

دادخواهی از آراء شورای انتظامی نظام مهندسی؛

از نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری تا بن بست دیوان عالی کشور

حامد نیکونهاد^۱، ژاله غنی کله‌لو^۲

چکیده

یکی از مهم‌ترین اقسام نظارت قضایی، نظارت بر تصمیمات و آراء مراجع اختصاصی اداری است که دارای صلاحیت ترافعی در رسیدگی به اختلافات، تظلمات و شکایات اداری هستند. شورای انتظامی نظام مهندسی یکی از انواع مراجع اختصاصی اداری است که نظرات و تصمیمات آن به موجب رأی وحدت رویه شماره ۱۳۹۸/۱۰/۲۴-۷۸۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور غیرقابل اعتراض در مراجع قضایی اعلام شده است. این در حالی است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۳۲۲ مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۰۲ نیز سابقاً آراء این هیئت را غیرقابل اعتراض در دیوان عدالت اداری برشمرده است. این نوشتار با سیر در گردشکار و نقد و بررسی رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور و با ارائه ادله و تفسیر روشن از مواد قانونی کوشش نموده ضرورت اعمال نظارت قضایی بر تصمیمات و آراء شورای انتظامی نظام مهندسی را اثبات نماید. بر این اساس، غیرقابل تجدیدنظر اعلام نمودن آراء شورا در مغایرت آشکار با حق دادخواهی شهروندان، در تعارض با فلسفه وجودی محاکم دادگستری و نیز برخلاف اهداف قوه قضاییه در احقاق حق و پشتیبانی از حقوق افراد و همچنین مخدوش‌کننده بنیای تأسیس دیوان عدالت اداری به عنوان یک مرجع اختصاصی و تخصصی قضایی در جهت پاسداری از حقوق مردم نسبت به واحدهای دولتی است.

کلیدواژگان: مراجع اختصاصی اداری، مراجع شبه قضایی، شورای انتظامی نظام

مهندسی، دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، نظارت قضایی، حق دادخواهی

دادگاه تجدیدنظر شعبه ۲۵ تهران به موجب دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۲۳۳۵۰۱۰۱۹ مورخ ۱۳۹۲/۰۷/۳۰ و در پی تجدیدنظرخواهی نماینده شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی نسبت به دادنامه تجدیدنظرخواسته به شماره ۰۰۹۲۸ مورخ ۱۳۹۰/۰۹/۳۰ شعبه ۸۶ دادگاه عمومی حقوقی تهران، مبنی بر صدور حکم به نقض رأی شماره ۱۴۴۱/ش/۸۹ شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی کشور، با تأیید رأی شعبه ۸۶، آراء شورای انتظامی نظام مهندسی را قابل اعتراض اعلام نمود. از سوی دیگر، به موجب رأی شماره ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۲۸۰۱۰۹۳ شعبه ۲۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران اعلام شده است که نظر به این که قانون گذار به موجب ماده ۲۴ قانون نظام مهندسی ساختمان آراء صادره از شورای نظام مهندسی را قطعی و لازم الاجرا اعلام کرده است، بنابراین قابل اعتراض دانستن چنین آرائی در محاکم، اجتهاد در مقابل نص است و بر این اساس آراء شورای انتظامی نظام مهندسی غیرقابل اعتراض قلمداد شده است. بدین ترتیب، در پی حدوث تعارض در میان آرا و اختلاف نظر حاصله میان قضات دادگاه های متعدد در رابطه با دادخواهی از آراء شورای انتظامی نظام مهندسی و استنباط های متفاوت از نص ماده ۲۴ قانون سازمان نظام مهندسی مصوب ۱۳۷۴، هیئت عمومی دیوان عالی کشور مبادرت به صدور رأی وحدت رویه و تعیین تکلیف در این خصوص نمود.

تعاریف متعددی از سوی حقوقدانان در رابطه با مراجع اختصاصی اداری ارائه شده است. برخی معتقدند مراجع اختصاصی اداری یا مراجع شبه قضایی، آن دسته از مراجعی هستند که به حل و فصل یک یا چند

اختلاف میان شهروندان و دولت می‌پردازند مانند کمیسیون رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه دولت، کمیسیون ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع و غیره (مشهدی، ۱۳۹۷: ۳۸۵). از نظر برخی دیگر، دادگاه‌ها، کمیسیون‌ها و هیئت‌های مزبور مراجعی هستند که به موجب قوانین خاصی در خارج از سازمان قضایی کشور ولی در رابطه با وظایف مختلف اداری و اجرایی دولت، در سازمان‌ها تشکیل شده‌اند و وظایف آن‌ها رسیدگی به اختلافات و شکایاتی است که معمولاً در اجرای قوانینی مانند قانون شهرداری‌ها، قانون کار، قانون مالیات بر درآمد، قانون اراضی شهری، قانون بازرسی کل کشور، قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور و قانون استخدام کشوری، بین دولت و افراد به وجود می‌آید (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۵: ۴۶۴-۴۶۳). قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت‌اداری در بند ۲ ماده ۱۰^۱، مراجع اختصاصی اداری را مورد شناسایی قرار داده‌است. لزوم تأسیس مراجع اختصاصی اداری، به مواردی همچون ضرورت رسیدگی سریع، توجه به منافع عمومی در رسیدگی، فنی و تخصصی بودن موضوعات اداری، قضازدایی و تفکیک قوا مستظهر شده‌است.

یکی از عناصر سازنده مراجع اختصاصی اداری که آن را از دیگر مراجع موجود در دستگاه‌های اداری متمایز می‌کند صلاحیت ترافیعی این مراجع است. بنابراین برای این‌که مراجع موجود در دستگاه‌های اداری مشمول بند ۲ ماده ۱۰ قرار گیرند باید چنین صلاحیتی داشته باشند. اهمیت این موضوع

۱. بند ۲ ماده ۱۰: «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها»

از آن نظر است که در دستگاه‌های اداری مراجع دیگری وجود دارد که در زمینه‌های مختلف چون مشورت، ارائه پیشنهاد، تصویب مصوبه، نظارت و غیره فعالیت دارند و حتی گاهی عنوان رأی به تصمیمات آن‌ها داده می‌شود. این مراجع غیرترافی، همچنین تشکیلات و ساختاری مشابه، چه از نظر اعضا و چگونگی عزل و نصب آن‌ها با مراجع ترافی دارند. از جمله مراجع غیرترافی، کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری، کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، شورای عالی مالیاتی و شورای معادن‌اند (فلاح‌زاده و علی‌دادزاده، ۱۳۹۸: ۶۴۵). هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به‌موجب رأی وحدت رویه شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۱۳ در رابطه با صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به آراء مراجع اختصاصی اداری و استثناء بودن رسیدگی در سایر مراجع بیان می‌دارد که حکم مقرر در بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان (متناظر با ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰)، مفید صلاحیت دیوان در رسیدگی به آراء قطعی مطلق مراجع اختصاصی اداری از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آن‌ها است مگر در مواردی که به موجب قانون مستثنی شده باشد (نجابت‌خواه و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۰۷). بنابراین دیوان عدالت اداری دارای صلاحیت مطلق در رسیدگی به شکایات از آراء این مراجع است.

