

واکاوی هیئت حل اختلاف ماده ۳۸ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به کلان‌شهرها و نظارت بر آرای آن

مسعود آرای*
فرامرز عطریان**

چکیده

مطابق ماده ۳۸ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به کلان‌شهرها، اختلافات ناشی از معاملات موضوع این آیین‌نامه در هیئت حل اختلافی با عضویت یک نفر قاضی دادگستری با انتخاب رییس قوه قضاییه، یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهر با انتخاب شورای یادشده، نماینده شهرداری به انتخاب شهردار، نماینده بخشدار یا فرماندار حسب مورد و نماینده قانونی طرف قرارداد، قابل رسیدگی و حکم صادرشده از طرف قاضی جلسه برای طرفین لازم‌الاجراست. در این پژوهش، پس از بررسی ماهیت هیئت موضوع ماده ۳۸ و نوع معاملات موضوع این آیین‌نامه به این نتیجه رسیدیم که این هیئت، مرجعی اداری و جزو مراجع شبه قضایی است و نهاد داوری نیست. همچنین هر نوع معامله‌ای را در شهرداری که منجر به انعقاد قرارداد شود، در این هیئت می‌توان مطرح و رسیدگی کرد و رأی این هیئت به اعتبار مرجع اداری بودن، در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است. هدف قانون‌گذار از عضویت قاضی در این مراجع صرفاً نظارت بر رسیدگی به موضوع‌های مطرح در این مراجع و استفاده از نظر قضایی و حقوقی اوست و قرار نیست دادگاهی در اداره تشکیل شود. از این رو، پیشنهاد می‌گردد قاضی عضو این گونه مراجع شبه قضایی رأی صادر نکند و این مراجع با اکثریت اعضا رأی صادر کنند.

کلیدواژه‌ها: هیئت حل اختلاف ماده ۳۸، قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به کلان‌شهرها، معاملات شهرداری، مرجع شبه قضایی، دیوان عدالت اداری.

*. دانشجوی دکتری رشته حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی و مدرّس دانشگاه،
masood.araei84@gmail.com (نویسنده مسئول)

atrian.f.1001@gmail.com

** استادیار گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی

مقدمه

مراجع اختصاصی اداری یا مراجع شبه قضایی، مراجعی هستند که به موجب قانون تشکیل می‌شوند و وظیفه رسیدگی به شکایت‌ها و اعتراض‌های مردم از اقدامات و تخلفات اداری واحدهای دولتی یا مأموران آن‌ها یا تخلفات اشخاص غیر دولتی از ضوابط و مقررات مربوط یا رسیدگی به اختلافات بین اشخاص را بر عهده دارند.^۱

قانون‌گذار با توجه به تخصصی بودن موضوعات مربوط به شهرداری‌ها از یک سو و لزوم سرعت‌بخشی در تصمیم‌گیری نسبت به اختلافات به وجود آمده از سوی دیگر، هیئتی را به همین منظور با اصلاح ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران و تسری آن به شهرهای دارای جمعیت بیش از یک میلیون نفر، مراکز استان‌ها و کلان‌شهرها پیش‌بینی کرد که هم از نظر ماهیت و ترکیب اعضا و هم از نظر شیوه رسیدگی و صدور رأی با هیئت سابق^۲ متفاوت است. از این پس، از هیئت موضوع این آیین‌نامه به اختصار به «هیئت موضوع ماده ۳۸» تعبیر می‌شود. فراوانی و گستردگی انواع قرارداد شهرداری‌ها ایجاب می‌کند که مرجعی با دقت و سرعت به حل اختلافات حادثه اقدام کند. با توجه به صلاحیت ذاتی هیئت موضوع ماده ۳۸، بر اساس 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 و رسیدگی به اختلافات قراردادی، چند سؤال مهم مطرح می‌شود که پاسخ‌گویی به آن‌ها هم از جنبه نظری و هم عملی کاربرد فراوان دارد.

اولین سؤال در خصوص ماهیت هیئت موضوع ماده ۳۸ است که آیا این هیئت جزو مراجع اداری محسوب می‌شود یا مراجع قضایی؟ دومین سؤال این است که آیا این هیئت، نهاد شبه قضایی است یا نهاد داوری؟ سومین سؤال این است که صلاحیت‌های هیئت موضوع ماده ۳۸ در رسیدگی به چه نوع معاملات و اختلافات ناشی از آن‌هاست؟ چهارمین سؤال درباره قابلیت اعتراض به رأی هیئت حل اختلاف است که آیا با توجه به سکوت قانون‌گذار در قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به شهرداری‌های مراکز استان‌ها، کلان‌شهرها و شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت، مصوب ۱۳۹۰، رأی هیئت حل اختلاف در دادگستری قابل اعتراض است یا به اعتبار مرجع اداری بودن، در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است؟

۱. مولابیگی، غلامرضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، ۱۳۹۸، ص ۵۹.

۲. هیئت ماده ۳۸ سابق، مرکب از دو عضو (نماینده شهرداری به انتخاب شهردار تهران و نماینده انجمن شهر) بود که می‌توانست با طرف قرارداد توافق کند و به نظر می‌رسد ماهیت تصمیمات این هیئت، نوعی سازش بین طرفین اختلاف بوده و از سویی به نهاد داوری نیز شباهت داشته است.

گفتار اول. ماهیت هیئت موضوع ماده ۳۸

در این بخش، ابتدا به ماهیت مراجع شبه قضایی، هدف از تأسیس و تبیین جایگاه آن‌ها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و انواع آن در قوانین و مقررات مختلف کشور می‌پردازیم. سپس ماهیت هیئت موضوع ماده ۳۸ و همچنین ماهیت رأی صادرشده در آن را بررسی می‌کنیم.

بند اول. ماهیت مراجع شبه قضایی

مراجع قضاوتی، مراجعی هستند که به موجب قانون ایجاد می‌شوند و به اموری که در صلاحیت آن‌هاست، رسیدگی و رأی صادر می‌کنند. به این ترتیب، مراجع قضاوتی هم شامل مراجع قضایی «حقوقی و کیفری» می‌شوند و هم مراجع اداری را دربرمی‌گیرند.^۱ عنوان مراجع شبه قضایی، هم‌چنان‌که از ظاهر این واژه استنباط می‌شود، بر نهادها و مراجعی اطلاق می‌گردد که با وجود صلاحیتی ماهیتاً قضایی، در بعد ساختاری - سازمانی، نه در بدنه قوه قضاییه، بلکه در بدنه دیگر نهادها و به صورت خاص، قوه مجریه، ایجاد می‌شوند و فعالیت می‌کنند.^۲

مراجع شبه قضایی یا به تعبیر دیگری، مراجع اختصاصی اداری از صلاحیت ترافعی برخوردارند. ترافع به معنای دعواست و دعوا به منازعه در حق معین اطلاق می‌شود. به عبارت دیگر، هر گاه دو یا چند شخص در وجود حق معین یا چگونگی اجرای آن اختلاف داشته باشند، هر یک از آن‌ها می‌تواند رفع این اختلاف را از دادگاه بخواهد. ویژگی ترافعی بودن رسیدگی در این مراجع، از نظر ماهوی و کارکردی، آن‌ها را شبیه دادگاه‌های دادگستری می‌نمایاند، اما این مراجع از چهار منظر با دادگاه‌ها تفاوت دارند:

۱. تفاوت سازمانی و ساختاری؛
۲. تفاوت در هدف و مبانی حقوقی؛
۳. تفاوت در شیوه و آیین دادرسی؛
۴. تفاوت در مرجعیت عام و خاص.

۱. «مرجع قضاوتی»، اصطلاحی است که به عنوان جامع مراجع اداری و قضایی آن را برای اولین بار، عبدالله شمس در کتاب آیین دادرسی مدنی خود به کار برد. نک: شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، تهران: دراک، چاپ هشتم، ۱۳۸۴، ج ۱، ص ۳۱.

۲. پروین، خیرالله و حسین آیین نگینی، «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی (تأملی بر یک رأی)»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال هشتم، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۲۴، صص ۲۹-۴۷.

