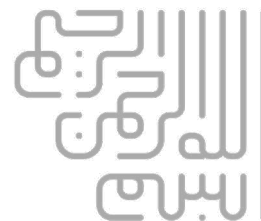


نظام حقوقی حاکم بر رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۶/۱۵
Publish Date : 2026/09/06



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان: نظام حقوقی حاکم بر رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی
تهیه و تدوین کننده: حسین محمدی احمدآبادی
واژه‌های کلیدی: اصل (۱۳۴)، دستگاه اجرایی، رفع اختلاف
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21833>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11864.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: نظام حقوقی حاکم بر رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی

نوع گزارش: طرح/لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☐، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق اداری و نهادهای اساسی)

ناظران علمی: علی صابری دمنه، احمد حکیم جوادی، جلیل محبی

اظهارنظرکننده: سید محمدهادی راجی

گرافیک و صفحه آرایی: نرجس امیراحمدی

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۱/۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۷
۲. سیر تطور رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی.....	۸
۳. تحلیل رویه موجود و تبیین وضعیت مطلوب.....	۲۲
۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۱
منابع و مأخذ.....	۳۲



نظام حقوقی حاکم بر رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی

چکیده



قانون‌گذار اساسی در اصل (۱۳۴) سازوکار رفع اختلاف دستگاه‌های دولتی را پیش‌بینی کرده و رفع اختلاف در مواردی که اختلاف مذکور نیاز به تغییر یا تفسیر قانون نداشته باشد را به هیئت وزیران تفویض کرده است. به‌رغم گذشت بیش از سه دهه از ابتکار قانون‌گذار اساسی، کماکان رویه‌ها و رویکردهای متشتت و گاه متعارضی از سوی متولیان امر در این زمینه اتخاذ شده است. این گزارش در راستای تبیین سازوکار مذکور، ضمن واکاوی رویه متولیان امر و آخرین اراده قانون‌گذار در این خصوص، به این رهیافت می‌رسد که صلاحیت هیئت وزیران در رفع اختلاف دستگاه‌های دولتی صرفاً «اختلاف در صلاحیت» و نه کلیه اختلافات بوده و دستگاه‌های مشمول فقط «دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه» می‌باشند علاوه بر آنکه صلاحیت هیئت وزیران در این زمینه غیرقابل تفویض به مرجع یا شخص دیگری است. برخی اختلافات نیز از جمله دعاوی کیفری، اختلافات در صلاحیت مراجع اختصاصی اداری، اختلافات در موارد اختیارات خاص رئیس‌جمهور و دعاوی ابطال مصوبات از شمول سازوکار مورد اشاره مستثناست.



شرح/ بیان مسئله

با وجود گذشت سه دهه از ابتکار قانونگذار اساسی در اصل (۱۳۴) قانون اساسی در رابطه با رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی اما همچنان رویه‌ها و رویکردهای متشتت و گاه متعارضی از سوی متولیان امر در این زمینه اتخاذ شده است. لذا این گزارش به منظور تبیین سازوکار مذکور، به واکاوی رویه متولیان امر و آخرین اراده قانونگذار در رابطه با رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی پرداخته است. بنابراین با توصیف پیشینه و شرایط موجود و نقد آن به دنبال ارائه الگوی مطلوب در این زمینه است.

نقطه نظرات/ یافته‌های کلیدی

با تحلیل حقوقی در این گزارش بیان می‌شود که صلاحیت هیئت وزیران در رفع اختلاف دستگاه‌های دولتی صرفاً «اختلاف در صلاحیت» و نه کلیه اختلافات است و دستگاه‌های مشمول در اصل (۱۳۴) قانون اساسی فقط «دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه» هستند. همچنین صلاحیت هیئت وزیران در این زمینه غیر قابل تفویض به مرجع یا شخص دیگری است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به اینکه منظور از «اختلاف» در اصل (۱۳۴) قانون اساسی، صرفاً اختلاف صلاحیت و تداخل در اختیارات است که اعضای شورای بازنگری قانون اساسی صراحتاً به آن اشاره نموده‌اند، بنابراین هنجارها و مقررات دولتی نافذ در این خصوص از جمله «آیین‌نامه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی» که اختلافات را اعم از اختلافات مالی و غیر مالی دانسته‌اند محل اشکال بوده و شایسته است مقررات مذکور اصلاح شود. همچنین شایسته است قانونگذار ضمن اصلاح بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم، رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی در موارد «دعاوی کیفری»، «اختلافات در صلاحیت مراجع اختصاصی اداری»، «اختلافات در موارد اختیارات خاص رئیس‌جمهور» و «دعای ابطال مصوبات» در صلاحیت هیئت وزیران را به عنوان استثنائات مشمول رسیدگی تشریفات رفع اختلافات دستگاه‌های اجرایی لحاظ کند.

۱. مقدمه



دستگاه‌های دولتی جهت تحقق تمشیت امور و برقراری نظم و امنیت عمومی و تأمین حقوق و آزادی‌های شهروندان واجد صلاحیت‌ها و اختیاراتی هستند که در قالب اعمال اداری تجلی می‌یابد. دستگاه‌های مذکور گاه در مقام اعمال صلاحیت‌های خویش، دچار اختلاف با دستگاه‌های دیگر می‌گردند. منشأ چنین اختلافاتی نیز می‌تواند اختلاف در برداشت از قانون، ابهام در متن قانون، همپوشانی برخی صلاحیت‌ها و وجود سازمان‌های موازی یا مشابه، کمبود آموزش متصدیان امور اداری و بعضاً تعصبات بخشی به جای نگاه ملی باشد [۱]. اختلافات بین دو دستگاه اجرایی علاوه بر آنکه نظام اداری صحیح را تحت الشعاع قرار داده، منجر به اختلال در اداره امور عمومی و تعطیلی ارائه خدمات عمومی شده و تحقق اصل استمرار خدمات عمومی را با چالش مواجه خواهد کرد. این موضوع به اندازه‌ای واجد اهمیت است که پژوهشگران معتقدند «استمرار خدمات عمومی» فلسفه وجودی دولت و دستگاه اجرایی بوده [۲] و عدم ارائه مطلوب آن موجب کاهش اعتماد عمومی می‌شود [۳].

به دلیل چنین اهمیتی متولیان امر از ابتدای تأسیس دولت به دنبال یافتن راهکاری جهت کاهش این گونه اختلافات و متعاقباً حل و فصل و رفع



آن بوده‌اند. مسئولان و متصدیان قوه مجریه به جهت کثرت اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی و در راستای قضا دایی، سرعت در رسیدگی و رفع اختلافات، رعایت تخصص و اقتصاد در رسیدگی، اعتقاد به لزوم حل و فصل اختلافات مذکور در درون قوه مجریه و از طریق سازوکارهای داخلی داشته و پیوسته از طرق مختلف تحقق چنین امری را دنبال نموده‌اند، در مقابل، مخالفان با تمسک به اصل استقلال قوا و حق دسترسی همگان به دادگاه، هر چند رسیدگی ابتدایی به اختلاف به وجود آمده در قوه مجریه را فاقد ایراد دانسته اما عدم صلاحیت مطلق قوه قضائیه در رسیدگی به این گونه اختلافات را قابل خدشه تلقی کرده‌اند. هر دو گروه نیز دارای ادله مستند و قابل اتکایی برای اثبات نظر خویش هستند که تصمیم‌گیری در این زمینه را با مشکل مواجه ساخته و همین امر منجر به تعارض در رویه‌ها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در سه دهه گذشته شده است. پذیرش یا رد این نظرات، مستلزم بازخوانی و تشریح مستندات و ادله طرفداران آن در بستر زمان و با توجه به اسناد بالادستی حاکم می‌باشد.

در این راستا و با عنایت به اینکه مطابق بند «۱۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری^۱ تعیین اولویت قانونگذاری بر مبنای اصول اجرا نشده قانون اساسی مورد تأکید مقام معظم رهبری قرار گرفته و «برای برداشتن گام‌های استوار در آینده، باید گذشته را درست شناخت و از تجربه‌ها درس گرفت»^۲ و با توجه به اینکه اولین اراده قانونگذار اساسی در خصوص رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۶۸ و در زمان اصلاح قانون اساسی در اصل (۱۳۴) تجلی یافته و به جهت آنکه قبل از تبلور این موضوع در قانون اساسی، هنجار قابل اتکا در این زمینه، رویه اجرایی و مقررات اداری بوده است، نگارنده با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی، بررسی سیر تطور و سابقه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی را به دو برهه «قبل از اصلاح قانون اساسی» و «بعد از اصلاح قانون اساسی» تقسیم کرده و از این رهگذر تلاش کرده تا با تحلیل وضعیت موجود از طریق واکاوی هنجارها از جمله قانون اساسی و بررسی مشروح مذاکرات مقنن اساسی، نظرات شورای نگهبان، قوانین عادی، مقررات دولتی و رویه‌های لازم‌الاجرا وضعیت مطلوب را تبیین نماید.

۲. سیر تطور رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی

همان گونه که بیان شد تا قبل از اصلاح قانون اساسی، اختلافات دستگاه‌های اجرایی مشمول هنجارها و مقررات دولتی بوده و غالباً از طریق سازوکار داخلی دولت حل و فصل می‌شد؛ هر چند رویکرد ثابتی در این زمینه وجود نداشت و سازوکار مزبور نیز تغییرات مکرر و مستمری پیدا می‌کرد و به همین جهت مراجع قضائی در رسیدگی به این گونه اختلافات، مشی واحدی نداشتند. در زمان اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، موضوع اختلاف دستگاه‌های اجرایی در قانون اساسی پیش‌بینی گردید و متعاقب آن قوانین و مقرراتی نیز به تصویب رسید. در این مبحث رویه‌ها و رویکردهای حاکم بر رفع اختلاف دستگاه‌های دولتی قبل و بعد از بازنگری قانون اساسی مورد مطالعه قرار می‌گیرد:

الف) قبل از بازنگری قانون اساسی

تعداد زیاد دعاوی اقامه شده و پرونده‌های مطروح در دادگستری و به تبع آن اطاله رسیدگی و حل و فصل دعاوی، منجر به تصویب قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات دادگستری مصوب ۱۳۶۵/۳/۲۵ گردید [۱]. علاوه بر تصویب این قانون توسط قانون‌گذار، این بار دولت با هدف تحقق اصل قضا دایی و کاهش مراجعه به دادگستری، تدبیر بدیعی اتخاذ نمود و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی در چارچوب سازوکار داخلی قوه مجریه را امکان‌پذیر دانست. برای این منظور مقرراتی به تصویب رسید که با توجه به کثرت و کسوت مقررات مذکور در ادامه به بررسی آنها خواهیم پرداخت:

۱. ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۲.

۲. بیانیه «گام دوم انقلاب» خطاب به ملت ایران مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۲۲.

۱. مقرر «تشکیل هیئتی برای بررسی دعاوی وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته علیه یکدیگر» [تصویب‌نامه شماره ۱۱۴۴۶۲ مورخ ۱۳۵۷/۲/۱۱]

اولین اراده حقوقی در نظام حقوقی ایران در رابطه با حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی را می‌توان تصویب‌نامه شماره ۱۱۴۴۶۲ مورخ ۱۳۵۷/۲/۱۱ مصوب هیئت وزیران موسوم به مقرر «تشکیل هیئتی برای بررسی دعاوی وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته علیه یکدیگر» دانست. متن مصوبه به شرح زیر است:

«در جلسه مورخ ۲۵۳۷/۲/۱۱ هیئت وزیران گزارش شماره ۱/۲۵۶۴۹ مورخ ۱۳۵۶/۱۲/۱۷ وزارت دادگستری در مورد دعاوی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی علیه سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی مطرح و برقرار شد.

الف) وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته موظف‌اند ظرف ۱۵ روز دعاوی خود را علیه یکدیگر از مراجع قضائی مسترد دارند و برای بررسی دعوا هیئتی با حضور معاون اداری و مالی وزارتخانه یا مؤسسه خواهان و خوانده در محل وزارتخانه یا مؤسسه خواهان تشکیل شود و طرفین سعی در توافق نمایند و هر گاه به توافق برسند از نظر دولت قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود و گرنه وزارتخانه یا مؤسسه خواهان مراتب را به وزیر دادگستری اعلام دارند و وزیر دادگستری یکی از همکاران قضائی خود را به هیئت معرفی نموده و هر نظری که نماینده دادگستری بدهد برای هر دو مؤسسه لازم‌الاتباع خواهد بود.

ب) هیچ وزارتخانه یا مؤسسه وابسته نمی‌تواند به‌عنوان خواهان به دادگستری مراجعه نماید مگر با موافقت قبلی شخص وزیر به اعتبار اینکه حقی از دولت تضییع شده است.

پ) وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته که خوانده قرار می‌گیرند، هنگامی که دعوا به مرحله تبادل لوایح می‌رسد باید مراتب را به نظر وزیر برسانند تا در صورتی که مقتضی تشخیص داده شد، از ادامه دعوا جلوگیری شود».

۲. مقرر «اقامه کلیه دعاوی دولت علیه افراد یا افراد علیه دولت با موافقت و یا اطلاع قبلی وزیر مربوط» [تصویب‌نامه شماره ۳۹۶۸۰ مورخ ۱۳۵۷/۵/۱۶]

با توجه به ابهام ایجاد شده در خصوص تکلیف دعاوی مطروحه دستگاه‌های اجرایی علیه یکدیگر در دادگستری، هیئت وزیران تصویب‌نامه شماره ۳۹۶۸۰ مورخ ۱۳۵۷/۵/۱۶ را به تصویب رسانده و مقرر داشت:

«در جلسه مورخ ۱۳۵۷/۵/۱۶ هیئت وزیران گزارش شماره ۷/۲۶۵۴ مورخ ۱۳۵۷/۳/۲۹ وزارت دادگستری در مورد رفع ابهام بندهای «ب» و «پ» تصمیم شماره ۱۱۴۴۶۲ مورخ ۱۳۵۷/۲/۱۱ هیئت وزیران مطرح و قرار شد کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته ظرف دو هفته دعاوی خود را علیه یکدیگر از مراجع قضائی مسترد دارند و اقامه کلیه دعاوی دولت علیه افراد یا افراد علیه دولت (در صورت آگاه بودن وزارتخانه) با موافقت و یا اطلاع قبلی وزیر مربوط صورت پذیرد».

مصوبات فوق‌الذکر که قبل از انقلاب اسلامی به تصویب رسیده بود حتی پس از انقلاب نیز کماکان مجری بود و وزارت دادگستری طی نظر مشورتی شماره ۱۵۲۳۴۵ مورخ ۱۳۶۲/۷/۵ در رابطه با اعتبار مصوبات مذکور، آنها را معتبر و ملاک عمل دانست.

۳. مقرر «نحوه بررسی اختلافات فی‌مابین دستگاه‌های اجرایی» [تصویب‌نامه شماره ۸۲۴۸ مورخ ۱۳۶۵/۳/۷]

با توجه به ناقص بودن مصوبات فوق‌الاشعار و انتقاداتی که نسبت به آنها وجود داشت، هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۵/۳/۷ مصوبه نحوه بررسی اختلافات فی‌مابین دستگاه‌های اجرایی را به شرح زیر تصویب نمود:

۱. کلیه اختلافات مابین دستگاه‌های اجرایی اعم از وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی بدواً به معاونین حقوقی وزارتخانه‌های ذی‌ربط ارجاع می‌گردد تا چنانچه علت بروز مشکل به لحاظ عدم اطلاع کافی از قوانین و مقررات و اصول مسلم حقوقی باشد مسئله با توافق بر وجود حکم مشخص در منابع یاد شده مرتفع گردد.

۲. در مورد اختلافات مربوط به اموال دولتی که بعد از ارجاع به معاونین حقوقی وزارتخانه‌های ذی‌ربط به دلیل عدم صراحت یا فقدان حکم مناسب در قوانین و مقررات موضوعه از نظر حقوقی منتج به توافق نگردد طرفین دعوا در صورت موافقت می‌توانند به استناد اختیارات قانونی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی از قبیل مواد ۸۰ و ۸۱ قانون محاسبات عمومی و نظامی دولت و تبصره آن مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب نسبت به رفع مشکل اقدام نمایند.

۳. در مورد اختلافاتی که معاونین حقوقی وزارتخانه‌ها کسب نظر از دفتر حقوقی نخست‌وزیری را نسبت به راه حل آنها ضروری تشخیص می‌دهند، مشکل با توجه به توضیحات این دفتر که موجب روشن شدن حکم قانونی گردد مرتفع خواهد شد.

۴. اختلافاتی که از طریق مراحل فوق‌الذکر مرتفع نگردد براساس گزارش دفتر حقوقی نخست‌وزیری متضمن دو نظر پیشنهادی در کمیسیون مربوط هیئت مطرح و نسبت به آن تصمیم لازم اتخاذ خواهد شد.

۵. این مصوبه جایگزین تصویب‌نامه‌های شماره ۱۱۴۴۶۲ مورخ ۱۳۵۷/۲/۱۱ و ۳۹۶۸۰ مورخ ۱۳۵۷/۵/۱۶ هیئت وزیران می‌گردد.

۴. مقرر «نحوه بررسی اختلافات فی‌مابین دستگاه‌های اجرایی» [تصویب‌نامه شماره ۱۶۱۰۴/ت ۳۳۵ مورخ ۱۳۶۶/۴/۲۱]

با توجه به خلأها و چالش‌های موجود در رابطه با تصویب‌نامه شماره ۸۲۴۸ مورخ ۱۳۶۵/۳/۷، هیئت وزیران در سال ۱۳۶۶ ضمن نسخ مصوبات سابق در این خصوص، مصوبه «نحوه بررسی اختلافات فی‌مابین دستگاه‌های اجرایی» را به تصویب رسانده و مقرر داشت:

«۱. کلیه اختلافات مابین دستگاه‌های اجرایی اعم از وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی بدواً به معاونین حقوقی وزارتخانه‌های ذی‌ربط ارجاع می‌گردد تا چنانچه علت بروز مشکل به لحاظ عدم اطلاع کافی از قوانین و مقررات و اصول مسلم حقوقی باشد مسئله با توافق بر وجود حکم مشخص در منابع یاد شده مرتفع گردد.

تبصره (الحاقی ۱۳۶۷/۸/۲۲) - در صورتی که ظرف یک‌ماه به تقاضای یکی از معاونین حقوقی وزارتخانه‌های ذی‌ربط جلسه موضوع این بند تشکیل نگردد، مراتب همراه با گزارش توجیهی و دلایل توسط معاون حقوقی وزارتخانه متقاضی در کمیسیون موضوع بند ۳ مصوبه مورد تصمیم‌گیری خواهد گرفت.

۲. در مورد اختلافات مربوط به اموال دولتی که بعد از ارجاع به معاونین حقوقی وزارتخانه‌های ذی‌ربط به دلیل عدم صراحت یا فقدان حکم مناسب در قوانین و مقررات موضوعه از نظر حقوقی منتج به توافق نگردد طرفین دعوا در صورت موافقت می‌توانند به استناد اختیارات قانونی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی از قبیل مواد ۸۰ و ۸۱ قانون محاسبات عمومی و ماده ۱۱ لایحه قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت و تبصره آن مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب نسبت به رفع مشکل اقدام نمایند.

