



مبانی حقوقی و الزامات قانونی نظارت در سازمان نظام مهندسی ساختمان و لزوم آموزش حقوق مهندسی

یوسف ساجد
دکترای عمران، دانشگاه سمنان، عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد اردبیل، عضو دوره نهم
شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی ساختمان، عضو سازمان نظام مهندسی ساختمان استان اردبیل
yousef.sajed@iau.ac.ir





۱- چکیده

نظارت بر ساخت و ساز یکی از مهم‌ترین ابزارهای تضمین ایمنی و بهداشت، استحکام و رعایت ضوابط شهرسازی در نظام حقوقی ساختمان ایران است. قانونگذار با تصویب قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در سال ۱۳۷۴ و وضع مقررات تکمیلی، از جمله آئین‌نامه اجرایی قانون، آئین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ و مبحث دوم مقررات ملی ساختمان، ساختاری چندلایه برای کنترل و نظارت بر عملیات ساختمانی ایجاد کرده است. در این ساختار، مهندس ناظر به‌عنوان شخص حقیقی یا حقوقی دارای پروانه اشتغال، وظیفه کنترل و انطباق عملیات اجرایی با پروانه ساختمان و نقشه‌های مصوب بر عهده دارد؛ در عین حال، نظارت مهندس ناظر در کنار نظارت مراجع صدور پروانه و «نظارت عالی» وزارت راه و شهرسازی قرار می‌گیرد. مطابق ماده ۳۴ قانون، تمامی اشخاص و مراجع دخیل در ساخت و ساز، از جمله شهرداری‌ها، مجریان ذی‌صلاح، مالکان و کارفرمایان، مکلف به رعایت مقررات ملی ساختمان هستند. همچنین آئین‌نامه اجرایی ماده ۳۳، وظایف و محدودیت‌های مشخصی برای ناظر مقرر کرده و وی را مکلف به کنترل عملیات اجرایی و ارائه گزارش‌های مرحله‌ای و اعلام تخلفات می‌نماید. با وجود این چارچوب نسبتاً گسترده، تفکیک دقیق مسئولیت میان ناظر، مجری، مالک، شهرداری و سایر مراجع و همچنین تعیین حدود مسئولیت حقوقی و انتظامی ناظر در عمل با چالش‌هایی مواجه است. مقاله حاضر با روش توصیفی-تحلیلی، مبانی قانونی نظارت ساختمانی در ایران، الزامات حرفه‌ای مهندس ناظر، حدود مسئولیت وی، سازوکارهای کنترل و ضمانت اجرا و چالش‌های موجود را بررسی می‌کند. لذا الزام کلیه مهندسان هفت رشته (به ویژه ناظران) در کلیه صلاحیت‌ها در ورود به حرفه ضرورت دارد.

۲- مقدمه

ساختمان از جمله سرمایه‌های ملی کشور است که کیفیت طراحی و اجرای آن مستقیماً با جان و

سلامت اشخاص، حقوق مالکانه، ایمنی عمومی و منافع اجتماعی ارتباط دارد. از همین رو، برخلاف بسیاری از فعالیت‌های خصوصی، ساخت و ساز نمی‌تواند صرفاً تابع اراده مالک و پیمانکار باشد و نیازمند مداخله و نظارت عمومی است. در نظام حقوقی ایران، این مداخله از طریق مجموعه‌ای از قوانین و مقررات صورت می‌گیرد که مهم‌ترین آن‌ها قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴ است. قانون مذکور علاوه بر تنظیم حرفه مهندسی، ایجاد سازمان نظام مهندسی ساختمان و تعیین صلاحیت حرفه‌ای اشخاص، نظامی برای کنترل ساختمان و رعایت مقررات ملی ساختمان پیش‌بینی کرده است. یکی از مهم‌ترین ارکان این نظام، «نظارت» است. نظارت ساختمانی در ایران صرفاً یک رابطه قراردادی میان مالک و مهندس نیست، بلکه دارای ماهیت فنی، حرفه‌ای، قانونی و تا حدودی عمومی است. همین ویژگی موجب می‌شود که حدود وظایف و مسئولیت مهندس ناظر را نتوان صرفاً بر اساس قرارداد خصوصی میان مالک و مهندس تعیین کرد. از سوی دیگر، قانون نظام مهندسی تنها یک نهاد را مسئول کنترل ساختمان نمی‌داند. در این نظام، نقش‌هایی برای وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها و مراجع صدور پروانه، سازمان نظام مهندسی ساختمان، مهندس ناظر، مجری، مالک و سایر اشخاص حرفه‌ای پیش‌بینی شده است. بنابراین، پرسش اصلی تحقیق این است: مبانی حقوقی نظارت بر ساختمان در نظام حقوقی ایران چیست و قانون چه الزامات و مسئولیت‌هایی برای مهندس ناظر و سایر اشخاص دخیل در فرایند ساخت و ساز مقرر کرده است؟

پرسش‌های فرعی نیز عبارت هستند از: جایگاه قانونی مهندس ناظر در نظام کنترل ساختمان چیست؟ مهم‌ترین وظایف قانونی ناظر کدام است؟ حدود مسئولیت ناظر در برابر تخلفات ساختمانی تا کجاست؟ رابطه مسئولیت ناظر با مسئولیت مالک، مجری و طراح چگونه تبیین می‌شود؟ چه ضمانت اجراهای انتظامی، مدنی و احتمالی کیفری برای نقض وظایف نظارتی وجود دارد؟ چه تعارض‌ها و ابهام‌هایی در ساختار فعلی نظارت ساختمانی وجود دارد؟

۳- مبانی قانونی نظام نظارت بر ساختمان در ایران

نظام حقوقی نظارت ساختمانی را می‌توان یک نظام سلسله‌مراتبی دانست. مهم‌ترین منابع آن عبارت هستند از:

۳-۱- قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان

قانون مصوب ۱۳۷۴، مبانی اصلی شکل‌گیری نظام مهندسی و کنترل ساختمان است. ماده ۳۳ قانون، اصول و قواعد فنی لازم برای طراحی، محاسبه، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری ساختمان‌ها را مورد توجه قرار داده و تدوین مقررات ملی ساختمان و نحوه کنترل اجرای آن‌ها را پیش‌بینی می‌کند. اهمیت این ماده در آن است که «کنترل ساختمان» را از یک امر صرفاً قراردادی خارج کرده و آن را به یک نظام قانونی و مقرراتی تبدیل می‌کند. ازین پس و در متن این مقاله، «قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان» به اختصار «قانون» نوشته خواهد شد.

۳-۲- ماده ۳۴ قانون

ماده ۳۴ یکی از مهم‌ترین مواد در بحث مبانی حقوقی نظارت است. مطابق این ماده، شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان، مجریان، صاحبان حرفه‌های مهندسی، مالکان و کارفرمایان مکلف به رعایت مقررات ملی ساختمان هستند. از این ماده می‌توان یک اصل مهم استخراج کرد: رعایت مقررات ملی ساختمان، تعهد اختصاصی مهندس ناظر نیست؛ بلکه تکلیفی قانونی برای تمام اشخاص و مراجع دخیل در ساخت و ساز است.

این نکته برای تحلیل مسئولیت ناظر اهمیت زیادی دارد؛ زیرا نمی‌توان صرف وقوع یک تخلف ساختمانی را به‌طور خودکار مساوی با مسئولیت ناظر دانست. ضمناً در قانون، نظارت به عنوان یک فرایند «مستمر» تعریف شده است نه مرحله‌ای و یا مقیم.

۳-۳- ماده ۳۵ قانون: نظارت عالی وزارت راه و شهرسازی بر ساخت و ساز

یکی از ویژگی‌های نظام ایران، وجود مفهوم

مطابق ماده ۳۴ قانون، تمامی اشخاص و مراجع دخیل در ساخت و ساز، از جمله شهرداری‌ها، مجریان ذی‌صلاح، مالکان و کارفرمایان، مکلف به رعایت مقررات ملی ساختمان هستند.



کند. این تکلیف یکی از مهم‌ترین مبانی حقوقی مسئولیت ناظر است.

به عبارت دیگر، وظیفه ناظر صرفاً مشاهده تخلف نیست؛ بلکه در موارد مقرر، اعلام تخلف نیز بخشی از وظیفه قانونی اوست.

■ استقلال و بی‌طرفی مهندس ناظر: یکی از مبانی مهم نظام نظارت، جلوگیری از تعارض منافع است. مطابق ماده ۲۴ آئین‌نامه اجرایی ماده ۳۳، ناظر هنگام صدور پروانه توسط سازمان نظام مهندسی ساختمان استان انتخاب و به مالک و مرجع صدور پروانه معرفی می‌شود. همچنین ناظر نباید در دستگاه صادرکننده پروانه ساختمان در همان منطقه شاغل باشد.

ماده ۲۵ نیز محدودیت‌های مهمی مقرر کرده است؛ از جمله:

- ناظر نمی‌تواند مجری تمام یا بخشی از ساختمان تحت نظارت خود باشد
- ناظر نباید رابطه مالی با مالک ایجاد کند
- ناظر نباید به نحوی عمل کند که در پروژه دارای منفعت باشد

این مقررات نشان می‌دهد که بی‌طرفی و استقلال ناظر صرفاً یک اصل اخلاق حرفه‌ای نیست، بلکه دارای پشتوانه قانونی است.

■ تفکیک مسئولیت ناظر از مسئولیت مجری: یکی از مسائل مهم و قابل بحث در مقاله، تفکیک نقش «ناظر» و «مجری» است. طبق ماده ۱۱ آئین‌نامه اجرایی ماده ۳۳، مجری مسئول صحت انجام کلیه عملیات اجرایی ساختمان است و باید مقررات ملی ساختمان، ضوابط شهرسازی، مفاد پروانه و نقشه‌های مصوب را رعایت کند. در مقابل، ناظر وظیفه کنترل و نظارت بر انطباق عملیات را دارد و در اصل انطباق عملیات اجرایی ساختمان با نقشه‌های مصوب و پروانه صادره را «گواهی» می‌نماید.

بنابراین می‌توان این تمایز به شرح جدول شماره ۱ را ایجاد کرد. این تفکیک بسیار مهم است؛ زیرا ناظر اصولاً جایگزین مجری نیست.

جدول شماره ۱

از ناظر ارائه کرده است. مطابق ماده ۲۱ این آئین‌نامه، ناظر شخص حقیقی یا حقوقی دارای پروانه اشتغال است که بر اجرای صحیح عملیات ساختمانی در حدود صلاحیت مندرج در پروانه خود نظارت می‌کند. همچنین عملیات اجرایی ساختمان‌های مشمول ماده ۴ قانون باید تحت نظارت ناظر انجام شود. بنابراین می‌توان چهار عنصر اصلی برای جایگاه حقوقی ناظر استخراج کرد:

- دارا بودن پروانه اشتغال: نظارت حرفه‌ای بدون داشتن صلاحیت قانونی امکان‌پذیر نیست.
- تخصص و صلاحیت موضوعی: مسئولیت ناظر محدود به حوزه صلاحیت مندرج در پروانه اشتغال اوست.
- نظارت بر عملیات اجرایی: موضوع نظارت، عملیات ساختمانی است و ناظر باید انطباق اجرای ساختمان با اسناد و ضوابط مربوط را کنترل کند.
- وجود تکلیف قانونی مستقل از قرارداد: هرچند رابطه ناظر و مالک می‌تواند واجد عناصر قراردادی باشد، اما بخش مهمی از وظایف ناظر مستقیماً از قانون و مقررات ناشی می‌شود.

۲-۴- الزامات قانونی مهندس ناظر

ماده ۲۲ آئین‌نامه اجرایی ماده ۳۳، ناظر را مکلف می‌کند عملیات اجرایی را از حیث انطباق ساختمان با پروانه، نقشه‌ها و محاسبات فنی کنترل کند و در پایان کار، مطابقت عملیات اجرایی با مدارک مذکور را گواهی نماید. از این حکم می‌توان وظایف اصلی ناظر را چنین دسته‌بندی کرد:

- کنترل انطباق عملیات اجرایی: ناظر باید بررسی کند که عملیات انجام‌شده مطابق اسناد فنی و مجوزهای قانونی باشد.
- گزارش‌دهی مرحله‌ای: مطابق ماده ۲۳ آئین‌نامه، ناظر باید گزارش پایان مراحل اصلی کار را ارائه کند. که شامل مراحل پی‌سازی، اجرای اسکلت، سفت‌کاری، نازک‌کاری و پایان کار است.
- اعلام تخلفات: اگر ناظر در جریان عملیات اجرایی با تخلف مواجه شود، موظف است موضوع را به مرجع صدور پروانه و سازمان نظام مهندسی ساختمان استان یا دفتر نمایندگی مربوط اعلام

«نظارت عالی» است. ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مسئولیت نظارت عالی بر اجرای ضوابط شهرسازی و مقررات ملی ساختمان را در طراحی و اجرای ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری بر عهده وزارت مربوط قرار داده است. در نتیجه، باید میان دو مفهوم تفکیک کرد:

۳-۳-۱- نظارت حرفه‌ای مهندس ناظر

این نظارت در محل پروژه و در چارچوب صلاحیت حرفه‌ای ناظر انجام می‌شود.

۳-۳-۲- نظارت عالی حاکمیتی

این نظارت توسط وزارت راه و شهرسازی در چارچوب اختیارات قانونی انجام می‌شود و ماهیتی متفاوت از نظارت مهندس ناظر دارد.

این تفکیک از نظر حقوقی بسیار مهم است؛ زیرا «نظارت ناظر» به معنای انتقال وظیفه حاکمیت در زمینه کنترل ساختمان به مهندس ناظر نیست.

۳-۴- مبحث دوم مقررات ملی ساختمان

یکی از منابع کلیدی برای تحقیق حاضر، مبحث دوم مقررات ملی ساختمان با عنوان «نظامات اداری» است. این مبحث، ساختار اداری و حرفه‌ای فرایند ساخت‌وساز را تنظیم می‌کند و جایگاه اشخاص مختلف، از جمله مالک، طراح، مجری، ناظر و مراجع صدور پروانه را تبیین می‌نماید. نسخه منتشر شده مبحث دوم در منابع تخصصی مقررات ملی ساختمان در دسترس است. در تعریف مبحث دوم، ناظر شخص حقیقی یا حقوقی دارای پروانه اشتغال است که در حدود صلاحیت خود بر اجرای صحیح عملیات ساختمانی نظارت می‌کند و ساختمان‌های مشمول قانون باید تحت نظارت ناظر احداث شوند. لذا مبحث دوم را می‌توان لایه اجرایی و عملیاتی مقررات قانونی نظارت دانست. این مبحث ازین پس در متن مقاله به اختصار مبحث دوم نامیده می‌شود.

۴- جایگاه حقوقی و الزامات قانونی مهندس ناظر

۴-۱- جایگاه قانونی مهندس ناظر

آئین‌نامه اجرایی ماده ۳۳، تعریف نسبتاً دقیقی

مبانی حقوقی نظارت بر ساختمان در نظام حقوقی ایران چیست و قانون چه الزامات و مسئولیت‌هایی برای مهندس ناظر و سایر اشخاص دخیل در فرایند ساخت‌وساز مقرر کرده است؟



جدول شماره ۱- تمایز مسئولیت‌ها به استناد مجموعه قوانین و مقررات ملی ساختمان

شخص	وظیفه اصلی
طراح	طراحی و تهیه نقشه و محاسبات
مجری	اجرای صحیح عملیات
ناظر	نظارت بر انطباق اجرا با اسناد و مقررات
مالک	فراهم کردن مقدمات قانونی و قراردادی ساخت
شهرداری / مرجع صدور پروانه	صدور پروانه و اعمال وظایف قانونی کنترل
سازمان نظام مهندسی	سازمان دهی و انتظام بخشی حرفه‌ای
وزارت راه و شهرسازی	نظارت عالی حاکمیتی

که در رشته مربوط امضا یا تعهد نظارت کرده‌اند، ساقط نمی‌کند. از این موضوع می‌توان نتیجه گرفت امضا مهندس یک اقدام صرفاً اداری نیست، بلکه می‌تواند منشأ آثار حقوقی و مسئولیت حرفه‌ای باشد. البته باید میان «امضا»، «تعهد نظارت»، «گواهی انطباق» و «احراز تقصیر» تفاوت گذاشته شود.

۴-۶- نظارت ناظر در برابر تخلف ساختمانی

فرض شود مالک یا مجری برخلاف نقشه مصوب اقدام به ساخت‌وساز کند. در این حالت، وظیفه ناظر صرفاً متوقف کردن فیزیکی عملیات نیست؛ بلکه مطابق مقررات، باید تخلف را گزارش کند. ماده ۲۳ آئین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ صراحتاً ناظر را مکلف به اعلام تخلف به مرجع صدور پروانه و سازمان نظام مهندسی ساختمان کرده است. از این منظر، می‌توان یک مدل حقوقی سه مرحله‌ای برای وظیفه ناظر پیشنهاد کرد:

مشاهده تخلف ← مستندسازی و گزارش ← پیگیری در حدود وظیفه قانونی

بنابراین، یکی از مباحث مهم مطلب حاضر می‌تواند این باشد که: آیا پس از گزارش تخلف، مسئولیت ناظر نسبت به ادامه عملیات غیرمجاز منتفی می‌شود یا ناظر همچنان تکالیف نظارتی دیگری دارد؟ پاسخ این پرسش باید با توجه به نوع تخلف، حدود صلاحیت ناظر، امکان دسترسی او به کارگاه، گزارش‌های ثبت‌شده و اقدامات مراجع ذی‌ربط تحلیل شود.

۵- نقش شهرداری (مرجع صدور پروانه) و مراجع نظارتی

۵-۱- نقش شهرداری

شهرداری در نظام کنترل ساختمان تنها یک مرجع اداری صادرکننده پروانه نیست. ماده ۳۴ قانون، شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت را نیز مکلف به رعایت مقررات ملی ساختمان کرده است. از طرف دیگر، آئین‌نامه ماده ۳۳ وظایفی برای مراجع صدور پروانه در ارتباط با ناظر، مجری و پایان کار مقرر کرده است. برای مثال، شهرداری‌ها و مراجع صدور پروانه باید وظایف و الزامات مقرر برای مالک، ناظر و مجری

حرفه‌ای ناظر موجب ورود خسارت به اشخاص شود، در شرایط قانونی می‌توان مسئولیت مدنی او را مطرح کرد.

■ مسئولیت انتظامی: ناظر به عنوان دارنده پروانه اشتغال، تابع مقررات انتظامی حرفه مهندسی است و تخلف حرفه‌ای می‌تواند در مراجع انتظامی رسیدگی شود.

■ مسئولیت کیفری: در مواردی که رفتار ناظر اوجد عناصر یک جرم قانونی باشد، موضوع می‌تواند از حوزه مسئولیت حرفه‌ای فراتر رفته و مسئولیت کیفری مطرح شود.

نکته مهم این است که وقوع حادثه یا وجود ایرادات ساختمانی به خودی خود برای احراز مسئولیت ناظر کافی نیست؛ بلکه باید رابطه میان وظیفه قانونی، رفتار یا ترک فعل ناظر، تقصیر یا عنصر مسئولیت مربوط و خسارت بررسی شود.

۴-۵- مسئولیت ناشی از امضا

موضوع «امضا مهندس» از مسائل مهم حقوقی در نظام مهندسی است. آئین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی تصریح دارد که مسئولیت صحت طراحی، محاسبه، اجرا و نظارت در حدود مقرر، به اشخاص مسئول و امضاکنندگان مربوط می‌شود و تغییر سمت یا وضعیت سازمانی نیز لزوماً مسئولیت شخص امضاکننده را از بین نمی‌برد. همچنین امضا مسئول مربوط، مسئولیت مهندس طراح، محاسب یا ناظر را

۴-۳- سازوکار ارجاع کار نظارت

یکی از مباحث مهم حقوقی، نحوه انتخاب و معرفی ناظر است. مطابق ماده ۲۴ آئین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ و ماده ۱۶ مبحث دوم انتخاب ناظر در زمان صدور پروانه ساختمانی توسط سازمان نظام مهندسی ساختمان استان صورت می‌گیرد و طی نظام‌نامه‌ای است که از طرف شورای مرکزی تدوین و ابلاغ می‌گردد و مطابق نظام‌نامه مذکور، ناظر به مالک و مرجع صدور پروانه معرفی می‌شود. ضمناً در مبحث دوم سازوکار معرفی ناظران و ناظر هماهنگ‌کننده و پرداخت حق الزحمه پیش‌بینی شده است. این مسئله از نظر حقوق عمومی اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا می‌توان پرسید: آیا رابطه ناظر و مالک یک رابطه کاملاً خصوصی و قراردادی است یا آنکه به دلیل شیوه انتخاب ناظر و وظایف قانونی او، واجد عناصر حقوق عمومی نیز هست؟ این سؤال می‌تواند یکی از نوآوری‌های تحلیلی مقاله حاضر باشد.

۴-۴- مسئولیت حقوقی مهندس ناظر

برای تحلیل مسئولیت ناظر باید میان چند نوع مسئولیت تفکیک کرد:

- مسئولیت قراردادی: در صورت وجود قرارداد خدمات نظارت، نقض تعهدات قراردادی می‌تواند موجب مسئولیت قراردادی شود.
- مسئولیت مدنی: چنانچه تقصیر یا قصور



مجری مسئول صحت انجام کلیه عملیات اجرایی ساختمان است و باید مقررات ملی ساختمان، ضوابط شهرسازی، مفاد پروانه و نقشه‌های مصوب را رعایت کند.



همچنان محور اصلی نظام حقوقی موجود است، اما موضوع اصلاح آن در سال‌های اخیر مطرح شده است. بر اساس گزارش‌های منتشر شده، کلیات طرح اصلاح قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در دی ۱۴۰۴ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. بنابراین، باید میان «قانون لازم‌الاجرا» و «طرح اصلاحی در فرایند قانونگذاری» تفکیک دقیق صورت گیرد. البته تصویب کلیات به معنای لازم‌الاجرا شدن قانون جدید نیست. این موضوع می‌تواند در بخش «تحولات تقنینی و چشم‌انداز اصلاح نظام نظارت» مورد توجه قرار گیرد.

■ تحلیل حقوقی: بر اساس مجموعه مقررات، می‌توان این فرضیه را مطرح کرد که مسئولیت مهندس ناظر در حقوق ایران، مسئولیتی مطلق نسبت به نتیجه عملیات ساختمانی نیست، بلکه اصولاً باید بر اساس حدود صلاحیت حرفه‌ای، وظایف قانونی، تعهدات نظارتی، میزان دسترسی و امکان نظارت، رفتار یا ترک فعل ناظر و رابطه سببیت میان آن رفتار و خسارت ارزیابی شود. این فرضیه از نظر پژوهشی اهمیت زیادی دارد. زیرا دو برداشت افراطی را رد می‌کند. برداشت اول، «ناظر فقط گزارش می‌دهد و هیچ مسئولیتی ندارد». برداشت دوم، «هر ایراد یا حادثه‌ای در ساختمان مساوی با مسئولیت ناظر است.» هر دو دیدگاه می‌توانند از نظر حقوقی نادرست یا دست‌کم ناقص باشند.

۷- جمع‌بندی

از بررسی مقررات حاکم بر نظام مهندسی و کنترل ساختمان می‌توان نتیجه گرفت که نظارت ساختمانی در حقوق ایران نهادی چندلایه و متشکل از عناصر حقوق عمومی، حرفه‌ای و قراردادی است. قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان با ایجاد چارچوب قانونی کنترل ساختمان و الزام اشخاص و مراجع مختلف به رعایت مقررات ملی ساختمان، مبنای اصلی این نظام را ایجاد کرده است. آئین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ نیز با تعیین جایگاه ناظر، مجری و سایر عوامل، سازوکار اجرایی نظارت را تکمیل کرده است. مهندس ناظر در این نظام، مسئول اجرای

۶-۲- چالش‌های حقوقی نظام نظارت

این بخش از پژوهش، بخش بسیار مهم است که کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

■ ابهام در حدود مسئولیت ناظر: مهم‌ترین چالش، فاصله میان «وظیفه نظارتی و تلقی عرفی» از مسئولیت ناظر است. ناظر مسئول اجرای مستقیم ساختمان نیست؛ اما باید اجرای صحیح عملیات را کنترل کند. این مرز در برخی پرونده‌ها می‌تواند محل اختلاف باشد.

■ تعدد مراجع نظارتی: وجود هم‌زمان ناظر، سازمان نظام مهندسی ساختمان، شهرداری، وزارت راه و شهرسازی، مجری و سایر مراجع و همچنین دخالت واسطه‌ها و غیرمتخصصان در امر ساخت‌وساز چالش بزرگی به نظر می‌رسد. اگرچه از منظر کنترل می‌تواند مزیت محسوب شود، اما در عمل ممکن است موجب تداخل وظایف و پراکندگی مسئولیت شود.

■ فاصله میان قانون و اجرا: ممکن است قانون وظایف مشخصی را برای ناظر پیش‌بینی کرده باشد، اما تحقق واقعی نظارت به سایر عوامل وابسته باشد، از جمله دسترسی ناظر به کارگاه، همکاری مالک و مجری، امکان توقف عملیات، کیفیت گزارش‌دهی، عملکرد شهرداری، نحوه ارجاع کار و سازوکارهای نظارت سازمانی. در نتیجه باید میان مسئولیت قانونی و توان واقعی اجرای وظیفه تفکیک کرد.

■ چالش تعارض منافع: مقررات مربوط به منع رابطه مالی ناظر با مالک و منع اشتغال هم‌زمان ناظر و مجری نشان می‌دهد که قانونگذار خطر تعارض منافع را شناسایی کرده است. با این حال، موضوع تعارض منافع همچنان می‌تواند به عنوان یکی از محورهای اصلاح نظام نظارت مورد مطالعه قرار گیرد.

■ مسئله استقلال سازمان نظام مهندسی ساختمان: از منظر حقوق عمومی، یکی از پرسش‌های قابل طرح این است که سازمان نظام مهندسی ساختمان تا چه اندازه یک نهاد حرفه‌ای خودتنظیم‌گرو تا چه اندازه یک نهاد دارای وظایف عمومی است.

■ تحولات اخیر قانون‌گذاری: قانون مصوب ۱۳۷۴

را به اطلاع متقاضی و عوامل ذی‌ربط برسانند. بنابراین، نظام حقوقی ایران یک «مسئولیت شبکه‌ای» ایجاد کرده است، نه اینکه تمام بار کنترل ساختمان را بر دوش مهندس ناظر بگذارد.

۵-۲- نظارت عالی و بازرسی

آئین‌نامه اجرایی قانون نیز برای وزارت مسکن و شهرسازی (که امروزه وظایف آن در ساختار وزارت راه و شهرسازی دنبال می‌شود) سازوکار کنترل و نظارت عالی را پیش‌بینی کرده است. مطابق مقررات، بازرسی می‌تواند به صورت نمونه‌ای، سرزده، موردی، یا در پی دریافت شکایت، صورت گیرد و در صورت احراز تخلف، دستور اصلاح یا جلوگیری از ادامه کار صادر شود. این موضوع نشان‌دهنده وجود چند سطح کنترل است:

کنترل اجرایی → نظارت حرفه‌ای → کنترل توسط مرجع صدور پروانه → نظارت عالی و حاکمیتی

۶- ضمانت اجرایی تخلف از الزامات نظارتی و چالش‌های حقوقی

۱-۶- ضمانت اجرایی

ضمانت‌های اجرایی باید به صورت مستقل بررسی شوند.

■ ضمانت اجرای انتظامی: تخلفات حرفه‌ای مهندسان می‌تواند در چارچوب نظام انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان مورد رسیدگی قرار گیرد. آئین‌نامه اجرایی قانون نیز سازوکار رسیدگی به تخلفات حرفه‌ای و انضباطی را پیش‌بینی کرده است.

■ ضمانت اجرای مدنی: در صورت تحقق شرایط مسئولیت مدنی، شخص زیان‌دیده می‌تواند جبران خسارت را مطالبه کند.

■ ضمانت اجرای کیفری: در صورت وجود نص کیفری و تحقق تمام ارکان جرم، امکان مسئولیت کیفری وجود دارد.

تاکید می‌گردد از عبارت کلی «مهندس ناظر مسئول تمام حوادث ساختمان است» جداً پرهیز شود؛ چنین گزاره‌ای از نظر حقوقی دقیق نیست و با تفکیک وظایف عوامل مختلف ساخت‌وساز سازگار نیست.

وجود هم‌زمان ناظر، سازمان نظام مهندسی ساختمان، شهرداری، وزارت راه و شهرسازی، مجری و سایر مراجع و همچنین دخالت واسطه‌ها و غیرمتخصصان در امر ساخت‌وساز چالش بزرگی به نظر می‌رسد.



ساختمان نیست، بلکه وظیفه اصلی وی نظارت بر انطباق عملیات اجرایی با پروانه، نقشه‌ها، محاسبات فنی و مقررات لازم‌الاجرا و اعلام تخلفات در حدود وظایف قانونی است. از این رو، مسئولیت وی باید بر مبنای حدود صلاحیت حرفه‌ای، تکالیف قانونی، میزان امکان اعمال نظارت، رفتار یا ترک فعل وی و رابطه سببیت میان تخلف و خسارت ارزیابی شود. در مقابل، مجری مسئول اجرای صحیح عملیات ساختمانی، طراح مسئول طراحی و محاسبات در حوزه مربوط و مالک و مراجع صدور پروانه نیز دارای تکالیف قانونی مستقل هستند. بنابراین، تحمیل مسئولیت کلی و بدون تفکیک به مهندس ناظر با ساختار چندعاملی نظام کنترل ساختمان سازگار نیست. با وجود این، تعدد مراجع، تداخل برخی وظایف، ابهام در حدود مسئولیت ناظر، مسائل مربوط به تعارض منافع و فاصله میان الزامات قانونی و سازوکار اجرایی، ضرورت بازنگری و روزآمدسازی نظام حقوقی نظارت را نشان می‌دهد. در همین راستا، تحولات تقنینی اخیر و طرح اصلاح قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان می‌تواند زمینه‌ای برای بازتعریف دقیق‌تر حدود مسئولیت‌ها، افزایش استقلال حرفه‌ای ناظران، شفاف‌سازی نظام ارجاع کار و تقویت سازوکارهای کنترل ساختمان فراهم کند.

۸-پیشنهادهای پژوهش

در مجموع و با لحاظ جميع جهات، پیشنهادات زیر برای مراجع کنترل و صدور پروانه، دفتر محترم توسعه مهندسی و دفتر محترم مقررات ملی و کنترل ساختمان و شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی ساختمان جهت رفع موارد ابهامی و یا موازی در امر نظارت ایفاد می‌گردد.

۸-۱-پیشنهادهای حوزه تدوین قوانین و مقررات

۱. تعیین دقیق‌تر حدود مسئولیت مهندس ناظر و تفکیک آن از مسئولیت مجری و مالک
۲. ایجاد سازوکار شفاف‌تر برای رفع تعارض منافع
۳. تقویت استقلال حرفه‌ای مهندس ناظر
۴. ایجاد سامانه یکپارچه برای ثبت گزارش‌های نظارتی و تخلفات

۵. تعریف روشن‌تر ضمانت اجرای عدم توجه مراجع صدور پروانه به گزارش تخلف ناظر
۶. بازنگری در مقررات مربوط به ارجاع کار و پرداخت حق الزحمه نظارت
۷. تفکیک روشن مسئولیت‌های مدنی، انتظامی و کیفری مهندسان
۸. بروزرسانی مبحث دوم مقررات ملی ساختمان متناسب با تحولات فنی و حقوقی
۹. پیش‌بینی سازوکار مؤثر برای حمایت از ناظری که تخلف را به موقع و مستند گزارش کرده است
۱۰. ایجاد ارتباط مؤثرتر میان نظارت حرفه‌ای، نظارت شهرداری و نظارت عالی وزارت راه و شهرسازی

۸-۲-پیشنهادهای آموزشی در زمینه شرح وظایف و حقوق مهندسی

با عنایت به عدم آشنایی کافی مهندسان با شرح وظایف خود، گزارش نویسی و همچنین آئین دادرسی شورای انتظامی، با وجود آزمون ورود به حرفه، تدوین و ابلاغ دوره به شرح ذیل برای کلیه مهندسان هفت رشته در کلیه صلاحیت‌ها (به ویژه ناظران) به عنوان یک دوره آموزشی ورود به حرفه اجباری، ضروری به نظر می‌رسد که در این خصوص مکاتبات لازم به کمیسیون آموزش شورای مرکزی و دفتر محترم توسعه مهندسی انجام پذیرفته است.

عنوان دوره ورود به حرفه: «آشنایی با شرح وظایف، گزارش نویسی، حقوق مهندسی و آئین دادرسی شورا»

سرفصل‌ها: شرح وظایف مهندسان، مبانی مسئولیت در حقوق، انواع مسئولیت مهندسان ساختمان (کیفری، حقوقی، انتظامی)، انواع مسئولیت‌های انتظامی اشخاص حقیقی و شرکت‌های عضو سازمان، جرائم و تخلفات انتظامی مهندسان ساختمان در نظم حقوقی کنونی، انواع جرائم / انواع تخلفات، مسئولیت مدنی / مسئولیت انتظامی، تشریح مسئولیت انتظامی و تشریح مبانی آن، انواع تخلفات انتظامی و تشریح آن‌ها، انواع مجازات‌های انتظامی اصلی تبعی و تنمیمی، بایسته‌های حقوقی مهندسان در صورت رعایت آنان جهت

عدم امکان تعقیب آن‌ها در شورای انتظامی، ساختار شورای انتظامی بدون تجدید نظر، نحوه رسیدگی در شورای انتظامی بدوی استان و کشور، تشریح مهم‌ترین فرایندهای دادرسی شامل شکوائیه یا گزارش تخلف، تبادل لوایح، جلسه رسیدگی، آخرین دفاعیات، رأی غیابی، رأی حضوری، تجدید نظرخواهی، اعاده دادرسی، اجرای احکام، اصول کلی نگارش گزارش تخلفات شهرسازی، فنی و ایمنی به مراجع صدور پروانه و ادارات ذی‌ربط.

۹-مراجع

- [۱] مجلس شورای اسلامی. (۱۳۷۴). قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان. مصوب ۲۲ اسفند ۱۳۷۴.
- [۲] هیئت وزیران. (۱۳۷۵). آئین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان. مصوب ۱۷ تیر ۱۳۷۵، با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- [۳] هیئت وزیران. (۱۳۸۳). آئین‌نامه اجرایی ماده (۳۳) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان. مصوب ۱۷ تیر ۱۳۸۳، با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- [۴] وزارت مسکن و شهرسازی. (۱۳۸۴). مقررات ملی ساختمان ایران: مبحث دوم؛ نظامات اداری (ویرایش ۱۳۸۴). دفتر تدوین و ترویج مقررات ملی ساختمان. این مبحث چارچوب اداری طراحی، اجرا و نظارت و وظایف عوامل مختلف ساخت و ساز را تبیین می‌کند.
- [۵] مجلس شورای اسلامی. (۱۳۳۹). قانون مسئولیت مدنی. مصوب ۷ اردیبهشت ۱۳۳۹، با اصلاحات و الحاقات بعدی.

نظارت ساختمانی در حقوق ایران نهادی چندلایه و متشکل از عناصر حقوق عمومی، حرفه‌ای و قراردادی است.

