

مشاهده دادنامه هیات عمومی

کلاس پرونده:	۰۰۰۲۴۱۰	شماره دادنامه:	۱۴۰۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۲۹۱۴
نوع پرونده:	درخواست ابطال	تاریخ دادنامه:	۱۴۰۰/۱۱/۰۵
شاکی:	مصطفی استعلامی	نتیجه رسیدگی:	رای به ابطال مصوبه
طرف شکایت:	هیات وزیران	مرجع صدور رای:	هیات عمومی
دسته بندی:	عمران و شهرسازی (۱۱)		
مصوبه ها:	بند ج ماده ۲۳ آیین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب بهمن ۱۳۷۵ اصلاحی ۱۳۹۴ - هیات وزیران بند ج ماده ۲۳		

پیام رای:

بند (ج) ماده ۲۳ آیین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان که بر مبنای آن مقرر شده است که در صورت عدم توجه به ابلاغیه ها و اطلاعیه های قانونی وزارت مسکن و شهرسازی با تصمیم وزیر مسکن و شهرسازی پروانه اشتغال شخص حسب مورد فاقد اعتبار شناخته شده و یا اعتبار آن معلق یا اساساً ابطال خواهد شد، از حیث اعطای امکان تعلیق یا ابطال پروانه اشخاص متخلف به شخص وزیر از تاریخ تصویب ابطال شد.

متن دادنامه:

بسم الله الرحمن الرحيم

شماره دادنامه: 140009970905812914 الی 140009970905812916

تاریخ دادنامه: 1400,11,5

شماره پرونده: 0002410-0002413-0002663

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکیان: آقای مصطفی استعلامی و [آقایان طاهر کیافر، توحید شفیعی، اسماعیل امامی، جعفر لطفی، اردشیر آرش، حمید شیرمحمدی، فاروق شعفی، سیدفتح اله فوادمرعی، غلامحسین عسگری، احمدرضا طاهری اصل، ابوذر مجلسی کویابی، سعید رحیمی، جلیل عمادی، شهروز قنبری، مرتضی ذوالفقاری دهکردی، حسین عباسی، علی کریمدادی، سیدرضا سرافرازی، حسن جامی الاحمدی، سیدمرتضی سیف زاده، سیدمحسن مرشدی، امیرحسین خیام باشی، سیدکاظم مجابی، علی اصغر بهرام، یداله کاظمی، علی ارباب، غلامرضا رشادت، کریم قادرمزی، جمال قناعت، وریا ژولیده، هیوا سیدیونسی، داریوش رضائی، مجتبی سلیمانی، ابراهیم مهرجو، **مجتبی احمدزاده ذوالپیرانی، ساعد دست پیمان،** علی اصغر صارمیان، محسن قربانی، فرشیدرضا حقیقی، علی محمدنیا اطاقسرا، حسین نعمتیان جلودار، مهران فرصت، محمد فیروزیان، احمدرضا گران، مجتبی کمالی، علی محبوب، حسن فرهمند پور، مجید ثاقبی، مجید جمشیدی، محمد خسرو کندی، ابوالفضل حسن زاده مقدم، محمدرضا ضیغمی، مهدی رضائی سردره، محمدرضا انوری، سهراب روستایی، جهانگیر کنعان پور، رضا کفعمی، فرید صالحی عالی، مجید تابش، رضا نیکنام، یونس بقائی اسکوئی، شاهین خدا مراد زاده پبله رود، علی طوماری، خانمها: سیده بنفشه میرکاظمی، سودابه مهری همگی با وکالت آقایان سیدمحمود علیزاده طباطبائی و سیدحسن علیزاده طباطبائی]

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند (ج) از ماده 23 آیین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب 1375,11,17

گردش کار: الف- آقای مصطفی استعلامی به موجب دادخواست و لایحه تکمیلی ابطال بند (ج) از ماده 23 آیین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب 1375,11,17 را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

" به استحضار می رساند: مستند به اصل 36 قانون اساسی حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد که در خصوص عملکرد حرفه ای اعضای نظام مهندسی فرآیند تحقق این موضوع در ماده 17 قانون نظام مهندسی لحاظ شده است که اشعار دارد: « ماده 17- هر سازمان دارای یک شورای انتظامی متشکل از یک نفر حقوقدان به معرفی رئیس دادگستری استان و دو یا چهار نفر مهندس خوشنام که به معرفی هیأت مدیره و با حکم شورای مرکزی سازمان نظام مهندسان ساختمان برای مدت سه سال منصوب می شوند، خواهد بود و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. رسیدگی بدوی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی در خصوص تخلفات حرفه ای و انضباطی و انتظامی مهندسان و کاردان های فنی به عهده شورای یاد شده است. چگونگی رسیدگی به تخلفات و طرز تعقیب و تعیین مجازات های انضباطی و موارد قابل تجدیدنظر در شورای انتظامی نظام مهندسی درآیین نامه اجرایی تعیین می شود.