۳. در مورد اختلافاتی که از طریق بندهای فوق‌الذکر حل نگردد مراتب در کمیسیونی مرکب از معاونت حقوقی و امور مجلس نخست‌وزیر (رئیس) و معاونین حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور به ترتیب مقرر در این تصویب‌نامه مطرح و اتخاذ تصمیم خواهد گردید و مواردی که رفع اختلافات نیاز به تصمیم نخست‌وزیر و یا وضع و اصلاح و تفسیر قوانین یا مصوبات هیئت وزیران داشته باشد، مراتب بنا به تشخیص کمیسیون فوق‌الذکر توسط رئیس کمیسیون همراه راه‌حل‌های پیشنهادی به نخست‌وزیر و یا جهت طرح در هیئت وزیران به دفتر هیئت دولت ارجاع خواهد گردید.

تبصره - نحوه تشکیل و اتخاذ تصمیم گروه و طرح مورد اختلاف به ترتیب زیر است:

الف) مراتب به منظور طرح در کمیسیون بایستی از طریق وزیر یا معاون حقوقی دستگاه اجرایی طرف اختلاف به رئیس کمیسیون منعکس گردد. ب) کمیسیون با حضور هر سه نفر اعضای رسمیت می‌یابد تصمیمات آن با اکثریت آرا معتبر و قاطع خواهد بود.

ج) جلسات کمیسیون بنا به دعوت رئیس کمیسیون تشکیل می‌گردد.

د) لازم است طرفین اختلاف برای ادای توضیحات در کمیسیون دعوت شوند و عدم حضور طرف یا طرفین اختلاف با اطلاع از وقت جلسه مانع رسیدگی و اتخاذ تصمیم نخواهد بود.

۱۴. این مصوبه جایگزین تصویب‌نامه‌های شماره ۱۱۴۴۶۲ مورخ ۱۳۵۷/۲/۱۱ و ۳۹۶۸۰ مورخ ۱۳۵۷/۵/۱۶ و شماره ۸۲۴۸ مورخ ۱۳۶۵/۳/۱۶ هیئت وزیران می‌گردد.»

۵. رویکرد قوه قضائیه نسبت به رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی

به رغم وجود و نافذ بودن مصوبات فوق‌الذکر، با توجه به اینکه اولاً ضمانت اجرای متقن و دقیقی نسبت به موضوع پیش‌بینی نشده بود و ثانیاً چارچوب مفهومی «اختلاف» مشخص نگردیده بود، دستگاه‌های مذکور هنگامی که به خواسته خود از طرق مذکور در مصوبه هیئت وزیران دست نمی‌یافتند نسبت به طرح دعوی در دادگستری اقدام می‌کردند. محاکم نیز در این خصوص رویه ثابتی نداشته و بعضاً نسبت به صدور آرای متشدد و متعارض اقدام می‌نمودند. دعاوی مذکور عمدتاً در دو مرجع قضائی «دیوان عدالت اداری» و «دادگاه‌های دادگستری» اقامه می‌شدند که به برخی از آنها اشاره خواهیم کرد.

۱-۵. دیوان عدالت اداری

اگرچه در اصل (۱۷۳) قانون اساسی به صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات مردم نسبت به مأمورین و واحدهای دولتی تصریح شده بود و مطابق ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ [قانون مجری و نافذ قبل از اصلاح قانون اساسی] شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی^۱ در صلاحیت دیوان قرار داشت، لیکن شعب دیوان عدالت اداری اصل و ماده مذکور را همچنان مبهم دانسته و در برخی موارد به اختلاف یک دستگاه دولتی با دستگاه دولتی دیگر رسیدگی می‌کردند. به عنوان مثال شعبه دوم دیوان عدالت در سال ۱۳۶۴ در پرونده کلاسه ۶۴/۴۲۲ به شکایت وزارت مسکن و شهرسازی علیه هیئت حل اختلاف اداره کار و امور اجتماعی تهران خود را صالح به رسیدگی دانسته و به آن رسیدگی نمود. شعبه سیزدهم دیوان عدالت طی دادنامه شماره ۱۰۸ مورخ ۱۳۶۳/۳/۱ شکایت وزارت کار و امور اجتماعی علیه بنیاد مستضعفان را خارج از صلاحیت خویش دانست. شعبه پنجم دیوان عدالت اداری نیز به موجب دادنامه شماره ۳۱۸ مورخ ۱۳۶۶/۱۰/۱ شکایت دستگاه اجرایی علیه دستگاه اجرایی دیگر را در صلاحیت هیئت دولت پنداشت. هر چند آرای مذکور بدون استناد به مصوبات هیئت وزیران در رابطه با نحوه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی اصدار یافته‌اند و اساساً توجهی به این موضوع نداشته‌اند بلکه در مقام تشخیص صلاحیت شعب بوده‌اند لیکن مبین اختلاف نظر موجود بین شعب دیوان عدالت اداری در رابطه با مرجع صالح در رسیدگی به اختلافات دو دستگاه اجرایی هستند. به جهت تعارضات مذکور، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۳۹-۳۷ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ به این تعارض پایان داده و مطلقاً شکایات واحدهای دولتی در شعب دیوان را قابل رسیدگی تشخیص نداد^۲ و بنابراین رسیدگی به اختلاف دو دستگاه دولتی در شعب دیوان غیر قابل پذیرش تلقی گردید. شایان ذکر است که برخلاف شعب دیوان، هیئت عمومی دیوان عدالت مستند به اصل (۱۷۰) قانون اساسی و عدم اشتراط شکایت از سوی شخص خصوصی، به شکایت یک دستگاه اجرایی به خواسته ابطال مصوبات دستگاه دیگر رسیدگی می‌نمود. به عنوان مثال؛ هیئت عمومی به موجب دادنامه‌های شماره ۷۵-۷۴ مورخ ۱۳۶۵/۹/۳ و شماره ۸۸ مورخ ۱۳۶۵/۴/۱۲/۴

۱. ماده (۱۱) - صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف) تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها.

۲. «نظر به اینکه در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند یک ماده (۱۱) دیوان نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌باشند، علی‌هذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نیست بنابراین آرای شماره ۲۶۳ مورخ ۱۳۶۶/۷/۲۷ صادره از شعبه دوم و شماره ۴۲۱ مورخ ۱۳۶۳/۴/۲۵ صادره از شعبه ششم و شماره ۱۰۸ مورخ ۱۳۶۳/۳/۱ صادره از شعبه سیزدهم دیوان عدالت اداری که بر این مبنا صادر گردیده منطبق با موازین قانونی است. این رأی طبق ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری...»

۳. «شاکي: سرچنگلداری کل استان فارس و جنگلداری استان کرج.

موضوع: ابطال ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون ابطال اسناد و فروش آب ناراضی موقوفه.

رأی هیئت عمومی: طبق نظر فقهای محترم شورای نگهبان به شرح نامه شماره ۵۳۰۳ مورخ ۱۳۶۵/۸/۲۱ تبصره ذیل ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب ناراضی موقوفه با ثبوت وقفیت زمین و مثل سایر موارد از لحاظ شرعی بی‌اشکال است و به نظر اکثریت اعضای هیئت عمومی دیوان ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی ماده واحده قانونی ابطال اسناد فروش رقبات آب ناراضی موقوفه مخالف قانون تشخیص نمی‌گردد.»

۴. «شاکي: اداره کل امور اداری و استخدامی کشور

و شماره ۵۱ مورخ ۱۳۶۷/۳/۱۶ و شماره ۶۱ مورخ ۱۳۶۷/۶/۶ به شکایت دستگاه‌های اجرایی علیه یکدیگر رسیدگی نموده است.

۲-۵. دادگاه‌های دادگستری

علاوه بر دیوان عدالت اداری، دستگاه‌های اجرایی در برخی موارد، اختلافات خود را در محاکم دادگستری مطرح کرده و نسبت به اقامه دعوی اقدام می‌کردند. در این خصوص نیز دادگاه‌ها رویه ثابتی نداشتند، به طوری که بعضاً به دعاوی دستگاه‌های اجرایی علیه یکدیگر رسیدگی نموده و در برخی موارد حل اختلاف را در صلاحیت هیئت وزیران تلقی می‌کردند. به عنوان مثال شعبه ۱۴ دیوان عالی کشور به موجب دادنامه شماره ۷۱۲ مورخ ۱۳۶۷/۸/۲۱ مستدل به اینکه محاکم دادگستری مرجع عموم تظلمات و شکایات به شمار می‌روند، شکایت یک شرکت دولتی علیه جهاد سازندگی را قابل استماع و رسیدگی در دادگاه دانست. در مقابل شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور طی دادنامه شماره ۲۱۳۱۵ مورخ ۱۳۶۷/۴/۱۱ مستند به مصوبه هیئت وزیران در خصوص صلاحیت قوه مجریه در رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی، شکایت شرکت ملی نفت ایران علیه اداره راه و ترابری را قابل استماع تشخیص نداد. تعارض در آرای مذکور منجر به صدور رأی وحدت رویه از دیوان عالی کشور گردید. دیوان عالی مطابق رأی وحدت رویه شماره ۵۱۶ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۲۰ مقرر داشت: «اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دادگستری را مرجع رسمی تظلمات و شکایات قرار داده و در اصل ۱۳۷ قانون اساسی هم تصریح شده که هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خود در برابر مجلس است و در اموری که به تصویب هیئت وزیران برسد مسئول اعمال دیگران نیز است بنابراین تصویب نامه شماره ۱۶۱۰۴ ت ۳۳۵-۱۳۶۶/۵/۸-هیئت وزیران که برای ارشاد دستگاه‌های اجرایی و به منظور توافق آنها در رفع اختلافات حاصله تصویب شده مانع رسیدگی دادگستری به دعاوی و اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی که به اعتبار مسئولیت قانونی آنها اقامه می‌شود نخواهد بود لذا رأی شعبه ۱۴ دیوان عالی کشور مبنی بر صلاحیت عام دادگستری صحیح و منطبق با موازین قانونی است این رأی بر طبق ماده واحده قانون وحدت رویه قضائی مصوب ۱۳۲۸ برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

بنابراین با توجه به صدور رأی وحدت رویه فوق و لازم‌الاتباع بودن آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور برای کلیه مراجع قضائی، مصوبات هیئت وزیران در خصوص لزوم حل و فصل داخلی اختلافات دستگاه‌های دولتی بلاثر شده و در موارد اختلاف بین دو یا چند دستگاه اجرایی امکان مراجعه آنها به محاکم دادگستری وجود داشت. البته در این موارد مرجع صالح دادگاه‌های دادگستری بوده و شعب دیوان عدالت اداری مطلقاً نمی‌توانستند به چنین اختلافاتی رسیدگی نمایند.

ب) بعد از بازنگری قانون اساسی

در سال ۱۳۶۸ در زمان بازنگری در قانون اساسی و حین رسیدگی به اصل (۱۳۴)، هر چند در پیش نویس این اصل موضوع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی وجود نداشت، اما نخست وزیر وقت ضمن اشاره به مشکل تداخل وظایف قوا و لزوم حل آن در قانون اساسی، پیشنهاد کرد عبارت «در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود

موضوع: ابطال بخشنامه غیرقانونی شماره ۶۱۱۳-۱/ب مورخ ۶۱/۴/۲۱ صادره از سازمان امور اداری و استخدامی کشور
رأی هیئت عمومی: نظر به این که سازمان امور اداری و استخدامی کشور ضمن نامه شماره ۱۲/۳۰۰۵ مورخ ۱۳۶۵/۱۱/۲۳ اعلام داشته با تصویب ماده ۲۹ قانون اصلاحیه قانون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، بخشنامه شماره ۱۳۶۵/۶/۲۱/ب مورخ ۱۳۶۵/۶/۲۱ موضوعاً منتفی است، لذا موردی و موجبی برای رسیدگی و اظهار نظر هیئت عمومی دیوان در خصوص بخشنامه یاد شده نخواهد بود.»

۱. «شاک: سازمان تأمین اجتماعی

موضوع: ابطال بخشنامه شماره ۱۷۲/۳۴/۳۰ مورخ ۱۳۶۵/۱/۲۰ معاونت امور محلی و عمران شهری
رأی هیئت عمومی: اطلاق ماده واحده قانون لغو ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی، مصوب... مبنی بر ضرورت، پرداخت عوارض توسط وزارتخانه‌ها و نهادها شهرداری، ناسخ ماده ۵ لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی مصوب تیرماه ۱۳۵۸ شورای انقلاب در حد معافیت سازمان مزبور از پرداخت عوارض شهرداری است، بنابراین بخشنامه شماره ۱۷۲/۳۴/۳۰ مورخ ۱۳۶۵/۱/۲۰ وزارت کشور در این خصوص مدلولاً منطبق با کلیت ماده واحده فوق‌الذکر است و شکایت وارد نیست.»

۲. «شاک: بانک ملی ایران

موضوع شکایت: اعتراض به آیین‌نامه لایحه قانونی خدمت نیروی انسانی درمانی و بهداشتی مصوب ۱۳۵۸/۹/۲۴.
رأی هیئت عمومی: هر چند مفاد ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی قانون خدمت نیروی انسانی و درمانی و بهداشتی مصوب ۱۳۵۹/۷/۱۳ هیئت وزیران از حیث شمول به استفاده کنندگان از آموزش رایگان و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی بلاشکال است ولی احتساب مدت خدمت موضوع لایحه فوق‌الذکر جزء خدمت کسانی که براساس قراردادهای منعقد به مؤسسات و شرکت‌ها از خدمات آموزشی و کمک‌های مالی آنها استفاده نموده و متقابلاً متعهد به انجام خدمت پس از فراغ از تحصیل شده‌اند خارج از حدود اختیار حاصل از ماده ۹ قانون فوق‌الذکر «مخالف ماده ۸ لایحه قانونی اصلاح مواد ۷ و ۸ قانون تأمین وسایل و امکانات تحصیل اطفال و جوانان ایرانی مصوب ۱۳۵۸/۷/۲۶» تشخیص می‌گردد و ماده ۱۳ یاد شده از این حیث ابطال می‌شود.»

لازم‌الاجراست» به قانون اساسی الحاق گردد. وی در توضیح پیشنهاد خویش بیان نمود که «..... ما یک مشکلی در دولت داریم و آن این است که در موارد گوناگون دستگاه‌ها وظایف گوناگونی دارند که گاهی این وظایف در هم تداخل می‌کنند و دود این تداخل به چشم مردم و دستگاه‌های کل کشور می‌رود و گردش کار را سخت‌تر می‌کند، مسائل را لاینحل نگه می‌دارد. آن چیزی که ما اینجا مطرح می‌کنیم و پیشنهادی که شده کاملاً در محدوده قوانین هست منتها گشاینده این گره‌هاست. من یک نمونه‌هایی هم خدمت جلسه خواهم داد. ما مسئله‌مان این است که گاهی می‌گوییم وزارت صنایع این مسئولیت‌ها را دارد، صنایع سنگین این مسئولیت‌ها را دارد، جایی هست که اگر محدوده این‌ها را به صورت دایره‌ای در نظر بگیریم این دایره در هم تداخل کرده معلوم نیست که در یک قسمتی کاملاً این وظیفه مربوط به صنایع سنگین است یا صنایع؟ در نتیجه هر دو تا دستگاه مدعی این قضیه هستند، نتیجه‌اش چه می‌شود؟ نتیجه یا روی زمین ماندن کار هست یا دوباره انجام دادن یک کار است و مشکلات زیادی که ایجاد می‌شود. ما می‌خواهیم بگوییم که دولت بالاخره در این گونه موارد تصمیم بگیرد که این قسمت حاشیه‌ای دست صنایع سنگین باشد یا دست صنایع باشد؟ دست وزارت کشور باشد، یا دست وزارت اطلاعات باشد؟ دست این دستگاه باشد، یا دست آن دستگاه؟ گاهی هست که در مورد مسائل گوناگون سه چهار تا دستگاه تداخل وظایف دارند. ما تقریباً هفت ماه پیش یک بخشنامه‌ای را در دولت مطرح کردیم که دستگاه‌های مختلف بیايند آن جاهایی که تداخل وظایف دارد با شرح برای دولت گزارش کنند. نتیجه این بخشنامه یک گزارش ۵۰۰-۶۰۰ صفحه‌ای است که دست ماست و یکی از رازهای عقب‌ماندگی دستگاه اجرایی ما و عدم برخورد جدی دستگاه‌ها در رابطه با مسائل مردم درست به همین قضیه برمی‌گردد..... برای همین به نظر می‌آید که بهترین جا برای حل این قضایا در محدوده همین قوانین، خود دولت باشد. به طور مثال در رابطه با وزارتخانه‌های مختلف [اختلافات] بعضی از وزارتخانه‌ها را خلاصه کردند در آن گزارشی که اینجا فرستادند که کاش من پرونده‌اش را می‌آوردم، فکر می‌کردم به این اصل نمی‌رسیم ولی خلاصه‌اش را می‌خوانم، فرضاً وزارت صنایع. تداخل مسئولیت وزارتخانه‌های صنعتی با وزارت بازرگانی در سیاستگذاری‌های صنعتی و قراردادهای دانش فنی، تداخل قانون محاسبات عمومی، برگزاری مناقصات و مسئولیت کنترل قیمت مراکز تهیه و توزیع وزارت بازرگانی با صنایع..... ما می‌گوییم که عملاً دولت اختیار داشته باشد، این موارد را بیاید مطرح بکند، همه حرف‌هایشان را بزنند در حدود همان قانون، من یک تصویری کشیده‌ام ساده شده این قضیه است. یعنی این دو تا دایره را شما در نظر بگیرید این وظایف یک وزارتخانه است این یک قسمتی هست که این‌ها روی هم افتاده. بالاخره دولت تصمیم بگیرد این مال این وزارتخانه است، یا مال آن وزارتخانه است یا نصفش مال این وزارتخانه است، نصفش مال آن وزارتخانه. ولی کار بریده بشود..... ما پیشنهاد می‌کنیم همین‌طور که در این اصل آمده در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجراست. علت این که ما گفتیم پیشنهاد رئیس‌جمهور، [این است که] دستگاه‌ها تند تند اختلافاتشان را نکشند به دولت، بعداً این‌ها نقاش ایجاد می‌کند، درگیری ایجاد می‌کند بین دستگاه‌ها. جاهایی حساس است، مهم است و باید حل بشود رئیس‌جمهور مطرح می‌کند، دولت بررسی می‌کند حق را می‌دهد به این یا حق را می‌دهد به آن یا قسمت می‌کند مسئولیت‌ها را و تکلیف کار را روشن می‌کند» [۴].

گروهی از اعضای مجلس با نگرانی قانون اساسی ضمن بحث و بررسی پیشنهاد ارائه شده، با استدلال به اینکه چنانچه اختلاف نظر و تداخل وظایف ایجاد شده دارای جنبه مدیریتی است، حل اختلاف باید در اختیار رئیس‌جمهور باشد و چنانچه دارای جنبه تقنینی است، موضوع باید از طریق ارائه لایحه توسط دولت و قانون‌گذاری توسط مجلس مرتفع گردد و هیئت وزیران نمی‌تواند برخلاف قانون عمل کرده و قانونی را لغو بکند مخالف تصریح به چنین موضوعی در قانون اساسی بودند.

در مقابل نیز گروهی از اعضا اعتقاد داشتند که با توجه به کثرت تداخلات، احاله آن به تصمیم مجلس منجر به اطاله و اختلال در امور خواهد شد و ممکن است چندین سال به طول بینجامد مضاف بر آنکه تداخل مذکور تغییر قانون نیست بلکه صرفاً تداخل در وظایف قانونی است و نه اختلاف در برداشت از قانون یا تفسیر قانون. به عنوان مثال مجلس «به نحو عموم وظیفه‌ای را برای یک دستگاه قرار داده، همین‌طور به نحو عموم دیگری وظیفه را برای یک دستگاه دیگر قرار داده و یک مورد اجتماعی پیدا می‌کنند که هم عموم این قانون شامل است برای این و هم آن و قهراً اختلاف می‌شود» لذا ضروری است تارفع چنین تداخلات و اختلاف نظرهایی توسط دولت صورت گیرد.



در نهایت شورای بازنگری قانون اساسی با رفع ابهام از پیشنهاد ارائه شده با الحاق قید «در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد» عبارت «در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجراست» را به اصل (۱۳۴) الحاق نمود.

با اصلاح صورت گرفته و الحاق عبارت مذکور که می‌توان آن را نقطه عطفی در خصوص حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دانست و با عنایت به اینکه رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی صرفاً به «اختلاف نظر و یا تداخل وظایف قانونی» منحصر شده بود و سابقاً نیز دیوان عالی کشور به موجب رأی وحدت رویه شماره ۵۱۶ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۲۰ دعاوی دستگاه‌های اجرایی علیه یکدیگر را در محاکم دادگستری قابل پذیرش و رسیدگی تلقی نموده بود، انتظار می‌رفت چالش سابق مرتفع شده باشد، لیکن این چالش یعنی امکان یا عدم امکان اقامه دعوی دستگاه‌های اجرایی علیه یکدیگر کماکان ادامه یافت. در ادامه رویه‌های اتخاذ شده در این زمینه مورد اشاره قرار خواهد گرفت.

۱. تفویض حل اختلاف به معاون حقوقی ریاست جمهوری و نماینده ویژه

پس از اصلاح قانون اساسی، هیئت وزیران به موجب تصویب نامه شماره ۷۴۴۳۷ مورخ ۱۳۷۱/۱۲/۱۵ مقرر داشت «در مواردی که اختلاف نظر دستگاه‌ها در استنباط از قوانین و مقررات، منجر به استعلام از معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری می‌شود، نظر این معاونت برای کلیه دستگاه‌های ذی ربط لازم‌الاتباع است.» همین موضوع در مصوبه شماره ۳۵۶۰۰ ت/۳۵۶۰۰ مورخ ۱۳۷۲/۶/۷ تکرار شده و این مصوبه تصریح گردید که «هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۲/۶/۷ به استناد اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب نمود در مواردی که اختلاف نظر دستگاه‌ها در استنباط از قوانین و مقررات، منجر به استعلام از معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری می‌شود، نظر معاونت یاد شده در صورتی که موضوع اختلاف نیاز به تفسیر و یا تغییر قانون نداشته باشد برای کلیه دستگاه‌های ذی ربط لازم‌الاتباع است.» با توجه به اینکه به صراحت اصل (۱۳۴) قانون اساسی موضوع اختلاف نظر و تداخل وظایف قانونی، به تصمیم «هیئت وزیران» محول شده بود و در مصوبات اخیر الذکر، این امر در صلاحیت «معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری» قرار گرفته بود، ریاست وقت مجلس شورای اسلامی، موضوع امکان تفویض این صلاحیت توسط هیئت وزیران به مرجع دیگر را از شورای نگهبان استفسار نمود و شورای نگهبان به موجب نظر تفسیری شماره ۵۴۶۲ مورخ ۱۳۷۲/۸/۵ اعلام داشت که «از اصل ۱۳۴ قانون اساسی استفاده می‌شود که در هر یک از موارد اختلاف، هیئت وزیران مرجع اتخاذ تصمیم است و لا غیر». بنابراین هیئت وزیران ضمن عدول از مصوبه خویش، طی تصویب نامه شماره ۴۷۶۰۹ ت/۳۰۳ مورخ ۱۳۷۲/۱۰/۲۹ مصوبه سابق خویش در این زمینه را لغو کرد.

علی‌رغم نظر تفسیری شورای نگهبان مبنی بر غیر قابل تفویض بودن صلاحیت رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی، هیئت وزیران ۸ سال پس از صدور نظریه مذکور و در سال ۱۳۸۰ مجدداً به موجب مصوبه شماره ۳۴۱۰۱ ت/۲۵۳۵۹ مورخ ۱۳۸۰/۷/۲۹ رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی را به معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری تفویض کرد و مقرر داشت «آقای ابطحی معاون حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور به عنوان نماینده ویژه رئیس جمهور برای رفع اختلاف حقوقی که مستلزم تغییر یا تفسیر قانون نباشد، تعیین می‌گردد. در مواردی که بنا به تصمیم رئیس جمهور، هیئت وزیران، معاون اول رئیس جمهور یا به درخواست یکی از وزیران و معاونان رئیس جمهور یا بالاترین مقام دستگاه‌های مستقل یا معاونان حقوقی آنان، موضوعی برای بررسی به معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور ارجاع می‌گردد، نظریه این معاونت ملاک عمل قرار گیرد. تصمیمات نماینده ویژه در حکم تصمیمات رئیس جمهور و هیئت وزیران بوده و لازم‌الاجرا است و با رعایت ماده (۱۹) آیین نامه داخلی هیئت دولت قابل صدور است.» هیئت وزیران همچنین طی مصوبه شماره ۲۸۱۲ ت/۲۶۸۲۳ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۷ نحوه رفع اختلاف دستگاه‌ها در سطح استان را تبیین نموده و مقرر کرد «الف- اختلافات بین مدیران اجرایی دستگاه‌های دولتی در سطح هر استان، در خصوص نحوه اجرای قوانین و وظایف آن‌ها، چنانچه مستلزم تغییر یا تفسیر مقررات نباشد، ابتدا در هیئتی مرکب از استاندار (رئیس) و طرف‌های اختلاف رسیدگی می‌شود. نظر استاندار که براساس تفاهم به عمل آمده اتخاذ می‌گردد، ملاک عمل قرار خواهد گرفت. ب- در صورتی که وزیر یا رئیس دستگاه به نظر استاندار اعتراض داشته باشد، مراتب را ظرف حداکثر دو هفته به معاون حقوقی و امور مجلس

رئیس جمهور اعلام می‌نماید تا وفق تصویب نامه شماره ۳۴۱۰۴/ت/۲۵۳۵۹ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۵ مورد رسیدگی و اتخاذ تصمیم واقع گردد. با شکایت از مصوبه شماره ۳۴۱۰۱/ت/۲۵۳۵۹ مورخ ۱۳۸۰/۷/۲۹ در دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی دیوان طی دادنامه شماره ۱۱۹ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳۱ با حصری تلقی نمودن هیئت وزیران به عنوان مرجع رسیدگی به رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی و مستدل به عدم جواز تفویض اختیارات و مسئولیت‌های اختصاصی هیئت وزیران به سایر اشخاص مصوبه مذکور را ابطال نمود^۱ و با این وصف مصوبه لاحق بر آن یعنی مصوبه شماره ۲۸۱۲/ت/۲۶۸۲۳ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۷ نیز کأن لم یکن گردید. متعاقباً هیئت وزیران طی مصوبه شماره ۸۳۳۵۷/ت/۳۴۶۱۴ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱۳ مصوب نمود «در صورت اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی استانی و سازمان‌ها و تشکیلات سازمان‌های اداری در استان‌ها، نظر استاندار که با رعایت قوانین و مقررات مربوط اتخاذ می‌شود، ملاک عمل خواهد بود.»

۲. نحوه رفع اختلافات مربوط به ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی دستگاه‌های اجرایی

با وجود مقررات فوق‌الذکر، قانون‌گذار در تبصره «۱۲» قوانین بودجه ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۵ رفع اختلافات مربوط به ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی را به کمیسیون متشکل از رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر راه و شهرسازی، وزیر امور اقتصادی و دارایی (یا معاونین آنها) و وزرا یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه‌های مستقل طرف اختلاف یا نمایندگان تام‌الاختیار آنها تفویض کرد^۲ و متعاقباً هیئت وزیران نیز هر سال در آیین نامه اجرایی تبصره‌های مذکور، تفصیل و تشریفات حل اختلاف ملکی دستگاه‌های اجرایی را پیش‌بینی می‌نمود.

به جهت موقت بودن قوانین بودجه سنواتی و عدم اشاره مقنن به حل اختلافات مذکور در قوانین بودجه سال ۱۳۷۵ به بعد، هیئت وزیران در راستای ماده (۱۲۲) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ «آیین نامه مستندسازی اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی» را نیز در تاریخ ۱۳۸۰/۳/۲۷ به تصویب رساند که در ماده (۳) آن نحوه حل اختلاف دستگاه‌های دولتی در خصوص استفاده از ساختمان‌های دولتی تبیین شده بود.^۳

با تصویب ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، در تبصره «۸» ماده مذکور مقرر گردید «به منظور فراهم آوردن موجبات تسریع در رفع اختلافات مربوط به ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی که در گذشته براساس نیازها و ضرورت‌های مختص اوایل انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، بدون اخذ مجوز قانونی و موافقت متصرف پیشین یا با موافقت آن تصرف گردیده و در حال حاضر مورد نیاز متصرفان پیشین است کمیسیون مرکب از نمایندگان تام‌الاختیار وزرای امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی، جهاد کشاورزی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و نماینده تام‌الاختیار وزرا یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه‌های مستقل طرف اختلاف با مسئولیت معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور تشکیل گردد.» هر چند تبصره مذکور حل و فصل اختلافات مذکور را به مرجعی غیر از هیئت وزیران محول نموده بود، اما این بار نیز این ماده مورد ایراد شورای نگهبان واقع نشد و تبدیل به قانون گردید. بر همین

۱. «به موجب اصل ۱۳۴ اصلاحی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اتخاذ تصمیم به منظور حل و فصل اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی مشروط بر اینکه نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد به پیشنهاد ریاست جمهوری به عهده هیئت وزیران محول شده است. نظر به عدم جواز تفویض اختیارات و مسئولیت‌های اختصاصی هیئت وزیران به سایر اشخاص و اینکه حکم مقرر در اصل ۱۲۷ اصلاحی قانون اساسی در باب انتخاب نماینده یا نمایندگان ویژه توسط ریاست جمهوری ناظر به موارد خاص و اختیارات مشخص و منصرف از موارد مصرح در اصل ۱۳۴ است و تعمیم حکم خاص مزبور به مطلق امور و موارد مقرر در اصل ۱۳۴ اصلاحی مذکور موافق اهداف و احکام متمایز مقنن به شرح دو اصل فوق‌الذکر نیست، بنابراین تصویب نامه شماره ۳۴۱۰۴/ت/۲۵۳۵۹ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۵ هیئت وزیران که به موجب آن به استناد اصل ۱۲۷ معاون حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری به عنوان نماینده ویژه رئیس جمهور برای رفع مطلق اختلافات حقوقی مندرج در آن مصوبه انتخاب و تعیین شده است خلاف قانون اساسی و قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

۲. «تبصره - ۱۲

الف) اجازه داده می‌شود به منظور فراهم آمدن موجبات تسریع در رفع اختلافات مربوط به ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی که در گذشته براساس نیازها و ضرورت‌های مختص اوایل انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی بدون اخذ مجوز قانونی و موافقت متصرف پیشین یا با اجازه متصرف پیشین از یکدیگر تصرف گردیده و در حال حاضر مورد نیاز متصرف پیشین است کمیسیون با مسئولیت رئیس سازمان برنامه و بودجه و با حضور وزرای راه و شهرسازی، امور اقتصادی و دارایی، (و یا معاونین آنها) و وزرا یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه‌های مستقل طرف اختلاف و یا نمایندگان تام‌الاختیار آنها، تشکیل گردد.

ب) (آرای صادره کمیسیون برای دستگاه‌های اجرایی ذی ربط لازم الاجراست لیکن در صورت عدم اجرای آرای مذکور در مهلت تعیین شده به هر دلیل توسط دستگاه‌های اجرایی ذی ربط سازمان برنامه و بودجه مکلف است مبلغ ارزیابی مایملک مورد تصرف را بنابه پیشنهاد کمیسیون برحسب مورد بدون الزام به رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی در مواد هزینه از بودجه جاری و عمرانی سال ۱۳۶۹ دستگاه مذکور کسر و به بودجه دستگاه اجرایی ذی نفع اضافه نماید.»

۳. «تبصره (اصلاحی ۱۳۸۰/۰۳/۲۷) - در صورت بروز اختلاف نظر بین دستگاه‌های دولتی در خصوص استفاده از ساختمان‌های دولتی، مراتب به کار گروه موضوع ماده (۷) این آیین نامه ارجاع و پس از صدور رأی اقدامات لازم برابر رأی مذکور مفاد این آیین نامه معمول خواهد گردید. در موارد نیاز دستگاه‌ها به معوض جهت جایگزینی ساختمان‌هایی که قبلاً در اختیارشان بوده و به موجب تصمیم کار گروه مزبور از ید آنها خارج می‌شود، حتی الامکان وزارت مسکن و شهرسازی زمین آن را تأمین می‌نماید و در صورت تعذر، دستگاه یاد شده با پیش‌بینی اعتبار در بودجه سنوات آتی، نسبت به خرید ملک جایگزین از محل اعتبار مصوب و با رعایت قوانین و مقررات مربوط اقدام خواهد شد.»

مبنا هیئت وزیران «آیین‌نامه مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی» را در تاریخ ۱۳۸۱/۶/۳۱ به تصویب رسانده و سپس «آیین‌نامه مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی» مورخ ۱۳۸۲/۷/۱۶ به تصویب هیئت وزیران رسید. مطابق ماده (۷) این مصوبه «برای نظارت بر حسن اجرای مقررات این آیین‌نامه و نیز حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی در خصوص استفاده از ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (در حدود مقرر در تبصره (۸) ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت) کمیسیونی مرکب از نمایندگان تام‌الاختیار وزرای امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، جهاد کشاورزی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و نماینده تام‌الاختیار وزرا یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه‌های طرف اختلاف و با مسئولیت معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور تشکیل می‌گردد. این کمیسیون مکلف است در جهت رفع موانع اجرایی این آیین‌نامه اقدامات لازم را در چارچوب قوانین به عمل آورد.»

۳. نحوه رفع اختلافات برداشت از قوانین و مقررات و یا اختلاف ناشی از تداخل وظایف قانونی و اختلاف آنها در مورد اموال و حقوق مالی دستگاه‌های اجرایی

در سال ۱۳۸۶ هیئت وزیران ابتدا در بند «۲۶» ضوابط اجرایی قانون بودجه ۱۳۸۶ مقرر نمود «پرداخت وجه از هر محل تحت عناوین مختلف مانند هزینه دادرسی، هزینه کارشناسی و مشابه آن برای طرح اختلافات جدید بین دستگاه‌های اجرایی وابسته به دولت در مراجع قضائی ممنوع است و اختلافات دستگاه‌های زیرمجموعه وزارتخانه‌ها یا مؤسسات مستقل دولتی، دستگاه‌های استانی و دستگاه‌های ستادی به ترتیب از طریق وزارتخانه یا مؤسسات مستقل دولتی ذی‌ربط، استاندار مربوط و معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور حل و فصل می‌شود.»^۱ سپس ضمن لغو کلیه مصوبات موجود در رابطه با رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی، «آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه»^۲ به شماره ۱۲۷۶۷/ت/۳۷۵۵۰ را در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۳۰ به تصویب رساند. مطابق آیین‌نامه مذکور نحوه حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی زیر نظر قوه مجریه (۱) ناشی از برداشت از قوانین و مقررات، (۲) ناشی از تداخل وظایف قانونی آنها و (۳) در مورد اموال و حقوق مالی در سطح استانی و ستادی تبیین شد. آنچه در مورد این مصوبه باید بدان توجه نمود آن است که اولاً برخلاف نظر تفسیری شورای نگهبان، مجدداً رفع اختلاف به معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری تفویض گردید و صرفاً «رفع اختلافات در مورد اختیارات خاص رئیس‌جمهور» و «اختیاراتی که برای رسیدگی به آنها مرجع خاص پیش‌بینی شده» از شمول این آیین‌نامه مستثنی شدند. ثانیاً دستگاه‌های مذکور مکلف به استرداد دعوی از مرجع قضائی پس از رفع اختلاف گردیدند. شایان ذکر است که پس از شکایت از «آیین‌نامه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی» در دیوان عدالت اداری، هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان به موجب دادنامه شماره ۲۶۲ مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۲، ارجاع امر در موارد اختلاف به بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی و عنداللزوم در هیئت وزیران را امری پسندیده و متفاوت از رسیدگی به تظلمات و شکایات در مراجع دادگستری تلقی نموده و آن را ابطال نکرد.^۳

در سال ۱۳۸۹ قانون گذار در بند «د» ماده (۲۱۶) قانون برنامه پنجم توسعه ضمانت اجرای آرای صادره از مرجع حل اختلاف بین دستگاه‌های

۱. این حکم در ضوابط اجرایی بودجه سنوات بعدی نیز اغلب تکرار گردید. (بند ۲۲ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۷، بند ۱۰ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۸، بند ۱۹ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۹، بند ۸ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۹۰، بند ۳ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۹۱، بند ۲۵ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۹۲، ماده ۲۰ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۹۳، ماده ۱۷ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۹۴، ماده ۱۷ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۹۵، ماده ۱۶ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۹۶، ماده ۱۶ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۹۷، ماده ۱۶ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۹۸، ماده ۱۴ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۹۹، ماده ۱۴ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۰، ماده ۱۴ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۱، ماده ۱۰ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۲، ماده ۸ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۳، ماده ۸ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۴).

۲. «آیین‌نامه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی».

۳. «آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۳۰ وزیران عضو کمیسیون لایحه که در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ به تأیید مقام ریاست جمهوری رسیده است و همچنین شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۸ تصویب‌نامه شماره ۱۲۷۶۷/ت/۳۷۵۵۰-ک-۱۳۸۶/۱۲/۲۷-۱۳۸۷/۰۴/۱۱ معاون حقوقی رئیس‌جمهور و بخشنامه شماره ۵۰۶۶۹/۲۹۸۰۹-۵۰۳۹۳/۰۳/۲۰-۱۳۹۳ صادره از سوی معاون اول رئیس‌جمهور که هر سه فقره مورد شکایت قرار گرفته و به علت مغایرت با اصل ۱۵۹ قانون اساسی درخواست ابطال گردیده اعضای حاضر بالاتفاق ارجاع امر در موارد اختلاف را به بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی و عنداللزوم در هیئت وزیران امری پسندیده تلقی و متفاوت از رسیدگی به تظلمات و شکایات در مراجع دادگستری تشخیص دادند و منطبق با اصل ۱۳۴ دانسته و با عنایت به ماده ۲۲ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کشور مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ که به حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی از طریق وزارتخانه یا مؤسسه متبوع تأکید و تصریح نموده است و در بند (د) ماده ۲۱۶ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ پیش‌بینی گردیده است. بنا بر مراتب یاد شده هر سه مقرر منطبق بر موازین قانونی بوده و مغایرت با موازین شرعی و قوانین موضوعه نداشته و خارج از حدود اختیارات قانونی نبوده‌اند لذا مستنداً به بند «ب» ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ رأی به رد شکایت صادر می‌گردد. این رأی طرف بیست روز از تاریخ صدور، از سوی رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان قابل اعتراض است.»