از نظر سازمانی و ساختاری، این مراجع، بخشی از «اداره» هستند. اعضای این مراجع نیز عموماً از کارمندان متخصص و مجرب دستگاه‌های اداری‌اند که بیش‌تر آن‌ها صلاحیت‌های خاص قضایی ندارند. از نظر تفاوت در مبانی و اهداف حقوقی نیز باید اشاره کرد که این مراجع، بخشی از نظام حقوق عمومی کشورند که قواعد و احکامی متمایز از نظام حقوق خصوصی دارند. در مراجع شبه قضایی، داوری میان نهادهای دولتی و افراد است، در حالی که حقوق خصوصی بر روابط بین افراد حاکم است. بر این اساس، مراجع شبه قضایی از قواعد خاص حقوق عمومی پیروی می‌کنند. مثلاً بر خلاف آیین دادرسی مدنی که اصولاً تحصیل دلیل توسط دادگاه ممنوع است، اعضای مراجع اداری می‌توانند با پذیرش روش «اثبات باز»، دلایل را جمع‌آوری کنند تا به وظیفه خود به عنوان «نگهبان حقوق عمومی» عمل کرده باشند.

در مورد تفاوت در شیوه و آیین دادرسی هم باید گفت که رسیدگی رایگان، ساده، سریع و بدون تشریفات از ویژگی‌های مراجع اختصاصی اداری است که آن‌ها را از دادگاه‌های دادگستری متمایز می‌کند. تفاوت در مرجعیت عام و خاص هم به این مطلب اشاره دارد که بر خلاف دادگاه‌های عمومی دادگستری، صلاحیت مراجع اختصاصی اداری اصولاً به موارد مشخص در قانون محدود است و احراز صلاحیت آنان در موارد تردید، نیازمند دلیل است.^۱ مراجع شبه قضایی شرایط کافی برای حل و فصل و مرافعه ندارند. از این رو، آرایشان باید در مراجع بالاتر یعنی دادگاه عمومی یا دیوان عدالت اداری قابل اعتراض باشد. پس عبارت «رأی کمیسیون قطعی و لازم‌الاجراست»، رأی کمیسیون را کاملاً قطعی و غیر قابل اعتراض نمی‌کند و اعتراض به رأی این مراجع باید در دیوان عدالت اداری رسیدگی شود. این در حالی است که هیئت عمومی دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه شماره ۷۸۶ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴ اعلام کرد: «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 لازم‌الاجراست» و قطعیت مورد نظر مقنن در ماده مذکور اطلاق دارد. بنابراین، به نظر اکثریت اعضای 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».

۱. نجابت‌خواه، مرتضی، فاطمه افشاری و سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده، «آسیب شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران»، دوفصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، بهار و تابستان ۱۳۹۶، شماره ۷۷ و ۷۸، صص ۲۱۱-۲۱۲.

بر خلاف این رأی و با توجه به دلایل اشاره‌شده، نگارندگان این مقاله بر قابل اعتراض بودن آرای این گونه مراجع شبه قضایی در دادگاه عمومی یا دیوان عدالت اداری اعتقاد دارند.

بند دوم. اهداف تأسیس مراجع شبه قضایی

مرجع شبه قضایی، یک دادگاه و مرجع قضایی نیست که باید قاضی داشته باشد. یکی از اهداف تأسیس مراجع شبه قضایی، استفاده از تجربه‌ها و تخصص اداری کارشناسان در حوزه حقوق اداری و قوانین و مقررات اداری است که عموماً قضات دادگستری چنین تخصص‌های اداری و تسلط بر قوانین و مقررات اداری را ندارند.

یکی دیگر از اهداف تأسیس این مراجع، تفکیک قواست یعنی بر اساس اصل تفکیک قوا، مسائل اداری باید در اداره حل و فصل شود و نه در دادگاه. بنابراین، ارجاع موضوعات اداری و حل اختلافات ناشی از مسائل اداری به دادگاه توجیهی ندارد و دخالت قوا در موضوعات یکدیگر را به ذهن متبادر می‌کند. متأسفانه، در بیش‌تر مراجع شبه قضایی، اعضای اداری فقط نظر می‌دهند و قاضی دادگستری در نهایت رأی صادر می‌کند. این موضوع با صلاحیت دستگاه‌های اداری و صلاحیت کارکنان اداری که همانا تخصص آن‌هاست، مغایرت دارد و از تخصص و تجربه‌های اعضای اداری باید برای صدور حکم صحیح و قانونی اداری در این نوع مراجع استفاده کرد.

بند سوم. جایگاه مراجع شبه قضایی در قانون اساسی

بر اساس اصول متعدد قانون اساسی و به صورت خاص، اصل ۳۴، بند اول اصل ۱۵۶ و اصل ۱۵۹، قوه قضاییه و دادگاه‌های دادگستری، مرجع رسیدگی به شکایات و تظلمات افراد در نظام حقوقی ایران هستند. با این حال، رسیدگی به بخشی از دعاوی و شکایات افراد در نظم کنونی حقوق ایران، در صلاحیت مراجعی خارج از قوه قضاییه، معروف به مراجع شبه قضایی قرار گرفته است. توجه به کلیت قانون اساسی بیانگر این مطلب است که عمده مراجع شبه قضایی که در نظم حقوقی کنونی ایران با عملکردی ماهیتاً قضایی فعالیت دارند، در هندسه قانون اساسی، جایگاه حقوقی ندارند.^۱

قانون اساسی در اصول متعددی، شیوه و ساختار رسیدگی به شکایات و تظلمات افراد را مشخص کرده و این مهم را در صلاحیت ارکان مختلف قوه قضاییه اعم از دادگاه‌های عمومی و دادگاه‌های اختصاصی قرار داده است. بنابراین، آشکار است که قرار دادن رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص در صلاحیت نهادهایی خارج از قوه قضاییه، امری مغایر با قانون اساسی

۱. صدرالحفاظی، نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار، ۱۳۷۲.

و جایگاه اساسی دادگاه‌های دادگستری در نظام حقوقی ایران است. با این وصف، تأملی در رویه شورای نگهبان در تأیید جایگاه اساسی این مراجع در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که شورای نگهبان با این استدلال و چشم‌انداز که آرای مراجع شبه قضایی در نهایت در یک مرجع قضایی (عمدتاً دیوان عدالت اداری) بررسی و بازبینی می‌شود، تشکیل این مراجع را مغایر با قانون اساسی ندانسته و جایگاه این مراجع را در نظم حقوقی کشور به رسمیت شناخته است. به دیگر سخن، هر گاه مجرای شکایت از آرای این مراجع در دادگاه‌های دادگستری و مراجع قضایی مفتوح باشد، این شرط سبب می‌شود تا هم‌چنان اصول قانون اساسی راجع به حق دادخواهی در دادگاه و صلاحیت قوه قضاییه در رسیدگی به دعاوی و شکایات افراد مخدوش نشود.

سیری در رویه شورای نگهبان درباره این موضوع حاکی از این است که آنچه شورا را به تأیید جایگاه مراجع شبه قضایی در نظم حقوقی ایران مجاب کرده، ممنوع نبودن اعتراض به نظرها و آرای این مراجع در دادگستری و محاکم است. به عبارت دیگر، از دیدگاه شورای نگهبان، ایجاد این مراجع تا زمانی مغایر قانون اساسی نیست که به تحدید یا مسدود شدن حق دادخواهی افراد در قوه قضاییه و دادگستری منجر نشود. در غیر این صورت، ایجاد این مراجع در نظم حقوقی ایران مخدوش است. از جمله شواهد این رویکرد شورا می‌توان به تبصره ۲ ماده ۲۲ مصوبه «لایحه جرایم رایانه‌ای»، مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که مقرر می‌کند: «کارگروه (کمیته) موظف است به شکایات راجع به مصادیق پالایش (فیلتر) شده رسیدگی و نسبت به آن‌ها تصمیم‌گیری کند. رأی کارگروه (کمیته) قطعی است». شورای نگهبان در بررسی این لایحه، با این استدلال که شکایات مطرح‌شده در کمیته موضوع این تبصره، در دادگاه قابل شکایت نیست، متن یادشده را مغایر اصول ۳۴ و ۱۵۶ قانون اساسی دانست.^۱

مؤید دیگر این نکته، نظر شماره ۴۳۰۶ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۲۹ شورای نگهبان در مورد مصوبه «طرح قانونی دیوان محاسبات کشور»، مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی است. در این نظر، شورای نگهبان مقرر می‌کند: «مواد ۲۷، ۲۹، ۳۱ و تبصره آن، ۳۲ و تبصره‌هایش، ۳۳، ۳۵، ۳۶ و صدر ماده ۳۷ و ماده ۳۸ که اشعار می‌دارد هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات بر اساس مقررات حقوقی رسیدگی کرده و به جبران خسارت وارده یا پرداخت مطالبات دولت رأی می‌دهند و تجدید نظر و اعاده دادرسی نیز در همان هیئت‌های مستشاری به عمل می‌آید و سرانجام، رأیشان قطعی و لازم‌الاجراست؛ چون

۱. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره هشتم (خرداد ۱۳۸۷ تا خرداد ۱۳۹۱)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۲، ص ۱۴۴.

این نوع رسیدگی و اظهارنظر، امر قضایی است، با اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی مغایر می‌باشد»^۱.

بند چهارم. انواع مراجع شبه قضایی دارای عضو قاضی

مراجع شبه قضایی که عضو قاضی دارند، بر مبنای جایگاه و موقعیت عضو قاضی به دو گروه تقسیم می‌شوند. در برخی از این مراجع، نظر و رأی فرد قاضی، تعیین‌کننده است و نظر دیگر اعضا جنبه مشورتی دارد. برای نمونه، کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی که مستند به تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری^۲، با عضویت یک نفر قاضی با حکم رییس قوه قضاییه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رییس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه‌ای استان با حکم مدیرعامل شرکت تشکیل می‌شود. مستند به بخش اخیر این تبصره، قاضی عضو کمیسیون رأی لازم را صادر می‌کند. هیئت حل اختلاف ماده ۳۸ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به کلان‌شهرها نیز با عضویت یک نفر قاضی دادگستری با انتخاب رییس قوه قضاییه، یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهر با انتخاب شورای مربوط، نماینده شهرداری به انتخاب شهردار، نماینده بخشدار یا فرماندار حسب مورد و نماینده قانونی طرف قرارداد تشکیل می‌شود و حکم صادرشده از طرف قاضی جلسه برای طرفین لازم‌الاجراست.

در گروه دیگری از مراجع شبه قضایی، نظر و رأی عضو قاضی با دیگر اعضا ارزشی یکسان دارد و رأی کمیسیون بر مبنای نظر اکثریت اعضا صادر می‌شود. کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها، هیئت حل اختلاف قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی و هیئت حل اختلاف موضوع ماده ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک را می‌توان به عنوان شاهد این مراجع نام برد.

۱. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره اول (خرداد ۱۳۵۹ تا خرداد ۱۳۶۳)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۰، صص ۱۹۶-۱۹۷.

۲. وزارت نیرو مکلف است برای رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای این قانون و قانون توزیع عادلانه آب، مصوب ۱۳۶۱، در هر استان، کمیسیونی با عنوان «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی»، مرکب از یک نفر قاضی با حکم رییس قوه قضاییه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رییس 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 کند. رأی لازم را قاضی عضو کمیسیون صادر می‌کند. احکام صادرشده ظرف بیست روز پس از ابلاغ، در دیوان عدالت اداری قابل تجدید نظر است.

بند پنجم. تفاوت رأی قاضی و رأی قضایی

توجه به تقسیم‌بندی صورت‌گرفته در بحث قبلی، حاکی از تأیید این قاعده در نظم حقوقی ایران است که رأی قاضی با رأی قضایی برابری مفهومی ندارد. بنابراین، همه آرای صادرشده از طرف قضات را نمی‌توان رأی قضایی دانست. در تمییز رأی قاضی از رأی قضایی می‌توان گفت که در نظام حقوقی ایران، رأیی را می‌توان موصوف به وصف قضایی دانست که نه تنها از سوی قاضی منصوب صادر شده است، بلکه این رأی در ساختار دادگاه و قوه قضاییه و مبتنی بر اصول بنیادین دادرسی منصفانه از جمله اصل استقلال قضایی انشا و صادر شده باشد. بنابراین، برای شناسایی یک رأی به عنوان رأیی قضایی، علاوه بر ملاک شخصی یعنی صدور از سوی فرد قاضی، ملاک سازمانی یعنی صدور در بدنه دستگاه قضا، ملاک شکلی یعنی رعایت تشریفات دادرسی و ملاک ماهوی یعنی مراعات اصول اساسی و بنیادین دادرسی و ضوابط حاکم در رسیدگی‌های قضایی نیز لازم است. بر این اساس، آرای صادرشده از کمیسیون‌های قوه مجریه یا هر نهاد خارج از قوه قضاییه، حتی اگر از جانب فرد قاضی صادر شده باشد، صرفاً رأی قاضی است و این آرا را نمی‌توان متصف به وصف قضایی دانست.

بند ششم. هیئت موضوع ماده ۳۸؛ مرجعی شبه قضایی یا نهاد داوری؟

هیئت موضوع ماده ۳۸ را با نهاد داوری نمی‌توان یکسان دانست. برای روشن‌تر شدن تفاوت این دو نهاد، به برخی از مهم‌ترین وجوه افتراق آن‌ها به صورت اجمالی اشاره می‌کنیم.

الف) از نظر صلاحیت ورود به رسیدگی

داوری موضوع قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی نیازمند وجود توافق طرفین در آن خصوص است و در صورت نبود توافق، نهاد داوری نیز وجود نخواهد داشت. در اختلافات راجع به معاملات موضوع آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران با اشخاص، حتی اگر شرط ارجاع اختلاف به هیئت موضوع ماده ۳۸ در معامله منعقد شده یا به صورت مستقل بر سر آن توافق نشده باشد، طرفین اختلاف به لحاظ قانونی صرفاً مجازند اختلاف خود را در این مرجع طرح کنند و نمی‌توانند اختلاف خود را به محاکم دادگستری ببرند. در صورت طرح دعوا در محاکم دادگستری، دادگاه باید به سود صلاحیت هیئت، قرار عدم صلاحیت خود را صادر کند.^۱

۱. ورمزیار، محمد، «مقایسه هیئت حل اختلاف ماده ۳۸ اصلاحی آیین‌نامه معاملات شهرداری با نهاد داوری در آینه یک رأی (دادنامه ۱۶۵۶ شعبه ۱۰ دادگاه تجدید نظر استان تهران)»، فصل‌نامه مطالعات آرای قضایی (رأی)، دوره دوم، بهار ۱۳۹۲، شماره پیاپی ۲، ص ۱۱۱.

به دیگر سخن، داور به صورت مستقیم یا غیر مستقیم، منتخب طرفین است و تمامی قدرت و صلاحیت داور برای رسیدگی به دعوا از توافق طرفین دعوا برمی‌خیزد. با این حال، هیئت موضوع ماده ۳۸ به عنوان مرجعی استثنایی غیر از دادگستری، برای رسیدگی به بخشی از اختلافات مطرح میان اشخاص و شهرداری‌ها صلاحیت ذاتی دارد. پس رسیدگی این هیئت، داوری تلقی نمی‌شود. به عبارت دیگر، حتی اگر طرفین در توافق خود به حل اختلاف به دست این هیئت اشاره نداشته یا در این باره توافقی نیز نکرده باشند، باز هم هیئت موضوع ماده ۳۸، صلاحیت رسیدگی به اختلاف را خواهد داشت.

ب) از نظر اختلافات موضوع رسیدگی

داوری، نهاد خصوصی قضاوت و حل و فصل دعاوی و اختلافات است. جز آن‌چه در قانون، ارجاع آن به داوری ممنوع گشته است، طرفین اختلاف می‌توانند هر اختلاف حقوقی را به داوری ارجاع دهند و داور در حدود موضوعات تعیین شده و دیگر شرایط توافقی طرفین، مجاز به ورود در رسیدگی است. مهم‌ترین موضوعاتی که ارجاع آن به داوری ممکن نیست، دعاوی واجد جنبه عمومی، دعاوی ورشکستگی، دعاوی راجع به اصل نکاح، فسخ آن، طلاق و نسب و هم‌چنین دعاوی راجع به اموال عمومی بدون رعایت تشریفات اصل ۱۳۹ قانون اساسی است. در هیئت موضوع ماده ۳۸ تنها اختلافاتی قابل رسیدگی است که وفق ماده ۷ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به کلان‌شهرها، مصوب ۱۳۹۰ در صلاحیت این مرجع قرار گرفته باشد. پس طرف‌های اختلاف با شهرداری نمی‌توانند دیگر اختلافات خود را در این مرجع طرح کنند. به عبارت دیگر، صلاحیت هیئت، صلاحیتی استثنایی است.^۱

ج) از نظر شرایط اشخاص رسیدگی‌کننده

قانون‌گذار، ترکیب اعضای هیئت موضوع ماده ۳۸ را مشخص کرده است. برخی از ایشان علاوه بر اهلیت قانونی باید دارای شرایط خاصی باشند. برای مثال، عضو قاضی، منتخب قوه قضاییه است و باید شرایط و ضوابط لازم برای قضاوت دادگستری را داشته باشد. نماینده شورای اسلامی شهر نیز باید عضو آن شورا باشد. داور صرفاً باید دارای اهلیت قانونی باشد و طرفین در انتخاب داور، مختار و آزادند و شرط ایجابی دیگری وجود ندارد. البته داور منتخب نباید مشمول ممنوعیت‌های مطلق مواد ۴۷۰ و ۴۶۶ قانون آیین دادرسی مدنی و ممنوعیت‌های نسبی مقرر در بندهای ۸ گانه ماده ۴۶۹ این قانون باشد.

۱. همان، صص ۱۱۱-۱۱۲.

اشخاصی که به صورت مطلق از داوری محرومند، اشخاصی هستند که به موجب حکم قطعی دادگاه یا بر اثر آن از داوری محروم شده اند. همچنین همه قضات و کارمندان اداری شاغل در محاکم قضایی حتی در صورت رضایت طرفین نمی توانند به داوری دست بزنند و مشمول ممنوعیت مطلق از داوری هستند. متصدیان منصب قضا به هیچ عنوان حق تصمیم گیری در قالب داوری را ندارند و نمی توان آن ها را به عنوان داور انتخاب کرد. ممنوعیت های نسبی به دلیل رعایت اصل بی طرفی مقرر شده است و طرفین می توانند با رضایت از آن عدول کنند.^۱ بنابراین، هرگز نمی توان قاضی عضو هیئت موضوع ماده ۳۸ را داور و رأی وی را نیز رأی داور تلقی کرد.

د) از نظر ضرورت رعایت اصل ۱۳۹ قانون اساسی

در داوری دعاوی شهرداری ها که راجع به اموال عمومی است، رعایت تشریفات اصل ۱۳۹ قانون اساسی و ماده ۴۵۷ قانون آیین دادرسی مدنی الزامی است، ولی در رسیدگی های هیئت موضوع ماده ۳۸ که ماهیت آن، داوری یا توافق یا مصالحه نیست، رعایت اصل ۱۳۹ و ماده ۴۵۷ قانون آیین دادرسی مدنی اصولاً موضوعیت نخواهد داشت.^۲ هیئت موضوع ماده ۳۸ از مصادیق هیئت های بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است که همگی آن ها رفع اختلاف می کنند.

با بررسی ماهیت هیئت حل اختلاف و صلاحیت ذاتی قانونی برای رسیدگی به اختلافات میان شهرداری و اشخاص می توان گفت که از یک طرف، هیئت موضوع ماده ۳۸، منصرف از نهاد داوری است. این هیئت با وجود برخی شباهت ها، با داوری ارتباطی ندارد و بر خلاف داوری که مستند به توافق طرفین است، این هیئت برای رسیدگی به اختلافات ناشی از معاملات صلاحیت ذاتی دارد. از طرف دیگر، در ماده ۱۰ آیین نامه مالی شهرداری ها، ارجاع به داوری در شهرداری ها برای هیچ کدام از پیمان ها دیده نشده است و این ماده نیز می تواند مؤید انصراف معاملات شهرداری ها از داوری باشد.

بنابراین، رأی صادر شده از هیئت موضوع ماده ۳۸ با رأی داوری متفاوت است. چون قضات از داوری ممنوعیت مطلق دارند، این هیئت را هرگز نمی توان نهاد داوری تلقی کرد. همچنین چون رأی صادر شده، رأی داوری نیست، بر اساس قواعد و مقررات نهاد داوری نیز قابل بطلان نیست. صرفاً اگر به قطعی نبودن آن قائل باشیم، در مرجع صالح قابل اعتراض است.

۱. همان، ص ۱۱۲.

۲. همان.

بند هفتم. ماهیت رأی صادرشده از هیئت موضوع ماده ۳۸

چون رسیدگی به اختلاف در هیئت موضوع ماده ۳۸ دارای آیین دادرسی نیست و رسیدگی، یک مرحله‌ای است، قاضی عضو هیئت، رأی (تصمیم) این هیئت را پس از دریافت نظر اعضا در قالب «حکم» صادر می‌کند. بنا به نص صریح قانون، رأی صادرشده از سوی قاضی عضو کمیسیون آب‌های زیرزمینی در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است، ولی با وحدت ملاک از این موضوع می‌توان گفت که در این کمیسیون و رأی صادرشده از جانب قاضی آن خصوصیتی وجود ندارد که رأی قاضی عضو کمیسیون آب‌های زیرزمینی را در دیوان عدالت اداری، قابل اعتراض بدانیم و رأی قاضی عضو هیئت موضوع ماده ۳۸ را قابل اعتراض ندانیم.^۱ در تقویت این دیدگاه، اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه در خصوص حضور قاضی در هیئت پنج نفره موضوع قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران اظهار داشته است: «با توجه به تصریح قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران، مصوب ۱۳۵۸/۴/۲۵ شورای انقلاب که مرجع رسیدگی را «هیئت پنج نفره» نامیده است و با فرض این که رأی صادره توسط حاکم شرع عضو هیئت انشا می‌شود، تلقی هیئت موصوف به عنوان «مرجع قضایی» فاقد مجوز قانونی است و نظر به این که اطلاق بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی، شامل آرای قطعی هیئت نام‌برده هم می‌شود و موارد عدم شمول قانون در تبصره ۲ ماده ۱۱ تصریح شده است، آرای هیئت پنج نفره موضوع ماده ۲ متمم قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران، از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها، در دیوان عدالت اداری قابل شکایت است».^۲

از یک طرف، اگر رأی صادرشده از هیئت موضوع ماده ۳۸ در دادگستری نیز قابل اعتراض نباشد، در عمل، هیچ راه اعتراضی به رأی این هیئت پیش‌بینی نشده و این موضوع قابل انتقاد است؛ زیرا در این هیئت، خصوصیتی وجود ندارد که رأی آن را در دیوان عدالت اداری یا دادگستری غیر قابل اعتراض سازد. به عکس، برخی کمیسیون‌ها مانند کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور یا کمیسیون رسیدگی به آب‌های زیرزمینی یا هیئت نظارت ثبت یا آرای شعب شورای عالی مالیاتی که آرای آن‌ها را گاهی قاضی عضو کمیسیون یا هیئت صادر می‌کند، همگی حسب مورد در دیوان عدالت اداری یا محاکم دادگستری، قابل اعتراض هستند.

۱. شعبه ۳۸ دیوان عدالت اداری نیز در پرونده‌های کلاسه ۹۴۰۹۷۳ و ۹۴۰۳۶۹ به موجب دادنامه شماره ۱۳۹۳ مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۶ در خصوص اعتراض به رأی هیئت ماده ۳۸ آیین نامه معاملات شهرداری، صلاحیت رسیدگی دیوان به این موضوع را پذیرفته و از خود نفی صلاحیت نکرده است.
۲. نجابت‌خواه، مرتضی، قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران: جنگل، ۱۳۹۰، ص ۱۲۰.

از منظری دیگر، فلسفه تأسیس هیئت موضوع ماده ۳۸، فنی و تخصصی بودن موضوعات مطرح‌شده است. قانون‌گذار با درک عمیقی از قضیه، رسیدگی به اختلافات موضوع این ماده را که مستلزم اشراف لازم بر جنبه‌های فنی و تخصصی موضوعات مطرح‌شده است، به نهاد تخصصی شبه قضایی یادشده واگذار کرده است. پس طرح موضوعات یادشده در دادگاه عمومی که هیچ‌گونه اشرافی بر جنبه فنی و تخصصی قضایای مطرح‌شده ندارد، نقض غرض قانون‌گذار است. بنابراین، اگر به رأی هیئت موضوع ماده ۳۸، در دادگاه عمومی اعتراض شود، چون بیش‌تر قضاات دادگستری، آشنایی و تخصص اداری لازم را در این مورد ندارند و مایل به رسیدگی به این‌گونه آرا نیستند، معمولاً قاضی دادگاه حکم عدم استماع صادر می‌کند. یکی دیگر از دلایل رسیدگی نکردن قضاات دادگستری به رأی هیئت حل اختلاف ماده ۳۸ در دادگاه، قطعی و لازم‌الاجرا بودن رأی قاضی در این مرجع است. این در حالی است که قطعی بودن رأی قاضی به معنای غیر قابل اعتراض بودن نیست و با اصول حقوقی سازگاری ندارد.

گفتار دوم. صلاحیت هیئت موضوع ماده ۳۸

در این قسمت به صلاحیت‌های هیئت موضوع ماده ۳۸ در رسیدگی به معاملات و اختلافات ناشی از معاملات موضوع آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران می‌پردازیم و مصداق‌های معاملات موضوع این آیین‌نامه و اختلافات ناشی از این معاملات را بررسی می‌کنیم.

بند اول. معاملات موضوع هیئت موضوع ماده ۳۸

مطابق ماده ۳۸ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به کلان‌شهرها، اختلافات ناشی از معاملات موضوع این آیین‌نامه در هیئت حل اختلاف، قابل رسیدگی و حکم صادرشده از طرف قاضی جلسه برای طرفین لازم‌الاجراست. از عبارت «معاملات موضوع این آیین‌نامه» می‌توان دو مورد را استنباط کرد. ممکن است ابتدا به نظر برسد که مقصود تدوین‌کنندگان آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران و نیز قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به کلان‌شهرها از «معاملات»، فقط معاملات درج‌شده در آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران مانند خرید، فروش، اجاره اموال و خرید خدمات موضوع ماده ۳۱ این آیین‌نامه و قراردادهای پیمان‌کاری باشد. از طرفی، ممکن است منظور تدوین‌کنندگان آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران چنین نبوده است که قسمتی از معاملات شهرداری‌ها را از شمول مقررات خود استثنا کنند و قانون وضع‌شده را از جامعیت خارج کنند تا به این ترتیب، گرفتار سیاست دوگانه شوند. به همین دلیل، عنوان عامی را که ناظر به تمامی

معاملات است، برای قانون انتخاب کرده‌اند. پس «موضوع این آیین‌نامه» نمی‌تواند قید احترازی و محدودکننده تلقی شود.^۱ بر این اساس، قید «موضوع این آیین‌نامه» مانند قید «که بین طرفین ایجاد می‌شود»، یک قید زاید است که قانون‌گذار جدید باید مانند قید دوم ماده ۳۸ سابق^۲ آن را حذف می‌کرد. بر فرض که زاید بودن قید پذیرفته نشود، بر اساس این نظریه باید آن را قید غالبی یا قید توضیحی محسوب کرد.^۳

بنابراین، با توجه به این‌که در ماده اول این آیین‌نامه، معاملات به سه نوع تقسیم شده‌اند، هر نوع معامله در شهرداری را که منجر به انعقاد قرارداد می‌شود، می‌توان در هیئت حل اختلاف ماده ۳۸ مطرح کرد، حتی معاملاتی از قبیل قراردادهای مشارکتی، قراردادهای تهاتری و قراردادهای منعقدشده با شرکت‌های تأمین سرمایه در خصوص انتشار اوراق مشارکت شهرداری.

بند دوم. مفهوم اختلافات ناشی از معاملات

مطابق با ماده ۳۸ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به کلان‌شهرها: «اختلافات ناشی از معاملات موضوع این آیین‌نامه در هیئت حل اختلافی با عضویت یک نفر قاضی دادگستری با انتخاب رییس 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 لازم‌الاجراست». باید توجه داشت که سازوکار پیش‌بینی‌شده در ماده ۳۸ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به کلان‌شهرها، برای رفع اختلاف با پیمان‌کاران شهرداری یا طرف قرارداد شهرداری است نه مناقصه‌گران.

اطلاق عنوان «اختلافات ناشی از معاملات» در ماده ۳۸، فرع بر تحقق معامله است. این عبارت در جایی به کار می‌رود که طرفین در صدق عنوان معامله اتفاق نظر داشته باشند. بنابراین، در فرض اختلاف در صحت و بطلان، موضوع ماده ۳۸ تحقق نیافته است تا حکم مقرر در این ماده را بتوان اجرا کرد. به عبارت بهتر، باید معامله‌ای صورت گرفته باشد و صحیح و دارای شرایط اساسی صحت موضوع ماده ۱۹۰ قانون مدنی باشد یا قراردادی منعقد شده باشد تا در ماده ۳۸ بتوان به اختلافات ناشی از این معامله رسیدگی کرد. اگر معامله

۱. سعیدی، محمدعلی و مهدی مفتخری، «نگرشی بر ماده ۳۸ اصلاحی آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران و تسری آن به کلان‌شهرها»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، دوره بیست و یکم، بهار ۱۳۹۷، شماره ۸۱، ص ۱۴۵.

۲. منظور، این قید است: «که بین طرفین ایجاد می‌شود».

۳. در خصوص قیود احترازی نك: مظفر، شیخ محمدرضا، اصول الفقه، قم: مؤسسه النشر الاسلامی التابعه لجامعه المدرسین، بی تا، ص ۱۷۲.

به هر دلیلی صحیح نباشد، اساساً معامله غیر نافذ یا باطل خواهد بود. در واقع، «صحت معامله»، اصل بر تحقق معامله و «اختلافات ناشی از معامله»، فرع بر تحقق معامله است. بر این اساس، در صورت مراجعه به هیئت و صدور رأی، رأی صادرشده در مراجع عمومی باطل تلقی خواهد شد. به کار بردن واژه «ناشی» پس از «اختلافات» در صدر ماده و اتصال آن به معاملات از یک طرف و ضرورت تفسیر مضیق موارد صلاحیت کمیسیون مقرر در ماده ۳۸ که یک مرجع استثنایی تلقی می‌شود، از طرف دیگر، مؤید این نظر است. افزون بر این، ماده ۳۸ در مورد معاملات است، نه تعهدات. این هیئت فقط به اختلافات ناشی از معاملات رسیدگی می‌کند و به تعهدات طرفین رسیدگی نمی‌کند. برای مثال، تفاهم‌نامه‌های منعقدشده میان شهرداری و دیگر دستگاه‌ها مشمول این ماده نمی‌شوند. همچنین به نظر می‌رسد اگر اختلاف طرفین ناشی از معاملات مربوط به اصل حق فسخ یا تحقق شرایط انفساخ یا خاتمه معامله باشد، هیئت موضوع ماده ۳۸ صلاحیت رسیدگی دارد. با این حال، وضعیت پس از انحلال و اقاله و اختلافات مربوط به حقوق و تکالیف طرفین پس از آن و نیز اختلاف در صحت و بطلان، اختلافات معاملاتی تلقی نمی‌شود.

گفتار سوم. نظارت و رسیدگی به آرای هیئت موضوع ماده ۳۸

با توجه به ماهیت هیئت موضوع ماده ۳۸ به عنوان یک مرجع شبه قضایی که در مباحث قبلی بیان شد و همچنین ماهیت رأی صادرشده در این هیئت، در این بخش به اشخاص صلاحیت‌دار معترض به آرای این هیئت و نهاد صلاحیت‌دار رسیدگی‌کننده به این شکایت‌ها و اعتراض‌ها می‌پردازیم.

الف) از نظر اشخاص صلاحیت‌دار معترض به آرای هیئت موضوع ماده ۳۸

مطابق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تنها اشخاص حقیقی یا حقوقی می‌توانند از آرا و تصمیم‌های قطعی هیئت‌ها و کمیسیون‌های یادشده در این بند شکایت و به آن‌ها اعتراض کنند. در مورد این اشخاص، با دو برداشت متفاوت روبه‌رویییم:

در برداشت اول، منظور از اشخاص یادشده در این بند، همه اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی است. در تأیید این سخن باید گفت که منظور قانون‌گذار از شاکی، به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، مردم است. به دلالت رأی وحدت رویه شماره ۳۷ تا ۳۹

مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری،^۱ منظور از مردم، اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی است. هیئت موضوع ماده ۳۸ از مصداق‌های هیئت‌های بیان‌شده در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است. بنابراین، همه اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند از آرای این هیئت به دیوان عدالت اداری شکایت کنند و شکایت اشخاص حقوقی حقوق عمومی اعم از دولتی و غیر دولتی از این هیئت در دیوان عدالت اداری قابل استماع نیست.

در برداشت دوم باید بیان داشت که اشخاص حقوقی مورد نظر قانون‌گذار در بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اطلاق دارد. بنابراین، منظور همه اشخاص حقوقی عمومی و حقوق خصوصی است. در تأیید این موضوع، رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور قابل تأمل است. هیئت عمومی دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴ اعلام کرد: «با توجه به این‌که برابر تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، مصوب ۸۹/۴/۱۳، آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی به طور مطلق، قابل تجدید نظر در دیوان عدالت اداری دانسته شده است و با عنایت به اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۹/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، دولتی بودن شرکت سهامی آب منطقه‌ای، نافی لزوم رسیدگی به تجدید نظرخواهی به عمل آمده از سوی این شرکت نسبت به آرای کمیسیون مذکور در دیوان عدالت اداری نیست. بنابراین، رأی شماره ۱۰۷۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۹ شعبه هشتم دادگاه تجدید نظر استان یزد که از لحاظ قابل اعتراض دانستن آرای کمیسیون یادشده از سوی شرکت آب منطقه‌ای (در حد مذکور) با این نظر انطباق دارد، به اکثریت آرا، صحیح و قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی طبق ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و سایر مراجع اعم از قضایی و غیر آن لازم‌الاتباع است».

چنان‌که ملاحظه می‌شود، شعبه هشتم دادگاه تجدیدنظر استان یزد، با اعتراض مرجع دولتی نسبت به آرای صادرشده از کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، ضمن قبول صلاحیت محاکم دادگستری در این مورد، به موضوع رسیدگی و حکم مقتضی صادر کرده است. هیئت

۱. متن رأی وحدت رویه: «نظر به این‌که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه «مردم»، واحدهای دولتی از شمول مردم، خارج و به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند ۱ ماده ۱۱ دیوان (مصوب سال ۱۳۶۰)، اشخاص حقیقی و نیز حقوقی خصوصی می‌باشند. علی‌هذا شکایت و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد».

عمومی دیوان عالی کشور نیز طرح موضوع را در محاکم دادگستری صحیح و قانونی دانسته است. بنابراین، استناد هیئت عمومی دیوان عالی کشور به مستند یادشده، محملی است که می‌تواند زمینه تسری این رأی به دیگر اشخاص دولتی را فراهم سازد. به دیگر سخن، با توجه به لازم‌الاتباع بودن رأی دیوان عالی برای مراجع قضایی می‌توان از استدلال دوم موجود در رأی به این ره‌یافت رسید که حسب اطلاق موجود در بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نه صرفاً شرکت‌های آب منطقه‌ای که جزو اشخاص حقوقی عمومی هستند، بلکه دیگر اشخاص حقوقی عمومی اعم از دولتی و غیر دولتی نیز می‌توانند دعوای فرجامی را علیه آرای قطعی مراجع شبه قضایی در شعب دیوان عدالت اداری طرح کنند.

هیئت موضوع ماده ۳۸ از مصداق‌های هیئت‌های یادشده در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است. بنابراین، همه اشخاص حقیقی و حقوقی عمومی و حقوق خصوصی می‌توانند از آرای این هیئت به دیوان عدالت اداری شکایت کنند.

ب) از نظر نهاد صلاحیت‌دار رسیدگی کننده به شکایت از آرای هیئت موضوع ماده ۳۸

خوش‌بختانه، در نظام حقوق اداری ایران و به استناد اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۹۲/۳/۲۵، صلاحیت رسیدگی به آرای قطعی و تصمیم‌های کمیسیون‌ها و مراجع شبه قضایی از نظر نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها بدون استثناء در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. قانون‌گذار در بند دوم ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، برخی مصداق‌های مهم مراجع شبه قضایی را بیان کرده و از لفظ «مانند» در آن بند بهره گرفته است. موارد بیان‌شده در بند ۲ ماده ۱۰ حصری نیست و جنبه تمثیلی دارد و اساساً با در نظر گرفتن عمومیت موجود در اصل ۱۷۳ قانون اساسی باید به صلاحیت عام شعب دیوان در رسیدگی به آرای مراجع شبه قضایی قائل بود، مگر آن‌که به موجب قانون خاص، این امر از صلاحیت دیوان خارج دانسته شده باشد.

بنابراین، اگر در قانونی خاص، یکی از مراجع شبه قضایی برای رسیدگی به اعتراض‌های اشخاص پیش‌بینی شده و تصریح نشده باشد که آرای این مرجع در دیوان عدالت اداری قابل شکایت است، اصل بر این است که آرای صادرشده در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض باشد، مگر این‌که در همان قانون، آرای یادشده از شمول قانون دیوان عدالت اداری مستثنی شده باشد.^۱ نظیر آرای کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع.^۲

۱. نک: شعبانی، یاور، «چپستی مراجع شبه قضایی در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه جستارهای حقوق عمومی، سال اول، ۱۳۹۶، شماره ۳.

۲. جعفری ندوشن، علی‌اکبر و امید شیرزاد، «ساختار و صلاحیت مراجع شبه قضایی حقوق آب ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال ششم، بهار ۱۳۹۸، شماره ۱۸، صص ۴۷-۴۸.

علاوه بر اطلاق این بند که مؤید صلاحیت عام دیوان در رسیدگی به شکایت از آرای کمیسیون‌ها و مراجع شبه قضایی است؛ استثنای مقرر در ذیل این ماده نیز مثبت این برداشت است. قانون‌گذار در ذیل ماده یادشده و در مقام بیان استثنائات صلاحیت شعب دیوان، تنها آرا و تصمیم‌های مراجع قضایی (دادگاه‌ها شامل: دادگاه عمومی، دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح و دیگر مراجع قضایی دادگستری) را از شمول صلاحیت شعب دیوان خارج دانسته است.^۱ بنابراین، قانون‌گذار در تبیین استثنائات صلاحیت دیوان در این بعد، نه به شاخص فردی (صدور رأی از سوی قاضی)، بلکه به شاخص و معیار سازمانی و ساختاری توجه کرده و شکایت از آرا و تصمیم‌های نهادهای قضایی را از شمول صلاحیت شعب دیوان مستثنی شمرده و آرا و تصمیم‌های قضات را مستثنی ندانسته است. توجه به مطالب پیش‌گفته، بیانگر پذیرش این عقیده است که شکایت از آرا و نظرهای همه کمیسیون‌ها و مراجع شبه قضایی، فارغ از اعضای تشکیل‌دهنده این مراجع و صلاحیت مقرر برای آن‌ها، در شمول صلاحیت دیوان قرار دارد، مگر آن‌که موردی با تصویب قانون از شمول صلاحیت دیوان مستثنی شود. به این موضوع در رأی شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ هیئت عمومی دیوان نیز اشاره شده است.^۲