تبصره- مراجع قضایی برای رسیدگی به شکایات و دعاوی مطروحه علیه اعضای سازمان استان که منشاء آنها امور حرفه ای باشد بنا به درخواست مشتکی عنه یا خوانده می توانند نظر کارشناسی سازمان استان محل را نیز خواستار شوند.

لذا در فراز پایانی ماده 4 قانون نظام مهندسی بیان می دارد: « شرایط و ترتیب صدور، تمدید، ابطال و تغییر مدارک صلاحیت حرفه ای موضوع این ماده وچگونگی تعیین، حدود صلاحیت و ظرفیت اشتغال دارندگان آنها در آیین نامه اجرایی این قانون معین می شود.» قطعاً مفهوم و روح قانون مذکور بر آن است که ابطال صلاحیت حرفه ای بر اساس قوانین و حکم مراجع صالحه نظیر مرجع ذیصلاح قضایی یا درجه ای از احکام شورای انتظامی نظام مهندسی باشد و نه آنچه در مقررره مورد شکایت ذکر شده که با اختیار ویژه شخص وزیر و صرفاً با بهانه عدم توجه به ابلاغیه وزارت راه و شهرسازی و بدون حکم محکمه ذیصلاح مستند به اصل 138 قانون اساسی مفاد آیین نامه ها نه تنها با متن بلکه با روح قوانین نباید مخالف باشد و در مقررره مورد شکایت این موضوع نقض شده است.

مستند به اصل 22 قانون اساسی شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند مقررہ مورد شکایت موجب تعرض به شغل افراد وخارج از حدود اختیارات است. زیرا قانون نظام مهندسی در ماده 4 و سایر موارد به دنبال ویژه نگری جهت مخیر نمودن شخص وزیر راه و شهرسازی برای ابطال یا تعلیق صلاحیت حرفه ای صرف عدم توجه به ابلاغیه و بدون رأی مراجع قانونی نبوده است و این موضوع باید با مصادیق قانونی مانند قانون مدنی (نظیر وقوع حجر یا فوت دارنده پروانه) یا حکم شورای انتظامی نظام مهندسی (مستند به ماده 17 قانون نظام مهندسی) محقق شود.

مستند به بند 6 از اصل 3 قانون اساسی محو هرگونه استبداد و خودکامگی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران تعیین شده است و لذا مقررہ مورد شکایت که صرفاً با بهانه عدم توجه به یک ابلاغیه وزارت راه و شهرسازی (که خود از عوامل پیشنهاد دهنده و تصویب مقررہ است) و البته با قضاوت خود آن وزارت این اختیار ویژه را بدون حکم مرجع قانونی قضایی یا شبه قضایی به وزیر راه و شهرسازی می دهد فاقد وجاهت قانونی است.

مستند به اصل 40 قانون اساسی هیچ کس نمی تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر قرار دهد. پروانه اشتغال حرفه ای ممر درآمد مهندسان است و مقررہ مورد شکایت اختیار ویژه فراقانونی برای وزیر راه و شهرسازی با قضاوت خودش در تشخیص مصداق عدم توجه به ابلاغیه آن وزارت (که خود از عوامل پیشنهاد دهنده و تصویب کننده مقررہ بوده) فراهم و لذا ابطال یا تعلیق پروانه و اضرار را بدون محکمه صالح رقم می زند.

مستند به اصل 46 هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ کس نمی تواند امکان کسب و کار دیگری را سلب کند. چون که پروانه اشتغال حرفه ای موجب کسب و کار مهندسان است لذا اختیار ویژه وزیر در مقررہ مورد شکایت با دلیل عدم توجه به ابلاغیه آن وزارت و بدون محکمه صالحه موجب سلب حق کسب و کار و خارج از حدود اختیارات هیأت وزیران است و فاقد وجاهت قانونی است.

مستند به اصل 73 شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و لذا شرایط ابطال یا تعلیق پروانه اشتغال در مقررہ مورد شکایت تفسیر به رأی از ماده 4 قانون است که خود نوعی قانونگذاری است در صلاحیت هیأت وزیران و وزارتخانه نیست و خارج از حدود اختیارات است.

مستند به ماده 959 قانون مدنی که هیچ کس نمی تواند به طور کلی حق تمتع و یا حق اجراء تمام یا قسمتی از حقوق مدنی را از خود سلب کند. چگونه یک وزارتخانه می تواند بدون استناد به رأی محکمه صالحه و بر اساس مقررہ ای که خود از عوامل تصویب آن بوده و با نظر شخصی وزیر نسبت به ابطال یا تعلیق پروانه اشتغال و سلب حقوق مدنی مهندسان حکم کند مستند به متن صریح فراز پایانی ماده 4 قانون نظام مهندسی که اشعار دارد شرایط و ترتیب صدور، تمدید، ابطال و تغییر مدارک صلاحیت حرفه ای موضوع این ماده و چگونگی تعیین، حدود صلاحیت و ظرفیت اشتغال دارندگان آنها در آیین نامه اجرایی این قانون معین می شود نه در منطوق و نه در مفهوم از «تعلیق» مدارک صلاحیت حرفه‌ای سخنی القا نمی کند در حالی که در مقررہ مورد شکایت اختیار تعلیق به طور ویژه خارج از حدود اختیارات به شخص وزیر اعطاء شده است و موجبات تضییع حق شده و لذا فاقد وجاهت قانونی و خارج از حدود اختیارات است.

مستند به اصل 57 قانون اساسی اصل تفکیک قوا پذیرفته شده و این مفهوم باید در شنون حاکم بر محاکم حرفه‌ای نیز مورد عنایت باشد. لذا یک وزارتخانه نمی تواند خود از عوامل پیشنهاد دهنده تصویب کننده مقررہ مورد شکایت و خود شاکی و خود قاضی و خود مجری حکم تنبیهی آن باشد. نظر به ادله فوق ابطال بند (ج) ماده 23 آیین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب بهمن 1375 اصلاحی 1394 به شرح ذیل: ماده 23- در موارد زیر پروانه اشتغال حسب مورد فاقد اعتبار شناخته شده و یا اعتبار آن معلق یا اساساً ابطال خواهد شد.

تصمیم وزیر مسکن و شهرسازی در صورت عدم توجه به ابلاغیه ها و اطلاعیه های قانونی وزارت مسکن و شهرسازی را از زمان تصویب مصوبه خواستارم. "

ب- آقایان سید محمود علیزاده طباطبائی و سیدحسن علیزاده طباطبائی به وکالت از شاکیان به شرح ستون خواسته ابطال بند (ج) از ماده 23 آیین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب 1375، 11، 17 را خواستار شده اند و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده اند که:

" به استحضار می رساند: 1- اصل 22 قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان میثاق بین دولت و ملت مقرر داشته: « حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.»

2- اصل 36 قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مقرر می دارد: « حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.»

3- پروانه اشتغال به کار مهندسی از حقوقی است که قانونگذار مطابق ماده 4 قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان به اشخاص اعطاء شده از حقوق مسلم و مکتسبه دارندگان آن بوده و سلب این حق بدون اذن و اجازه قانونگذار فاقد وجاهت و اعتبار است.

4- ماده 17 قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب 1374 مقرر می دارد: « ماده 17- هر سازمان استان دارای یک شورای انتظامی متشکل از یک نفر حقوقدان به معرفی رئیس دادگستری استان و دو تا چهار نفر مهندس خوشنام که به معرفی هیأت مدیره و یا حکم شورای مرکزی سازمان نظام مهندسان ساختمان برای مدت سه سال منصوب می شوند خواهد بود و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. رسیدگی بدوی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی در خصوص تخلفات حرفه ای و انضباطی و انتظامی مهندسان و کاردانهای فنی به عهده شورای یاد شده است. چگونگی رسیدگی به تخلفات و طرز تعقیب و تعیین مجازاتهای انضباطی و موارد قابل تجدیدنظر در شورای انتظامی نظام مهندسی در آیین نامه اجرایی تعیین می شود.» سازمان و یک حقوقدان با معرفی ریاست قوه قضاییه تشکیل می شود. نظرات « شورای انتظامی نظام مهندسی» با اکثریت سه رأی موافق قطعی و لازم الاجراست.» لذا مطابق مواد 17 و 24 قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، رسیدگی بدوی به تخلفات حرفه ای و انضباطی و انتظامی مهندسان و کاردانهای فنی به عهده شوراهای انتظامی سازمانهای نظام مهندسی ساختمان بوده و مرجع تجدیدنظر نیز شورای انتظامی نظام مهندسی است. قانونگذار به دلیل اهمیت و حفظ حقوق اشخاص اعم از شاکی و مشتکی عنه یکی از اعضای شورای انتظامی استان را از حقوقدانان به معرفی رئیس دادگستری استان و برای مرجع تجدیدنظر یکی از اعضای شورای انتظامی کشور را یک حقوقدان به معرفی رئیس قوه قضاییه تعیین کرده است. از طرفی قانونگذار چگونگی رسیدگی به تخلفات و طرز تعقیب و تعیین مجازاتهای انضباطی در شورای انتظامی استان و موارد قابل تجدیدنظر در شورای انتظامی نظام مهندسی را به تصویب در آیین نامه اجرایی قانون محول کرده است.

5- ماده 82 مکرر الی ماده 101 در آیین نامه اجرایی قانون در خصوص شورای انتظامی استان و شورای کشور بیان شده است هیأت وزیران ماذون از ماده 17 قانون در ماده 90 مجازاتهای انتظامی و در ماده 91 نیز تخلفات را در دو بخش الف- تخلفات حرفه ای و ب- تخلفات انضباطی تعیین کرده است. بند 6 از بخش (ب) ماده 91 نیز بیان داشته « بی توجهی به مفاد شیوه نامه ها، بخشنامه ها، اطلاعیه ها و اخطارنامه های قانونی و مانند آنها ، ابلاغی مراجع ذی ربط قانونی که مکلف به رعایت آنها بوده یا مبادرت به انجام کارهایی که در مقررات کاری از آن منع شده به مجازات انتظامی از درجه یک تا درجه 4.»

6- ماده 26 قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، انحلال هر یک از سازمان های استانها مستلزم ارائه پیشنهاد توسط وزارت راه و شهرسازی و طرح در هیأتی مرکب از وزیر راه و شهرسازی، وزیر دادگستری و رئیس سازمان دانسته و تصمیم هیأت را با دو رأی موافق لازم الاجرا می داند، این در حالی است که با اختیار تعیین شده برای وزیر راه و شهرسازی در بند (ج) ماده 23 آیین نامه وزیر راه و شهرسازی بدون رعایت ترتیبات و تشریفات مذکور در ماده 26 آیین نامه می تواند همه سازمانهای

استانها را محل نماید.

7- شورای نگهبان قانون اساسی طی نامه شماره 1751- 1363/7/18 اعلام داشته است که تصمیمات قضایی شرعاً با مقامات صالح قضایی است. النهایه: اولاً: مطابق اصل 22 قانون اساسی حقوق اشخاص از تعرض مصون است. مگر در مواردی که قانون تجویز کند. ثانیاً: مطابق اصل 36 قانون اساسی «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد. ثالثاً: پروانه اشتغال به کار مهندسی مطابق ماده 4 قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان از حقوق مسلم ومکتسبه دارندگان آن است. رابعاً: ماده 17 و 24 قانون شورای انتظامی استان را تنها مرجع بدوی وشورای انتظامی کشور را تنها مرجع تجدیدنظر برای رسیدگی به تخلفات مهندسان تعیین کرده و نحوه رسیدگی به تخلفات در شوراهای انتظامی به آیین نامه اجرایی محول کرده است و قانونگذار هیچ اذن و اختیاری برای تعیین مجازات و اعمال آن برای سایر اشخاص از جمله توسط وزیر راه و شهرسازی اعطا نکرده و تنها مرجع صالح برای رسیدگی به تخلف در قانون شوراهای انتظامی هستند. خامساً: تعیین مجازات توسط وزیر راه و شهرسازی و اعمال آن بدون رعایت ترتیبات و تشریفات، حق دفاع از تخلف احتمالی، حفظ حقوق و تجدیدنظر خواهی مشتکی عنه خلاف اصول مسلم دادرسی عادلانه است.