اجرایی را پیش‌بینی نموده و مقرر کرد «در مورد آرا حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی که در اجرای اصول یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی و یا در اجرای قوانین و مقررات مربوط صادر می‌شود چنانچه به هر دلیل دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط از اجرای تصمیم مرجع حل اختلاف خودداری نمایند معاونت مطابق رأی مرجع مذکور، بدون الزام به رعایت محدودیت‌های جابجایی در بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای، از بودجه سنواتی دستگاه مربوط کسر و به بودجه دستگاه اجرایی ذی‌نفع اضافه و یا با مطالبات تهاثر می‌نماید.»^۱ بند مذکور مورد ایراد شورای نگهبان واقع نشده و تبدیل به قانون شد. در همین راستا معاون اول رئیس‌جمهور بخشنامه «سازوکار حل و فصل سریع، تخصصی، قانونمند و منعطف و بدون هزینه اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی» را به شماره ۵۰۶۶۹/۲۹۸۰۹ مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۰ ابلاغ نمود و مطابق مفاد آن علاوه بر تأکید بر حل و فصل کلیه اختلافات دستگاه‌های اجرایی اعم از مالی و غیرمالی دستگاه‌های اجرایی از طریق «آیین‌نامه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی»، بر ممنوعیت صدور دستور و پرداخت هرگونه وجه بابت هزینه دادرسی برای طرح دعوی به طرفیت دستگاه‌های اجرایی تصریح کرد و متخلفین را مشمول برخورد قانونی تلقی نمود. مجدداً و در سال ۱۴۰۰ و به موجب بخشنامه شماره ۵۹۴۱۱/۱۱۰۹۰۷ مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۱ معاون اول رئیس‌جمهور بر لزوم اجرای «آیین‌نامه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی» و استرداد دعوی دستگاه‌های اجرایی علیه یکدیگر در مراجع قضائی تأکید کرد.^۲

۴. تصریح مقنن به حل و فصل اختلاف دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکار درون قوه مجریه

فارغ از سازوکار اختلافات ملکی دستگاه‌های اجرایی که پیشینه تقنین آن در مباحث قبل مورد اشاره واقع شد، تبصره «۲» ماده (۳) قانون دیوان عدالت اداری الحاقی ۱۴۰۲/۲/۱۰ را می‌توان با اندکی تسامح اراده قانون‌گذار عادی در رابطه با رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی دانست. هرچند در تبصره مذکور صراحتاً به رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی اشاره نشده است؛ اما تصریح گردیده که شکایات اشخاص حقوقی عمومی از آرای مراجع اختصاصی (مراجع شبه قضایی و مراجع تشخیصی) قابل استماع و رسیدگی در شعب تجدیدنظر دیوان عدالت است.^۳ بنابراین اعتراض دستگاه‌های اجرایی به آرای مراجع اختصاصی اداری که عمده‌تأ تابع اداره هستند و شخصیت حقوقی مستقل ندارند، اختلاف بین دو دستگاه اجرایی به شمار می‌رود و مستند به تبصره «۲» ماده (۳) قانون دیوان عدالت اداری قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری است. علاوه بر این و با آشکار شدن خلأها و آسیب‌های رویه موجود در رابطه با حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی، دولت در تبصره «۱۰» لایحه بودجه ۱۴۰۲ تقدیمی به مجلس صراحتاً به موضوع رفع اختلاف دستگاه‌ها پرداخته و مقرر داشت:

«در اجرای اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی، اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که ذیل قوه مجریه می‌باشند در دولت حل و فصل می‌شود بر این اساس: ۱. پرداخت هرگونه وجه از هر محل تحت عناوین مختلف از قبیل هزینه دادرسی، هزینه کارشناسی و حق الوکاله و مشابه آن برای طرح اختلافات دستگاه‌های اجرایی یاد شده علیه یکدیگر در مراجع قضائی ممنوع است و متخلف به مجازات مقرر برای تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محکوم می‌شود. مواردی که به تشخیص دولت امکان حل اختلاف در دولت وجود نداشته باشد، از شمول این بند مستثناست. ۲. چنانچه دستگاه‌های اجرایی به هر دلیلی از

۱. این حکم در بند «د» تبصره «۱۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، بند «ب» تبصره «۱۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۸، بند «ب» تبصره «۱۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، بند «ب» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تکرار شده است.

۲- «با عنایت به بند (۱۲) سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر توجه به اثر بخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری به منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری و باهدف کاهش مراجعات دستگاه‌های دولتی به مراجع قضایی برای حل و فصل اختلافات میان یکدیگر و حل و فصل سریع، تخصصی، قانونمند و منعطف و بدون هزینه این اختلافات براساس سازوکارهای داخلی قوه مجریه، مقتضی است دستگاه‌های اجرایی (ملی و استانی) در اجرای اصل (۱۳۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۱۲۷۶۷/ت ۳۷۵۵۰ ک مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷ و شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی و ضوابط بودجه سالیانه، نسبت به انجام موارد زیر اقدام نمایند:

۱- استرداد دعوی مطرح‌شده از سوی دستگاه‌ها علیه یکدیگر در مراجع قضایی ظرف پانزده روز از تاریخ ابلاغ این بخشنامه و حل و فصل اختلافات صرفاً از طریق سازوکارهای مقرر در آیین‌نامه و شیوه‌نامه یادشده. ۲- حل و فصل اختلافات راجع به اراضی، املاک و ابنیه مربوط به دستگاه‌ها حسب مورد به ترتیب مقرر در تبصره (۸) ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و آیین‌نامه و شیوه‌نامه صدرالذکر و طرح رسیدگی به این گونه اختلافات در کمیسیون مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان مرجع صالح در حوزه معاونت حقوقی رئیس‌جمهور.

۳- اقدام لازم در جهت حفظ حقوق بیت‌المال و منافع ملی در دعوی کیفری و هماهنگی لازم قبل از طرح این دعوی با معاونت حقوقی رئیس‌جمهور به‌منظور رعایت غبطه و مصلحت دولت و منافع ملی برای حل و فصل موضوع به طریق غیر قضایی در چهار چوب قوانین و مقررات، این امر نافی تکلیف دستگاه ذی‌ربط برای پیگیری اقدامات تأمینی و فوری به‌منظور جلوگیری از آثار سوء اقدامات صورت گرفته نمی‌باشد. ۳- «تبصره ۲ (الحاقی) ۱۴۰۲/۲/۱۰»- شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری موضوع بند (۲) ماده (۱۰) این قانون مستقیماً در شعب تجدیدنظر مطرح و مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، رأی صادره قطعی است. سایر شکایات و اعتراضات در شعب بدوی رسیدگی می‌شود. پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون پرونده‌های موجود در شعب بدوی و تجدیدنظر مطابق صلاحیت زمان ثبت دادخواست رسیدگی می‌شود.»

اجرای رأی مالی مرجع حل اختلاف موضوع این بند خودداری کنند، سازمان برنامه‌بودجه کشور مطابق رأی مرجع مذکور که حداکثر هجده ماه از تاریخ ابلاغ آن گذشته باشد، مکلف است بنا به درخواست معاونت حقوقی رئیس‌جمهور از اعتبارات بودجه سنواتی دستگاه مربوطه، مبلغ مورد حکم را کسر و به اعتبارات دستگاه اجرایی ذی‌نفع اضافه کند. در مورد آن دسته از شرکت‌های دولتی یا مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت یا نهادهای عمومی غیردولتی یا بانک‌ها (که فاقد ردیف بودجه سنواتی بوده و یا فاقد حساب‌های متمرکز هستند)، اجرای رأی مرجع حل اختلاف از محل حساب‌های متعلق به آنها بر عهده خزانه‌داری کل کشور یا بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است. ۳. بالاترین مقام دستگاه اجرایی که توسط مرجع حل اختلاف موضوع این ماده به رفع تصرف و تحویل اراضی و یا املاک، اقدام قانونی لازم جهت تغییر اسناد ملزم شود، مکلف است حداکثر ظرف مدت سه ماه نسبت به اجرای رأی اقدام نماید با درخواست معاون حقوقی رئیس‌جمهور، وزارت امور اقتصادی و دارایی به نمایندگی از دولت و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، مکلف به اجرای رأی و اصلاح اسناد مربوط هستند. پرداخت هرگونه هزینه برای تعمیرات اساسی، آب و برق، تجهیز و نگهداری و سایر موارد از محل منابع یا اعتبارات از جمله منابع داخلی شرکت‌های دولتی برای دستگاهی که بر این اساس حکم به رفع تصرف یا تغییر سند آن داده شده، ممنوع است. عدم اجرای تصمیم در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی است. معاونت حقوقی رئیس‌جمهور موظف است از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی (به‌عنوان امین اموال دولت) نسبت به اجرای تصمیم و تحویل و تحول املاک مورد نظر اقدام نماید. مستنکف از بندهای فوق جهت تعیین مجازات به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مربوط معرفی می‌شود. در صورتی که مستنکف مدیر کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و هم‌تراز آنان که مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری هستند، باشد رسیدگی به موضوع در صلاحیت هیئت رسیدگی به تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری موضوع بند «ه» ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور است. ۴. دستگاه‌های اجرایی موضوع این ماده نمی‌توانند در قراردادهای فی‌مابین مرجع حل اختلاف دیگری تعیین نمایند. هرگونه شرط خلاف این ماده در قراردادها و توافقنامه‌ها باطل است. ۵. دعاوی کیفری و بین‌المللی از شمول این بند خارج است. آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری و با همکاری سازمان برنامه‌بودجه کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. پس از تصویب بند فوق در مجلس و ارسال آن به شورای نگهبان، شورا به موجب نظر شماره ۱۰۲/۳۶۱۵۸ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۳ صرفاً عبارت «مرجع حل اختلاف موضوع این بند» را واجد ابهام تشخیص داد و آن را به مجلس اعاده نمود. صرف‌نظر از ایرادات وارد به بند مذکور، از این جهت که این بند، تشریفات رسیدگی به حل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی را پیش‌بینی نموده بود گامی مثبت در نظام حقوقی به‌شمار می‌رفت، لیکن مجلس به‌صورت کلی بند مذکور را از مصوبه حذف نمود و اراده دولت جهت تجلی تقنینی تشریفات رسیدگی به اختلافات دولتی ناکام ماند. با این حال معاون اول رئیس‌جمهور به موجب بخشنامه شماره ۶۱۳۳۴/۷۳۶۴۶ مورخ ۱۴۰۲/۴/۳۱ بر لازم‌الاجرا بودن «آیین‌نامه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی» تصریح نموده و مرجع استعلام در موارد ابهام در استنباط از قوانین و مقررات را معاونت حقوقی ریاست جمهوری دانست. آخرین اراده مقنن در این زمینه، بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت^۱ به‌شمار می‌رود. مجلس ابتدا در مصوبه خویش مقرر نموده بود: «در اجرای اصل یک‌صد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی که ذیل قوه مجریه می‌باشند با رعایت اصل مذکور و از طریق معاونت حقوقی ریاست جمهوری در دولت حل و فصل می‌شود. در مواردی که این اختلافات توسط معاونت مذکور حل و فصل نشود، موضوع همراه با نظریه مستدل و مستند به رئیس‌جمهور منعکس می‌گردد. چنانچه دستگاه‌های اجرایی به هر دلیلی از اجرای رأی خودداری کنند، سازمان مطابق رأی بنا به درخواست معاونت حقوقی ریاست جمهوری مبلغ مورد حکم را از اعتبارات بودجه سنواتی دستگاه مربوط، کسر و به اعتبارات دستگاه اجرایی ذینفع اضافه می‌کند. در مورد آن دسته از شرکت‌های دولتی یا مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت یا مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی یا بانک‌ها (که فاقد ردیف در بودجه سنواتی بوده و یا فاقد حساب‌های متمرکز هستند) اجرای رأی مرجع حل اختلاف از محل حساب‌های متعلق به آنها، بر عهده خزانه‌داری کل کشور یا بانک مرکزی است. در هر حال ارجاع اختلافات دستگاه‌های اجرایی به قوه قضائیه موکول به تأیید معاونت یاد شده است. دعاوی کیفری از شمول مقررات

۱. از این پس «قانون برنامه هفتم».

این بند خارج است.» شورای نگهبان ضمن بررسی مصوبه و طی نظر شماره ۱۰۲/۴۰۷۵ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۱۹ بیان نمود که اولاً «اتفاق انحصار حل و فصل اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی در طریق مذکور در این بند مغایر اصل ۱۳۴ شناخته شد.» ثانیاً «از این حیث که مبلغ مورد نظر از اعتبارات بودجه سنواتی همان دستگاه کسر می‌شود یا در بودجه سال آینده دستگاه لحاظ می‌شود ابهام دارد.»

پس از ایراد شورای نگهبان و اعاده مصوبه به مجلس، بند مذکور بدین شرح اصلاح گردید «در اجرای اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی که وابسته به ریاست جمهوری می‌باشند و نیز در صورتی که معاون حقوقی رئیس جمهور به عنوان نماینده ویژه رئیس جمهور با اختیارات موضوع این بند (حل و فصل اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی) توسط رئیس جمهور و تصویب هیئت وزیران مطابق اصل یکصد و بیست و هفتم (۱۲۷) قانون اساسی تعیین گردد، پس از تعیین معاون حقوقی رئیس جمهور به شرح مذکور، وی می‌تواند مطابق اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی اقدام نماید. در مواردی که این اختلافات توسط معاونت مذکور حل و فصل نشود، موضوع همراه با نظریه مستدل و مستند به رئیس جمهور منعکس می‌گردد. چنانچه دستگاه‌های اجرایی به هر دلیلی از اجرای رأی خودداری کنند، سازمان مطابق رأی بنا به درخواست معاون حقوقی رئیس جمهور مبلغ مورد حکم را از اعتبارات بودجه سنواتی دستگاه مربوط در سال بعد از محل اعتبارات بودجه سال بعد و از محل منابع غیر ضروری کسر و به اعتبارات دستگاه اجرایی ذینفع اضافه می‌کند. در مورد آن دسته از شرکت‌های دولتی یا مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت یا مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی یا بانک‌ها (که فاقد ردیف در بودجه سنواتی بوده و یا فاقد حساب‌های متمرکز هستند) اجرای رأی مرجع حل اختلاف از محل حساب‌های متعلق به آنها، بر عهده خزانه‌داری کل کشور یا بانک مرکزی در سال بعد از محل اعتبارات بودجه سال بعد و از محل منابع غیر ضروری است. در هر حال ارجاع اختلافات دستگاه‌های اجرایی به قوه قضائیه موقوف به تأیید معاون یاد شده است. دعاوی کیفری از شمول مقررات این بند خارج است.» شورای نگهبان به موجب نظر شماره ۱۰۲/۴۱۰۵۶ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۲۱ ایراد مغایرت با اصل (۱۳۴) قانون اساسی به جهت انحصار رفع اختلافات از طریق مذکور در این بند را کماکان باقی دانست.

در راستای رفع ایراد مذکور، مجلس شورای اسلامی در مصوبه خویش عبارت «حکم این بند نافی صلاحیت رئیس جمهور و هیئت وزیران در حل اختلاف دستگاه‌های دولتی به موجب اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی نیست» را به انتهای این بند اضافه نمود. این بار نیز شورای نگهبان طی نظر شماره ۱۰۲/۴۱۷۳۲ مورخ ۱۴۰۳/۲/۲۲ بیان نمود «انتخاب معاون حقوقی به عنوان نماینده ویژه برای امور مذکور، مغایر نظریه تفسیری شماره ۵۴۶۲ مورخ ۱۳۷۲/۸/۵ و اصل ۱۳۴ قانون اساسی شناخته شد.»

مجلس شورای اسلامی برای رفع ایراد اشاره شده ضمن اصلاح بند مذکور مقرر داشت «اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که ذیل قوه مجریه می‌باشند با رعایت اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی حل و فصل می‌شود. چنانچه دستگاه‌های اجرایی به هر دلیلی از اجرای تصمیم خودداری کنند، سازمان مطابق تصمیم مذکور مبلغ مورد حکم را از اعتبارات بودجه سنواتی سال آینده دستگاه مربوط، کسر و به اعتبارات دستگاه اجرایی ذی‌نفع اضافه می‌کند. در مورد آن دسته از شرکت‌های دولتی یا مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت یا مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی یا بانک‌ها (که فاقد ردیف در بودجه سنواتی بوده و یا فاقد حساب‌های متمرکز هستند) اجرای تصمیم مذکور از محل حساب‌های متعلق به آنها، بر عهده خزانه‌داری کل کشور یا بانک مرکزی از محل اعتبارات بودجه سال بعد است. در هر حال ارجاع اختلاف میان اختلاف دستگاه‌های اجرایی به قوه قضائیه منوط به تأیید هیئت وزیران است. معاونت حقوقی ریاست جمهوری اجرای تصمیمات متخذه را پیگیری می‌کند. دعاوی کیفری از شمول مقررات این بند خارج است.» این بار شورای نگهبان بند مذکور را فاقد ایراد تلقی نمود.

در پی ابلاغ قانون برنامه هفتم، معاون اول رئیس جمهور بخشنامه شماره ۱۵۱۳۳۳/۱۳۳۴ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۵ را در راستای اجرای بند «ب» ماده (۱۱۷) این قانون ابلاغ نموده و ضمن تأکید بر «استرداد دعاوی دستگاه‌های اجرایی علیه یکدیگر و حل و فصل اختلافات اعم از مالی و غیرمالی صرفاً از طریق معاونت حقوقی رئیس جمهور»، «ممنوعیت پرداخت هر گونه وجه از هر محل و تحت هر عنوان از قبیل هزینه دادرسی و مشابه آن» و «مرجعیت معاونت حقوقی به عنوان مرجع حصری هر گونه استعمال در موارد ابهام در استنباط از قوانین و مقررات و ممنوعیت استعمال از مراجع دیگر» مقرر داشت «آرا و تصمیماتی که مطابق آیین‌نامه چگونگی رفع اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای

دلالت اولیه دستگاه‌های اجرایی به رفع اختلاف در قوه مجریه، نافی صلاحیت عام دادگستری در مراحل بعدی نیست و بر این اساس شکایت دستگاه‌های اجرایی علیه یکدیگر پس از طی مراحل اداری رفع اختلاف در قوه مجریه قابل استماع در مرجع قضائی تلقی گردید. همین امر در دادنامه شماره ۲۶۲ مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۲ هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان تصریح شده و به موجب رأی مذکور رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکار داخلی قوه مجریه، متفاوت از رسیدگی تظلمات و شکایات در مراجع دادگستری تلقی شد.^۱

دیوان عالی کشور نیز مطابق رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴ و رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۹/۱۸ مرجع صالح در رسیدگی به شکایت دستگاه‌های دولتی از آرای مراجع اختصاصی اداری به عنوان یکی از مصادیق اختلاف دستگاه‌های اجرایی را دیوان عدالت اداری اعلام داشت. دیوان عدالت اداری هم متعاقب آرای مذکور و به موجب دادنامه‌های شماره ۱۰۳۶۱۸۴ مورخ ۱۴۰۴/۴/۳۱ و شماره ۱۵۴۳۵۳۶ مورخ ۱۴۰۴/۶/۲۵ به همین امر اشاره کرد.

۱. «آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۳۰ وزیران عضو کمیسیون لایحه که در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ به تأیید مقام ریاست جمهوری رسیده است و همچنین شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۸ تصویب‌نامه شماره ۲۱۲۷۶۷ ت/۳۷۵۵۰ ک-۱۳۸۶/۱۲/۲۷ ابلاغی مورخ ۱۳۸۷/۰۴/۱۱ معاون حقوقی رئیس جمهور و بخشنامه شماره ۵۰۶۶۹/۲۹۸۰۹-۵۰۳/۲۰/۱۳۹۳ صادره از سوی معاون اول رئیس جمهور که هر سه فقره مورد شکایت قرار گرفته و به علت مغایرت با اصل ۱۵۹ قانون اساسی در خواست ابطال گردیده اعضای حاضر بالاتفاق ارجاع امر در موارد اختلاف را به بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی و عنداللزوم در هیئت‌وزیران امری پسندیده تلقی و متفاوت از رسیدگی به تظلمات و شکایات در مراجع دادگستری تشخیص دادند و منطبق با اصل ۱۳۴ دانسته و با عنایت به ماده ۲۲ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کشور مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ که به حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی از طریق وزارتخانه یا موسسه متبوع تأکید و تصریح نموده است و در بند (د) ماده ۲۱۶ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ پیش‌بینی گردیده است. بنا بر مراتب یاد شده هر سه مقرر منطبق بر موازین قانونی بوده و مغایرت با موازین شرعی و قوانین موضوعه نداشته و خارج از حدود اختیارات قانونی نبوده‌اند لذا مستنداً به بند «ب» ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ رأی به رد شکایت صادر می‌گردد. این رأی ظرف بیست روز از تاریخ صدور، از سوی رئیس دیوان یاد شده نفاذ قضات دیوان قابل اعتراض است.»

۲. الف. تعارض بین دادنامه شماره ۲۳۶۲۸۴۹ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۳۱ صادره از شعبه سی‌ام تجدیدنظر دیوان عدالت اداری و آراء شماره ۱۴۰۳/۱۰/۱۱ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۱۱ و ۱۴۰۳/۱۰/۱۱ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۱۱ صادره از شعبه سی‌ام تجدیدنظر دیوان عدالت اداری از جهت شمول یا عدم شمول حکم مقرر در تبصره ۲ ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری (الحاقی ۱۴۰۲/۲/۱۰) نسبت به دعاوی اعتراض به آراء و تصمیمات مراجع تشخیصی موضوع قسمت اخیر تبصره ۳ ماده مذکور محرز است. ب. اولاً مراجع اختصاصی اداری در تبصره ۳ ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری (الحاقی ۱۴۰۲/۲/۱۰) که متضمن هر دو دسته مراجع ترقاعی و تشخیصی است، بدین نحو تعریف شده که: «مقصود از مراجع اختصاصی اداری کلیه مراجع و هیئت‌هایی است که به موجب قوانین و مقررات قانونی، خارج از مراجع قضایی تشکیل می‌شوند و اقدام به رسیدگی به اختلافات، تخلفات و شکایاتی می‌کنند که در صلاحیت آنها قرار داده شده است. نظیر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون‌های مواد ۹۹ و ۱۰۰ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ باصلاحات و الحاقات بعدی، هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی، هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما و کمیسیون‌ها و هیئت‌هایی که به موجب قوانین و مقررات قانونی تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده آنها واگذار شده باشد. ثانیاً براساس فراز نخست تبصره ۲ ماده ۳ قانون یاد شده مقرر گردیده است که: «شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۰ این قانون مستقیماً در شعب تجدیدنظر مطرح و مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.» و بنابر این تبصره مزبور در پی ابضاح مفهومی تحت عنوان «مراجع اختصاصی اداری» است و آنچه که در بند ۲ ماده ۱۰ قانون صدرالذکر قید شده، تعدادی از مراجع اختصاصی اداری (صرف نظر از تشخیصی و ترقاعی بودن آن‌ها) است و احصای مصادیق آن نیز در بند پیش گفته بصورت تمثیلی است و نه حصری و از این رو با توجه به تعریف مذکور در تبصره ۳ ماده ۳ قانون، مراجع تشخیصی رانیز در برمی‌گیرد و هدف قانونگذار نیز این بوده است که شکایات و اعتراضات نسبت به آراء هر دو مرجع بصورت مستقیم در شعب تجدیدنظر رسیدگی شود. ثالثاً آنچه مقصود قانونگذار از مراجع اختصاصی اداری صرفاً مراجع شبه قضایی (ترافعی) موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون بود، تنها از لفظ «آراء» استفاده می‌نمود و این در حالی است که در تبصره ۲ ماده ۳ قانون، عبارت «آراء و تصمیمات» به کار رفته و این امر مؤید آن است که اعتراض به تصمیمات مراجع تشخیصی نیز مستقیماً در شعب تجدیدنظر قابل رسیدگی است. رابعاً با توجه به اینکه ممکن است بین شعب دیوان عدالت اداری در تشخیص مصادیق مراجع ترقاعی و تشخیصی وحدت نظر وجود نداشته باشد، لذا ایجاد تفاوت در رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع ترقاعی (بصورت یک مرحله‌ای) و تشخیصی (بصورت دو مرحله‌ای) می‌تواند به بروز اختلاف منجر شود. بنابر مراتب فوق، دادنامه شماره ۲۳۶۲۸۴۹ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۳۱ صادره از شعبه سی‌ام تجدیدنظر دیوان عدالت اداری صحیح و منطبق با موازین قانونی است. این رأی براساس ماده ۸۹ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰ برای شعب دیوان و مراجع اداری و همچنین برای هیئت‌های تخصصی و هیئت عمومی در مورد رسیدگی به ابطال مصوبات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ این قانون در ارتباط با آن موضوع لازم‌الاتباع است.»

۳. الف. تعارض بین آراء محرز است. ب. براساس بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۲/۲۵، «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها»، در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است و بر مبنای تبصره ۲ ماده ۳ همین قانون (الحاقی ۱۴۰۲/۲/۱۰)، «شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری موضوع بند (۲) ماده (۱۰) این قانون مستقیماً در شعب تجدیدنظر مطرح و مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.» با توجه به موازین قانونی مذکور که اعتراض اشخاص حقوقی عمومی را به آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری پذیرفته و با عنایت به این که براساس ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری: «شعب دیوان به شکایاتی رسیدگی می‌کنند که شخص ذی‌نفع یا وکیل یا قایم مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون درخواست کرده باشد»، لذا آنچه در خصوص امکان اعتراض سازمان تأمین اجتماعی به آراء و تصمیمات مراجع حل اختلاف کار به این که به این که صرف این اعتراض منجر به نقض آراء مراجع حل اختلاف کار نشده و اتخاذ تصمیم نهایی در خصوص اعتراض مذکور توسط شعب دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد، در نتیجه طرح اعتراض فوق موجب تضییع حقوق طرفین دعاوی کار نخواهد شد. بر همین اساس رأی شماره ۱۴۰۳/۱۰/۲۴ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۴ صادره از شعبه ۱۷ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری که با لحاظ همین موارد، رسیدگی به اعتراض سازمان تأمین اجتماعی را نسبت به آراء مراجع حل اختلاف کار در صلاحیت خود تشخیص داده، صحیح و منطبق با موازین قانونی است. این رأی براساس ماده ۸۹ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰ برای شعب دیوان و مراجع اداری و همچنین برای هیئت‌های تخصصی و هیئت عمومی در مورد رسیدگی به ابطال مصوبات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ این قانون در ارتباط با آن موضوع لازم‌الاتباع است.»



۳. تحلیل رویه موجود و تبیین وضعیت مطلوب



در مباحث سابق به پیشینه، سیر تطور و رویه رسیدگی به حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی اشاره گردید و مشخص شد که علی‌رغم وجود هنجارها و اسناد قانونی کماکان در خصوص نهادهای مشمول، موضوع اختلاف و مرجع حل اختلاف، بین مراجع قضائی و متولیان امر اختلاف نظر وجود دارد. در ادامه ضمن تحلیل رویکردهای موجود، به دنبال ارائه وضعیت مطلوب در خصوص اختلافات دستگاه‌های اجرایی خواهیم بود.

الف) دستگاه‌های مشمول

همان گونه که بیان شد اصل (۱۳۴) قانون اساسی رفع اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی «دستگاه‌های دولتی» را در صلاحیت هیئت‌وزیران قرار داده است. حال اولین سؤالی که در این زمینه به ذهن متبادر می‌گردد آن است که مراد از «دستگاه‌های دولتی» چیست؟ آیا «دولت» در این اصل، قوه مجریه بوده و این دستگاه‌ها، صرفاً دستگاه‌های دولتی ذیل قوه مجریه هستند یا اینکه دولت به معنای عام، مورد نظر قانون‌گذار اساسی بوده و شامل کلیه دستگاه‌های اجرایی و قوای سه‌گانه نیز می‌گردد؟

در پاسخ باید بیان نمود که عدم شمول این اصل بر قوای سه‌گانه بدیهی و مبرهن است چه آنکه مطابق بند «۷» اصل (۱۱۰) قانون اساسی حل اختلاف و تنظیم روابط بین قوای سه‌گانه در صلاحیت مقام معظم رهبری است. اما در خصوص اینکه آیا صلاحیت هیئت‌وزیران در رفع اختلاف شامل دستگاه‌های اجرایی ذیل قوای قضائیه و مقننه با هم یا با یکی از دستگاه‌های ذیل قوه مجریه است یا اینکه این صلاحیت صرفاً قابل تسری به اختلاف بین دستگاه‌های ذیل قوه مجریه است، ابهام وجود دارد. ممکن است بیان شود با توجه به اینکه مطابق نظر برخی از حقوق دانان حکومت به صورت کلی و عام دارای شخصیت حقوقی واحد بوده و در هیچ مورد برای قوای سه‌گانه یا وزارتخانه‌ها اعلام شخصیت حقوقی مستقل نشده است [۵] و اساساً امکان طرح دعوای یک شخصیت حقوقی علیه خویش امکان‌پذیر نیست، لذا مراد از دولت در ذیل اصل (۱۳۴) حکومت به صورت عام بوده و بنابر این کلیه دستگاه‌های اجرایی ذیل قوای سه‌گانه و وابسته به آنها از جمله وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی را شامل می‌گردد. این نظر چندان دقیق و صحیح نیست و به نظر می‌رسد مراد از دستگاه‌های دولتی در اصل (۱۳۴) قانون اساسی، کلیه نهادهای زیرمجموعه قوه مجریه حتی نهادهایی همچون مؤسسات عمومی غیردولتی و نیروهای نظامی است. چرا که اولاً مستنبط از مشروح مذاکرات اعضای شورای بازنگری قانون اساسی، مراد از دستگاه‌های دولتی، دستگاه‌های ذیل قوه مجریه بوده است [۴]. ثانیاً رویه شورای نگهبان قانون اساسی ضمن بررسی احکام و مواد مرتبط با رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی، دلالت بر این دارد که مراد از دستگاه‌های دولتی در اصل (۱۳۴) دستگاه‌های ذیل قوه مجریه است. توضیح آنکه شورای نگهبان ضمن بررسی بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم، حصر تسری رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه به هیئت‌وزیران را فاقد ایراد تشخیص داده است. ثالثاً هیئت‌وزیران نیز در مقررات مرتبط با رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی، دستگاه‌های مشمول را دستگاه‌های ذیل قوه مجریه قلمداد کرد است. رابعاً دادنامه‌های شماره ۴۳۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۸ و شماره ۸۰۵-۸۰۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز بر

۱. «مالکیت دولت در جمهوری اسلامی ایران اصلی مسلم و خدشه‌ناپذیر بوده و به لحاظ شرعی و قانونی و عقلانی قابل تردید نیست. و هر گونه انتقال جابجایی و تصرف نیاز به اجازه لازم طبق قانون دارد. و قانون محاسبات عمومی تا حدودی این اختیارات و اجازه را تبیین نموده. و در ماده ۶۹ آن به هیئت‌وزیران اجازه تغییر دستگاه بهره‌برداری کننده را در هر مورد و طبق اجازه داده است. و در ماده ۱۱۴ قانون مذکور نیز اجازه واگذاری حق استفاده نه واگذاری مطلق بلکه مالکیت منافع را از یک دستگاه به دستگاه دیگر داده و به عبارت دیگر این اجازه به صورت مفید و با وصف حق استفاده داده شده نه به صورت مطلق و بدون قید و وصف یادشده و در ماده ۱۱۵ نیز مشروط به مازاد بودن و نیز با اجازه بالاترین مقام اجرایی موسسه مربوط آن را مجاز می‌داند. واضح است که مواد یاد شده دلیلی بر واگذاری مطلق و انتقال کامل ملک از یک دستگاه به دستگاه دیگر مخصوصاً در صورت عدم مازاد بودن و عدم موافقت بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط نیست. و نمی‌تواند مستند تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۳ شماره ۵۵۱۱۲/ت ۲۹۸۷۰ هـ قرار گیرد. چون حداقل در مصوبه مذکور موافقت بالاترین مقام مربوط اخذ و منظور نشده و با توجه به نیازهای وسیع علمی و اداری و خدماتی قوه قضائیه و ملاحظات دیگر و منافع ملی نیز با عنایت به جهت یاد شده و نظر به اینکه سازمان امور زندان‌ها بخشی از قوه قضائیه است. و در کلیه شیون و احکام خود و امور مالی و اداری ضمن هماهنگی با کل دولت و حاکمیت در نظام جمهوری اسلامی ایران تابع قوه قضائیه است. و هر گونه فعالیت آن تابعی از کل قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران است. وزارت دادگستری جمهوری اسلامی ایران طبق اصل صدو شصتم قانون اساسی با واگذاری تمام یا بخشی از اختیارات مالی و اداری قوه قضائیه به وزیر مربوط مجاز به تصرف در چارچوب اختیارات تفویضی است. والا کلیه اختیارات مالی و اجرایی قوه قضائیه طبق اصل ۱۵۷ قانون اساسی با عالی‌ترین مقام قوه خواهد بود. و دستگاه‌های ذی‌ربط در چارچوب اجازه و یا اذن و اختیارات تفویضی مآذون و مجاز به تصرف می‌باشند. و طبق مواد ۱ و ۵ قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۶۴ سازمان مذکور و اموال مربوط زیر نظر ریاست قوه قضائیه است. و هر گونه واگذاری و نقل و انتقال اموال و املاک دستگاه‌های مربوط با کسب نظر و موافقت رئیس قوه و در محدوده اجازه صحیح خواهد بود. با توجه به جهت یاد شده و با عنایت به اصول دیگر قانون اساسی مربوط به وظایف قوه قضائیه و نیز استقلال و تفکیک قوا و نیز اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی مصوبه مذکور برخلاف قانون اساسی و اختیارات رئیس قوه قضائیه به عنوان عالی‌ترین مقام قوه قضائیه و نیز ماده ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی تشخیص و طبق قسمت اخیر ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

۲. «الف- با توجه به اینکه قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۱۳۶۳/۱۰/۲۹-۹۵/۱۱۳۹۵/۴ اعلام کرده است که مصوبه مورد اعتراض توسط فقهای شورای نگهبان خلاف موازین شرع

همین امر دلالت دارد. مضاف بر آنکه اساساً توسعه صلاحیت هیئت‌وزیران در رفع اختلاف بین دستگاه‌های ذیل قوه قضائیه و مقننه با یکدیگر با دستگاه‌های ذیل قوه مجریه مغایر اصول دیگر قانون است از جمله اصول (۵۷)، (۱۵۷)، (۱۵۸) و (۱۶۰) است. اشاره به این نکته در این باره نیز ضروری است که حتی با تلقی دستگاه‌های دولتی به دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه، رویه دولت و مجلس یکسان نبوده و در بازه‌های مختلف دایره مشمولان مضیق یا موسع شده است.

سؤال دیگری که ممکن است در این خصوص مطرح گردد آن است که آیا «شرکت‌های وابسته» و «مؤسسات وابسته» به قوه مجریه نیز مشمول اصل (۱۳۴) شده و رسیدگی به اختلاف آنها در صلاحیت هیئت‌وزیران است؟ در پاسخ باید بیان نمود که اگرچه هیئت‌وزیران در «آیین‌نامه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی»، دستگاه‌های اجرایی را هر یک از دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ زیر مجموعه قوه مجریه تلقی نموده و مطابق ماده اخیرالذکر شرکت‌های وابسته به دولت (شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آنها) نیز مشمول تشریفات رفع اختلاف قرار گرفته بودند، لیکن با توجه به صراحت اصل (۱۳۴) در رابطه با اختلافات «دستگاه‌های دولتی» و به جهت لزوم تفسیر مضیق در موارد تردید، لذا اساساً رفع اختلاف شرکت‌ها یا مؤسسات وابسته به دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه در صلاحیت هیئت‌وزیران نیست [۶].

ب) متعلق اختلاف نظر

مطابق اصل (۱۳۴) قانون اساسی هیئت‌وزیران واجد صلاحیت رفع اختلاف در موارد «اختلاف نظر» و یا «تداخل در وظایف قانونی» در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد گردیده است. در این زمینه ابهامی که مطرح می‌گردد آن است که مراد از «اختلاف نظر» چه بوده و متعلق یا موضوع اختلاف نظر چیست؟ در پاسخ ممکن است بیان شود با توجه به اینکه اولاً در «آیین‌نامه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی» مصوب ۱۳۸۶ مراد از اختلاف «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» تلقی شده و در «بخشنامه به کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در خصوص چگونگی رفع اختلافات» مصوب سال ۱۴۰۲ «اختلافات حقوقی دستگاه‌های اجرایی اعم از مالی و غیرمالی» در صلاحیت هیئت‌وزیران قرار گرفته است. ثانیاً در بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم تصریح شده که در صورت عدم اجرای مصوبه هیئت‌وزیران در خصوص حل اختلاف نسبت به کسر اعتبار از دستگاه محکوم‌علیه و اضافه نمودن آن به دستگاه ذی حق خواهد شد، که متضمن صلاحیت هیئت‌وزیران در مطلق اختلافات اعم از مالی و غیرمالی است، لذا مراد از اختلاف مذکور در اصل (۱۳۴) هرگونه اختلاف از مالی، غیرمالی و اختلاف در برداشت قوانین است. این نظر قابل انتقاد به نظر می‌رسد چرا که مطابق مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، در زمان تصویب اصل (۱۳۴) نخست‌وزیر وقت، هدف از پیشنهاد این موضوع را صرفاً حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی در حیطه صلاحیت‌ها و اختیارات و تداخل وظایف می‌داند و بر همین اساس نیز به صراحت در اصل (۱۳۴) مقرر می‌گردد که در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، تصمیم هیئت‌وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است. علاوه بر این چنانچه حل و فصل کلیه اختلافات را در صلاحیت هیئت‌وزیران بدانیم، بی‌تردید این رفع کلیه اختلافات، منجر به تفسیر قوانین خواهد شد که در اصل (۱۳۴) از آن احتراز شده است. بنابراین متعلق اختلاف در اصل مذکور صرفاً اختلاف در صلاحیت و تداخل در اختیارات است و نه مطلق اختلافات. بر همین اساس بند «ه» ماده (۱) آیین‌نامه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی نیز که مراد از اختلاف را کلیه اختلافات دانسته محل اشکال به نظر می‌رسد. شایان ذکر است که حکم به کسر اعتبار دستگاه محکوم‌علیه و اضافه نمودن آن به دستگاه ذی حق در موارد عدم اجرای تصمیم هیئت‌وزیران موضوع بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم را نیز باید در همین راستا تفسیر نمود. چه

شناخته نشد، در اجرای حکم مقرر در تبصره ۲ ماده ۸۴ و ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ و در راستای تبعیت از نظر فقهای شورای نگهبان، موجهی برای ابطال مصوبه معترض به از بعد مغایرت با موازین شرعی وجود ندارد. ب- با توجه به مفاد استدلال مصرح در رأی شماره ۴۳۲-۱۰/۲۸-۱۳۸۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبه شماره ۴۶۴۹۴/ت ۳۴۶۸۵-هـ ۱۳۸۵/۳/۱۷ هیئت‌وزیران مغایر قانون است و با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»



آنکه در ماده اخیر الذکر قید «با رعایت اصل (۱۳۴)» به همین دلیل به ماده الحاق گردیده است. علاوه بر این چنانچه موضوع و متعلق اختلاف را مطلق اختلافات و شامل اختلافات مالی نیز بدانیم، در مواردی که متنازع فیہ مال و اختلاف ناشی از قرارداد، بین یک شرکت دولتی و یک وزارتخانه باشد و تصمیم هیئت وزیران در مقام رفع اختلاف را نیز قطعی و غیر قابل اعتراض در مراجع قضائی تلقی کنیم، این تصمیم می‌تواند منجر به تضییع حقوق سهام‌داران غیر دولتی شرکت مذکور و اشخاص ثالث گردد که مغایر اصول متعدد قانون اساسی است [۶]. این اشکال زمانی روشن‌تر می‌گردد که رسیدگی هیئت وزیران فاقد آیین رسیدگی مشخص بوده و اساساً امکان ورود یا اعتراض دستگاه‌های اجرایی ثالث و یا تجدیدنظر هیئت وزیران در تصمیمات سابق خویش در این زمینه محل تردید جدی است.

