات در راستای قضازدایی اتخاذ شده و یک نوع قضازدایی عملی اتفاق افتاده اما اتخاذ تصمیمات معارض در طول زمان در عمل، دستگاه‌های اجرایی را با سردرگمی مواجه نموده است به نحوی که در یک زمان دعاوی کیفری را از شمول آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی خارج نموده و در زمانی دیگر بصورت مشروط مطرح نموده و در زمانی دیگر به جهت حفظ حقوق بیت‌المال تکلیف شده تا دعاوی کیفری از طریق مراجع قضایی پیگیری گردد که در ذیل به بررسی برخی از این تصمیمات می‌پردازیم:

۱-۲-۲. بخشنامه شماره ۱۹۲/۱۷۲۵۷۹ مورخ ۸۷/۱۲/۱٤ معاون حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری

در این بخشنامه ضمن تأکید بر رعایت آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه، شکایات و دعاوی کیفری دستگاه‌های اجرایی را از شمول این آیین‌نامه خارج دانسته و بر پیگیری و تعقیب از طریق مراجع صالح قضایی تأکید شده، اما در فراز پایانی این بخشنامه تأکید شده چنانچه منشأ اختلاف در مسائل کیفری، اختلاف در برداشت از قوانین یا تداخل وظایف یا موضوعاتی باشد که انجام کار با موافقت دستگاه مربوط مجاز می‌گردد، موضوع باید با رعایت آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی مصوب

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

۸۶/۱۲/۲۶ و با استفاده از راهکارهای داخلی قوه مجریه حل‌وفصل گردد و از ارجاع آن به مراجع عمومی دادگستری ممانعت به عمل آید. (نصرتی، ۱۳۸۸: ۸۹).

۲-۲-۲. بخشنامه شماره ۱/۸۶/۶۲۵۶ مورخ ۱۳۸۶/۶/۵ رئیس قوه قضاییه به رؤسای کل دادگستری‌های سراسر کشور

در این بخشنامه با تأکید بر سیاست قضازدایی و کم کردن ورودی پرونده‌ها به محاکم و دادسراها و با توجه به بند ۲۶ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (مصوب ۱۳۸۶/۲/۱۱) از مسئولین کلیه واحدهای قضایی استانی، خاصه مقامات ارجاع خواسته شده قبل از ارجاع پرونده‌های مربوط به اختلافات دستگاه‌های اجرایی نسبت به دلالت سازمان‌های مذکور به مراجع رفع اختلاف موضوع آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی اقدام نمایند. البته در پایان بخشنامه تأکید شده دلالت اولیه آنها به مراجع مذکور در مصوبه نافی صلاحیت عام دادگستری در مراحل بعدی نیست. (کاشانی، ۱۳۸۸: ۲۲۳).

۲-۲-۳. بخشنامه شماره ۵۰۶۶۹/۲۹۸۰۹ مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۰ معاون اول رئیس‌جمهور

در این بخشنامه ضمن تأکید بر ضرورت حل‌وفصل سریع، تخصصی، قانونمند و منعطف و بدون هزینه اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی بر اساس سازوکارهای داخلی قوه مجریه و در چارچوب ضوابط و مقررات قانونی، به موجب بند ۲ این بخشنامه در خصوص دعاوی کیفری بر انجام هماهنگی لازم قبل از طرح شکایت کیفری با معاونت حقوقی رئیس‌جمهور به منظور رعایت غبطه و مصلحت دولت و منافع ملی برای حل‌وفصل موضوع به طریق غیرقضایی در چارچوب قوانین و مقررات تأکید شده است.

اما هیأت وزیران در جلسه ۱۳۹۹/۱/۲۰ به موجب مصوبه شماره ۹۹/۲۴۲۲ /۵۷۵۳۳ مورخ ۹۹/۲/۱ هیأت وزیران درخصوص نحوه اجرای آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۱۲۷۶۷/ت۳۷۵۵۰ ک مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷ ضمن تأکید بر حل‌وفصل اختلافات بین دستگاهی با استفاده از سازوکارهای مقرر در آیین‌نامه مذکور و خودداری از مراجعه به مراجع قضایی، در خصوص دعاوی کیفری اعلام داشته، بدیهی است امور مربوط به حفظ بیت‌المال و مصالح دولت که اقتضاء اقدامات تأمینی و فوری و اقامه دعوای کیفری و مراجعه به دستگاه قضایی دارد، باید با رعایت قوانین و مقررات مربوط از طریق مراجع قضایی اقدام و پیگیری شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

این تصمیم در پاسخ به نامه شماره ۹۷۶/۴۹۱۹۷/م/۱ مورخ ۹۸/۸/۱۳ دیوان محاسبات کشور اتخاذ شده و بر پیگیری دعاوی کیفری و حفظ حقوق بیت‌المال از طریق مراجع قضایی تأکید شده است، و این تعارض تصمیمات خود به‌خوبی مؤید آن است که اختلافات دستگاه‌های اجرایی که صرفاً ماهیت کیفری داشته و نه اجرایی و می‌تواند منجر به تضییع حقوق بیت‌المال گردد الزاماً باید از طریق دستگاه قضایی انجام شود و سیاست قضازدایی قبل از اینکه جرم‌زدایی اتفاق افتاده باشد امکان‌پذیر نخواهد بود.

۳. تبیین قلمرو صلاحیت هیأت وزیران در رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی

وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی به موجب قانون و با وظایف مشخص به وجود می‌آیند. اما ممکن است حالاتی پیش آید که موجب بروز اختلاف بین دستگاه‌ها بشود از جمله اینکه:

تداخل وظایف بین دستگاه‌ها پیش آمده باشد، اختلاف برداشت و نظر نسبت به وظایف قانونی باشد، موضوعی واحد از جهات متفاوت مربوط به چند دستگاه باشد، تشکیلات مضاعف بر سر موضوعی واحد پدیدار شده باشد، قانون‌گذار طی دو قانون جداگانه صلاحیت امری واحد را برعهده دو دستگاه گذاشته باشد (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری ج۳ ص ۱۱۶۵ الی ۱۱۸۲)، بروز چنین اختلافاتی بدون آنکه فکری برای حل آن وجود داشته باشد، ممکن است موجب وقفه و کندی و حتی تعطیل امور عمومی در برخی از موضوعات گردد که خلاف مصلحت جامعه خواهد بود. قانون اساسی اساساً دادگستری را مرجع رسیدگی به تظلمات (اصل ۱۵۹ ق. ا)، حل‌وفصل دعاوی (اصل ۱۵۶ ق. ا)، می‌داند. این راه‌حل در اکثریت امور جامعه و به‌خصوص وقتی که اشخاص حقیقی و یا حقوقی رودرروی یکدیگر قرار گیرند، منطقی خواهد بود. اما، طرح یک دعوای داخلی قوه مجریه در قوه قضاییه با منطق هماهنگی که از لوازم موجودیت دولت است سازگاری ندارد. رئیس‌جمهور در مقام ریاست هیأت وزیران قادر به هماهنگ ساختن وزیران می‌باشد. هیأت وزیران نیز از طریق بحث و مذاکره و تصویب با اکثریت آراء به نحو شایسته قادر به اتخاذ تصمیم است. بنابراین تا زمانی که امکان حل اختلاف در اندرون دولت وجود داشته باشد، نیازی به طرح دعوی در دادگستری نخواهد بود. تجربه چندین‌ساله دولت پس از انقلاب، درباره بروز اختلاف بین دستگاه‌ها، موجب طرح اصل جدیدی در بازنگری (۱۳۶۸) قانون اساسی گردید و نهایتاً عبارت قانونی ذیل به اصل یکصد و سی و چهارم اصلاحی اضافه شد. ‹‹در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی و در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است››. بنابراین اگر اختلاف در مورد استنباط از قانون و یا ناشی از اقدام قانون‌گذار باشد دولت با تقدیم لایحه تفسیری نظر نهایی و قانونی مجلس را جویا می‌شود که در آن صورت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

مصوبه مجلس تکلیف را روشن می‌کند و لازم‌الاجرا خواهد بود. اگر اختلاف ماهیت اجرایی داشته باشد طبعاً هیأت وزیران مقام صالح برای حل اختلاف و یا فیصله امور می‌باشد. در این صورت دستگاه‌های طرف اختلاف قضیه را نزد رئیس‌جمهور مطرح می‌نمایند، که پس از طرح و بررسی آن در دولت تصمیم هیأت وزیران برای آنها لازم‌الاجرا خواهد بود. (هاشمی، ۱۳۷۷: ۲۰۳).

سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود اینکه آیا صلاحیت رفع اختلاف دستگاه‌های دولتی به استناد اصل ۱۳۴ قانون اساسی صرفاً در اختیار هیأت وزیران است؟ در پاسخ باید گفت به غیر از مراجعی که قانون‌گذار در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی تعیین نموده بعنوان مثال کمیسیون موضوع تبصره ۱۲ قانون بودجه که در سال ۱۳۸۰ جای خود را به کمیسیون موضوع تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم مقررات مالی دولت داده و هم‌اینک نیز این کمیسیون به رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی نسبت به اراضی، املاک و ساختمان‌ها می‌پردازد در سایر موارد طبق اصل ۱۳۴ قانون اساسی هیأت وزیران مرجع رفع اختلاف بوده که بنا به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ تصمیم می‌نماید. هیأت وزیران تا قبل از سال ۱۳۶۸ بنا به مقتضیات اداری و ضرورت‌های کاری، خود حیطه صلاحیت (اعم از عمومی و اختصاصی) خویش را در مورد حل اختلافات بین دستگاه‌های مزبور تشخیص می‌داد. بنابر سکوت قانون اساسی و به عبارت دیگر بر اساس مقتضیات اداری و عدم وجود محدودیت قانون، هیأت وزیران هیچ محدودیتی در واگذاری صلاحیت تصمیم‌گیری در مورد اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی به مراجع دیگر نداشت. زیرا در این مورد، خود هیأت وزیران تعیین می‌کرد که چه وظایفی در حیطه اختصاصی صلاحیت خویش باشد و چه وظایفی را به مراجع دیگر واگذار نماید و در این مورد بنا به اصل تخصص، معاونت‌های حقوقی یا کمیسیون مرکب از معاونت حقوقی و امور مجلس نخست‌وزیر و معاونین حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور اداری و استخدامی را صالح دانسته است ولی از سال ۱۳۶۸، اصل ۱۳۴ قانون اساسی، هیأت وزیران را صالح در تصمیم‌گیری در مورد اختلافات بین دستگاه‌های مزبور قرار داده است (نصرتی، ۱۳۸۸: ۸۳) شورای نگهبان در تفسیر اصل ۱۳۴ قانون اساسی بیان داشته: «از اصل ۱۳۴ قانون اساسی استفاده می‌شود که در هر یک از موارد اختلاف، «هیأت وزیران» مرجع اتخاذ تصمیم است و لاغیر. مگر در واگذاری تصویب برخی از امور مربوط به وظایف دولت به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر (به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی. (نظریه شماره ۵۴۶۲ مورخ ۱۳۷۲/۸/۵ شورای نگهبان) و بر همین اساس به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی وزرای عضو کمیسیون لوایح آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی را در سال ۱۳۸۶ تصویب نموده و به تأیید رئیس‌جمهور رسیده و در وضعیت کنونی مفاد آیین‌نامه موصوف اعتبار قانونی داشته و ناظر بر رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی است. نکته‌ای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

