

امکان‌پذیری نظارت قضایی بر شورای انتظامی سازمان مهندسی ساختمان با نگاهی به رویه قضایی^۱

مینا اکبری*، فاطمه افشاری**

چکیده

به منظور رسیدگی به تخلفات صنفی مهندسان ساختمان و اعمال ضمانت اجرا، قانون‌گذار مرجعی با نام شورای انتظامی سازمان مهندسی را پیش‌بینی نموده است. از آنجا که شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی به‌طور اختصاصی اختلافات ناشی از اجرای قواعد مربوط به صنف مهندسی را حل و فصل می‌کند و در واقع، سطحی از حاکمیت را بدون وجود ماهیت دولتی و ذیل قوه قضائیه بودن، در یک حوزه مشخص اعمال می‌کند، نظارت قضایی بر این شورا از منظر اصول حقوق عمومی، قانون اساسی و همچنین نظرات شورای نگهبان ضروری است؛ اما قانون‌گذار صراحتاً دادگاهی را به‌عنوان مرجع نظارت قضایی بر شورای انتظامی سازمان مهندسی، صالح ندانسته است. در عرصه قضایی نیز، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با استدلال غیردولتی بودن سازمان نظام مهندسی ساختمان، دیوان عدالت را در زمینه رسیدگی به آراء شورای انتظامی این سازمان صالح ندانسته است. هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز آراء شورای انتظامی سازمان مهندسی را با استناد به واژه «قطعیت» مصرح در ماده ۲۴ قانون نظام مهندسی قابل شکایت در دادگاه‌های عمومی ندانسته است. حال مسئله، چستی راهکار حقوقی جهت حل این چالش قانونی و قضایی است؟ با توجه به شرایط ایجادشده و نظارت‌ناپذیری این مرجع، پیشنهاد این است که در گام نخست، هیئت عمومی دیوان عالی کشور در آراء وحدت رویه جدید، رویکرد پیشین

۱. این مقاله برگرفته از گزارش پژوهشی «نظارت قضایی بر آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان: نقدی بر رویه قضایی» است که در سال ۱۳۹۹ در پژوهشگاه قوه قضائیه انجام شده است.

* پژوهشگر گروه حقوق اداری، پژوهشکده قوه قضائیه، تهران، ایران (نویسنده مسئول) minaakbari@jri.ac.ir
** استادیار گروه حقوق اداری، پژوهشکده قوه قضائیه، تهران، ایران Afshari399@jri.ac.ir

خود نسبت به «قطعیت آراء این مرجع اختصاصی اداری» را اصلاح نماید؛ زیرا این رویکرد با شرع، قانون اساسی و حتی قوانین عادی در تعارض است. در گام دوم و در برنامه‌ای بلندمدت لازم است که طرح دعوا از آراء تمام مراجع اختصاصی اداری در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گیرد، زیرا با فلسفه دادرسی اداری سازگارتر است؛ بنابراین لازم است در جریان اصلاح قوانین، مرجعیت دیوان عدالت اداری در زمینه نظارت بر آراء تمام مراجع اختصاصی اداری و حتی مراجعی که درون نظام‌های صنفی تشکیل شده‌اند، شناسایی شود.

واژگان کلیدی: شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی، دیوان عدالت اداری، دیوان عالی کشور، نظارت قضایی، مراجع اختصاصی اداری، رویه قضایی

مقدمه

در راستای اطمینان از ایمنی و بهره‌دهی مناسب ساختمان‌ها و با هدف حمایت از حقوق مردم، مهندسان ساختمان ملزم به رعایت مجموعه وظایفی هستند که قوانین عادی و مقررات بر عهده آن‌ها گذارده‌اند و عدم رعایت آن‌ها تخلف محسوب می‌شود. به‌عنوان نمونه عدم ارائه به‌موقع گزارش روند کار پروژه توسط مهندس ناظر به مرجع صدور پروانه یا نادیده انگاشتن برخی تخلفات ساختمانی توسط مهندسان ناظر ساختمان از جمله تخلفاتی محسوب می‌شوند که می‌توانند برای مالکین ساختمان و کلیه شهروندان خسارات قابل توجهی را به همراه داشته باشند.

به‌منظور حصول اطمینان از رعایت قوانین و مقررات توسط مهندسان، طرق نظارت مختلفی پیش‌بینی شده است. یکی از این شیوه‌ها، شناسایی حق طرح دعوا علیه مهندسان توسط اشخاص ذی‌نفع است. طبق «قانون سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان» (مصوب ۱۳۷۴)، شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان در درون سازمان نظام مهندسی تشکیل شده و مرجع رسیدگی به این دسته از شکایات از مهندسان است.

شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان همچون یک مرجع شبه‌کیفری به شکایات و دعاوی علیه مهندسان ساختمان رسیدگی کرده و در صورت احراز وقوع تخلف، حکم بر اعمال مجازات‌های انتظامی می‌دهد. با توجه به اینکه این نهاد و مراجع مشابه آن، در درون قوه قضائیه و متشکل از قضات نیستند اما همچون یک دادگاه کیفری عمل قضایی انجام می‌دهند، بر اساس نظرات شورای نگهبان^۱ و با توجه به تصریح قانون اساسی به مرجعیت عام دادگستری در اصول ۶۱

۱. در ادامه به این نظرات اشاره خواهد شد.

و ۱۵۹، پیش‌شرط فعالیت این مراجع، وجود نظارت قضایی بر فعالیت آن‌هاست. نحوه نظارت قضایی بر برخی از این مراجع به‌صراحت در قوانین پیش‌بینی شده است، اما عدم صراحت قوانین درخصوص شورای انتظامی نظام مهندسی، منشأ بروز تفاسیر مختلف و صدور آراء قضایی متفاوت و دو رأی وحدت‌رویه از سوی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور درخصوص مرجع قضایی صالح برای رسیدگی به دعاوی اقامه شده از آراء صادره توسط شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی شده است؛ لذا مسئله اصلی در پژوهش حاضر آن است که اگر شخصی شکایتی از آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان داشته باشد، تظلم خود را در کجا مطرح نماید؟ به عبارت دیگر عدم امکان نظارت قضایی بر آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی را چگونه می‌توان تحلیل نمود و راهکار چیست؟

برای پاسخ به این پرسش با مطالعه منابع کتابخانه‌ای و رویه قضایی با روش توصیفی - تحلیلی، ابتدا ماهیت، ساختار و صلاحیت شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان و اصول، قوانین و مقررات مرتبط با صلاحیت این مرجع را بررسی نموده و سپس به تحلیل و بررسی آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور و نحوه نظارت قضایی بر این شورا می‌پردازیم تا بتوان به یک برداشت دقیق و روشن رسید و پیشنهادهایی را ارائه نمود.

لازم به توضیح است که در زمینه رسیدگی به تخلفات مهندسان ساختمان کتابی با عنوان «نظام حقوقی رسیدگی به تخلفات مهندسين ساختمان» در سال ۱۳۹۰ توسط دکتر مهدی هداوند و آقای محمد احمدی تألیف شده است. نویسندگان در این پژوهش به بررسی تخلفات مهندسان ساختمان و مرجع صالح برای رسیدگی به این تخلفات پرداخته‌اند. درخصوص نظارت بر آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی نیز، مقاله‌ای در شماره ۳۱ فصلنامه رأی با عنوان «دادخواهی از آراء شورای انتظامی نظام مهندسی؛ از نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری تا بن‌بست دیوان عالی کشور» با قلم دکتر حامد نیکونهاد و خانم ژاله غنی به چاپ رسیده است که نویسندگان در این مقاله به نقد رأی وحدت‌رویه دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور در این زمینه پرداخته‌اند. در مقاله حاضر در کنار استفاده از دستاوردهای پژوهش‌های ذکر شده سعی می‌شود تا ضمن طرح مبانی تشکیل مراجع اختصاصی اداری و همچنین لزوم نظارت قضایی بر آن‌ها به بررسی انطباق رویه قضایی موجود با این مبانی پرداخته شود و اشکالات وارد بر این رویه احصا گردد.