لذا از آنجا که تعلیق پروانه اشتغال به کار مهندسی که از حقوق مکتسبه اشخاص بوده و امری قضایی است که این امر فقط باید توسط دادگاه صالح یا شورای انتظامی که مرجع شبه قضایی صالح است انجام گردد و مستلزم رعایت ترتیبات و تشریفات دادرسی است و اعمال آن توسط وزیر راه و شهرسازی که مصداق تعرض به حقوق دارندگان پروانه اشتغال است. علاوه بر اینکه مغایر قانون اساسی است مغایر با قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان نیز است، بدین سبب در اجرای عدالت و تحقق حاکمیت قانون و اصل 173 قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب 1392/3/25 ابطال بند (ج) ماده 3 آیین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب 1375» مورد استدعاست. نظر به اینکه وزیر راه و شهرسازی در مهرماه سال جاری پروانه اشتغال به کار مهندسی 56 نفر از اعضای هیأت مدیره سازمانهای نظام مهندسی ساختمان استانها را بدون دلیل موجه و ذکر مدت تعلیق کرده که قطعاً موجب ورود ضرر یاخسارت غیر قابل جبران یا متعسر از جبران در آتیه برای ذینفعان خواهد شد."

متن مقررہ مورد شکایت به شرح زیر است:

" آیین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب 1395/11/17

ماده 23- در موارد زیر اشتغال حسب مورد فاقد اعتبار شناخته شده و یا اخذ آن معلق یا اساساً ابطال خواهد شد:

.....

ج- تصمیم وزیر مسکن و شهرسازی در صورت عدم توجه به ابلاغیه ها و اطلاعیه های قانونی وزارت مسکن و شهرسازی. "

علی رغم ابلاغ دادخواست و ضmann آن به امور حقوقی دولت (حوزه معاونت حقوقی رئیس جمهور) تا زمان رسیدگی به پرونده در جلسه هیأت عمومی، پاسخی از ان مرجع واصل نشده است.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ 1400/11/5 با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

اولاً: براساس ماده 17 قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب 1374/12/22، رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی درخصوص تخلفات حرفه‌ای و انضباطی و انتظامی مهندسان و کاردانهای فنی بر عهده شورای انتظامی موضوع این ماده است و بر مبنای قسمت اخیر ماده مذکور : «چگونگی رسیدگی به تخلفات و طرز تعقیب و تعیین مجازاتهای انضباطی و موارد قابل تجدیدنظر در شورای انتظامی نظام مهندسی در آیین‌نامه اجرایی تعیین می‌شود.» ثانیاً: آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در تاریخ 1375/11/17 به تصویب هیأت وزیران رسیده است و بر مبنای جزء 6 بند «ب» ماده 91 آیین‌نامه اجرایی مزبور، بی توجهی به مفاد شیوه‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، اطلاعیه‌ها و اخطارنامه‌های قانونی و مانند آنها که از سوی مراجع ذیربط قانونی ابلاغ شده و مخاطبان مکلف به رعایت آنها بوده‌اند، از مصادیق تخلفات انضباطی به شمار می‌رود. بنا به مراتب فوق و صرف نظر از اینکه در جزء 6 بند «ب» ماده 91 آیین‌نامه اجرایی مذکور درباره تخلف بی توجهی به شیوه‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، اطلاعیه‌ها و اخطارنامه‌های قانونی و مانند آنها که از سوی مراجع ذیربط قانونی ابلاغ شده، اقدام به تعیین تکلیف شده است، بند «ج» ماده 23 آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان که بر مبنای آن مقرر شده است که در صورت عدم توجه به ابلاغیه‌ها و اطلاعیه‌های قانونی وزارت مسکن و شهرسازی با تصمیم وزیر مسکن و شهرسازی پروانه اشتغال شخص حسب مورد فاقد اعتبار شناخته شده و یا اعتبار آن معلق یا اساساً ابطال خواهد شد، از حیث اعطای امکان تعلیق یا ابطال پروانه اشخاص متخلف به شخص وزیر با بند 6 اصل سوم و اصول بیست و دوم و سی و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مغایرت دارد و مستند به بند 1 ماده 12 و مواد 13 و 88 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال 1392 از تاریخ تصویب ابطال می‌شود./

حکمتعلی مظفری

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری