

نظارت بر عملکرد و مصوبات شوراهای شهر؛
با تأکید بر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری
(در شش ماه دوم سال ۱۳۹۱)

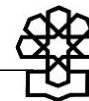
معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفتر: مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰
شماره مسلسل: ۱۵۷۶۲
بهمن‌ماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

خلاصه راهبردی	۱
مقدمه	۴
بخش اول - جایگاه شورای اسلامی شهر و اشکال نظارت بر اعمال آن	۶
فصل اول - جایگاه شوراهای اسلامی شهر در نظام حقوقی ایران	۶
گفتار اول- خودگردانی محلی شوراهای اسلامی شهر و مبانی قانونی آن	۶
گفتار دوم - رویکرد تحلیلی - تطبیقی بر نظام غیرمتمرکز اداره امور جامعه	۸
گفتار سوم- محدودیت‌های قانونی وضع مقررات توسط شورای شهر	۱۰
فصل دوم- نظارت بر اقدامات و تصمیمات شوراهای اسلامی شهر	۱۵
گفتار اول- نظارت بر عملکرد شورای شهر	۱۷
گفتار دوم - نظارت بر مصوبات شورای شهر	۲۶
بخش دوم - بررسی تحلیلی و آماری مصوبات شوراهای اسلامی شهر در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در نیمه دوم سال ۱۳۹۱	۳۲
گفتار اول- موارد مصوبات موافق قانون (بررسی کیفی)	۳۶
گفتار دوم- موارد مصوبات ابطالی (بررسی کیفی)	۳۸
گفتار سوم- بررسی آماری مصوبات ابطالی (بررسی کمی)	۵۵
نتیجه‌گیری	۶۳
منابع و مأخذ	۶۵



نظارت بر عملکرد و مصوبات شوراهای شهر؛
با تأکید بر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری
(در شش ماه دوم سال ۱۳۹۱)

خلاصه راهبردی

موضوع خودگردانی محلی با مصداق شوراهای اسلامی مدنظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است و تعیین حدود اختیارات و وظایف و نحوه انتخاب و نظارت بر آنها برعهده قانونگذار نهاده شده است. شوراهای شهر به عنوان نهادهای غیرمتمرکز اداره امور کشور مطابق با اصل هفتم قانون اساسی اختیار تصمیم‌گیری و انجام اقداماتی در حدود چارچوب‌های مقرر در قانون بنا به مقتضیات محلی را دارد که اعمال آن به طور کلی تحت دو مقوله وضع مقرر یا «مصوبات» و اقدامات یا «عملکرد» مطرح می‌شوند. وضع مقرر از سوی شوراها دارای محدودیت‌هایی است که عبارتند از مشروعیت قانونی، مشروعیت شرعی اسلامی و رعایت حدود صلاحیت. همچنین شوراها در اقدامات خود باید کلیه این موازین را رعایت کنند. تضمین این امر در گرو نظارت مؤثر بر اعمال شوراهاست. باید توجه کرد که هرچند شوراهای شهر مستقل از بدنه حکومت هستند، ولی استقلال آنها مطلق نیست، بلکه دولت مرکزی نسبت به اختیارات و اعمال صلاحیت آنها نظارت دارد. این نظارت بر اعمال و تصمیمات شوراها توأمان اعمال می‌شود. ابزارهای نظارت بر عملکرد شورای شهر عبارتند از:

۱. نظارت انتظامی هیئت حل اختلاف مرکزی،
۲. نظارت انتظامی هیئت حل اختلاف استان،
۳. نظارت اعلامی وزارت کشور،
۴. نظارت ارشادی وزارت کشور،
۵. نظارت استصوابی وزارت کشور،
۶. نظارت قیمومتی شورای اسلامی شهرستان،
۷. نظارت قضایی دادگاه‌های عمومی،
۸. نظارت قضایی شعب دیوان عدالت اداری،
۹. بازرسی و نظارت اعلامی سازمان بازرسی کل کشور.

همچنین ابزارهای نظارت بر مصوبات شورای شهر نیز به شرح زیر هستند:

۱. نظارت قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری،
۲. نظارت قضایی قضات،
۳. نظارت قضایی رئیس قوه قضائیه،
۴. نظارت قضایی رئیس دیوان عدالت اداری،
۵. نظارت تقنینی هیئت تطبیق شهرستان،
۶. نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان،
۷. نظارت قیمومتی وزارت کشور،
۸. نظارت قیمومتی فرماندار،
۹. نظارت قیمومتی شورای استان،
۱۰. نظارت قیمومتی هیئت حل اختلاف مرکزی،
۱۱. نظارت قیمومتی هیئت حل اختلاف استان.

یکی از راه‌های ارزیابی تصمیمات شوراهای اسلامی شهر، بررسی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص میزان انطباق آنها نسبت به احکام و دستورات قانون است که مبتنی بر شکایت به عمل آمده نسبت به مصوبات آنها می‌باشد. بررسی هریک از آرای اصداری دیوان در خصوص شورای شهر می‌تواند وضعیت تصمیمات آنان را از حیث قانونی در موارد مختلف نشان داده و مذاقه در آرای قضایی اصداری، موارد تخطی یا عدم تخطی شوراهای اسلامی از قانون را نشان می‌دهد. تحلیل آماری این آرا و بررسی ماهوی آنها می‌تواند چندی از مهمترین موارد و علل بروز تخطیات قانونی شوراهای اسلامی را نمایان ساخته و با توجه به شناخت صحیح از این معضلات، می‌توان به راهکارهای حقوقی و سیاسی مختلف مقتضی پرداخت.

در این پژوهش، آرای صادره از سوی هیئت عمومی دیوان در خصوص شوراهای اسلامی شهر، در نیمه دوم سال ۱۳۹۱ به دقت بررسی و تحلیل شده است تا پاسخی به این سؤال باشد که مطابق رویه قضایی، علل اصلی ابطال مصوبات شوراها چه بوده و در چه مواردی تعرض از قانون صورت نگرفته است؟

اهم نتایج این پژوهش به شرح زیر است:

۱. با بررسی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در نیمه دوم سال ۱۳۹۱ باید گفت که ۱۰ درصد این آرا در ارتباط با مصوبات شوراهای شهر بوده است.
۲. مجموعاً ۴۷ مورد از مصوبات شوراهای شهر مورد بررسی دیوان قرار گرفته که در ۴۶ مورد منجر به ابطال آن شده است.



۳. از میان ۴۶ رأی هیئت عمومی دیوان به ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر، در سه مورد مغایرت شرعی وجود داشته، ۳۵ مصوبه خارج از حدود اختیارات شورا بوده و در ۸ مورد نقض قانون صورت گرفته است.

۴. در موارد مغایرت شرعی، هر سه مصوبه، اصل شرعی تسلیط را نقض کرده است این در حالی است که پیش از زمان تصویب این مصوبات، هیئت عمومی دیوان رأی قضایی نسبت به این گونه موارد صادر نموده و حکم قضیه را مشخص کرده بود. لذا شوراها در تصمیم‌گیری خود، علاوه بر بی‌توجهی کافی به موازین شرعی و حقوق مالکانه شهروندی در وضع مقرره، به پیشینه قضایی نیز توجهی مبذول نداشته‌اند؛ حال آنکه شوراهای اسلامی به‌عنوان تنظیم‌گران نظام حقوقی کشور باید در وضع مصوبه، به این موارد توجه کنند: الف) احکام شرعی حاکم بر موضوع تصمیم ب) احکام قانونی موضوع تصمیم ج) ارتباط رسمی با شوراهای دیگر، دستگاه‌های دولتی مربوطه، مردم و نهادهای مردمی و اتخاذ مشورت و استفاده از تجربیات آنها د) توجه به آرای قضایی مرتبط با موضوع تصمیم.

۵. در مورد مصوبات خارج از حدود اختیارات شوراهای شهر، در غالب موارد (۳۳ مورد) شورای شهر به حدود صلاحیتی شورای اقتصاد وارد شده است؛ این تعارض در ذات خود جهت تفسیر موسعی است که شوراها در وضع عوارض دارند و اصل را بر صلاحیت خود نسبت به وضع هرگونه عوارض می‌گذارند، اما اولاً نسبت به تحدید صلاحیتی جغرافیایی خود غفلت کرده و ثانیاً صلاحیت خاص و استثنای شورای اقتصاد را در حیطه وضع عوارض کسب و پیشه بانک‌ها نادیده انگاشته‌اند. لذا علت این تخطی قانونی از دو حیث قابل توجه است: اول تفسیر موسع از اختیارات خود و دوم عدم توجه به صلاحیت مرجع دیگر.

۶. در میان مصوبات شوراهای شهر که ناقض قانون محسوب شده است، چهار مورد به‌دلیل «نقض قانون مالیات بر ارزش‌افزوده» ابطال شده که در تمامی این موارد تفسیر اشتباه شورا از این قانون، عامل اصلی این امر بوده است. با توجه به زمان تصویب هریک از این مصوبات شوراهای اسلامی شهر متوجه می‌شویم که اکثر آنها در زمان تصویب قانون مالیات بر ارزش‌افزوده وضع شده‌اند و این نشانگر بی‌توجهی کافی به احکام تازه تأسیس یا روشن‌سازی قوانین مصوب است. تنظیم‌گران علاوه بر اینکه باید نسبت به قوانین مصوب جدید آگاهی کامل داشته باشند، باید نسبت به تسری قواعد حقوقی مقرر در آنها نیز به‌خوبی مطلع باشند.

پیشنهادها

از جمیع این موارد می‌توان پیشنهادهای زیر را برای حفظ قانون‌گرایی در مقررانگذاری شوراهای شهر پیشنهاد داد:

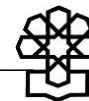
- از حیث ساختاری باید کلیه ارکان نظارتی که در بخش یکم مورد بحث قرار گرفت، تقویت شود؛ هرچه امر نظارت بر تصمیمات شوراهای اسلامی ارتقا یابد، قانون‌گرایی، دقت، کارآمدی و کارآیی مقررات وضع شده هم بیشتر می‌شود. همچنین باید میان شوراهای اسلامی با یکدیگر و نیز با دستگاه‌های دولتی مربوطه، مردم و نهادهای مردمی ارتباط رسمی وجود داشته باشد تا علاوه بر اتخاذ مشورت و استفاده از تجربیات آنها، نوعی هماهنگی و یکپارچگی در مقرراتگذاری و اداره امور کشور پدید آید.

- از حیث رویه قضایی باید کلیه آرای هیئت‌های عمومی دیوان از ابتدای ظهور شوراهای شهر تاکنون مورد توجه شوراها باشد تا در تصمیمات خود، تخطیات پیشین شوراها در امر مقرراتگذاری را تکرار نکنند. در این مورد، اگر این پژوهش با داده‌های آماری جامع (به‌جای صرفاً نیمه دوم سال ۱۳۹۱) صورت بگیرد می‌تواند به‌عنوان یک سند جامع در این حوزه بسیار راهگشا باشد. همچنین این امر تا حدی رعایت موازین شرعی را در وضع مصوبات شوراها تقویت می‌کند، زیرا این احکام بعضاً در نظرات فقهی اعلامی فقهای شورای نگهبان در پاسخ به استعلام‌های دیوان منعکس شده است.

- از حیث تقنین نیز باید اولاً قوانین به نحو روشن و خالی از ابهام تصویب شود و ثانیاً امر تنقیح قوانین به‌خوبی صورت بگیرد. ثالثاً باید حدود و ثغور ماده (۷۱) قانون شوراها در یک مجموعه مدون به‌خوبی تبیین شود که ترجیحاً این امر می‌باید با یک پژوهش مشخص و هدفمند صورت گیرد که در آن به کلیه مواد قانونی، آرای قضایی دیوان و احکام حقوقی حاکم توجه شود تا به‌صورت یک مجموعه الگو برای شوراهای شهر به‌مثابه سند راهنمایی، حدود صلاحیتی آنان را در وضع مقررات مشخص کند. این امر می‌تواند تا حد زیادی موارد تخطیات قانونی در مصوبات شوراها را کاهش دهد.

مقدمه

برای مشارکت در تصمیمات کشوری، شوراهای اسلامی شهر به‌عنوان یکی از مهمترین ارکان نظام اداره امور کشورمان تشکیل شد. اصل هفتم قانون اساسی که گویای جایگاه شوراها در نظام حقوقی کشورمان است مقرر می‌دارد: «... شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند». لذا شوراهای اسلامی شهر از نهادهای خودگردانی هستند که از ارکان غیرمتمرکز نظام اداره امور کشور محسوب می‌شوند. نظام تصمیم‌گیری شوراهای اسلامی شهر بر پایه تعیین بخشیدن به عقلانیت درون جامعه است. اساساً فلسفه وجودی این نهادهای خودگردان محلی، ایجاد بسترهای بروز و ظهور خواست و اراده مردم در اداره امور کشور است. از این‌رو در حقیقت، در نظام عدم تمرکز و از طریق شوراهای شهر، مردم‌سالاری اداری را اعمال کرده‌ایم، اما برای عدم تخطی از هنجارهای قانونی، باید بر شوراها نظارت قانونی اعمال شود که این نظارت علی‌الاصول از سوی هیئت‌های حل اختلاف و نیز از



طرف دیوان عدالت اداری بر مصوبات شورای اسلامی شهر اعمال می‌شود.

از این رو یکی از راه‌های ارزیابی تصمیمات شوراهای اسلامی شهر بررسی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ارزیابی تصمیمات آنها نسبت به احکام و دستورات قانون است که مبتنی بر شکایات به عمل آمده نسبت به مصوبات آنها می‌باشد. بررسی هر یک از آرای اصداری دیوان درباره شورای شهر می‌تواند وضعیت تصمیمات آنان را از حیث قانونی در موارد مختلف نشان داده و مذاقه در آرای قضایی اصداری، موارد تخطی یا عدم تخطی شوراهای اسلامی از قانون را نشان می‌دهد. تحلیل آماری این آرا و بررسی ماهوی آنها می‌تواند چندی از مهمترین موارد و علل بروز تخطیات قانونی شوراهای اسلامی را نمایان ساخته و با توجه به شناخت صحیح از این معضلات، می‌توان به راهکارهای حقوقی و سیاسی مختلف مقتضی پرداخت. در این پژوهش، آرای صادره از سوی هیئت عمومی دیوان در خصوص شوراهای اسلامی شهر، در نیمه دوم سال ۱۳۹۱ به دقت مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است تا پاسخی به این سؤال باشد که مطابق رویه قضایی هیئت عمومی دیوان، علل اصلی ابطال مصوبات شوراها چه بوده است و در چه مواردی تعرض از قانون صورت نگرفته است؟ با بررسی اولیه آرای موجود، به نظر می‌رسد که علت اصلی تخطیات قانونی شوراها، تفسیر موسع آنان از حدود اختیاراتشان و بی‌توجهی کافی به احکام قانونی است؛ از آنجا که شوراهای اسلامی شهر، نهادهای ذاتاً تصمیم‌گیر و مقرراتگذار هستند، برای پاسخ به این سؤال، باید مصوبات شورا در آرای دیوان مورد بررسی قرار گیرد. در مورد عملکرد شوراها باید بیشتر به بررسی آرای هیئت‌های حل اختلاف شوراهای اسلامی پرداخت و یا اینکه آرای شعب دیوان عدالت اداری را نسبت به عملکرد شهرداری به‌عنوان بازوی اجرایی شورای شهر مورد بررسی قرار داد که البته هر دو از حوزه مطالعه حاضر خارج می‌باشند.

این پژوهش در دو بخش کلی صورت می‌گیرد: بخش نخست که به کلیات مسائل مربوط به نهادهای محلی و جایگاه شوراهای اسلامی شهر و نظارت بر آنها می‌پردازد و بخش دوم که به بررسی آماری آرای هیئت عمومی دیوان و تحلیل آنها اختصاص می‌یابد. لذا پس از بحث از جایگاه شوراهای اسلامی شهر در نظام اداره امور کشور در بخش نخست، با توجه به موضوعیت نظارت بر مقررات دولتی در دیوان عدالت اداری، در بخش دوم به بررسی وضعیت مصوبات شوراهای اسلامی شهر در آرای هیئت عمومی دیوان پرداخته و مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد تا در نهایت به نتایج مطلوبی دست یافته شود.

بخش اول - جایگاه شورای اسلامی شهر و اشکال نظارت بر اعمال آن

فصل اول - جایگاه شوراهای اسلامی شهر در نظام حقوقی ایران

در این فصل به بررسی جایگاه شورای شهر در نظام حقوقی پرداخته می‌شود؛ که برای این منظور ابتدا نگاهی بر نظام خودگردانی و مبانی قانونی آن انداخته و سپس با گذر از بررسی تطبیقی موضوع، به بررسی محدودیت‌های مقرراتگذاری شورای شهر پرداخته می‌شود.

گفتار اول - خودگردانی محلی شوراهای اسلامی شهر و مبانی قانونی آن

بسیاری از کشورهای بسیط، به دلیل وسعت سرزمین و افزایش جمعیت با اعطای اختیاراتی به نهادهای محلی غیرمتمرکز، با حفظ وحدت سیاسی، اداره امور محلی را به آنها واگذار می‌کنند. قانونگذار می‌تواند اختیار تصمیم‌گیری و وضع مقررات را به این نهادها بدهد، اما به گونه‌ای که به رقیب حکومت مرکزی مبدل نشوند.^۱ با این توصیف، این نهادهای محلی رکن سیاسی تلقی نمی‌شوند؛ چون اقتضای ساختار دولت - کشور بسیط آن است که نهادهای محلی مبتنی بر سیستم عدم تمرکز در آن دولت-کشور از یک سیاست واحد که همان سیاست حکومت مرکزی می‌باشد، تبعیت کنند.^۲ افزایش حجم وظایف دولت‌ها در ارائه خدمات که نتیجه افزایش انتظارات شهروندان از دولت است و نیز عدم کارایی دخالت دولت مرکزی در مدیریت امور محلی از جمله اسباب و عللی است که واگذاری «مدیریت امور محلی» به نهادهای محلی خودگردان^۳ و منتخب اهالی محل را توجیه کرده است. این گونه خودگردانی محلی که «تمرکززدایی اداری» می‌باشد، تحت نظارت دولت مرکزی به نهادهای محلی واگذار می‌شود. بنابراین می‌توان عدم تمرکز را انفکاک بخشی از اختیارات و صلاحیت‌های قوای مرکزی و واگذاری آن به واحدها یا مقامات محلی با منطق خاص دانست.^۴

تمرکززدایی به معنای تقسیم اختیارات اجرایی و اداری میان اندام‌های سازمانی مرکز و مأموران و دستگاه‌های محلی است.^۵ این اصل از آنجا ناشی شده که «قدرت دولت باید ماهیتاً محدود و غیرمطلق باشد». به عبارت دیگر، قدرت دولت باید از طریق «توزیع در محل» سرشکن شود تا مانع استبداد گردد. با این حال، استبدادگرایی و بروز خودکامگی به همان اندازه که در دولت مرکزی قابل تصور است، در بطن نهادهای محلی نیز به واسطه سوء عملکرد و قانون‌گریزی امکانپذیر است. بنابراین، به منظور برقراری توازن میان منافع عمومی، منافع جامعه محلی و حقوق افراد، نظام‌های

۱. سیدجلال‌الدین مدنی، حقوق و وظایف شوراهای اسلامی، انتشارات پایدار، تهران، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۲۵.
 ۲. محمدرضا چوپانی یزدلی، جایگاه حقوقی - سیاسی شوراهای جمهوری اسلامی ایران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، تهران، ۱۳۸۲، ص ۱۸۱.
 ۳. قاسم شعبانی، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، انتشارات اطلاعات، چاپ ۴۷، ۱۳۹۱، ص ۱۵۰.
 ۴. علی‌اکبر گرجی ازندرنی، در تکاپوی حقوق اساسی، انتشارات جنگل، جاودانه، تهران، ۱۳۸۴، ص ۱۰۸.
 ۵. سیدابوالفضل قاضی، بایسته‌های حقوق اساسی، نشر میزان، چاپ ۳۰، ۱۳۸۷، ص ۸۳.



کنترل و نظارت ایجاد می‌شود تا مانع تعرض نهادهای محلی به قانون اساسی، قوانین و مقررات عادی و حقوق افراد گردد. موضوع خودگردانی محلی با مصداق شوراهای اسلامی مدنظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است و تعیین حدود اختیارات و وظایف و نحوه انتخاب و نظارت بر آنها برعهده قانونگذار نهاده شده است. شوراها نهادهای درون جامعه هستند که نسبت به عینی ساختن خواست و اراده مردم در اداره امور کشور ایفای نقش می‌کنند. اگر دموکراسی ملی را دموکراسی سیاسی بدانیم، در نظام عدم تمرکز و از طریق شوراهای محلی، دموکراسی اداری اعمال کرده‌ایم.^۱ در حقیقت، مردم هر منطقه مسائل مبتلا به محل را بهتر از هر شخصی می‌دانند و بیش از دیگران علاقمند و کارآمد نسبت به بهبود وضع هستند و با توجه به تصمیم‌گیری شوراها، به‌طور مشورتی اتخاذ تصمیم می‌کنند و لذا نسبت به تصمیمات فردی کمتر با خطا و اشتباه همراه است.^۲

این تمرکززدایی اداری از دو حیث مورد بررسی است: اول اینکه دولت از بار مسئولیت اداری خود کاسته و با تفویض اختیارات تصمیم‌گیری و اجرا به واحدهای محلی، کیفیت، سرعت و کارایی اداره امور کشور را ارتقا می‌بخشد؛ و دوم اینکه امکان مشارکت محلی در کنار مشارکت سیاسی برای حضور فعال مردم در عرصه اداره امور کشور ایجاد می‌شود.^۳ عدم تمرکز به معنای واگذاری اختیاراتی به واحدهای محلی است که این اختیارات مشتمل بر استقلال در تصمیم‌گیری علاوه بر اجراست. اگر صرفاً اختیار اجرا به نهادهای محلی اعطا شود، عنوان عدم تراکم را می‌گیرد که متفاوت از عدم تمرکز است. با اعتقاد به نقش شوراهای اسلامی در امور اجرایی محلی، باید اذعان کرد که شوراهای شهر از گسترده‌ترین نهادهای مردمی است که واسط میان مردم و دولت می‌باشند و با ایجاد مشارکت مردمی و احساس مسئولیت همگانی باعث نضج و پیشرفت جامعه مدنی می‌شود؛ چون هدف جامعه مدنی، ایجاد مشارکت مردم در قالب نهادهایی است که مستقل از دولت در امور و برنامه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی انجام‌وظیفه می‌کنند و ساختار و وظیفه شوراهای اسلامی شهر نیز جز مشارکت نهادینه مردم برای پیشبرد این برنامه‌ها نیست.

اصل هفتم قانون اساسی که گویای جایگاه شوراها در نظام حقوقی کشورمان است مقرر می‌دارد: «...شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند». تصریح قانونگذار قانون اساسی به دو مقوله مهم «تصمیم‌گیری» و «اداره امور» نشان‌دهنده دو کیفیت مهم در اختیارات تفویضی به شوراهای اسلامی است که از این حیث آنها را بسان نهادهای محلی خودگردان کرده است و قید «تصمیم‌گیری» در اصل هفتم قانون اساسی، نشانگر غیرمتمرکز بودن این نهادها در نظام حقوقی کشورمان

۱. سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، دوجلدی، نشر میزان، چاپ ۱۹، ۱۳۸۶، ص ۴۸۹.
۲. سیدجلال‌الدین مدنی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات پایدار، ۱۳۸۹، ص ۲۴۲.
۳. محمدرضا ویژه، «مبانی نظری تمرکززدایی»، شوراهای اسلامی: نگاهی به یک دهه تجربه، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۸۹، ص ۱۶.

است. این امر بر پایه چندی از اهداف دولت منعکس در اصل سوم قانون اساسی است: «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» (بند «۸»)، «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» (بند «۹»)، «پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه برطبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه» (بند «۱۲») و «توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم» (بند «۱۵»). این اهداف در حقیقت مسیری را برای حضور ارکان تنظیم‌گر مردمی در عرصه مقررات‌گذاری و اداره امور جامعه ایجاد کرده است که اساس دمکراتیک بودن آن، حکم صریح قانون اساسی در اصل ششم است: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید با اتکا به آرای عمومی اداره شود، از راه ... انتخاب ... اعضای شوراها ...» که این امر در اصل یکصدم هم منعکس شده است: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر ... شهر... با نظارت ... شورای ... شهر... صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. ... وظایف و اختیارات ... و نظارت شوراها مذکور ... قانون معین می‌کند».

در راستای حکم یادشده قانونگذار قانون اساسی به وجود قانونی برای تعیین حدود وظایف شوراهای اسلامی و نظارت بر آنها و همچنین در جهت تقریر جزئیات به فصل هفتم قانون اساسی (شوراها)، «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور» (قانون شوراها) تصویب شده است که به موجب ماده (۷۱) آن، وظایف شورای شهر در چندین بند مشخص شده که عمده آن به انتخاب شهردار، وضع مقررات محلی و نظارت بر حسن اجرای آنها بازمی‌گردد. با تفسیر از احکام قانونی پیش‌گفته، عده‌ای در تلاشند تا جایگاه شوراهای اسلامی شهر را در نظام حقوقی به «مشاورت» محدود نموده و آنها را نهادهایی صرفاً مشورتی معرفی نمایند؛ همچنان‌که در استدلال خود به نحو عمده‌ای به صراحت حکم قرآن کریم مبنی بر «... و امرهم شورا بینهم...» تأکید می‌ورزند؛ اما همان‌طور که اندیشمندان دیگری نیز اذعان داشته‌اند،^۱ این تلقی با آرمان‌های قانون اساسی که از فحوا و صراحت کلام قانونگذاران در مشروح مذاکرات و نیز متن قانون اساسی بر می‌آید، مغایرت دارد و «مشارکت» این نهادها را در نظام اداره امور کشور نادیده می‌انگارد.

گفتار دوم - رویکرد تحلیلی - تطبیقی بر نظام غیرمتمرکز اداره امور جامعه

یکی از وجوه صلاحیت شورای شهر، اختیار قانونی وضع قواعد، نظامات و مقررات به صورت محلی است. شورای شهر از این حیث دارای قدرت تقنینی (قاعده‌گذاری حقوقی) نسبت به شهرداری و مقامات

۱. علی دشتی، «شوراهای محلی در ایران: مشاورت و همکاری یا مشارکت و تصمیم‌گیری»، شوراهای اسلامی: نگاهی به یک دهه تجربه، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۸۹، ص ۱۵۱.



کشوری بوده و تصمیم‌های آن واجد عنصر الزام‌آوری در بُعد محلی می‌باشد. لذا شأن و جایگاهی که قانون اساسی به شوراها اعطا کرده است، شأن تقنین و سیاستگذاری است^۱ و در انجام این رسالت باید در مصوبات خود قوانین عمومی کشور را رعایت کند. از این‌رو، رعایت چارچوب هنجارهای قانون اساسی و قوانین عادی از سوی شوراها و به‌نوعی تعیین بخشیدن به اصل حاکمیت قانون در تصمیمات و اقدامات خود، امری الزامی و اجتناب‌ناپذیر است.

خودگردانی محل بر پایه مصوبات شوراها و اسلامی شهر مانند نهادهای خود-تنظیمی^۲ در نظام حقوقی دولت‌های فراتنظیمی^۳ یا فرامقررات‌گذار است.^۴ این دولت‌ها که از اواخر قرن بیستم در نظام‌های پیشرفته غربی ظهور کرده‌اند، بر پایه تئوری حکومت‌مداری^۵ شکل یافته‌اند. این نظریه بر تعدد نهادهای تنظیمی (مقررات‌گذار) تأکید ورزیده و دیگر، دولت مرکزی را تنها تنظیم‌کننده امور جامعه نمی‌داند؛^۶ نوعی، خودحاکمیتی، رواج یافته است. به عبارت واضح‌تر، به جای اینکه تنظیم امور جامعه تنها به دست دولت قرار گیرد، نهادهای خودفرمان^۷ و غیرمتمرکز، چنین مسئولیتی را به‌عهده می‌گیرند^۸ و به جای وحدت حکمرانی، شکل حکمرانی متکثر^۹ در تنظیم امور اقتصادی و اجتماعی جامعه، به کار گرفته می‌شود.^{۱۰} در دولت فراتنظیمی، مقرراتگذاری تا حد امکان به نهادهای خودفرمان مستقل واگذار می‌گردد و دولت نیز بر عملکرد آنها نظارت می‌کند تا مقررات مصوب آنها در راستای تضمین حقوق شهروندی باشد، در تقویت نظارت بر عملکرد این نهادها، کنترل درون جامعه نیز نقش مهمی ایفا می‌نماید. به‌گونه‌ای دولت نیز با تعیین خط‌مشی اصلی، مقرراتگذاران را هدایت می‌کند تا در تنظیم مسائل محوله، به‌درستی عمل کنند؛ به عبارتی نظام کنترلی دوگانه وجود دارد: کنترل امور توسط نهادهای مقرراتگذار خودفرمان و کنترل این نهادها توسط دولت.^{۱۱} کنترل دولت علاوه بر اعمال نظارت، مشتمل بر وضع هنجارهای بنیادین [hsj] بدین معنا که دولت علاوه بر نظارت بر قانونی بودن مصوبات نهادهای خودگردان، با وضع قوانین و مقررات کلی و بنیادین، هنجارهای اصلی حقوقی را معین نموده و این نهادهای تنظیمی، براساس این هنجارها و در چارچوب قانونی آنها به وضع مقررات اقدام می‌کنند.

۱. عاطفه زاهدی، مصوبات شوراهای اسلامی شهرها در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نشر جاودانه، ۱۳۹۰، ص.۷.

2. Self Regulators

3. Post-regulatory State

۴. آرین پتفت و مؤمنی‌راد احمد، «سیر تحول نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی، از دولت رفاه تا دولت فراتنظیمی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۶، ش ۴۷، پاییز ۱۳۹۴، ص ۱۸۵-۲۰۴.

5. Governmentality

6. Hunt A., *Exploration in Law and Society: Towards a Constitutive Theory of Law*, Routledge, 1993, p.272.

7. Self-steering

8. See: Hunt A., *Governing Morals: A Social History of Moral Regulation*, Cambridge University Press, 1999.

9. Plurality Governance

10. Foucault M., *Governmentality*, University of Chicago Press, 1991, pp.91-2.

11. Heimer C., *Insuring More and Less: The Cost and Benefit of Private Regulation Through Insurance*, Chicago University Press, 2002; Also See: S. Anleu, *Third Party Policing and Insurance: The Case of Market-Based Crime Protection*, Law and Policy Review, 2000, Vol.22, p.72.

آنچه از تجارب نظام‌های حقوقی کشورهای توسعه‌یافته در امر نظارت بر نهادهای تنظیم‌گر جامعه به‌خوبی منتج شده است، اصولی است که تحت تئوری «حکمرانی مطلوب»^۱ در امر نظارت به‌کار گرفته می‌شود.^۲ اصولی همچون مصلحت عمومی، تناسب، ارائه بموقع خدمات عمومی، ملاحظات مرتبط، شفافیت، انتظار مشروع، پاسخگویی، معقولانه بودن، منع سوءاستفاده از قدرت، استمرار، بی‌طرفی، انطباق، تقدم خدمات دولتی، اجماع - محوری، مشارکت عمومی، کارآیی و اثربخشی، مسئولیت‌پذیری. اینها اصولی است که ناظر دولتی از طریق آنها تصمیمات و اقدامات نهادهای خودگردان را مورد ارزیابی قرار می‌دهند و در صورت مشاهده موارد تخطی قانونی و نقض اصول حکمرانی مطلوب، جهت برخورد قانونی لازم به مراجع ذیصلاح که عمدتاً قضایی هستند، ارجاع می‌شود. مسئله نظارت بر این نهادهای خودگردان اهمیت دارد. در این نظام‌های حقوقی، نظارت بر عملکرد و تصمیمات نهادهای خودگردان به نحوی نیست که اختلالی در استقلال آنها ایجاد کند. از جمله اینکه مقوله نظارت را از دخالت تفکیک نموده‌اند.

تمامی موارد فوق از این حیث بیان شد تا چارچوب نظری و هنجاری خاصی برای شوراهای اسلامی بر پایه تجربه عملی نظام‌های حقوقی پیشرفته در امر نظام خودگردان و نظارت بر آن، استخراج و تبیین شود. در راستای آنچه از فلسفه فکری قانونگذار قانون اساسی برداشت می‌شود، شوراها به‌مثابه نهادهای خودگردان می‌باشند که با وضع مقررات، نظام غیرمتمرکز و به‌نوعی خودتنظیمی را در جامعه ترسیم می‌کنند. اساساً شوراها دارای استقلال از بدنه حکومت است.

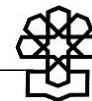
گفتار سوم - محدودیت‌های قانونی وضع مقررات توسط شورای شهر

از وظایف اصلی و اساسی شوراهای اسلامی شهر به‌عنوان پارلمان محلی، تصویب مقررات شهری همچون آیین‌نامه‌های پیشنهادی، اساسنامه‌ها، لوایح برقراری یا لغو عوارض شهری، بودجه شهرداری و همکاری در تصویب طرح حدود شهر و ایجاد زمینه‌های رشد مطلوب شهر از طریق همکاری در تهیه طرح‌های هادی، جامع و تفصیلی شهر و... است. این اختیارات ناشی از اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین موضوعه منطبق بر آن می‌باشد که طی آن مقرر می‌دارد: «... شوراهای ... شهر ... از ارکان تصمیم‌گیری ... کشورند...»

برطبق این اصل و اصل یکصدم قانون اساسی، شوراها در نظام حقوقی ایران نهادی تقنینی - نظارتی هستند که در یک حوزه محلی که حسب مورد ده، بخش، شهر، شهرستان و استان می‌باشد، تعریف می‌شوند. بنابراین یکی از شئون شوراها تصمیم‌گیری در حوزه محلی است. ازسوی دیگر در نظام‌های دمکراتیک با عنایت به اصل حاکمیت اکثریت، نهاد تصمیم‌گیرنده باید دارای یک مبنای مشروع باشد.

1. Good Governance

۲. رك به: مهدي هداوند، اصول حقوق اداري در پرتو آراي ديوان عدالت اداري، انتشارات خرسندي، چاپ ۲، ۱۳۹۱؛ پتفت آرين، احمد مركز ماليميري، مفهوم و قلمرو اصول كلي حقوق اداري امکان و چگونگي استناد به آن در رسيدگي‌هاي قضايي، انتشارات قوه قضائيه، ۱۳۹۵.



به دیگر سخن باید یک نیروی الزام‌آور مشروع که دارای رأی اکثریت باشد، فرمانبران را به اطاعت از مراجع تصمیم‌گیرنده ملزم سازد. این بحث در نظام حقوقی ما که در آن حاکمیت مطلق از آن خداوند است و با توجه به اصل حاکمیت خداداد مردم بر سرنوشت خویش، اهمیتی دو چندان دارد؛ زیرا مرجع صدور تصمیم علاوه بر مبنای مردمی، باید مشروعیت شرعی نیز داشته باشد.^۱

اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که تمام امور جامعه و کشور طبق قوانین و مقررات باشد تا جامعه براساس آن به نحو مطلوبی اداره شود و مجلس حق قانونگذاری در عموم مسائل را طبق قانون اساسی دارا باشد. نیازهای فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه چنان وسیع و گسترده است که قانونگذار در مواردی نیاز به کمک و همکاری نهادهای دیگر در امر قانونگذاری دارد. قاعده‌گذاری برای تمام امور جامعه، امری نیست که بتوان به یک نهاد واحد تقنین داد و تنها می‌توان وضع قواعد مهم و کلی جامعه را در دست مرجعی چون پارلمان قرار داد و تفصیل موارد آن و اعطای جزئیات به آن با حفظ چارچوب‌ها و موازین قانونی، به نهادهای مقرراتگذار (تنظیمی) متعدد سپرد. اما این قاعده‌گذاری از سوی نهادهای مقرراتگذار حائز محدودیت‌هایی است که این محدودیت‌ها برای شورای شهر عبارتند از مشروعیت قانونی، مشروعیت شرعی اسلامی و رعایت حدود صلاحیت.^۲

الف) مشروعیت قانونی

مطابق اصل یکصد و پنجم قانون اساسی «تصمیمات شوراها نباید مخالف ... قوانین کشور باشد». شمول کلی حکم این اصل قانون اساسی و نیز اصل نهم، رعایت حقوق شهروندی از سوی شوراها را نیز دربرمی‌گیرد.^۳ ماده (۹۰) قانون شوراها نیز عدم مغایرت مصوبات شوراهای اسلامی با قوانین و مقررات کشور و همچنین خروج از محدوده وظایف و اختیارات شوراها را الزام کرده است. با این وصف در وضعیت فعلی نظام حقوقی کشور، مصوبات شوراهای شهر نباید با مصوبات هیئت وزیران نیز مخالف باشد؛ همچنین مقرراتگذاری شوراها به وظایف و اختیارات مصرح آنها در قوانین و مقررات محدود شده است. از تصریح عبارت «... حدود وظایف و اختیارات... شورا... را... قانون معین می‌کند» در اصل یکصدم قانون اساسی این‌گونه مستفاد می‌شود که اصل بر تحدید صلاحیت شوراها در تصمیم‌گیری محلی براساس ضوابط قانون است؛ این موضوع در نظام حقوق اداری کشورمان با اصل عدم صلاحیت و اصل لزوم رعایت اختیارات و وظایف مصرح در قانون شوراها، مورد تأکید قرار می‌گیرد. رعایت سلسله‌مراتب هنجاری حقوقی منتج از اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که مصوبات شوراهای شهر، چارچوب قواعد قانون اساسی و قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی را رعایت کند و نمی‌تواند خارج از موازین قانونی مذکور تصمیم‌گیری نماید و یا مغایر با آنها به وضع مقرر اقدام نماید.

۱. مهدی ایمنی، «مبانی و ضرورت‌های مصوبات شوراهای»، ماهنامه شوراها، ش ۲۱، سال دوم، ۱۳۸۷، ص ۱۸.

۲. محمد وارسته بازقلعه، «جایگاه شوراها در فرآیند تصمیم‌گیری کشور»، ماهنامه شوراها، سال دوم، ۱۳۸۷، ش ۲۱، ص ۱۰.

۳. غلامرضا کامیار، حقوق شهری و شهرسازی، چاپ ۲، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۸۶.

قانون اساسی فقط به لزوم عدم مخالفت تصمیمات شورا با موازین اسلام و قوانین اشعار کرده است؛^۱ لذا قانونگذار قانون اساسی برای رعایت «اصل حاکمیت قانون»^۲ از سوی شوراهای، به وجه سلبی موضوع اشاره کرده است. هنگامی که بر مردم حکومت می‌شود، آزادی محدود می‌شود و زور و جبر مورد استفاده قرار می‌گیرد. از این رو برای جلوگیری از استبداد، اصل حاکمیت قانون الزامی می‌شود. تحت حاکمیت قانون قرار گرفتن به معنای حکمرانی به شیوه مشروع و خاصی در پناه قواعدی است که جان لاک آنها را قواعد ثابت مستقر و بی‌طرف و یکسان نسبت به همه افراد می‌داند.^۳ آنچه به این مسئله جامه عمل می‌پوشاند، امر نظارت است.^۴ اصل حاکمیت قانون محصول تفکر «دولت قانونمند»^۵ است. دولت قانونمند، با رابطه وثیق ساختاری میان حقوق و دولت، در ورای سلسله‌مراتب اصول، مفهوم حاکمیت قانون را به کار می‌گیرد.^۶ مطابق این نظریه، دولت فقط اعمالی را می‌تواند انجام دهد که دارای جنبه حقوقی باشد. در حقیقت، این امر از یک بی‌اعتمادی نسبت به اقدامات ارکان دولتی منتج می‌شود و اقتدار دولت را در چارچوب اصول دموکراسی مقید می‌کند و آن را به نوعی قدرت هنجارمند مبدل می‌سازد.^۷

امروزه، در راستای حفظ قدرت در محدوده موازین و اصول حقوقی و از این طریق تضمین حقوق شهروندی، نظارت قضایی مؤثرترین روش در این حوزه است که به نحو روزافزونی در نظام‌های حقوقی به کار گرفته می‌شود.^۸ لذا شوراهای نیز از این قاعده مستثنا نبوده و باید مشروعیت قانونی مصوبات خود را حفظ کنند. به اعتقاد عده‌ای، اصل قانونمداری، شورای شهر «... را در اتخاذ و اعمال تصمیم‌های خویش محدود می‌نماید. ... این محدودیت برای اعمال اداری ناشی از مبنای بنیادین حکومت مدرن است که باید از حقوق و آزادی‌های شهروندان حمایت و آنها را تضمین نماید. کیفیت این تضمین را نیز قاضی احراز می‌نماید»^۹ و «حقوق و یا منافع موجه (قانونی) شهروندان ممکن است به وسیله یکی از اقدامات زیر به مخاطره بیفتد: الف) اعمال اداری غیرقانونی موردی یا تنظیمی (نوعی - مقررات‌گذاری) یا اعمال مادی غیرقانونی که به وسیله نمایندگان (افراد یا سازمان‌های اداری وابسته به) اشخاص حقوقی عمومی انجام شده‌اند. ب) ترک عمل غیرقانونی (عدم اقدام) در انجام یک اقدام اداری که غالباً ماهیت موردی دارد یا در اجرای اعمال اداری واقع می‌شود. پ) مداخله غیرقانونی ناشی از اجرای یک قرارداد منعقد

۱. فقیه لاریجانی، فرهنگ، حقوق روابط شورا و شهرداری، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۸۸، ص ۱۵.

۲. احمد مرکز مال‌میری، حاکمیت قانون (مفاهیم، مبانی، برداشت‌ها)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، چاپ ۲، ۱۳۸۵.

3. John Locke, Two treatises of G government, Cambridge University Press, 1988, p.324.

4. Julia Beckett, Public Management and the Rule of Law, M.E. Sharpe, 2010, pp.6-7.

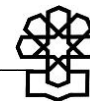
5. L'Etat du Droit

6. ژاک شوالیه، دولت قانونمند، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، نشر دادگستر، ۱۳۷۸، صص ۱۱-۱۴.

7. Barret-Kriegel, "État de droit", in Dictionnaire constitutionnel, Paris, Puf, 1992, p.415; D. Loschak, Le principe de légalité. Mythe et mystification, A.J.D.A. 1981, p. 387; Leisner Walter, L'Etat de droit, une contradiction, Melanges Eisenmann, Paris, Cujas, 1975, pp.65-66.

۸. محمد راسخ، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۹، صص ۱۲۵-۱۳۴؛ همچنین رک به: محمدحسین زارعی و احمد مرکز مال‌میری، «مفهوم و مبانی کنترل قضایی با تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۴۲، ۱۳۸۴.

۹. ویژه محمدرضا، «مبانی نظری تمرکززدایی»، شوراهای اسلامی: نگاهی به یک دهه تجربه، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۸۹، ص ۲۶۸.



شده به وسیله اشخاص حقوقی عمومی یا کوتاهی در ایفای تعهدات قراردادی معین شده. نقض حقها و یا منافع موجه (قانونی) شهروندان، می‌تواند به وسیله اعمال اداری حقوقی یا مادی یا از طریق آرای قضایی جبران شود.^۱

ب) مشروعیت شرعی اسلامی

مطابق اصل یکصدوپنجم قانون اساسی «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام ... باشد». موازین اسلام معیار اساسی برای سنجش مشروعیت کلیه قوانین و مقررات و به‌طور کلی هر قاعده الزام‌آور در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد که طبق اصل چهارم قانون اساسی بر عموم یا اطلاق همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است. بر این اساس، مصوبات شورای شهر نیز به‌عنوان ضوابط و مقررات الزام‌آور نباید مخالف موازین اسلام باشند. رعایت موازین شرعی، هنگام بنیادین نظام حقوقی ایدئولوژیک و مبتنی بر احکام دینی است که مطابق آن، کلیه قواعد و اصول حقوقی و اعمال دولتی باید در چارچوب بایدهای دین رسمی کشور باشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی مقرر می‌دارد: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است ...»^۲ بنابراین، کلیه تصمیمات و اقدامات مقامات اداری در نظام حقوق اداری ایران باید با رعایت موازین اسلامی صورت پذیرد.

ج) رعایت حدود صلاحیت

حدود صلاحیت شوراها شهر دو حیثیت دارد: اول اینکه صلاحیت این شوراها در حدود جغرافیایی شهر می‌باشد؛ دوم اینکه تصمیمات آنها نباید در حیطه وظایف و اختیارات سایر نهادهای قدرت صورت گیرد. در مورد قوانین مربوط به حقوق شهری قلمرو مکانی چهره‌ای خاص به خود می‌گیرد؛ چه این که در شهر که محدوده معینی از قلمرو کشور محسوب می‌شود، نظامات شهری که قسمت عمده‌ای از الزامات حقوق شهری را به خود اختصاص می‌دهند، صرفاً در محدوده و حریم شهرها قابل اعمال می‌باشند.^۳ مصوبات شورای شهر نیز در خصوص یک قلمرو مکانی بازتاب می‌یابد، به عبارت دیگر برعکس مصوبات مجلس شورای اسلامی که در کل کشور تأثیر می‌گذارد و به‌نوعی همه‌گیر و کلی است، مصوبات شورای شهر در محدوده و حریم شهر اجرا می‌شوند.

همچنین امور مهمی وجود دارند که اساساً در صلاحیت قوه مقننه بوده و از اختیارات حاکمیت ملی هستند؛ مانند تعیین حدود حقوق و آزادی‌های عمومی، تعیین ضوابط مالکیت شخصی، تصویب بودجه کل کشور، تصویب مالیات‌ها و اخذ آن، تعیین جرائم و غیره. با این تفاسیر شورای شهر نمی‌تواند جرائمی

۱. مهدی هداوند، «نظارت قضایی تحلیل مفهومی تحولات اساسی»، فصلنامه حقوق اساسی، سال هفتم، ش ۹، تابستان ۱۳۸۷، ص ۲۸.

۲. اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۳. رضا موسی‌زاده، حقوق اداری ۱، ۲، تهران، نشر میزان، ص ۹۴.

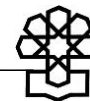
را در حوزه شهری تعریف و برای آنها مجازات تعیین کند، زیرا این امر از اختیارات مجلس است. به‌عنوان مثال شورای شهر اختیار تعیین بهای خدمات جمع‌آوری پسماند را داراست؛ اما جریمه‌ها و مجازات‌های مربوط به تخلفات از محیط زیست شهری توسط قانون تعیین شده است.^۱ همچنین به‌نظر می‌رسد با وجود قانون شوراها، شورای شهر حق ورود به حیطه تخصصی دولت در وضع آیین‌نامه‌ها را نیز نخواهد داشت. مطابق اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی هیئت وزیران (قوه مجریه) می‌تواند جهت انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین، به تصویب آیین‌نامه مبادرت ورزد. در حقوق اداری، قوه مجریه می‌تواند تعدادی قانون مستقل و اجرایی وضع کند که در حیطه تخصصی ویژه آن قرار می‌گیرد.

یکی دیگر از اختیاراتی که قانون در اختصاص مجلس قرار داده و مورد تأکید رویه قضایی کشور نیز می‌باشد، امکان عطف به ما سبق نمودن قوانین است. طبق ماده (۴) قانون مدنی، اثر قانون نسبت به آتیه است و تصریح به عطف به ما سبق شدن قوانین از اختیارات قانونگذار است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اشعار می‌دارد: «نظر به صراحت حکم مقنن به شرح ماده (۴) قانون مدنی و اینکه عطف به‌ما سبق نمودن قوانین و مقررات قانونی اختصاص به مقنن دارد، اطلاق سمت آخر بند «۱- ب» مصوبه شماره ۵۰۲ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۶ شورای اسلامی قزوین در باب مطالبه عوارض تفکیک واحدهای مسکونی و تسری آن به قبل از ۱۳۸۴/۱/۱، خلاف قاعده مقرر در ماده فوق‌الاشعار است. بنابراین مستنداً به بند «۱» ماده (۱۹) و ماده (۴۲) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ عبارت «... و یا هنگام اولین معامله پس از تفکیک آپارتمان...» از متن ۱ - ب مصوبه مذکور حذف و ابطال می‌شود».^۲ بنابراین یکی دیگر از محدودیت‌های شورای شهر در وضع مقررات شهری این است که نمی‌تواند همانند قوه مقننه، اقدام به عطف به ما سبق شدن مصوبات خود نماید.

همچنین شورای شهر نمی‌تواند تصمیماتی که مخالف ضوابط و راهبردهای ملی و سیاست‌های عمومی دولت است یا با آن در تعارض است، اتخاذ نماید. بدین لحاظ تصمیمات شورا زمانی که در تعارض با تصمیمات ملی و سیاست‌های عمومی است، می‌توان ابطال آن را از طریق راهکارهای قانونی، از مراجع ذیربط درخواست کرد. به‌عنوان مثال در حال حاضر تعدادی از مصوبات دوره‌ای مانند سند چشم‌انداز بیست‌ساله، قانون برنامه ششم توسعه، سیاست‌های کلی نظام و... موجود است؛ این تصمیمات ملی در بخش‌هایی از خود به امور مربوط به شوراها و امور محلی پرداخته‌اند و در نهایت مصلحت ملی را در نظر گرفته‌اند. مثلاً این موضوع در بند «۱۶» ماده (۸۰) قانون شوراها در خصوص عوارض نیز ذکر شده است؛ مطابق این بند شوراها در وضع عوارض موظف به در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت شده‌اند. رعایت سیاست‌های عمومی دولت در وضع و برقراری عوارض از اصول مهم مالیه شهری است که شورای

۱. قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی.

۲. رأی شماره ۱۳۸۲ در خصوص ابطال قسمتی از بند «۱- ب» و «۲- ب» مصوبه شماره ۵۰۲، ۱۳۸۳/۱۱/۱۶ شورای اسلامی شهر قزوین.



شهر باید آن را لحاظ کند. مجموعه این سیاست‌ها در آیین‌نامه نحوه وضع و وصول عوارض، پیش‌بینی و به تأیید هیئت وزیران رسیده است.

فصل دوم - نظارت بر اقدامات و تصمیمات شوراهای اسلامی شهر

باید توجه کرد که هرچند شوراهای شهر مستقل از بدنه حکومت هستند، ولی استقلال آنها مطلق نیست، بلکه دولت مرکزی به اختیارات و اعمال صلاحیت آنها نظارت دارد و این نظارت و یا در واقع احتیاط و ملاحظه به این دلیل است که آزادی کامل واحدهای غیرمتمرکز اغلب موجب هرج و مرج و تشتت می‌شود و چنانچه نظارتی در بین نباشد چه بسا منافع ملی فدای منافع محلی و خصوصی شود. زیرا اعضای شوراهای شهر که خود به ترتیب انتخاب معین می‌شوند ممکن است برای حفظ موقعیت خود به هرگونه اقدام و عوام‌فریبی ولو اینکه منافی مصالح عمومی نباشد، دست زنند. البته در نظام غیرمتمرکز، با توجه به اینکه نهادهای محلی، «نهادهای خودگردان و دارای استقلال تصمیم‌گیری» هستند، لازم می‌آید در سلسله‌مراتب قدرت مرکزی قرار نگیرند و حداکثر نظارتی که بر آن اعمال شود نظارت قیمومتی یا نظارت قانونی باشد. این نظارت مبتنی بر نظام هماهنگی یا همکاری است و کارکنان واحدهای غیرمتمرکز به‌طور مستقیم از دستورات مقامات سازمان مرکزی تبعیت نمی‌کنند.^۱ از این رو، نظارتی که بر شوراهای اسلامی شهر اعمال می‌گردد از نوع قیمومتی (قانونی) است؛ به عبارتی تطابق تصمیم یا اقدام شورا نسبت به حکم قانون. از همین روست که قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد».^۲ در نظارت قانونی یا قیمومتی، نظارت مقام ناظر به رعایت قانون محدود می‌شود و نمی‌تواند بدون دلیلی مبنی بر خروج از حدود صلاحیت یا نقض قانون از سوی نهاد محلی، تصمیم آن را لغو و یا تغییر دهد؛ چراکه اساساً با فلسفه اختیار نهاد محلی در تصمیم‌گیری مغایر است.

تطابق عملکرد و تصمیمات اتخاذی از سوی شوراهای اسلامی با متن و روح قانون، تنها اختیار مقام ناظر بر این نهادهاست که حیثیت آن به امر «حاکمیت قانون» بازمی‌گردد. این نظارت قیمومتی از دو طریق اعمال می‌شود: قیمومت بر اشخاص (عملکرد)، قیمومت بر اعمال (مصوبات).^۳ در قیمومت بر اشخاص، دولت می‌تواند مجازات‌های انتظامی همچون تعلیق یا عزل را نسبت به عضو شورای محلی اعمال نماید که این امر در مواد (۹۱) و (۹۲) قانون شوراها مقرر شده است. قیمومت روی اعمال، مهمترین نظارت است و با تطابق تصمیم یا اقدام شورای محلی با حکم قانون صورت می‌گیرد که این مسئله نیز در ماده (۹۰) قانون شوراها مقرر شده است.

۱. عباسعلی عمید زنجانی، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹، ص ۲۰۶.

۲. اصل یکصد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۳. محمدجواد رضایی‌زاده، حقوق اداری، نشر میزان، چاپ ۲، ۱۳۹۰، صص ۱۰۴-۱۰۵.

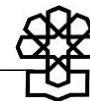
به هر ترتیب، اهم نظارت‌های حاکم بر اعمال شوراهای شهر، دو نوع نظارت اداری^۱ و قضایی است که عمدتاً به ترتیب توسط هیئت‌های حل اختلاف موضوع ماده (۸۹) قانون شوراها و دیوان عدالت اداری موضوع اصول یکصد و هفتاد و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی اعمال می‌شود. مطابق اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند». دیوان که یک مرجع قضایی و حل و فصل دعوی به شمار می‌آید، باید وفق مقررات پس از رسیدگی در جهت حل اختلاف طرفین، مبادرت به اظهار نظر و صدور رأی نماید.^۲ دعاوی مطرح شده در دیوان، ماهیت اداری داشته و رسیدگی نیز از نوع دادرسی اداری است.^۳ به طور عمده، نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر اعمال شوراهای اسلامی شهر به دو صورت اعمال می‌شود:

الف) نظارت مستقیم بر مصوبات شوراها که مطابق ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، توسط هیئت عمومی دیوان رسیدگی می‌شود.

ب) نظارت غیرمستقیم بر عملکرد شورا که به طور عمده در اقدامات شهرداری و یا آرای هیئت‌های حل اختلاف منعکس شده است که رسیدگی به این موارد بر اساس حدود صلاحیت دیوان منطبق با ماده (۱۰) قانون مذکور، توسط شعب دیوان صورت می‌گیرد.^۴

همان‌طور که در قانون شوراها منعکس شده است،^۵ حوزه اختیارات شورای اسلامی شهر بسیار گسترده بوده و این قانون عملاً شوراها را در مسیری قرار داده که بخش وسیعی از تصمیمات خود را از طریق شهرداری به مرحله اجرا درآورد. شورای اسلامی شهر، نهادی محلی است که با داشتن شخصیت حقوقی مستقل، صلاحیت اداره بخشی از امور و نیازمندی‌های عمومی مربوط به شهر را به عنوان نهادی ناظر و تصمیم‌گیرنده به عهده دارد. با وجود چنین اختیارات وسیعی و با عنایت به امکان وضع مقررات در حوزه شهری، وجود مرجع یا مراجعی که به امر نظارت در امور این نهاد منتخب مردم اهتمام ورزند، امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. مهمترین امری که به لزوم چنین نظارتی صحنه می‌گذارد، حقوق شهری است. حقوق شهری مجموعه قواعد حقوقی است

۱. نظارت اداری، نوعی نظارت درون‌قوه‌ای و درون‌سازمانی است که به منظور کنترل و بازبینی اعمال و تصمیمات مقامات و کارگزاران اداری صورت می‌گیرد. هدف از نظارت اداری و انضباطی، اطمینان از اجرای دقیق قانون و مقررات می‌باشد. بنابراین در مجموعه قوانین و مقررات گونه‌ای از نظارت وجود دارد که شاید بتوان آن را تحت عنوان اداری یا انضباطی دسته‌بندی کرد.
 ۲. رأی وحدت رویه شماره ۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، کلاس: ۶۳/۲۵، مورخ ۱۳۶۳/۴/۱۱.
 ۳. رأی وحدت رویه شماره ۴۸۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، کلاس: ۸۲/۸۷، مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۸.
 ۴. مثلاً در جایی که از اقدام شهرداری نزد یکی از شعب دیوان طرح شکایت شده که این اقدام شهرداری به دلیل تصمیم شورای شهر بوده است و یا اینکه از رأی هیئت حل اختلاف مبنی بر سلب عضو شورای شهر به دلیل عملکرد مغایر با قانون، در دیوان شکایت شده است. در این‌گونه موارد نظارت دیوان به طور غیرمستقیم بر عملکرد شورا اعمال می‌شود که بررسی این موارد در بخش دوم صورت نمی‌گیرد؛ چراکه از حوزه مطالعه حاضر خارج بوده و نیازمند پژوهش مستقلی است.
 ۵. ماده (۷۱) قانون شوراها.



که با توجه به ماهیت عمومی خود^۱ و اینکه با نظم عمومی مرتبط می‌شود، غالباً آمره بوده و به منظور حل مسائل و مشکلات ناشی از شهرنشینی و تنظیم روابط در این حوزه می‌باشد.^۲ حقوق شهری، هم حقوق شهروندی و شهرنشینی را دربر می‌گیرد و هم قواعد حقوقی حاکم بر حوزه روابط شهری را شامل می‌شود.^۳ از این رو، با توجه به ارتباط مستقیم تصمیمات و اقدامات شوراهای شهر با حقوق شهری و تحت تأثیر گستره وسیعی از حقوق و روابط اشخاص در جامعه در حوزه صلاحیت این شوراها، قانونگذار طرق مختلفی را برای نظارت بر اعمال آنها پیش‌بینی کرده است که در ادامه به بررسی تفصیلی آنها می‌پردازیم.

گفتار اول - نظارت بر عملکرد شورای شهر

به طور کلی شوراهای اسلامی شهر زمانی می‌توانند به اهداف و آرمان‌های از پیش تعیین شده خود دست یابند که نظارت قانونمند اداری بر آنها اعمال شود. اگر این نظم نظارتی از مقام ناظر گرفته شود، هرج و مرج و نافرمانی در شورا نهادینه می‌شود و منافع عمومی به شدت تحت الشعاع قرار خواهند گرفت. نظارت بر عملکرد شوراهای اسلامی در مواردی که از سوی هیئت حل اختلاف یا شوراهای فرادست (بر فرودست) اعمال می‌شود مشابه نظارت سلسله‌مراتبی درون‌سازمانی است که به منظور جلوگیری از انحراف شورا از اهداف و وظایف قانونی انجام می‌گیرد و هدف از آن تحقیق و اعلام اشتباه‌ها و معایب کار و تخلفات اعضای آن است تا بموقع بتوان به جبران و ترمیم آنها اقدام کرد.^۴ در مواردی هم که نظارت بر عملکرد شوراهای شهر، به طور غیرمستقیم از طریق اعمال نظارت قضایی بر اعمال شهرداری یا آرای هیئت‌های حل اختلاف از سوی شعب دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد، مشابه نظارت قضایی برون‌سازمانی است که قوا برای ایجاد تعادل اعمال می‌کنند^۵ و به طور خاص به کنترل قضایی بر اقدامات دولت مرتبط می‌شود. به طور کلی نظارت‌هایی که بر عملکرد شوراهای شهر اعمال می‌شود عبارتند از نظارت انتظامی هیئت‌های حل اختلاف، نظارت‌های وزارت کشور، نظارت قیوم‌متی شورای اسلامی شهرستان، نظارت قضایی.

بند اول - نظارت انتظامی هیئت‌های حل اختلاف

مطابق آنچه که در ماده (۸۹) قانون شوراها مقرر شده است، امکان نظارت انتظامی دو هیئت حل اختلاف به مثابه محاکم اداری (مرجع شبه قضایی) بر عملکرد شورای اسلامی شهر وجود دارد: هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان، هیئت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات که به ترتیب مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. حامد عباس قاسمی، «معرفی حقوق مصرف با مقدمه‌ای از مترجم»، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، ش ۲۲، ۱۳۷۷، ص ۲۴۷.
۲. حسن ایزدی، درآمدی بر حقوق شهرداری، حوزه معاونت املاک شهرداری شیراز، ۱۳۷۴، صص ۷۱-۷۴.
۳. حامد عباس قاسمی، «نظارت‌پذیری شورای اسلامی شهر در چارچوب حقوق شهری» مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۲، صص ۲۳-۲۹.
۴. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات سمت، چاپ ۱۶، ۱۳۸۷، ص ۵۶.
۵. محمد راسخ، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۸، ص ۳۹.

الف) هیئت حل اختلاف استان

چنانچه شورای اسلامی شهر در عملکرد خود از حدود صلاحیت خارج شده یا از احکام قوانین منحرف شده و یا اساساً دچار تخلف قانونی شود، موجبات برخورد انتظامی هیئت حل اختلاف استان^۱ را پدید می‌آورد. در این مورد، هیئت مذکور به عنوان محکمه اداری نسبت به تخلف عضو شورا رسیدگی نموده و اصدار حکم می‌کند. ضمانت اجرای این نوع نظارت انتظامی، مجازات‌های اداری است. کیفیت رسیدگی به تخلفات اعضای شوراها از سوی هیئت‌های حل اختلاف حسب مورد، در ماده (۹۲) قانون شوراها پیش‌بینی شده است: «چنانچه هریک از اعضای شوراها از قوانین شرایط عضویت را از دست داده^۲ و یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود^۳ یا اقدامی که موجب توقف یا اخلال در انجام وظایف شوراها شود^۴ یا عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد^۵ به موارد زیر محکوم می‌گردد:

۱. اخطار کتبی با درج در پرونده شورایی بدون اعلان عمومی.
۲. اخطار کتبی با درج در پرونده شورایی و اعلان عمومی.
۳. کسر از مبالغ دریافتی بابت عضویت در شورا (حقوق، حق‌الجلسه و عناوین مشابه) حداکثر تا یک‌سوم از یک ماه تا یک سال.
۴. محرومیت از عضویت در هیئت رئیسه و نمایندگی در شوراها و فرادست و عناوین مشابه حداقل به مدت یک سال.

۱. اعضا: استاندار (رئیس)، رئیس کل دادگستری استان، یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا و دو نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی (بند «۲»، ماده (۸۹)).

۲. شرایط عضویت در ماده (۳۰) قانون شوراها آمده است: «الف) تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران. ب) حداقل سن ۲۵ سال تمام. ج) اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه. د) ابراز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ه) دارا بودن سواد خواندن و نوشتن برای شورای روستاهای یا دوپست خانوار و داشتن مدرک دیپلم برای شورای روستاهای بالای دوپست خانوار، داشتن حداقل مدرک فوق‌دیپلم یا معادل آن برای شورای شهرهای یا بیست‌هزارنفر جمعیت، داشتن حداقل مدرک لیسانس یا معادل آن برای شورای شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت. و) دارا بودن کارت پایان خدمت نظام وظیفه یا کارت معافیت دائم از خدمت برای مردان».

۳. ماده (۹۵۲) قانون مدنی در تعریف تقصیر چنین اشاره می‌نماید: «تقصیر اعم از تفریط و تعدی»، ماده (۹۵۱) ق.م.نیز تعدی را چنین تعریف می‌نماید: «تعدی، تجاوز نمودن از حدود اذن یا متعارف است نسبت به مال یا حق دیگری». ماده (۹۵۲) ق.م نیز تفریط را چنین بیان می‌نماید. «تفریط عبارت است از ترک عملی که به موجب قرارداد یا متعارف برای حفظ مال غیر لازم است». به تقصیر غیر عمد نیز قصور گفته می‌شود. هرگاه هر یک از اعضای شورای اسلامی شهر و روستا مرتکب تقصیر یا قصور در انجام وظایف قانونی خود گردد از عضویت در شورای مذکور خود، عزل خواهد شد.

۴. به نظر می‌رسد منظور از توقف یا اخلال در وظایف شوراها مجموعه اقدامات و اعمالی می‌باشد که فعالیت‌های عادی و روزمره شوراها را دچار وقفه کرده و موجب کندي یا توقف فعالیت‌های شورا شود. مواردی همچون عدم انجام فعالیت‌های روزمره و عادی شوراها به دلیل پیگیری منافع و امورات شخصی یا انجام کارها و اقدامات غیرمرتبط و به خصوص سیاسی کاری در فعالیت‌های شوراها و یا غیبت غیرموجه و بدون دلیل اعضای شوراها می‌توانند مصادیق مبرهن این موضوع باشند. باید توجه نمود که تقریر چنین امری در قانون، بستر مناسبی را برای بروز و ظهور اصول حقوق اداری و اعمال آنها در فرایندهای عملکردی و تصمیم‌گیری شوراها فراهم نموده است؛ اصولی همچون اصل تسریع در ارائه خدمات عمومی، اصل تقدم، اصل ملاحظات مرتبط، اصل شفافیت، اصل تناسب و امثالهم. ر.ک به:

پتفت آری، احمد مرکز مال‌میری، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی، انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۵.

۵. همان‌طور که بیان شد، شأنی که قانونگذار برای شوراها شهر قائل شده شأن تقنینی است و این نهادها در نظام حقوقی کشورمان به‌عنوان نهادهای محلی خودگردان مقررکننده با وظایف مقرر در ماده (۷۱) قانون شوراها، ایفای نقش می‌کنند. لذا چنانچه عملکرد اعضای شورای شهر با شئون مذکور مغایرت داشته باشد و با اساس و فلسفه وجودی این نهاد همخوانی نداشته باشد از جمله موارد مستلزم برخورد انتظامی ماده (۸۲) مزبور است. شاید بتوان موارد خروج از صلاحیت را نیز از این قبیل موارد قلمداد کرد.



۵. سلب عضویت موقت از یک ماه تا یک سال.
۶. سلب عضویت برای باقیمانده دوره شورا.
۷. ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراها برای مدت حداقل یک دوره.
۸. سلب عضویت دائم از عضویت در شورا و ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراها. بنا به پیشنهاد شورای استان یا استاندار (بند «۱» ماده (۹۳))، هیئت حل اختلاف استان به اتهام یا اتهامات منتسب به عضو شورا رسیدگی نموده و در صورت احراز تخلف یا تخلفات، در مورد هر پرونده صرفاً یکی از مجازات‌های یادشده را اعمال خواهند نمود (تبصره «۱»، بند «۷»، ماده (۹۲)).^۱ این نوع برخورد انتظامی هیئت حل اختلاف استان با اعضای شورای شهر می‌تواند در موارد خاص دیگری - که در قانون شوراها مقرر شده - نیز باشد که عبارتند از:

- دوازده جلسه غیبت غیرموجه غیرمتوالی و یا ۶ جلسه متوالی (بند «۱»، ماده (۹۴))
- مداخله در نصب و عزل کارکنان دهیاری‌ها، شهرداری‌ها و یا شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آنها (ماده (۹۵))

- هرگونه دستور به کارکنان دهیاری‌ها، شهرداری‌ها و یا شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آنها (ماده (۹۵))
- تصدی مسئولیت اجرایی، عضویت هیئت‌مدیره و مدیریت عامل در دهیاری‌ها، شهرداری‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه (ماده (۹۵))

- انجام معامله با دهیاری، شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن و انعقاد هر نوع قرارداد با آنها^۲ (تبصره «۱»، ماده (۹۵))

- هرگونه استفاده شخصی از اموال، دارایی‌ها و امکانات شوراها، دهیاری، شهرداری، مؤسسات و شرکت‌های وابسته (تبصره «۲»، ماده (۹۵))

ب) هیئت حل اختلاف مرکزی

هیئت حل اختلاف مرکزی^۳ نیز تحت شرایطی به طریق اولی می‌تواند نسبت به عملکرد شورای شهر، اعمال نظارت کند. در مواردی که هیئت حل اختلاف استان مطابق با موارد پیش‌گفته رسیدگی کرده و حکم مقتضی صادر می‌کند، در موارد خاصی هیئت حل اختلاف مرکزی می‌تواند به‌مثابه محکمه اداری استیناف، نسبت به رأی اصداری آن تجدیدنظر نماید. مطابق قانون شوراها، چنانچه عضوی به محرومیت حداقل یک‌ساله از عضویت در هیئت رئیسه و نمایندگی در شوراهای فرادست و عناوین مشابه یا سلب عضویت دائم از عضویت در شورا و ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراها، محکوم شود می‌تواند ظرف

۱. تنها بند «۸» قابل جمع با بندهای «۴» تا «۶» این ماده می‌باشد.
۲. در غیر این صورت ضمن لغو قرارداد و سلب عضویت دائم از شورا، پرونده به مراجع ذیصلاح ارسال می‌گردد.
۳. اعضا: یکی از معاونین رئیس‌جمهور به انتخاب و معرفی رئیس‌جمهور، معاون ذیربط وزارت کشور، رئیس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری به انتخاب رئیس این دیوان، یکی از معاونین دادستان کل کشور به انتخاب دادستان کل کشور، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور و تصویب مجلس شورای اسلامی و سه نفر از اعضای شورای عالی استان‌ها به انتخاب آن شورا. (بند «۱» ماده (۸۹)) نظارت بر گزارش مالی ۶ ماهه شورای شهر از صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری (بند «۱۰» ماده (۸۰)).

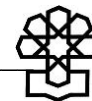
بیست روز از تاریخ ابلاغ رأی، به هیئت حل اختلاف مرکزی شکایت نماید. (تبصره «۲» بند «۷» ماده (۹۲)) علاوه بر این، هیئت حل اختلاف مرکزی نظارت انتظامی بر شورای شهر تهران را اعمال می‌کند. (بند «۱» ماده (۸۹)).

اختیار نظارتی بسیار مهم دیگری که این هیئت نسبت به اعمال شورای شهر به کار می‌گیرد، نظارت بر انحرافات قانونی است که می‌تواند به انحلال شورا منجر شود. هر نهاد و یا مؤسسه‌ای که به خصوص به فعالیت‌های عمومی می‌پردازد بایستی منافع مردم و کشور را حتماً مدنظر قرار دهد در غیر این صورت باید مورد مؤاخذه و مجازات قرار گیرد. بنابراین خط قرمز فعالیت‌ها و اقدامات هر نهاد، مؤسسه یا شخص اعم از حقیقی یا حقوقی تأمین و حفظ منافع عمومی می‌باشد. شوراهای شهر نیز از این قبیل نهادها هستند که باید در جهت منافع عمومی گام بردارند. در این راستا، قانون اساسی در اصل یکصدم خطوط معینی به منظور حفظ منافع نظام جمهوری اسلامی ایران قرار داده است: «... وظایف و اختیارات ... شوراهای ... باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، ...». چنانچه شورای شهر اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد، انجام دهد و یا هریک از صلاحیت‌های محوله قانونی را انجام نداده و یا برخلاف مفاد و روح قانون انجام دهند، به پیشنهاد کتبی هیئت استان، موضوع جهت انحلال شورا به هیئت حل اختلاف مرکزی ارجاع می‌گردد و هیئت مذکور به شکایات و گزارش‌ها رسیدگی و در صورت احراز انحراف هریک از شوراهای شهر آن را منحل می‌نماید (ماده (۹۱)). چنانچه مطابق حکم قانون اساسی، «انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند...» (اصل یکصدوشصتم قانون اساسی).

بند «۲» - نظارت‌های وزارت کشور

یکی دیگر از نظارت‌هایی که بر عملکرد شوراهای شهر اعمال می‌شود، نظارت وزارت کشور است. وزارت کشور به عنوان نهاد اصلی حکومت مرکزی در مدیریت و نظارت بر مقامات کشوری و نیز نظارت بر نهادهای محلی، مطابق قانون شوراها، حائز سه نوع اختیار نظارتی بر شوراهای شهر است: نظارت اعلامی، ارشادی، استصوابی.^۱

۱. شاید بتوان به این موارد، نوعی نظارت فراحقوقي هم اضافه کرد. علت اینکه این نظارت فراحقوقي را در موارد مذکور جای ندادیم امکان ضعیف توجیه حقوقی این امر است. برای تبیین موضوع اینکه وجود دبیرخانه هیئت‌های حل اختلاف در بدنه وزارت کشور می‌تواند عامل مهمی برای نقش غیرمستقیم وزارت در فرآیند رسیدگی این هیئت‌ها بر عملکرد شوراها باشد. حسب حکم قانون شوراها، دبیرخانه هیئت‌های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان به ترتیب در وزارت کشور، استانداری و فرمانداری مستقر است و معاون ذریبط وزارت کشور، دبیر هیئت حل اختلاف مرکزی است. (تبصره «۱» ماده (۸۹)) هرچند در این مورد، از حیث حقوقی نتوان عامل نظارتی وزارت کشور به طور مستقیم بر عملکرد شورای شهر را چندان ادعان داشت؛ اما نمی‌توان از حیث فراحقوقي از جمله نفوذ سیاسی موضوع را انکار نمود و این امر علاوه بر مسئله نظارتی که به نظر می‌رسد وجه مثبت قضیه است، می‌تواند جنبه منفی در پی داشته باشد و آن هم اعمال نفوذ وزارت کشور بر اقدامات شوراهای شهر است و این تا حدودی محل استقلال این نهادهای محلی خواهد بود. این امر با حضور معاون ذریبط وزارت کشور در هیئت مرکزی و نیز عضویت استاندار در هیئت استان، به نحو اولی تقویت می‌شود. (بند «۱» و «۲» ماده (۸۹)).



الف) نظارت اعلامی

مطابق ماده (۱۰۶) قانون شوراها، «وزارت کشور مسئول اجرای این قانون است ...» و براساس این مسئولیت نظارتی و اجرایی می‌تواند موارد تخلف از قانون را به هیئت حل اختلاف ارجاع نماید (تبصره «۲»، ماده «۸۹»). در این مورد وظیفه وزارت کشور صرفاً اعلام موارد تخلف است و نمی‌تواند خودش نسبت به موضوع ورود کرده و رسیدگی نماید. این امر به دلیل حفظ استقلال شوراها از حکومت مرکزی است.

همچنین این نوع نظارت صرفاً به طور مستقیم نیست، بلکه می‌تواند به طور غیرمستقیم نیز اعمال شود. همان طور که مبرهن است، شهردار از سوی شورای شهر انتخاب می‌شود (بند «۱» ماده «۸۰») و یکی از مهمترین مواردی که می‌تواند منتج از عملکرد شوراهای شهر باشد، عملکرد شهردار بازوی اجرایی تصمیمات این شوراهاست. از این رو، از جمله مواردی که وزارت کشور می‌تواند به طور غیرمستقیم بر عملکرد شوراهای شهر نظارت داشته باشد، نظارت انتظامی است که بر اعمال شهرداران دارد.^۱ مطابق قانون شوراها، «رسیدگی به تخلفات اداری شهرداران ... در هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وزارت کشور انجام می‌شود» (تبصره «۲»، ماده «۹۶»). هر چند علی‌الظاهر این گونه به نظر می‌رسد که نظارت انتظامی وزارت کشور بر شهردار نمی‌تواند عامل نظارتی بر عملکرد شورای شهر باشد؛ اما باید توجه کرد که عملکرد شهردار بعضاً برون داد تصمیمات و اعمال شورای شهر است و چنانچه وزارت کشور در جریان رسیدگی به تخلفات شهردار، علل آن را در نتیجه عملکرد شورا ببیند، بر پایه نظارت بر حسن اجرای قانون شوراها، موضوع را حسب مورد به هیئت حل اختلاف یا مراجع ذیصلاح دیگر اطلاع می‌دهد.

ب) نظارت ارشادی

این نوع نظارت در راستای هدایت فرهنگی و رفتاری شوراهای شهر به سمت و سوی ارزش‌های غایی قانون و نیز نیل به جایگاه حقیقی شوراها به آنچه مدنظر قانونگذار بوده، می‌باشد. این نوع نظارت وزارت کشور فاقد هرگونه ضمانت اجرایی انتظامی بوده و صرفاً جنبه ارشادی و آموزشی دارد. یکی از این موارد ارشادی، به طور غیرمستقیم و از رهگذر سازمان صداوسیما صورت می‌گیرد؛ مطابق حکم قانون، سازمان صداوسیما می‌تواند با همکاری وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها در راستای ارتقای سطح فرهنگ شوراها و مشارکت، برنامه‌های مختلف فرهنگی و آموزشی را تهیه و پخش نماید (ماده «۱۰۱»). علاوه بر این، یکی از وظایف شورای عالی استان‌ها، برنامه‌ریزی به منظور آموزش و آشنایی اعضای شوراهای شهر با وظایف خویش از طریق برگزاری دوره‌های کوتاه‌مدت کاربردی در قالب امکانات موجود کشور است که باید با همکاری وزارت کشور صورت گیرد (بند «۷»، ماده «۸۸»).

۱. در این مورد، موارد متعددی در قانون شوراها برای تقویت این نظارت وزارت کشور بر شهرداری پیش‌بینی شده است از جمله نظارت بر گزارش مالی شورای استان از حساب درآمد و هزینه سازمان همیاری شهرداریها (تبصره ماده «۷۸» مکرر ۱)، نظارت بر گزارش مالی شورای استان از حساب درآمد و هزینه‌های مشترک شهرداریها (بند «۸» ماده «۷۸» مکرر ۱) نظارت بر گزارش مالی شورای شهر از حساب درآمد و هزینه شهرداری (تبصره «۲» بند «۲۰» ماده «۷۱»).

ج) نظارت استصوابی

این نوع نظارت زمانی استقرار می‌یابد که عمل شورای شهر مستلزم تصویب یا موافقت وزارت کشور باشد و چنانچه وزارت تأیید نکند، فرآیند اقدام شورا اتمام نیافته و هنوز اعتبار نخواهد داشت. به موجب قانون شوراها، «نصب شهرداران در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد ... در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی شده را واجد شرایط تعیین شده نداند، مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می‌نماید، در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم شهردار، موضوع توسط شورای شهر به هیئت حل اختلاف ذیربط ارجاع خواهد شد. هیئت مذکور ظرف پانزده روز مکلف به تصمیم‌گیری بوده و تصمیم آن هیئت برای طرفین (وزارت کشور و شورای اسلامی شهر) لازم‌الاجرا می‌باشد. چنانچه در مدت مقرر، هیئت حل اختلاف نظر خود را اعلام ننماید، نظر شورای شهر متبع خواهد بود و شهردار می‌تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجرا نماید» (تبصره «۳» بند «۱» ماده (۸۰)). هرچند این نظارت استصوابی وزارت کشور^۱ بر عمل انتخاب شهردار از سوی شورای شهر مطلق نبوده و می‌تواند از سوی هیئت حل اختلاف مرکزی بلااثر شود (و این به دلیل حفظ استقلال شورا از حکومت مرکزی است) اما به هر ترتیب از جمله مهمترین نظارت‌هایی است که به طور مستقیم بر اقدامات شورای شهر اعمال می‌شود.

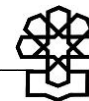
بند «۳»- نظارت قیمومتی شورای اسلامی شهرستان

نوع دیگر از نظارت‌هایی که بر عملکرد شورای اسلامی شهر اعمال می‌شود نظارت مستقیم و قیمومتی است که از سوی شوراها^۲ فرادست صورت می‌گیرد؛ این وظیفه در قانون شوراها برعهده شورای اسلامی شهرستان قرار داده شده است (بند «۵» ماده (۷۸)). در مورد ضمانت اجرای این نظارت در قانون چیزی ذکر نشده است ولی به نظر می‌رسد که نظارت مذکور همانند نظارت اعلامی وزارت کشور، به عنوان طریقی برای گزارش موارد تخلف به مراجع ذیصلاح بالاخص هیئت‌های حل اختلاف می‌باشد.

بند «۴»- نظارت قضایی

همان‌طور که بیان شد، از جمله نظارت‌های غیرمستقیمی که بر عملکرد شورای شهر صورت می‌گیرد، نظارت قضایی شعب دیوان عدالت اداری است. حسب حکم کلی اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی به رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به دولت در دیوان، این مرجع قضایی می‌تواند با اعمال کنترل قضایی به عنوان دادگاه عالی اداری بر تصمیمات هیئت‌های حل اختلاف، نوعاً و به طور

۱. این نظارت از این حیث استصوابی تلقی می‌شود که اقدام شورای شهر به انتخاب و انتصاب شهردار بدون تأیید و تصویب نهایی وزارت کشور (یا حسب مورد استاندار که نماینده وزارت کشور در استان است) بلااعتبار بوده و عملاً فرآیند اقدام شورا اتمام نیافته محسوب شده و عقیم می‌ماند، لذا تصمیم وزارت در این مورد، از ارکان اصلی و نهایی اقدام است که به نوعی استصوابی قلمداد می‌شود.



غیرمستقیم بر عملکرد شورای شهر نظارت نماید. از این نظر، دیوان براساس اصل حاکمیت قانون، اعمال شوراها را مورد بازنگری قضایی قرار می‌دهد. دلیل اصلی وجود نظارت قانونی، تضمین قانونی بودن اقدامات مقام‌های محلی است می‌توان گفت که چنین نظارتی ریشه در اصل حاکمیت قانون دارد؛ اصلی که مقامات محلی هم در روابط خود با دیگر مقامات عمومی و حکومت مرکزی و هم در ارتباط با عموم مردم باید رعایت کنند.^۱ براساس حکم صریح قانون شوراها در تبصره «۳» ماده (۹۳)، هریک از اعضای شورای شهر که سلب عضویت می‌گردند می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند.^۲ چنانچه هیئت حل اختلاف مرکزی حکم به سلب عضویت عضو شورای اسلامی شهر دهد، فرمانداری مکلف به معرفی عضو علی‌البدل است و اگر دیوان حکم به ابطال رأی مذکور بدهد، عضو علی‌البدل از شورای اسلامی خارج می‌شود و عضو قبلی مجدداً فعالیت خود را در شورای اسلامی از سر می‌گیرد (تبصره «۴» ماده (۹۲)).

همان‌طور که پیش‌تر گذشت، از جمله ضمانت اجراهای انحراف شورای شهر از قانون، انحلال آن از سوی هیئت حل اختلاف مرکزی است. مطابق قانون اساسی، «... شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند». (ذیل اصل یکصد و ششم) و در قانون شوراها نیز بیان شده است: «هریک از شوراهای منحل شده در صورت اعتراض به انحلال می‌توانند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ رأی به دادگاه صالح شکایت نمایند و دادگاه مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی قطعی صادر نماید». مصداق دادگاه صالح در اینجا، محل اختلاف است؛^۳ عده‌ای آن را در صلاحیت دیوان و عده‌ای نیز در حیطه صلاحیت محاکم عمومی می‌پندارند. به هر حال، نظارت به عمل آمده از نهاد قضایی قوه قضائیه است که نوعی کنترل قضایی غیرمستقیم بر اعمال شوراهای شهر محسوب می‌شود.

۱. سانتاماریا پاستور، خوان و نمري، کلود، «نظارت بر شوراها»، ترجمه احمد رنجبر، مجلس و پژوهش، سال ۹، ش ۲۶، ص ۲۵۷.

۲. بنابراین پس از رسیدگی هیئت مرکزی حل اختلاف، به پیشنهاد هیئت حل اختلاف استان مبنی بر پذیرش و صدور رأی سلب عضویت، شخص سلب عضویت شده با محدودیت زمان در مراجعه به دیوان مواجه نمی‌باشد که موجه و منطقی بودن چنین امری محل تأمل است. نکته مهم در رسیدگی دیوان به دعوی سلب عضویت اعضای شوراها این است که موافق ماده (۱۴) مکرر: «عضویت در کلیه شوراهای موضوع این قانون افتخاری است و شغل محسوب نمی‌شود.» به نظر می‌رسد، قانونگذار با تصویب تبصره «۲» ماده (۸۵) ناقض صلاحیت رسیدگی دیوان، مذکور در ماده (۱۰) قانون جدید دیوان شده است. توضیح اینکه، طبق بند ۲ این ماده، از جمله صلاحیت شعب دیوان، رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشگری و کشوری از حیث تزییع حقوق استخدامی است. بنابراین، دیوان صلاحیت رسیدگی به دعاوی راجع به تزییع حقوق استخدامی اشخاص را برعهده دارد. اما با وجود ماده (۱۴) مکرر قانون شوراها آیا رسیدگی به سلب عضویت اعضای شوراها از جهت وجود رابطه استخدامی اعضای شوراها، در حوزه عمومی است؟ آیا شغل افتخاری مشمول تزییع حقوق استخدامی می‌باشد تا اینکه در صورت تزییع حق، اقدام به شکایت در دیوان نمود؟ پیش‌بینی مأموریت کارکنان رسمی در عضویت شورا بر چه مبنایی پذیرفته شده است؟ شغل افتخاری چه تفاوتی با شغل سازمانی دارد؟

۳. در مورد صلاحیت دیوان عدالت مجادله وجود دارد و برخی معتقدند چون قانونگذار در قانون شوراها هیچ اشاره‌ای به صلاحیت دیوان برای رسیدگی به شکایت از مصوبات و اقدام‌های اعضای شورا نکرده است پس با توجه به صلاحیت عام مراجع عمومی دادگستری، اصل بر صلاحیت محاکم عمومی است. عده‌ای نیز با عنایت به عملکرد شوراهای اسلامی در حوزه اداره عمومی و با توجه به شمول کلی صلاحیت دیوان عدالت اداری به رسیدگی به دعاوی حوزه منافع عمومی، دیوان را مرجع قضایی صالح می‌پندارند.

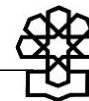
باید توجه کرد که نظارت‌های غیرمستقیم مراجع قضایی بر اعضای شوراهای شهر، متوجه مسئولیت اداری آنهاست و نه مسئولیت‌های مدنی و کیفری؛ در دو مورد اخیر، نظارت قوه قضائیه از طریق دادگاه‌های دادگستری به‌طور مستقیم بر اعمال اعضای شوراها صورت می‌گیرد. هرگاه عضو شورا مرتکب جرائمی شود، الزاماً کنترل کیفری به‌عنوان ضمانت اجرای بازدارنده، بر اقدام عضو خاطی اعمال خواهد شد و همچنین ممکن است در حین انجام فعل یا حتی ترک فعل توسط اعضای شوراها، مسئولیت از حیث ضمانت مدنی، به‌عنوان ضمانت اجرا در نظر گرفته شود. هرچند موارد تخلفات مدنی و کیفری حیثیت خصوصی دارد و متخلف در مقام شخصی حقیقی تخطی نموده است؛ اما تبعات این امر می‌تواند متوجه مسئولیت اداری وی نیز باشد و این امر به‌نحو اولی نسبت به تخلفات ذو وجهتین (همچون اختلاس^۱ که هم نوعی تخلف اداری و هم تخلف کیفری محسوب می‌شود) صادق است. بدین معنا که مسلماً تخلفات کیفری و مدنی بعضاً می‌تواند موجبات طرح شکایت برای سلب عضو متخلف شورا به‌عنوان عنصر نامطلوب برای ایفای مسند عضویت شورا که یک جایگاه عمومی بوده و با منافع گروه بسیاری از مردم سروکار دارد، را در هیئت‌های حل اختلاف حسب مورد فراهم نماید.

قانون مدنی چنین اشاره می‌کند: «هر کس مال غیر را تلف کند، ضامن آن است و باید مثل یا قیمت آن را بدهد اعم از اینکه از روی عمد، تلف کرده باشد یا بدون عمد و اعم از اینکه عین باشد یا منفعت و اگر آن را ناقص یا معیوب کند، ضامن نقص قیمت آن مال است»^۲ و در ماده (۳۳۱) ق م نیز ضمن بیان قاعده تسبیب می‌گوید: «هر کس سبب تلف مالی بشود باید مثل یا قیمت آن را بدهد و اگر سبب نقص یا عیب آن شده باشد باید از عهده نقص قیمت آن بر آید» همچنین، زیان‌زننده به جان، مال، سلامتی، آزادی، حیثیت و هر حق دیگر اشخاص که به ضرر مادی و معنوی بینجامد، مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد.^۳ این مسئولیت مدنی می‌تواند متوجه یک فرد یا یک شخصیت حقوقی شود. از آنجا که اعمال دولت نیز می‌تواند موجبات مسئولیت مدنی آن را پدید آورد، لذا شوراهای شهر در مقام یک نهاد محلی نیز می‌توانند مسئولیت مدنی داشته باشند. بدین معنا که مسئولیت مدنی متوجه یک عضو شورا شود و یا اینکه نسبت به نهاد شورا به‌عنوان یک شخصیت حقوقی عمومی بار شود. چنانچه شورای شهر در راستای وظایف و صلاحیت‌های محوله خود اقداماتی صورت دهد که در

۱. در ارتباط با عنصر قانونی جرم اختلاس باید گفت که ماده (۵) قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری مصوب سال ۱۳۶۷ به بیان عنصر قانونی جرم اختلاس پرداخته است. به‌موجب این ماده: «هریک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراهای و شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضایی و به طور کلی قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأموران به خدمت عمومی، اعم از رسمی یا غیررسمی وجوه یا مطالبات یا حواله‌ها یا سهام و اسناد و اوراق بهادار و یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر و یا اشخاصی را که برحسب وظیفه به آنها سپرده شده است به‌نفع خود یا دیگری برداشته و تصاحب نماید مختلس محسوب خواهد شد». بنابراین همان‌طور که از ماده مذکور بر می‌آید هر گاه عناصر ذیل در ارتکاب جرم اختلاس به‌کار برده شود عضو شوراهای اسلامی شهر مرتکب اختلاس شده‌اند؛ اولاً اموال دولت به‌نحو از آنجا به نهاد شورا سپرده شده باشد. ثانیاً اموال مذکور باید برحسب وظیفه در اختیار شورا سپرده شده باشد. ثالثاً مرتکب باید اموال مذکور را به نفع خود یا دیگری برداشت یا تصاحب نماید.