ج) مرجع صالح

به نظر می‌رسد با توجه به اقتضائاتی از جمله آنکه حل اختلاف از طرق عادی و دادگاه مستلزم صرف وقت زیادی بوده در حالی که اقتضای حل اختلافات بین دستگاه‌های دولتی اقتضای رفع فوری دارد و هزینه‌های گزافی را با عناوین هزینه دادرسی، کارشناسی و حق الوکاله و مشابه آن برای دولت ایجاد می‌نماید [۱]، قانون‌گذار اساسی در اصل (۱۳۴) رسیدگی به موضوع را در صلاحیت «هیئت وزیران» قرار داده و مقرر داشت «در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است.» متعاقب تصویب چنین حکمی، در عمل و در نظر بین مراجع قضائی و متولیان امر اختلاف نظر ایجاد شد که آیا تصمیماتی که هیئت وزیران در مقام رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی اتخاذ می‌نماید قابل اعتراض در مرجع قضائی است یا خیر؟ در این زمینه می‌توان دو نظر مطرح نمود:

الف) مطابق نظر اول صلاحیت هیئت وزیران در رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی، صلاحیت ابتدایی بوده و نافی حق تظلم‌خواهی دستگاه‌های دولتی مصرح در اصول (۳۴)، (۶۱) و (۱۵۹) قانون اساسی نخواهد بود و مراجع مذکور می‌توانند علیه یکدیگر در مراجع قضائی طرح شکایت نمایند. عمده استدلال در این نظر آن است که اولاً شورای نگهبان در رویه سابق خویش، ممنوعیت دادخواهی و شکایت از مقررات دولتی و مصوبات هیئت وزیران در قوه قضائیه در مواردی که تصمیمات و آرای این مراجع خلاف قانون یا شرع باشد را مغایر اصول (۳۴)، (۶۱)، (۱۵۹)، (۱۷۰) و (۱۷۳) قانون اساسی تلقی نموده است. ثانیاً پس از تصویب ضوابط اجرایی قانون بودجه ۱۳۸۶ مبنی بر ممنوعیت دستگاه‌های اجرایی در طرح دعوی علیه یکدیگر در مراجع قضائی و تأکید «آیین‌نامه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی» مصوب ۱۳۸۶ بر این امر، ریاست وقت قوه قضائیه طی بخشنامه شماره ۱۸۶/۶۲۵۶ مورخ ۱۳۸۶/۶/۵ تصریح نمود که دلالت اولیه دستگاه‌های اجرایی به رفع اختلاف در قوه مجریه، نافی صلاحیت عام دادگستری در مراحل بعدی نیست و بر این اساس شکایت دستگاه‌های اجرایی علیه یکدیگر پس از طی مراحل اداری رفع اختلاف در قوه مجریه قابل استماع در مرجع قضائی تلقی گردید. همین امر در دادنامه شماره ۲۶۲ مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۲ هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان تصریح شده و به موجب رأی مذکور رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی از طریق ساز و کار داخلی قوه مجریه، متفاوت از رسیدگی تظلمات و شکایات در مراجع دادگستری اعلام شده است.^۱ ثالثاً هیئت تخصصی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط‌زیست به موجب دادنامه شماره ۶۶۱۸۴۹ مورخ ۱۴۰۳/۳/۲۱ و دادنامه شماره ۳۶۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۴ به دعوی ابطال مصوبه هیئت وزیران در مقام رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی رسیدگی نموده است.^۲ رابعاً مستفاد از اصل (۱۳۷) قانون اساسی که مقرر داشته «هر یک از وزیران

۱. «آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق ساز و کارهای داخلی قوه مجریه مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۳۰ وزیران عضو کمیسیون لوایح که در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ به تأیید مقام ریاست جمهوری رسیده است و همچنین شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۸ تصویب‌نامه شماره ۲۱۲۷۶۷/ت/۳۷۵۵۰-۱۳۸۶/۱۲/۲۷ ابلاغی مورخ ۱۳۸۷/۰۴/۱۱ معاون حقوقی رئیس جمهور و بخشنامه شماره ۵۰۶۶۹/۲۹۸۰-۱۳۹۳/۰۳/۲۰ صادره از سوی معاون اول رئیس جمهور که هر سه فقره مورد شکایت قرار گرفته و به علت مغایرت با اصل ۱۵۹ قانون اساسی درخواست ابطال گردیده اعضای حاضر بالاتفاق ارجاع امر در موارد اختلاف را به بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی و عنداللزوم در هیئت وزیران امری پسندیده تلقی و متفاوت از رسیدگی به تظلمات و شکایات در مراجع دادگستری تشخیص دادند و منطبق با اصل ۱۳۴ دانسته و با عنایت به ماده ۲۲ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کشور مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ که به حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی از طریق وزارتخانه یا موسسه متبوع تأکید و تصریح نموده است و در بند (د) ماده ۲۱۶ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ پیش‌بینی گردیده است. بنابر مراتب یادشده هر سه فقره منطبق بر موازین قانونی بوده و مغایرت با موازین شرعی و قوانین موضوعه نداشته و خارج از حدود اختیارات قانونی نبوده‌اند لذا مستنداً به بند «ب» ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ رأی به رد شکایت صادر می‌گردد. این رأی طرف بیست روز از تاریخ صدور، از سوی رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان قابل اعتراض است.»

۲. شایان ذکر است که رئیس مجلس نیز مطابق صلاحیت نظارتی خویش به مصوبات هیئت وزیران در رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی رسیدگی نموده و در برخی موارد، آن را مغایر قانون تشخیص داده

مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس است» وزارتخانه‌ها و به تبع آن دستگاه‌های اجرایی دارای شخصیت حقوقی مستقل می‌باشند [۷] مضاف بر آنکه مطابق ماده (۵۷۸) قانون تجارت «مؤسسات و تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شوند.» بنابراین مقتضی طرح دعوی دو دستگاه علیه یکدیگر در مرجع قضائی موجود است. لذا شکایت یک دستگاه اجرایی ذیل قوه مجریه علیه یک دستگاه اجرایی دیگر در موارد اختلاف ممنوع بوده اما شکایت از مصوبه هیئت وزیران در این زمینه قابل شکایت در دیوان عدالت اداری خواهد بود.^۱ علاوه بر آنکه از مزایای رسیدگی قضائی، تحقق دادرسی عادلانه به جهت مشخص بودن آیین دادرسی، ضمانت اجرای دقیق و مشخص و قاطعیت در رسیدگی است.

ب) در مقابل ممکن است بیان شود با توجه به اینکه اولاً به دلیل کثرت پرونده‌های موجود در دادگستری و اطلاع دادرسی در بسیاری از موارد و همچنین اصل اقتصاد در دادرسی، ارجاع کلیه اختلافات به دادگستری ضرورتی ندارد و می‌تواند دستگاه‌های دولتی را در انجام وظایف ذاتی خویش باز دارد. چه آنکه دستگاه‌های اجرایی تکلیف به همکاری و مساعدت دارند نه دعوی و رقابت و ورود ضرر به یک دستگاه و انتفاع دستگاه دیگر ضرری متوجه خزانه دولت نمی‌کند [۷]. ثانیاً قوه مجریه دارای شخصیت حقوقی واحد و مستقل است که رئیس جمهور و هیئت وزیران در رأس آن قرار دارند و اساساً تغایر و جدایی شخصیت حقوقی طرفین شرط تحقق دعوی است [۷] مضاف بر آنکه ماده (۵۷۸) قانون تجارت نیز در صدد بیان عدم توقف شخصیت حقوقی اشخاص حقوقی حقوق عمومی بر ثبت آنها است نه بیان استقلال شخصیت اشخاص مذکور [۸] و چنانچه ماده اخیر الذکر در مقام اعطای شخصیت حقوقی مستقل به کلیه دستگاه‌های اجرایی بود، ضرورتی وجود نداشت که مقنن در قوانین متعدد بر شخصیت داشتن مؤسسات مستقل دولتی مانند بانک‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی تصریح نماید [۵]. همچنین مطابق ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰^۲ و ماده (۱۱۴) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶^۳ کلیه اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی متعلق به دولت است و در اسناد مالکیت اراضی و ابنیه آنها نام دولت جمهوری اسلام به عنوان مالک درج می‌گردد. لذا همان گونه که سهام داران شرکت نمی‌توانند در موارد تصمیم هیئت مدیره به عدم شکایت از شرکت دیگر مستقیماً نسبت به طرح شکایت اقدام کنند، در موارد تصمیم هیئت وزیران به عدم طرح دعوی در محاکم دادگستری، امکان مراجعه به قوه قضائیه وجود نخواهد داشت. ثالثاً بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم به صورت مطلق بر لزوم تأیید هیئت وزیران جهت ارجاع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی به قوه قضائیه تصریح نمود به عنوان متن منتشر شده در روزنامه رسمی لازم‌الاتباع و ملاک عمل است. رابعاً رویه سابق دیوان عدالت اداری به جهت مقدم بودن بر قانون برنامه هفتم قابل استناد نیست. خامساً اختلاف مذکور در اصل (۱۳۴) قانون اساسی و بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم منحصر در اختلاف در صلاحیت و تداخل در وظایف قانونی است. لذا در موارد اختلاف دستگاه‌های اجرایی، رفع اختلاف در صلاحیت هیئت وزیران بوده و تا قبل از تأیید هیئت وزیران، طرح دعوی در مراجع قضائی امکان پذیر نیست. با توجه به آخرین اراده قانون گذار و شورای نگهبان در ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم، این نظر مبنی بر عدم امکان شکایت دستگاه‌های اجرایی علیه یکدیگر در مراجع قضائی قابل پذیرش به نظر می‌رسد. مطابق این برداشت در موارد اختلاف دستگاه‌های اجرایی چند حالت متصور است:

۱. **عدم رفع اختلاف توسط هیئت وزیران و دلالت طرفین به قوه قضائیه:** هر چند رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی در صلاحیت هیئت وزیران است اما ممکن است در برخی از موارد به دلایل مختلف هیئت وزیران به رفع اختلاف ورود نکرده و طرفین را جهت حل اختلاف به قوه قضائیه دلالت نماید. در این صورت با توجه به قواعد عمومی صلاحیت، اختلاف مذکور حسب مورد در دیوان عدالت اداری یا

است. به عنوان مثال رئیس مجلس به موجب نظر شماره ۳۹۸۷۲/هـ ب مورخ ۱۳۸۵/۵/۱۲ تصویب نامه هیئت وزیران با موضوع «ملغی الاثر نمودن عوارض قانونی نوشابه‌های گازدار» که در راستای اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی صادر شده بود را مغایر قانون اعلام نمود.

۱. در برخی موارد، دستگاه‌های اجرایی حتی قبل از طی تشریفات مندرج در اصل (۱۳۴) قانون اساسی نسبت به طرح شکایت در دیوان عدالت اداری اقدام نموده‌اند و علی‌رغم ایراد طرف شکایت به صلاحیت ابتدایی هیئت وزیران در این زمینه، هیئت عمومی خود را صالح به رسیدگی تشخیص داده و نسبت به صدور رأی اقدام نموده است. به عنوان مثال رک: دادنامه‌های شماره ۱۶۴۹ مورخ ۱۳۹۷/۷/۲۴ و شماره ۱۱۵۳ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۰ و شماره ۸۸۹-۸۸۸ مورخ ۱۳۶۹/۹/۱۴ و شماره ۲۷۰-۲۶۸ مورخ ۱۳۹۶/۳/۳۰ هیئت عمومی

۲. «ماده ۶۹- کلیه اراضی، املاک و ابنیه‌ای که برای استفاده وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی از جمله مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع مقررات و قوانین خاص است به یکی از طرق قانونی تملک شده است و یا به نام آن وزارتخانه، مؤسسه خریداری شده یا می‌شود متعلق به دولت بوده و در اسناد مالکیت آنها نام دولت جمهوری اسلامی ایران به عنوان مالک با حق استفاده وزارتخانه یا مؤسسه مربوط درج می‌گردد.»

۳. «ماده ۱۱۴- کلیه اموال غیر منقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی متعلق به دولت است و حفظ و حراست آنها با وزارتخانه یا مؤسسه دولتی است که مال را در اختیار دارد.»

دادگاه‌های عمومی رسیدگی خواهد شد.

۲. رفع اختلاف توسط هیئت‌وزیران و اجازه طرح دعوی در مرجع قضائی: در برخی موارد ممکن است هیئت‌وزیران پس از رفع اختلاف و اتخاذ تصمیم، طرح دعوی در مراجع قضائی را تجویز نماید. در این صورت با توجه به ماهیت و نوع تصمیم در خصوص رفع اختلاف و با رعایت قواعد عمومی صلاحیت، موضوع قابل شکایت در دیوان عدالت اداری یا دادگاه‌های دادگستری حسب مورد خواهد بود.

۳. رفع اختلاف توسط هیئت‌وزیران و عدم اجازه طرح دعوی در مرجع قضائی: در برخی موارد نیز هیئت‌وزیران پس از رفع اختلاف در ماهیت موضوع صراحتاً اجازه اقامه دعوی در قوه قضائیه را نداده و طرفین را از مراجعه به مرجع قضائی ممنوع می‌نماید، در این حالت بدیهی است که با توجه به تصریح بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم مبنی بر اشتراط موافقت هیئت‌وزیران جهت ارجاع اختلاف به قوه قضائیه و همچنین مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، امکان طرح دعوی در مراجع قضائی وجود نخواهد داشت. شایان ذکر است که سابقاً هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در برخی از موارد مانند دادنامه شماره ۲۲۷ مورخ ۱۳۷۸/۵/۹ و دادنامه شماره ۱۱۸ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳۱ رسیدگی به مصوبات هیئت‌وزیران در موارد حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی را مصداق مقررات دولتی تلقی نکرده و رسیدگی به آن را خارج از صلاحیت خویش دانسته است.

بنابراین چنانچه دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه نسبت به طرح شکایت در دیوان عدالت اداری علیه یک دستگاه اجرایی دیگر ذیل قوه مجریه اقدام نمایند، شعب یا هیئت عمومی حسب مورد مکلفاند احراز نمایند که اولاً آیا منشأ اختلاف، صلاحیت و اختیارات دو دستگاه بوده است یا خیر؟ در صورتی که اختلاف در صلاحیت و تداخل اختیارات باشد، شعبه یا هیئت عمومی فاقد صلاحیت رسیدگی خواهند بود و باید شاکی را به هیئت‌وزیران دلالت نمایند. لیکن چنانچه موضوع اختلاف یا شکایت، اختیارات و صلاحیت نباشد به دعوی رسیدگی خواهند نمود. چه آنکه در ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم به «رعایت اصل ۱۳۴ قانون اساسی» تصریح شده و موضوع اختلاف در اصل مذکور نیز اختلاف در صلاحیت است و نه کلیه اختلافات. ثانیاً چنانچه از مصوبه هیئت‌وزیران در مقام رفع اختلاف در صلاحیت شکایت شده باشد مکلفاند احراز نمایند که آیا طرح شکایت در مرجع قضائی مورد تأیید هیئت‌وزیران قرار گرفته است یا خیر؟ در صورتی که این تأییدیه و اجازه رفع اختلاف در مرجع قضائی وجود نداشته باشد، دعوای مطروحه قابلیت استماع نخواهد داشت. بدیهی است چنانچه هیئت‌وزیران نسبت به رفع اختلاف در صلاحیت اقدام نموده لیکن نسبت به امکان مراجعه به مراجع قضائی ساکت باشد، با توجه به بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم مبنی بر اینکه «در هر حال ارجاع اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی به قوه قضائیه منوط به تأیید هیئت‌وزیران است». اصل بر عدم امکان طرح دعوی بوده و لازم است مراجع مذکور نسبت به تحصیل اجازه پیش از طرح دعوی اقدام نمایند. شایان ذکر است که مطابق بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم «ارجاع اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی به قوه قضائیه منوط به تأیید هیئت‌وزیران است». این در حالی است که مطابق بند «۱» بخشنامه شماره ۶۱۳۳۴/۷۳۶۴۶ مورخ ۱۴۰۲/۴/۳۱ معاون اول رئیس‌جمهور با تشخیص و تأیید معاون حقوقی رئیس‌جمهور اختلاف در مراجع قضائی قابل طرح خواهد بود و علی‌رغم اصلاح بخشنامه، بند مذکور مورد اصلاح قرار نگرفته است. اینک سؤالی که در این خصوص به ذهن می‌رسد آن است که آیا بخشنامه مذکور کماکان معتبر است و دستگاه‌ها جهت طرح شکایت مکلف به جلب موافقت معاونت حقوقی هستند یا اینکه صرفاً هیئت‌وزیران باید این موضوع را تأیید نمایند؟ در پاسخ باید بیان نمود که هر چند مصوبه مذکور به موجب قانون لاحق لغو و غیرقابل استناد گردیده است لیکن چنانچه کماکان مورد عمل دستگاه‌ها و از جمله معاونت حقوقی باشد می‌توان مستند به بند «۱» ماده (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری و به جهت «تخلّف در اجرای قوانین و مقررات» ابطال آن را از هیئت عمومی دیوان عدالت درخواست نمود.