توجه به قواعد حاکم بر مراجع مصرّح در این ماده نشان می‌دهد که همه این مراجع، مرجع حل اختلاف هستند و مهم‌تر این‌که از نظر شکلی و سازمانی در ذیل تشکیلات قوه قضاییه جای ندارند. بر این مبنا، این مراجع در محتوا و ماهیت، مسئولیت قضایی خود را انجام می‌دهند، اما از نظر سازمانی، مرجع قضایی محسوب نمی‌شوند، بلکه در زبان حقوقی به عنوان مراجع شبه قضایی شناخته می‌شوند. بر این اساس و بر مبنای تبصره ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (تبصره ۲ ماده ۱۳ قانون مصوب ۱۳۸۵)، امور قضایی را به دو دسته قضایی محض و شبه قضایی می‌توان تقسیم کرد. به این معنی که برخی تصمیم‌ها و آرا نه تنها در محتوا و ماهیت، واجد وصف قضایی است، بلکه مرجع صادرکننده این تصمیم‌ها نیز از نظر سازمانی در ذیل تشکیلات قوه قضاییه قرار دارد. در مقابل، هم‌چنان‌که ذکر شد، در تصمیم‌های شبه قضایی، ماهیت تصمیم، قضایی است، اما

۱. تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: «تصمیمات و آرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح، قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد».

۲. رأی شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ هیئت عمومی دیوان: «حکم مقرر در بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری [بند ۲ ماده ۱۰ قانون کنونی 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 آن‌هاست؛ مگر در مواردی که به موجب قانون مستثنی شده باشد و...».

مرجع تصمیم‌گیر و صادرکننده رأی، از نظر تشکیلاتی در ذیل قوه قضاییه تعریف نمی‌شود. به دیگر سخن، در تصمیم‌های شبه قضایی نیز فرآیند تشخیص موضوع، انطباق موضوع بر قواعد و احکام قانونی و در نهایت، تصمیم‌گیری پیموده می‌شود، اما قرار نگرفتن این مراجع در ذیل تشکیلات قوه قضاییه و در نتیجه، بی‌بهره ماندن این مراجع از امتیازهایی مانند استقلال دادرسی، مانع از آن است که تصمیم‌های این مراجع را هم‌سنگ آرای دادگاه‌های دادگستری و تصمیم محض قضایی بدانیم.

مستند به قوانین و منطق حاکم بر صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، در تبیین صلاحیت این نهاد در رسیدگی به شکایت از آرای مراجع شبه قضایی باید گفت این که چه فردی (قاضی یا غیر قاضی)، صادرکننده رأی است، سبب تمایز نیست، بلکه قانون، آرای را که از مراجع قضایی صادر شده باشند، از شمار و شمول صلاحیت دیوان خارج کرده است. هم‌چنان که گفته شد، در نظم حقوق فعلی حاکم بر ایران، همیشه رأی قاضی با رأی قضایی برابر نیست. به یقین، آرای را که شخص قاضی، خارج از مراجع قضایی و بدون مراعات اصول بنیادین دادرسی عادلانه مانند اصل استقلال دادرسی صادر می‌کند، نمی‌توان موصوف به وصف قضایی دانست.

خارج کردن شکایت از مراجع شبه قضایی همانند هیئت موضوع ماده ۳۸ و دیگر هیئت‌ها و کمیسیون‌هایی که در قوانین مربوط به آن‌ها، برای اعتراض و شکایت به آرایشان به هیچ مرجع قضایی و حقوقی ارجاع نشده‌اند، از صلاحیت دیوان عدالت اداری و رسیدگی در دادگاه‌های دادگستری قابل انتقاد است؛ زیرا اولاً مراجع دادگستری به دلیل رسیدگی نکردن به موضوعات اداری با این قبیل شکایات و مقررات آشنایی ندارند. ثانیاً ممکن است در استنباط از قوانین و مقررات مربوط به این گونه مراجع شبه قضایی که رسیدگی به آن‌ها در صلاحیت دیوان عدالت اداری است و هم نسبت به برخی دیگر که در مقررات آن‌ها صراحت به رسیدگی در دیوان عدالت اداری ندارد و بر اساس اصول متعدد قانون اساسی و به صورت خاص، اصل ۳۴، بند اول اصل ۱۵۶ و اصل ۱۵۹، در دادگاه‌های دادگستری رسیدگی می‌شود، اختلاف نظر وجود داشته باشد که به صدور آرای متعارض از دو مرجع دادگاه حقوقی و دیوان عدالت اداری می‌انجامد.

استنادها و استدلال‌های یادشده نشان می‌دهد که در نظم حقوقی ایران، تبیین صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از آرای مراجع شبه قضایی، نه برآمده و مبتنی بر اعضای تشکیل‌دهنده این مراجع یا صلاحیت آن‌ها، بلکه مبتنی بر ماهیت و علقه سازمانی این مراجع و وابستگی داشتن یا نداشتن آن‌ها به قوه قضاییه است. گفتنی است موضوع شکایت‌پذیر بودن آرای مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری در قالبی که قاضی عضو این مراجع رأی صادر می‌کند، موضوعی بدون سابقه قانونی در نظم حقوقی ایران نیست. از

جمله مصداق‌های این موضوع، کمیسیون بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی، موضوع تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه است؛ با این شرح که اگرچه آرای این کمیسیون را قاضی منصوب رییس قوه قضاییه صادر می‌کند، اما مستند به بخش اخیر این تبصره، اعتراض به آرای این کمیسیون در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. با گرفتن وحدت ملاک از کمیسیون بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی که دارای عضو قاضی و رأی قطعی و لازم‌الاجراست، اعتراض به رأی هیئت موضوع ماده ۳۸ را که دارای عضو قاضی و رأی قطعی و لازم‌الاجراست، در دیوان عدالت اداری می‌توان مطرح کرد.

نتیجه گیری

در این پژوهش ضمن پرداختن به ماهیت هیئت حل اختلاف ماده ۳۸ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به کلان‌شهرها، این نتیجه حاصل شد که این هیئت جزو مراجع اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بوده و مرجعی شبه قضایی است و هرگز نهاد داوری نیست. چون در برخی کمیسیون‌ها مانند کمیسیون رسیدگی به آب‌های زیرزمینی موضوع تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری یا هیئت نظارت ثبت که گاهی قاضی رأی صادر می‌کند، همگی در دیوان عدالت اداری حسب مورد قابل اعتراض هستند، امکان اعتراض به رأی صادر شده از جانب قاضی عضو هیئت موضوع ماده ۳۸ نیز به اعتبار مرجع شبه قضایی و اداری بودن، در دیوان عدالت اداری بر اساس مواعدهای موضوع تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری وجود دارد.

در خصوص نوع معاملات موضوع این آیین‌نامه باید بیان داشت که منظور تدوین‌کنندگان آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران آن نبوده است که قسمتی از معاملات شهرداری‌ها را از شمول مقررات خود استثنا و قانون وضع شده را از جامعیت خارج کنند تا گرفتار سیاستی دوگانه شوند. به همین دلیل، عنوان عامی را برای قانون انتخاب کرده‌اند که ناظر به تمامی معاملات است. به عبارت دیگر، هر زمان که معامله‌ای صورت گرفته باشد و صحیح و دارای شرایط اساسی صحت، موضوع ماده ۱۹۰ قانون مدنی باشد یا قراردادی منعقد شده باشد، در ماده ۳۸ به اختلافات ناشی از این معامله می‌توان رسیدگی کرد. اگر معامله به هر دلیلی صحیح نباشد، اساساً معامله، غیر نافذ یا باطل خواهد بود.