۲. ماده (۳۲۸) قانون مدنی.

۳. در ماده نخست قانون مسئولیت مدنی، مصوب ۱۳۳۹/۰۲/۰۷.



این چارچوب خساراتی به شخص یا اشخاص حقیقی وارد آید مسئولیت مدنی این نهاد محلی را پدید می‌آورد. پس وجود مسئولیت مدنی و پاسخگویی شوراها به منظور جبران خسارات وارده حتمی است. به‌عنوان مثال، یکی از مصادیق بارز مسئولیت مدنی شوراها پرداخت خسارت به صاحبان املاکی است که ملک آنها بدون پرداخت بهای مشخصی به‌موجب مصوبه شورا توسط شهرداری تملک می‌شود. مسئولیت کیفری اعضای شورا هم می‌تواند مشمول جرائم عمومی و هم مشمول جرائم خاص باشد. اعضای شورا نیز در خلال انجام وظایف قانونی و یا حتی خارج از حدود مسئولیت تفویض شده و در راستای انجام فعالیت‌های شخصی ممکن است، مرتکب جرائمی شوند. از این نظر، شخص خاطی، مطابق با قوانین عمومی جزایی، مورد پیگرد مراجع قضایی قرار خواهد گرفت. اهمیت نظارت کیفری بیشتر از این‌رو است که عضو شورا چه مرتکب جرمی در خلال انجام وظایف محوله شده باشد و یا در خارج از آن می‌تواند از موارد سلب عضویت و از دست دادن اعتماد مردمی به مشارالیه باشد. از منظر بعضی، بزه‌های مورد پیش‌بینی توسط اعضای شورای اسلامی را در سطح کلی می‌توان هر نوع جرم و بزه‌ی دانست که فرد به اعتبار عضویت در شوراها یا اسلامی مرتکب می‌شود که این نوع جرم‌ها را می‌توان شامل، کلاهبرداری، خیانت در امانت، ارتشاء، تصرف غیرقانونی، اختلاس، جعل، سرقت، نشر اکاذیب، افتراء، اقدامات علیه آسایش و امنیت عمومی، اتلاف اموال، تهدید، اتخاذ تصمیماتی مغایر با اخلاق و عفت عمومی، هتک حرمت اشخاص و... دانست.^۱ در صورت ارتکاب چنین بزه‌هایی، دادگاه متهم را به مجازات مقرر و پیش‌بینی شده در قانون محکوم می‌نماید و علاوه بر مجازات قانونی می‌تواند به‌عنوان متمیم مجازات طبق قانون^۲ متهم را از حقوق اجتماعی نظیر محرومیت در عضویت شوراها یا اسلامی یا محرومیت از شرکت در انتخابات مجدد شوراها یا اسلامی کشور برای مدت معین یا از عضویت و شرکت در انتخابات شوراها یا اسلامی همان محل پذیرفته شده، محروم نماید و یا از اقامت در منطقه معین کرده یا به اقامت در منطقه معین مجبور سازد.^۳ در قوانین جدید، مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی نیز پذیرفته شده است؛ لذا چنانچه این مسئولیت متوجه نهاد شورای شهر شود می‌تواند موجبات انحلال آن را ایجاد نماید.

۱. یکی آرای در ارتباط با مسئولیت کیفری اعضای شورای شهر تهران به ترتیب زیر است:
تاریخ ۱۳۸۵/۷/۳۰ کلاسه پرونده ۲۴۶/۱/۸۵ شماره دادنامه ۵۹۴/۸۵

شکات: ۱. شهرداری متهمان: الف و م، شورای اسلامی شهر تهران اتهام: افتراء و نشر اکاذیب
گردشکار: به تاریخ ۱۳۸۵/۷/۸ در وقت اداری پرونده کلاسه ۲۴۶/۱/۸۵ مذکور تحت نظر و جلسه به تصدی امضاکننده ذیل تشکیل و ضمن مطالعه پرونده، ختم رسیدگی را اعلام ذیلاً مبادرت به صدور رأی نموده است: «متهمان مفصله مذکور مطالب خلاف واقع و غیرمستند و غیرقانونی را به صورت مکتوب برای جرایم ارسال و با بیان مطالب کذب در مصاحبه‌ها و درج در مطبوعات موجبات تشویش اذهان عمومی را فراهم نموده‌اند. دادگاه در رأی خود چنین آورده است... با توجه به محتویات پرونده از مدارک مضبوط در پرونده مستدرك می‌شود که معرفی عضو که قبلاً عضو بوده و بعدها نیز عضویت ایشان تأیید گردیده در مراسلات و مکاتبات با قصد مجرمانه ارائه نگردیده و بزهدکار نیست، لذا او در این مورد نیز به استظهار از اصالة البرائة و در نظر گرفتن اصل سی‌وهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حکم برائت متهمان نامبرده را صادر و اعلام می‌نماید».

۲. مواد (۱۹) و (۲۶) قانون مجازات اسلامی.
۳. ابراهیم اسلامی، نظارت اداری و قضایی بر شورای اسلامی شهر، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، پاییز ۱۳۸۲، ص ۹۸.

بند «۵»- بازرسی و نظارت اعلامی سازمان بازرسی کل کشور

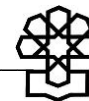
یکی از مهمترین ابزارهای نظارت قوه قضائیه بر اعمال شوراهای اسلامی شهر، سازمان بازرسی کل کشور است. با توجه به شمول کلی صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور به بازرسی کلیه دستگاه‌های کشور، می‌توان نظارت قضایی این سازمان را نیز به عملکرد شوراهای تسری داد. این سازمان، به استناد اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی و قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، حق نظارت و بازرسی عام نسبت به تمامی دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور را دارد و عدم تصریح نظارت و بازرسی سازمان در قوانین خاص مانع از انجام وظایف آن نخواهد بود. براساس قانون، «به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در اجرای اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور»...، زیر نظر رئیس قوه قضائیه ... تشکیل می‌شود».^۱ بنابراین با توجه به مسئولیت تصمیم‌گیری و اداره امور کشور از سوی اعضای شوراهای اسلامی شهر، سازمان بازرسی برای انجام وظایف واجد صلاحیت بوده و به نظر می‌رسد نیازی به احراز صلاحیت مطابق قوانین خاص نیست. اگرچه در حوزه صلاحیت بازرسی این سازمان نسبت به شوراهای اختلاف نظر وجود دارد.^۲ با فرض امکان نظارت قضایی سازمان بازرسی بر شوراهای، باید اذعان داشت که این نظارت اعلامی بوده و گزارش آن حسب مورد به مراجع ذیصلاح ارجاع می‌گردد. بدین معنا که هرچند این نظارت از سوی یک مرجع از بدنه قوه قضائیه اعمال می‌شود، اما به خودی خود ضمانت اجرای قضایی نداشته و این نتیجه حاصل از این نظارت برای برخورد مقتضی قانونی به مراجع مربوطه ارسال می‌شود.

گفتار دوم - نظارت بر مصوبات شورای شهر

اعمال شوراهای اسلامی به‌طور کلی به دو شق جداگانه قابل تقسیم است: عملکرد، مصوبات. در گفتار پیشین به بررسی انواع نظارت بر عملکرد شوراهای شهر پرداختیم و حال در این قسمت به انواع نظارت بر مصوبات شوراهای پرداخته می‌شود. با توجه به اینکه مصوبات شوراهای در سلسله مراتب قواعد حقوقی در عرض مقررات دولتی قرار می‌گیرد، به‌طور کلی چهار نوع نظارت بر آنها اعمال می‌شود: نظارت قضایی، نظارت تقنینی هیئت تطبیق شهرستان، نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان و نظارت اداری؛ که هر یک به‌طور مجزا مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور.

۲. ر.ک به: محمد رضا دلاوری، «صلاحیت قانونی سازمان بازرسی کل کشور در خصوص نظارت نسبت به مصوبات شوراهای اسلامی» انتشارات دیوان عدالت اداری.



بند «۱» - نظارت قضایی

نظارت قضایی بر مصوبات شوراهای اسلامی، نظارتی است برون سازمانی که از سوی بدنه قضایی قوه قضائیه بر مقررات وضع شده شوراهای اعمال می‌شود؛ مطابق قوانین کشور، این نظارت از سوی چهار رکن صورت می‌گیرد: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، رئیس قوه قضائیه، رئیس دیوان و قضات.

رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از مقررات دولتی در موارد مغایرت آن با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع وضع‌کننده یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد.^۱ هیئت عمومی دیوان به‌عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی ناظر بر مقررات دولتی است که به‌صورت یک دادگاه اداری^۲ به شکایات نسبت به مصوبات شوراهای اسلامی نیز رسیدگی می‌کند. مطابق اصل یکصدوهفتادم قانون اساسی «هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». لذا نظارت دیوان بر مصوبات شورا، موردی و منوط به طرح شکایت قضایی در هیئت عمومی می‌باشد. ضمانت اجرای این نظارت هیئت عمومی می‌تواند ابطال بعضی یا تمام مصوبه شورای شهر باشد. تقاضای ابطال مصوبات در هیئت عمومی دیوان، با تقدیم درخواست انجام می‌گیرد.^۳ این امر، ابتدا به هیئت‌های تخصصی مرکب از حداقل پانزده نفر از قضات دیوان ارجاع می‌شود.^۴ در صورتی که نظر اکثریت مطلق هیئت تخصصی بر قبول شکایت و ابطال مصوبه باشد،^۵ پرونده به همراه نظریه هیئت جهت اتخاذ تصمیم به هیئت عمومی ارسال می‌شود.^۶ در صورتی که مصوبه‌ای به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود؛ نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی لازم‌الاتباع است.^۷

به‌طور کلی طرح شکایت در هیئت عمومی دیوان نسبت به مصوبه شورای شهر از سه طریق میسر است: شکایات فردی (ذیل اصل یکصدوهفتادم و ماده (۸۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان) و طرح موضوع مغایرت مصوبه از سوی رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان (ماده (۸۶) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان). مطابق ماده (۸۶) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، «در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شوند، موظفند موضوع را در هیئت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست

۱. بند «۱» ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی.

۲. به معنای مرجع قضایی اختصاصی که به دعاوی با ماهیت اداری رسیدگی می‌کند.

۳. ماده (۸۰) همان.

۴. ماده (۸۴) همان.

۵. هرگاه مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی لازم‌الاتباع است. تبصره «۲» ماده (۸۴) همان.

۶. بند «الف»، ماده (۸۴) همان.

۷. ماده (۸۷) همان.

نمایند». لذا امکان نوعی نظارت مستمر توسط رئیس قوه قضائیه و رئیس دیوان عدالت اداری بر مصوبات شوراهای شهر وجود دارد که به صورت اعلامی بوده و موارد مغایر را به اطلاع هیئت عمومی دیوان می‌رسانند تا به تریبی که در بالا گذشت، توسط این هیئت حکم مقتضی نسبت به اعتبار مصوبه صادر شود. از طرفی، نوع دیگر نظارت قضایی هم وجود دارد که مطابق آن، قضات این تکلیف را دارند که به طور موردی در متن دعوی، مصوباتی از شوراهای شهر را که فاقد اعتبار بدانند مستند رأی خود قرار ندهند، هر چند اختیاری نسبت به ابطال و بلا اثر کردن مصوبه مزبور ندارند. مطابق اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند...»

بند «۲»- نظارت تقنینی هیئت تطبیق شهرستان

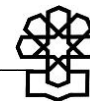
نظارت هیئت تطبیق نظارت تقنینی برای تطابق مقررات وضع شده با قوانین است که جنبه اعلامی داشته و ضمانت اجرایی برای ابطال مصوبه به طور مستقل ندارد و در مدت حداکثر دو هفته پس از ابلاغ مصوبه قابل اعمال است. این نظارت در نهایت می‌تواند به نظارت قیومتی هیئت‌های حل اختلاف حسب مورد منتهی شود. مبتنی بر ماده (۸۰) قانون شوراها، مصوبات کلیه شوراهای شهر در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض «هیئت تطبیق مصوبات شهرستان»^۱ قرار نگیرد، لازم الاجراست و در صورتی که هیئت مذکور آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهد می‌تواند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف مدت دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر کند. شورا موظف است ظرف مدت ده روز از تاریخ وصول اعتراض، تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت حل اختلاف ذیربط (هیئت حل اختلاف مرکزی برای شورای شهر تهران و هیئت حل اختلاف استان برای سایر شوراهای شهر) ارجاع می‌شود.^۲

بند «۳»- نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان

قانون اساسی برای صیانت از شرع اسلام در اصل چهارم بیان می‌دارد: «کلیه ... مقررات ... باید براساس موازین اسلامی باشد. ... و تشخیص این امر برعهده فقهای شورای نگهبان است». از آنجا که مصوبات شوراهای اسلامی شهر از جمله مقررات محسوب می‌شوند، لذا این نظارت جامع فقهای شورای نگهبان،

۱. هیئت تطبیق مصوبات شهرستان با عضویت و ریاست فرماندار یا نماینده وی و عضویت یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای شورای اسلامی استان به انتخاب این شورا جهت تطبیق مصوبات شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می‌شود (تبصره «۴») و هیئت تطبیق مصوبات تهران، ری، شمیرانات و پردیس به عضویت و ریاست فرماندار تهران و عضویت فرمانداران ری و شمیرانات و پردیس، یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای شورای اسلامی استان به انتخاب این شورا تشکیل می‌شود (تبصره «۵»).

۲. تا پیش از اصلاحیه سال ۱۳۹۵، این وظیفه برعهده فرماندار و شورای استان بود.



کلیه مقررات وضع شده از سوی شورای شهر را نیز دربر می‌گیرد. نظارت شرعی شورای نگهبان با کلیه نظارت‌های دیگر بر مصوبات شوراها قابل جمع است و به موازات دیگر انواع نظارت‌ها اعمال می‌شود؛ همان‌طور که در قانون شوراها نیز تصریح شده، اعتراض به مصوبات شوراها از سوی شهروندان، تطبیق شهرستان، مانع از اعتراض اشخاص نزد مراجع صالح قضایی نیست و نافی صلاحیت فقهای شورای نگهبان در نظارت شرعی بر مصوبات شوراها می‌باشد (تبصره «۶»، ماده (۹۰)). از آنجا که در قانون اساسی این نظارت فقها را صرفاً مبتنی بر «تشخیص» موارد مغایر دانسته و ضمانت اجرایی برای اقدام شخصی آنان در برابر مصوبه مشخص نشده است، لذا آن‌طور که به نظر می‌رسد در صورت مشاهده مغایرت شرعی در مصوبه شورای شهر توسط فقهای نگهبان، این امر برای ابطال موارد مغایر در مصوبه در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود. بنابراین، این نظارت شرعی حسب اقتضا به نظارت قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ختم می‌شود و این مرجع قضایی نسبت به مصوبه شورا حکم صادر می‌کند؛ هرچند نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی لازم‌الاتباع است^۱ و عملاً این فقهای شورای نگهبان هستند که به‌مثابه دادگاه قانون اساسی نسبت به اعتبار شرعی مصوبه نظر داده و حسب مورد آنرا ابطال یا ابرام می‌نمایند. هرچند گفته می‌شود که این‌گونه نظارت شرعی صرفاً در امتداد نظارت قضایی موردی دیوان است و شورای نگهبان حسب اصل چهارم قانون اساسی می‌تواند به‌طور مستقیم نیز نسبت به بلااعتبار کردن مصوبات شورای شهر اقدام نماید؛ در این صورت نظارت شرعی اخیرالذکر نوعی نظارت مستمری است که اعمال آن منوط به طرح شکایت در دیوان نبوده و به‌طور مستقیم از سوی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات شوراها انجام می‌پذیرد.

بند «۴»- نظارت قیمومتی بر مصوبات شورای شهر

این نظارت که به شکلی مشابه با نظارت اداری اعمال می‌شود به‌طور کلی به چهار طریق صورت می‌گیرد: وزارت کشور، فرماندار (که به‌نوعی از بدنه وزارت کشور تلقی می‌شود)، شورای استان و هیئت حل اختلاف؛ که دو مورد ابتدایی از نظارت‌های حکومت مرکزی و دو مورد مؤخر از نظارت‌های ارکان مستقل از بدنه حکومت، بر مصوبات شوراها شهر تلقی می‌شوند. نظارت وزارت کشور بر مصوبات شوراها شهر اشکال مختلفی دارد؛ نظارت فرماندار و نظارت شورای استان به‌طور مستمر می‌باشد (مطابق اصلاحیه قانون شوراها مصوب سال ۱۳۹۵) که هر دو این نظارت‌ها، برای اعمال ضمانت اجرا به نظارت هیئت حل اختلاف منتهی می‌شود؛ نظارت هیئت حل اختلاف هم موردی بوده (منوط به طرح شکایت است) و لذا به‌طور مستمر اعمال نمی‌شود. در ادامه به بررسی هر یک پرداخته می‌شود.

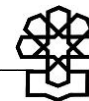
۱. ماده (۸۷) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی.

الف) نظارت وزارت کشور

از جمله مهمترین موارد نظارتی وزیر کشور بر مصوبات شوراهای اسلامی، نظارت بر وضع عوارض است. از جمله اختیارات شورای شهر این است که «... می‌تواند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به‌منظور تامین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران اقدام نماید» (ماده (۸۵) قانون شوراها). از آنجا که حفظ چارچوب آیین‌نامه هیئت وزیران در مقرراتگذاری مستلزم نظارت اداری است^۱ لذا مطابق تبصره ماده (۸۵) قانون شوراها این مصوبات به وزارت کشور ارسال شده و «عوارض، یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور قابل وصول است. وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین‌نامه مصوب نداند نسبت به اصلاح یا لغو اقدام نماید». لذا مقرر شده عوارض ازسوی شورا با توجه به قید «هر مقطعی» در این ماده، می‌تواند هر زمانی ازسوی وزارت کشور «اصلاح یا لغو» شود. با تصریح لزوم اخذ عوارض، یک‌ماه پس از ارسال آن به وزارت کشور می‌توان دریافت که این نظارت پیش از اجرای مصوبه شورا می‌تواند اعمال شود؛ و از سویی، شمول کلی قید «هر زمانی» در این ماده نیز امکان اعمال این نظارت در زمان اجرای این مصوبات را فراهم می‌سازد. بنابراین نظارت وزیر کشور بر مصوبات شورای شهر در وضع این عوارض شهری، هم پیشینی (پیش از اجرا) و هم پسینی (پس از اجرا) است. این نظارت صرفاً با سازوکار انطباق مقرر با آیین‌نامه صورت نمی‌گیرد؛ بلکه اساساً تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر ازسوی شورای شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن، باید با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که ازسوی وزارت کشور اعلام می‌شود، صورت گیرد (بند «۱۶»، ماده (۸۰))؛ لذا نظارت وزارت کشور بر این مصوبات در وهله نخست با سیاستگذاری کلی دیکته شده به آنها صورت می‌گیرد که موجب جهت دهی به تصمیمات شوراهای شهر در این زمینه به سمت و سوی هنجارها مشخص می‌شود و بعد از آن، نظارت مزبور درصدد حفظ این مصوبات در چارچوب آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران برمی‌آید.

از جمله نظارت‌های دیگر وزارت کشور نسبت به مصوبات شوراهای شهر، موارد خاص لزوم تأیید مصوبه شورا ازسوی وزارت کشور است. از جمله وظایف شوراهای شهر مقرر در ماده (۸۰) قانون شوراها، «تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری» (بند «۱۵») و نیز «همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری» (بند «۱۱») است که در هر دوی این موارد، تأیید وزارت کشور لازم است. اجرایی شدن این مصوبات مستلزم تأیید وزارت کشور است و لذا فرآیند وضع مقرر بدون آن، صورت نگرفته و مصوبه فاقد

۱. اینکه این نوع نظارت را نظارت تقنینی قلمداد نمی‌کنیم بدین دلیل است که نظارت تقنینی مستلزم تطابق مقررات دولتی با قواعد مقرر در قوانین مصوب مجلس است و انطباق مصوبات شوراهای شهر با آیین‌نامه هیئت وزیران از این تعریف خارج است و نوعی کنترل در جهت رعایت سلسله‌مراتب هنجاری در گستره مقررات دولتی است که به نوعی عملی اداری محسوب می‌شود. برای آشنایی بیشتر با نظارت تقنینی رک به: آربن پتفت و پروین خیرالله، «حدود نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران با تأکید بر اصول هشتمادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، دوره ۴۵، ش ۱، بهار ۱۳۹۴.



اعتبار خواهد بود.^۱ وزارت کشور همچنین دستورالعمل‌هایی بعضاً برای شوراهای شهر ابلاغ می‌نماید که باید در تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری از سوی شورا شهر مورد رعایت قرار گیرد (بند «۹» ماده (۸۰)). این نظارت نیز بیشتر جنبه رهنمودی دارد که برای شوراها لازم‌الرعایه بوده و موجب حفظ تشریفات شکلی در تصویب این آیین‌نامه‌ها می‌شود.

ب) نظارت فرماندار و شورای استان

مطابق تبصره «۱» ماده (۹۰) قانون شوراها، فرماندار یا شورای استان می‌توانند از مصوبات شوراهای شهر نزد هیئت حل اختلاف (به‌طریق مذکور در ماده (۸۹)) طرح شکایت نمایند.^۲ این دو مرجع، که یکی از بدنه حکومت و دیگری مستقل از آن تلقی می‌شوند، نظارت اعلامی داشته و اختیار شکایت از مصوبه شورای شهر را دارند و خودشان رأساً اختیار لغو، اصلاح و یا جایگزینی مقررند. اینکه اختیار اخیر در قانون برای مقامات ناظر مذکور به رسمیت شناخته نشده است به دلیل حفظ استقلال شورای شهر و نیز نبود سلسله‌مراتب اداری میان آنهاست.

ج) نظارت هیئت‌های حل اختلاف

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، ضمانت اجرای نظارت قیمومتی بر مصوبات شوراهای شهر جز در مواردی توسط وزارت کشور، از طریق اختیارات هیئت‌های حل اختلاف تأمین می‌شود. اساساً غایت نظارت فرماندار، شورای استان و هیئت تطبیق شهرستان به نظارت این هیئت‌ها ختم می‌شود و رأی هیئت‌های حل اختلاف است که تعیین‌کننده حکم قضیه می‌باشد. به طریقی که بیان شد، هیئت‌های حل اختلاف، محاکم اداری (مراجع شبه‌قضایی) هستند و لذا رسیدگی آنها منوط به طرح شکایت است و خود رأساً نمی‌تواند اعمال نظارت کند و مبرهن است که اختیار طرح شکایت توسط شورای استان، فرماندار و هیئت تطبیق برای تقویت همین نوع نظارت هیئت‌های است؛ مضاف بر اینکه هیئت‌ها علی‌الاصول مراجعی مستقل بوده و نظارت موردی آنها بر شوراهای شهر، استقلال آنان را خدشه‌دار نخواهد کرد. مطابق ماده (۸۹) قانون شوراها مشخص است که رسیدگی به شکایت از مصوبات شورای شهر تهران در هیئت مرکزی و در مورد مصوبات سایر شوراهای شهر در هیئت استان صورت می‌گیرد. از مجموع این مطالب و با توجه به قواعد قانون شوراها، می‌توان دریافت که به‌طور کلی به چهار طریق امکان طرح شکایت از مصوبات شوراهای شهر در هیئت حل اختلاف و به‌نوعی امکان اعمال نظارت قیمومتی این مرجع بر این مقررات وجود دارد:

۱. البته در مورد اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری، وزارت کشور مکلف است حداکثر ظرف دو ماه پس از دریافت مفاد اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری نظر نهایی خود را اعلام نماید. در صورت عدم اعلام نظر ظرف مهلت مذکور، اساسنامه مصوب شورای شهر لازم‌الاجراست (تبصره بند «۱۵»، ماده (۸۰)).
۲. به موجب همین تبصره قانونی، رسیدگی به اعتراض موضوع این قانون مانع از رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیت‌دار نخواهد بود؛ لذا نظارت قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر این مصوبات می‌تواند به موازات نظارت قیمومتی هیئت حل اختلاف اعمال شود. مسئله چالش‌ی در اینجا این است که در موارد مغایرت میان نظر هیئت عمومی دیوان و هیئت حل اختلاف در مورد ابطال یا عدم ابطال مصوبه شورای شهر، تکلیف چیست؟ به نظر می‌رسد با توجه به صلاحیت عام هیئت عمومی دیوان در رسیدگی به مقررات دولتی و همچنین با عنایت به اینکه این مرجع به‌عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی و دادگاه اداری است، نظر دیوان حاکم و لازم‌الاتباع است.

۱. هیئت تطبیق شهرستان مطابق ماده (۹۰): که نظارتی از سوی یک مرجع مستقل محسوب شده و محدود به بازه زمانی دو هفته پس از ابلاغ مصوبه شورا است؛ ۲. فرماندار مطابق تبصره «۱» ماده (۹۰): که نظارتی مستمر بوده و در واقع از سوی حکومت صورت می‌گیرد؛ ۳. شورای استان مطابق تبصره «۱» ماده (۹۰): که به موازات و مشابه با نظارت فرماندار به طور مستمر صورت گرفته اما با این تفاوت که در حقیقت از طریق نهادی مستقل از بدنه حکومت انجام می‌شود؛ ۴. مردم مطابق تبصره «۲» ماده (۹۰): که این نظارت نیز مستمر و از سوی کلیه افراد بوده و صرفاً نزد هیئت حل اختلاف مرکزی طرح شکایت می‌شود. مطابق تبصره مذکور، «قطعی شدن مصوبات شورا، مانع از طرح رسیدگی آن دسته از مصوبات مغایر قانون در هیئت مرکزی حل اختلاف توسط اشخاص نمی‌باشد».

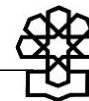
در اینجا تمامی ابزارهای نظارت بر عملکرد و مصوبات شورای شهر به طور مشروح مورد بررسی قرار گرفت. حال برای تدقیق و بررسی جامع نظارت قضایی هیئت عمومی دیوان که از مهمترین این نظارت‌ها می‌باشد، در بخش دوم به بررسی آرای این مرجع نسبت به مصوبات شوراهای شهر، که از مهمترین اعمال نهادهای محلی نظام اداری کشورمان می‌باشد، پرداخته می‌شود.

بخش دوم - بررسی تحلیلی و آماری مصوبات شوراهای اسلامی شهر در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در نیمه دوم سال ۱۳۹۱

در این بخش، به بررسی وضعیت آماری مصوبات شوراهای اسلامی از حیث موارد نقض یا عدم نقض قانون و نیز تحلیل و بررسی آنها می‌پردازیم. با توجه به اینکه به شکایت از مصوبات شوراها در دیوان عدالت اداری توسط هیئت عمومی دیوان رسیدگی می‌شود، لذا برای تحلیل و بررسی وضعیت مصوبات شوراها و ارزیابی آنان از حیث قانون‌گرایی، آرای صادره از مرجع مذکور را در بوطه مذاقه و تعمق قرار می‌دهیم.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مطابق قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی، به شکایت نسبت به مقررات دولتی رسیدگی کرده و نیز رأی وحدت رویه صادر می‌کند. مطابق ماده (۱۲) قانون مذکور، حدود صلاحیت و وظایف هیئت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

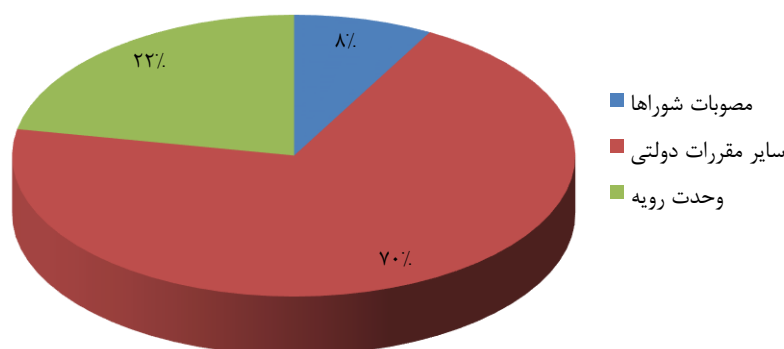


۲. صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آرای متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.

۳. صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آرای مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.

از میان ۱۶۲ رأی اصداری در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در نیمه دوم سال ۱۳۹۱، ۳۵ مورد مربوط به بررسی تعارض یا عدم تعارض آرای شعب در جهت صدور رأی وحدت رویه است و مابقی یعنی ۱۲۷ رأی در ارتباط با مقررات دولتی است که موضوع ۱۴ مورد از آنها، مصوبات شوراهای اسلامی شهر می‌باشد؛ به عبارتی تقریباً یک‌دهم آرای هیئت عمومی دیوان را به خود اختصاص داده است؛ این آمار، به نسبت بالاست. مقررات دولتی از حیث کمی حائز تعدد، تنوع و گستردگی بسیار است و اینکه نزدیک به ۱۰ درصد آرای هیئت عمومی دیوان، موضوع مصوبات شوراهای اسلامی شهر بوده نشانگر گستره و توجه زیاد شکایات نسبت به تصمیمات متخذه شوراهاست.

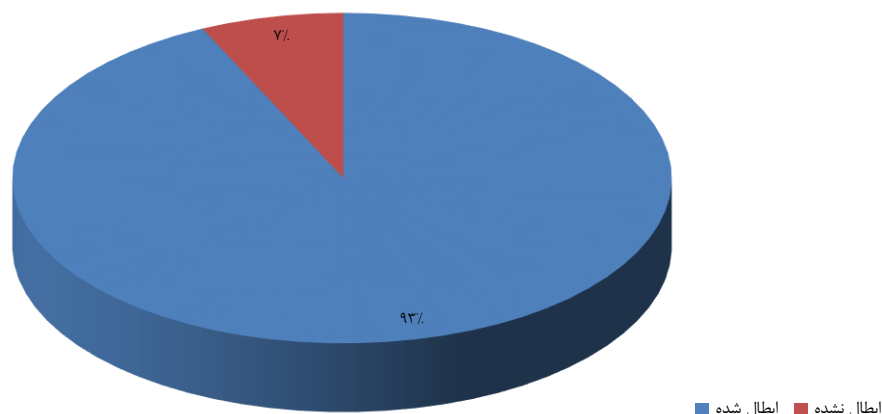
شکل ۱. آرای هیئت عمومی دیوان در نیمه دوم سال ۱۳۹۱



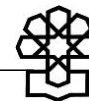
مقررات دولتی موضوع آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری موارد متعددی از جمله مصوبات هیئت وزیران، وزراء، معاونین آنها و کلیه مقامات و نهادهای دولتی ذیصلاح در قوه مجریه در وضع قواعد حقوقی را علاوه بر مصوبات شوراهای اسلامی شامل می‌شود؛ مقرراتی همچون بخشنامه شهرداری، تصویبنامه وزیران، مصوبه معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، بخشنامه معاون حقوقی رئیس‌جمهور، آیین‌نامه هیئت وزیران، مصوبه ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، بخشنامه سازمان امور مالیاتی، مصوبه کمیسیون‌های دولتی، بخشنامه رئیس سازمان آموزش و پرورش، تصویبنامه شورای عالی صادرات غیرنفتی، اساسنامه سازمان‌ها، تصمیم‌نامه نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور، بخشنامه ادارات حقوقی، بخشنامه معاونان ریاست جمهوری، مصوبه هیئت امنای دانشگاه‌ها، بخشنامه سازمان امور اراضی کشور، دستورالعمل ستاد کل نیروهای مسلح، دستورالعمل وزراء، بخشنامه سازمان بیمه خدمات درمانی، مصوبه شوراهای عالی، بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی، مصوبات شرکت‌های دولتی. این درحالی است

که با وجود حجم وسیعی از مقررات دولتی، مصوبات شوراهای اسلامی شهر، بیش از یک‌دهم آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را به خود اختصاص داده است که در تمام موارد بجز یک مورد مصوبه ابطال شده است.

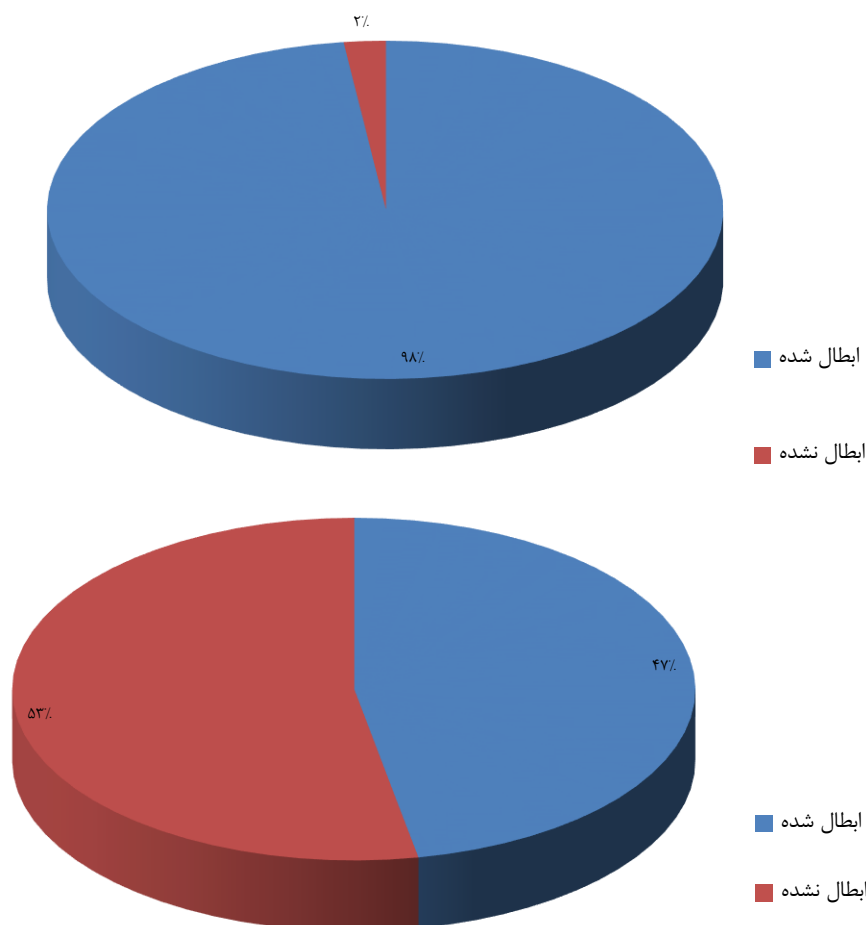
شکل ۲. مصوبات شورا در آرای هیئت عمومی دیوان



در ۱۴ مورد رأی هیئت عمومی در ارتباط با مصوبات شوراهای اسلامی شهر، ۱۳ مورد منجر به ابطال مصوبه شده است و در یکی از این آراء، ۳۳ مورد از مصوبات شوراها در ارتباط با وضع عوارض کسب و پیشه برای فعالیت بانک‌ها به‌طور یکجا ابطال شده است. در یک پرونده نیز دو مصوبه شورای شهر شاهین‌شهر با یک رأی ابطال شده است. بدین معنا که اگر با یک جمع عددی مصوبات موضوع آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بخواهیم بنگریم، متوجه می‌شویم که در این چهارده پرونده، در حقیقت ۴۷ مورد از مصوبات شوراها در دیوان شکایت شده است و تنها یک مورد ابطال نشده است! درحالی‌که شکایت‌های به‌عمل آمده از مقررات دیگر دولتی به‌شرح فوق‌الذکر در بسیاری از موارد منتهی به ابطال مقرر نشده است. از میان ۱۱۳ رأی هیئت عمومی دیوان که در ارتباط مقررات دولتی غیر از مصوبات شوراهای اسلامی بوده است، ۶۰ مورد آن ابطال نشده و موافق قوانین تشخیص داده شده است؛ لذا حدود ۴۷ درصد مقررات دولتی مورد شکایت، که مصوب شوراهای اسلامی شهر نبوده، مغایر قانون بوده است. این در حالی است که از میان ۴۷ مصوبه شوراهای اسلامی شهر موضوع آرای هیئت عمومی دیوان، ۴۶ مورد ابطال و مغایر قانونی تشخیص داده شده که در واقع حدود ۹۸ درصد آنها غیرقانونی اعلام شده است.



شکل ۳. مقایسه مصوبات ابطالی شورا و سایر مقررات دولتی در آرای هیئت عمومی دیوان



هرچند از چنین آماری نمی توان نتیجه گرفت که انحرافات قانونی مصوبات شوراهای شهر بیشتر از ارکان دیگری اداره امور کشور در بدنه دولت بوده و همچنین آمار بالای ابطال مصوبات شوراهای شهر در هیئت عمومی دیوان نشانگر تخلفات قانونی زیاد شوراها در وضع مصوبه است؛ زیرا اساساً طرح بازنگری قضایی در هیئت عمومی دیوان منوط به طرح شکایت از مصوبه شورای شهر است و شکایت نیز در ذات خود به دلیل مشاهده موارد تخطی از قانون در مصوبه است و این امر نمی تواند به تمام مصوبات شوراهای شهر تعمیم پیدا کند. اگر بخواهیم از قانون‌گرایی مصوبات شوراهای شهر ارزیابی داشته باشیم باید آمار کل مصوبات آنها نسبت به موارد ابطالی در هیئت عمومی دیوان یا هیئت‌های حل اختلاف را مورد بررسی قرار دهیم. اساساً این پژوهش نیز در جایگاه ارزیابی تصمیمات شوراهای شهر نبوده و به دنبال بررسی علل تخطیات و ارائه راهکار مناسب برای رفع آنهاست. باید با ارائه راهکارهای مناسب همچون تقویت نهادهای ناظر و نیز ارتقای سطح مهارت قاعده‌گذاری این آمار ۹۸ درصدی کاهش یابد. به‌طور کلی از بررسی مصوبات شوراهای شهر در دیوان می‌توان بعضی علل

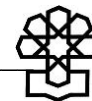
ابطال مصوبات شورا و چندی از عوامل تخطیات قانونی آنها در اتخاذ تصمیماتشان را به دست آورد و راهکار مقتضی ارائه داد.

گفتار اول - موارد مصوبات موافق قانون (بررسی کیفی)

همان‌گونه که بیان شد، از میان آرای صادره از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تنها در یک مورد دیوان حکم به ابطال صادر نکرده است؛ آن هم موضوع پرونده‌ای است که دیوان به دلیل عدم ارتباط موضوع شکایت به مصوبه شورا و اینکه شکایت به عملکرد شهرداری متوجه می‌شد، نسبت به ابطال مصوبه شورا ورود نکرده و اعلام نظر نکرد. اگرچه از بررسی استدلال‌ات مطرح شده در پرونده چنین بر می‌آید که شورا تخلفی نکرده است. در پرونده با موضوع بخشنامه شهرداری تهران برای ساماندهی سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته،^۱ شاکی مطرح کرد که:

«... با صراحت بند «۱۵» از ماده (۸۰) قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و ماده (۸۴) قانون شهرداری، هرگونه مصوبه‌ای از شورای اسلامی شهر مبنی بر تأسیس و تغییر اساسنامه سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری باید با مجوز وزارت کشور صورت پذیرد... شورای اسلامی شهر تهران در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۳ مصوبه‌ای به‌عنوان ساماندهی سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری تهران را به تصویب رساند که طی آن مقرر شد برخی سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری تهران منحل شود و یا یک سازمان در سازمان دیگر ادغام شود که این ادغام به‌صورت ایجاد معاونت جدید در سازمان و طبعاً تغییر اساسنامه خواهد بود... شورای اسلامی شهر تهران پس از تصویب ساماندهی سازمان‌ها و شرکت‌ها، در اجرای ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوبه را، برای اظهارنظر فرمانداری تهران ارسال داشته است که فرمانداری تهران در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۱ به مصوبه شورای شهر تهران اعتراض کرد. حسب اطلاع فرماندار محترم تهران در مقام اعتراض با اشاره به بند «۱۵»، ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و ماده (۸۴) قانون شهرداری عنوان نموده‌اند که انحلال سازمان‌ها و شرکت‌ها و تأسیس سازمان‌های جدید، ابتدا نیاز به اخذ مجوز از وزارت کشور داشته که در زمان تصویب این مجوز اخذ نشده است... شورای شهر با پذیرش اعتراض فرمانداری تهران، ... مصوبه... را برای اخذ مجوز و تأییدیه... برای وزارت کشور ارسال داشته است... بنابه مراتب معروضه، محرز و مبرهن است که مصوبه... شورای اسلامی شهر تهران قابلیت اجرا نداشته و ندارد، لکن با کمال تعجب، شهرداری تهران... دستورالعمل اجرایی... (آن‌را) صادر نموده است...».

۱. کلاسسه پرونده: ۸۹/۶۹۲، ۴- ۹۶۰/۸۸، ۸۷۶، ۸۷۵، ۸۰۹-۸۰۲/۸۰۹، ۹۱/۸۰۲، ۸۰۱؛ شماره دادنامه: ۴۶۵، ۴۶۴، ۴۶۳، ۴۶۲، ۴۶۱، ۴۶۰، ۴۵۹، ۴۵۸؛ ۱۳۹۱/۷/۳.



آنچه اساس استدلال شکایت شاکی را تشکیل می‌دهد، «عدم رعایت تشریفات قانونی» در اتخاذ تصمیم شورا است. چراکه «...اعلام اسامی سازمان‌ها و شرکت‌های مربوطه از سوی شورای اسلامی شهر تهران به وزارت کشور به معنی عدم قابلیت اجرای مصوبه مذکور تا قبل از طی شدن تشریفات و اجرای مقررات قانونی است...» اما مطابق نظر شورای شهر تهران، «... نظر به اینکه آنچه مدنظر قانونگذار درخصوص این گونه مصوبات شورای اسلامی شهر بوده، تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری توسط وزارت محترم کشور است و نه مصوبات کلی که در اجرای وظایف شورای اسلامی شهر تهران (مقرر در بندهای «۸»، «۱۵» و «۳۱» ذیل ماده (۸۰) قانون مرقوم) در ساماندهی شرکت‌ها و... وابسته به شهرداری تهیه و تصویب شده است، لذا این قسم از اظهارات شکات بی‌وجه و محکوم به رد است».

آنچه در موضوع پرونده فوق محل ایراد در تصمیمات شورا بوده عدم طی تشریفات قانون لازم برای تصویب اساسنامه شرکت‌های وابسته به شهرداری بوده است؛ اما مطابق آنچه شورا نیز در دفاعیه خود مطرح نمود، مسئله فوق‌الذکر در جهت ساماندهی شرکت‌ها بوده و نه تأسیس شرکتی جدید و اساساً تحت شمول تشریفات قانونی آن قرار نمی‌گیرد. «تا زمان طرح شکایت فوق، هیچ‌گونه اساسنامه‌ای به تصویب شورای شهر نرسیده است، تا نیازمند موافقت وزارت کشور باشد ... فلذا هیچ‌گونه ایراد قانونی به مصوبه شورای اسلامی شهر تهران وارد نبوده و قابلیت اجرا داشته است» از این‌رو، در این مورد، اعتراض به تصمیم شورا، از حیث اینکه حکم قانونی آن بدرستی استناد نشده و عمل شورا مطابق استدلال فوق مطابق حکم قانون مربوطه بوده، رد و بلاوجه است و تصمیم شورا عنوان تخلف قانونی مبنی بر عدم رعایت تشریفات قانونی پیدا نمی‌کند.

البته هیئت عمومی دیوان در رأی خود نسبت به مسئله فوق اظهارنظر نکرده و صرفاً نسبت به بخشنامه شهرداری رأی صادر کرده است. علت این بود که شکایت مطرح شده در پرونده از بخشنامه شهرداری بوده است و مصوبه شورا اگرچه موضوع این بخشنامه بود، اما موضوع شکایت نبود و لذا مطابق رأی دیوان «نظر به اینکه بخشنامه ... شهرداری تهران در راستای اجرای ماده واحده ساماندهی سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری مصوب بهمن‌ماه سال ۱۳۸۷ شورای اسلامی شهر تهران تدوین شده است و ابطال مصوبه اخیرالذکر شورای اسلامی شهر تهران درخواست نشده است، بنابراین مادام که مصوبه مذکور به قوت خود باقی است، موجبی برای ابطال بخشنامه ... شهرداری تهران وجود ندارد و موضوع قابل رسیدگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نخواهد بود...» که البته از استدلالات فوق‌الذکر و فحوی دعوی مطروحه در این پرونده می‌توان دریافت که مصوبه شورا مغایر قانون یا خارج از حدود اختیارات آن نبوده است.

علت اصلی عدم ورود شکایت شاکی و ابقای مصوبه شورا، اشتباه در حکم قانونی مربوطه است. شاکی، مصوبه را با حکم قانونی دیگری - در جهت تشریفات تصویب وزیر کشور - فرض نموده است

در حالی که حکم قانونی موضوع این مصوبه، اختیار ناشی از حکم کلی قانون است (ساماندهی سازمان‌ها و شرکت‌ها) و موضوع تشریفات قانونی آن قرار نمی‌گیرد، لذا نوعی «اشتباه در تفسیر حکم قانون از حیث شمول یا عدم شمول آن نسبت به مصوبه» رخ داده است. این امر از موارد صحت و قانونی بودن تصمیمات شوراها در آرای قضایی محسوب می‌شود که به دلیل نبود پرونده دیگری مبنی بر عدم ابطال مصوبه شورا در نیمه دوم سال ۱۳۹۱، تنها مورد قانونی بودن مصوبه شورا و رد شکایت علیه آن «رعایت تشریفات قانونی» محسوب می‌شود.

گفتار دوم - موارد مصوبات ابطالی (بررسی کیفی)

مطابق اصل یکصد و پنجم قانون اساسی، «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد.» از طرفی با توجه به حکم قانونگذار در بند «۱»، ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی دیوان به شکایات از مصوبات شوراها در مواردی که مقررات مذکور به علت «مغایرت با شرع یا قانون» و یا «عدم صلاحیت» مرجع مربوط یا «تجاوز از اختیارات» یا «سوءاستفاده از اختیارات» یا «تخلف در اجرای قوانین و مقررات» یا «خودداری از انجام وظایف» که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، رسیدگی می‌کند.

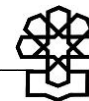
در میان موارد یادشده، مسئله عدم صلاحیت در ارتباط با مصوبات شوراها چندان قابل طرح نیست؛ چراکه به موجب ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، شوراهای اسلامی اختیار وضع مقررات در حدود تعیین شده در این ماده قانونی را دارند؛ مگر آنکه عدم صلاحیت شورا در وضع مقرراتی خاص خارج از چارچوب تعیین شده ماده مذکور، محل مجادله باشد که در این صورت مصداق «تجاوز از اختیارات» را پیدا می‌کند. علاوه بر این، خودداری از انجام وظایف، در مورد مصوبات شوراها در آرای هیئت عمومی دیوان مطرح نمی‌شود؛ زیرا عدول از انجام وظیفه قانونی مصداق امتناع شورا از وضع مصوبه است، حال آنکه رسیدگی هیئت عمومی منوط به شکایت از مقررات مصوب شورا است. همچنین، تخلف در اجرای قوانین و مقررات، از موارد شکایت از اجرای مصوبه و نه مفاد آن به دلیل مغایرت با قوانین است؛ لذا این امر نیز موضوعیت ندارد.

با بررسی آرای صادره هیئت عمومی دیوان در نیمه دوم سال ۱۳۹۱ مشخص می‌شود که در هیچ‌یک از آرای اصداری، عنوان «سوءاستفاده از اختیارات»، که از موارد ارزیابی کیفی عملکرد دولتی نسبت به تکالیف قانونی است، به کار نرفته است. از این رو با توجه به جمیع مطالب فوق، موارد ابطال مصوبات شوراها را اسلامی شهر در بازه زمانی مذکور توسط هیئت عمومی دیوان عبارتند از:

الف) مغایرت با شرع،

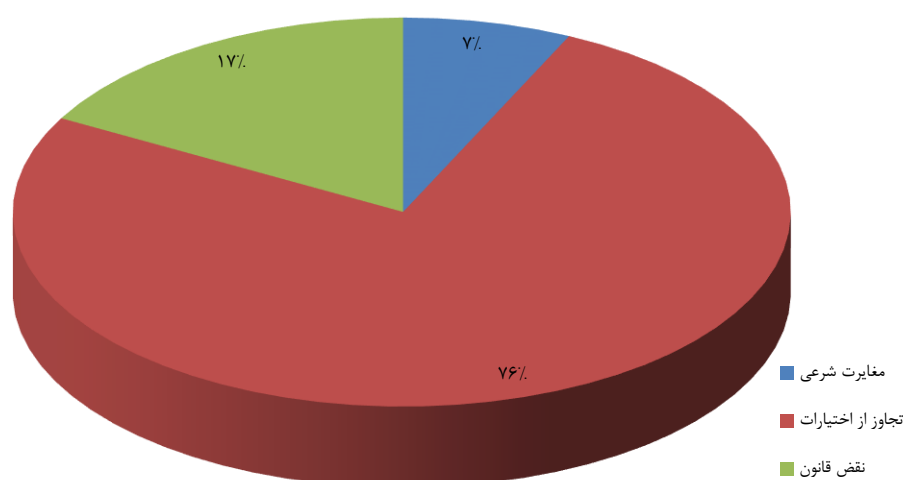
ب) تجاوز از اختیارات،

ج) نقض قانون.



با بررسی آماری مذکور در این پژوهش متوجه می‌شویم که از میان ۴۶ رأی هیئت عمومی دیوان به ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر، در سه مورد مغایرت شرعی وجود داشته، ۳۵ مصوبه خارج از حدود اختیارات شورا بوده و در هشت مورد نقض قانون صورت گرفته است. البته این دسته‌بندی مطلق نیست و ممکن است در پرونده‌ای دو و یا حتی سه مورد از دلایل ابطال مصوبه شورا موجب بطلان مصوبه شده باشد؛ اما این دسته‌بندی با توجه به دلیل اصلی ابطال مصوبات شوراهای در هر پرونده صورت گرفته است. به هر ترتیب، اگر بخواهیم به صورت نموداری نشان دهیم شمای کلی زیر پدید می‌آید:

شکل ۴. علل ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر



بند «۱» - موارد ابطال مصوبات به دلیل مغایرت شرعی

مصوبات شوراهای مطابق آمار مذکور در قبل در کمتر از ده درصد موارد به دلیل مغایرت شرعی ابطال شده است. مطابق آنچه قانونگذار قانون اساسی حکم نموده است: «کلیه... مقررات... باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر برعهده فقهای شورای نگهبان است»^۱ و لذا «تصمیمات شوراهای نباید مخالف موازین اسلام... باشد»^۲ و به همین منظور هیئت عمومی دیوان به شکایات از مصوبات شوراهای رسیدگی می‌کند و «هرگاه مصوبه مورد شکایات به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی لازم‌الاتباع است»^۳. هیئت عمومی دیوان در موارد شکایت از مصوبات شورای اسلامی شهر از

۱. اصل چهارم قانون اساسی.

۲. اصل یکصد و پنجم قانون اساسی.

۳. تبصره «۲» ماده (۸۴) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.

حیث نقض احکام شرعی، پرونده را جهت اتخاذ نظر فقهای شورای نگهبان ارسال می‌کند و بر مبنای آن، حکم قضیه را صادر می‌کند.

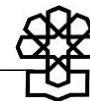
در پرونده با موضوع مصوبه شورای اسلامی شهر اهواز به حق مشارکت به نفع شهرداری،^۱ مصوبه شورا^۲ به دلیل مغایرت با قانون و شرع و تجاوز از حدود اختیاراتش، از سوی هیئت عمومی دیوان ابطال شد. مصوبه مذکور شورای شهر اهواز تحت عنوان حق مشارکت، تملک نیمی از ملک اشخاص حقیقی، یا دریافت معادل آن وجه نقد به قیمت روز را تجویز می‌کند و آن را شرط صدور پروانه ساخت می‌داند. شاکی پرونده بیان کرده است که «...در صورت قبول مصوبه، توافقنامه‌ای تنظیم می‌شود که در آن حق هر گونه شکایت هم از بنده سلب می‌شود یعنی این جانب یک بار باید ملک را از صاحب اولیه و یک بار از شهرداری خریداری کنم این امر با کدام منطق شرعی یا قانونی انطباق دارد... با عنایت به اعتبار اصل تسلیط و مالکیت مشروع و قوانین مربوط به نحوه تملک اراضی و املاک اشخاص و اینکه هیچ‌یک از وظایف و اختیارات شورا متضمن تفویض اختیار سلب مالکیت مشروع اشخاص یا الزام آنان به واگذاری قسمتی از زمین به‌طور رایگان و یا پرداخت قیمت معادل آن به‌منظور تفکیک آنها نیست ... مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شورا می‌باشد و به استناد قسمت دوم ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری باید ابطال شود... همچنین ... در کتاب الخلاف شیخ طوسی از پیغمبر اکرم (ص): ... «لا یحل مال امرئ مسلم الا بطیب نفس منه»، مال هیچ شخص مسلمانی مورد استحلال و تصرف غیر قرار نمی‌گیرد مگر به اراده کامل او ...»

در پاسخ شورای شهر به شکایت فوق، بیان شده است که: «... بر اساس پیشنهاد شهرداری مصوبه‌ای ... از سوی استانداری خوزستان به قائم‌مقامی شورای شهر تصویب و ضمن آن مقرر می‌شود که دارندگان سهام کوی باغات که طبعاً فاقد سند مالکیت رسمی بوده و فقط سهم یا سهامی از کوی باغات شاه سابق را در اختیار داشتند ... در صورت مراجعه به شهرداری به‌منظور اخذ پروانه چنانچه توافقی بین شهرداری و متقاضی صورت پذیرد، متقاضی در ازای صدور پروانه مقدار ۵۰ درصد از زمین مورد نظر را جهت تأمین فضاهای عمومی به شهرداری واگذار نمایند...» شورای نگهبان در خصوص ادعای شاکی مبنی بر مغایرت مصوبه مورد اعتراض با شرع اعلام کرده است^۳ که: «با فرض اینکه هیچ قانونی برای استانداری‌ها یا شورای شهر تجویز اینکه قسمتی از زمین‌های ملکی اشخاص را مجانی به شهرداری تملیک نمایند وجود ندارد، لذا اصل مصوبه استانداری خلاف موازین شرع بوده و بالتبع موضوعی برای مصوبه شورای شهر باقی نمی‌ماند.»

۱. کلاس پرونده: ۸۸/۱۶۷ شماره دادنامه: ۴۸۴، مورخ ۱۳۹۱/۷/۱۷.

۲. مصوبه شماره ۲۰۱-۱۳۸۱/۴/۴ شورای شهر اهواز.

۳. به‌موجب نامه شماره ۸۹/۳۰/۲۸۲۹-۱۳۸۹/۳/۳ قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان.



به موجب نامه فوق‌الذکر شورای نگهبان، در حقیقت تخلف از موازین شرعی مستند به مصوبه استانداری است که بدون مجوز قانونی مشخصی، برای افراد ایجاد حق و تکلیف کرده و حال آنکه چنین حق و تکلیفی وجاهت شرعی اسلامی ندارد؛ این مغایرت با تصویب مصوبه شورای شهر مبتنی بر مصوبه استانداری به تصمیمات شورا نیز تسری پیدا کرده است. در واقع شورا باید در وضع مصوبه خویش، ملاحظات قانونی و بالتبع آن شرعی را لحاظ می‌نمود که نسبت به این امر، اهمال کرده است. لذا هیئت عمومی دیوان اعلام می‌دارد که با توجه به نظر شورای نگهبان، به دلیل مغایرت شرعی «... حکم بر ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر اهواز از تاریخ تصویب صادر و اعلام می‌شود...» در این مورد، مغایرت شرعی مصوبه شورای شهر به دلیل «نقض اصل تسلیط» - از اصول فقهی و مسلم حقوقی - و «تضییع حقوق بنیادین مالکانه شهروندان» (مقرر در اصول بیست‌ودوم و چهل‌وهفتم قانون اساسی) می‌باشد. در این مورد مشخص است که دو رکن از ارکان اداره امور کشور یعنی استانداری و شورای شهر در وضع مصوبه، حدود حقوق شهروندی و موازین شرعی را رعایت نکرده‌اند و نشانگر این است که در این موارد باید آموزش مقتضی به مراجع اداره‌کننده امور کشور به منظور ارتقای سطح قاعده‌گذاری و رعایت احکام قانونی صورت گیرد.

در پرونده با موضوع مصوبه شورای شهر مشهد مبنی بر دریافت حق مشارکت توسط شهرداری^۱، شهرداری به موجب مصوبه شورا^۲، از صدور پروانه ساختمان و مجوزات لازم برای ملک شاکی خودداری نموده و به‌طور مشابه با پرونده پیشین با واگذاری ۵۰ درصد سهم برای صدور مجوز و پروانه موافقت کرده است. به موجب بیانات شاکی، «برای ملک موصوف مطابق ماده (۲۲) قانون ثبت اسناد و املاک کشور سند صادر گردیده است لذا قانون تعیین تکلیف املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷ به‌ویژه تبصره «۱» ماده قانون مذکور، استحقاق مالک به اعمال حقوق مالکانه، شهرداری مکلف به صدور پروانه ساختمان می‌باشد ... لذا مصوبه شورای اسلامی شهر مشهد که صدور پروانه ساختمان را موکول به پرداخت مبلغ و یا درصدی به‌عنوان قدرالسهم شهرداری نموده است خلاف نص صریح قانون و شرع می‌باشد... و مطابق آرای وحدت رویه شماره ۳۸۷-۳۸۶-۱۳۷۸/۱۱/۲۴ و ۱۷۲-۱۳۸۰/۵/۲۱ و ۳۸۶-۱۳۸۱/۱۰/۲۹ و ۵۶۱-۱۳۸۴/۱۰/۱۱ دیوان عدالت اداری مغایر با اصول قانون اساسی و اصل تسلیط و اعتبار و حرمت مالکیت مشروع و قانونی اشخاص و آثار مترتب بر آن... می‌باشد...» شورای نگهبان در این مورد اعلام کرده است^۳ که: «موضوع مصوبه ... شورای اسلامی شهر مشهد، در جلسه ... فقهای شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت ... چنانچه مجوز قانونی وجود نداشته باشد خلاف موازین شرع می‌باشد». لذا به موجب نظر شورای نگهبان، اگر مجوز قانونی برای امتناع شهرداری

۱ کلاس پرونده: ۸۸/۴۵ شماره دادنامه: ۶۲۱، مورخ ۱۳۹۱/۹/۱۲.

۲ مصوبه شماره ۲/۲۱۰۶/ش-۱۸/۱۳۸۳/۷/۱۸ شورای شهر مشهد.

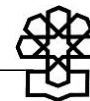
۳ نامه قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان نیز به شماره ۹۰/۳۰/۴۲۶۲۰، مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۹.

جهت صدور پروانه و مجوز ساخت در این موارد وجود نداشته باشد، چنین اختیار اعطایی از سوی شورا به شهرداری فاقد اعتبار قانونی و مغایر اصل تسلیط و حقوق مالکانه افراد است که از احکام شرعی اسلام می‌باشد.

از این رو هیئت عمومی دیوان با بررسی موضوع و دریافت این مسئله که اختیار شهرداری ناشی از مصوبه شورا در پرونده فوق، اذن قانونی ندارد، این گونه انشای رأی نموده است: «با توجه به حکم مقرر در ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و تبصره «۳» ماده (۶۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۹ مبنی بر ممنوعیت دریافت هرگونه وجه، کالا یا خدمات مازاد بر حکم مقنن در قبال ارائه خدمات توسط مراجع مذکور در قوانین یاد شده، مصوبه ... شورای اسلامی شهر مشهد با توجه به نامه ... شورای نگهبان ... به لحاظ مغایرت با قوانین فوق‌الذکر و مآلاً مغایرت با موازین شرع ... از تاریخ تصویب ابطال می‌شود». لذا در این مورد نیز مصوبه شورای شهر، خلاف اصل تسلیط و حقوق بنیادین مالکانه شهروندان می‌باشد.

در مورد مشابه دیگری نیز قسمتی از مصوبه شورای شهر گرگان^۱ به دلیل مغایرت با اصل تسلیط و حقوق مالکیت، توسط هیئت عمومی دیوان ابطال گردیده است.^۲ استدلال شاکی در این پرونده درخور توجه است: «... با عنایت به احکام بیع در قانون مدنی و رساله امام خمینی (ره) که خرید و فروش املاک باید اختیاری و در کمال آزادی و رغبت انجام پذیرد و در غیر این صورت از موارد غضب به حساب خواهد آمد و اینکه در موازین اسلام و قوانین جاری اخذ مجانی نداریم، لذا بند «۷» و «۴» و «۳» بخش ج مصوبه شورا، که درصدهایی از املاک اشخاص را در قبال اجازه تغییر کاربری از فضای سبز به مسکونی، به رایگان به تملک شهرداری درآید، برخلاف ماده (۳۲) و (۳۰) قانون مدنی و اصل چهل و هفتم و بیست و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و خلاف اصل تسلیط و اعتبار و حرمت مالکیت مشروع اشخاص و مغایر با نظر قانونگذار در مواد (۹)، (۶)، (۵)، (۴) و (۱) قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و ماده واحده نحوه تقویم املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰ بوده و خلاف موازین شرعی و قانونی است. ... قانون اساسی دریافت هرگونه وجه از اشخاص را منوط به تدوین قانون و مقررات خاص در این زمینه می‌داند، نظر به اینکه وضع قاعده آمره مشعر بر الزام اشخاص به پرداخت هرگونه وجه در قبال استفاده از تسهیلات و خدمات دولتی، اختصاص به قوه مقننه و یا مأذون از قبل قانونگذار دارد، لذا محرز می‌شود که بخش (الف) و بند «۱» الی «۷» بخش (ج) عوارض تحت عنوان شناور، مصوب شورای شهر گرگان در یک اقدام تقنینی که در صلاحیت خاص مجلس شورای اسلامی است، مبادرت به وضع قانون و گام نهادن در فراتر

۱. مصوبه شماره ۵۱۰۶-۱۳۸۳/۱۱/۸ شورای اسلامی شهر گرگان.
 ۲. کلاسه پرونده: ۸۸/۲۲۲ شماره دادنامه: ۶۲۷، مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۰.



از حدود اختیار مقام واضع و بر خلاف اصل یکصدوپنجم و پنجاهویکم قانون اساسی و وظایف محوله در قانون شوراها کرده است.»

با عنایت به قانون اساسی و آنچه شاکی نیز به خوبی بیان کرده است، اصل بر مالکیت و تصرف آزاد افراد نسبت به ملک خود است و موارد استثناً صرفاً بنا به حکم قانون تعیین خواهد شد. لذا ورود شوراها به این مسئله به منزله ایجاد حق و تکلیفی فراتر از احکام قانون است که به معنای خروج از اختیارات قانونی و نقض قواعد حقوقی قانون اساسی و شرع اسلام است. مطابق اصول بیست و دوم و چهل و هفتم قانون اساسی، «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند» و «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می کند؛ بنابراین تخلف شورا از این حکم به منزله نقض اصول «حاکمیت قانون»، «لاضرر» و «تسلیط» است که از اصول بنیادین حقوقی است. چنانچه شورای نگهبان نیز اعلام کرد: ^۱ «اخذ اراضی به نحو مذکور و به طور رایگان در بندهای «۷»، «۵» و «۴» بخش (ج) از مصوبه مربوط خلاف موازین شرع شناخته شد» از این رو، هیئت عمومی دیوان نیز این گونه انشای رأی نمود: «... با توجه به نامه ... شورای نگهبان ... حکم به ابطال بندهای «۴»، «۵» و «۷» از قسمت (ج) مصوبه شورای اسلامی شهر گرگان، از تاریخ تصویب مصوبه صادر و اعلام می شود ... نظر به اینکه مطابق ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰، اخذ هرگونه وجه، کالا و خدمات توسط دستگاه های اجرایی به تجویز قانونگذار منوط شده است ... قسمت الف و بندهای «۱»، «۲»، «۳» و «۶» قسمت ب مصوبه معترض به خلاف قانون تشخیص داده می شود و ... از تاریخ تصویب ابطال می شود».

از جمیع موارد فوق می توان دریافت که مصوبات شوراهای اسلامی در شهر در تمامی موارد مغایرت شرعی، به طور مؤثر «اصل تسلیط» و حقوق بنیادین مالکیت شهروندان مبتنی بر احکام قانون اساسی را نقض نموده است. این امر به دلیل وظیفه اصلی شوراها در ارتباط با املاک و اراضی شهری است که معالاف در مواردی مصوبه شورا با تجاوز از اختیارات قانونی و ایجاد حق و تکلیفی خارج از قانون، مغایر شرع تصمیم گرفته است. در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی نظام حقوقی کشورمان، مصوبات شوراها از مقررات دولتی محسوب می شوند که باید تحت چارچوب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی وضع شوند و هنجاری خارج از احکام مقرر در قانون ایجاد نکنند، حال آنکه در هر سه مورد پرونده یاد شده در مغایرت شرعی مصوبه شوراهای اسلامی، این امر نقض شده است. تبعات این مسئله می تواند موجبات به هم زدن انسجام نظام هنجارهای حقوقی و تغایر احکام موجود را پدید آورده که در نهایت با از هم گسیختگی نظام حقوقی باعث تضییع مکرر حقوق اشخاص می شود.

۱ نامه قائم مقام دبیر شورای نگهبان به شماره ۳۷۸۸۸/۳۰/۸۹، مورخ ۱۳۸۹/۱/۲۲.

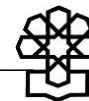
نکته دیگر در این مسئله، بی‌توجهی به ملاحظات موضوع تصمیم‌گیری در مصوبات شوراهاست. مغایرت مکرر مصوبات فوق با اصل تسلیط نشان می‌دهد که شوراها در تصمیم‌گیری خود، علاوه بر بی‌توجهی کافی به موازین شرعی و احکام قانونی در وضع مقرر، به پیشینه قضایی توجهی مبذول نداشته‌اند؛ حال آنکه شوراهای اسلامی به‌عنوان تنظیم‌گران نظام حقوقی کشورمان باید در وضع مصوبه، به این موارد توجه کنند: الف) احکام شرعی حاکم بر موضوع تصمیم ب) احکام قانونی موضوع تصمیم ج) ارتباط رسمی با شوراهای دیگر، دستگاه‌های دولتی مربوطه، مردم و نهادهای مردمی و اتخاذ مشورت و استفاده از تجربیات آنها د) توجه به آرای قضایی مرتبط با موضوع تصمیم. با نگاهی به تاریخ آرای وحدت رویه شماره ۳۸۶-۳۸۷-۱۳۷۸/۱۱/۲۴ و ۱۷۲-۱۳۸۰/۵/۲۱ هیئت عمومی دیوان - که در پرونده با موضوع مصوبه شورای شهر مشهد مبنی بر دریافت حق مشارکت توسط شهرداری نیز مستند ادعای شاکی قرار گرفته - و تاریخ تصویب مصوبات شوراها در پرونده‌های فوق‌الذکر (۱۳۸۱ و ۱۳۸۳) متوجه می‌شویم که اولاً هماهنگی میان شوراهای اسلامی شورا در اتخاذ تصمیمات مشابه نسبت به ناحیه - جغرافیایی تحت تکلیف خود - وجود ندارد و ثانیاً فارغ از ضعف توجه به احکام قانونی و شرعی، توجهی به آرای اصداری هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نداشته‌اند و نقض مکرر مصوبات به استناد آرای قضایی صادره پیشین نشان‌دهنده بی‌توجهی و التزام به احکام قضایی و به تبع آن، حقوق شهروندان است. هیئت عمومی دیوان در سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۸۰ نسبت به مسئله اصل تسلیط و مالکیت مشروع اشخاص اعلام نظر کرده است و این در حالی است که مصوبه شورای شهر اهواز در سال ۱۳۸۱ و مصوبات شوراهای شهر مشهد و گرگان در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسیده است و آنرا نقض کرده‌اند.

امر فوق علاوه بر بی‌توجهی به احکام شرعی و قانونی نشانگر ضعف شوراهای اسلامی در اتخاذ تصمیم بر پایه اصل «ملاحظات مرتبط» است. در نظام‌های پیشرفته حقوق اداری این امر از اصول بنیادین است که مقامات دولتی خصوصاً تنظیم‌گران باید در هرگونه اتخاذ تصمیم و اقدام مقتضی، ملاحظات مرتبط با موضوع تصمیم را در نظر گرفته باشند.^۱ یکی از این ملاحظات در کشورمان، بحث احکام قضایی و حقوق شهروندان مرتبط با موضوع تصمیم است. هنگامی که صلاحیتی به مقام دولتی اعطا می‌شود، درواقع وی مکلف می‌شود تا چنین مسئولیتی را به‌نحو احسن انجام دهد و عدم ملاحظه مسائل مرتبط و حیاتی تصمیم، به منزله نقض و سهل‌انگاری در انجام تعهد است. اصل ملاحظات مرتبط، یک اصل کلی حقوق اداری است که در بسیاری از نظام‌های حقوقی مورد توجه است و در رویه قضایی آنها به‌ویژه استرالیا و انگلستان در راستای حمایت از حقوق شهروندان به کار گرفته می‌شود.^۲

1. Matthew Groves, *Modern Administrative Law in Australia: Concepts and Context*, Cambridge University Press, 2012, p. 80.

Also see: Neil Parpworth, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, 2012, p. 283.

2. Regina v. Gloucestershire County Council, ex parte Barry (1997); R (Datafin plc) v. Panel on Take-overs and Mergers, ex parte Datafin plc (1986); R v. Newham London Borough Council, ex parte Sacupima (2004).



بند «۲»- موارد ابطال مصوبات به دلیل خروج از حدود اختیارات

همان‌گونه که بیان شد، هیئت عمومی دیوان به شکایات از مصوبات شوراها در مواردی که مقررات مذکور به علت تجاوز از اختیارات موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، رسیدگی می‌کند. در میان آرای هیئت عمومی دیوان در نیمه دوم سال ۱۳۹۱، در تنها سه رأی اصداری، ۳۵ مصوبه شوراهای اسلامی به دلیل خروج از اختیارات قانونی خویش، ابطال شده است. لذا در جامعه آماری تحقیق حاضر، نزدیک به ۸۰ درصد مصوبات ابطالی شوراهای شهر در هیئت عمومی دیوان، به دلیل خروج از حدود اختیارات قانونی آنها بوده است.

همان‌طور که پیش‌تر نیز بیان شد، ۳۳ مورد از این مصوبات در یک رأی هیئت عمومی دیوان ابطال شده است. در پرونده مصوبات تعدادی از شوراهای اسلامی شهرهای کشور در وضع عوارض کسب و پیشه برای فعالیت بانک‌ها،^۱ ۳۳ مورد از مصوبات شوراهای شهر^۲ توسط هیئت عمومی به دلیل تجاوز شوراها از حدود اختیارات قانونی ابطال گردید. به دلالت بند «ب» ماده (۳۰) قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب سال ۱۳۷۳، وضع عوارض برای مؤسسات دولتی منوط به تصویب شورای اقتصاد است که در هیچ یک از مصوبات شوراهای شهر این امر ملاحظه نگردیده است. به موجب بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی آن «تصویب لوائح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان

۱. کلاسه پرونده: ۷۵۴/۸۹، ۷۳۹، ۶۲۰، ۷۵۲، ۸۴۴-۱۳۴۸/۹۰، ۱۰۵۷، ۱۰۰۳، ۹۱۰، ۸۳۹، ۸۰۱، ۴۵۷، ۳۴۶، ۱۷۳، ۱۲۸، ۱۱۹، ۱۱۰، ۴۳، ۵۷۳، ۹۱۳، ۹۵۷-۱۱۴۶/۹۱، ۱۱۴۵، ۱۱۴۴، ۱۱۴۳، ۱۱۴۲، ۱۱۴۱، ۱۱۴۰، ۱۱۳۹، ۱۱۳۸، ۱۱۳۷، ۱۱۳۶، ۱۱۳۵، ۱۱۳۴، ۱۰۷۴، ۸۴۴، ۳۴۶، شماره دادنامه: ۷۵۹-۷۳۴، تاریخ: ۱۳۹۱/۱۰/۱۱

۲. مصوبه ۳۱۰، مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۸ شورای اسلامی شهر قزوین

مصوبات سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۶، ۱۲۸۶، ۷۵۲/۸۹، ۷۵۴ - ۴۲/۹۰ - ۱۲۸ شورای اسلامی شهر رشت

مصوبه هشتاد و ششمین جلسه مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۴، مصوبه ۱۶۰/۳۷۲/۲۵۲۵ - ۱۳۶۷/۷/۹، مصوبه ۲/۸۳/۱۳۴/۱۰ - ۱۲۸۲/۱۰/۲۹، مصوبه ۱۶۲/۱۷۹۶۵ - ۱۶۰/۱۴ - ۱۳۷۹/۹/۱۴، مصوبه ۱۶۵۹۹/۴۴۵/۱۶۰ - ۱۱/۸ - ۱۶۰/۶۰۹/۲۱۰۳۱، مصوبه ۱۳۸۲/۱۱/۱۱ شورای اسلامی شهر تهران.

مصوبه ۶۲۲۹/ش/ق - ۱۳۸۷/۱۱/۱۴ شورای اسلامی شهر قم.

تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۸ شورای اسلامی شهر کبودرآهنگ.

مصوبه ۷، ۱۳۸۳/۱۱/۳ شورای اسلامی شهر اهواز.

مصوبه ۱۳۸۹/۱۱/۱۴ شورای اسلامی شهر اراک.

تعرفه عوارض محلی شورای اسلامی شهر بروجرد.

مصوبه ۲۶۵، ۱۳۸۹/۵/۲۵ شورای اسلامی شهر گراش.

تعرفه عوارض سال ۱۳۸۹ شورای اسلامی شهر بمپور.

مصوبه ۴/۲۱۹، ۱۳۸۸/۱۱/۱ شورای اسلامی شهر فسا.

تعرفه عوارض صنفی سال ۱۳۸۹ شورای اسلامی شهر فامنین.

مصوبه ۱۴۷۲۱/ش، ۱۳۸۴/۱۰/۵ شورای اسلامی شهر شیراز.

مصوبه ۱/۴۲۹، ۱۳۸۹/۱۱/۹ شورای اسلامی شهر سامن.

مصوبه ۲/۶۰۹۵/ش، ۱۳۸۴/۱۲/۱۸ شورای اسلامی شهر مشهد.

صورتجلسه ۱۳۸۷/۱۱/۲۷ شورای اسلامی شهر کاخک.

مصوبه جلسه ۲۶، ۱۳۸۸/۱۰/۲۷ شورای اسلامی شهر نقاب جوین.

مصوبه ۱۳۸۹/۹/۱۷ شورای اسلامی شهر بردسکن.

مصوبات ۲۶، ۱۳۸۶/۹/۲۵ و ۲۲۲ سال ۱۳۹۱ شورای اسلامی شهر خواف.

مصوبه ۱۳۹۱/۲/۳۰ شورای اسلامی شهر گناباد.

صورتجلسه ۱۳۸۸/۱۱/۷ شورای اسلامی شهر فیض آباد.

مصوبه ۱۹۲۹، ۱۳۸۷/۱۰/۱۱ شورای اسلامی شهر نیشابور.

مصوبه ۱۳۸۸/۱۰/۲۳ شورای اسلامی شهر جغتای.

مصوبه ۵۹، ۱۳۸۲/۸/۱۸ شورای اسلامی شهر تربت جام.

مصوبه ۱۳۸۸/۱۰/۸ شورای اسلامی شهر تربت حیدریه.

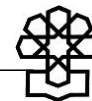
مصوبه جلسه ۱۳۷، ۱۳۸۸/۹/۲۴ شورای اسلامی شهر کاشمر.

آن» در صلاحیت شورای اسلامی شهر است. حال آنکه این حکم به بانک‌ها تسری پیدا نمی‌کند چرا حوزه فعالیت بانک‌ها محدود به شهر نمی‌شود و تصریح قانونگذار به «شهر» و تحدید اختیارات شوراها به حوزه محل خویش، نشانگر عدم صلاحیت شوراها در وضع عوارض کسب و پیشه نسبت به بانک‌هاست. از این‌رو، هیئت عمومی دیوان بیان می‌دارد: «مطابق... قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، کشوری و انتخاب شهرداران...، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن از جمله وظایف شوراها، اسلامی شهرهاست و حکم مقرر در تبصره ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ دلالت بر آن دارد که شوراها، اسلامی شهر برای تصویب «عوارض محلی» صلاحیت دارند. با عنایت به مقررات فوق‌الذکر و اینکه حوزه فعالیت بانک‌ها غیر محلی و کشوری است، مصوبات شوراها، اسلامی شهرها به شرح مندرج در گردش کار خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شوراها، اسلامی تشخیص و... ابطال می‌شود».

خروج شوراها از حدود صلاحیت خود جهت انجام امری است که در حوزه صلاحیت ارکان دیگر اداره امور کشور است. بدین صورت که قانونگذار، برای مقام یا نهادی صلاحیت اختیاری یا تکلیفی خاصی مشخص کرده باشد و شورا بدون مجوز قانونی لازم، از جانب یا به جای آن اتخاذ تصمیم کند در حالی که چنین امری در حوزه اختیارات شوراها قرار ندارد. در پرونده با موضوع مصوبه شورای شهر سنندج در اخذ عوارض ساخت،^۱ مصوبه شورا^۲ به لحاظ خروج از صلاحیت خود و ورود به صلاحیت مرجع دیگر، ابطال گردید. به موجب ادعای شاکی «شورای اسلامی شهر سنندج در مصوبه... بدون رعایت ضوابط و تشریفات قانونی مبادرت به دخالت در وظایف کمیسیون ماده (۵) و شورای عالی شهرسازی کرده است، بدین شرح که شورا... بدون توجه به صلاحیت و وظایف خود و بدون رعایت ضوابط و مقررات مبادرت به تصویب مصوبه‌ای... کرده است که بدو این امر در صلاحیت شورا... نیست و فرآیند قانونی شدن را طی نکرده است؛ زیرا در کمیسیون ماده (۵) و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران طرح و تصویب نگردیده است، اما متأسفانه این مصوبه خلاف قانون شورای شهر موجب استناد شهرداری سنندج در اخذ عوارض و جوه غیرقانونی... شده است...» در این مورد مصوبه شورا به علت ورود به صلاحیت مرجع دیگر، خلاف قانون بوده و از درجه اعتبار ساقط است. از این‌رو، به موجب رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: «... نظر به اینکه برخلاف مقررات...، شورای اسلامی شهر سنندج به موجب مصوبه... در مقام تعیین ضوابط تراکم‌های مجاز ساختمانی برآمده است و این امر از شئون کمیسیون مقرر در ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است و از حدود اختیارات و وظایف شورای اسلامی شهر مصرح در ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران مصوب

۱. کلاسسه پرونده: ۸۹/۵۰۴ شماره دادنامه: ۵۲۲، مورخ ۱۳۹۱/۸/۱.

۲. مصوبه شماره ۱۷۴، ۱۳۸۲/۹/۷ شورای شهر سنندج



۱۳۷۵/۳/۱ خارج به نظر می‌رسد، لذا به استناد ... قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آن صادر و اعلام می‌شود».

در پرونده با موضوع ابطال قسمتی از مصوبه شورای اسلامی شهر بوشهر موضوع تعرفه عوارض حذف یا کسری پارکینگ^۱، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به استناد اینکه شورا از حدود اختیارات خود خارج شده و در حوزه صلاحیتی کمیسیون ماده (۱۰۰) شهرداری اتخاذ تصمیم کرده، مصوبه^۲ شورا را ابطال کرده است. مطابق شکایت شاکی، «...مصوبه ... شورای اسلامی شهر بوشهر در قسمت وصول عوارض ناشی از حذف پارکینگ و یا کسری آن مغایر با قوانین و مقررات مصوب به‌ویژه تبصره «۵» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌هاست. با این شرح که در تبصره استنادی قانونگذار تکلیف قانونی اشخاصی را که در این خصوص در عملیات ساختمانی یا اجرایی موجبات حذف یا کسری پارکینگ را فراهم می‌نمایند مبرهن و مشخص کرده و به وضوح این مهم مشخص و اعلام شده و عدم رعایت این موضوع از طرف اشخاص همان‌گونه که آن مقامات استحضار دارند مطابق قانون اشاره شده در صلاحیت ذاتی کمیسیون ماده (۱۰۰) مستقر در شهرداری‌هاست و از سایر اشخاص و کمیسیون‌های دیگر اعم از کمیسیون ماده (۷۷) و همچنین ماده (۵) شورای عالی شهرسازی و معماری، به‌ویژه اعلام پیشنهاد عوارض ازسوی شهرداری مربوطه و تصویب آن توسط شورای اسلامی شهر خارج از حدود صلاحیت و اختیارات آنها بوده ...است».

مسئله فوق نشانگر تصمیم‌گیری شورای شهر بوشهر نسبت به امری است که در صلاحیت کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌هاست؛ ورود شورا به حوزه صلاحیت این مرجع، علاوه بر خروج از حدود اختیارات قانونی خویش، موجب نقض قانون و حقوق شهروندی می‌شود. نکته حائز اهمیت در اینجا، تعرض مکرر شوراهای اسلامی از احکام قضایی اصداری ازسوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. مصوبه مذکور شورای شهر بوشهر (مصوب سال ۱۳۸۸) برخلاف رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان (صادر شده در سال ۱۳۸۶) وضع شده است و این مسئله دلیل متقن دیگری بر بی‌توجهی به احکام قضایی در وضع مقرره ازسوی شوراهای اسلامی است. اصل بر این است که از زمان صدور رأی وحدت رویه از یک مرجع عالی قضایی، کلیه ارکان دولتی نسبت بدان در تصمیمات و اقدامات آتی خود پایبند بوده و آن را رعایت نمایند.

هیئت عمومی دیوان در ارتباط با پرونده فوق اعلام نمود: «با توجه به اینکه قانونگذار درخصوص رعایت نکردن پارکینگ یا کسری آن به‌شرح تبصره «۵» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری اصلاحی سال ۱۳۵۸، تعیین تکلیف کرده است و در بند «و» رأی شماره ۱۴۸۱ و ۱۴۸۰، ۱۴۷۹، ۱۴۷۸، ۱۴۷۷ مورخ

۱. کلاس پرونده: ۸۹/۷۰۰، شماره دادنامه: ۷۷۰، مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸.

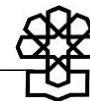
۲. مصوبه شماره ۱۸۴۲/ش، مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۲۹ پیشنهادی شهرداری بوشهر و تصویبی مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۴ شورای اسلامی شهر بوشهر.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد مشابه با لحاظ حکم قانونی مذکور مصوبه مربوط مبنی بر اخذ عوارض به لحاظ کسری پارکینگ یا عدم تأمین آن را ابطال کرده است، بنابراین با لحاظ قانون پیش‌گفته و تبعیت از استدلال مصرح در رأی یاد شده، آن قسمت از مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۴ شورای اسلامی شهر بوشهر موضوع وضع عوارض و تعرفه‌های منابع درآمدی شهرداری بوشهر در سال ۱۳۸۹ در تجویز اخذ عوارض بابت حذف یا کسر پارکینگ خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می‌شود و ... ابطال می‌شود».

بند «۳»- موارد ابطال مصوبات به دلیل نقض قانون

همان‌طور که بیان شد، از مجموع آرای هیئت عمومی دیوان در این پژوهش، در کمتر از ۲۰ درصد موارد، مصوبه شورای شهر به دلیل نقض احکام قانون ابطال گردیده است. با بررسی این پرونده‌ها متوجه می‌شویم که نقض قانون در بیشتر موارد تفسیر از احکام قانونی یا اختیارات شوراها مقرر در قانون بوده و یا شورا اساساً از قانون منحرف شده است. تفسیر اشتباه شورا از احکام قانونی مبتنی بر اختلاف نظر نسبت به تسری حکمی از قانون به موضوع مصوبه شورا می‌باشد که در تمامی موارد آن، شورا در وضع مقرر خود به شمول آن حکم قانونی توجهی مبذول نداشته است. در موارد تفسیر اشتباه از حدود اختیارات خود نیز، شورا با تفسیر موسع از حدود صلاحیت خود نسبت به وضع مصوبه، مراتب نقض حکم صریح قانون را پدید آورده است؛ زیرا اساساً در این موارد، قانونگذار حکم قضیه را به طور صریح معین کرده است و وضع مقرر در مورد آن بلاوجه است. در مورد انحراف از قانون نیز، تخلف شورا از احکام قانون اساسی و قواعد حقوقی آمره به نحوی است که عملاً مسئله اشتباه کمتر مطرح می‌شود و بیشتر جنبه تخلف از قانون محل مجادله می‌باشد. ممکن است مصداق نقض قانون از سوی شورای شهر، عدم رعایت تشریفات قانونی نیز باشد. بدین صورت که برای لازم‌الاجرا و قطعی شدن بعضی از قواعد حقوقی، طی تشریفات خاص قانونی مدنظر قانونگذار باشد که شورا باید در وضع مصوبه خویش نسبت به انجام تمامی مراتب این فرآیند قانونی اقدام نماید و بعد به ابلاغ مصوبه خویش برای اجرا بپردازد. البته در بررسی آرای موضوع این پژوهش موردی با عنوان عدم رعایت تشریفات قانونی از سوی شورای شهر مشاهده نشد.

نقض قانون، در واقع همان خروج شورای شهر از حدود صلاحیت خود و ورود به حوزه اختیارات قوه مقننه است؛ بدین صورت که در مواردی، شورای شهر نسبت به موضوعی اقدام به وضع مقرر می‌نماید، در حالی که حکم قانونی مشخصی وجود دارد که به موضوع تسری می‌یابد و لزومی به وضع مقرر در آن مورد وجود ندارد. شورا بنا به تفسیر از حدود اختیارات خود - که در قانون مقرر شده - اقدام به وضع مصوبه‌ای می‌نماید، اما به طور استثناء، قانونگذار نسبت به بعضی مسائل تحت شمول صلاحیت شورا تعیین تکلیف کرده است و لذا مقرر وضع شده شورا در این موارد دیگر اعتبار و توجیهی ندارد. از این رو در واقع



این شق از دسته‌بندی می‌تواند تحت شمول کلی دسته پیشین (خروج از اختیارات) قرار بگیرد؛ اما به دلیل اهمیت مجزای موضوع و بحث نقض قوانین عادی کشور، این امر به‌طور جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در پرونده با موضوع مصوبه شورای اسلامی شهر گرگان مبنی بر دریافت قسمتی از اراضی و یا بهای آن به‌ازای هزینه خدمات تفکیک و افراز،^۱ مصوبه مذکور^۲ به دلیل نقض صریح قانون، ابطال گردید. با توجه به بیانات شاکی پرونده فوق‌الذکر «... شهرداری گرگان براساس این مصوبه، در صورت مراجعه شهروندان جهت اجرای ماده (۱۰۱) قانون شهرداری‌ها، در مورد تفکیک اراضی قانونی و شرعی خود و یا درخواست اخذ هرگونه مجوز قانونی برای ملک شخصی، ابتدا مبالغ معتناهی به اجبار از آنها اخذ می‌نماید، ... مصوبه فوق‌الذکر ... خلاف قانون و خارج از اختیارات قانونی اعضای شورای شهر گرگان، تصویب شده است... اولاً با تصویب قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، از ابتدای سال ۱۳۸۲ برقراری و دریافت هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی و ... به موجب قانون تجمیع عوارض صورت می‌پذیرد... لذا وضع هر نوع عوارض توسط شوراهای اسلامی ... خلاف قانون و خلاف اختیارات ... می‌باشد ... ثانیاً قانون اساسی دریافت هرگونه وجه از اشخاص را منوط به تدوین قانون و مقررات خاص در این زمینه می‌داند، نظر به اینکه وضع قاعده آمره مشعر بر الزام اشخاص به پرداخت هرگونه وجه در قبال استفاده از تسهیلات و خدمات دولتی، اختصاص به قوه مقننه و یا ماذون از قبل قانونگذار دارد و با عنایت به مدلول احکام مقرر در اصل‌های سی‌وهفتم و سی‌وششم قانون اساسی و دو ماده (۱۷) و (۲) قانون مجازات اسلامی، تعیین انواع جرائم و مطلق تخلفات و میزان مجازات هر یک از آنها و همچنین تعیین مراجع ذیصلاح به منظور رسیدگی به جرائم و تخلفات مختلف و اعمال مجازات قانونی درباره مجرمان و متخلفان از وظایف اختصاصی قانونگذار است، لذا محرز می‌شود که دستورالعمل بحث شده در یک اقدام تقنینی که در صلاحیت خاص مجلس نمایندگان منتخب مردم است، مبادرت به وضع قانون و تعیین تخلفات مالکان اراضی تحت عنوان اخذ عوارض تفکیک غیرمجاز و در نتیجه ورود در قلمرو وظایف و اختیارات خاص قوه مقننه کرده است، درحالی که توجیه قانونی و حقوقی ندارد و در واقع وصول مبالغ مذکور، عنوان عوارض ندارد، لذا از شمول بند «۱۶» ماده (۸۰) قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ نیز خارج است...».