ابهام دیگری که در این زمینه وجود دارد آن است که آیا هیئت‌وزیران می‌تواند صلاحیت خویش را به مرجع دیگری مانند یکی از معاونان رئیس‌جمهور مانند معاون حقوقی یا حتی نماینده ویژه رئیس‌جمهور تفویض نماید یا خیر؟ در پاسخ ممکن است بیان شود با عنایت به اینکه مطابق اصل (۱۲۷) قانون اساسی «رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، بر حسب ضرورت با تصویب هیئت‌وزیران نماینده، یا نمایندگان

۱. «نظر به این که تصمیم مورخ ۱۳۶۷/۶/۲۱ کمیسیون حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی که مورد اعتراض واقع شده است از مصادیق مقررات و نظامات دولتی موضوع ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود، رسیدگی به اعتراض و امعان نظر نسبت به آن در هیئت عمومی دیوان محمل قانونی ندارد و موضوع قابل طرح در هیئت عمومی دیوان نیست.»

ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید»، بنابراین امکان تفویض چنین امری به معاون حقوقی به عنوان نماینده ویژه وجود خواهد داشت. این نظر قابل انتقاد و غیر قابل پذیرش به نظر می‌رسد چرا که اولاً شورای نگهبان در پاسخ به استفسار رئیس وقت مجلس مبنی بر امکان یا ممنوعیت تفویض حل اختلاف به معاونت حقوقی رئیس جمهور به عنوان نماینده ویژه، به موجب نظر تفسیری شماره ۵۴۶۲ مورخ ۱۳۷۲/۸/۵ و اگذاری صلاحیت حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی به مرجعی غیر از هیئت وزیران را مغایر اصل (۱۳۴) قانون اساسی دانسته است. ثانیاً هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز طی دادنامه شماره طی دادنامه شماره ۱۱۹ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳۱ بر غیر قابل تفویض بودن صلاحیت رفع اختلاف هیئت وزیران به نماینده ویژه تصریح نموده است. مضاف بر آنکه طی دادنامه شماره ۱۳۱۹ مورخ ۱۴۰۰/۵/۱۲ رفع اختلاف دستگاه‌های دولتی بدون طرح در هیئت وزیران را به جهت نقص تشریفات ضروری، فاقد اعتبار تشخیص داده است.^۲ ثالثاً استدلال به مقدماتی بودن رسیدگی توسط نماینده ویژه و نهایی بودن رسیدگی هیئت وزیران در موارد عدم رفع اختلاف نیز که در بند «ب» ماده (۱۱۷) مصوبه برنامه هفتم پیش بینی شده بود^۳ توسط شورای نگهبان مغایر اصل (۱۳۴) تشخیص داده شده است.^۴ بنابراین واگذاری چنین صلاحیتی به نماینده ویژه رئیس جمهور یا معاونت حقوقی خلاف قانون اساسی به نظر می‌رسد. لیکن هیئت وزیران مستند به اصل (۱۳۸) قانون اساسی می‌تواند این صلاحیت خویش را به کمیسیون متشکل از چند وزیر واگذار نماید. نکته‌ای که در این زمینه باید بدان توجه نمود آن است که برخلاف اصل «سرعت در تصمیم‌گیری» به عنوان یکی از ارکان عدالت اداری که مطابق آن هر عمل و تصمیم اداری به عنوان یک عمل حقوقی در ظرف زمانی و مکانی خاصی ایجاد می‌شود و اتخاذ تصمیم در یک مهلت معقول در تخصیص منابع و هدفمندسازی آن راهگشاست [۹] تاکنون مهلتی برای اتخاذ تصمیم توسط هیئت وزیران جهت رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی توسط قانون‌گذار تعیین نشده است که این امر یعنی عدم وجود

۱. «به موجب اصل ۱۳۴ اصلاحی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اتخاذ تصمیم به منظور حل و فصل اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی مشروط بر اینکه نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد به پیشنهاد ریاست جمهوری به عهده هیئت وزیران محول شده است. نظر به عدم جواز تفویض اختیارات و مسئولیت‌های اختصاصی هیئت وزیران به سایر اشخاص و اینکه حکم مقرر در اصل ۱۲۷ اصلاحی قانون اساسی در باب انتخاب نماینده یا نمایندگان ویژه توسط ریاست جمهوری ناظر به موارد خاص و اختیارات مشخص و منصرف از موارد مصرح در اصل ۱۳۴ است و تعمیم حکم خاص مزبور به مطلق امور و موارد مقرر در اصل ۱۳۴ اصلاحی مذکور موافق اهداف و احکام متمایز مقرر به شرح دو اصل فوق‌الذکر نیست، بنابراین تصویبنامه شماره ۳۴۱۰۴/۲۵ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۵ هیئت وزیران که به موجب آن به استناد اصل ۱۲۷ معاون حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری به عنوان نماینده ویژه رئیس جمهور برای رفع مطلق اختلافات حقوقی مندرج در آن مصوبه انتخاب و تعیین شده است خلاف قانون اساسی و قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

۲. «مطابق اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «رئیس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد...» و بر اساس اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی: «در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجراست.» در همین راستا و مطابق ماده ۴۰ آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه مصوب سال ۱۳۸۶: «... چنانچه اختلافات دستگاه‌های مزبور توسط وزرا یا روسای آنان مرتفع نشود، مراتب به معاونت حقوقی و امور مجلس منعکس می‌گردد تا در حدود اختیاراتی که مطابق اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به وی محول شده است، با اتخاذ تدابیر لازم و از طریق راهکارهای قانونی رفع اختلاف گردد. در مواردی که برای حل و فصل موضوع اختلاف در جهت وضعیت مطلوب، نیاز به تصمیم‌گیری هیئت وزیران است، پیشنهاد معاونت یادشده همراه با نظریه حقوقی مستدل و ارائه راهکار در هیئت وزیران مطرح خواهد شد.» همچنین مطابق بند (ه) ماده ۱ آیین‌نامه یادشده، مقصود از اختلاف، 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 تعریف شده است. بنا به مراتب فوق و با عنایت به اینکه اولاً: موضوع متنازع‌فیه بین وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی از یکسو و وزارت راه و شهرسازی از سوی دیگر که منتهی به صدور مقرر مورد شکایت شده، از جنس اختلاف نظر در برداشت از قوانین و مقررات و یا اختلاف ناشی از تداخل وظایف قانونی و یا اختلاف در مورد اموال و حقوق مالی نیست، ثانیاً: بر مبنای موازین حقوقی مذکور در غیر از مواردی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون است، پیشنهاد معاونت حقوقی رئیس جمهور باید همراه با نظریه و راهکار حقوقی در هیئت وزیران مطرح شود که در مانحن‌فیه چنین نشده است و ثالثاً: معاونت حقوقی رئیس جمهور، مصوبه مورخ ۱۳۹۸/۲/۱۶ شورای عالی شهرسازی و معماری را با استناد به لازم‌الاجرا بودن قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و وجود اعتبارات مصوب هیئت وزیران منطبق با قانون تلقی نکرده و این اقدام به نوعی رسیدگی قضایی و فصل دعوا و خصومت بوده که از حدود صلاحیت‌های قانونی مرجع یادشده خارج است، بنابراین بر مبنای دلایل فوق و با عنایت به اینکه دستور رئیس جمهور (ابلاغی به موجب نامه شماره ۱۳۴۲۲-۱۳۹۸/۱۰/۲۳ رئیس دفتر و سرپرست نهاد ریاست جمهوری) مبنی بر اینکه در خصوص اختلافات وزارتخانه‌های صدرالذکر طبق نظر معاونت حقوقی رئیس جمهور عمل شود، خارج از چارچوب حقوقی مقرر در اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی و ماده ۴۰ آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه مصوب سال ۱۳۸۶ و بدون رعایت تشریفات مقرر در مقررات مذکور و بدون طرح در هیئت وزیران صادر شده، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است و مستند به بند ۱۲ ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود. با اعمال حکم مقرر در ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و تسری ابطال مقرر به زمان صدور آن موافقت نشد.»

۳. «در اجرای اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی که وابسته به ریاست جمهوری می‌باشند و نیز در صورتی که معاون حقوقی رئیس جمهور به عنوان نماینده ویژه رئیس جمهور با اختیارات موضوع این بند (حل و فصل اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی) توسط رئیس جمهور و تصویب هیئت وزیران مطابق اصل یکصد و بیست و هفتم (۱۲۷) قانون اساسی تعیین گردد، پس از تعیین معاون حقوقی رئیس جمهور به شرح مذکور، وی می‌تواند مطابق اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی اقدام نماید. در مواردی که این اختلافات توسط معاونت مذکور حل و فصل نشود، موضوع همراه با نظریه مستدل و مستند به رئیس جمهور منعکس می‌گردد. چنانچه دستگاه‌های اجرایی به هر دلیلی از اجرای رأی خودداری کنند، سازمان مطابق رأی بنا به درخواست معاون حقوقی رئیس جمهور مبلغ مورد حکم را از اعتبارات بودجه سنواتی دستگاه مربوط در سال بعد از محل اعتبارات بودجه سال بعد و از محل منابع غیر ضروری کسر و به اعتبارات دستگاه اجرایی ذینفع اضافه می‌کند. در مورد آن دسته از شرکت‌های دولتی یا مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت یا مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی یا بانک‌ها (که فاقد ردیف در بودجه سنواتی بوده و یا فاقد حسابهای متمرکز هستند) اجرای رأی مرجع حل اختلاف از محل حساب‌های متعلق به آنها، بر عهده خزانه‌داری کل کشور یا بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از محل اعتبارات بودجه سال بعد و از محل منابع غیر ضروری است. در هر حال ارجاع اختلافات دستگاه‌های اجرایی به قوه قضائیه موکول به تأیید معاون یادشده است. دعاوی کیفی از شمول مقررات این بند خارج است. حکم این بند نافذ صلاحیت هیئت وزیران در حل اختلاف دستگاه‌های دولتی به موجب اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی نیست.»

۴. نظر شماره ۱۰۲۴/۱۳۷۲ مورخ ۱۴۰۳/۲/۲۲ «در ماده ۱۱۷، در بند (ب)، انتخاب معاون حقوقی به عنوان نماینده ویژه برای امور مذکور، مغایر نظر به تفسیری شماره ۵۴۶۲ مورخ ۱۳۷۲/۸/۵ و اصل ۱۳۴ قانون اساسی شناخته شد.»

مهلت برای هیئت‌وزیران در رفع اختلاف می‌تواند در برخی موارد منجر به ترک فعل دستگاه‌ها و ورود خسارت به دولت یا شهروندان گردد. این در حالی است که اخیراً شورای نگهبان عدم وجود مهلت رسیدگی برای مراجع اختصاصی اداری را دارای ابهام دانسته^۱ و وجود مهلت برای اتخاذ تصمیم توسط مراجع اداری را یکی از مصادیق نظام اداری صحیح مذکور در بند «۱۰» اصل (۳) قانون اساسی تلقی نموده است [۹].

د) ضمانت اجرا

در مباحث قبل بیان شد که در حال حاضر و مطابق قوانین و مقررات جاری رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی به روش غیر قضائی بوده و مراجعه به دستگاه‌های اجرایی در موارد اختلاف به مراجع قضائی ممنوع است و دستگاه‌های مذکور نمی‌توانند در مراجع قضائی اقامه دعوی نمایند. مجلس و دولت برای تحقق چنین تکلیفی ضمانت‌های متعددی وضع نموده‌اند.

ابتدا قانون‌گذار در قوانین بودجه سنوات ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۵ بر لازم‌الاتباع بودن تصمیمات مرجع رفع اختلاف تصریح نموده و بیان داشت در صورت عدم اجرای تصمیمات مذکور در مهلت تعیین شده به هر دلیل توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، سازمان برنامه و بودجه مکلف است مبلغ ارزیابی مایملک مورد تصرف را بنا به پیشنهاد کمیسیون بر حسب‌مورد بدون الزام به رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی در مواد هزینه از بودجه جاری و عمرانی ارزی و ریالی دستگاه مذکور کسر و به بودجه دستگاه اجرایی ذینفع اضافه نماید. متعاقباً در ضوابط اجرایی بودجه سنوات ۱۳۸۶ تا ۱۴۰۲ با وضع ضمانت اجرای قوی‌تر، پرداخت هر گونه وجه از هر محل تحت عناوین مختلف مانند هزینه دادرسی، هزینه کارشناسی و مشابه آن برای طرح اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی وابسته به دولت در مراجع قضائی را ممنوع کرد.

هم‌زمان در قوانین بودجه سنوات ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ علاوه بر ضمانت اجرای مالی تهاجر بودجه‌ای، عدم اجرای تصمیم مرجع حل اختلاف را تخلف‌انگاری نموده و آن را در چهارچوب قانون رسیدگی به تخلفات اداری قابل رسیدگی در هیئت تخلفات تشخیص داد که تخلف «سرپیچی از اجرای دستورهای مقام‌های بالاتر در حدود وظایف اداری» را می‌توان بر آن منطبق دانست.

با وجود ضمانت‌های مذکور کماکان تشریفات رفع اختلاف توسط دستگاه‌های اجرایی رعایت نمی‌گردید و دستگاه‌ها یا بدو به مرجع رفع اختلاف مراجعه نمی‌کردند و یا اینکه نسبت به اجرای تصمیمات متخذه اهماال می‌ورزیدند، چه‌آنکه برخی از دستگاه‌های مذکور مانند مؤسسات عمومی غیردولتی از بودجه عمومی استفاده نمی‌کردند تا مشمول کسر اعتبار شوند، مضاف بر آنکه تخلف‌انگاری نیز دارای بازدارندگی لازم نبود، لذا مقنن در آخرین اراده خویش اولاً ضمن ورود ضمنی به صلاحیت مرجع قضائی در رسیدگی به اختلافات موصوف، ارجاع اختلاف به قوه قضائیه را منوط به تأیید هیئت‌وزیران دانست. ثانیاً با تکرار ضمانت اجرای مالی مقرر نمود که «در صورت عدم اجرای تصمیم مرجع رفع اختلاف سازمان مطابق تصمیم مذکور مبلغ مورد حکم را از اعتبارات بودجه سنواتی سال آینده دستگاه مربوط، کسر و به اعتبارات دستگاه اجرایی ذی‌نفع اضافه می‌کند. در مورد آن دسته از شرکت‌های دولتی یا مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت یا مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی یا بانک‌ها (که فاقد ردیف در بودجه سنواتی بوده و یا فاقد حساب‌های متمرکز هستند) اجرای تصمیم مذکور از محل حساب‌های متعلق به آنها، بر عهده خزانه‌داری کل کشور یا بانک مرکزی از محل اعتبارات بودجه سال بعد است.» اقدامات اخیر اگرچه گامی مثبت جهت تحقق انگیزه و هدف قانون‌گذار به‌شمار می‌رود اما کماکان ضعف در نظام تضمین وجود داشته و شایسته است مقنن نسبت به تقویت ضمانت اجرا اقدام نماید.

ه) موارد استثنا

اگرچه مطابق اصل (۱۳۴) قانون اساسی، بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت و مصوبات هیئت‌وزیران در رابطه با رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی، دستگاه‌ها مکلف به رفع اختلاف از طریق غیر قضائی توسط هیئت‌وزیران گردیده‌اند و از مراجعه ابتدایی به مرجع قضائی

۱. به‌عنوان مثال؛ در ماده (۳۰) مصوبه «طرح حمایت از مالکیت صنعتی» مصوب ۱۴۰۰/۹/۲۱ «کمیسیون رسیدگی به اختلافات ثبت مالکیت صنعتی» (مرجع شبه قضایی) تشکیل و وظایفی برای کمیسیون مذکور تعیین گردید اما مهلت رسیدگی برای این کمیسیون مشخص نشد. شورای نگهبان ضمن بررسی مصوبه، طی ایراد شماره ۱۰۲/۰۸/۲۹۷۰۸ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۳۰ اعلام نمود که «در ماده ۳۰، مهلت رسیدگی کمیسیون مذکور به اعتراضات ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.»

منع شده‌اند، اما با توجه به قاعده تخصیص و تقیید عام و مطلق^۱، موارد استثنائی وجود دارد که دستگاه‌ها می‌توانند بدون رعایت تشریفات رفع اختلاف، مستقیماً در مرجع دیگری به جز هیئت‌وزیران اقدام به طرح شکایت نمایند.

۱. دعاوی کیفری: به تصریح بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم دعاوی کیفری بین دستگاه‌های اجرایی مشمول تشریفات رفع اختلاف دستگاه‌ها نبوده و دستگاه‌ها می‌توانند رأساً در محاکم کیفری علیه یکدیگر طرح شکایت نمایند. به عنوان مثال چنانچه دستگاهی نسبت به دیوارکشی غیرقانونی ملک یا تصرف غیرقانونی بستر و حریم رودخانه اقدام نماید، مطابق ماده (۶۹۰) قانون مجازات اسلامی مرتکب جرم گردیده است. در این موارد دستگاه اجرایی ذی‌نفع مانند وزارت نیرو یا سازمان محیط‌زیست می‌توانند نسبت به طرح شکایت در دادگاه اقدام نمایند. آنچه در این زمینه باید بدان اشاره نمود آن است که علی‌رغم اختیار مطلق مذکور در ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم مبنی بر امکان طرح شکایت کیفری، مطابق بند «۷» بخشنامه شماره ۶۱۳۳۴/۷۳۶۴۶ مورخ ۱۴۰۲/۴/۳۱ معاون اول رئیس‌جمهور که تاکنون اصلاح نگردیده است، دستگاه‌ها مکلف‌اند قبل از طرح این دعاوی هماهنگی لازم با معاونت حقوقی رئیس‌جمهور به منظور رعایت غبطه و مصلحت دولت و منافع ملی برای حل و فصل موضوع به طریق غیر قضائی در چهارچوب قوانین و مقررات را انجام دهند.

۲. اختلافات در صلاحیت مراجع اختصاصی اداری: قانون‌گذار در برخی موارد ضمن ایجاد یا تجویز ایجاد هیئت‌ها، شوراهای کمیسیون‌ها رسیدگی به برخی تخلفات و اختلافات (مراجع شبه قضایی) و تشخیص برخی موضوعات (مراجع تشخیصی) را در صلاحیت مراجع خاص اداری قرار می‌دهد که به «مراجع اختصاصی اداری» موسوم گردیده‌اند. قانون‌گذار در تبصره «۳» ماده (۳) قانون دیوان عدالت اداری الحاقی ۱۴۰۲ مراجع مذکور را تعریف نموده و مقرر کرده «مقصود از مراجع اختصاصی اداری کلیه مراجع و هیئت‌هایی است که به موجب قوانین و مقررات قانونی، خارج از مراجع قضائی تشکیل می‌شوند و اقدام به رسیدگی به اختلافات، تخلفات و شکایاتی می‌کنند که در صلاحیت آنها قرار داده شده است؛ نظیر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون‌های مواد (۹۹) و (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی، هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما و کمیسیون‌ها و هیئت‌هایی که به موجب قوانین و مقررات قانونی تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده آنها واگذار شده باشد». سؤالی که در این زمینه وجود دارد آن است که آیا در این موارد که رسیدگی به اختلاف در صلاحیت مراجع اختصاصی قرار دارد، رعایت تشریفات رفع اختلاف و لزوم اتخاذ تصمیم توسط هیئت‌وزیران ضروری است یا خیر؟ و به عبارت دیگر آیا اطلاق بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم مبنی بر حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی بر مبنای اصل (۱۳۴) قانون اساسی، که صرفاً دعاوی کیفری از شمول آن خارج شده است، شامل مراجع اختصاصی اداری نیز شده و دستگاه‌های اجرایی در موارد اختلاف که دارای مرجع خاص رسیدگی است باید بر اساس ماده (۱۱۷) رفع اختلاف نمایند؟

در پاسخ ممکن است بیان شود با عنایت به اینکه آخرین اراده قانون‌گذار در رابطه با رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی در بند «ب» ماده (۱۱۷) تبلور یافته است و در ماده مذکور نیز به صورت مطلق کلیه اختلافات دستگاه‌های اجرایی مشمول تشریفات رفع اختلاف قرار گرفته و تنها دعاوی کیفری از تشریفات موصوف مستثنی شده است، لذا حتی در مواردی که مطابق قوانین و مقررات سابق، مرجع اختصاصی اداری جهت رسیدگی به اختلاف دستگاه‌های اجرایی وجود دارد، هیئت‌وزیران صالح به رسیدگی است و بدون تأیید هیئت‌وزیران موضوع در قوه قضائیه نیز قابل طرح نیست. نظر مذکور قابل پذیرش نبوده و به نظر می‌رسد در این موارد موضوع از شمول صلاحیت هیئت‌وزیران خارج بوده و بالطبع دستگاه‌های اجرایی نیز می‌توانند از آرا و تصمیمات مراجع مذکور در دیوان عدالت طرح شکایت نمایند؛ زیرا اولاً در تبصره «۲» ماده (۳) قانون دیوان عدالت اداری الحاقی ۱۴۰۲ شکایت اشخاص حقوقی عمومی از جمله دستگاه‌های دولتی از آرا و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری قابل استماع در شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری بیان شده است و عام لاحق (قانون برنامه هفتم) ناسخ خاص سابق (قانون دیوان عدالت اداری) نیست بلکه خاص سابق، عام لاحق را تخصیص می‌زند. ثانیاً هیئت عمومی دیوان عدالت طی دادنامه شماره ۱۵۴۳۵۳۶ مورخ ۱۴۰۴/۶/۲۵ که مؤخر بر قانون برنامه هفتم صادر شده شکایت یک دستگاه اجرایی علیه دستگاه اجرایی دیگر را قابل استماع در شعب دیوان تشخیص

۱. «ما مِنْ عَامٍّ إِلَّا وَ قَدْ حُصِّ»

داده است^۱ و آرای مذکور مطابق ماده (۸۹) برای کلیه مراجع اداری لازم‌الاتباع و ملاک عمل است. ثالثاً دولت به موجب ماده (۷) آیین‌نامه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۶ مقرر کرده اختلافاتی که برای رسیدگی آنها مرجع یا مراجع خاصی پیش‌بینی گردیده (مانند اختلافات مالیاتی و کارگری و کارفرمایی و اختلاف موضوع ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۲) از شمول تشریفات رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی خارج است. رابعاً اساساً اختلافات مذکور در مراجع اختصاصی اداری ناشی از تداخل صلاحیت و اختیارات نیست. شایان ذکر است در موارد فوق‌الذکر که رسیدگی به اختلاف در صلاحیت مراجع اختصاصی اداری قرار دارد دستگاه‌ها مکلف‌اند ابتدا موضوع را در مراجع مذکور پیگیری نموده و پس از صدور رأی یا تصمیم از مرجع اختصاصی اداری می‌توانند در دیوان طرح شکایت نمایند و مطابق ماده (۴۸) قانون دیوان عدالت اداری اقامه دعوی قبل از رسیدگی در مراجع مذکور منجر به صدور قرار رد از دیوان عدالت اداری خواهد شد.^۳

۳. اختلافات در موارد اختیارات خاص رئیس‌جمهور: مطابق اصل (۱۲۶) قانون اساسی مسئولیت امور برنامه‌بودجه و امور اداری و استخدامی کشور مستقیماً بر عهده رئیس‌جمهور است، بنابراین با عنایت به اختیار و صلاحیت مستقیم رئیس‌جمهور در این موارد، چنانچه بین سازمان اداری و استخدامی و سازمان برنامه‌بودجه تداخل وظایف و اختلاقی حاصل شود، طبیعتاً رفع اختلاف مذکور در صلاحیت شخص رئیس‌جمهور خواهد بود. به همین دلیل در ماده «۶» آیین‌نامه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۶ مقرر شده است که در صورت اختلاف در مورد اختیارات خاص رئیس‌جمهور راجع به امور برنامه‌بودجه و امور اداری و استخدامی، مراتب جهت حل اختلاف و تصمیم‌گیری به رئیس‌جمهور منعکس می‌گردد. علاوه بر این، رفع اختلاف بین معاونت‌های ریاست جمهوری که به استناد اصل (۱۲۴) قانون اساسی انتصاب می‌گردند نیز مشمول تشریفات رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی نخواهند بود؛ چراکه به موجب اصل (۱۲۴) مسئولیت هماهنگی معاونت‌ها بر عهده معاون اول رئیس‌جمهور است. آنچه در این خصوص باید بدان توجه نمود آن است که صرفاً رفع اختلاف در موارد «اختیارات خاص رئیس‌جمهور» و «رفع اختلافات معاونت‌های رئیس‌جمهور» از شمول تشریفات اصل (۱۳۴) قانون اساسی خارج است و این استثنا شامل دستگاه‌های وابسته به ریاست جمهوری یا زیر نظر ریاست جمهوری مانند سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان ملی استاندارد و سازمان انرژی اتمی نمی‌گردد، شاهد بر این ادعا ایراد شورای نگهبان به مصوبه برنامه هفتم در رابطه با رفع اختلاف دستگاه‌های وابسته به ریاست جمهوری است که تفویض رفع اختلافات دستگاه‌های مذکور به معاونت حقوقی ریاست جمهوری را مغایر اصل (۱۳۴) قانون اساسی تشخیص داده است.^۴

۱. «الف. تعارض بین آراء محرز است. ب. براساس بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵، «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و گروه‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها»، در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است و بر مبنای تبصره ۲ ماده ۳ همین قانون (الحاقی ۱۴۰۲/۲/۱۰): «شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری موضوع بند (۲) ماده (۱۰) این قانون مستقیماً در شعب تجدیدنظر مطرح و مورد رسیدگی قرار می‌گیرد...» با توجه به موازین قانونی مذکور که اعتراض اشخاص حقوقی عمومی را به آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری پذیرفته و با عنایت به این که براساس ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری: «شعب دیوان به شکایاتی رسیدگی می‌کند که شخص ذی‌نفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون درخواست کرده باشد»، لذا آنچه در خصوص امکان اعتراض سازمان تأمین اجتماعی به آراء و تصمیمات مراجع حل اختلاف کار به عنوان مصداقی از مراجع اختصاصی اداری موضوعیت دارد، تحقق ذی‌نفعی این سازمان در دعاوی مطروحه در مراجع حل اختلاف کار است و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در موارد مشابه و از جمله در دادنامه شماره ۹۲۱۰۰۹۰۵۸۰۰ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۳ نیز همین موضوع یعنی تحقق ذی‌نفعی را به عنوان شرط لازم برای اعتراض به آراء مراجع اختصاصی اداری معرفی کرده و در دادنامه اخیرالذکر اعلام کرده است که همسایه مجاور ملک موضوع رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری با وجود این که جزو طرفین دعاوی مطروحه در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نیست به عنوان ذی‌نفع دارای حق اعتراض به آراء کمیسیون مزبور است و در مانحن فیه نیز سازمان تأمین اجتماعی به رغم آن که جزو طرفین دعاوی مطروحه در مراجع حل اختلاف کار نیست، براساس آراء مختلف هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله آراء شماره ۲۹-۳۰ مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۶ و شماره ۸۵۳ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۱ این هیئت مکلف به تبعیت از آراء مراجع مذکور بوده و آراء این مراجع در هر حال موجد آثار و تعهدات مختلف برای سازمان تأمین اجتماعی است و با لحاظ همین موضوع، سازمان تأمین اجتماعی در رابطه با دعاوی مطروحه در مراجع حل اختلاف کار به طور مشخص ذی‌نفع بوده و حق اعتراض به آراء صادره در این مراجع را در دیوان عدالت اداری دارد که با توجه به این که صرف این اعتراض منجر به نقض آراء مراجع حل اختلاف کار نشده و اتخاذ تصمیم نهایی در خصوص اعتراض مذکور توسط شعب دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد، در نتیجه طرح اعتراض فوق موجب تضییع حقوق طرفین دعاوی کار نخواهد شد. بر همین اساس رأی شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۲۴۵۰۵۸۷ مورخ ۱۴۰۲/۹/۲۱ صادره از شعبه ۱۷ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری که با لحاظ همین موارد، رسیدگی به اعتراض سازمان تأمین اجتماعی را نسبت به آراء مراجع حل اختلاف کار در صلاحیت خود تشخیص داده، صحیح و منطبق با موازین قانونی است. این رأی براساس ماده ۸۹ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰ برای شعب دیوان و مراجع اداری و همچنین برای هیئت‌های تخصصی و هیئت عمومی در مورد رسیدگی به ابطال مصوبات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ این قانون در ارتباط با آن موضوع لازم‌الاتباع است.»

۲. به اعتقاد برخی از پژوهشگران صلاحیت کمیسیون موضوع تبصره «۸» ماده (۶۹) قانون تنظیم منبعث از اصل (۱۳۴) قانون اساسی نبوده بلکه این کمیسیون مرجعی شبه قضایی است که صلاحیت قانونی رفع اختلافات دستگاه‌های اجرایی در موارد خاص را بر عهده دارد. [۱۰]

۳. «ماده ۴۸ (اصلاحی ۱۴۰۲/۲/۱۰) - هرگاه رسیدگی به شکایت در صلاحیت سایر مراجع قضائی باشد، شعبه دیوان با صدور قرار عدم صلاحیت پرونده را به مرجع مذکور ارسال می‌کند. این قرار قطعی است و در صورتی که رسیدگی به شکایت را در صلاحیت مراجع غیر قضائی بدانند، مبادرت به صدور قرار رد شکایت نموده و شاکي را به مرجع صالح دلاله می‌کند.»

۴. مجلس شورای اسلامی در مصوبه برنامه هفتم پیشرفت مصوب ۱۴۰۱/۱/۱۹ مقرر داشت: «در اجرای اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی که وابسته به ریاست جمهوری می‌باشند و نیز در صورتی که معاون حقوقی رئیس‌جمهور به عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهور با اختیارات موضوع این بند (حل و فصل اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی) توسط رئیس‌جمهور و تصویب هیئت وزیران مطابق اصل یکصد و بیست و هفتم (۱۲۷) قانون اساسی تعیین گردد، پس از تعیین معاون حقوقی رئیس‌جمهور به شرح مذکور، وی می‌تواند مطابق اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی اقدام نماید...» شورای نگهبان به موجب نظر شماره ۱۰۲/۴۱۰۵۶ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۲۱ ایراد مغایرت با اصل (۱۳۴) قانون اساسی به جهت انحصار رفع اختلافات از طریق مذکور در این بند را کماکان باقی دانست.

۴. دعاوی ابطال مصوبات

در اصل (۱۷۰) قانون اساسی مقرر شده است که «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.» بنابراین واژه «هر کس» مذکور در اصل (۱۷۰) دلالت بر کلیه اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی، عمومی، دولتی و خصوصی دارد و بر این مبنا کلیه دستگاه‌های اجرایی می‌توانند نسبت به تقدیم دادخواست مبنی بر ابطال مصوبات در هیئت عمومی دیوان عدالت اقدام نمایند، لذا باید اصل (۱۳۴) و اصل (۱۷۰) قانون اساسی را جمع نموده و بیان داشت که اساساً اعتراض و شکایت یک دستگاه اجرایی از مصوبه دستگاه اجرایی دیگر قابل شکایت در دیوان عدالت است. مواد (۱۲) و (۸۰) قانون دیوان عدالت اداری نیز شکایات مطلق اشخاص اعم از خصوصی و دولتی از مصوبات دولتی را قابل رسیدگی در هیئت عمومی دیوان دانسته است [۶] علاوه بر آنکه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رویه خویش نسبت به شکایات دستگاه‌های اجرایی از مصوبات دستگاه‌های اجرایی دیگر، خود را صالح به رسیدگی تشخیص داده است به عنوان مثال می‌توان به دادنامه‌های شماره ۱۶۴۹ مورخ ۱۳۹۷/۷/۲۴ و شماره ۱۱۵۳ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۰ و شماره ۸۸۸-۸۸۹ مورخ ۱۳۶۹/۹/۱۴ و شماره ۲۶۸-۲۷۰ مورخ ۱۳۹۶/۳/۳۰ هیئت عمومی اشاره نمود.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱. علی‌رغم گذشت بیش از سه دهه از تصویب اصل (۱۳۴) قانون اساسی و پیش‌بینی سازوکار رفع اختلاف دستگاه‌های دولتی توسط قانون‌گذار اساسی، کماکان در خصوص رفع اختلافات دستگاه‌های اجرایی رویکردهای موجود متشتت است که علت عمده این پرنشانی رویه را می‌توان اختلاف برداشت مراجع قضائی و متولیان امر از اصل (۱۳۴) و عدم موفقیت سازوکار موجود در رفع اختلافات دانست.
۲. مطابق اصل مذکور مقصود از «دستگاه‌های دولتی» کلیه نهادهای ذیل قوه مجریه است که شامل دستگاه‌های تابعه قوای دیگر نمی‌گردد و مراد از «اختلاف»، صرفاً اختلاف صلاحیت و تداخل در اختیارات است که اعضای شورای بازنگری قانون اساسی صراحتاً به آن اشاره نموده‌اند. بنابراین هنجارها و مقررات دولتی نافذ در این خصوص از جمله «آیین‌نامه رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی» که اختلافات را اعم از اختلافات مالی و غیرمالی دانسته‌اند محل اشکال بوده و شایسته است مقررات مذکور اصلاح گردد.
۳. به صراحت اصل (۱۳۴) قانون اساسی و نظر تفسیری شماره ۵۴۶۲ مورخ ۱۳۷۲/۸/۵ شورای نگهبان، صلاحیت هیئت‌وزیران در این زمینه قابل تفویض به مرجع دیگر از جمله معاونت حقوقی ریاست جمهوری یا نماینده ویژه رئیس‌جمهور نیست و نظرات هیئت‌وزیران نیز در رفع اختلافات دستگاه‌های اجرایی برای دستگاه‌ها لازم‌الاتباع است. «ممنوعیت پرداخت هزینه دادرسی، داور، کارشناسی و حق‌الوکاله توسط دستگاه‌ها در موارد اختلاف با دستگاه اجرایی دیگر»، «تخلف‌انگاری عدم مراجعه به هیئت‌وزیران در موارد اختلاف و عدم اجرای تصمیمات هیئت‌وزیران در این موارد»، «تهداتر بودجه‌ای» و «عدم امکان ارجاع اختلافات بین دستگاه‌ها به قوه قضائیه» ضمانت اجرایی است که جهت تحقق سازوکار مذکور پیش‌بینی شده است. علی‌رغم تضامین مذکور کماکان برخی از دستگاه‌ها نسبت به طرح اختلافات خود در مراجع قضائی اقدام می‌نمایند که لازم است ضمانت اجرای مذکور تقویت گردد.
۴. به موجب بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم، ارجاع اختلاف دستگاه‌های اجرایی به قوه قضائیه منوط به تأیید هیئت‌وزیران شده است. بنابراین صرفاً چنانچه هیئت‌وزیران اجازه طرح شکایت در قوه قضائیه را تجویز نماید، موضوع قابل دادخواهی در مراجع قضائی است و در غیر این صورت مراجع مذکور فاقد صلاحیت رسیدگی خواهند بود. البته مراجع قضائی صلاحیت رسیدگی ابتدایی نسبت به دعوی مبنی بر اینکه آیا هیئت‌وزیران در موارد «تداخل اختیارات» [و نه کلیه اختلافات] ورود کرده را دارا هستند.
۵. مستفاد از اصل (۱۳۴) قانون اساسی، رویه شورای نگهبان و بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم، رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی در موارد «دعای کیفری»، «اختلافات در صلاحیت مراجع اختصاصی اداری»، «اختلافات در موارد اختیارات خاص رئیس‌جمهور» و «دعای



ابطال مصوبات» در صلاحیت هیئت وزیران نیست. در این زمینه شایسته است قانون‌گذار ضمن اصلاح بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم، موارد مذکور را به عنوان استثنائات مشمول رسیدگی تشریفات رفع اختلافات دستگاه‌های اجرایی لحاظ نماید.

۶. هر چند با تصویب بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه هفتم، مقررات دولتی و آرای قضائی صادره مبنی بر لزوم مراجعه ابتدایی دستگاه‌ها در موارد اختلاف به رؤسای دستگاه‌های ستادی، وزرا و معاونت حقوقی ریاست جمهوری یا نهادهای دیگر و لزوم اخذ موافقت معاونت حقوقی جهت طرح شکایت در مراجع قضائی، ملغی و غیر قابل استناد گردیده است، لیکن چنانچه کماکان مورد عمل دستگاه‌ها باشد می‌توان مستند به بند «۱» ماده (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری و به جهت «تخلف در اجرای قوانین و مقررات» ابطال آن را از هیئت عمومی دیوان عدالت درخواست نمود.

منابع و مآخذ



- [۱] کاشانی، جواد. (۱۳۸۹)، چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۳۰، صص ۲۲۶-۲۰۵.
- [۲] واعظی، سیدمجتبی. البرزی، زهرا. (۱۳۹۶)، جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران، فصلنامه حقوق اداری، شماره دوازدهم، صص ۹-۳۲.
- [۳] زارعی، محمدحسین. نجارزاده هنجانی، مجید. (۱۳۹۶)، مفهوم خدمات عمومی و تحول آن در پرتو دکترین کارکرد عمومی، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۶، صص ۹-۳۲.
- [۴] اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- [۵] ابوالحمد، عبدالحمید. (۱۳۶۹)، پیرامون یک رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور و مسئله شخصیت حقوقی دولت، مجله کانون و کلا، شماره ۱۵۰ و ۱۵۱، صص ۹۹-۱۳۰.
- [۶] مولا بیگی، غلامرضا. محمدی احمدآبادی، حسین. (۱۴۰۲)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل.
- [۷] نعم، مختار. (۱۳۸۶)، حل اختلاف دستگاه‌های دولتی؛ از قضاوت تا مدیریت، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوق، شماره ۱۲، صص ۷-۳۰.
- [۸] طباطبایی مومنی، منوچهر. (۱۳۹۰)، حقوق اداری، تهران: سمت.
- [۹] محمدی احمدآبادی، حسین. (۱۴۰۳)، الگوی مطلوب مواجهه نظام حقوقی ایران در قبال ترک فعل اداری، رساله دکتری، تهران: دانشگاه امام صادق.
- [۱۰] صادقی، حسین. مرندی، الهه. (۱۴۰۱)، نسبت سنجی نظام حقوقی-اجرایی حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با قانون اساسی، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱۳، صص ۲۸۹-۲۶۳.

عنوان: نظام حقوقی حاکم بر رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی



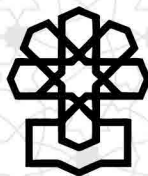
DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21833>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11864.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی در موارد «دعای کیفری»، «اختلافات در صلاحیت مراجع اختصاصی اداری»، «اختلافات در موارد اختیارات خاص رئیس‌جمهور» و «دعای ابطال مصوبات» در صلاحیت هیئت وزیران نیست.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir