

## تحلیل آسیب شناسانه رویه قضایی در خصوص مرجع صالح رسیدگی به اعتراض از آراء کمیسیون موضوع ماده ۳۸ آیین نامه معاملات شهرداری (آراء وحدت رویه شماره ۲۳۰۸-۲۳۰۷ دیوان عدالت اداری و شماره ۸۴۹ دیوان عالی کشور)

حسین آئینه نگینی<sup>۱</sup>

میلاذ اصغری<sup>۲</sup>

### چکیده

مستند به بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایت از آراء قطعی مراجع شبه قضایی به صورت مطلق در صلاحیت این نهاد قرار گرفته است. لیکن در نظام حقوقی ایران به موجب مقررات و رویه قضایی صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از آراء این مراجع تحدید شده است. کمیسیون موضوع ماده ۳۸ آیین نامه معاملات شهرداری یکی از مراجع شبه قضایی است که صلاحیت رسیدگی به اختلافات ناشی از معاملات موضوع این آیین نامه را برعهده دارد. علی رغم ماهیت شبه قضایی این مرجع هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۲۳۰۸-۲۳۰۷ مورخ ۱۴۰۰/۸/۴ با این استدلال که در کمیسیون مزبور قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه وجود دارد و دعاوی در صلاحیت این کمیسیون واجد ماهیت حقوقی و قراردادی است لذا رسیدگی به شکایت از آراء این کمیسیون را از شمول صلاحیت دیوان مستثنی و در صلاحیت محاکم عمومی قرار داد. هیأت عمومی دیوان عالی کشور نیز به موجب رأی وحدت رویه شماره ۸۴۹ مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۹ مفاد رأی مزبور را تأیید نمود. بررسی صورت گرفته نشان داد مستثنی نمودن این مرجع از شمول صلاحیت دیوان نه تنها مخالف اصول و موازین حقوقی است، بلکه با مفاد اصل ۱۷۳ قانون اساسی و بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان نیز مغایرت دارد. مختصر اینکه مفاد آراء مزبور به نوعی تفسیر و اجتهاد در برابر نص بوده و با وجود اینکه در بند (۲) ماده ۱۰ معیار سازمانی (مرجع شبه قضایی بودن) مبنای تعیین حدود صلاحیت دیوان قرار گرفته است لیکن در آراء مزبور، ماهیت دعاوی رسیدگی

۱. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران، hosseinayene69@gmail.co

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

milad.asghari2079@gmail.com

شده در کمیسیون معیار تعیین صلاحیت دیوان قرار گرفته است. بر این اساس در راستای اصل تخصص‌گرایی و نیز مستند به بند (۲) ماده ۱۰ و نیز تبصره ۳ ماده ۳ قانون دیوان استدلال شد که شعب تجدیدنظر دیوان مرجع صالح نسبت به اعتراض از آراء قطعی کمیسیون مذکور می‌باشند.

**کلیدواژه‌ها:** دیوان عدالت اداری، کمیسیون موضوع ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری، مراجع شبه قضایی، رأی وحدت رویه شماره ۲۳۰۸-۲۳۰۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، رأی وحدت رویه شماره ۸۴۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور.



## مقدمه

علی‌رغم پیش‌بینی سیستم تمرکز در حل و فصل اختلافات و رسیدگی به شکایات در قانون اساسی و احصاء این صلاحیت در اصول مختلف قانون اساسی که بیانگر صلاحیت‌های قوه قضائیه می‌باشد (موضوع اصول ۳۴، ۶۱، ۱۵۶، ۱۵۹ و...)، نگاهی اجمالی به نظام دادرسی اداری در ایران گویای این واقعیت است که مراجع شبه‌قضایی به عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان دادرسی اداری محسوب می‌شوند<sup>۱</sup> و رسیدگی به حجم وسیعی از موضوعاتی که ماهیتی قضایی دارند در قلمرو صلاحیت این مراجع تعریف شده است. گسترش روزافزون چنین مراجعی سبب شده است تا در بند دوم «سیاست‌های کلی امنیت قضایی» ابلاغی مقام رهبری مورخ ۲۸/۷/۱۳۸۱ «تمرکز دادن کلیه امور دارای ماهیت قضایی در قوه قضائیه» از جمله سیاست‌های نظام قضایی کشور تعریف گردد.

همان‌طور که از ظاهر عبارت «مراجع شبه‌قضایی» استنباط می‌شود، این اصطلاح به مراجعی اطلاق می‌شود که با وجود صلاحیت ماهیتاً قضایی، از بعد ساختاری-سازمانی در بدنه دادگستری قرار نداشته و به فراخور نیاز در ذیل قوای مجریه، قضائیه، مجلس شورای اسلامی یا در ساختار سازمانی سایر نهادها پیش‌بینی شده‌اند.

فارغ از تمام مسائل پیرامون مراجع شبه‌قضایی، نظر به اینکه در نظام حقوقی ایران مستند به اصل ۳۴ قانون اساسی حق دادخواهی که از حقوق مسلم هر فرد است ملازم با تشکیل دادگاه و امکان رجوع افراد به محاکم در نظر گرفته شده است و مستند به دیگر اصول قانون اساسی از جمله اصول ۶۱، ۱۵۶ و ۱۵۹ رسیدگی به شکایات و حل و فصل دعاوی در صلاحیت دادگستری و دادگاه قرار گرفته است، یکی از مهمترین اقتضائات پذیرش مراجع شبه‌قضایی در نظام حقوقی ایران این است که امکان شکایت از آراء مراجع مذکور در محاکم دادگستری وجود داشته باشد. به عبارت دیگر شرط لازم برای ایجاد چنین مراجعی این است که رسیدگی در این مراجع، سالب حق دادخواهی اشخاص در مراجع قضایی و دادگستری نباشد و این مهم موضوعی است که در نظرات متعدد شورای نگهبان نیز اظهار شده است<sup>۲</sup>. بر همین اساس مستند به تبصره ۲ ماده ۳ و بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان

۱. آئینه نگینی، حسین و محمد امین ابریشمی راد، آیین دادرسی اداری (دوره قضایی) (جلد اول)، تهران: مجد، ص ۱۰۲.

۲. برای مطالعه بیشتر در این خصوص رجوع کنید به: پروین، خیرالله و حسین آئینه نگینی، «صلاحیت دیوان عدالت اداری

عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ با اصلاحات و الحاقات ۱۴۰۲/۲/۱۰ رسیدگی به شکایات مردم از آراء مراجع شبه قضایی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.

کمیسیون ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری<sup>۱</sup> که به موجب ماده ۷ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۵ با اصلاحات بعدی به شهرداری‌های مراکز استان‌ها، کلانشهرها و شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت (مصوب ۱۳۹۰/۲/۴ مجلس شورای اسلامی) ایجاد شده است، از جمله مراجع شبه قضایی پیش‌بینی شده در ساختار سازمانی شهرداری‌ها محسوب می‌شود. علی‌رغم شبهه قضایی بودن کمیسیون مزبور، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب رأی وحدت رویه شماره ۳۰۸۲.۲۳۰۷ مورخ ۱۴۰۰/۸/۴ رسیدگی به اعتراض از آراء و تصمیمات

در رسیدگی به اعتراض از آراء مراجع شبه قضایی (تأملی بر یک رأی)، فصلنامه حقوق اداری، سال هشتم، ۱۳۹۹، شماره ۲۴، صص ۳۱-۳۵.

۱. در مقاله حاضر به جهت رعایت اصول اختصار به جای عبارت کمیسیون ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری، از عبارت کمیسیون معاملات شهرداری استفاده می‌شود.

۲. بر اساس ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۲۵/۱/۱۳۵۵ کمیسیون‌های داخلی قوه قانونگذاری وقت که به موجب ماده ۷ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۵ با اصلاحات بعدی به شهرداری‌های مراکز استان‌ها، کلان‌شهرها و شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت مصوب ۴/۲/۱۳۹۰ اصلاح گردیده، مقرر شده است که: «اختلافات ناشی از معاملات موضوع این آیین‌نامه در هیئت حل اختلافی با عضویت یک نفر قاضی دادگستری با انتخاب رئیس قوه قضاییه، یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهر با انتخاب شورای مربوطه، نماینده شهرداری به انتخاب شهردار، نماینده بخشدار یا فرماندار حسب مورد و نماینده قانونی طرف قرارداد، قابل رسیدگی و حکم صادره از طرف قاضی جلسه برای طرفین لازم الاجرا است.» با توجه به اینکه اولاً: اتخاذ تصمیم در هیئت حل اختلاف موضوع ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران برخلاف اغلب مراجع اختصاصی اداری صرفاً بر عهده قاضی منتخب رئیس قوه قضاییه است و سایر اعضای غیرقاضی در صدور حکم این هیئت دخالتی ندارند. ثانیاً: منشأ اختلافات قابل رسیدگی در هیأت مذکور، معاملات موضوع آیین‌نامه یاد شده است و عمده اختلافات مطروحه در هیئت فوق با موضوعاتی از قبیل عدم ایفای تعهد از ناحیه طرفین یا مطالبه وجه موضوع قرارداد در موعد معین یا شرایط عمومی یا خصوصی پیمان ارتباط دارند و مبنای حدوث آنها برخلاف اختلافات موضوع آراء و تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری، نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها نیست. ثالثاً: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب آراء شماره ۳۰/۴/۱۳۷۱.۵۹، ۳۰/۴/۱۹۷ و ۲۰/۶/۱۳۷۹ و ۲۶/۴/۱۳۹۱.۲۲۸ رسیدگی به دعاوی مربوط به عقود و معاملات را واجد جنبه ترافعی و خارج از صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری دانسته است، بنابراین رأی شماره ۱۵/۵/۱۳۹۹.۹۹۰۹۹۷۰۹۰۳۰۰۷۵۹ (صادره از شعبه چهارم بدوی دیوان عدالت اداری) و ۱۵/۵/۱۳۹۹.۹۹۰۹۹۷۰۹۰۳۰۳۰۲۷۴۸ (صادره از شعبه سیزدهم بدوی دیوان عدالت اداری) که بر اساس آنها رسیدگی به اعتراض نسبت به رأی هیئت حل اختلاف موضوع ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران خارج از صلاحیت شعبه دیوان عدالت اداری و در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری اعلام شده، صحیح و منطبق با موازین