آنچه در این دعوی محرز است انحراف شورای اسلامی گرگان از حکم قانون و قواعد حقوقی آمره است. مصوبه این شورا، حکم مصرح در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت را نقض کرده است. قاعده آمره‌ای که به موجب آن شورای شهر اختیار وضع عوارضی با ماهیت جریمه نداشته و این امر در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. شورا با تصویب مصوبه‌ای که ماهیتاً امر «جریمه» بر آن مترتب

۱. کلاس پرونده: ۸۸/۱۷۷ شماره دادنامه: ۶۳۴، مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۰.
۲. مصوبه شماره ۲۶۷۹، مورخ ۱۳۸۱/۹/۲۴ شورای اسلامی شهر گرگان.

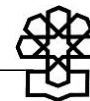
است با عنوان «عوارض» برای دریافت وجه خلاف قانون از شهروندان توسط شهرداری، اقدام نموده است و عملاً از احکام مصرح در قانون اساسی و قوانین کشور منحرف شده و موجبات نقض آن را پدید آورده است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مستند به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و آرای وحدت رویه پیشین، مصوبه را باطل اعلام نمود. در اینجا نیز در وضع مصوبه، علاوه بر غفلت از حکم قانون، آرای قضایی پیشین هیئت عمومی دیوان مورد توجه شورای شهر قرار نگرفته است.

در پرونده با موضوع مصوبه شورای اسلامی شهر کرج مبنی بر تعیین ۲ درصد جریمه خسارت تأخیر،^۱ مصداق خروج از اختیارات شورا در وضع مصوبه خویش،^۲ اشتباه حکمی بود که موجب ابطال آن گردید. شاکی مطرح نمود که «... به موجب بند «۱۶» ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، تنها «تصویب لوایح برقراری عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن» به عهده شورای اسلامی شهرها گذاشته است و اخذ درصدی بابت تأخیر در پرداخت جرائم موضوع آرای کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری جزء عوارض نیست... در ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها چنین امری پیش‌بینی نشده است و از سوی دیگر اخذ هرگونه وجهی مستلزم وضع قانون است...» در این مورد شاکی ادعا می‌کند که شورا اقدام به وضع «خسارت تأخیر» نموده در حالی که هیچ نوع مجوز قانونی برای چنین امری ندارد و شمول کلی حکم مقرر در بند «۱۶» ماده (۸۰) قانون شوراها این امر را دربر نگرفته و نمی‌توان اختیار ناشی از این حکم قانونی را به امر وضع خسارت تأخیر در پرداخت جریمه مقرر در رأی قطعی کمیسیون ماده (۱۰۰) تسری داد.

شورای شهر کرج در لایحه دفاعیه خود به شمول کلی حکم قانونی فوق‌الذکر اشاره نموده و اعتبار قانونی مصوبه خویش را اذن قانونگذار در قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ می‌دارد که خسارات تأخیر تأدیه را قابل مطالبه اعلام کرده است؛ بر این اساس تبصره «۲» ماده (۵۱۵) این قانون چنین مقرر می‌دارد: «خسارت تأخیر تأدیه در موارد قانونی قابل مطالبه می‌باشد» و یکی از این موارد قانونی را تأخیر در پرداخت جریمه مقرر در رأی قطعی کمیسیون ماده (۱۰۰) می‌پندارد. محرز است که اختیار شوراهای اسلامی، در وضع «عوارض» است و نه تعیین خسارت و اساساً امر اخیرالذکر شمول ماده (۱۰۰) شهرداری قرار نمی‌گیرد و قانونگذار، جریمه لازم را تعیین نموده است. لذا در این مورد نیز شورا با خروج از حدود اختیارات خود و وضع مصوبه‌ای با اتکا بر تفسیر و استناد اشتباه از حکم قانونی، موجبات نقض قانون و حقوق شهروند را پدید آورده است. در همین مورد هیئت عمومی دیوان چنین انشای رأی نموده است: «... نظر به اینکه مطابق ماده (۱۰۰) قانون شهرداری و تبصره‌های ذیل آن، در پاره‌ای موارد برای متخلفان ضوابط ساختمانی حسب مورد مجازات پرداخت جریمه نقدی پیش‌بینی شده است و متضمن حکمی بر

۱. کلاس پرونده: ۹۱۰/۹۱۳-۶۱۳، ۵۵۷، ۲۲۸، ۹۰-۷۵۱، ۸۹/۵۱۶، شماره دادنامه: ۶۲۸-۶۲۳، مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۰.

۲. مصوبه شماره ۲۵۲۸/۸۷/۲/ش، مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۱۵ شورای اسلامی شهر کرج.



تعلق خسارت تأخیر در پرداخت جریمه نیست، بنابراین بند «و» مصوبه ... شورای اسلامی شهر کرج مبنی بر تعیین ۲ درصد جریمه خسارت تأخیر در پرداخت جریمه مقرر در رأی قطعی کمیسیون ماده (۱۰۰) پس از ابلاغ رسمی، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می‌شود و ... از تاریخ تصویب ابطال می‌شود».

در پرونده با موضوع مصوبه شورای اسلامی شهر اراک در خصوص وضع عوارض ۰/۵ درصد بر قراردادهای پیمانکاری، هیئت عمومی دیوان، مصوبه مذکور^۱ را مغایر قانون تشخیص و حکم به ابطال آن صادر نمود. بنا به آنچه شاکی بیان نموده «شورای شهر اراک ... تعرفه‌های عوارض محلی شهرداری اراک جهت اجرا ... را تصویب و به‌منظور تأیید به استانداری ارسال کرده است که استاندار استان مرکزی ... تعرفه‌های عوارض موصوف را به‌لحاظ عدم مغایرت قانونی، به تأیید رسانده است... با عنایت به ماده (۱) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب ۱۳۸۷ که بیان می‌دارد عرضه کالاها و ارائه خدمات در ایران و همچنین واردات و صادرات آنها مشمول مقررات این قانون است ... برقراری هرگونه عوارض ... که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع است...» در این مورد شاکی ادعا می‌کند که مصوبه شورا نسبت به وضعیت حقوقی‌ای وضع شده که اساساً حکم آن ازسوی مقنن در قانون خاص (قانون مالیات بر ارزش‌افزوده) مشخص شده است و مصوبه شورا بلااعتبار است. زیرا حکم مصرح در قانون مذکور به تعیین مالیات، به مسئله عوارض کالاها و مربوطه نیز تسری می‌یابد.

درحالی که به عقیده شورا «قانون مالیات بر ارزش‌افزوده در خصوص مالیات مطرح است و مربوط به عوارض نیست و در خصوص عرضه کالاها و ارائه خدمات، واردات و صادرات است که قراردادهای پیمانکاری جزء هیچ یک از موارد مصرح در قانون نیست و در قالب عوارض محلی طبق بند «۱۶» ماده (۸۰) تشکیلات و وظایف و انتخابات شورای ... این عوارض وضع شده است.» لذا مواد قانونی مستند ادعای شاکی، از نظر شورا به این امر تسری پیدا نمی‌کند و در این مورد خلأ قانونی وجود داشته (عوارض مربوط به پیمانکاری) که شورا مبتنی بر اختیارات قانونی خود - مقرر در ماده (۸۰) قانون شوراها - ، اقدام به وضع مصوبه‌ای در این باره نموده است. اما بنا به آنچه هیئت عمومی دیوان بیان کرده است: «نظر به اینکه در ... قانون مالیات بر ارزش‌افزوده ...، برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه ... که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده، ممنوع اعلام گردیده است و ... نرخ عوارض خدمات ... تعیین شده است و فعالیت‌های پیمانکاری نیز از مصادیق ارائه خدمات است ...، بنابراین ... مصوبه شورای اسلامی شهر

۱. تعرفه شماره ۴۱ عوارض شهرداری مورد عمل برای سال ۱۳۸۸ مصوب شورای اسلامی شهر اراک.

اراک مغایر حکم مقنن به شرح مذکور است. لذا... حکم به ابطال آن صادر و اعلام می‌شود». بنابراین دستورات مقرر در قانون مالیات بر ارزش افزوده در خصوص نزع عوارض خدمات برخلاف تفسیر شورا از آن، به پیمانکاری نیز تسری پیدا می‌کند و چون در این موضوع، قانون حکم قضیه را مشخص کرده است، مصوبه شورا فاقد اعتبار است.

این امر به طور مشابه در پرونده با موضوع مصوبه شورای اسلامی شهر قم مبنی بر وضع ۳ درصد عوارض حق النظاره خدمات مهندسی^۱، نیز به خوبی مشاهده می‌شود که مصوبه شورا^۲ فاقد اعتبار تلقی و باطل شد. در این مورد نیز شاکی اذعان می‌دارد «شورای اسلامی شهر قم،... بدون توجه به ممنوعیت قانونی مندرج در قانون ارزش افزوده... برای خدمات مهندسی عوارضی تحت عنوان ۳ درصد عوارض حق النظاره خدمات مهندسی وضع نموده... برابر مواد (۸)، (۵) و (۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده، ارائه هرگونه خدمات و کالا از جمله خدمات مهندسی، غیر از کالا و خدمات معاف و مندرج در ماده (۱۲) قانون یاد شده، مشمول قانون مالیات بر ارزش افزوده می‌باشد و به موجب ماده (۵۰) قانون موصوف و تبصره «۱» آن، برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه (اعم از عوارض و مالیات مستقیم و غیر مستقیم) بر انواع کالاها و خدمات موضوع قانون فوق‌الذکر، توسط شوراهای اسلامی، ممنوع می‌باشد...» این امر به طور مشابه با قضیه پیشین است که هیئت عمومی دیوان تحت همان استدلال بیان می‌دارد: «...وضع عوارض بر درآمد حق النظاره مهندسان از این حیث که از مصادیق ارائه خدمت و مأخذ محاسبه مالیات است، خلاف قانون... تشخیص و... ابطال می‌شود». لذا حکم قانون مالیات بر ارزش افزوده به حق النظاره مهندسان تسری می‌یابد و آن قسمت از مصوبه شورا در وضع عوارض نسبت به این امر موجه نمی‌باشد. علاوه بر اینها، به طور مشابه در پرونده مصوبه موضوع تعیین وصول عوارض و بهای خدمات شهرداری رشت،^۳ قسمتی از مصوبه شورای اسلامی شهر رشت^۴ و نیز در پرونده مصوبات موضوع پرداخت وجوه عوارض پیمانکاری،^۵ دو مصوبه شورای اسلامی شاهین‌شهر،^۶ توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبتنی بر تسری حکم قانون مالیات بر ارزش افزوده نسبت به عوارض موضوع دعوی، ابطال گردید.

نکته قابل تأمل در پرونده‌های مذکور، وجه اشتراک همه آنها در نقض قانون جهت اختلاف نظر نسبت به تسری حکم قانون مالیات بر ارزش افزوده به عوارض موضوع دعوی است. با توجه به زمان تصویب هریک از این مصوبات شوراهای اسلامی شهر متوجه می‌شویم که اکثر آنها در زمان تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده وضع شده‌اند و این نشانگر بی‌توجهی کافی به احکام

۱. کلاس پرونده: ۸۸/۸۸۰ شماره دادنامه: ۶۶۴، مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۷.

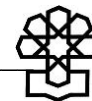
۲. مصوبه شماره ۶۲۳۹/ش/ق، مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۴ شورای اسلامی شهر قم.

۳. کلاس پرونده: ۹۲۸/۸۸ شماره دادنامه: ۷۹۹، مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲.

۴. مصوبه تعیین وصول عوارض و بهای خدمات شهرداری رشت مصوب سال ۱۳۸۷ شورای اسلامی شهر رشت.

۵. کلاس پرونده: ۹۱/۷۵۵ شماره دادنامه: ۹۲۸، مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱.

۶. مصوبات موضوع کدهای ۱۳۱۱ سال ۱۳۸۲ و ۱۳۱۱/۱ سال ۱۳۹۰ شورای اسلامی شاهین‌شهر.



تازه تأسیس یا روشن‌سازی قوانین مصوب است. تنظیم‌کننده‌ها علاوه بر اینکه باید به قوانین مصوب جدید آگاهی کامل داشته باشند، باید به تسری قواعد حقوقی مقرر در آنها - در موارد موجود در حوزه صلاحیت خود - نیز به خوبی مطلع باشند. بسیاری از مصادیق در اداره امور کشور وجود دارند که علی‌الظاهر در حیطه صلاحیتی شوراها به نظر می‌رسد و با تفسیر از اختیارات مقرر در قانون برای شوراها، می‌توان اتخاذ تصمیم شوراها در این مسائل را از حیث قانونی موجه فرض کرد؛ اما در جایی که قانونگذار تکلیف یک مسئله را روشن ساخته و به دلیل ابهام مفهومی موجود در قواعد آن، تسری یا عدم تسری احکام آن به موضوعات تحت صلاحیت شوراها محل مجادله است، این امر اجتناب‌ناپذیر است که باید با روشن‌سازی قوانین و تبیین دامنه شمول آنان توسط قوه مقننه و مراجع ذیصلاح اقدام مقتضی به عمل آید تا شاهد تعارض مقررات وضع شده با قانون نباشیم.

به‌طور کلی، آنچه به‌طور مشترک در پرونده‌های موضوع مغایرت ناشی از تسری حکم قانونی مشاهده شد، اختلاف در تسری احکام قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب ۱۳۸۷ و به‌طور خاص، شمول کلی دستورات آن مبنی بر «عرضه کالاها و ارائه خدمات در ایران و همچنین واردات و صادرات آنها مشمول مقررات این قانون است» و «برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها تعیین شده، ممنوع است»، می‌باشد. اختلاف موجود در تمامی پرونده‌ها، مجادله نسبت به مصادیق تحت شمول «عرضه کالاها و ارائه خدمات در ایران و همچنین واردات و صادرات آنها» می‌باشد و اینکه مصادیق آن چه مواردی می‌باشند و آیا به حدود اختیارات شورا در وضع عوارض مقرر در ماده (۸۰) قانون شوراها تسری یافته و حاکم می‌شوند یا خیر. از این رو علت اصلی نقض قانون توسط مصوبه شوراها اسلامی، اختلاف تفسیری قواعد حقوقی مقرر در قانون از حیث حکومت آن بر موضوع تحت اختلاف است.

در این مورد، آنچه محل مجادله و بحث است، شمول یا عدم شمول اختیارات شورای اسلامی شهر بر وضع مقرر در موضوع خاص است و نه تسری یا عدم تسری حکم قانونی خاصی. به موضوع و به هر ترتیب شورا با وضع مصوبه‌ای که به گمان خود، داخل در صلاحیتش می‌باشد مراتب نقض حکم قانونی - که نسبت به آن امر وجود دارد و مقنن آن را تعیین نموده است - را به وجود می‌آورد. در این مورد همچنین می‌توان به پرونده با موضوع مصوبه شورای اسلامی شهر مشهد در ارتباط با عوارض تابلوهای تبلیغاتی^۱ اشاره کرد که مصوبه مذکور^۲ به دلیل نقض حکم صریح قانون ابطال گردیده است. مطابق آنچه شاکی پرونده بیان می‌دارد: «به‌موجب لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی، عوارض ارائه‌دهندگان خدمات (هتل‌ها) در آن معین شده یعنی

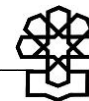
۱ کلاس پرونده: ۸۹/۴۵۲ شماره دادنامه: ۷۷۱، مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸.

۲ مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۳ شورای اسلامی شهر مشهد.

به موجب بند «د» ماده (۴)، عوارض تعیینی به مأخذ ۲ درصد برای هتل‌ها در نظر گرفته شده بود و به موجب ماده (۵) همان قانون برقراری و تعیین هرگونه عوارض از ارائه‌دهندگان خدمات مشمول این قانون توسط شوراهای اسلامی شهر و سایر مراجع ممنوع شده است، با این وصف شورای اسلامی مشهد در زمانی که حق تعیین عوارض و ایجاد مصوبه از وی سلب شده بوده و قانون خاص تکلیف عوارض هتل‌ها را در تمام سطوح مشخص کرده بود اقدام به تصویب مصوبه مورد اعتراض کرد که فاقد هرگونه وجهت قانونی می‌باشد...».

در این مورد، مصوبه شورا درحالی وضع شده است که قاعده حقوقی حاکم بر موضوع قضیه وجود دارد و مقنن، حکم قانونی مشخصی برای آن وضع کرده است. این تعارضات به این دلیل رخ می‌دهد که شورا به گمان خود در راستای اختیارات خود مصرح در قانون عمل می‌کند؛ اما این درحالی است که در بعضی موارد به طور استثنا، حکم قضیه را قانون به طور صریح معین کرده است و شورا مجوز ورود بدان و تعیین تکلیف ندارد. برای مثال در مورد این پرونده، مطابق آنچه شورای شهر مشهد در لایحه دفاعیه خود بیان نموده است: «... براساس وظایف و اختیارات مصرح در ... قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور طی مصوبه ... اقدام به تصویب دریافت عوارض از تابلوهای تبلیغاتی کرده و جهت تأیید و تصویب نهایی به استانداری خراسان رضوی تقدیم کرده است. پس از آن استاندار طی نامه ... مصوبه مذکور را تأیید و تصویب نمود ضمن آنکه در آن تأییدیه اعلام شد که عوارض یاد شده مغایرت قانونی ندارد...» باید توجه کرد که قانونگذار در لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه توسعه، عوارض موضوع دعوی را مشخص نموده و تعیین تکلیف کرده است و اتخاذ تصمیم مجدد شورا در این مسئله فاقد اعتبار است.

از این رو اتخاذ تصمیم شورا در این مورد از حیث قانونی و منطقی بلاوجه است؛ از حیث قانونی، شورا حکم مقرر در قانون را نادیده گرفته و با وضع مقرره‌ای مغایر با آن، آنرا نقض نموده است؛ از حیث منطقی و عقلانی نیز اقدام شورا در وضع مقرره نسبت به قضیه‌ای که حکم قانونی آن مشخص است به معنای موازی کاری و اقدام زائد و فاقد منطقی اداره امور کشور است. کاملاً محرز است که در جایی که قانون، تکلیف امری را به طور صریح مشخص نموده است، ورود شورا به این مسئله علاوه بر اینکه آنرا در عرض مجلس شورای اسلامی در وضع قواعد حقوقی قرار می‌دهد، موجب ایجاد حق و تکلیفی خارج از حدود قانون می‌شود که هردو مغایر قانون و نظام سلسله‌مراتبی نظام هنجارهای حقوقی کشورمان است. به جهات فوق‌الذکر است که هیئت عمومی دیوان اعلام می‌دارد: «...مصوبه ... شورای اسلامی شهر مشهد خلاف قانون ... تشخیص داده ... و ... ابطال می‌شود»



گفتار سوم - بررسی آماری مصوبات ابطالی (بررسی کمی)

با توجه به داده‌های آماری این پژوهش، از بررسی مصوبات شوراهای شهر در آرای هیئت عمومی دیوان، جدول زیر حاصل شد:

جدول ۱. مصوبات شوراهای شهر در آرای نیمه دوم سال ۱۳۹۱ هیئت عمومی دیوان

شماره	شورای شهر	موضوع مصوبه	شاکی	وضعیت	علت اعتبار یا بی‌اعتباری
۱	تهران	اساسنامه سازمان وابسته به شهرداری	شهروند	ابرام	رعایت تشریفات قانونی
۲	بوشهر	عوارض حذف یا کسری پارکینگ	شهروند	ابطال	ورود به صلاحیت کمیسیون ماده (۱۰۰) شهرداری
۳	سنندج	عوارض ساخت	شهروند	ابطال	ورود به صلاحیت کمیسیون ماده (۵) شورای عالی شهرسازی
۴	۲۶ شورای شهر	۳۳ مصوبه در مورد عوارض کسب و پیشه بانک	بعضی بانک‌ها	ابطال	ورود به صلاحیت شورای اقتصاد
۵	اهواز	واگذاری قسمتی از اراضی	شهروند	ابطال	نقض اصل شرعی تسلیط
۶	مشهد	واگذاری قسمتی از اراضی	شهروند	ابطال	نقض اصل شرعی تسلیط
۷	گرگان	واگذاری قسمتی از اراضی	شهروند	ابطال	نقض اصل شرعی تسلیط
۸	گرگان	عوارض خدمات تفکیک و افراز	شهروند	ابطال	نقض قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
۹	کرج	عوارض تأخیر در پرداخت جریمه	سازمان بازرسی کل کشور	ابطال	نقض قانون شهرداری‌ها
۱۰	اراک	عوارض قراردادهای پیمانکاری	شهروند	ابطال	نقض قانون مالیات بر ارزش افزوده
۱۱	قم	عوارض حق نظاره خدمات مهندسی	شهروند	ابطال	نقض قانون مالیات بر ارزش افزوده
۱۲	رشت	عوارض بهای خدمت شهرداری	سازمان بازرسی کل کشور	ابطال	نقض قانون مالیات بر ارزش افزوده
۱۳	شاهین شهر	دو مصوبه در عوارض قراردادهای پیمانکاری	شرکت پالایش نفت اصفهان	ابطال	نقض قانون مالیات بر ارزش افزوده
۱۴	مشهد	عوارض تابلوهای تبلیغاتی	شهروند	ابطال	نقض قانون اصلاح موادی از قانون برنامه توسعه

از چندین منظر مختلف می‌توان مصوبات ابطالی شوراهای اسلامی را به‌طور آماری مورد تحلیل و بررسی قرار داد که بالتبع، نتایج حاصل از آن می‌تواند راهکار مناسبی برای یافتن عوامل تناقضات قانونی مصوبات شوراها باشد. از میان این بررسی‌های آماری، دقت در مصوبات ابطالی از منظر تاریخی (زمان تصویب)، جغرافیایی، تمامیت غیرقانونی، شاکی، موضوع مصوبه و علت ابطال حائز اهمیت بیشتری به‌نظر می‌رسد. پیش از هر چیز مجدداً تأکید می‌شود که آمارهای به‌دست آمده صرفاً در چارچوب دامنه داده‌های این پژوهش و نیز در گستره نظارت قضایی دیوان می‌تواند اطلاعات به‌دست دهد که مسلماً

تعمیم آن به کلیت موضوع و ارزیابی فعالیت شوراهای شهر براساس آن، امری نامعقول است. داده‌های آماری این بخش صرفاً شمای کلی مصوبات شوراهای شهر را در آرای هیئت عمومی دیوان در نیمه دوم سال ۱۳۹۱ نشان می‌دهد و نمی‌تواند معیاری برای ارزیابی فعالیت این نهادهای محلی باشد. این آمار صرفاً بررسی کمی موضوع است و جمع آن با بررسی کیفی صورت گرفته در گفتار پیشین، می‌تواند برای ارائه پیشنهادهایی جهت ارتقای سطح قانونگرایی در مقرراتگذاری نهادهای محلی یاری برساند.

بند «۱»- زمان تصویب

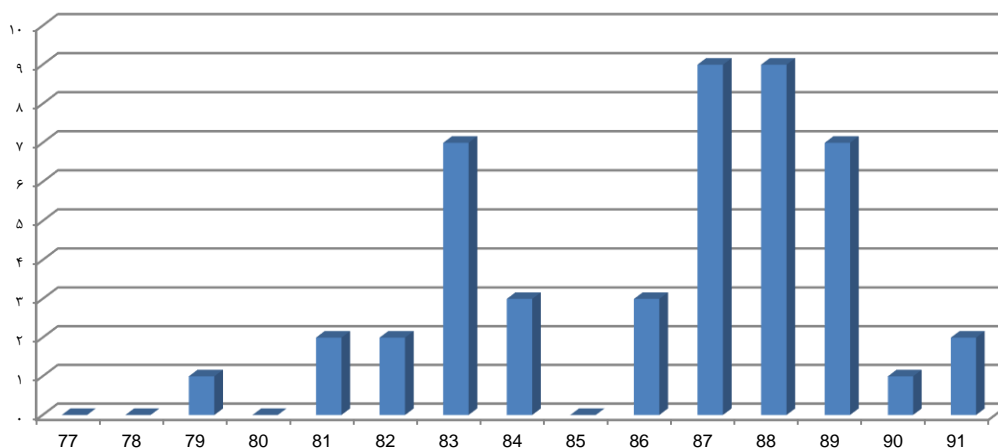
هرچند آرای که در این پژوهش مورد بررسی قرار می‌گیرند در بازه زمانی ابتدای مهرماه سال ۱۳۹۱ تا انتهای اسفندماه آن است؛ اما آنچه اهمیت دارد این است که مصوبه موضوع این آرا، چه زمانی تصویب شده و نه اینکه چه زمانی ابطال شده است. چون نظارت هیئت عمومی دیوان بر این مصوبات، موردی بوده و لذا هر زمانی منوط به طرح شکایت، امکان نظارت قضایی دیوان وجود دارد و آنچه مهم است تاریخی است که مصوبه شورای شهر به تصویب رسیده است و نه زمان طرح شکایت و یا ابطال آن. با توجه به آغاز فعالیت شوراها از سال ۱۳۷۷، اگر مطابق جدول ۱، مصوبات ابطالی شوراهای شهر را حسب زمان تصویب آنها دسته‌بندی کنیم آمار زیر حاصل می‌شود:

جدول ۲. زمان تصویب مصوبات ابطالی شوراهای شهر در آرای نیمه دوم سال ۱۳۹۱ هیئت عمومی دیوان

۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۰	۰	۱	۰	۲	۲	۷	۳	۰	۳	۹	۹	۷	۱	۲			

اگر آمار فوق را به صورت نموداری نشان دهیم شکل زیر حاصل می‌شود:

شکل ۵. تعداد مصوبات ابطالی بر حسب تاریخ تصویب آنها

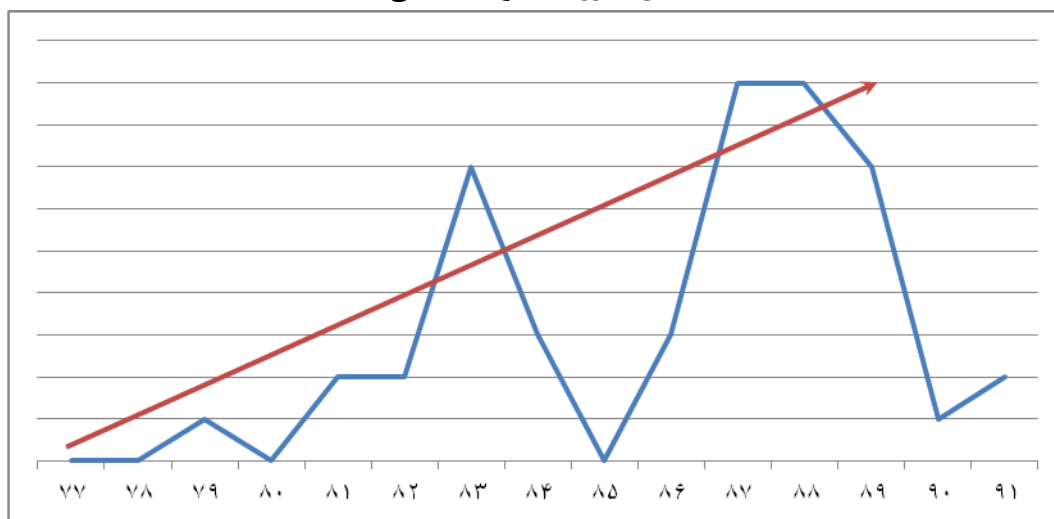




با نگاهی به شکل فوق متوجه می‌شویم که مصوبات شوراهای اسلامی شهر در سال‌های ۱۳۸۳، ۱۳۸۷، ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ حائز بالاترین میزان و به سال‌های ۱۳۷۷، ۱۳۷۸، ۱۳۸۰ و ۱۳۸۵ فاقد عنوان ابطالی در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری هستند. سال‌های ابتدایی فعالیت شوراها به‌خصوص دوره اول^۱ (۱۳۷۷-۱۳۸۱) کمترین میزان موارد ابطالی را در آمار فوق به‌خود اختصاص داده است. در سال ۱۳۸۵ که مصادف با آغاز فعالیت دوره سوم شوراهای اسلامی شهر بوده (۱۳۸۵-۱۳۹۲) مصوبه ابطالی مشاهده نمی‌شود. البته از این امر نمی‌توان نتیجه گرفت که به‌دلیل جامعه آماری کمتر مصوبات ابطالی در دوره اول یا سال ۱۳۸۵، شوراهای شهر با قانون‌گرایی بیشتری عمل کرده‌اند؛ زیرا همان‌طور که بیان شد، رسیدگی به مصوبات این شوراها در دیوان موردی است و ممکن است بسیاری از مصوبات شوراها در مرحله دادرسی باشد و یا اساساً در دیوان مطرح نشده‌اند و همچنین ممکن است با بررسی بازه‌های زمانی دیگر مثلاً آرای هیئت عمومی دیوان در سال‌های قبل و بعد از سال ۱۳۹۱ شاهد تغییر اساسی در این آمار باشیم.

آمار بالا نشان می‌دهد که مقرراتگذاری شوراها از زمان شروع تا سال ۱۳۸۹ از حیث تخطی از قانون، تاحدودی روند رو به رشد داشته است. به غیر از سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۵ که با اوج و حضيض ناگهانی آمار عددی موارد ابطالی مصوبات، نظم این روند را متزلزل کرده است.