۱. ماهیت، ساختار و صلاحیت شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان

مهندسان ساختمان در انجام وظایف تخصصی خود در مراحل مختلف طراحی، نظارت و اجرا، ملزم به رعایت مقررات ملی ساختمان هستند. مقررات ملی ساختمان به معنای «مجموعه‌ای

از ضوابط فنی، اجرایی و حقوقی لازم در طراحی، نظارت و اجرای عملیات ساختمانی اعم از تخریب، نوسازی، توسعه بنا، تعمیر و مرمت اساسی، تغییر کاربری و بهره‌برداری از ساختمان است که به‌منظور تأمین ایمنی، بهره‌دهی مناسب، آسایش، بهداشت و صرفه اقتصادی فرد و جامعه وضع می‌شود» (نیکزاد، ۱۳۹۲: پ). عدم رعایت این مقررات از سوی مهندسان، از جمله تخلفات این صنف محسوب می‌شود.

تخلفات انضباطی و حرفه‌ای مهندسان در ماده ۹۱ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۷۵) مشخص شده‌اند. حال چنانچه مهندسی یک یا چند مورد از تخلفات احصاشده در ماده ۹۱ را مرتکب شود، به‌منظور رسیدگی به تخلفات صنفی مهندسان ساختمان و اعمال ضمانت اجرا بر تخلفات آن‌ها، قانون‌گذار مرجعی با نام شورای انتظامی سازمان مهندسی ساختمان را پیش‌بینی نموده است که در ذیل به بررسی ماهیت و ساختار و صلاحیت آن می‌پردازیم:

۱-۱. ماهیت و صلاحیت شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی

شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان یک مرجع اختصاصی اداری رسیدگی به تخلفات صنفی است و با صدور حکم، ضمانت اجرا بر عمل متخلف بار می‌نماید؛ اما چرا این مرجع را یک مرجع اختصاصی اداری می‌دانیم؟ مراجع اختصاصی اداری که گاهی تحت عناوین دیگری مانند مراجع شبه قضایی، دیوان‌های اداری و دادگاه‌های اختصاصی اداری به کار برده می‌شوند، مراجعی اداری با صلاحیت ترافیعی اختصاصی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به‌عنوان واحدهای کم‌بیش مستقل ولی مرتبط با ادارات عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آن‌ها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری از قبیل دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی است که معمولاً به هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت‌های دولت، میان سازمان‌های دولتی، مؤسسات عمومی (اشخاص حقوقی حقوق عمومی) و افراد (اشخاص حقوق خصوصی) به وجود می‌آیند (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۳۱). این مراجع از محاکم دادگستری مجزا و قابل تفکیک از سازمان رسمی قضایی هستند؛ اما از آنجا که صلاحیت ترافیعی دارند و به دعاوی، شکایات و اختلافات رسیدگی و فصل خصومت می‌نمایند، شبه‌دادگاه محسوب می‌شوند.

شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان طبق قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ ایجاد شده و آیین رسیدگی و اجرای احکام در این شورا به‌موجب آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان که در سال ۱۳۷۵ به تصویب هیئت وزیران رسیده است،

مشخص شده است. این شورا از جمله هیئت‌های رسیدگی به شمار می‌رود که در کنار یک صنف و حرفه خاص (سازمان نظام مهندسی که به منزله نظام صنفی مهندسان محسوب می‌شود) تشکیل شده و با وجود مرجع قضایی نبودن، صلاحیت ترافعی و حل اختلاف دارد؛^۱ این شورا بخشی از مراجع قضایی نیست، زیرا درون مجموعه اداره و در کنار نظام مهندسی ساختمان (نظام صنفی) قرار دارد؛ اعضای شورا قاضی نیستند و رأی قضایی انشا نمی‌کنند؛ برخلاف داوری میان افراد، این شورا، ترافع میان افراد و شاغلین در یک صنف را انجام می‌دهد و از قواعد خاص حقوق عمومی در رسیدگی خود بهره می‌برد و حتی توان صدور حکم مجازات اداری را دارد و همچنین رسیدگی در این مرجع تشریفات رسیدگی در محاکم قضایی را ندارد. این مرجع همچون سایر مراجع اختصاصی اداری، صلاحیت خاص و اختصاصی دارد یعنی تنها در رابطه با موضوع تخلفات انتظامی مهندسان صلاحیت رسیدگی دارد و ثانیاً تا زمانی که این مراجع رأی قطعی صادر نکنند دادگاه‌ها وارد موضوع رسیدگی در مورد ذیل صلاحیت آن‌ها نمی‌شوند (نجابت‌خواه و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۱۵-۲۰۳)؛ لذا با توجه به وجود تمام اوصاف مراجع اختصاصی اداری در شورای انتظامی می‌توانیم بگوییم شورا، یک مرجع اختصاصی اداری است.

۱-۲. ساختار شورای انتظامی نظام مهندسی ساختمان

شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان مرکب از دو بخش است: شورای انتظامی استان به‌عنوان مرجع بدوی و شورای انتظامی نظام مهندسی به‌عنوان مرجع تجدیدنظرخواهی از آراء شورای انتظامی استان.

از نظر ساختاری، طبق ماده ۱۷ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۷۴)، «هر سازمان استان دارای یک شورای انتظامی متشکل از یک نفر حقوق‌دان به معرفی رئیس دادگستری استان و دو یا چهار نفر مهندس خوش‌نام که به معرفی هیئت مدیره و با حکم شورای مرکزی سازمان نظام مهندسان ساختمان برای مدت سه سال منصوب می‌شوند، خواهد بود و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. رسیدگی بدوی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی درخصوص تخلفات حرفه‌ای و انضباطی و انتظامی مهندسان و کاردان‌های فنی به‌عهده شورای یاد شده است.» طبق ماده ۸۵ آیین‌نامه اجرایی این قانون کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی، اعم از صاحب‌کار، زیان‌دیده از تخلف، دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت یا غیردولتی یا نهادهای

۱. ترافع به معنای دعوا است و دعوا، به منازعه در حق معین اطلاق می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۲۹۰ و ۱۴۶).

انقلاب اسلامی، شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی و به‌طورکلی هر شخصی که در مورد هر یک از اعضای نظام مهندسی استان یا دارنده پروانه اشتغال شکایتی در مورد تخلفات انضباطی، انتظامی و یا حرفه‌ای وی داشته باشد می‌تواند شکایت خود را به‌طور کتبی و با درج مشخصات و شرح تخلف مورد ادعا به انضمام اسناد و مدارک مربوط به دبیرخانه نظام مهندسی استان ارسال یا تحویل نماید.^۱

مرجع تجدیدنظر نیز شورای انتظامی نظام مهندسی است که در مرکز مستقر است. طبق ماده ۲۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، این شورا «... از چهار نفر عضو سازمان که دو نفر با معرفی وزیر مسکن و شهرسازی و دو نفر دیگر با معرفی شورای مرکزی سازمان و یک حقوق‌دان با معرفی ریاست قوه قضائیه تشکیل می‌شود. نظرات شورای انتظامی نظام مهندسی با اکثریت سه رأی موافق قطعی و لازم‌الاجرا است.»