بنابراین، چون در ماده اول این آیین‌نامه، معاملات به سه نوع تقسیم شده‌اند، هر نوع معامله در شهرداری را که منجر به انعقاد قرارداد می‌شود، حتی معاملاتی از قبیل قراردادهای مشارکتی، قراردادهای تهاتری و قراردادهای منعقد شده با شرکت‌های تأمین سرمایه در خصوص انتشار اوراق مشارکت شهرداری می‌توان در هیئت حل اختلاف ماده ۳۸ مطرح کرد. هم‌چنین به نظر می‌رسد اگر اختلاف طرفین ناشی از معاملات مربوط به

اصل حق فسخ یا تحقق شرایط انفساخ یا خاتمه معامله باشد، هیئت حل اختلاف ماده ۳۸ صلاحیت رسیدگی دارد. با این حال، وضعیت پس از انحلال و اقاله و اختلافات مربوط به حقوق و تکالیف طرفین پس از آن و نیز اختلاف در صحت و بطلان، اختلافات معاملاتی تلقی نمی‌شود.

فلسفه وجودی و هدف از تأسیس مراجع شبه قضایی اداری در قوانین و مقررات کشور از جمله هیئت حل اختلاف موضوع ماده ۳۸ آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران، حل اختلافات و مناقشات اداری در اداره است. این کار مهم به دانش اداری در حوزه تخصصی هر اداره نیاز دارد. پس هدف قانون‌گذار از عضویت قاضی در این مراجع صرفاً نظارت بر رسیدگی به موضوعات مطرح‌شده در این مراجع است و فقط جنبه قضایی و حقوقی موضوع از نظر حضور قاضی عضو بررسی می‌شود.

با عنایت به این که هدف از تأسیس این گونه مراجع شبه قضایی آن است که در نظام اداری و با نظر افرادی که از نظر اداری آشنایی دارند، تصمیم‌گیری صورت پذیرد، عضویت قاضی در این مراجع فقط برای استفاده از نظر حقوقی اوست و لزومی ندارد عضو قاضی، رأی نهایی را صادر کند. رویکردی که قوانین اخیر مبنی بر صدور رأی از جانب قاضی دارند، با ماهیت این مراجع سازگاری ندارد؛ چون قرار نیست دادگاهی در اداره تشکیل شود. علاوه بر این، نظارت قاضی بر این مراجع که هدف اصلی عضویت وی است، قابل نقد است و با آن هدف سازگاری ندارد. بنابراین، همان طور که پیش‌تر مراجع شبه قضایی مشابه در قوانین، یا عضو قاضی ندارند، مانند کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری، یا اگر عضو قاضی داشته باشند، رأی قاضی با رأی دیگر اعضا همسان و برابر است، پیشنهاد می‌شود قاضی عضو این گونه مراجع شبه قضایی همانند دیگر اعضای این مراجع با توجه به تخصص و مأموریت خود فقط نظر حقوقی و قضایی دهد و رأی صادر نکند و این مراجع بر حسب رأی اکثریت اعضا رأی صادر کنند.

فهرست منابع

الف) کتاب

۱. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی (جلد ۱)، تهران: دراک، چاپ هشتم، ۱۳۸۴.
۲. صدرالحفاظی، نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار، ۱۳۷۲.
۳. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره اول (خرداد ۱۳۵۹ تا خرداد ۱۳۶۳)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۰.
۴. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره هشتم (خرداد ۱۳۸۷ تا خرداد ۱۳۹۱)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۲.
۵. مظفر، شیخ محمدرضا، اصول الفقه، قم: مؤسسه النشر الاسلامی التابعه لجامعه المدرسین، بی تا.
۶. مولاییگی، غلام‌رضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، ۱۳۹۸.
۷. نجابت‌خواه، مرتضی، قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران: جنگل، ۱۳۹۰.

ب) مقاله

۱. پروین، خیرالله و حسین آیینه‌نگینی، «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی (تأملی بر یک رأی)»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال هشتم، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۲۴.
۲. جعفری ندوشن، علی‌اکبر و امید شیرزاد، «ساختار و صلاحیت مراجع شبه قضایی حقوق آب ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال ششم، بهار ۱۳۹۸، شماره ۱۸.
۳. سعیدی، محمدعلی و مهدی مفتخری، «نگرشی بر ماده ۳۸ اصلاحی آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران و تسری آن به کلان‌شهرها»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، دوره بیست و یکم، بهار ۱۳۹۷، شماره ۸۱.
۴. شعبانی، یاور، «چیستی مراجع شبه قضایی در آرای هیئت عمومی دیوان

عدالت اداری»، فصل‌نامه جستارهای حقوق عمومی، سال اول، ۱۳۹۶، شماره ۳.
۵. نجابت‌خواه، مرتضی، فاطمه افشاری و سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده، «آسیب شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران»، دوفصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، بهار و تابستان ۱۳۹۶، شماره ۷۷ و ۷۸.
۶. ورمزیار، محمد، «مقایسه هیئت حل اختلاف ماده ۳۸ اصلاحی آیین‌نامه معاملات شهرداری با نهاد داوری در آینه یک رأی (دادنامه ۱۶۵۶ شعبه ۱۰ دادگاه تجدید نظر استان تهران)»، فصل‌نامه مطالعات آرای قضایی (رأی)، دوره دوم، بهار ۱۳۹۲، شماره پیاپی ۲.

ج) قوانین و مقررات

۱. آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲، با اصلاحات بعدی.
۲. آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران، مصوب ۱۳۵۵، با اصلاحات بعدی.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۴. 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.
۵. قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی.
۶. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵.
۷. قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری.
۸. قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی.
۹. قانون توزیع عادلانه آب، مصوب ۱۳۶۱.
۱۰. قانون ثبت اسناد و املاک کشور.
۱۱. قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور.
۱۲. قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران، مصوب ۱۳۵۸/۴/۲۵ شورای عالی انقلاب.
۱۳. قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱.
۱۴. قانون مدنی.

د) دیگر منابع

۱. پرونده کلاسه ۹۹۰۹۹۸۰۰۲۳۰۰۰۷۶۵ شعبه دوم دادگاه عمومی بخش خاوران.

۲. پرونده های کلاسه ۹۴۰۹۷۳ و ۹۴۰۳۶۹ به موجب دادنامه شماره ۱۳۹۳ مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۶ شعبه ۳۸ دیوان عدالت اداری.
۳. رأی وحدت رویه شماره ۳۷ تا ۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری
۴. رأی وحدت رویه شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

Analysis of the Dispute Resolution Board of Article 38 of the Law on Amending and Extending the Transactions By-Laws of Tehran Municipality to Metropolises and Supervising Its Votes

Masoud Araei *

Faramarz Atrian**

Abstract:In accordance with Article 38 of the Law on Amending and Extending the Transactions Regulations of Tehran Municipality to Metropolises; Disputes arising from transactions subject to this regulation in the Dispute Resolution Board with the membership of a judge of the judiciary elected by the head of the judiciary, a member of the Islamic Council elected by the relevant council, a municipal representative elected by the mayor, a district or governor representative and a legal representative The party to the contract is subject to review and the ruling issued by the trial judge is binding on the parties. In this study, while addressing the nature of the board subject to Article 38 and the type of transactions subject to this regulation, it was concluded that this board is an administrative reference and one of the quasi-judicial authorities and is not an arbitration body. Also, any transaction in the municipality that leads to the conclusion of a contract can be considered and considered in this board, and the decision of this board, as an administrative authority, can be challenged in the Court of Administrative Justice. On the other hand, considering that the purpose of the legislator's membership in these authorities is only to supervise the consideration of issues raised in these authorities and to use

*. Ph.D. Student in Public Law, Department of Law, Najafabad Branch, Islamic Azad University, Najafabad, Iran, University Lecturer, (Corresponding Author). masood.araei84@gmail.com

** . Assistant Professor of Law, Najafabad Branch, Islamic Azad University, Najafabad, Iran. atrian.f.1001@gmail.com

his judicial and legal opinion and is not to be formed in the office, court and court, so it is suggested that member judge Such quasi-judicial authorities should not issue a verdict and the verdict issued by these authorities should be based on the vote of the majority of members.

Key Words: Dispute Resolution Board Article 38, Law amending and extending the bylaws of Tehran municipal transactions to metropolitan areas, Municipal transactions, Quasi-judicial authority, Court of Administrative Justice.