دیوان در رسیدگی به اعتراض از آراء مراجع اختصاصی اداری تا قبل از سال ۱۳۹۲ فقط رسیدگی شکلی می‌کرد اما در قانون سال ۱۳۹۲ راه برون‌رفت از این مشکل در دو موضوع پیش‌بینی شده است: اول آن‌که، برای عدم تبعیت از رأی دیوان در مرجع اختصاصی اداری طبق تبصره ماده ۱۱۰ قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری ضمانت اجرای انفصال

از خدمت مقرر شد. دوم آن‌که، در مواردی که مرجع اختصاصی اداری بعد از نقض رأی مرجع مذکور در دیوان و اعاده آن جهت رسیدگی و صدور رأی از نظر دیوان تبعیت نکرد و شاکی مجدداً به رأی اعتراض کرد دیوان در صورت نقض رأی مبادرت به رسیدگی ماهوی به موضوع می‌نماید و دیگر موضوع را جهت رسیدگی به مرجع اختصاصی اداری اعاده نمی‌نماید (مولایی، ۱۳۹۷: ۷۷).^۱

شورای انتظامی نظام مهندسی از انواع مراجع اختصاصی اداری است که در بدنه قوه مجریه قرار نگرفته است. شایان ذکر است که، مراجع اختصاصی اداری معمولاً زیرشاخه قوه مجریه بوده اما برخی از این مراجع در سایر نهادها استقرار یافته‌اند. بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری با برشمردن برخی از انواع این مراجع به‌طور تمثیلی، رسیدگی به شکایات از آراء این مراجع را در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار داده است. با این حال، در مواردی ممکن است به حکم قانون‌گذار، دادگاه‌های عمومی دادگستری از صلاحیت فرجام‌خواهی یا تجدیدنظرخواهی از آراء قطعی مراجع اختصاصی اداری برخوردار باشند و یا مراجع دیگری وجود داشته باشند که به‌طور هم‌عرض با دیوان به کنترل آراء صادره از مراجع اختصاصی اداری بپردازند (نجات‌خواه و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۰۸). واضح است که این امر، نه‌تنها نافی صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آراء سایر مراجع اختصاصی نیست بلکه در مواردی که صلاحیت دیوان عدالت اداری در بازبینی آراء این مراجع، نص قانون باشد، صلاحیت خاص دیوان عدالت اداری صلاحیت عام سایر محاکم را تخصیص زده و بر این اساس صلاحیت

دیوان عدالت در رسیدگی به این‌گونه شکایات در چارچوب نص قانون تفسیر می‌گردد؛ و بدین ترتیب دیوان عدالت اداری در چارچوب نص قانون دارای صلاحیت است؛ اما در سایر فروض و علی‌الاصول، صلاحیت عام دیوان عدالت اداری از چارچوب نص فراتر رفته و مطابق با فلسفه تأسیس دیوان تفسیر می‌شود. آنچه در رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور در رابطه با شورای انتظامی نظام مهندسی نیز محل مناقشه است عدم تصریح قانون بر امکان تجدیدنظرخواهی از آراء این شورا در دیوان عدالت اداری است.

با آن‌که دیوان عدالت اداری در برخی موارد با نگاهی حداقلی و با ارائه تفسیر مضیق از قانون و نیز با ایجاد رویه، در جهت کاستن از دایره صلاحیت خود در رسیدگی به آراء مراجع اختصاصی اداری گام برداشته و درصدد آن بوده است تا از فراگیر بودن نظارت خود عدول کند^۱ اما اصول ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی و نیز بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری هم‌راستا با صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در دعاوی اداری و فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری در احقاق حق و مهار سوءاستفاده از قدرت اداری، وضع شده و قابلیت تفسیر دارند. هرچند اصول و ماده مذکور نیز، با اطلاق و کلی‌گویی زمینه را برای تشتت و ارائه تفسیرهای مختلف مهیا نموده و این خود از مهم‌ترین دلایل بروز اختلافات در تعیین گستره صلاحیت دیوان عدالت اداری میان دکترین و رویه است که در نهایت منتهی

۱. به‌طور مثال در بحث حاضر و در رأی وحدت رویه شماره ۳۲۲ مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۰۲ در رابطه با رسیدگی به آراء شورای انتظامی نظام مهندسی به تفسیر مضیق از صلاحیت قانونی خود اتکا نموده است؛ یا در رأی وحدت رویه شماره ۲۲۸ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۶ دعاوی ناشی از عقود و قراردادهای پیمان‌های ارزی که مسائل حقوقی بوده و جنبه ترافیعی دارند، را از صلاحیت خود خارج دانسته است.

به آشفتگی و نابسامانی در اعمال اهداف ابتدایی و اصلی دیوان عدالت اداری در اعمال نظارت قضایی می‌شود؛ لذا مشاهده می‌گردد که تکلیف اساسی دیوان عدالت اداری در احقاق حق، پاسداری از حقوق مردم و مهار سوءاستفاده از قدرت اداری به کناری رفته و آنچه حاصل می‌شود پدیداری نوعی از مرجع اختصاصی اداری است که تصمیمات آن به خودی خود قطعی بوده و از نظارت قضایی مبرا است.

به‌موجب رأی موضوع بحث، شورای انتظامی نظام مهندسی مرجع اختصاصی اداری به شمار می‌آید که آراء آن در هیچ کدام از مراجع قضایی من جمله دیوان عدالت اداری قابل اعتراض نیست. بدین ترتیب، رأی یادشده شیوه نوینی از بازبینی قضایی را پایه‌گذاری نموده که به‌موجب آن گونه‌ای از مراجع اختصاصی اداری وجود دارند که آراء آنها قطعی بوده و مشمول هیچ نوع بازبینی قضایی نمی‌شوند. در این نوشتار کوشش شده است با نقد استدلال‌های صورت‌گرفته در اجراء دادنامه، و با توجه به مبانی نظارت قضایی دیوان عدالت اداری، صحیح‌ترین تفسیر از متون قانونی ارائه شود و ضمن آن امکان یا عدم امکان تجدیدنظر از آراء شورای انتظامی نظام مهندسی تحلیل و مرجع صلاحیتدار در رسیدگی به اعتراض از آراء این شورا معین شود.

۱. متن رأی

«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 مورد نظر مقنن در ماده مذکور، اطلاق دارد. بنابراین، به نظر اکثریت اعضاء هیئت عمومی، رأی شعبه ۲۸ دادگاه تجدید نظر 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 براساس 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.

۲. نقد و بررسی رأی

به موجب مواد ۹۴، ۹۵ و ۱۰۱ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۵ شورای انتظامی نظام مهندسی، مرجع تجدیدنظر از آرا و تصمیمات شورای انتظامی عالی استان و نیز مرجع شکایت از اعضای هیئت‌مدیره سازمان نظام مهندسی است ماده ۲۴ قانون سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان در تبیین صلاحیت شورای انتظامی مهندسی مقرر می‌دارد که: «شورای انتظامی نظام مهندسی 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 قضاییه تشکیل می‌شود. نظرات "شورای انتظامی نظام مهندسی" با اکثریت سه رأی موافق قطعی و لازم‌الاجرا است». نکات قابل توجه در ماده، نخست آن‌که با توجه به

۱. ماده ۹۴: «مرجع تجدیدنظر از تصمیمات و آراء شورای انتظامی استان‌ها، شورای انتظامی

نظام مهندسی است».

۲. ماده ۹۵: «شورای انتظامی نظام مهندسی مرجع تجدیدنظر آراء صادرشده از شورای انتظامی

استان‌هاست و دارای پنج عضو می‌باشد و اعضای آن برای مدت سه سال به شرح زیر

منصوب می‌شوند و انتخاب مجدد آن‌ها بلامانع است ...».

۳. ماده ۱۰۱: «مرجع رسیدگی به شکایات از اعضاء هیئت‌مدیره و شورای انتظامی استان اعم از

این‌که با اعتبار وظایف آن‌ها در هیئت‌مدیره یا شورای انتظامی استان و یا به اعتبار عضویت

آن‌ها در نظام مهندسی استان باشد، شورای انتظامی نظام مهندسی خواهد بود و اجرای مفاد

رأی صرف‌نظر از نوع و موضوع آن بادیبرخانه شورای انتظامی نظام مهندسی می‌باشد».

سایر اعضا، یکی از اعضاء شورای یادشده حقوقدان بوده که ممکن است قاضی نباشد؛ دوم آن‌که، مطابق با حکم ماده نظرات شورای انتظامی قضات با اکثریت سه رأی موافق قطعی است لذا احتمال قرار نداشتن عضو حقوقدان در اکثریت مورد اشاره وجود دارد. براساس رأی وحدت‌رویه شماره ۷۸۶ - ۱۳۹۸/۱۰/۲۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور نظرات شورای انتظامی نظام مهندسی غیرقابل اعتراض در مراجع قضایی شناخته شده است. اعطاء چنین جایگاهی به شورای انتظامی نظام مهندسی به عنوان یک مرجع اختصاصی اداری گاهی می‌تواند منشأ آثار زیان‌آور برای اشخاص باشد.

با در نظر داشتن نکات یادشده و رأی هیئت عمومی مبنی بر غیرقابل اعتراض بودن نظرات این شورا، با نوعی از مرجع اختصاصی اداری مواجه می‌شویم که با اکثریت آراء - که نظر عضو قضایی یا حقوقی در آن صائب نیست - حکم صادر می‌نماید و بدین ترتیب آثار قضایی را بر اشخاص مترتب می‌سازد اما تصمیمات آن قابل تجدیدنظر در هیچ مرجع قضایی نیست.

در رأی وحدت‌رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور، نظریه نماینده دادستان نیز که مبنای صدور رأی وحدت‌رویه بوده است حاوی ایرادهایی است که در ذیل به اختصار بدان می‌پردازیم.

در بند الف نظریه نماینده دادستان کل کشور در رأی وحدت‌رویه دیوان عالی کشور، دادستان محترم با استناد به ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی^۱ و نیز اصل ۱۵۹ قانون اساسی و قائل شدن بر ایجاد صلاحیت به موجب قانون، اشعار می‌دارد که: «مطابق مواد

۱. ماده ۱۰: «رسیدگی نخستین به دعاوی، حسب مورد در صلاحیت دادگاه‌های عمومی و

انقلاب است، مگر در مواردی که قانون مرجع دیگری تعیین کرده باشد».

۱۷ و ۲۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، رسیدگی به تخلفات اعضا در صلاحیت شورای انتظامی نظام مهندسی استان قرار گرفته است و تعیین مراجع شبه قضایی به موجب قانون صلاحیت کلی محاکم را تخصیص داده است». سخن گفتن از تخصیص صلاحیت مرجع قضایی توسط یک مرجع اختصاصی اداری فاقد جاهت حقوقی و منطقی است؛ چراکه، صلاحیت ذاتی یک مرجع بایستی با صلاحیت مرجع هم‌صنف خود - مراجع اختصاصی اداری - سنجیده شود. در بند دیگری از نظریه نمایندۀ دادستان، صلاحیت شورای انتظامی در رسیدگی به تخلفات اعضا در زمره صلاحیت ذاتی به شمار آمده و در نتیجه آن عنوان شده است که «پذیرش صلاحیت ثانویه برای محاکم نوعی عدول از قواعد آمره راجع به صلاحیت ذاتی محسوب می‌گردد که به‌طور قطع نیازمند تصویب قانون‌گذار است. در وضعیت کنونی چنین مقررۀ قانونی وجود ندارد». ایراد سخن آن‌که صلاحیت ذاتی مراجع اختصاصی اداری در عرض صلاحیت مراجع قضایی نیست بلکه در عرض سایر مراجع اختصاصی اداری باید بدان پرداخت. تخصیص صلاحیت مرجع قضایی نیازمند حکم صریح قانون است. چه آن‌که نفس صلاحیت مراجع قضایی در اصول ۶۱ و ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی تثبیت شده است.