این کمیسیون را از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج دانسته است. علاوه بر این هیأت عمومی دیوان عالی کشور نیز در رأی وحدت رویه شماره ۸۴۹ مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۹ مشابه رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایت از آراء کمیسیون معاملات شهرداری را از صلاحیت دیوان عدالت مستثنی و در صلاحیت دادگاه عمومی دانسته است. بر این اساس پرسش محوری مقاله حاضر این است که آراء وحدت رویه مذکور تا چه میزان با اصول و موازین حاکم بر نظام حقوقی ایران منطبق است؟ پاسخ ابتدایی به پرسش مذکور این است که مستند به اطلاق بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان، آراء وحدت رویه ذکر شده خلاف اصول و موازین حقوقی می‌باشند. بدین منظور جهت پاسخ به پرسش طرح شده به شیوه توصیفی، تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و مستند به قوانین، مقررات و اسناد حقوقی، در این مقاله ابتدا ساختار و صلاحیت‌های کمیسیون معاملات شهرداری مورد بررسی قرار می‌گیرد (بند اول) و در ادامه ضمن تبیین استدلال‌های مندرج در آراء وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و هیأت عمومی دیوان عالی کشور، مبتنی بر قوانین، مقررات و اصول حقوقی به تحلیل و نقد آراء مزبور خواهیم پرداخت (بند دوم).

## گفتار اول. ساختار و صلاحیت‌های کمیسیون معاملات شهرداری

به منظور بررسی و تحلیل آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور در خصوص شکایت از آراء و تصمیمات کمیسیون ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری، مقدمه لازم، بررسی و تشریح ساختار و صلاحیت‌های این کمیسیون به عنوان یکی از مراجع شبه قضایی می‌باشد. بر این اساس در ادامه ضمن تبیین جایگاه و ساختار این کمیسیون به تبیین صلاحیت آن پرداخته خواهد شد.

### بند اول. جایگاه و ساختار کمیسیون معاملات شهرداری

مراجع شبه قضایی در تعریفی اجمالی به مراجعی اطلاق می‌شوند که ماهیت فعالیت آنها قضایی لیکن

---

قانونی هستند. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

۱. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های 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.

از منظر سازمانی در بدنه نهادها و دستگاه‌هایی غیر از دادگستری قرار گرفته‌اند. برخی نویسندگان در تعریفی کلی، مراجع شبه‌قضایی را مراجعی قانونی تعریف کرده‌اند که وظیفه رسیدگی به شکایات مردم از تخلفات اداری واحدهای دولتی یا مأموران آنها یا تخلفات اشخاص غیردولتی از ضوابط و مقررات مربوط و یا رسیدگی به اختلاف بین اشخاص را برعهده دارند.<sup>۱</sup> لیکن باید اشاره گردد که چنین تعریفی از مراجع شبه‌قضایی تعریفی غیرمانع می‌باشد. در خصوص تعریف مراجع شبه‌قضایی اشاره به اینکه ضروری است که علی‌رغم اینکه در کتب و نوشته حقوقی اصولاً مراجع شبه‌قضایی از منظر ساختاری به مراجعی اطلاق شده است که خارج از قوه قضائیه ایجاد شده و به امور ماهیتاً قضایی رسیدگی می‌نماید،<sup>۲</sup> لیکن در خصوص این دست تعاریف باید گفت که در معنای دقیق مراجع شبه‌قضایی از منظر سازمانی مراجعی هستند که خارج از بدنه دادگستری<sup>۳</sup> تشکیل می‌شوند. چرایی این موضوع در این نکته نهفته است که باتوجه به گستره مفهومی و ساختاری وسیع تر قوه قضائیه نسبت به دادگستری، نهادهای مثل سازمان ثبت نیز در بدنه قوه قضائیه قرار دارند و لذا اگر مراجع شبه‌قضایی را نهادهایی خارج از قوه قضائیه بدانیم، مراجعی همچون دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر موضوع ماده ۳۴ قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران<sup>۴</sup> که در سازمان ثبت تشکیل شده‌اند، در عداد مصادیق این اصطلاح قرار نمی‌گیرند، درحالی‌که این محاکم نیز مصداقی از مراجع شبه‌قضایی می‌باشند. در تعریفی دیگر آمده است که مراجع شبه‌قضایی در موضوع‌های ویژه‌ای که خارج از صلاحیت عام دادگستری تعریف می‌گردند، صلاحیت پیگیری و رسیدگی و صدور حکم را دارا هستند.<sup>۵</sup> درخصوص این تعریف اشاره به این نکته لازم است که رسیدگی به اختلافات و حل و فصل آنها به عنوان محور امور قضایی در نظام حقوقی ایران در برخی موارد به مراجع، مقامات و نهادهای اداری

۱. مولایی، غلام‌رضا، صلاحیت و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، ۱۳۹۳، ص ۵۸.

۲. رستمی، ولی، حقوق مالیه عمومی، تهران: میزان، ۱۴۰۱، ص ۲۲۶-۲۲۷.

۳. دلاوری، محمدرضا، نحوه نظارت دیوان عدالت اداری نسبت به آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: وکالت: آرمان رشد، ۱۳۹۳، ص ۸۱.

۴. برای محاکمه انتظامی سردفتران و دفتریاران و سردفتران ازدواج و طلاق، هر استان یک دادگاه بدوی در اداره ثبت استان و برای تجدیدنظر احکام غیر قطعی دادگاه‌های بدوی، یک دادگاه تجدیدنظر در سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تشکیل می‌شود.

۵. امامی، محمد و سید نصرالله موسوی، «مبانی نظری مراجع شبه‌قضایی و جایگاه آنها در حقوق ایران»، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، ویژه‌نامه حقوق، دوره بیست و یکم، ۱۳۸۲، شماره ۲ (پیاپی ۴۱)، ص ۹۵.

همچون هیئت وزیران (موضوع اصل ۱۳۴ قانون اساسی) و مسئولین دستگاه‌های اجرایی (موضوع بند الف ماده ۲۵ قانون برگزاری مناقصات) واگذار شده است بر این اساس نمی‌توان تعریف اخیر از مراجع شبه قضایی را تعریفی جامع و مانع دانست.

در خصوص مراجع شبه قضایی نکته‌ای که باید مورد توجه قرار گیرد این است که ساختار و شیوه فعالیت مراجع شبه قضایی که عموماً عناوینی چون کمیسیون، هیئت، شورا، مراجع اداری و بعضاً دادگاه<sup>۱</sup> نیز بر آنها اطلاق می‌شود، در نظام حقوقی ایران از فراوانی و تعدد زیادی برخوردار است. اگرچه این مراجع را می‌توان از ابعاد و بر اساس معیارهای مختلفی تقسیم نمود<sup>۲</sup>؛ اما به منظور تبیین موضوع در این بخش، انواع این کمیسیون‌ها در نظم حقوقی ایران را از بعد اعضای تشکیل دهنده، مورد بررسی قرار می‌دهیم. فارغ از جایگاه تعریف شده برای این مراجع در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی، این مراجع را می‌توان از منظر تعداد اعضاء تشکیل دهنده به مراجع شورایی و فردی تقسیم نمود. بدین شرح که بعضی از مراجع مذکور در قالب شورا و دارای اعضاء مختلف‌اند و برخی دیگر شامل یک عضو هستند. از جمله کمیسیون‌های شورایی می‌توان به هیئت حل اختلاف مالیاتی<sup>۳</sup> (با ترکیب یک نفر نماینده سازمان امور مالیاتی کشور، یک نفر نماینده سازمان امور مالیاتی کشور، یک نفر نماینده از اطاق بازرگانی و منابع و معادن یا اتاق تعاون یا جامعه حسابداران رسمی یا مجامع حرفه‌ای یا تشکل‌های صنفی یا شورای اسلامی شهر به انتخاب مؤدی) و کمیسیون ماده ۹۹ قانون شهرداری<sup>۴</sup> (با ترکیب نمایندگانی از وزارت کشور، قوه قضاییه و وزارت مسکن) اشاره نمود. از جمله مراجع شبه قضایی فردی نیز می‌توان به مرجعی که در ماده ۸ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی تعیین شده است اشاره نمود. این مرجع که به منظور رسیدگی به تخلفات موضوع قانون تعزیرات حکومتی ایجاد شده است شامل شعب بدوی و تجدیدنظر است که شعبه بدوی صرفاً از یک عضو تشکیل شده است.<sup>۵</sup>

۱. فنازاده، رضا، مراجع شبه قضایی، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۵، صص ۲۶-۳۰.

۲. به منظور مطالعه اقسام مراجع شبه قضایی رجوع کنید به: نجابت‌خواه، مرتضی و فاطمه افشاری و سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده، «آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع شبه قضایی در حقوق اداری ایران»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۶، شماره ۷۷ و ۷۸، صص ۲۰۳-۲۰۶ و ۲۰۹-۲۱۱.

۳. ماده ۲۴۴ قانون مالیات‌های مستقیم.

۴. تبصره ۲ بند (۳) ماده ۹۹ قانون شهرداری.

۵. ماده ۸- به منظور رسیدگی و صدور رأی راجع به تخلفات موضوع قانون تعزیرات حکومتی در مراکز استان‌ها و

در دسته‌بندی دیگر، مراجع شبه قضایی را می‌توان از این حیث تقسیم نمود که بعضی از آنها به مانند کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در ترکیب اعضای خود دارای عضو قاضی هستند و در بعضی دیگر به مانند کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری عضو قاضی در آنها وجود ندارد. در تقسیم‌بندی اخیر نکته‌ای که ضرورت دارد مورد بررسی قرار گیرد این است که آیا جایگاه و صلاحیت‌های عضو قاضی در مراجع شبه قضایی یکسان است؟ با بررسی‌های صورت گرفته می‌توان جایگاه قاضی را در مراجع مذکور به سه گروه تقسیم نمود؛

دسته اول مربوط به مراجعی است که در آنها تنها رأی قاضی ملاک عمل است و با اینکه آن مراجع شامل اعضای دیگری نیز هستند، لیکن این اعضا نظرشان صرفاً جنبه مشورتی دارد. از جمله مراجع شبه قضایی شورایی که دارای عضو قاضی بوده و پیرو ویژگی مزبور است، می‌توان به کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی<sup>۱</sup> اشاره نمود. هرچند که برخی معتقدند صدور رأی توسط قاضی در این کمیسیون، صرفاً حمل بر انشاء رأی به واسطه تخصص و دانش ایشان می‌باشد<sup>۲</sup>، لیکن صراحت تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری بر این است که رأی قاضی در این کمیسیون ملاک عمل است.

دسته دوم مربوط به مراجعی است که در آنها تصمیم‌گیری بر مبنای رأی اکثریت اعضا گرفته می‌شود و هیچ ارجحیتی بین آراء وجود ندارد، بدین ترتیب در چنین مراجعی ارزش رأی قاضی برابر با آراء دیگر اعضای تشکیل دهنده آن مرجع در نظر گرفته می‌شود. از جمله مراجع دسته دوم می‌توان

---

شهرستان‌ها شعبی تحت عنوان شعب رسیدگی به تعزیرات حکومتی تشکیل خواهد شد. شعب مزبور شامل شعب بدوی و تجدید نظر می‌باشد. تبصره ۱: شعب بدوی با حضور یک نفر رئیس تشکیل می‌گردد. تبصره ۲: شعب تجدید نظر با حضور یک نفر رئیس و دو نفر عضو تشکیل می‌گردد، جلسه شعبه با حضور دو نفر رسمیت یافته و آراء صادره با دو رأی موافق معتبر و لازم‌الاجراء خواهد بود.

۱. در تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری آمده است: «وزارت نیرو مکلف است جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از اجراء این قانون و قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، در هر استان کمیسیونی تحت عنوان (کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی) مرکب از یک نفر قاضی با حکم رئیس قوه قضاییه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه‌ای استان با حکم مدیرعامل شرکت تشکیل دهد و نسبت به بررسی پرونده‌های شکایات اشخاص علیه دولت اقدام نماید. رأی لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می‌گردد».

۲. مسقطی، عبدالخالق و مصطفی سراجی و خیرالله پروین، «بررسی آیین دادرسی در کمیسیون‌های رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی»، ماهنامه علمی جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال پنجم، ۱۴۰۱، شماره ۸، ص ۲۱۲۶.

به کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری اشاره نمود که مستند به تبصره ۱ از ماده ۱۰۰ قانون شهرداری از ۴ عضو تشکیل می‌گردد (نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور، یکی از قضات دادگستری به انتخاب وزیر دادگستری، یکی از اعضای انجمن شهر به انتخاب انجمن نماینده شورای اسلامی و نماینده شهرداری) که در آن نماینده شهرداری تنها برای توضیحات و دفاعیات شهرداری در جلسات کمیسیون حضور پیدا می‌کند و حق رأی ندارد.

دسته سوم مربوط به مراجعی است که در آن رأی عضو قاضی، جنبه ترجیحی دارد. به این معنا که نظر اکثریت اعضا تشکیل دهنده مرجع در صورتی پذیرفته می‌شود که نظر عضو قاضی نیز با اکثریت اعضا همراه باشد. از جمله مراجع دسته سوم شورای رقابت موضوع ماده ۵۳ قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی نظام است. که مستند به ماده ۵۷ قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی نظام «تصمیمات شورا در خصوص ماده (۶۱) این قانون در صورتی اعتبار خواهد داشت که رأی حداقل یک قاضی عضو نیز در آن مثبت باشد».

در این میان کمیسیون معاملات شهرداری مرجع شبه قضایی شورایی است که دارای عضو قاضی می‌باشد. مستند به ماده ۷ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۵ با اصلاحات بعدی به شهرداری‌های مراکز استان‌ها، کلان‌شهرها و شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت (مصوب ۱۳۹۰/۲/۴ مجلس شورای اسلامی) این کمیسیون با عضویت یک نفر قاضی دادگستری با انتخاب رئیس قوه قضائیه، یک نفر از اعضاء شورای اسلامی شهر با انتخاب شورای مربوطه، نماینده شهرداری به انتخاب شهردار، نماینده بخشدار یا فرماندار حسب مورد و نماینده قانونی طرف قرارداد تشکیل شده است و صلاحیت رسیدگی به اختلافات ناشی از معاملات موضوع این آیین‌نامه را بر عهده دارد و حکم صادره از طرف هیئت مزبور که توسط قاضی جلسه انشاء می‌شود، برای طرفین لازم‌الاجراء است. در ارتباط با جایگاه عضو قاضی در این مرجع نیز باید اشاره کرد که مبتنی بر مفاد ماده فوق در شورای مزبور، انشای رأی صرفاً در صلاحیت قاضی عضو هیئت است و نظر سایر اعضا در این هیئت جنبه مشورتی دارد؛ بنابراین کمیسیون معاملات شهرداری از آن دسته از مراجع شبه قضایی شورایی دارای عضو قاضی است که در آن تنها رأی قاضی ملاک عمل است. حال که جایگاه و ساختار کمیسیون معاملات شهرداری مورد بررسی قرار گرفت، در ادامه به بررسی صلاحیت‌های کمیسیون مزبور می‌پردازیم.

## بند دوم. صلاحیت‌های کمیسیون

علی‌رغم تعدد دعاوی مطروحه در مراجع شبه قضایی از منظر ماهیت، از این منظر می‌توان این مراجع را به دو دسته مراجع شبه قضایی شبه حقوقی و مراجع شبه قضایی شبه کیفری تقسیم نمود. منظور از مراجع شبه قضایی شبه کیفری مراجعی است که رسیدگی به دعاوی مربوط به رفتار مغایر با نظم عمومی در صلاحیت آنان تعریف شده است. از جمله این مراجع می‌توان به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری موضوع ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، دادگاه بدوی و تجدیدنظر سردفتران و دفتریاران موضوع ماده ۳۵ قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سر دفتران و دفتریاران اشاره نمود.

درمقابل، مراجع شبه قضایی شبه حقوقی، مراجعی هستند که ماهیت دعاوی در صلاحیت آنها دعاوی مدنی و بعضاً برآمده از قرارداد می‌باشد. از جمله این مراجع می‌توان به هیئت تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما موضوع مواد ۱۵۷ قانون کار اشاره نمود که برای نمونه در تبصره ماده ۲۵ قانون کار، قانون‌گذار رسیدگی به اختلافات ناشی از قراردادهای کار برای مدت موقت یا برای انجام کار معین را در صلاحیت هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف مقرر نموده است.

نظر به تقسیم‌بندی یادشده سوالی که در خصوص کمیسیون معاملات شهرداری باید پاسخ داد تعیین نوع این کمیسیون از منظر ماهیت دعاوی در صلاحیت آن می‌باشد. در خصوص این موضوع مستند به ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری پایتخت (مصوب ۱۳۵۵/۱/۲۵ کمیسیون کشور مجلسین) که مقرر کرده بود «اختلافات ناشی از معاملات موضوع این آیین‌نامه که بین طرفین ایجاد می‌شود در هیئتی مرکب از نماینده شهرداری به انتخاب شهرداری پایتخت و نماینده انجمن شهر مطرح می‌شود و هیئت مذکور می‌تواند با طرف قرارداد توافق کند. این توافق برای طرفین قابل اجرا و غیر قابل اعتراض خواهد بود و در صورتی که اختلاف رفع نشود هریک از طرفین می‌تواند به دادگاه صلاحیتدار مراجعه نماید.» معاملات شهرداری تهران صلاحیت حل و فصل اختلافات قراردادی

---

۱. ماده ۱۵۷ قانون کار؛ هرگونه اختلاف فردی بین کارفرما و کارگر یا کارآموز که ناشی از اجرای این قانون و سایر مقررات کار، قرارداد کارآموزی، موافقتنامه‌های کارگاهی یا پیمان‌های دسته‌جمعی کار باشد، در مرحله اول از طریق سازش مستقیم بین کارفرما و کارگر یا کارآموز و یا نمایندگان آنها در شورای اسلامی کار و در صورتی که شورای اسلامی کار در واحدی نباشد، از طریق انجمن صنفی کارگران و یا نماینده قانونی و کارگران و کارفرما حل و فصل خواهد شد و در صورت عدم سازش از طریق هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف به ترتیب آتی رسیدگی و حل و فصل خواهد شد.

از طریق «توافق» را داشت علی‌رغم حکم مزبور نظر به نیاز شهرداری‌های کلان‌شهرها در تاریخ ۱۳۷۸/۶/۷ شورای عالی استان‌ها در راستای اصل ۱۰۲ قانون اساسی «طرح تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۵/۱/۲۵ با اصلاحات بعدی به شهرداری‌های شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت (کلان‌شهرها)» را تصویب نمود. این طرح پس از تصویب در مجلس براساس اصل ۹۴ قانون اساسی برای بررسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان در خصوص صلاحیت کمیسیون موضوع ماده ۳۸ آیین‌نامه مزبور مقرر نمود که «اطلاق توافق مذکور در ماده (۳۸)، چون شامل صلح دعاوی مندرج در اصل ۱۳۹ قانون اساسی نیز می‌شود، از این جهت مغایر اصل مذکور شناخته شد». به عبارت دیگر نظر به اینکه اصل ۱۳۹ قانون اساسی صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی را تابع تشریفات خاصی دانسته و اموال شهرداری‌ها نیز اصولاً ازجمله مصادیق اموال عمومی محسوب می‌شوند، لذا توافق در خصوص این اموال بدون رعایت ترتیبات و تشریفات مقرر در اصل ۱۳۹ را مغایر قانون اساسی اعلام نمود. بر این اساس با اصلاحات صورت گرفته در این مصوبه، درنهایت به موجب ماده ۷ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۵ با اصلاحات بعدی به شهرداری‌های مراکز استان‌ها، کلان‌شهرها و شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت (مصوب ۴/۲/۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی) رسیدگی به اختلافات ناشی از معاملات موضوع این آیین‌نامه در صلاحیت کمیسیون موضوع این ماده قرار گرفت و صلاحیت حل‌وفصل اختلافات از طریق توافق از صلاحیت این کمیسیون سلب شد؛ بنابراین از منظر صلاحیتی این کمیسیون ازجمله مراجع شبه‌قضایی<sup>۱</sup> شبه‌حقوقی محسوب می‌شود که عموماً صلاحیت رسیدگی به اختلافات قراردادی شهرداری با طرف قرارداد را برعهده دارد.

۱. البته قابل ذکر است که تعابیر دیگری نیز برای کمیسیون ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری در مقالات علمی وجود دارد، از باب نمونه در مقاله ذیل از این کمیسیون به عنوان هیئت حل اختلاف ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری یاد شده است و در تبیین ماهیت آن نیز عبارت (مرجع دادرسی استثنائی غیر دادگستری) آورده شده است. ورزمرزیا، محمد، «مقایسه هیئت حل اختلاف ماده ۳۸ اصلاحی آیین‌نامه معاملات شهرداری با نهاد دوری در آینه یک رأی (دادنامه ۱۶۵۶ شعبه ۱۰ دادگاه تجدیدنظر استان تهران)»، فصلنامه رأی، سال دوم، ۱۳۹۲، شماره ۲، ص ۱۱۳.

## گفتار دوم. صلاحیت دیوان عدالت در نظارت قضایی بر آراء قطعی کمیسیون معاملات شهرداری‌ها

بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری در مقام شناسایی بخشی از صلاحیت‌های شعب دیوان، 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» را در صلاحیت شعب دیوان دانسته است. مستند به مفاد بند مزبور و نیز افاده تمثیل از ادات «مانند» در این حکم قانونگذار به صورت مطلق رسیدگی به شکایت از آراء و تصمیمات قطعی مراجع شبه‌قضایی را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده است. به عبارت دیگر ملاک بند (۲) ماده ۱۰ در تعیین گستره صلاحیت دیوان ملاکی سازمانی بوده و صرف اینکه یک مرجعی به عنوان مرجع شبه‌قضایی شناخته شود. فارغ از ترکیب اعضا و ماهیت دعاوی در صلاحیت آن. در شمول قلمرو بند (۲) ماده ۱۰ قرار خواهد گرفت. در تشریح این نکته:

اولاً در تبیین شمول بند (۲) ماده ۱۰، تنها معیار سازمانی (مرجع شبه‌قضایی بودن) به عنوان ملاک تعیین قلمرو صلاحیت در نظارت قضایی بر مراجع شبه‌قضایی دانسته شده است و معیارهایی همچون ساختار (ذیل کدام سازمان و نهاد بودن)، ترکیب (شورایی یا فردی بودن)، عنوان (هیئت، کمیسیون، شورا یا هر عنوان دیگر) یا ماهیت امور در صلاحیت این مراجع (شبه‌کیفری یا شبه‌حقوقی بودن) در گستره شمول این بند تأثیرگذار نیست.<sup>۱</sup> ثانیاً استفاده از اسلوب تمثیل در ادبیات حقوقی، مبین این نکته است که هدف قانونگذار صرفاً بیان چند مصداق از یک موضوع نبوده بلکه هدف اصلی از ذکر برخی مصادیق، معرفی ملاکی برای تکمیل فهرست آن مصادیق بوده است؛ بنابراین در تکمیل مصادیق موضوع این بند، باید به وجه اشتراک مصادیق ذکر شده در عبارات این بند توجه کرد و بر اساس وجه اشتراک این مصادیق سایر مصادیق این بند را تعیین نمود. توجه به مصادیق مندرج در این بند حاکی از این نکته است که وجه اشتراک همه مصادیق ذکر شده، شبه‌قضایی بودن این مراجع می‌باشد، لذا مستند به ادات «مانند» در این بند، اصل بر این است که رسیدگی

۱. جهت مطالعه و آشنایی بیشتر با ویژگی‌ها و اقسام مراجع شبه‌قضایی رجوع کنید به: آئینه نگینی، حسین و محمد امین ابریشمی راد، آیین دادرسی اداری (دوره قضایی) (جلد اول)، تهران: مجد، ۱۴۰۰، صص ۱۷-۱۲۷.

۲. نجارزاده، مجید، حقوق اداری، تهران: دوراندیشان، ۱۴۰۰، ص ۱۲۰.

به شکایت از آراء و تصمیمات قطعی تمام مراجع شبه قضایی جدا از ساختار، ترکیب، عنوان و ماهیت امور در صلاحیت آنها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد مگر اینکه قانون به صراحت مرجعی را از شمول این بند مستثنی کرده باشد<sup>۲</sup> و<sup>۳</sup>

علاوه بر استدلال مذکور، با چنین تفسیری روشن است که امکان طرح دعوا از آراء و تصمیمات کمیسیون معاملات شهرداری در شعب دیوان عدالت اداری وجود دارد. در خصوص این موضوع مستند به اطلاق بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان و همانطور که در رأی وحدت رویه شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری<sup>۴</sup> نیز بیان شده است، اصل اولیه آن است که

۱. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری (جلد اول)، تهران: میزان، ۱۴۰۰، ص ۱۶۳.

۲. برای نمونه ماده ۵۰ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مقرر کرده است: «آراء صادره از شعب تعزیرات حکومتی در مورد پرونده‌های قاچاق کالا و ارز قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضائی نیست».

۳. در خصوص گستره بند (۲) ماده ۱۰ باتوجه به اصلاحیه مورخ ۱۴۰۲/۲/۱۰ قانون دیوان عدالت، که در تبصره ۲ ماده ۳ مقرر شد «شکایات و اعتراضات ... از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری موضوع بند ۲ ماده (۱۰) این قانون مستقیماً در شعب تجدید نظر مطرح و مورد رسیدگی قرار می‌گیرد...» و در تبصره ۳ همین ماده نیز بیان شد که «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» اگرچه از فحوی این احکام می‌توان گفت که هدف قانونگذار افزایش گستره مصادیق بند (۲) ماده ۱۰ به مراجع تشخیصی نیز بوده است لیکن احکام تبصره ۲ و ۳ ماده ۳ و بند ۲ ماده ۱۰ به گونه‌ای انشاء شده است که از نظر ادبی و حقوقی صرف باید گفت همچنان بند ۲ ماده ۱۰ صرفاً بر مراجع شبه قضایی در معنای اصیل تعلق داشته و مراجع تشخیصی از شمول این بند مستثنی است.

۴. حکم مقرر در بند (۲) ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری 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 مستثنی شده باشد. نظر به اینکه حسب مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام سازمان تعزیرات حکومتی از اجزاء قوه مجریه می‌باشد و شعب تعزیرات حکومتی در زمره مراجع اختصاصی اداری قرار دارند و در عداد مراجع قضائی مذکور در تبصره ۲ ماده فوق‌الذکر محسوب نمی‌شوند. بنابراین، آراء قطعی شعب مزبور به تجویز بند (۲) ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری قابل اعتراض و رسیدگی در دیوان است و دادنامه شماره ۱۶۰۵ مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۱۱ شعبه چهاردهم بدوی دیوان در حدی که متضمن این معنی باشد موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت آخر ماده ۲۰ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۸/۲/۱ برای شعب دیوان و سایر مراجع ذیربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

رسیدگی به شکایت از تصمیمات و آراء قطعی همه مراجع شبه قضایی در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار دارد. اما علی‌رغم حکم مزبور در رویه قضایی مواردی یافت می‌شود که بعضی از مراجع شبه قضایی یا بخشی از تصمیمات و آراء این مراجع از شمول صلاحیت شعب دیوان مستثنی شده‌اند. از جمله این موارد، کمیسیون معاملات شهرداری است که در رویه قضایی رسیدگی به شکایت از آراء این کمیسیون از صلاحیت دیوان عدالت خارج دانسته شده است. مهم‌ترین آراء مبین این مفهوم رأی وحدت رویه شماره ۲۳۰۷.۳۰۸۲ مورخ ۱۴۰۰/۸/۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و رأی وحدت رویه شماره ۸۴۹ مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور می‌باشند.

در آراء وحدت رویه مزبور مستند به سه دلیل به شرح ذیل، رسیدگی به شکایت از آراء کمیسیون معاملات شهرداری از صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری مستثنی شده است که در ادامه ضمن ذکر هر یک از این ادله تلاش می‌شود تا مبتنی بر اصول و موازین حقوقی هر یک از آنها مورد تحلیل و ارزیابی قرار گیرد.

### بند اول. اتخاذ تصمیم توسط قاضی منصوب

همچنان‌که بیان شد کمیسیون معاملات شهرداری از جمله مراجع شبه قضایی شورایی است که رأی و نظر قاضی در این کمیسیون تعیین‌کننده بوده و نظر سایر اعضا جنبه مشورتی دارد. مستند به مفاد رأی وحدت رویه شماره ۲۳۰۷.۳۰۸۲، یکی از استدلال‌های هیأت عمومی دیوان در مستثنی نمودن رسیدگی به شکایت از آراء کمیسیون معاملات شهرداری عضویت قاضی دادگستری در این هیأت و صدور رأی توسط ایشان می‌باشد. هیأت عمومی دیوان در این خصوص مقرر کرده است که «اتخاذ تصمیم در هیئت حل اختلاف موضوع ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران برخلاف اغلب مراجع اختصاصی اداری صرفاً برعهده قاضی منتخب رئیس قوه قضاییه است و سایر اعضای

۱. ممکن است سوال پیش آید که چرا با وجود رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری مبنی بر عدم شمول صلاحیت شعب دیوان در رسیدگی به شکایات از آراء کمیسیون معاملات شهرداری، دیوان عالی کشور نیز در همین موضوع مجدداً مبادرت به صدور رأی وحدت رویه نموده است. علت این امر مستند به مطالبی که در مقدمه و گزارش پرونده رأی وحدت رویه ۸۴۹ دیوان عالی کشور آمده است، صدور آراء متفاوت در مقام حل اختلاف، میان شعب دیوان عدالت و دادگاه دادگستری از سوی شعب محترم هفدهم و چهل و دوم دیوان عالی کشور است. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: متن کامل رأی وحدت رویه شماره ۸۴۹ مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور.

غیرقاضی در صدور حکم این هیأت دخالتی ندارند». همچنین، شعبه چهل و دوم دیوان عالی کشور در دادنامه شماره ۲۸۰۶/۱۰۰۰۳۹۰۶۳۰۶ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۹ مقرر کرده است که «هرچند اعضاء کمیسیون ماده ۳۸ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری‌ها متشکل از اعضای اداری و قضایی و بخش خصوصی است اما به تصریح قانون مذکور تصمیم نهایی با عنوان حکم از طرف قاضی منتخب رئیس قوه قضاییه برای حل و فصل اختلافات صادر می‌گردد؛ بنابراین حکم صادره توسط قاضی با آراء صادره توسط سایر هیئت‌ها و کمیسیون‌ها متفاوت بوده و از جنس قضایی و واجد اوصاف و خصوصیات و اعتبار رأی مقام قضا است و از مصادیق تصمیمات و آراء مراجع اختصاصی اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری نمی‌باشد».

در این خصوص باید خاطر نشان نمود که در نظام قضایی ایران دو مفهوم رأی قضایی و رأی قاضی متفاوت از یکدیگر می‌باشند.<sup>۱</sup> علی‌رغم اینکه که آراء صادره در مراجع شبه‌قضایی اثر قضایی دارد و نسبت به حقوق و تکالیف افراد لازم‌الاجرا می‌باشد<sup>۲</sup> لیکن نظر به اینکه این دسته آراء از منظر ساختاری در دادگاه صالح مستقل و بر اساس اصول دادرسی منصفانه صادر نمی‌شوند لذا رأی قضایی محسوب نمی‌گردند.

توضیح اینکه که زمانی یک رأی، قضایی محسوب می‌شود که علاوه بر صدور از جانب قاضی (مؤلفه شخصی) در ساختار دادگاه (مؤلفه سازمانی) و با رعایت اصول دادرسی منصفانه<sup>۳</sup> (مؤلفه ماهوی) صادر گردد؛ بنابراین اگرچه در کمیسیون معاملات شهرداری رأی صادره توسط قاضی عضو در این مرجع صادر می‌شود لیکن با توجه به عدم وجود مؤلفه سازمانی (صدور حکم در دادگاه) این رأی، صرفاً رأی قاضی محسوب شده و رأی قضایی یا مرجع قضایی محسوب نمی‌شود. این استدلال زمانی اهمیت مضاعفی می‌یابد که بدانیم قانون‌گذار نیز در برخی موارد علی‌رغم صدور حکم توسط قاضی در

۱. آرائی، مسعود و فرامرز عطریان، «واکای هیئت حل اختلاف ماده ۳۸ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به کلان‌شهرها و نظارت بر آراء آن»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال چهارم، ۱۴۰۱، شماره ۱۲، ص ۱۱۲.

۲. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری (جلد اول)، تهران: میزان، ۱۴۰۰، ص ۱۶۱.

۳. برای مطالعه بیشتر در زمینه رعایت اصول دادرسی منصفانه در مراجع شبه‌قضایی رجوع شود به: رضایی، مصطفی، اسدالله یآوری، «ارزیابی هیئت رسیدگی به شکایات قانون برگزار از منظر اصول دادرسی منصفانه»، فصلنامه مطالعات حقوقی، سال پانزدهم، ۱۴۰۲، شماره ۱، ص ۸.

مراجع شبه‌قضایی به‌صراحت رسیدگی به شکایت از آراء چنین مراجعی را در صلاحیت دیوان عدالت تعریف نموده است. مصداق این دسته مراجع کمیسیون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه است که علی‌رغم صدور آراء توسط قاضی در این کمیسیون، به‌صراحت در تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری رسیدگی به شکایت از آراء این کمیسیون در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. مستند به همین حکم در رویه دیوان عدالت به‌کرات نسبت به آراء این کمیسیون حکم صادر شده است. ازجمله این آراء می‌توان به دادنامه شعبه هشتم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری به شماره ۹۵۰۹۹۷۰۹۵۵۸۰۲۳۸۴ مورخ ۱۷/۰۸/۱۳۹۵، دادنامه شعبه هفتم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری به شماره ۹۵۰۹۹۷۰۹۵۵۷۰۱۵۴۹ مورخ ۲۶/۰۴/۱۳۹۵، دادنامه شعبه هفتم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری به شماره ۹۴۰۹۹۷۰۹۵۵۷۰۱۵۴۹ مورخ ۲۶/۰۵/۱۳۹۴ و ... اشاره نمود. علاوه بر این موارد شعبه هفدهم دیوان عالی کشور نیز در دادنامه شماره ۱۴۰۲۰۶۳۹۰۰۰۱۰۳۵۰۱۵ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۲۰ بر همین موضوع اذعان نموده است.<sup>۱</sup>

نکته دیگری که در کنار مطالب مزبور باید مدنظر قرار داد مفاد بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان است که در بیان یکی از استثنائات صلاحیت دیوان مقرر نموده است «تصمیمات و آراء دادگاه‌ها و سایر مراجع قضائی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد». مبتنی بر عبارات این تبصره واضح است که قانونگذار صرفاً رسیدگی به شکایت از آراء مراجع قضایی و نه آراء قاضی را از شمول صلاحیت دیوان مستثنی نموده است بنابراین مستثنی نمودن آراء مراجع شبه‌قضایی از شمول صلاحیت دیوان مغایر بند (۲) و تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان محسوب می‌شود.<sup>۲</sup>

---

۱. «اینکه رأی این کمیسیون چون توسط قاضی کمیسیون صادر می‌شود لذا رسیدگی به اعتراض آن، خارج از صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری است نیز استدلال ناموجهی می‌باشد؛ چون در وضعیت مشابه در تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری که رأی هیئت توسط قاضی عضو صادر می‌شود، رسیدگی به این آراء در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته شده است».

۲. آرائی، مسعود و فرامرز عطریان، «واکاوی هیئت حل اختلاف ماده ۳۸ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به کلان‌شهرها و نظارت بر آراء آن»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال چهارم، ۱۴۰۱، شماره ۱۲، ص ۱۲۱.

## بند دوم. تفاوت منشأ اختلافات قابل رسیدگی در هیئت مذکور با منشأ دعاوی موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری

هیأت عمومی دیوان در راستای استثنا نمودن آراء کمیسیون معاملات شهرداری از شمول بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان استدلال نموده است که «منشأ اختلافات قابل رسیدگی در هیئت مذکور، معاملات موضوع آیین‌نامه یاد شده است و عمده اختلافات مطروحه در هیئت فوق با موضوعاتی از قبیل عدم ایفای تعهد از ناحیه طرفین یا مطالبه وجه موضوع قرارداد در موعد معین یا شرایط عمومی یا خصوصی پیمان ارتباط دارند و مبنای حدوث آنها برخلاف اختلافات موضوع آراء و تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری، نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها نیست.» همچنان که واضح است مقصود از عبارت مذکور این است که مستند به ذیل بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، آمده است که دیوان در رسیدگی به شکایت از آراء و تصمیمات قطعی مراجع شبه قضایی، صرفاً از حیث «نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها» این آراء و تصمیمات بررسی می‌نماید لیکن مبنای حدوث اختلافات مورد رسیدگی در کمیسیون معاملات شهرداری نه نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها بلکه امور قراردادی است. توضیح بیشتر اینکه اگرچه برخی نویسندگان صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات از آراء قطعی مراجع شبه قضایی را صرفاً به رسیدگی شکلی تفسیر نموده‌اند لیکن در تبیین دقیق این موضوع توجه به نکات زیر ضروری است.

اولاً بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان که مقرر کرده است رسیدگی دیوان به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی مراجع شبه قضایی صرفاً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها می‌باشد حاوی اطلاق است. اطلاق عبارت «نقض قوانین و مقررات» به این معنا است که مستند به این بند دیوان در رسیدگی به شکایات از آراء مراجع شبه قضایی ملزم است تا هم بعد ماهوی و هم بعد شکلی رأی معترض عنه را بررسی نمایند و صرفاً به بعد شکلی رأی بسنده نکند.<sup>۱</sup>

ثانیاً همچنان که بیان شد در نظام حقوقی ایران پذیرش مراجع شبه قضایی در صورتی مغایر با اصل ۳۴ قانون اساسی شناخته نمی‌شود که وجود این مراجع حق رجوع اشخاص به دادگاه صالح را

۱. صدرالحافظی، سید نصرالله، «نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری»، تهران: نشر شهریار، ۱۳۷۲، ص ۲۹۸.

۲. قطبی، میلاد، «جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان»، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴، ص ۱۲۰.

سلب نماید. از توابع و آثار این نکته آن است که دادگاه صالح بتواند ابعاد مختلف موضوع را بررسی نماید و مبتنی بر آن در خصوص رأی صادره از مرجع شبه‌قضایی اعلام نظر کند. به عبارت دیگر حق دادخواهی موضوع اصل ۳۴ قانون اساسی آنگاه محقق می‌شود که مرجع قضایی به همه ابعاد پرونده اعم از بعد شکلی و بعد ماهوی ورود نماید و درنهایت اقدام به صدور رأی کند. پر واضح است که هرگاه صلاحیت مرجع قضایی در بررسی آراء و تصمیمات مراجع شبه‌قضایی محدود به رسیدگی شکلی شود، این موضوع به این معنا است که بخشی از حق دادخواهی افراد نادیده گرفته شده، لذا تحدید صلاحیت دیوان به رسیدگی شکلی به آراء مراجع اختصاصی اداری، مغایر با اصل ۳۴ قانون اساسی و ناقض حق دادخواهی افراد می‌باشد.

ثالثاً برخلاف تفاسیری که برخی نویسندگان درباره‌ی صلاحیت شعب دیوان در رسیدگی به شکایت از آراء مراجع اختصاصی اداری بیان کرده و آن را محدود به بررسی شکلی آراء و تصمیمات دانسته‌اند، بند (۴) ماده ۶۳ قانون دیوان به صراحت بیان نموده است «در مواردی که شعب دیوان، نقص تحقیقات یا ایراد شکلی و ماهوی مؤثری در رأی صادره مشاهده کند با ذکر تمام جهات و دلایل قانونی، رأی صادره را نقض و موضوع را جهت رسیدگی مجدد به آن مرجع اعلام می‌کند؛ اما اگر از تصمیم متخذه یا رأی صادره مجدداً شکایت شود، چنانچه رأی را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، مستند به قانون و مقررات مربوط، آن را نقض و پس از گرفتن نظر مشاوران موضوع ماده ۷ قانون دیوان، مبادرت به صدور رأی ماهوی می‌نمایند». این حکم به صراحت حاکی از صلاحیت دیوان در رسیدگی ماهوی به شکایت از آراء مراجع شبه‌قضایی است.

رابعاً اصل بر قابل اعتراض بودن آراء مراجع شبه‌قضایی در دیوان عدالت اداری است مگر اینکه در قانون به‌طور صریح مرجع دیگری تعیین شده باشد. علت این امر این است که عالی‌ترین مرجع نهایی قضایی ناظر بر مراجع شبه‌قضایی است. توضیح اینکه صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری گویای این موضوع است که در برخی از دعاوی دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع اولیه و نهایی صلاحیت رسیدگی دارد و در برخی دیگر صرفاً به عنوان مرجع نهایی صلاحیت رسیدگی دارد که رسیدگی به شکایت از آراء قطعی مراجع شبه‌قضایی از این قبیل است که صلاحیت دیوان در اینجا

۱. عباسی، بیژن، حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر، ۱۴۰۱، صص ۲۱۸-۲۲۰.

ذاتی است. بنابراین دادگاه عمومی نمی‌تواند به موضوعی که در صلاحیت ذاتی مرجع دیگری است رسیدگی کند. با چنین تفسیری نمی‌توان با استناد به تفاوت منشاء اختلافات، امری را از صلاحیت مرجع ذاتی آن خارج و در صلاحیت مرجعی دیگر قرار داد.<sup>۱</sup>

خامساً در نظام حقوقی ایران کمیسیون معاملات شهرداری تنها مرجع شبه قضایی که دعاوی در صلاحیت آن ناشی از قرارداد می‌باشد، محسوب نمی‌شود. توضیح اینکه مرجعی مثل هیئت تشخیص و حل اختلاف موضوع ماده ۱۵۷ قانون کار و نیز شعب صنفی سازمان تعزیرات حکومتی<sup>۲</sup> نیز از جمله مراجع شبه قضایی محسوب می‌شوند که دعاوی در صلاحیت آنان در بسیاری موارد ماهیت قراردادی دارد لیکن در بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان به صراحت بر صلاحیت دیوان در رسیدگی به آراء هیأت‌های موضوع قانون کار و در تبصره ۸ ماده ۷۲ قانون نظام صنفی نیز بر صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از آراء شعب صنفی سازمان تعزیرات تصریح شده است. این مصادیق نشان‌دهنده عدم جاهت قانونی استدلال مذکور در استثناء نمودن آراء کمیسیون معاملات شهرداری از شمول نظارت دیوان می‌باشد.

### **بند سوم. ماهیت حقوقی و توافقی اختلافات مطروحه در کمیسیون معاملات شهرداری**

علاوه بر دلایل مزبور هیأت عمومی دیوان در رأی شماره ۳۰۸۲-۲۳۰۷ در خصوص کمیسیون معاملات شهرداری استدلال نموده است که باتوجه به اینکه منشأ اختلافات قابل رسیدگی در این کمیسیون، معاملات موضوع آیین‌نامه یاد شده است و عمده اختلافات مطروحه در این مرجع با موضوعاتی از قبیل عدم ایفای تعهد از ناحیه طرفین یا مطالبه وجه موضوع قرارداد در موعد معین یا شرایط عمومی یا خصوصی پیمان ارتباط دارند و مبنای حدوث آنها برخلاف اختلافات موضوع آراء و تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری، نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها نیست و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب آراء شماره ۵۹ مورخ ۱۳۷۱/۴/۳۰، شماره ۱۹۷ مورخ ۱۳۷۹/۶/۲۰ و شماره ۲۲۸ مورخ ۱۳۹۱/۴/۲۶ رسیدگی به دعاوی مربوط به عقود و معاملات را واجد جنبه توافقی

۱. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری (جلد اول)، تهران: میزان، ۱۴۰۰، ص ۱۶۵.

۲. سلاخی، جعفر، مراجع اختصاصی اداری، تهران: جنگل، ۱۳۸۹، ص ۲۶۸. (چون شعب سازمان تعزیرات حکومتی بر اساس قوانین مخصوص به خود عمل می‌کنند از این رو، سازمان مزبور یک مرجع اختصاصی شناخته شده است).

و خارج از صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری دانسته است، لذا اعتراض نسبت به آراء کمیسیون شهرداری نیز از این منظر غیر قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان دانسته است. در خصوص این استدلال توجه به نکات زیر ضروری است.

اولاً بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان به صورت مطلق رسیدگی به شکایت از آراء و تصمیمات تمام مراجع شبه قضایی فارغ از ماهیت اختلافات مطروحه در این مراجع را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده است. بنابراین استثنا نمودن آراء و تصمیمات مراجع شبه قضایی به واسطه ماهیت اختلافات مطروحه در آنها مغایر اطلاق حکم تبصره مزبور می‌باشد.

ثانیاً ماهیت اختلافات مورد رسیدگی در برخی از مراجع شبه قضایی ماهیتی قراردادی است و در رویه قضایی مشاهده می‌شود که دیوان عدالت اداری علاوه بر ماهیت قراردادی اختلافات مذکور که مستلزم رسیدگی ترافعی می‌باشند، به اعتراضاتی که نسبت به آراء این مراجع می‌شود رسیدگی می‌نماید. از باب نمونه بسیاری از اختلافات مطروحه در هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف قانون کار و شعب صنفی سازمان تعزیرات ماهیتی قراردادی دارند، لیکن دیوان عدالت اداری به درستی به اعتراضاتی که از آراء قطعی این مراجع می‌گردد، رسیدگی می‌نماید و ناظر بر دلایلی همچون عدم ایفای تعهد طرفین، قرار عدم صلاحیت برای آنها صادر نمی‌نماید. همان‌طور که قبل‌تر ذکر شد در ارتباط با موارد قابل رسیدگی در هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگر- کارفرما در قانون کار مستندانی آمده که عملاً ماهیت قراردادی موارد قابل رسیدگی در هیأت مذکور را تصریح می‌نماید. مستند به تبصره ماده ۲۵ قانون کار، قانونگذار رسیدگی به اختلافات ناشی از قراردادهای کار برای مدت موقت یا برای انجام کار معین را در صلاحیت هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف مقرر نموده است و یا در ماده ۱۵۷ از قانون کار نیز قانونگذار صراحتاً رسیدگی به اختلافات فردی بین کارگر و کارفرما که ناشی از اجرای قرارداد کارآموزی است را در صورت عدم سازش به هیئت‌های مزبور واگذار نموده است و پس از رسیدگی هیئت‌های مذکور و قطعی شدن رأی صادره، دیوان مراجع صالح برای رسیدگی به اعتراضات چنین آرایه است.

ثالثاً در خصوص وصف ترافعی که در آراء وحدت رویه به آن استناد شده است نیز ذکر این نکته ضروری است که «اصطلاح ترافعی در ادبیات حقوقی در مقام معرفی یکی از انواع دادرسی و در برابر اصطلاح تفتیشی استفاده می‌شود. ترافعی بودن امور قراردادی به آن معناست که این امور برآمده از اراده دوجانبه بوده و برای رسیدگی به اختلافات ناشی از این امور نیز باید بر مبنای ادله طرفین تصمیم‌گیری کرد»؛

۱. آئینه‌نگینی، حسین و محمد امین ابریشمی‌راد، «نقد رویه قضایی محاکم ایران در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای

بنابراین عملاً دیوان عدالت اداری در موارد ذکر شده رسیدگی‌اش به صورت توافقی می‌باشد و توافقی بودن را نمی‌توان دلیلی برای استثناء نمودن رسیدگی به اعتراض از آراء کمیسیون معاملات شهرداری دانست. رابعاً فلسفه تأسیس مراجع شبه قضایی و ارجاع رسیدگی به اختلافات در صلاحیتشان به دیوان عدالت اداری، به دلیل این است که موضوعات شبه قضایی مستلزم رسیدگی فوری می‌باشند، درحالی‌که قضاوت در دادگاه‌های دادگستری بدون طی تشریفات طولانی غیرممکن است و طولانی شدن زمان رسیدگی ممکن است باعث اختلال در انجام وظایف قانونی دستگاه‌های اجرایی در تحقق مداوم خدمات و منافع عمومی گردد؛ بنابراین ارجاع موضوعات شبه قضایی به دادگاه‌های دادگستری ناهمخوانی با فلسفه رسیدگی به دعاوی شبه قضایی دارد؛ بنابراین باید در مستثنی نمودن مراجع شبه قضایی از شمول صلاحیت دیوان، رویکرد تفسیر مضیق را اعمال کرد و با دید سخت‌گیرانه نسبت به این موضوع تصمیم گرفت. البته ممکن است عده‌ای بر این نظر باشند که علت تجویز صلاحیت به دادگاه‌های دادگستری در رسیدگی به شکایات از آراء کمیسیون معاملات شهرداری در آراء وحدت رویه شماره ۲۳۰۷.۳۰۸۲ دیوان عدالت اداری و وحدت رویه شماره ۸۴۹ دیوان عالی کشور، مزایای عملی رسیدگی دادگاه‌های دادگستری و محدودیت‌های مترتب بر رسیدگی شعب دیوان (از جمله تمرکز شعب در تهران و فرایندهای تعریف شده در ماده ۶۳ قانون دیوان) می‌باشد. با فرض درستی نظر ایشان لازم است خاطر نشان کرد که در آراء صادره مزبور هیچگاه بر این مزایا و محدودیت‌ها اشاره‌ای نشده است و اساس آراء وحدت رویه مزبور بر موضوعات دیگری استوار می‌باشند که پیش‌تر مورد بررسی قرار گرفتند. درنهایت فارغ از ادله مورد استناد در آراء وحدت رویه مذکور که مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفت و استدلال‌هایی در نقد آنها بیان شد، شایان ذکر است که مستند به صدر تبصره ۳ ماده ۳ و مصادیق مذکور در بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، قانونگذار با تعریف مراجع شبه قضایی در شناسایی مراجع شبه قضایی و درنهایت تبیین قلمرو دولت در نظارت بر این مراجع ویژگی‌هایی مطرح نموده است. اول اینکه مرجع به موجب قانون یا مقرر به وجود آمده باشد، دوم اینکه خارج از مراجع قضایی

اداری»، فصلنامه حقوق اداری، سال هفتم، ۱۳۹۸، شماره ۲۱، ص ۳۹.

۱. رستمی، ولی، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۸، ص ۴۹.

۲. امامی، محمد و سید نصرالله موسوی، «مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آنها در حقوق ایران»، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، ویژه نامه حقوق، دوره بیست و یکم، ۱۳۸۲، شماره ۲ (پیاپی ۴۱)، ص ۱۰۲.

باشد و سوم اینکه به اختلافاتی که در صلاحیتش قرار داده شده است رسیدگی کند؛ بنابراین از منظر قانونگذار موضوعاتی از قبیل اعضاء تشکیل دهنده مرجع شبه قضایی (وجود یا عدم وجود قاضی در مرجع)، جایگاه قاضی عضو مرجع شبه قضایی در صدور رأی، ماهیت اختلافات مطروحه در مرجع، دال بر شبه قضایی دانستن مرجع نمی‌باشد، بلکه صرفاً سه رکن تعریف مقرر در تبصره ۳ ماده ۳ معیار شناسایی مرجع شبه قضایی از دیگر مراجع می‌باشد. با چنین تفسیری هر مرجعی که حاوی سه رکن مذکور باشد مصداق مراجع موضوع بنده (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان خواهد بود.

## نتیجه‌گیری

مستند به تبصره ۲ ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری موضوع بند (۲) ماده ۱۰ قانون مذکور، در شعب تجدیدنظر مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. علی‌رغم تعریف مراجع اختصاصی اداری و شمول این اصطلاح بر هیئت‌ها و کمیسیون‌های تشخیصی، مبتنی بر نسبت دو حکم مزبور این نتیجه حاصل می‌شود که قلمرو بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان همچنان مراجع شبه قضایی است. مراجع شبه قضایی نیز در ادبیات حقوقی به مراجعی اطلاق می‌شوند که از منظر ساختاری در خارج از دادگستری (دادگاه و دادسرا) تشکیل شده لیکن از نظر صلاحیتی به امور ماهیتاً قضایی می‌پردازند. علی‌رغم اطلاق بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان در خصوص صلاحیت این نهاد برای رسیدگی به شکایت از آراء و تصمیمات قطعی مراجع شبه قضایی در نظام حقوقی ایران مستند به قوانین، مقررات و بعضاً آراء وحدت رویه رسیدگی به شکایت از آراء و تصمیمات برخی مراجع شبه قضایی از شمول صلاحیت دیوان مستثنی شده است. از جمله مراجعی که مستند به آرای وحدت رویه رسیدگی به شکایت از آراء و تصمیمات آن از قلمرو صلاحیت دیوان خارج شده است کمیسیون ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری می‌باشد. اگرچه بررسی‌های انجام شده در این مقاله نشان داد که مستند به قوانین و نیز بر اساس منطق حقوقی باید این مرجع را از مشمولین بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری دانست لیکن هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام وحدت رویه مستند به ماده ۸۹ قانون دیوان، پس از بررسی دادنامه‌های مختلف صادره از شعب چهارم و سیزدهم بدوی دیوان عدالت اداری، در رأی وحدت رویه شماره ۲۳۰۸-۲۳۰۷ رسیدگی به اعتراضات نسبت به آراء کمیسیون معاملات شهرداری را خارج