هرگاه کسی از اعضای شورای انتظامی استان به‌لحاظ عدم انجام وظایف قانونی شکایتی داشته باشد می‌تواند شکایت خود را به دبیرخانه شورای انتظامی نظام مهندسی تسلیم نماید.^۲ قسمت «د» و فصل ششم آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در راستای عملی نمودن مواد ۱۷ و ۲۴ قانون مذکور به موضوع «شورای انتظامی رسیدگی به تخلفات مهندسان ساختمان» اختصاص یافته است.

۲. نظارت قضایی بر شورای انتظامی نظام مهندسی ساختمان

نظارت قضایی^۳ به فرایندی اطلاق می‌شود که دادگاه‌ها به‌وسیله آن صلاحیت نظارت خود را بر فعالیت نهادهای عمومی در حوزه حقوق عمومی اعمال نموده و قانونی بودن یک عمل دولتی یا اجرای آن را بر اساس شرایط ویژه مشخص می‌سازند (آرایی و ملک‌محمدی، ۱۳۹۳: ۱۵۷). نظارت قضایی در این مفهوم نظارت دادگاه‌ها بر قانونی بودن اقدامات و تصمیمات دولت است که از آن به «بازنگری قضایی» نیز تعبیر می‌شود (هداوند، ۱۳۸۷: ۱۶). در بخش دوم این مقاله، ابتدا نظارت قضایی بر مراجع اختصاصی اداری را بررسی کرده و سپس نحوه نظارت بر یکی از این مراجع، یعنی شورای انتظامی نظام مهندسی ساختمان و رویه قضایی موجود در خصوص آن را مورد مطالعه قرار خواهیم داد:

۱. مواد ۸۵ الی ۹۴ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان.

۲. ماده ۹۸ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان.

۲-۱. نظارت قضایی بر مراجع اختصاصی اداری

در خصوص نظارت قضایی بر مراجع اختصاصی اداری در ایران، مبتنی بر اصول کلی حقوقی و به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، اغلب این مراجع باید تحت نظارت دیوان عدالت اداری قرار گیرند مگر آنکه بر صلاحیت محکمه صالح دیگری در قانون تصریح شده باشد. رسیدگی دیوان بر این مراجع، از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها صورت می‌پذیرد. گرچه با توجه به حکم مقرر در ماده ۶۳ و همچنین قسمت ذیل ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در حال حاضر صلاحیت دیوان از جهت نوع رسیدگی به اعتراض از آراء مراجع اختصاصی افزایش یافته و صراحتاً علاوه بر رسیدگی شکلی، در برخی موارد شامل رسیدگی ماهوی نیز می‌شود (مولایی، ۱۳۹۴: ۷۶).

وظیفه دیوان در این قسمت از باب نظارت قضایی عالی بر مراجع اختصاصی اداری است.^۱ این رسیدگی به آرای محدود می‌شود که «در چهارچوب سازمان اداری وضع‌کننده، دیگر قابل تجدیدنظر نبوده و بدون نیاز به سایر تشریفات، می‌توان آن را اجرا نمود» (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۷۳)؛ لذا آراء قطعی مراجع اختصاصی اداری، اعم از رأی ذاتاً قطعی، آراء بدوی قابل اعتراضی که در مهلت مقرر مورد اعتراض واقع نشده و قطعی شده و آرای قطعی صادره در مرحله تجدیدنظر می‌توانند مورد اعتراض در دیوان عدالت قرار گیرند و طرح شکایت نسبت به آراء غیرقطعی مراجع مزبور قابل استماع در دیوان عدالت اداری نخواهد بود (رستمی، ۱۳۸۸: ۶۸).

در خصوص مصادیق بند ۲ ماده ۱۰، رویه دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد، مراجع اختصاصی اداری ذکر شده در این بند را حصری ندانسته و در آراء بسیاری به شکایت علیه نهادها و مراجع اختصاصی اداری ذکر نشده در آن مقرره، رسیدگی کرده است.^۲ این موارد، نشان‌دهنده عدم

۱. البته به موجب نظریه شماره ۷/۴۸۸۳ مورخ ۱۳۸۱/۶/۳ اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه، قانون‌گذار در مواردی که مصلحت تشخیص داده، رسیدگی به آراء مراجع اختصاصی اداری را به دادگاه‌های عمومی محول نموده است که در این موارد، «هم اشخاص خصوصی و هم سازمان‌ها و مراجع دولتی حق اعتراض به رأی صادره را در دادگاه‌ها دارند.» و دستگاه دولتی یا مقام اداری طبق اصل می‌تواند نزد دادگاه عمومی از رأی صادره علیه وی در مراجع اختصاصی اداری شکایت نماید؛ اما در مواردی حق شکایت مقام دولتی نزد دادگاه عمومی نیز مخدوش شده است؛ طبق نظریه مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضاییه، به شماره ۷/۵۵۱ مورخ ۱۳۸۱/۱/۲۵ امکان اعتراض ارگان‌های دولتی به محاکم دادگستری، در صورت صدور رأی از سوی مراجع حل اختلاف مربوط به قانون کار به زیان مشارالیه، ممکن نیست.

۲. برای نمونه، شورای عالی ثبت در مواردی که به مسائل ثبتی مبادرت می‌کند، یک مرجع اختصاصی اداری است

گرایش به رویکرد صلاحیت خاص دیوان است؛ اما در کنار این مصادیق، مواردی نیز وجود دارد که نشان می‌دهد رویه قضایی هنوز با وضعیت ایده‌آل فاصله دارد. عدم صلاحیت دیوان نسبت به آراء مراجع اختصاصی اداری، در مواردی که قانون، «محکمه صالح» را به‌عنوان مرجع تجدیدنظرخواهی از آراء این مراجع معرفی کرده است؛ نشان می‌دهد محدودنگری به حوزه صلاحیت دیوان، در میان قضات دیوان نفوذ دارد و به اتخاذ چنین رویه‌هایی منجر شده است (امامی و سلیمانی، ۱۳۹۲: ۲۵-۲۴). گرچه در طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که در حال حاضر در مجلس شورای اسلامی مطرح است، این نکته مطرح شده است که: «در مواردی که به‌موجب قوانین، مرجع رسیدگی به اعتراضات و شکایات از تصمیمات اداری، اجرایی و یا آرای مراجع اختصاصی اداری صادره از سوی کلیه دستگاه‌های موضوع این ماده، تحت عناوینی از قبیل مرجع صالح قضایی یا دادگاه صالح یا محکمه صالح تعیین شده است، موضوع در صلاحیت شعب دیوان است» (تبصره الحاقی به ماده ۱۰).^۱

با توجه به آنچه گفته شد، سه نوع مرجع نظارت قضایی بر مراجع اختصاصی اداری وجود دارد: ۱. مرجع نظارت قضایی بر مراجع اختصاصی اداری، علی‌الاصول دیوان عدالت اداری به‌عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی در حوزه دادرسی اداری است، نظیر نظارت قضایی بر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی، هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و همچنین آراء دادگاه انتظامی مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه و تصمیمات دادگاه انتظامی سردفتران و دفتراران.

۲. در برخی مراجع نیز دادگاه‌های عمومی مرجع نظارت هستند، مانند رسیدگی به شکایات اشخاص ذی‌نفع از آراء هیئت حل اختلاف سازمان ثبت احوال^۲ که در دادگاه‌های عمومی انجام

که البته در بند ۲ ماده ۱۱ به آن اشاره نشده است؛ اما در رأیی که به شماره دادنامه ۱۴ به تاریخ ۱۳۷۴/۲/۹ صادر شده است؛ این شورا در زمره دادگاه‌های اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۱ در نظر گرفته شده است. همچنین رأیی درباره صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به آراء صادر شده از شعب تعزیرات حکومتی صادر شده است. در متن رأی به صلاحیت مطلق دیوان در رابطه با مراجع اختصاصی اداری اشاره شده است. این رأی به شماره دادنامه ۲۵۲ به تاریخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ صادر شده است.

۱. برای مطالعه بیشتر در این زمینه نک: افشاری، ۱۳۹۹.

۲. ماده ۳ قانون ثبت احوال، مصوب (۱۳۵۵): «در مقر هر اداره ثبت احوال هیئتی به نام هیئت حل اختلاف مرکب از رئیس اداره ثبت احوال و مسئول بایگانی یا معاونین و یا نمایندگان آنان و یکی از کارمندان مطلع اداره مزبور به انتخاب رئیس اداره ثبت احوال استان تشکیل می‌شود».

می‌شود و یا رسیدگی به شکایات علیه هیئت مرکزی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای سازمان نظام روان‌شناسی که در دادگاه‌های عمومی صورت می‌گیرد.^۱ همچنین بر اساس تبصره الحاقی به ماده ۴۰ قانون نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۴)^۲، آراء قطعی هیئت‌های بدوی، تجدیدنظر و هیئت عالی نظام پزشکی قابل تجدیدنظر در دادگاه تجدیدنظر استان قلمداد شده‌اند.

۳. برخی از مراجع اختصاصی اداری نیز که وابسته به اتحادیه‌های صنفی و مؤسسات عمومی غیردولتی هستند دارای مرجع تجدیدنظر خاص خود می‌باشند، مانند دادگاه انتظامی وکلا که مرجع تجدیدنظر آراء آن دادگاه عالی انتظامی قضات^۳ است.

حال این پرسش مطرح می‌شود که نظارت قضایی بر آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی چگونه و توسط چه نهادی صورت می‌گیرد؟ که در قسمت بعد به آن خواهیم پرداخت:

۲-۲. نظارت قضایی بر آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی

در خصوص آراء صادر شده از شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان به‌عنوان مرجع تجدیدنظرخواه، قانون‌گذار به‌صراحت نه دیوان عدالت اداری و نه دادگاه‌های عمومی دادگستری را به‌عنوان مرجع فرجامی آراء مذکور معرفی نکرده است (هداوند و احمدی، ۱۳۹۰: ۱۰۱) و ماده ۲۴ با ذکر این عبارت که «آراء شورای انتظامی قطعی و قابل اجراست» منشأ تفاسیر مختلفی از سوی قضات و دادگاه‌ها شده است که در ذیل به بررسی و نقد رویه قضایی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور در این خصوص خواهیم پرداخت:

ماده ۴ قانون ثبت احوال، مصوب (۱۳۵۵): «رسیدگی به شکایات اشخاص ذی‌نفع از تصمیمات هیئت حل اختلاف و همچنین رسیدگی به سایر دعاوی راجع به اسناد ثبت احوال با دادگاه شهرستان یا دادگاه بخش مستقل محل اقامت خواهان به عمل می‌آید و رأی دادگاه فقط پژوهش‌پذیر است. مهلت شکایت از تصمیم هیئت حل اختلاف ده روز از تاریخ ابلاغ است».

۱. دادنامه شماره ۱۶۹۹۰۱۶۹۷۰۹۰۵۶۰۹۹۷۰۹۳۰، شعبه تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۶.

۲. تبصره: «آراء قطعی هیئت‌های بدوی، تجدیدنظر و هیئت عالی انتظامی نظام پزشکی طرف یک ماه از تاریخ ابلاغ، قابل تجدیدنظر در دادگاه تجدیدنظر استان می‌باشد.»

۳. ماده ۷۵ آیین‌نامه لایحه قانونی استقلال کانون وکلا دادگستری (مصوب ۱۳۳۴): «نسبت به احکام دادگاه انتظامی وکلا، رئیس کانون و دادستان و سایر اشخاص و مقامات مذکور در ماده ۱۵ و ۱۶ لایحه استقلال کانون و نسبت به احکام مجازات از درجه ۴ به بالا محکوم‌علیه در ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ با رعایت مسافت طبق آیین دادرسی مدنی می‌توانند از دادگاه عالی انتظامی قضات درخواست تجدیدنظر نمایند و دادگاه مزبور رسیدگی کرده در صورت عدم ورود اعتراض حکم را استوار والا حکمی را که به نظر خود مقتضی می‌دانند صادر می‌نمایند.»

۲-۲-۱. نقد و بررسی رویه دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی بر شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی

در سال‌های ۱۳۸۶ الی ۱۳۸۷ شکایاتی از آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی در شعب دیوان عدالت اداری مطرح شده بود و برخی شعب با چند استدلال به شرح زیر، دیوان عدالت اداری را صالح به رسیدگی ندانسته بود: ^۱ نخست اینکه، سازمان نظام مهندسی ساختمان حسب ماده ۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، سازمانی غیرانتفاعی بوده و تابع قوانین و مقررات عمومی حاکم بر این مؤسسات است و این سازمان از مصادیق ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵) محسوب نمی‌شود؛ ثانیاً، سازمان نظام مهندسی، در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز نیست؛ ثالثاً بر اساس ماده ۲۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی قطعی و لازم‌الاجراست؛ بدین معنی که این آرا قابل تجدیدنظر نیست و نظریه اداره حقوقی ^۲ نیز مؤید این امر است.

۱. آراء شعبه هشتم دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۸۹/۲/۱۱، مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۱، مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۵ (کلاس پرونده ۱۳۱/۸۹/۸ و ۳۰۵۶/۲/۸/۸۷ و ۳۰۴۶/۲/۸/۸۷، شماره دادنامه ۲۵۲، ۴۲۳۱ و ۴۲۵۱) و آراء شعبه سی و سه مورخ ۱۳۸۷/۹/۳۰ (کلاس پرونده ۲۰۵۶/۳۳/۸۶، شماره دادنامه ۱۰۷۹)، شعبه ششم، مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۲ (کلاس پرونده ۱۵۵۸/۶/۸۵، شماره دادنامه ۲۶۷۹) و شعبه هفتم دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۸۷/۷/۳ (کلاس پرونده ۳۰۴/۷/۸۷، شماره دادنامه ۲۴۴۹، مورخ ۱۳۸۷/۷/۳).

۲. نظریه شماره ۷/۱۵۷۴ مورخ ۱۳۸۲/۲/۲۴ اداره کل حقوقی قوه قضائیه: «نظر به اینکه سازمان نظام مهندسی ساختمان، سازمانی است غیرانتفاعی و جزء مؤسسات عمومی غیردولتی احصاء نشده و در زمره مجامع حرفه‌ای است، آراء قطعی شورای انتظامی نظام مهندسی لازم‌الاجرا است و به استناد بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری و قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون مزبور در دیوان عدالت اداری قابل شکایت نیست و در مرجع دیگری هم قابل شکایت شناخته نشده است».

بند ۲ ماده ۱۱: «... رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری هیئت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها. ...»

قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۷۴): ماده واحده: با توجه به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد.

اما شعبه هفتم دیوان عدالت اداری با استدلال‌های دیگری، دیوان عدالت اداری را در این زمینه صالح دانسته بود و رأی شورای انتظامی را نقض نموده و جهت رسیدگی مجدد مقرر کرده بود که در شورای هم‌عرض مطرح شود.^۱ شعبه هفتم این‌گونه استدلال نموده بود: نخست، رأی شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی با حضور نمایندگان قوه قضائیه و کارکنان دولتی مورد امضاء قرار گرفته است و معمولاً نماینده دادگستری در شوراهایی شرکت می‌کند و اصولاً معرفی می‌شود که وابستگی آن به دولت مسلم باشد؛ دوم، اظهار نظر اداره حقوقی جنبه مشورتی داشته و لازم‌الاتباع نیست. نهایتاً هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تشکیل جلسه داده و پس از بحث و بررسی به شرح زیر اقدام به صدور رأی وحدت‌رویه نمود^۲:

«مطابق ماده ۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲ مقرر شده است «برای تأمین مشارکت هرچه وسیع‌تر مهندسان در انتظام امور حرفه‌ای خود و تحقق اهداف این قانون در سطح کشور سازمان نظام مهندسی ساختمان که از این پس در این قانون به اختصار سازمان خوانده می‌شود و در هر استان یک سازمان به نام سازمان نظام مهندسی ساختمان استان که از این پس به اختصار سازمان استان نامیده می‌شود، طبق شرایط یاد شده در این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن تأسیس می‌شود. سازمان‌های یاد شده غیرانتفاعی بوده و تابع قوانین و مقررات عمومی حاکم بر مؤسسات غیرانتفاعی می‌باشند.» نظر به این که رسیدگی به اعتراض از آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان از حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری مصرح در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری خارج می‌باشد، آراء شعب دیوان عدالت اداری به رد شکایت به شرح مندرج در گردش کار صحیح و موافق مقررات تشخیص داده می‌شود. (بدیهی است مطابق اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است). این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

همان‌طور که مشخص است هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با این ادعا که سازمان نظام مهندسی یک سازمان غیرانتفاعی است و از مصادیق واحدهای موضوع ماده ۱۳ قانون دیوان (مصوب ۱۳۸۵) محسوب نمی‌شود، رأی به عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر آراء

۱. آراء شعبه هفتم دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۸۹/۲/۲۱ (کلاسسه پرونده، ۱۰۹۲/۸۸/۷، شماره دادنامه ۲۰۹)، مورخ ۱۳۸۹/۲/۲۹ (کلاسسه پرونده ۱۵۳۶/۸۸/۷ و ۲۱۴۱ و ۱۶۹۸، شماره دادنامه ۲۶۹، ۲۷۰ و ۲۷۱).
 ۲. رأی وحدت‌رویه شماره ۳۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۹۰/۸/۲.

شورای انتظامی سازمان مهندسی می‌دهد و رسیدگی به اعتراض از آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان را خارج از حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری مصرح در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵) می‌داند. در این زمینه چند نکته قابل ذکر است: نخست، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در بخشی از رأی خود اظهار می‌دارد: «اعتراض از آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان از حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری مصرح در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری خارج می‌باشد»؛ اما هیچ دلیلی برای اثبات این ادعا نمی‌آورد. در واقع رأی دیوان عدالت اداری خود یک ادعای اثبات نشده است. به چه دلیل اعتراض از آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج است؟ هیئت عمومی دیوان نتوانسته است هیچ ارتباط منطقی و روشنی بین مقدمه رأی و نتیجه رأی برقرار نماید و البته این خود نشان از وجود ابهام در تعریف شخصیت حقوقی، دستگاه‌های اجرایی و عمل اداری حتی برای قضات دارد. این مفاهیم در نظام حقوقی کشور تعریف نشده‌اند و حدود و ثغور مشخصی ندارند و خود منشأ تشتت نظرات، تحلیل‌ها و صدور آرای شده است که محل تأمل هستند و این مسئله را در ذهن ایجاد می‌کند که اگر یک مؤسسه حتی غیردولتی از برخی امتیازات قدرت عمومی استفاده نماید، آیا دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی ندارد؟

دوم، رأی وحدت رویه شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص صلاحیت دیوان برای رسیدگی به آراء مراجع اختصاصی اداری و استشنا بودن رسیدگی در سایر مراجع بیان می‌دارد: «حکم مقرر در بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، مفید صلاحیت دیوان در رسیدگی به آرای قطعی مطلق مراجع اختصاصی اداری از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آن‌ها است مگر در مواردی که به موجب قانون مستثنا شده باشد»؛ این رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان را صالح در رسیدگی به مطلق آراء مراجع اختصاصی اداری دانسته است؛ اما باید توجه نمود اساساً دیوان صلاحیت خود را ناظر بر شکایت از دستگاه‌های دولتی می‌داند و بر این اساس اگر مرجع اختصاصی اداری در درون یک دستگاه دولتی نبوده و در یک دستگاه ولو عمومی ولی غیردولتی باشد، رسیدگی به شکایات از آراء آن‌ها را در صلاحیت دیوان نمی‌داند؛ بنابراین این رأی وحدت رویه را نمی‌توان درخصوص موضوع حاضر مؤثر دانست.

۱. نک: رأی وحدت رویه ۳۷، ۳۸ و ۳۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰: «نظر به اینکه در

حقوقی تهران صادر نموده بود. توضیح اینکه دادنامه اخیر، ضمن پذیرش قابلیت تجدیدنظر آراء شورای مزبور، وارد ماهیت شده و رأی مقتضی صادر کرده بود که دادگاه تجدیدنظر نیز آن رأی را تأیید نموده بود. نتیجه اینکه به موجب این آراء، رأی شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان، قابل شکایت در محاکم عمومی تهران محسوب می‌شد. پس از صدور این رأی، شعبه ۲۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران^۱ آرای شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی را غیر قابل تجدیدنظر دانست. با این استدلال که به موجب ماده ۲۴ قانون نظام مهندسی ساختمان آراء صادره از شورای نظام مهندسی قطعی و لازم‌الاجرا اعلام شده است، بنابراین شکایت از آراء این مراجع در دادگاه‌ها قابلیت استماع ندارد و قابل اعتراض دانستن چنین آرای در محاکم، اجتهاد در مقابل نص است؛ لذا قرار رد دعوا صادر شد.

نهایتاً به دلیل صدور آراء متعارض در این زمینه، رأی وحدت‌رویه توسط هیئت عمومی دیوان عالی کشور^۲ به این شرح صادر شد: «مطابق قسمت اخیر اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی، «تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است» و طبق ماده ۲۴ قانون سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴، «نظرات شورای انتظامی نظام مهندسی با اکثریت سه رأی موافق، قطعی و لازم‌الاجرا است» و قطعیت موردنظر مقرر در ماده مذکور، اطلاق دارد؛ بنابراین، به نظر اکثریت اعضای هیئت عمومی، رأی شعبه ۲۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران که نظر صادره از شورای انتظامی نظام مهندسی را قابل اعتراض در مرجع قضایی ندانسته، صحیح و مطابق با موازین قانونی است. این رأی بر اساس ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری، در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور، دادگاه‌ها و سایر مراجع، اعم از قضایی و غیر آن، لازم‌الاتباع است».

پیش از صدور رأی وحدت‌رویه قضایی توسط دیوان عالی کشور و در جریان طرح این موضوع در دیوان، نماینده دادستان نیز به نمایندگی از دادستان کل کشور با ارائه استدلال‌هایی^۳، موضوع را درخور صدور رأی وحدت‌رویه قضایی دانسته بود.

در ارتباط با رأی اخیر هیئت عمومی دیوان عالی کشور و نظر نماینده دادستان کل کشور توجه به چند نکته اساسی حائز اهمیت است:

۱. رأی شماره ۹۳/۱۰۱۰۲۲۲۸۰۹۳۰۹۹۷۰ مورخ ۱۳۹۳.
۲. رأی شماره ۷۸۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴.
۳. نک: نیکونهاد و غنی، ۱۳۹۹: ۳۸-۳۵.

نخست، رعایت اصل حاکمیت قانون، مقتضی پذیرش ضرورت نظارت قضایی بر کلیه اعمال اداری است. تحقق ایده حاکمیت قانون، باید در همه سطوح حاکمیت جریان داشته باشد و نظارت قضایی بخش مهمی از این وظیفه را بر عهده دارد (هداوند، ۱۳۸۷: ۱۶). درست است که شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی در بدنه یک نظام صنفی و حرفه‌ای تشکیل شده است و این نظام‌ها جزء اشخاص حقوق خصوصی محسوب می‌شوند، اما از جمله اشخاص حقوق خصوصی به شمار می‌رود که از امتیازات قدرت عمومی استفاده می‌کنند و هر جا که شخص از این امتیازات ویژه برخوردار است، فلسفه جلوگیری سوءاستفاده از قدرت، ضرورت نظارت قضایی را روشن می‌نماید؛ بنابراین، از آنجا که این شورا در حال اعمال سطحی از حاکمیت است، لازم است قائل به ضرورت نظارت قضایی بر آراء این مرجع بود. همان طور که می‌دانیم، در جمهوری اسلامی ایران، مطابق اصل ۱۵۶ قانون اساسی، قوه قضائیه پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت شده است و احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع بر عهده این قوه قرار گرفته است. قوه قضائیه از طریق تعقیب، محاکمه و مجازات متجاوزین به حقوق مردم، عهده‌دار این پشتیبانی است. حال با توجه به هدف قوه قضائیه مبنی بر احقاق حقوق عامه و رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات و حل و فصل دعاوی، حق تظلم خواهی افراد به‌عنوان یکی از حقوق بنیادین ایجاد می‌کند که نظارت بر آراء این شورا توسط قوه قضائیه پذیرفته شود.

دوم، با حکم اصل ۶۱ قانون اساسی، «اعمال قوه قضائیه از طریق دادگستری» است و اصل ۱۵۹ مقرر می‌دارد: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است»؛ بنابراین چنانچه رسیدگی در موضوع خاصی را طبق قوانین عادی به یک مرجع اختصاصی اداری واگذار کنیم، به معنای نفی کلی صلاحیت دادگاه‌ها نیست، زیرا مغایر نص صریح قانون اساسی است. نمی‌توان به‌صرف پیش‌بینی مرجع اختصاصی اداری در موضوعی، حق طرح دعوا در مراجع قضایی را از مردم گرفت. نظریه مشورتی شماره ۱۵۵۱/۷/۳-۱۳۹۵/۷/۳ اداره کل حقوقی قوه قضائیه نیز مبتنی بر اصل ۱۵۹، نفی صلاحیت توسط دیوان عدالت اداری را نافی نظارت قضایی دادگستری ندانسته و با تصریح بر مرجع عام تظلم‌خواهی بودن دادگستری بیان نموده: «عدم تجویز رسیدگی به اعتراضات نسبت به آرای آن دسته از مراجع شبه قضایی که از جمله واحدهای دولتی محسوب نمی‌گردند، در دیوان عدالت اداری مسقط و نافی صلاحیت رسیدگی دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به اعتراضات نسبت به آرای این مراجع نیست و مطابق اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرجع رسمی رسیدگی

به تظلمات و شکایات، «دادگستری» است که با لحاظ ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹، رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای قطعی شوراهای انتظامی (بدوی و تجدیدنظر) سازمان‌های نظام مهندسی (مذکور در مواد ۱۷ و ۲۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲)، در صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی ذی‌ربط است و قید قطعیت آرای مراجع یادشده، مانع از رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای مزبور توسط دادگاه عمومی حقوقی نیست. ضمناً دیوان عدالت اداری نیز در رأی وحدت‌رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۳۲۲ مورخ ۱۳۹۰/۱/۲ ضمن نفی صلاحیت خود در خصوص رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای قطعی شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان، صراحتاً تأکید بر صلاحیت دادگستری به‌عنوان مرجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایات نموده است.

علاوه بر این، بنا بر اصل ۶۱ قانون اساسی که مقرر کرده «اعمال قوه قضائیه به‌وسیله دادگاه‌های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه حدود الهی پردازد»، یگانه وظیفه قوه قضائیه، فصل خصومت نیست بلکه حفظ حقوق عمومی و اجرای عدالت به‌مراتب می‌تواند مهم‌تر از فصل خصومت باشد. مطابق اصل ۶۱، وظیفه گسترش عدالت به قوه قضائیه واگذار شده که باید در همه زمینه‌ها بسترسازی شود. حال با سلب حق دادخواهی و ممنوعیت افراد برای رجوع به دادگاه‌های صالح چگونه می‌توان رابطه گسترش عدالت با عملکرد شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان که اتفاقاً نظراتی قطعی و لازم‌الاجرا دارند را تبیین کرد؟ زیرا طبق اصل سی و چهارم قانون اساسی، تظلم خواهی و دادخواهی حق مسلم همه افراد و ایجاد دستگاه قضایی صالح برای تضمین امنیت شهروندان تکلیف جامعه و حکومت است؛ بنابراین با وجود پیش‌بینی مراجع اختصاصی اداری جهت رسیدگی به برخی موضوعات ما نمی‌توانیم صلاحیت دادگاه‌ها را در رسیدگی به آن موضوع به‌طور کامل از بین ببریم؛ زیرا نقض صریح قانون اساسی است.

سوم، با ملاحظه ترکیب و تخصص اعضای شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان در مواد ۱۷ و ۲۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مشخص می‌شود که در این ترکیب یک عضو حقوق‌دان و نه قاضی وجود دارد. اگر در ترکیب اعضای شورا یک قاضی مأذون وجود داشت و انشای رأی می‌نمود، عدم امکان تجدیدنظرخواهی از آراء این مرجع در دادگاه‌ها شاید قابل قبول می‌نمود؛ اما با ترکیب فعلی پذیرش عدم امکان تجدیدنظرخواهی از آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی در دادگاه‌ها خلاف اصول دادرسی عادلانه و اصول قانون اساسی است. علاوه بر

این، ملاک صدور رأی در این شورا، اکثریت آرای موافق است و حال ممکن است که اصلاً رأی عضو حقوق‌دان جزء این اکثریت نباشد. بنا بر مطالب گفته شده چند ایراد اساسی روشن می‌شود:

۱. عضو حقوق‌دان ممکن است قاضی نباشد؛ ۲. رأی حقوق‌دان ممکن است جزء رأی اکثریت نباشد؛ ۳. انشای رأی بر عهده عضو حقوق‌دان نیست. در حالی که شورای نگهبان در صورتی عدم امکان تجدیدنظرخواهی از آراء مراجع اختصاصی اداری در دادگاه‌ها را می‌پذیرد که یک عضو قاضی در ترکیب اعضا باشد و رأی نیز توسط قاضی انشا شود. به‌عنوان نمونه، شورای نگهبان در سال ۱۳۶۸ در پاسخ به نامه وزیر کشاورزی که درخصوص اعتبار آراء کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور به شورای نگهبان ارسال شده بود، بیان داشت: «ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور در جلسات رسمی شورای نگهبان مطرح و به شرح زیر اظهار نظر شد: ۱- نظر به اینکه اتخاذ تصمیمات قضایی شرعاً با مقامات صالح قضایی است و در ماده ۵۶ هر چند عضویت یک نفر قاضی پیش‌بینی شده از جهت اینکه حکم قاضی را مستقلاً معتبر قرار نمی‌دهد و حکم اکثریت را که فاقد اعتبار قضایی شرعی است ملاک قرار داده است با موازین قضایی شرعی مغایرت دارد. ۲- ذیل بند ج تبصره یک که تشخیص وزارت منابع طبیعی را در صورت عدم اعتراض ظرف مدت تعیین شده قابل اجرا مقرر نموده است با موازین شرعی مغایرت دارد؛ بنابراین شورای نگهبان اولاً مراجع قضایی را مرجع صالح صدور تصمیمات قضایی می‌داند و ثانیاً اگر در مرجعی غیرقضایی عضو قاضی مأذون حضور داشته باشد و او انشای رأی نماید؛ تنها در این صورت است که رأی دارای اعتبار قضایی شرعی است.

در مورد دیگری، شورای نگهبان در مقام احراز عدم مغایرت قانون مصوب مجلس شورای اسلامی با شرع و اصول قانون اساسی طی نظر شماره ۴۱۳۹ مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۳۰ درخصوص «طرح قانونی غیرقابل تجدیدنظر بودن احکام صادره هیئت‌های هفت نفره و ستاد مرکزی آن در مورد اراضی کشت موقت در مراجع قضایی و ملغی شدن احکام صادره مصوب ۱۳۷۱/۱۰/۳۰ مجلس شورای اسلامی»^۲ اعلام داشت «ماده واحده از این جهت که با بند ۱۴ از اصل سوم و

۱. عطف به نامه ۱۳۳۷۷-۱۰۳/۲۸/۳۲۲۹/۶۷۰ مورخ ۱۳۶۳/۶/۲۰.

۲. متن ماده واحده: آراء ستاد مرکزی و هیئت‌های هفت نفره زمین که طبق قانون خاص کشت موقت و تبصره‌های آن که به حکم ضرورت به تصویب مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است، قطعی و لازم‌الاجرا محسوب و غیرقابل تجدیدنظر توسط محاکم قضایی می‌باشد و کلیه آرا صادره مربوط به قانون کشت موقت و آیین‌نامه اجرایی آن توسط مراجع مختلف قضایی از جمله دیوان عدالت اداری علیه آراء هیئت‌های هفت نفره

اصول ۳۴، ۵۷، ۶۱، ۱۵۶، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی مغایر است، به تأیید شورای نگهبان نرسید». بدین ترتیب با شواهد ارائه شده از نظرات شورای نگهبان روشن می‌شود که شورای نگهبان بر اساس تفسیری که از اصول مختلف قانون اساسی دارد، غیرقابل تجدیدنظر بودن آراء مراجع اختصاصی اداری در دادگاه‌ها را خلاف صریح قانون اساسی می‌داند.

چهارم، باید توجه داشت که قطعیت مورد اشاره در ماده ۲۴ قانون نظام مهندسی نه به معنای غیرقابل اعتراض بودن رأی، بلکه به معنای آن است که رأی صادره لازم‌الاجرا بوده، فارغ از آنکه قابل اعتراض در مرجع بالاتر باشد یا خیر و طرفین شکایت، ملزم به حکم صادره و نهادهای مسئول نیز مکلف به اجرای آن هستند؛ لذا این امر منافاتی با قابل شکایت بودن رأی در مرجع قضایی ندارد. چنان‌که در قوانین متعدد نیز این امر مورد تصریح قانون‌گذار بوده؛ اما قابلیت فرجام‌خواهی آن نیز پیش‌بینی شده است. به‌طور مثال، ماده ۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۱)، آراء هیئت‌های تجدیدنظر را «قطعی» اعلام می‌کند، حال آنکه آراء این هیئت به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، قابل اعتراض در شعب دیوان عدالت اداری است؛ یا طبق ماده ۱۵۹ قانون کار (مصوب ۱۳۶۹) رأی هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، پس از صدور قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود، اما قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است. چنین نمونه‌هایی در قوانین فراوان یافت می‌شود. حتی در خود ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) به قطعی بودن آرا اشاره شده است. در این بند آمده است «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و... منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها» از صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری است؛ لذا استنباط صورت گرفته از واژه «قطعی» از سوی هیئت عمومی دیوان عالی کشور در مغایرت با نظم حقوقی موجود و اصول دادرسی عادلانه بوده و به نوعی بیراهه رفتن قضات هیئت عمومی دیوان عالی کشور در صدور رأی وحدت‌رویه مورد بحث است. در این رأی، قطعیت رأی، مانع از اعتراض اعلام شده که اتفاقاً بر عکس مفاد رأی، قطعیت رأی شرط اعتراض به آن در مراجع قضایی است؛ بنابراین عبارت قطعیت در این قوانین به معنای قطعیت در مرحله اداری و اجرایی است و به قطعیت قضایی تعمیم نمی‌یابد.

پنجم، با توجه به تصریح اصل ۱۷۳ قانون اساسی در رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، به نظر

واگذاری زمین و ستاد مرکزی آن در خصوص اجرای قانون مزبور بلااثر و کأن لم یکن تلقی می‌شود.

می‌رسد اقتضای احقاق حق مصرح در اصل ۱۷۳ در شکایت مردم از دولت و همچنین تصریح قانون عادی (بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری) در خصوص حق نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر آراء مراجع اختصاصی اداری و اثبات این نکته که شورای انتظامی از مراجع اختصاصی اداری است و موارد مذکور در بند ۲ نیز مصداقی بوده نه حصری؛ لذا ایجاب می‌کند که نظرات شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان که ماهیتی اداری دارند در دیوان عدالت اداری قابل نظارت باشند و رأی وحدت‌رویه دیوان عدالت اداری در این زمینه، مغایر قانون اساسی است.

در واقع، مشکل مبنایی و اصلی از جایی آغاز می‌شود که دیوان عدالت اداری مرجع اختصاصی و دادگاه دادگستری مرجع عام تظلم‌خواهی اعلام می‌شود. در حالی که طبق اصل ۱۷۳، دیوان عدالت اداری، مرجع عام رسیدگی به شکایت از امور و اعمال اداری است و هرگونه تصمیمی که از ناحیه دولت به معنی عام اعم از دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی و به‌طور کلی هر شخصی که به‌نحوی از آنها از امتیازات قدرت عمومی استفاده می‌کند، در صلاحیت دیوان است. اگر این نگاه مضیق نبود و اطلاق اصل ۱۷۳ که مطلق شکایات و تظلمات از تصمیمات و اقدامات را در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌داند، اعمال می‌شد؛ لزومی نداشت دیوان عالی کشور در اموری مانند رأی شورای نظام مهندسی و امثال آن یا در شکایت دستگاه‌های دولتی از آرای مراجع اختصاصی این‌گونه آرای وحدت‌رویه صادر نماید چراکه با این تفسیر، صلاحیت دیوان عدالت اداری، در کنار صلاحیت مراجع حقوقی و کیفری باید یک صلاحیت عام ذاتی برای امور اداری باشد. همان‌طور که بیان شد در حال حاضر از یک‌سو، نظارت قضایی بر آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان بر اساس رأی وحدت‌رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این دیوان امکان‌پذیر نیست و از سوی دیگر بر اساس رأی وحدت‌رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور، نظارت قضایی توسط دادگاه‌های عمومی نیز امکان‌پذیر نیست؛ نتیجه اینکه با یک مرجع اداری اختصاصی به نام شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان با اختیارات گسترده روبه‌رو هستیم که امکان تجدیدنظرخواهی از آراء آن در مراجع قضایی وجود ندارد؛ لذا انتظار آن است به‌جای استناد به ظاهر قانون، با توجه به مبانی وجود نهادهای قضایی، تأسیسات حقوقی درک شوند و آراء دقیق‌تری صادر شوند.

نتیجه

۱. در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان دو مرجع «بدوی» و «تجدیدنظر» تحت عنوان «شورای انتظامی استان» و «شورای انتظامی نظام مهندسی»، جهت رسیدگی به شکایات از

تخلفات حرفه‌ای مهندسان پیش‌بینی شده است. این شوراهاى انتظامى از مصادیق مراجع اختصاصى ادارى محسوب مى‌شوند؛ اما در قوانین موجود صراحتاً مرجعى جهت نظارت قضایى بر آرای شورای انتظامى تعیین نشده است.

۲. سکوت قانون‌گذار در تعیین صریح مرجع نظارت قضایى، منشأ تفاسیر مختلف قضات شده است که نهایتاً منجر به صدور دو رأی وحدت‌رویه از جانب هیئت عمومى دیوان عدالت ادارى و هیئت عمومى دیوان عالی کشور شده است. هیئت عمومى دیوان عدالت ادارى با استناد به غیردولتى بودن شورای انتظامى سازمان نظام مهندسى به عدم صلاحیت خود رأی داده و محاکم عمومى را در این زمینه صالح دانسته اما هیئت عمومى دیوان عالی کشور، آراء شورای انتظامى سازمان نظام مهندسى ساختمان را با استناد به عبارت ماده ۲۴ قانون نظام مهندسى که آراء شورای انتظامى را قطعى دانسته، این آرا را حتى قابل نظارت قضایى در محاکم عمومى ندانسته است.

۳. با توجه به اصل ۱۵۹ قانون اساسى که دادگستری را مرجع رسمى رسیدگی به شکایات و تظلمات در نظر گرفته و همچنین لزوم نظارت قضایى بر اعمال و تصمیمات مراجع ادارى در راستای تضمین امنیت شهروندان و برقرارى عدالت و صلح در جامعه، پیش‌بینى مرجع نظارت قضایى بر انواع اعمال ادارى همراه با تعیین صلاحیت‌ها و اختیارات لازم جهت اعمال نظارت الزامى است.

۴. عدم وجود مرجع نظارت قضایى به‌منظور رسیدگی به آراء صادرشده از شورای انتظامى سازمان نظام مهندسى ساختمان مغایر با یکى از حقوق بنیادین و ابتدایى افراد یعنى حق تظلم و دادخواهى است و نقض صریح اصول ۳۴، ۶۱، ۱۵۶، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسى و به عبارتى نقض فلسفه وضع محاکم دادگستری در احقاق حق و تأمین عدالت، احیای حقوق عامه و تظلم‌خواهى از طریق سلب ناروای حق تجدیدنظرخواهى از آراء شورای انتظامى سازمان نظام مهندسى است.

۵. رأی وحدت‌رویه دیوان عالی کشور، با نظرات شرعى شورای نگهبان در تعارض است. شورای نگهبان در صورتى اجازه مى‌دهد که مراجعى غیر از دادگستری به موضوع مجازات ولو مجازات انتظامى پردازند که آراء آنها قابل اعتراض نزد یک مرجع قضایى باشد و یا اینکه قاضى مأذون در ترکیب هیئت باشد و شخصاً رأی را صادر کرده باشد. همان طور که مى‌دانیم در شورای انتظامى سازمان نظام مهندسى ساختمان، عضو حقوق‌دان انشای رأی نمى‌کند و صدور رأی مبتنى بر اکثریت آراء اعضا است لذا ممکن است رأی عضو حقوق‌دان متفاوت از اکثریت آرا باشد؛ لذا حکمى صادر مى‌شود که هیچ شخص حقوق‌دانی در صدور آن دخیل نبوده است. علاوه بر این، مشکل اصلى عدم حضور عضو قاضى و نه حقوق‌دان در ترکیب شورا است تا به‌واسطه حضور

قاضی مأذون و انشا رأی توسط او، ضرورت نظارت قضایی توسط دادگاه‌ها را منتفی بدانیم؛ بنابراین با استناد به نظر شورای نگهبان، رأی وحدت‌رویه دیوان عالی کشور دارای اشکال شرعی نیز هست.

۶. قطعیت ذکر شده در ماده ۲۴ قانون نظام مهندسی، مانع از اعتراض در مرجع قضایی نیست؛ بلکه قطعیت رأی شرط اعتراض به آن نزد مراجع قضایی است. در واقع عبارت قطعیت در این قوانین به معنای قطعیت در مرحله اداری و اجرایی است و به قطعیت قضایی تعمیم نمی‌یابد.

بر اساس رویه قضایی فعلی، پذیرش صلاحیت برای دیوان عدالت اداری در خصوص نظارت بر آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی دشوار است؛ زیرا دیوان عدالت اداری صرفاً به بررسی آراء آن دسته از مراجع اختصاصی اداری می‌پردازد که در بدنه دولت تشکیل شده باشند و مراجع اختصاصی اداری که در داخل نظام‌های صنفی تشکیل می‌شوند را خارج از حدود اختیارات خود می‌داند. در واقع، رویه قضایی هنوز با وضعیت ایده‌آل فاصله دارد، وضعیتی که در آن، به تصمیمات کلیه واحدهای متصدی امر عمومی رسیدگی کند؛ لذا با توجه به شرایط ایجاد شده، پیشنهاد این است که در گام نخست، هیئت عمومی دیوان عالی کشور در آراء وحدت‌رویه جدید، رویکرد پیشین خود نسبت به «قطعیت آراء این مرجع اختصاصی اداری» را اصلاح نماید زیرا این رویکرد با شرع، قانون اساسی و حتی قوانین عادی در تعارض است.

منابع

فارسی

- آرای، وحید و حمیدرضا ملک محمدی (۱۳۹۳)، «بررسی تطبیقی مبانی نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اداری و ارزیابی الگوهای نظارتی در نظام‌های حقوقی ایران، انگلیس، فرانسه و آلمان»، فصلنامه حقوق تطبیقی، شماره ۱.
- افشاری، فاطمه (تدوین و تحقیق)، (۱۳۹۹)، گزارش نشست علمی «بررسی نظارت قضایی بر مراجع اختصاصی اداری در آیین قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و طرح اصلاح آن»، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.
- امامی، محمد و مهستی سلیمانی (۱۳۹۲)، «ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۸۲.
- رستمی، ولی و همکاران، (۱۳۸۸)، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- رفیعی، محمدرضا (۱۴۰۰)، «چالش‌های نهاد آراء وحدت رویه»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۱۱۴.
- مولایی، غلامرضا (۱۳۹۴)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چ دوم، تهران: معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری، جنگل و جاودانه.
- نجابت‌خواه، مرتضی، فاطمه افشاری و سیدشهاب‌الدین موسوی زاده (۱۳۹۶)، «بررسی تحلیلی و نقد ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران»، مجله دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۷ و ۷۸.
- نیکونهاد، حامد و ژاله غنی (۱۳۹۹)، «دادخواهی از آراء شورای انتظامی نظام مهندسی؛ از نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری تا بن‌بست دیوان عالی کشور»، رأی: مطالعات آرای قضایی، شماره ۳۱.
- واعظی، سیدمجتبی (۱۳۸۸)، «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، شماره ۳.
- هداوند، مهدی (۱۳۸۷)، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی (طرحی برای توسعه حقوق اداری و ارتقاء نظارت قضایی)»، حقوق اساسی، شماره ۹.
- هداوند، مهدی و محمد احمدی (۱۳۹۰)، نظام حقوقی رسیدگی به تخلفات مهندسی ساختمان، چاپ نخست، تهران: جنگل.
- هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق (۱۳۸۹)، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه، چاپ نخست، تهران: خرسندی.