نمایندۀ دادستان، فنی و تخصصی بودن رسیدگی در شورای انتظامی نظام مهندسی را به عنوان یک دلیل موجهه در پیش‌بینی مرجع اختصاصی اداری و فلسفه تأسیس این شورا به شمار می‌آورد و رسیدگی مرجع قضایی بر آراء این شورا را نقض غرض می‌داند. درحالی‌که فنی و تخصصی بودن رسیدگی یکی از دلایل تأسیس مراجع اختصاصی اداری به شمار می‌آید (خسروی و رستمی، ۱۳۹۲: ۹۹). لذا بدیهی است قانون‌گذار عادی با علم بر این مسأله، به

لزوم وجود بازبینی قضایی از آراء این مراجع اشاره می‌نماید. در عمده دعاوی کنونی که در مراجع گوناگون قضایی مطرح می‌شود ابعاد فنی و کارشناسی وجود دارد و از همین رو است که نهاد «کارشناسی» در قوانین آیین دادرسی پیش‌بینی شده‌است. افزون بر این شورای نگهبان نیز در نظریات مختلف که شرح آن در ادامه به تفصیل بیان خواهد شد، بر لزوم نظارت بر آراء این مراجع تأکید می‌کند.

نماینده دادستان بیان کرده است که: «ماهیت تخلفات مورد رسیدگی در شورای انتظامی نظام مهندسی و مسئولیت انتظامی ناشی از آن، امری متفاوت از مسئولیت کیفری یا مسئولیت حقوقی می‌باشد که برخی از ضمانت‌اجراهای آن را در قلمروی کیفری دانسته‌اند و در محتوا هیچ‌سختی با موضوعات مطروحه در محاکم حقوقی ندارد». درحالی‌که به لحاظ ماهوی تفاوتی میان نوع تخلفات وجود ندارد؛ چه آن‌که گاهی یک تخلف اداری یا انتظامی می‌تواند همزمان وصف مجرمانه را نیز دارا باشد.

نماینده دادستان، پذیرش رسیدگی دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر به آراء شورای انتظامی نظام مهندسی را اطلاع‌آفرین می‌داند و بر این عقیده است که در هیچ نظام انتظامی رسیدگی چهاردرجه‌ای وجود ندارد. بایسته است که مورد توجه قرار داد که مبانی مراجع شبه‌قضایی با اصول قانون اساسی در تعارض است لذا برخلاف آنچه نماینده دادستان اعلام می‌دارد، کاستن از اطلاع دادرسی نباید با عدول از صلاحیت ذاتی قوه قضاییه در لزوم بازبینی قضایی بر آراء مراجع اختصاصی اداری انجام شود بلکه بایسته است در رابطه با صلاحیت مراجع اختصاصی اداری بازنگری صورت گیرد. به‌طور

مثال، وجود مراجع اختصاصی اداری با اصول ۶۱، ۱۵۹^۲، ۳۵۷، ۴۳۶، ۴۳۴، ۱۶۳، ۱۷۳^۷ و بند ۱ اصل ۱۵۶^۸ مغایرت دارد. همه این اصول که مبتنی بر نظام قضایی اسلامی است، دلالت بر این دارد که طبق منطق قانون اساسی، رسیدگی به هر نوع اختلاف، تخلف، جرم، شکایت، تظلم و دادخواهی در انحصار قوه قضاییه است. بدین معنا که محاکم بایستی در بدنه قوه قضاییه

۱. اصل ۶۱: «اعمال قوه قضاییه به وسیله 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 بپردازد».

۲. اصل ۱۵۹: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است».

۳. اصل ۵۷: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

۴. اصل ۳۶: «حکم به مجازات و اجراء آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به‌موجب قانون باشد».

۵. اصل ۳۴: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به‌موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد».

۶. اصل ۱۶۳: «صفات و شرایط قاضی طبق موازین فقهی به وسیله قانون معین می‌شود».

۷. اصل ۱۷۳: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

۸. بند ۱ اصل ۱۵۶: «قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشنده به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است: ۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه، که قانون معین می‌کند...».

- به عنوان قوه‌ای مستقل - متشکل از قضات تشکیل یابد و با تشریفات آیین دادرسی رسیدگی نماید. لذا در بدنه قوه قضاییه نبودن، عدم رسیدگی توسط قاضی و عدم وجود تشریفات دادرسی از ایرادات اساسی تأسیس مراجع اختصاصی اداری است. بنابراین راهکار ارائه شده از سوی نماینده دادستان مبنی بر اطلاع آفرین بودن بازبینی قضایی آراء این مراجع و به طور خاص شورای انتظامی نظام مهندسی و لزوم حذف بازبینی قضایی مراجع قضایی صحیح نبوده و ایراد موجود در بروز اطلاع دادرسی در رابطه با مبانی تأسیس مراجع اختصاصی اداری قابل بحث است. در واقع پیش‌بینی مرجعی فاقد صلاحیت قضایی برای رسیدگی به امری ترافعی و قضایی آن هم با صلاحیت صدور رأی قطعی، موجبات اطلاع دادرسی ناشی از تعدد مراجع و مراحل رسیدگی را فراهم آورده است.

همچنین، نماینده دادستان به سیاست قضازدایی تمسک می‌جوید و رسیدگی قضایی در مراجع قضایی به شکایات از آراء مراجع انتظامی، اداری و انضباطی را در تعارض با سیاست قضازدایی می‌داند. قضازدایی را باید در این معنا مورد توجه قرار داد که به موجب این سیاست، برخی از امور از ماهیت قضایی تهی شده و بدون فرآیندهای قضایی رسیدگی شوند و به عبارت دیگر ماهیت قضایی از این امور زوده شود. لذا تعبیر نماینده دادستان از قضازدایی با این شرح که قضازدایی را به معنای اخذ صلاحیت از قوه قضاییه با حفظ ماهیت قضایی امور تلقی می‌کند با مفهوم حقیقی این مهم مطابقت ندارد.

نماینده دادستان در حالی سخن از «عضو قضایی» به میان می‌آورد و بیان می‌دارد که: «عموماً در مراجع شبه قضایی این چنینی، عضو قضایی با احراز

مسئولیت انتظامی تأکید بر اعمال قانون و محکومیت متخلف دارد...» که این گزاره دو نقص مهم دارد. نخست آن‌که، در شورای انتظامی نظام مهندسی به موجب ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، یک عضو حقوقدان پیش‌بینی شده‌است که واضح است پیش‌بینی عضو حقوقدان لزوماً به معنای قاضی بودن شخص یادشده نیست و دوم آن‌که، در مواردی ممکن است عضو حقوقدان یا قاضی در میان اکثریت آراء نباشد و احراز تخلف انتظامی و مسئولیت نیز از جانب وی صورت نگیرد.

از سوی دیگر، هیئت عمومی دیوان عالی، با اشاره بر تصریح متن ماده ۲۴ قانون نظام مهندسی که نظرات شورای عالی انتظامی قضات را «قطعی و لازم‌الاجرا» می‌داند حکم بر غیرقابل اعتراض بودن تصمیمات این شورا می‌دهد. اما قطعیت مورد اشاره در ماده ۲۴ نه به معنای غیرقابل اعتراض بودن رأی، بلکه به معنای آن است که رأی صادره قابل اجرا بوده و فارغ از آن‌که قابل اعتراض در مرجع بالاتر باشد یا نباشد، به صرف صدور، طرفین شکایت ملزم به حکم صادره و نهادهای مسئول نیز مکلف به اجرای آن هستند و منوط به تأیید مرجع قضایی یا مرجع دیگر نیست و کسی نمی‌تواند مانع از اجرای رأی یا تصمیم شود مگر با دستور موقت صادره از مرجع قضایی. لذا قطعیت مورد اشاره منافاتی با قابل شکایت بودن رأی در مرجع قضایی صالح ندارد چنان‌که در قوانین متعدد نیز این امر مورد تصریح قانون‌گذار بوده اما قابلیت تجدیدنظر آن نیز پیش‌بینی شده است.

به‌طور مثال، ماده ۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، آراء هیئت‌های تجدیدنظر را «قطعی» اعلام می‌کند حال آن‌که آراء این هیئت قابل اعتراض

در شعب بدوی دیوان عدالت اداری است. لذا تفسیر ارائه شده از سوی هیئت عمومی دیوان عالی کشور از این مفهوم منطبق با واقعیات قانون گذاری نیست. بدین ترتیب استنباط صورت گرفته از عبارت «قطعیّت» از سوی نماینده دادستان و هیئت عمومی دیوان عالی در مغایرت آشکار با بدیهیات قانون گذاری و نظام حقوقی و کیفری بوده و موجب ارائه تحلیل ناصحیح در صدور رأی وحدت رویه مورد بحث است. علاوه بر این باید توجه داشت که، در مورد آراء مراجع شبه قضایی زمانی می توان رأی را قطعی دانست که در اداره مربوطه و در چارچوب آن سازمان اداری، دیگر امکان اعتراض به آن رأی وجود نداشته باشد (شعبانی، ۱۳۹۶: ۹۸). چنان که، همانطور که در بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری تصریح شده است، قطعیّت آراء مراجع اختصاصی اداری مانع رسیدگی دیوان نیست و اساساً مبنای صلاحیت دیوان نظارت بر چنین آرائی است؛ لذا تنها از آرا و تصمیمات "قطعی" هیئت ها و مراجع اختصاصی اداری می توان به دیوان شکایت نمود. بنابراین دیوان عدالت صلاحیت رسیدگی به آراء غیر قطعی را نخواهد داشت (مشهدی، ۱۳۹۵: ۱۲۰ و ۱۲۳).

شورای نگهبان نیز در اظهارنظرهای متعدد، قائل بر وجود نظارت قضایی مؤثر بر مراجع اختصاصی اداری است. از جمله به موجب نظر شماره ۵۱۶۲ مورخ ۱۳۶۴/۱۰/۱۲ در فرآیند رسیدگی به لایحه «مقررات انتظامی هیئت علمی دانشگاه ها و موسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور» مصوب ۱۳۶۴، قطعیّت حکم مصرح در ماده ۴ لایحه مزبور را بدین صورت که محکوم را از حق تظلم به مقامات قضایی محروم نماید مغایر با موازین

شرعی اعلام می‌دارد^۱، از سوی دیگر، قطعیت مجازات‌های مذکور در ماده ۱۳ لایحه که از سوی هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر مقرر می‌شود را مانع از تظلم خواهی معترض در مراجع قضایی صالح نمی‌داند. همچنین در نظریه شماره ۶۴۲۱/۳۰/۸۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۰۴ و در بررسی طرح «نظام صنفی کشور» مصوب ۱۳۸۲ چنین بیان می‌دارد: «قطعی و لازم‌الاجرا دانستن نظر هیئت عالی نظارت مذکور در مواد مختلف از جمله تبصره (۲) ماده (۲۸) خلاف موازین شرع و مغایر اصول ۳۴، ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی شناخته شد و با تصریح به حفظ حق مراجعه به مراجع ذیصلاح قضائی اشکال رفع می‌شود»^۲. لذا از نظر شورای نگهبان محروم نمودن محکوم از حق اعتراض و قطعی دانستن آراء مراجع شبه قضایی خلاف موازین شرع و مغایر با قانون اساسی است. بر این اساس عدم قطعیت آراء نه تنها در تعارض با قابل اعتراض بودن نیست بلکه قانون‌گذار مکلف به تصریح به قابل اعتراض بودن این آراء است. اصل ۱۵۹ قانون اساسی و «منوط بودن تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها به حکم قانون» یکی دیگر از استدلال‌های هیئت عمومی دیوان عالی در غیرقابل اعتراض اعلام نمودن تصمیمات شورای انتظامی

۱. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان

<http://nazarat.shorarc.ir/Forms/frmMatn.aspx?id00=3uGjS0AIZOU=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m5rC3iufWLR1csaqt/F9Oo=&MN=csaqt/F9Oo=&id=urU/12FzFrk=&tablename02=17tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7MruN>

۲. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان

<http://nazarat.shorarc.ir/Forms/frmMatn.aspx?id00=3K18v5+Xmdg=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m5rC3iufWLR1csaqt/F9Oo=&MN=csaqt/F9Oo=&id=/2%20364vCCP0=&tablename02=17tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7MruN>

نظام مهندسی است. اصل ۱۵۹ قانون اساسی که بیان می‌دارد «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است»، تعیین صلاحیت دادگاه‌ها را منوط به حکم قانون نموده است. با آن‌که هیئت عمومی دیوان عالی مفهوم کلی اصل را به درستی درک نموده اما مشهود است که اصل یادشده را به تنهایی و بدون در نظر داشتن مبنای تأسیس اصل ۱۵۹ و سایر اصول مربوط به صلاحیت‌ها و اختیارات قضایی دادگستری استعمال نموده است. ذیل اصل درخصوص صلاحیت ذاتی و نسبی انواع دادگاه‌ها در بدنه قوه قضائیه نسبت به یکدیگر است لذا اصل صلاحیت محاکم مفروض است. همچنین، قید «منوط به حکم قانون» در واقع حاکم بر اختیارات مدیران قوه قضائیه است و نه صلاحیت ذاتی قوه قضائیه. بنابراین نمی‌توان به اصل عدم صلاحیت استناد کرد و از قوه قضائیه در رسیدگی به آراء این شورا نفی صلاحیت نمود.

اصل ۱۵۹ قانون اساسی در مقام بیان مرجع صالح و عام در رسیدگی به شکایات و تظلمات است. در واقع آنچه که مبنای وضع اصل به شمار می‌رود؛ اراده قانون‌گذار اساسی در تعیین مرجعی عام برای تظلمات و شکایات مردم بوده و آنچه در ادامه اصل بیان می‌شود اعطای تعیین تکلیف در مورد ساختار حقوقی، وظایف و اختیارات این مراجع به قانون‌گذار عادی است. لذا هیئت عمومی دیوان عالی کشور ضمن صدور رأی خود و با استدلال بر پایه این اصل، از این مهم غافل شده و تنها به قانونی بودن تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها اشاره نموده است. درحالی‌که با توجه صرف به این بحث نیز، آنچه استدلال نموده منطبق بر محتوای اصل

نیست چرا که اصل یادشده تنها به ضرورت تشکیل دادگاه و تعیین صلاحیت براساس حکم قانون اشاره می‌دارد و این حکم به تنهایی نمی‌تواند بیانگر عدم صلاحیت مراجع دادگستری در رسیدگی به نظرات شورای انتظامی باشد؛ چراکه صلاحیت مراجع دادگستری عام بوده و لذا تنها در صورتی می‌تواند از خود نفی صلاحیت کند که حکم صریح قانون‌گذار مبنی بر عدم صلاحیت آنان وجود داشته باشد و بر این اساس، در فرض وجود تردید قانونی در صلاحیت یا عدم صلاحیت مراجع قضایی اصل بر صلاحیت آنان است. چنان‌که، غیرقابل اعتراض دانستن نظرات شورا، صرف نظر از ایرادات ماهوی رأی صادره، مغایر با اصل ۳۴ و حق دادخواهی است که مطابق با آن دادخواهی حق مسلم هر فرد است. شورای نگهبان نیز به موجب نظریه شماره ۱۵۰ مورخ ۱۳۷۴/۰۲/۰۶ تبصره ۳ ماده ۱۳ طرح گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب ۱۳۷۴ را از این نظر که دلالت بر سلب حق دادخواهی و رسیدگی ماهوی از آراء هیئت مرکزی و هسته‌ها از معترضین دارد را مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی می‌داند. تبصره یادشده مقرر داشته است که: «معترضین به آراء هیئت مرکزی و هسته‌ها حداکثر تا دو ماه از ابلاغ رأی می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند و دیوان نسبت به رسیدگی شکلی اقدام می‌نماید». لذا با این‌که در این تبصره رسیدگی شکلی دیوان عدالت در بازبینی قضایی پیش‌بینی شده است اما شورای نگهبان از آن جهت که حکم ماده رسیدگی شکلی و نه ماهوی است این ماده را مغایر با اصل ۳۴ و حق دادخواهی می‌داند.

همچنین، هدف از تشکیل قوه قضاییه در صدر اصل ۱۵۶ قانون اساسی

به‌طورکلی بیان شده است که شامل «پشتیبانی از حقوق فردی، اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت است». لذا قوه قضاییه در جهت تحقق بخشیدن به آنچه فلسفه تشکیل قوه به شمار می‌رود از ظرفیت‌های خود به‌ویژه از طریق دادگاه‌ها و مراجع قضایی زیرنظر خود بهره می‌جوید. به‌موجب اصل ۶۱ قانون اساسی «اعمال قوه قضاییه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است ...». لازم به ذکر است که، به‌موجب اصول متعدد قانون اساسی، اعمال قوه قضاییه با دادگاه‌های دادگستری، دادگاه‌های نظامی (اصل ۱۷۲)، دیوان عالی کشور (اصل ۱۶۱) و دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳) است (عباسی، ۱۳۹۷: ۳۰۵). بر این اساس هرکدام از مراجع یادشده بنا بر آنچه در حیطه صلاحیت ذاتی آنان به شمار می‌رود به شکایات مطروحه رسیدگی می‌نمایند و در راستای تحقق اهداف قوه قضاییه گام برمی‌دارند.

بدین ترتیب به نظر می‌رسد تعیین مرجع اختصاصی اداری به عنوان مرجع نهایی تجدیدنظر از آراء یک مرجع اختصاصی در بدنه قوه مجریه و سایر قوا و نهادها، درحالی‌که احتمال عدم حضور قاضی در عداد تصمیم‌گیرندگان برود - و فراتر از آن، حتی در فرض حضور قاضی در شمار اکثریت مورد نظر در صدور رأی - این امر با اهداف قوه قضاییه در پشتیبانی از حقوق فردی و تحقق بخشیدن به عدالت در تعارض است و درنهایت منجر به عدم اعمال قوه قضاییه می‌شود. کما این‌که حق دادخواهی اشخاص در معنای واقعی آن تحقق نیافته است.

بنا بر رأی وحدت رویه مذکور، آراء شورای انتظامی غیرقابل اعتراض در کلیه مراجع قضایی من جمله دیوان عدالت اداری است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی شماره ۳۲۲ مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۰۲ با استناد بر حکم

ماده ۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان که مقرر داشته سازمان نظام مهندسی یک نهاد غیرانتفاعی بوده و تابع قوانین و مقررات عمومی حاکم بر مؤسسات غیرانتفاعی است، رسیدگی به شکایات از آراء شورای انتظامی نظام مهندسی را از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج می‌داند. نکته قابل توجه در رأی مورد اشاره، استناد هیئت عمومی به اصل ۱۵۹ قانون اساسی و صلاحیت عام دادگستری در رسیدگی به تظلمات و شکایات است. لذا هیئت عمومی دیوان عدالت با نفی صلاحیت از دیوان عدالت اداری، رسیدگی به این نوع شکایات را در صلاحیت «دادگستری» در معنای دادگاه‌های دادگستری می‌داند. این موضوع همان نقطه اختلاف میان تفسیر ارائه شده از اصطلاح «دادگستری» در اصل ۱۵۹ است که همواره میان قضات و نیز دکتربین وجود داشته است. درحالی که عده‌ای اصل ۱۵۹ را ناظر بر دادگاه‌های دادگستری می‌دانند، گروهی بر این باورند که دیوان عدالت اداری نیز از مصادیق دادگاه‌های دادگستری و اصل ۱۵۹ ناظر بر کل نظام دادگستری است (امامی، ۱۳۹۳: ۸). بدین ترتیب هیئت عمومی در رأی صادره، صلاحیت عام دیوان عدالت اداری به موجب اصل ۱۵۹ را رد نموده و قائل بر صلاحیت خاص دیوان در چارچوب اصل ۱۷۳ است. درحالی که فلسفه وضع دیوان عدالت اداری که همانا احقاق حق و مهار سوءاستفاده از قدرت اداری است با خاص تلقی کردن صلاحیت دیوان عدالت اداری و ارائه تفسیر مضیق از قانون مخدوش می‌شود. کمالین که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی که ناظر بر صلاحیت دیوان عدالت اداری است نیز بایستی به احقاق حق به عنوان تکلیف دیوان توجه ویژه داشت.

نکته دیگر در رأی مورد بحث، وجود شورای انتظامی نظام مهندسی در

یک نهاد عمومی غیردولتی است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۳۲۲ مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۰۲ مطابق با بند ۱ ماده ۱۰ (ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵) مطابق با رویه خود در پذیرفتن شکایات از تصمیمات و آراء مراجعی که در نهادهای غیردولتی ایجاد می‌شوند^۱، در رابطه با شکایت از تصمیمات و اقدامات سازمان نظام مهندسی خود را صالح به رسیدگی ندانسته و به تبع شکایت از آراء شورای انتظامی نظام مهندسی را نیز خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته است؛ درحالی‌که برخلاف آنچه در استدلال هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مشاهده می‌گردد، صلاحیت یا عدم صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در نظارت بر تصمیمات شورای انتظامی نظام مهندسی، که یک مرجع اختصاصی اداری به شمار می‌رود، با عمومیت داشتن بند ۲ ماده ۱۰ سنجیده می‌شود. چنان‌که، دیوان عدالت اداری مراجع شبه قضایی ذکر شده در بند ۲ ماده ۱۰ را حصری ندانسته و در آراء بسیاری به شکایات علیه مراجع شبه قضایی ذکر نشده در این مقرر رسیدگی کرده است. اما در کنار این مصادیق، مواردی نیز وجود دارد که نشان می‌دهد رویه قضایی هنوز با وضعیت ایده‌آل فاصله دارد؛ وضعیتی که در آن به تصمیمات کلیه واحدهای متصدی امر عمومی رسیدگی کند. عدم رسیدگی دیوان به تصمیمات اداری نهادهایی نظیر دانشگاه آزاد و اعمال معیارهای صرفاً شکلی در تشخیص

۱. شعب دیوان صالح به رسیدگی به شکایات علیه آن دسته از هیئت‌ها و مراجعی که خارج از واحدهای دولتی تشکیل می‌گردد نیستند مانند ... هیئت‌های انتظامی رسیدگی به تخلفات اداری، شورای انتظامی رسیدگی به تخلفات اعضای نظام مهندسی و کمیته انضباطی دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی... (مشهدی، ۱۳۹۵: ۱۲۴)

دولتی بودن، همگی حاکی از آن است که دیوان عدالت اداری، هرچند صلاحیت خود را از قوه مجریه فراتر می‌داند؛ هنوز به ملاک واحدی برای تشخیص نهادهای تحت کنترل خود نرسیده است. اما در مجموع، رویکرد صلاحیت عام، در آراء دیوان نفوذ و آثار بیشتری داشته و منشأ پذیرش دعاوی علیه نهادهای خارج از قوه مجریه شده است (امامی و سلیمانی، ۱۳۹۲: ۲۵-۲۴).

مطابق با بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی 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. برخی بر این باورند که با وجود آن‌که مصادیق مذکور در بند ۲ ماده ۱۰ به‌صورت تمثیلی بیان شده است اما دیوان عدالت اداری تنها صلاحیت رسیدگی به تصمیمات آن دسته از هیئت‌ها، کمیسیون‌ها و مراجع اختصاصی اداری را خواهد داشت که در واحدهای دولتی تشکیل شوند (مولایی، ۱۳۹۳: ۶۰). حال آن‌که، با توجه به آن‌که شورای انتظامی سازمان مهندسی یک مرجع اختصاصی اداری به شمار می‌رود دیوان عدالت اداری، بایستی در راستای فلسفه وجودی خود گام بردارد و براین اساس، بر کلیه مراجع اختصاصی اداری که به اختلاف بین فرد و اداره رسیدگی نموده‌اند، نظارت نماید. چنان‌که در رویه قضایی، دیوان عدالت اداری در زمینه تصمیمات مراجع اداری و مراجع شبه‌قضایی که در بند ۲ ماده ۱۰ ذکر نشده است خود را صالح می‌داند. (در دادنامه شماره ۱۴ به تاریخ ۱۳۷۴/۰۲/۰۹ خود را نسبت به شورای عالی ثبت

صالح دانسته است) (واعظی و سلیمانی، ۱۳۹۵: ۳۷).

شایان ذکر است که رأی وحدت رویه شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳/۰۸/۱۳۸۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص صلاحیت دیوان برای رسیدگی به آراء مراجع اختصاصی اداری و استثناء بودن رسیدگی در سایر مراجع بیان می‌دارد که حکم مقرر در بند ۲ ماده ۱۰ «مفید صلاحیت دیوان در رسیدگی به آراء قطعی مطلق مراجع اختصاصی اداری از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها است مگر در مواردی که به موجب قانون مستثنا شده باشد.» (نجابت‌خواه و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۰۷-۲۰۶) لذا اصل بر شمول صلاحیت دیوان در نظارت بر تصمیمات و آراء مراجع اختصاصی اداری است مگر آن‌که تصریحی بر عدم صلاحیت دیوان شود این در حالی است که قانون سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان حکمی مبنی بر عدم صلاحیت دیوان در نظارت بر آراء شورای انتظامی نظام مهندسی مقرر نداشته است.

نتیجه

در رأی وحدت رویه شماره ۷۸۶-۱۰/۲۴/۱۳۹۸ صادره از سوی هیئت عمومی دیوان عالی کشور، حکم شده است که تصمیمات شورای انتظامی نظام مهندسی قابل تجدیدنظر در هیچ‌کدام از محاکم دادگستری نمی‌باشد. با توجه به اهمیت رأی صادره - به دلیل غیرقابل اعتراض اعلام کردن آراء یک مرجع اختصاصی اداری و سلب حق دادرخواهی گروهی از مردم - مسئله حائز اهمیت آن است که رأی یادشده چه بر پایه قوانین، مقررات و اصول حقوقی صادر شده و چه بر پایه مستندات گستره برخی اصول قانون اساسی را محدود می‌نماید.

در رأی مورد بحث و استدلال‌های مندرج در آن، مبانی نظارت قضایی

مراجع قضایی و به طور خاص دیوان عدالت اداری در تضمین حاکمیت قانون بر مراجع اختصاصی اداری به ورطه فراموشی سپرده شده و از سوی دیگر، ردی از التزام به احکام قانون اساسی و قوانین عادی که به موجب آن محاکم دادگستری دارای صلاحیت عام در رسیدگی به اختلافات، تظلمات و شکایات هستند مشاهده نمی‌گردد. به بیان روشن‌تر، در رأی یادشده اصول متعدد قانون اساسی مانند اصل ۳۴، ۱۵۶، ۱۵۹، ۱۷۰ و ۱۷۳ که متضمن حق دادخواهی افراد، اهداف وجودی قوه قضاییه در پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی و تأمین عدالت، اصل و قاعده بودن رسیدگی به شکایات در محاکم عام دادگستری و نیز نظارت قضایی دیوان عدالت اداری می‌باشد مورد توجه قرار نگرفته است. بر همین اساس، حکم صادره مبنی بر غیرقابل اعتراض بودن نظرات شورای انتظامی نظام مهندسی در مراجع قضایی بر پایه استدلال‌های غلط و برخلاف احکام قانون اساسی و اهداف قوه قضاییه و نیز ناقض فلسفه وضع محاکم دادگستری در احقاق حق و تأمین عدالت و فاقد وجاهت قانونی است.

از سوی دیگر به موجب رأی شماره ۳۲۲ مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۰۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز رسیدگی به شکایات از تصمیمات شورای انتظامی نظام مهندسی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار ندارد. دیوان عدالت دارای صلاحیت مطلق در رسیدگی به شکایت از آراء مراجع اختصاصی اداری است به گونه‌ای که تنها در صورتی می‌تواند بر عدم صلاحیت خود رأی دهد که حکم صریح قانونی مبنی بر عدم صلاحیت دیوان عدالت در بازبینی قضایی از آراء این مراجع وجود داشته باشد. استدلال‌های

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در نفی صلاحیت خود در رسیدگی به آراء شورای انتظامی نظام مهندسی که بر پایه تشکیل شورای انتظامی نظام مهندسی در دل نهاد عمومی غیردولتی است، به موجب صلاحیت اختصاصی و مطلق دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از آراء مراجع اختصاصی اداری مردود است. بنابراین، دیوان عدالت اداری بایستی به عنوان یک مرجع قضایی، مطابق با اصل ۱۷۳ و بند ۲ ماده ۱۰ و از طریق شعب خود بر تصمیمات و نظرات شورای انتظامی نظام مهندسی نظارت نماید.

حق دادخواهی مصرح در اصل ۳۴ قانون اساسی اقتضاء می‌کند که کلیه مراجع دادگستری با حفظ صلاحیت ذاتی خود، شرایط اجرای حق یادشده را برای همگان مهیا نمایند. این مسئله مهم، در نظرات شورای نگهبان در بررسی مغایرت یا عدم مغایرت قوانین مختلف با قانون اساسی و موازین شرع تجلی یافته است. به گونه‌ای که شورای نگهبان در موارد متعدد، قطعی اعلام نمودن آراء مراجع اختصاصی اداری و سلب حق تجدیدنظرخواهی از آراء محاکم یادشده از سوی قانون‌گذار عادی را به دلیل سلب حق دادخواهی و محروم نمودن افراد از تظلم‌خواهی، مغایر با قانون اساسی و موازین شرعی اعلام نموده است. در رأی وحدت رویه صادره، دیوان عالی کشور به عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی، به عدم امکان تجدیدنظرخواهی از تصمیمات شورای انتظامی نظام مهندسی در کلیه مراجع قضایی حکم نموده حال آن‌که سیر استدلال‌های صورت گرفته در متن رأی و نیز نظریه نماینده دادستان - که مبنای رأی صادره بوده اند - هیچ‌گونه نص قانونی صریح و مشخص مبنی بر عدم امکان تجدیدنظرخواهی از آراء این شورا ارائه نمی‌دهد. بنابراین شایسته است تدابیری اتخاذ گردد تا ابتدا نقایص موجود

در رأی وحدت رویه مورد بحث، رفع و سپس با اتکا بر قوانین و مقررات مرتبط، مرجع صالح در تجدیدنظرخواهی از تصمیمات شورای انتظامی نظام مهندسی مشخص گردد تا علاوه بر تضمین حق دادخواهی ذی‌نفعان مربوط، به متقن بودن رأی صادره از حیث تضمین اصول قانون اساسی منتهی شود.

- امامی، محمد و مهستی سلیمانی (۱۳۹۳)، «شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری»، *مطالعات حقوقی*، شماره ۱.
- خسروی، احمد و ولی رستمی (۱۳۹۲)، «الگوی مناسب برای تدوین قانون آیین دادرسی اداری در ایران و ضرورت آن: نظام فرانسوی یا انگلیسی؟»، *پژوهش‌های حقوق تطبیقی*، شماره ۲.
- شعبانی، یاور (۱۳۹۶)، «چیستی مراجع شبه قضایی در آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری»، *جستارهای حقوق عمومی*، شماره ۳.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۵)، *حقوق اداری*، چاپ بیستم، تهران: سمت.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۷)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات دادگستر.
- فلاح‌زاده، علی محمد و روح‌الله علی‌دادزاده (۱۳۹۸)، «نظارت قضایی بر آراء مراجع اختصاصی دادرسی اداری در ایران و لبنان»، *مطالعات حقوق تطبیقی*، شماره ۲.
- مشهدی، علی (۱۳۹۵)، *قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی*، تهران: خرسندی.
- (۱۳۹۷)، *فرهنگ اصطلاحات حقوق اداری*، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳)، «تحلیل و بررسی رأی شماره ۹۶۱ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۷ مبنی بر عدم صلاحیت دیوان نسبت به رسیدگی به اعتراض از برگه قطعه مالیاتی»، *دوفصل‌نامه رویه قضایی دیوان عدالت اداری*، شماره ۱.
- نجات‌خواه، مرتضی و فاطمه افشاری و سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده (۱۳۹۶)، «آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق - اداری ایران»، *دیدگاه‌های حقوق قضایی*، شماره ۷۷ و ۷۸.

- واعظی، مجتبی و مهستی سلیمانی (۱۳۹۵)، «خوانده در دیوان عدالت اداری»،
دانش حقوق عمومی، شماره ۱۳

سایت

- سامانه جامع نظرات شورای نگهبان

<http://nazarat.shora-rc.ir/>

- خبرگزاری میزان

<https://www.mizanonline.com/>