از صلاحیت شعب دیوان و در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری اعلام نموده است. همچنین دیوان عالی کشور در مقام وحدت رویه پس از بررسی دادنامه‌های شعب هفدهم و چهل‌ودوم دیوان عالی کشور، در رأی وحدت رویه شماره ۸۴۹ مرجع رسیدگی اعتراض به آراء صادره از هیئت حل اختلاف یادشده را با رعایت قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، دادگاه عمومی اعلام نمود. بررسی‌های صورت‌گرفته در این مقاله نشان داد که در آراء مذکور برای خارج نمودن کمیسیون معاملات شهرداری از شمول بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان به سه دلیل تمسک شده است. مختصر اینکه در رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وجود عضو قاضی و تفاوت منشأ اختلافات قابل رسیدگی در هیأت مذکور با منشأ رسیدگی دیوان عدالت اداری به آراء مراجع شبه قضایی مورد استناد قرار گرفته شده است و نیز در رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور ماهیت حقوقی و ترافعی اختلافات مطروحه در کمیسیون معاملات شهرداری مورد استناد واقع شده است. با استناد به این سه دلیل در حال حاضر رویه دیوان عدالت اداری به این صورت است که در برابر شکایاتی که از آراء کمیسیون معاملات شهرداری در دیوان عدالت اداری طرح می‌گردد، مستند به ماده ۴۸ قانون قرار عدم صلاحیت صادر می‌نماید و پیرونده را جهت رسیدگی به دادگاه عمومی ارسال می‌نماید. بررسی‌های صورت‌گرفته در این مقاله نشان می‌دهد که اولاً وجود عضو قاضی در مراجع شبه قضایی دلیل بر این نیست که رأی صادرشده آن مرجع وصف قضایی به خود گیرد و در عداد استثنائات موضوع بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان قرار گیرد. ثانیاً اطلاق بند (۲) ماده ۱۰ قانون دیوان و عبارت «نقص قوانین و مقررات»، مفید رسیدگی صرفاً شکلی نبوده و رسیدگی به شکایات هم از بعد شکلی و هم از بعد ماهوی را شامل می‌شود. ثالثاً در نظام حقوقی ایران مراجع شبه قضایی متعددی صلاحیت رسیدگی به دعاوی قراردادی را دارند لیکن در شمول صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از آراء این مراجع هیچ تردیدی نیست و بعضاً قانونگذار به صراحت صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از این قبیل مراجع را تصریح نموده است؛ بنابراین دلایل مورد استناد در دو رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و هیأت عمومی دیوان عالی کشور منطبق با اصول و موازین حقوقی حاکم بر نظام حقوقی ایران نمی‌باشد. بر این اساس شایسته است این مهم، به صورت کوتاه‌مدت از طریق رویه قضایی (صدور رأی وحدت رویه جدید از دیوان عالی کشور) و در نهایت در قالب اصلاحات قانون دیوان اصلاح گردد.

## فهرست منابع

### الف) کتاب‌ها

۱. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، **حقوق اداری (جلد اول)**، تهران: میزان، ۱۴۰۰.
۲. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران: نشر دادگستر، ۱۴۰۱.
۳. مولاییگی، غلام‌رضا، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران: جنگل، ۱۳۹۳.
۴. رستمی، ولی، **حقوق مالیه عمومی**، تهران: میزان، ۱۴۰۱.
۵. آئینه نگینی، حسین و محمدامین ابریشمی‌راد، **آیین دادرسی اداری (دوره قضایی) (جلد اول)**، تهران: مجد، ۱۴۰۰.
۶. نجارزاده، مجید، **حقوق اداری**، تهران: دوران‌پیشان، ۱۴۰۰.
۷. رستمی، ولی، **دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران**، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۸.
۸. صدرالحافظی، سید نصرالله، **نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری**، تهران: نشر شهریار، ۱۳۷۲.
۹. قطبی، میلاد، **جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان**، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴.
۱۰. سلاحي، جعفر، **مراجع اختصاصی اداری**، تهران: جنگل، ۱۳۸۹.
۱۱. فنازاده، رضا، **مراجع شبه‌قضایی**، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۵.
۱۲. دلآوری، محمدرضا، **نحوه نظارت دیوان عدالت اداری نسبت به آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری ایران**، تهران: وکالت: آرمان رشد، ۱۳۹۳.

### ب) مقاله‌ها

۱. امامی، محمد و سید نصرالله موسوی، «**مبانی نظری مراجع شبه‌قضایی و جایگاه آنها در حقوق ایران**»، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، ویژه‌نامه حقوق، دوره بیست و یکم، ۱۳۸۲، شماره ۲ (پیاپی ۴۱)، صص ۹۳-۱۱۰.

۲. پروین، خیرالله و حسین آئینه‌نگینی، «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی (تأملی بر یک رأی)»، فصلنامه حقوق اداری، سال هشتم، ۱۳۹۹، شماره ۲۴، صص ۲۹-۴۸.
۳. نجابت‌خواه، مرتضی و فاطمه افشاری و سیدشهاب‌الدین موسی‌زاده، «آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع شبه قضایی در حقوق اداری ایران»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۶، شماره ۷۷ و ۷۸، صص ۱۹۹-۲۲۴.
۴. آئینه‌نگینی، حسین و محمد امین ابریشمی‌راد، «نقد روبه قضایی محاکم ایران در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری»، فصلنامه حقوق اداری، سال هفتم، ۱۳۹۸، شماره ۲۱، صص ۳۳-۵۵.
۵. رضایی، مصطفی و اسدالله یاور، «ارزیابی هیئت رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات از منظر اصول دادرسی منصفانه»، فصلنامه مطالعات حقوقی، سال پانزدهم، ۱۴۰۲، شماره ۱، صص ۱-۳۲.
۶. مسقطی، عبدالخالق و مصطفی سراجی و خیرالله پروین، «بررسی آیین دادرسی در کمیسیون‌های رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی»، ماهنامه علمی جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال پنجم، ۱۴۰۱، شماره ۸، صص ۲۱۱۸-۲۱۳۰.
۷. آرائی، مسعود و فرامرز عطریان، «واکاوی هیئت حل اختلاف ماده ۳۸ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به کلان‌شهرها و نظارت بر آرای آن»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال چهارم، ۱۴۰۱، شماره ۱۲، صص ۱۲۸-۱۰۵.
۸. ورزمرزیار، محمد، «مقایسه‌ی هیات حل اختلاف ماده ۳۸ اصلاحی آیین‌نامه معاملات شهرداری با نهاد داوری در آینه‌ی یک رأی (دادنامه ۱۶۵۶ شعبه ۱۰ دادگاه تجدیدنظر استان تهران)»، فصلنامه رأی، سال دوم، ۱۳۹۲، شماره ۲، صص ۱۱۴-۹۹.

## **Pathological analysis of the judicial procedure regarding the competent authority to handle the objection from the decisions of the Commission on the subject of Article 38 of the Municipal Transactions Regulations**

(Unification of Procedure No. 2307–2308 of the Administrative Court of Justice and No. 849 of the Supreme Court of the Country)

### **Abstract**

Hossein Ayene Negini<sup>1</sup>, Milad Asghari<sup>2</sup>

Based on paragraph (2) of Article 10 of the Law of the Court of Administrative Justice, handling complaints against definitive decisions of quasi-judicial authorities is absolutely under the authority of this institution. However, in Iran's legal system, according to the regulations and judicial procedure, the jurisdiction of the court in handling complaints is limited by the opinions of these authorities. The commission subject to Article 38 of the Municipal Transactions Regulations is one of the quasi-judicial authorities that has the authority to handle disputes arising from transactions subject to this regulation. Despite the quasi-judicial nature of this authority, the General Board of the Administrative Court in its unanimous decision No. 2307–2308 dated 4/8/1400 with the argument that there was a judge appointed by the head of the judiciary in the aforementioned commission and that the claims within the jurisdiction of this commission have a legal and contractual nature. Therefore, he excluded the handling of complaints from the decisions of this commission from the scope of the court's jurisdiction and put it in the jurisdiction of the public courts. The General Board of the Supreme Court also approved the provisions of the said decision by unanimous decision No. 849 dated 4/19/1403. The investigation showed that excluding this authority from the jurisdiction of the Court of Administrative Justice is not only against legal principles and standards, but also against the provisions of Article 173 of the Constitution and Clause (2) of Article 10 of the Law of the Court. In short, the contents of the said opinions are a kind of interpretation and ijthad against the text, and even though in paragraph (2) of Article 10, the organizational criteria (quasi-judicial authority) is the basis for determining the limits of the jurisdiction of the court, but in the said opinions, the nature of the claims handled in the commission The criterion for determining the jurisdiction of the court has been set. Based on this, in line with the principle of specialization and also documented by paragraph (2) of Article 10 and Note 3 of Article 3 of the Law of the Court, it was argued that the Appellate Divisions of the Court are the competent authority regarding the objection of the definitive opinions of the said Commission.

**Keywords:** Administrative Court of Justice, Commission on Article 38 of the Regulations of Municipal Transactions, quasi-judicial bodies, unanimous decision No. 2307–2308 of the General Board of the Administrative Court of Justice, unanimous decision of the General Board of the Supreme Court of the Country.

1. Assistant Professor, Faculty of Law, Tarbiat Modares University, hosseinayene69@gmail.com

2. Master's student in Public Law, Tarbiat Modares University, milad.asghari2079@gmail.com