که باید به آن توجه داشت اینکه هر اختلافی از طریق مکانیزم اصل ۱۳۴ قانون اساسی قابل حل‌وفصل نیست بلکه به استناد بند (ه) ماده ۱ آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه (مصوب ۱۳۸۶) اختلاف نظر دستگاه‌های اجرایی در برداشت از قوانین و مقررات و یا اختلاف ناشی از تداخل وظایف قانونی آنها و همچنین اختلاف آنها در مورد اموال و حقوق مالی از این طریق قابل پیگیری است. بنابراین اختلافاتی که ماهیت اجرایی دارند در هیأت وزیران و در چارچوب اصل ۱۳۴ قانون اساسی قابل حل‌وفصل بوده و طبق اصل ۱۳۴ تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است و منظور از لازم‌الاجرا همان لازم‌الاتباع بودن آن است که تصمیمات متخذه برای مجموعه دولت و نظام اداری لازم‌الاتباع بوده و ملزم هستند که از این تصمیم تبعیت کنند. و در همین راستا ضمانت اجراهایی نیز پیش‌بینی شده و هیأت وزیران از سال ۱۳۸۶ لغایت ۱۳۹۸ در ضوابط اجرایی بودجه کل کشور ضمانت اجرای مالی و در سال ۹۷ و ۹۸ علاوه بر ضمانت اجرای مالی، ضمانت اجرای اداری مؤثری را در خصوص رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی را مصوب نموده و پرداخت وجه از هر محل تحت عناوین مختلف هزینه دادرسی، هزینه کارشناسی و مشابه آن برای طرح اختلاف جدید در مراجع قضایی ممنوع دانسته و در ماده ۱۶ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۹۷ و ۹۸ برای مستنکفین اجرای تصمیمات مراجع رفع اختلاف مجازات اداری در نظر گرفته و بیان داشته با مستنکفین اجرای تصمیمات مراجع رفع اختلاف، در چارچوب قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲ رفتار می‌شود.

بدیهی است، امروزه تأسیس مراجع خاص اداری در نظام حقوقی کشورها امری اجتناب‌ناپذیر بوده و تدوین قانون تشکیلات و آیین دادرسی اداری واحد برای این مراجع امری ضروری است و مراجع اختصاصی اداری در ایران از یک نوع تشتت و پراکندگی و به‌خصوص مبهم و ناقص بودن آیین دادرسی و عدم انطباق مطلوب با اصول دادرسی منصفانه رنج می‌برد. (خسروی و رستمی، ۱۳۹۲: ۱۱۳).

نتیجه‌گیری

صلاحیت محاکم عمومی عام و صلاحیت هیأت وزیران در رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های دولتی موضوع اصل ۱۳۴ قانون اساسی خاص است. زیرا از یک سو طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگستری (محاکم عمومی) مرجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایات اشخاص است، همچنین طبق اصل ۳۶ ق.۱ حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد. از دیگر سو و به استناد ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی مدنی رسیدگی نخستین به دعاوی، حسب مورد در صلاحیت دادگاه‌های عمومی و انقلاب است مگر در مواردی که قانون

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

مرجع دیگری را تعیین کرده باشد. بنابراین از آنجا که اصل ۱۳۴ ق.۱ هیأت وزیران را بعنوان مرجع رفع اختلاف دستگاه‌های دولتی تعیین نموده که تصمیمات آن بر اساس پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌گردد، همچنین کمیسیون موضوع تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم مقررات مالی دولت به منظور رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی نسبت به اراضی، املاک و ساختمان‌ها تعیین شده است.

لذا توجه به موضوع صلاحیت خاص مراجع اداری در رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی نسبت به مراجع عام دادگستری از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده به نحوی که عدم توجه به آن می‌تواند ضمن فراهم نمودن موجبات اطاله دادرسی بعضاً منجر به ابطال تصمیمات و آراء صادره گردد.

بررسی‌های نگارنده در این پژوهش حاکی از آن است در ۴۰ سال اخیر دستگاه قضایی با استناد به اصل ۱۵۹ قانون اساسی صلاحیت خاص مراجع اداری را نافی صلاحیت عام مراجع عمومی دادگستری ندانسته است. دو مورد از آراء هیأت عمومی دیوان‌عالی کشور در سال‌های ۱۳۶۷ و ۱۳۷۸ مؤید این ادعا است که در این پژوهش مورد بررسی و نقد حقوقی قرار گرفته است. اما از سال ۱۳۸۶ که آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی به استناد اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ ق.ا به تصویب وزرای عضو کمیسیون لوایح رسید و به تأیید رئیس‌جمهور نیز رسیده و لازم‌الاجرا گردیده است، شاهد تغییر رویکرد دستگاه قضایی در این خصوص هستیم. به نحوی که رئیس قوه قضاییه وقت در سال ۱۳۸۶ طی بخشنامه‌ای با تأکید بر سیاست قضازدایی و کم کردن ورودی پرونده‌ها به محاکم و دادسراها و با توجه به بند ۲۶ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور مصوب ۱۳۸۶/۲/۱۱ از مسئوولین کلیه واحدهای قضایی استان خواسته است قبل از ارجاع پرونده‌های مربوط به اختلافات دستگاه‌های اجرایی نسبت به دلالت سازمان‌های مذکور به مراجع موصوف در تصویب‌نامه موضوع آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی اقدام نمایند. اما در پایان بخشنامه تأکید شده دلالت اولیه آنها به مراجع مذکور درمصوبه، نافی صلاحیت عام دادگستری در مراحل بعدی نیست. به نظر می‌رسد فراز پایانی بخشنامه رئیس قوه قضاییه وقت، مبنی بر اینکه دلالت اولیه آنها به مراجع مذکور نافی صلاحیت عام دادگستری در مراحل بعدی نیست را اینگونه باید توجیه نمود که اختلافات دستگاه‌های اجرایی به سه دسته تقسیم می‌شود:

دسته اول: اختلافاتی که ماهیت اجرایی دارند دراین‌صورت مراجع اداری موضوع آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی و ایضاً کمیسیون تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم مقررات مالی دولت در این خصوص صلاحیت داشته و این صلاحیت مانع صلاحیت عام مراجع

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

دادگستری جهت رسیدگی به این دسته از اختلافات بوده و در نتیجه اصل ۱۳۴ق.۱ و ایضاً کمیسیون تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم مقررات مالی دولت صلاحیت عام دادگستری موضوع اصل ۱۵۹ ق.ا را تخصیص می‌زند.

دسته دوم: اختلافاتی که ماهیت حقوقی دارند بعنوان مثال دعوی ابطال سند رسمی اگر ریشه در اختلافات اجرایی داشته باشد بدواً در مراجع اداری رفع می‌گردد، در غیر اینصورت رسیدگی به آن در صلاحیت مراجع عام دادگستری است.

دسته سوم: اختلافاتی که ماهیت کیفری دارند چنانچه ریشه این اختلاف ماهیت اجرایی داشته باشد به نحوی که با رفع آن اختلاف، موضوع کیفر نیز منتفی گردد رسیدگی به آن در صلاحیت مراجع اداری و در غیر اینصورت در صلاحیت مراجع عام دادگستری است.

لذا فراز پایانی بخشنامه رئیس قوه قضاییه را می‌توان در چارچوب دسته‌بندی اختلافات فوق‌الذکر بدین شکل توجیه نمود که تمامی اختلافات دستگاه‌های اجرایی که در مراجع قضایی مطرح می‌شود به مراجع رسیدگی‌کننده قوه مجریه مسترد می‌گردد و آن دسته از اختلافاتی که ماهیت اجرایی داشته و یا ریشه در اختلافات اجرایی دارند در صلاحیت مراجع اداری بوده و در این مراجع رسیدگی می‌شوند، دیگر اختلافاتی که ماهیت اجرایی نداشته بلکه ماهیت قضایی دارند در صلاحیت عام رسیدگی مراجع قضایی قرار خواهند گرفت.

بنابراین در وضعیت کنونی، رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های دولتی مستند به اصل ۱۳۴ق. ا و در چارچوب آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی که به تأیید رئیس‌جمهور رسیده و نه تنها مورد ایراد قانونی رئیس مجلس شورای اسلامی نیز واقع نشده بلکه به تأیید هیأت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری در شهریور ماه ۱۳۹۸ واقع شده و ایضاً تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم مقررات مالی دولت، صورت می‌پذیرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

فهرست منابع

۱. فارسی

الف: کتاب‌ها

ارسطو، (۱۳۵۸). سیاست، ترجمه حمید عنایت، چاپ سوم، تهران: انتشارات امیرکبیر.
امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، (۱۳۹۰). حقوق اداری، جلد اول، چاپ چهارم، تهران: انتشارات میزان.
بوشهری، جعفر، (۱۳۸۴). حقوق اساسی، چاپ اول، تهران: شرکت سهامی انتشار.
رستمی، ولی و همکاران، (۱۳۸۹). «دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری»، تهران: نشر گرایش.
زرنگ، محمد، (۱۳۸۱). تحول نظام قضایی ایران (از مشروطه تا سقوط رضا شاه)، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
شمس، عبدالله، (۱۳۸۴). آیین دادرسی مدنی، جلد نخست، تهران: انتشارات دراک.
صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۶۸). چهار جلد، تهران: اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی.
طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۹۰). حقوق اداری، چاپ هفدهم، تهران: انتشارات سمت.
قاضی، سید ابوالفضل، (۱۳۸۳). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ دهم، تهران: نشر میزان.
متین دفتری، احمد، (۱۳۷۸). آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، جلد اول، تهران: انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد.
مدنی، سید جلال‌الدین، (۱۳۶۸). آیین دادرسی مدنی، جلد اول، تهران: انتشارات گنج دانش.
منتسکیو، (۱۳۴۹). روح‌القوانین، ترجمه علی‌اکبر مهتدی، چاپ ششم، تهران: انتشارات امیرکبیر.
مهاجری، علی، (۱۳۹۷). دوره جدید مبسوط در آیین دادرسی مدنی، جلد اول، تهران: انتشارات فکرسازان.
نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین و هاشم‌بیگی، حمید، (۱۳۷۷). دانشنامه جرم‌شناسی، تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
هاشمی، سید محمد، (۱۳۷۷). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: نشر دادگستر.

ب. مقالات

خالصی، محسن، (۱۳۸۳). «سیاست جنایی در پرتو قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره ۳.
خالقی، علی، (۱۳۸۲). «شوراهای حل اختلاف، گامی بلند ولی متزلزل»، مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق، شماره ۳۷.
خسروی، احمد و رستمی، ولی، (۱۳۹۲). «الگوی مناسب برای تدوین قانون آیین دادرسی اداری در ایران و ضرورت آن؛ نظام فرانسوی یا انگلیسی؟»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۷، شماره ۲.
رستمی، ولی و خسروی، احمد، (۱۳۹۲). «امکان‌سنجی تدوین قانون آیین دادرسی اداری (با توجه به ماهیت و ویژگی‌های مراجع اختصاصی اداری)»، دیدگاه‌های حقوقی قضایی، شماره ۶۴.
شفیعی سردشت، جعفر، گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و قانعی، علی، (۱۳۹۵). «اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، سال ۸۰، شماره ۹۶.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]
[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]

کاشانی، جواد، (۱۳۸۹). «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی»، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، سال ۱۲، شماره ۳۰.
مبارکی، مصطفی، عمادزاده، محمدکاظم و مسعود، غلامحسین، (۱۳۹۸). «شیوه‌های غیرترافعی حل اختلاف اداری در نظام‌های حقوقی معاصر»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۹، شماره ۱.
محمودی، جواد، (۱۳۸۵). «قضازدایی و جرم‌زدایی از منظر قانون اساسی و حقوق اداری»، مجله تخصصی الهیات و حقوق، شماره ۱۹.
مهرا، نسرین، (۱۳۷۷). «درآمدی بر جرم‌زدایی، کیفرزدایی و قضازدایی»، مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۲۱ و ۲۲.
ماهنامه دادرسی، (۱۳۷۹). سال چهارم، شماره ۲۲.

ج. پایان‌نامه‌ها

پاشاپور، محمد، (۱۳۷۷). چگونگی حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
فلاحی مولان، حسین، (۱۳۹۲). روش‌های غیرقضایی حل اختلافات در قوه مجریه (با تأکید بر حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی)، پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه علامه طباطبایی.
نصرتی، زینب، (۱۳۸۸). بررسی چگونگی حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی با یکدیگر، پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکزی.

قوانین:

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
قانون اساسی مشروطه
قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری ۱۳۷۸
قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی ۱۳۷۹
قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
قانون مدیریت خدمات کشوری
قوانین بودجه سالیانه ۱۳۶۹ لغایت ۱۳۸۰
مجموعه قوانین سالیانه انتشارات روزنامه رسمی کشور

۲. انگلیسی

Phelps, Shirelle, (2013). *Gale Encyclopedia of Everyday Law*, New York: Gale Group, Inc.
Moffitt, Michael L. and Bordon, Robert C., (2005). *The Handbook of Dispute Resolution*, San Francisco: Jossey-Bass.
Report on Speedy Trial Tribunal in Administration of Justice, (2013). 19 March 2013.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.66224/qjal.13.46.33]