شکل ۶. روند مصوبات ابطالی



۱. دوره فعالیت شوراها به‌شرح زیر می‌باشد:

دوره اول: ۱۳۷۷ - ۱۳۸۱

دوره دوم: ۱۳۸۱ - ۱۳۸۵

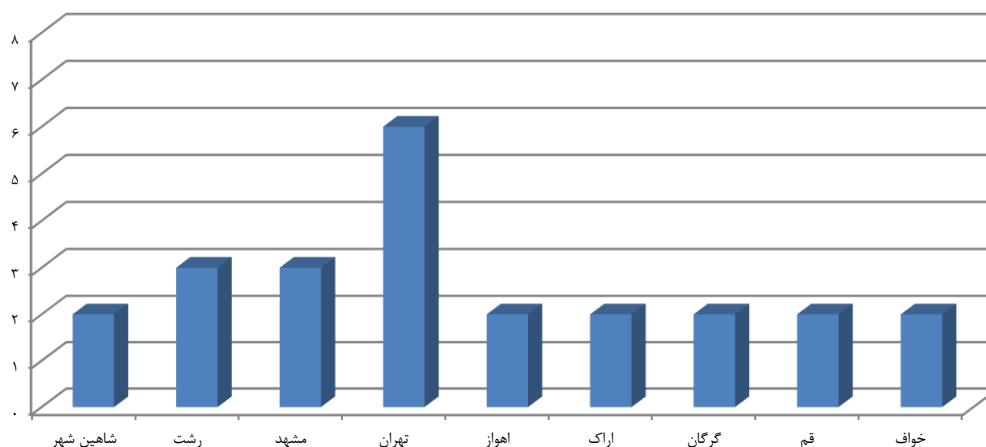
دوره سوم: ۱۳۸۵ - ۱۳۹۲

دوره چهارم: ۱۳۹۲ - ۱۳۹۶

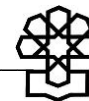
بند «۲»- محل تصویب

اگر بخواهیم موارد مصوبات ابطالی شوراهای شهر در جدول (۱) را حسب محل جغرافیایی دسته‌بندی نماییم، شوراهایی که بالغ بر یک مصوبه ابطالی در آرای اصداری دیوان داشته‌اند، به قرار زیر هستند:

شکل ۷. تعداد مصوبات ابطالی بر حسب شهر



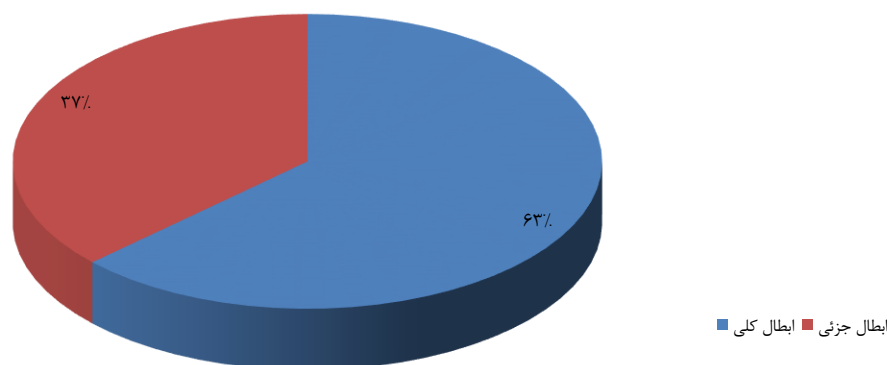
شورای اسلامی شهر تهران، مشهد و رشت، بیشترین سهم را در قیاس با شوراهای اسلامی شهرهای بزرگ دیگر در موارد ابطالی مصوبات دارند. مصوبات شورای شهر رشت در یک مورد نقض قانون و دو مورد به دلیل خروج از حدود اختیارات قانونی ابطال شده است که تمامی این موارد مربوط به تصمیمات متخذه در دوره سوم فعالیت شورای مذکور می‌باشد. مصوبات شورای شهر مشهد با هر سه دلیل کلی مغایرت شرعی، خروج از اختیارات و نقض قانون ابطال شده است که تمامی این مصوبات مربوط به سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ بوده است؛ لذا موارد تخطی شورای شهر مشهد به دوره دوم فعالیت آن باز می‌گردد و تمامی ۶ مصوبه ابطالی شورای شهر تهران در مورد وضع عوارض نسبت به کسب و پیشه بانک‌ها بوده که به دلیل خروج از اختیارات قانونی ابطال شده است که یک مورد آن به دوره اول، سه مورد آن به دوره دوم و در نهایت یک مورد دیگر نیز به دوره سوم فعالیت این شورا بازمی‌گردد. لذا از آمار فوق و مجموع موارد گفته شده چنین بر می‌آید که دوره سوم فعالیت شورای شهر رشت، دوره دوم فعالیت شورای شهر مشهد و تهران، هر کدام با سهم سه مورد مصوبه ابطالی، بیشترین میزان را به خود اختصاص داده‌اند.



بند «۳» - تمامیت غیرقانونی

علاوه بر موارد آماری فوق در یک دسته‌بندی کلی نیز درمی‌یابیم که از میان مصوبات ابطالی موضوع جدول ۱، در ۲۹ مورد آن، کل مصوبه و ۱۷ مورد نیز قسمتی از مصوبه ابطال شده است. البته چون رسیدگی قضایی به مصوبات شوراهای شهر در هیئت عمومی منوط به طرح شکایت است، لذا اگر شاکی صرفاً از قسمتی از مصوبه شکایت کرده باشد، دیوان نیز فقط به بازنگری قضایی آن قسمت از مقرر اکتفا می‌کند و نسبت به قسمت‌های دیگر آن ورود نخواهد کرد. اما به هر حال، اینکه شاکی نسبت به تمام یا قسمتی از مصوبه شورای شهر شکایت کرده نشانگر این است که کل یا بعض مقرر را مغایر قوانین دیده است. لذا به اعتبار نظارت شهروندان در یک شمای کلی به صورت آماری، شکل زیر حاصل می‌شود:

شکل ۸. میزان ابطال کلی و جزئی مصوبات شوراها

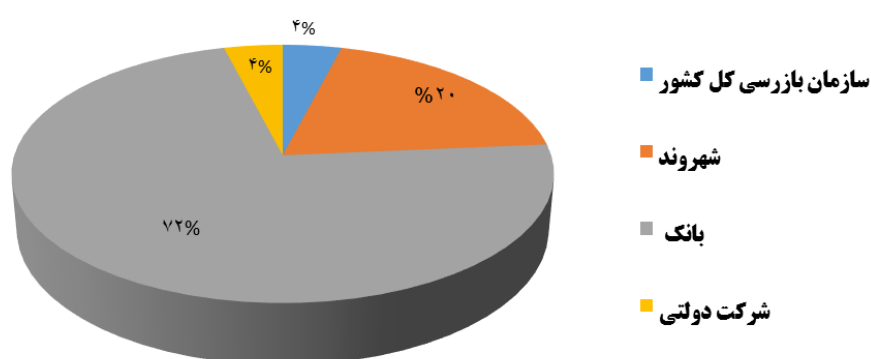


بند «۴» - شاکی

یکی از مهمترین مسائلی که در باب کنترل قانونی مصوبات شوراهای شهر وجود دارد، امر نظارت است. مسلم است که هرچه نظارت تقویت شود، قانونگرایی نیز ارتقا می‌یابد. از جمله مواردی که می‌توان وضعیت کمی نظارت بر مصوبات شوراها را از سوی نهادهای نظارت‌کننده مشاهده کرد، توجه به شخصیت شاکی است. مسلماً بخش غالب شکایات از مصوبات شوراها از سوی شهروندان در دیوان طرح می‌شود و این امر که نظارت مردمی است جزء لاینفک موضوع حمایت از حقوق شهروندی است؛ اما وظیفه اصلی دولت این است که نباید دولت به نظارت مردمی اکتفا کند و به نظاره تزیین حقوق مردم بنشیند، بلکه خودش باید با ابزارهای نظارتی، درصد کنترل مقرراتگذاری، حفظ حقوق شهروندی و تضمین نظام کارآمد و مطلوب اداره امور کشور برآید. با توجه به اینکه شهروندان، بانک‌ها، شرکت‌ها و امثالهم در زمره نهادهای خاص ناظر قرار نمی‌گیرند، در میان شکایات مطرح شده مطابق جدول ۱، ملاحظه می‌شود که رد و پای نظارتی ارکان کنترل‌کننده (در مورد این نهادهای ناظر در بخش ۱ به‌طور تفصیلی بحث شد) در دو مورد یافت می‌شود و در این مورد، صرفاً نظارت سازمان بازرسی کل کشور مشهود است. از میان ۴۶ مورد از مصوبات موضوع نظارت قضایی دیوان که به ابطال مصوبه منجر گشته، تنها دو مورد از سوی نهاد نظارتی

و آن‌هم صرفاً از سوی سازمان بازرسی کل کشور، در دیوان مطرح شده است^۱ و مابقی در نتیجه شکایت شهروندان، گروهی از بانک‌ها و شرکت پالایش نفت اصفهان (به ترتیب ۹، ۳۳ و ۲ مورد شکایت) مطرح گشته‌اند. لذا این آمار در مجموعه آرای هیئت عمومی، نشانگر میزان محدود موارد نظارتی ارکان ناظر در این باره است (۴ درصد شکایت ارکان نظارتی دولت در قیاس با ۹۶ درصد غیر آن).

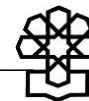
شکل ۹. میزان مشارکت ارکان نظارتی دولت در قیاس با غیر آن



بند «۵»- موضوع مصوبه

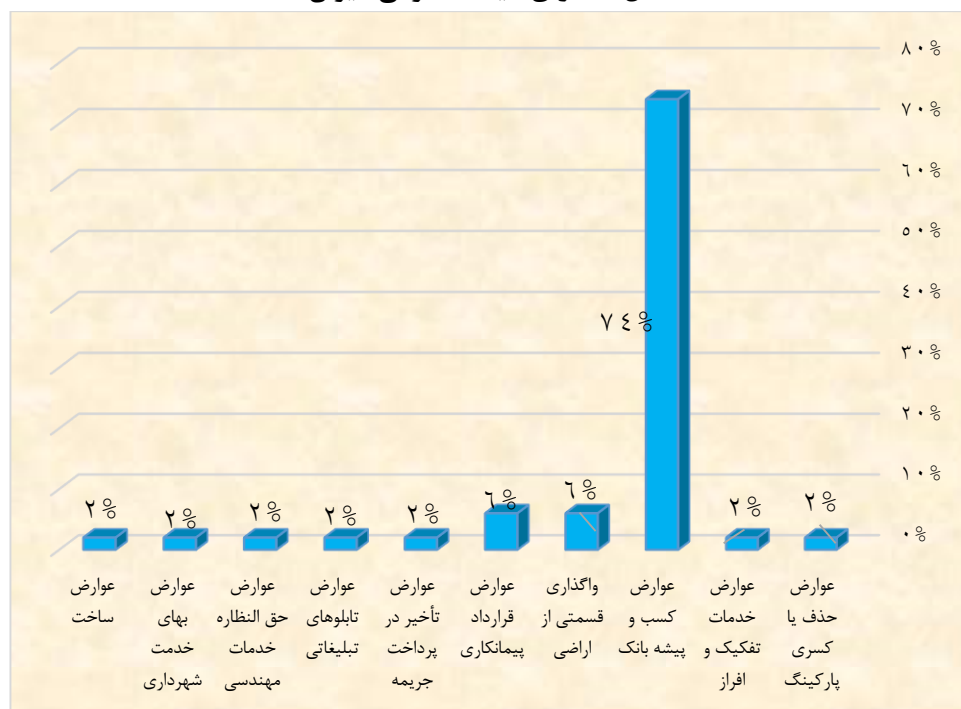
از جمله مواردی که می‌توان موارد تخطیاتی قانونی شوراهای شهر را در وضع مصوبه آسیب‌شناسی کرد، بررسی موضوعاتی است که در متن دعاوی دیوان مطرح شده و موجب ابطال آنها شده است. آمار موضوعات دعاوی مطرح شده در هیئت عمومی دیوان نسبت به مصوبات شوراهای اسلامی شهر می‌تواند موارد ابطال مقررات این نهادهای محلی را آشکار نموده و در تحلیل علت انحرافات قانونی در این باره و ارائه راهکار متناسب با آن راهگشا باشد. در جامعه آماری جدول (۱) ملاحظه می‌شود که بیشترین موارد ابطالی، ۳۳ مصوبه در مورد «عوارض کسب و پیشه بانک» است که همگی با یک رأی ابطال شده‌اند که تمامی آنها مصداق خروج از حدود اختیارات شوراهای شهر بوده است. پس از آن، موضوعات «واگذاری قسمتی از اراضی» و «عوارض قرارداد پیمانکاری» هر کدام سه مصوبه از بیشترین موارد ابطالی هستند که به ترتیب به دلیل مغایرت شرعی و نقض قانون ابطال شده‌اند. در میان موارد یاد شده، شوراهای شهر در مورد مصوبات عوارض کسب و پیشه، از اختیارات خود تجاوز نموده و علت اصلی آن تفسیر موسع آنها از حکم ماده (۸۰) قانون شوراهای نادیده گرفتن

۱. باید توجه داشت که ذیل یکصد و هفتادم قانون اساسی، امکان طرح شکایت نسبت به مصوبات شوراهای شهر در دیوان از سوی کلیه نهادهای ناظر امکانپذیر است.



صلاحیت محلی خود مطابق با حکم قانون مالیات بر ارزش افزوده است. اما در مورد مصوبات واگذاری قسمتی از اراضی، شوراها علاوه بر بی توجهی به حکم شرعی و حقوق بنیادین شهروندی، رأی سابق هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را نیز مورد عنایت قرار نداده‌اند. در مورد مصوبات عوارض پیمانکاری هم حکم قانون مالیات بر ارزش افزوده نقض شده است.

شکل ۱۰. آرای هیئت عمومی دیوان



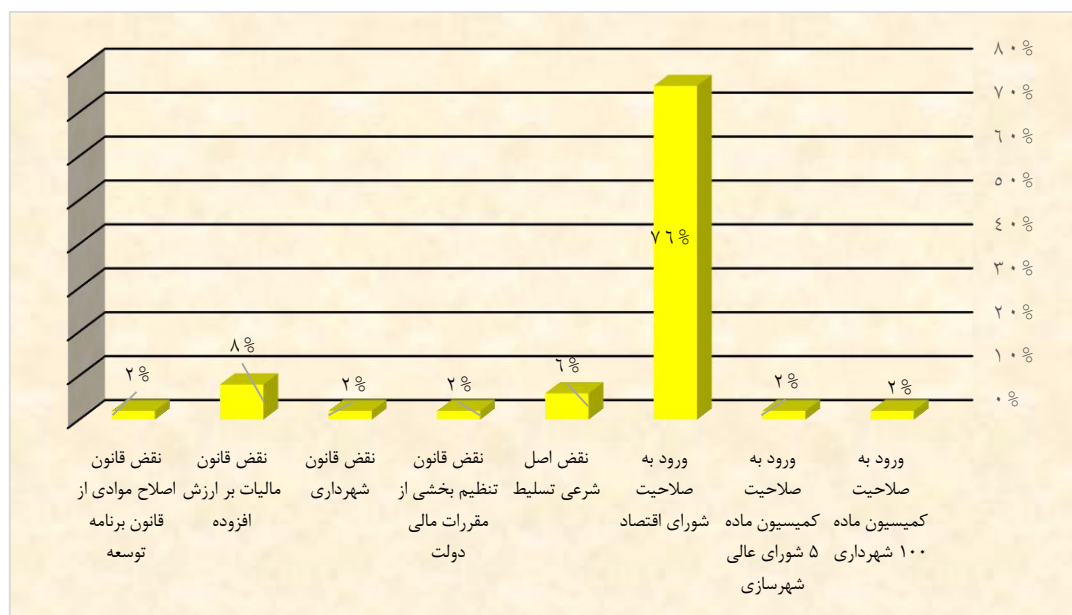
بند «۶»- علل ابطال مصوبه

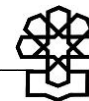
بررسی آماری علل ابطال مصوبات شوراهای شهر در آرای هیئت عمومی دیوان می‌تواند بعضی علل ضعف وضع مقرر از سوی این نهادهای مقرر را آشکار ساخته و به‌عنوان اهم چالش‌های قاعده‌گذاری شوراها در گستره نظارت قضایی دیوان به رسمیت شناخته شود. با مذاقه بر آمار جدول (۱) متوجه می‌شویم که ۳۳ مورد از مصوبات شوراها به دلیل خروج از حدود اختیارات و «ورود به صلاحیت شورای اقتصاد» ابطال شده است؛ این تعارض در ذات خود جهت تفسیر موسعی است که شوراها در وضع عوارض دارند و اصل را بر صلاحیت خود نسبت به وضع هرگونه عوارض می‌گذارند، اما اولاً نسبت به تحدید صلاحیتی جغرافیایی خود غفلت نموده و ثانیاً صلاحیت خاص و استثنای شورای اقتصاد را در حیطه وضع عوارض کسب و پیشه بانک‌ها نادیده انگاشته‌اند. لذا علت این تخطی قانونی از دو حیث قابل توجه است: اول تفسیر موسع از اختیارات خود و دوم بی توجهی به صلاحیت مرجع دیگر. پس از این، چهار مورد از مصوبات شوراهای شهر به دلیل «نقض قانون مالیات بر ارزش افزوده» ابطال شده که در تمامی

این موارد تفسیر اشتباه شورا از این قانون، عامل اصلی این امر بوده است. شوراهای شهر در مورد اخیر تصور می‌نمودند که حکم قانون مذکور صرفاً به مالیات‌ها تسری می‌یابد و نه عوارض و در این مورد نیز با اصل گذاشتن صلاحیت خود بر وضع عوارض و تفسیر موسع از اختیارات خود، موجبات نقض قانون را پدید آورده‌اند. همچنین در سه مورد از مصوبات نیز، شوراهای شهر «نقض اصل شرعی تسلیط» را پدید آورده و حقوق مالکانه شهروندی را تضییع نموده‌اند. در این مورد، می‌توان اذعان داشت که مهمترین مسئله‌ای که در حدوث این تخطی مؤثر بوده، تفسیر موسع از حدود اختیارات است که چنانچه رأی سابق هیئت عمومی دیوان نادیده گرفته نمی‌شد، چنین برداشتی از اختیارات مقررآگذاری شوراهای شهر صورت نگرفته و این مصوبات وضع نمی‌شد.

از جمیع تمامی این موارد می‌توان نتیجه گرفت که تخطیاتی قانونی شوراهای شهر در وضع مصوبه اولاً به دلیل روشن نبودن دقیق حدود اختیارات خود مصرح در قانون شوراهاست و ثانیاً عدم توجه به قوانین متعددی بوده که بعضاً صلاحیت‌های مشابهی با اختیارات شوراها را به مراجع دیگری به‌طور استثنا سپرده است و ثالثاً بی‌توجهی به آرای قضایی پیشین هیئت عمومی دیوان است.

شکل ۱۱. علت ابطال مصوبات شوراهای شهر در هیئت عمومی دیوان





با بررسی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در نیمه دوم سال ۱۳۹۱ کاشف به عمل می‌آید که ۱۰ درصد آرای دیوان در ارتباط با مصوبات شوراهای شهر بوده که متعاقب آن، مجموعاً ۴۷ مورد از مصوبات شوراهای شهر مورد بررسی دیوان قرار گرفته است که در ۴۶ مورد به ابطال آن منجر شده است. از میان ۴۶ رأی هیئت عمومی دیوان به ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر، در سه مورد مغایرت شرعی وجود داشته، ۳۵ مصوبه خارج از حدود اختیارات شورا بوده و در هشت مورد نقض قانون صورت گرفته است.

در موارد مغایرت شرعی، هر سه مصوبه، اصل شرعی تسلیط را نقض کرده این درحالی است که پیش از زمان تصویب این مصوبات، هیئت عمومی دیوان رأی قضایی به این‌گونه موارد صادر نموده و حکم موضوع را مشخص کرده بود. لذا شوراها در تصمیم‌گیری خود، علاوه بر بی‌توجهی کافی به موازین شرعی و حقوق مالکانه شهروندی در وضع مقرره، به پیشینه قضایی توجهی مبذول نداشته‌اند؛ حال آنکه شوراهای اسلامی به‌عنوان تنظیم‌گران نظام حقوقی کشورمان باید در وضع مصوبه، به این موارد توجه کنند: الف) احکام شرعی حاکم بر موضوع تصمیم ب) احکام قانونی موضوع تصمیم ج) ارتباط رسمی با شوراهای دیگر، دستگاه‌های دولتی مربوطه، مردم و نهادهای مردمی و اتخاذ مشورت و استفاده از تجارب آنها د) توجه به آرای قضایی مرتبط با موضوع تصمیم.

در مورد مصوبات خارج از حدود اختیارات شوراهای شهر، در غالب موارد (۳۳ مورد) شورای شهر به حدود صلاحیتی شورای اقتصاد وارد شده است؛ این تعارض در ذات خود به جهت تفسیر موسعی است که شوراها در وضع عوارض دارند و اصل را بر صلاحیت خود نسبت به وضع هرگونه عوارض می‌گذارند، اما اولاً نسبت به تحدید صلاحیتی جغرافیایی خود غفلت نموده و ثانیاً صلاحیت خاص و استثناى شورای اقتصاد را در حیطة وضع عوارض کسب و پیشه بانک‌ها نادیده انگاشته‌اند. لذا علت این تخطی قانونی از دو حیث قابل توجه است: اول تفسیر موسع از اختیارات خود و دوم بی‌توجهی به صلاحیت مرجع دیگر. در میان مصوبات شوراهای شهر که ناقض قانون محسوب شده است، چهار مورد به دلیل «نقض قانون مالیات بر ارزش‌افزوده» ابطال شده که در تمامی این موارد تفسیر اشتباه شورا از این قانون، عامل اصلی این امر بوده است. شوراهای شهر در مورد اخیر تصور می‌نمودند که حکم قانون مذکور صرفاً به مالیات‌ها تسری می‌یابد و نه عوارض و در این مورد نیز با اصل گذاشتن صلاحیت خود بر وضع عوارض و تفسیر موسع از اختیارات خود، موجبات نقض قانون را پدید آورده‌اند. به جهت اختلاف نظر نسبت به تسری حکم قانون مالیات بر ارزش‌افزوده به عوارض موضوع دعوی می‌باشد. با توجه به زمان تصویب هریک از این مصوبات شوراهای اسلامی شهر درمی‌یابیم که اکثر آنها در زمان تصویب قانون مالیات بر ارزش‌افزوده وضع شده‌اند و این نشانگر بی‌توجهی کافی به احکام تازه تأسیس یا روشن‌سازی قوانین

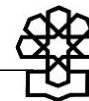
مصوب است. تنظیم‌گران علاوه بر اینکه باید نسبت به قوانین مصوب جدید آگاهی کامل داشته باشند، باید از تسری قواعد حقوقی مقرر در آنها نیز به خوبی مطلع باشند. این امر اجتناب‌ناپذیر است که باید نسبت به روشن‌سازی قوانین و تبیین دامنه شمول آنان توسط قوه مقننه و مراجع ذیصلاح اقدام مقتضی به عمل آید تا شاهد تعارض مقررات وضع شده با قانون نباشیم.

از جمیع تمامی این موارد می‌توان پیشنهادهای زیر را برای حفظ قانونگرایی در مقرراتگذاری شوراهای شهر پیشنهاد داد:

- از حیث ساختاری باید کلیه ارکان نظارتی که در بخش یکم مورد بحث قرار گرفت، تقویت شود؛ هرچه امر نظارت بر تصمیمات شوراهای اسلامی ارتقا یابد، قانونگرایی، دقت، کارآمدی و کارایی مقررات وضع شده هم بیشتر می‌شود. همچنین باید میان شوراهای اسلامی با یکدیگر و نیز با دستگاه‌های دولتی مربوطه، مردم و نهادهای مردمی ارتباط رسمی وجود داشته باشد تا علاوه بر اتخاذ مشورت و استفاده از تجربیات آنها، نوعی هماهنگی و یکپارچگی در مقرراتگذاری و اداره امور کشور پدید آید. علاوه بر اینها وظایف ارشادی-آموزشی شوراهای فرادست و نیز وزارت کشور هم در این حوزه بسیار مهم است.

- از حیث رویه قضایی باید کلیه آرای هیئت‌های عمومی دیوان از ابتدای ظهور شوراهای شهر تاکنون مورد توجه شوراها باشد تا در تصمیمات خود، تخطیات پیشین شوراها در امر مقرراتگذاری را تکرار نکنند. در این مورد، اگر این پژوهش با داده‌های آماری جامع (به جای صرفاً نیمه دوم سال ۱۳۹۱) صورت گیرد می‌تواند به عنوان سندی جامع در این حوزه بسیار راهگشا باشد. همچنین این امر تا حدودی رعایت موازین شرعی را در وضع مصوبات شوراها تقویت می‌کند، زیرا این احکام بعضاً در نظرات فقهی اعلامی فقهای شورای نگهبان در پاسخ به استعلام‌های دیوان منعکس شده است.

- از حیث تقنین نیز باید اولاً قوانین به نحو روشن و خالی از ابهام تصویب شود و ثانیاً امر تنقیح قوانین به خوبی صورت گیرد. ثالثاً باید حدود و ثغور ماده (۸۰) قانون شوراها در یک مجموعه مدون به خوبی تبیین شود که ترجیحاً این امر باید با یک پژوهش مشخص و هدفمند صورت گیرد که در آن به کلیه مواد قانونی، آرای قضایی دیوان و احکام حقوقی حاکم توجه شود تا به صورت یک مجموعه الگو برای شوراهای شهر به مثابه سند راهنمایی، حدود صلاحیتی آنان را در وضع مقررات مشخص نماید. این امر می‌تواند تا حد زیادی موارد تخطیات قانونی در مصوبات شوراها را کاهش دهد.



۱. اسلامی، ابراهیم. *نظارت اداری و قضایی بر شورای اسلامی شهر*، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، پاییز ۱۳۸۲.
۲. ایمنی، مهدی. «مبانی و ضرورت‌های مصوبات شوراها»، *ماهنامه شوراها*، ش ۲۱، سال دوم، ۱۳۸۷.
۳. ایزدی حسن. *درآمدی بر حقوق شهرداری*، حوزه معاونت املاک شهرداری شیراز، ۱۳۷۴.
۴. پتفت آرین و احمد مرکز مالگیری. *مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی*، انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۵.
۵. پتفت، آرین و احمد مؤمنی‌راد. «سیر تحول نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی، از دولت رفاه تا دولت فراتنظیمی»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، دوره ۱۶، ش ۴۷، پاییز ۱۳۹۴.
۶. پتفت، آرین، محمد، عباسی و سیدطه، موسوی. «حقوق شهروندی؛ از مبانی و خاستگاه تا بستر اجتماعی، انتشارات حقوق دادگستری»، تهران، ۱۳۹۶.
۷. پتفت، آرین و محمد، عباسی. «حقوق شهروندی، از حکمرانی مطلوب تا فرآیند اعمال اداری»، *انتشارات حقوقی دادگستری*، تهران، ۱۳۹۶.
۸. پتفت، آرین و محمد، عباسی. «حقوق شهروندی؛ از حمایت دولت تا نظارت بر اجرای آن»، *انتشارات حقوقی دادگستری*، تهران، ۱۳۹۶.
۹. پتفت، آرین و خیرالله، پروین. «حدود نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران با تأکید بر اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی»، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران*، دوره ۴۵، ش ۱، بهار ۱۳۹۴.
۱۰. پتفت، آرین و علیرضا، جمشیدی. «حقوق شهروندی در پرتو آیین‌های نوین اداری»، *فصلنامه اخلاق زیستی دانشگاه شهید بهشتی*، دوره ۶، ش ۲۱، ۱۳۹۵.
۱۱. پتفت، آرین و محمدرضا، ویژه. «واکاوی مفهوم پسامدرن حاکمیت از دیدگاه حقوق عمومی با تأکید بر اندیشه‌های فوکو»، *فصلنامه پژوهش‌های حقوق عمومی*، ۱۳۹۵.
۱۲. چوپانی یزدلی، محمدرضا. *جایگاه حقوقی-سیاسی شوراها در جمهوری اسلامی ایران*، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، تهران، ۱۳۸۲.
۱۳. دشتی، علی. «شوراهای محلی در ایران: مشاورت و همکاری یا مشارکت و تصمیم‌گیری»، *شوراهای اسلامی: نگاهی به یک دهه تجربه*، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۸۹.
۱۴. دلاوری، محمدرضا. «صلاحیت قانونی سازمان بازرسی کل کشور در خصوص نظارت نسبت به مصوبات شوراهای اسلامی»، *انتشارات دیوان عدالت اداری*.
۱۵. راسخ، محمد. *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۹.
۱۶. رضایی‌زاده، محمدجواد. *حقوق اداری*، نشر میزان، چاپ دوم، ۱۳۹۰.
۱۷. زاهدی، عاطفه. *مصوبات شوراهای اسلامی شهرها در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری*، نشر جاودانه، ۱۳۹۰.
۱۸. زارعی، محمدحسین و احمد، مرکز مالگیری. «مفهوم و مبانی کنترل قضایی با تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش ۴۲، ۱۳۸۴.
۱۹. ژاک، شوالیه. *دولت قانونمند*، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، نشر دادگستر، ۱۳۷۸.

۲۰. شعبانی، قاسم. *حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران*، انتشارات اطلاعات، چاپ ۴۷، ۱۳۹۱.
۲۱. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر. *حقوق اداری ایران*، تهران، انتشارات سمت، چاپ ۱۶، ۱۳۸۷.
۲۲. عمید زنجانی، عباسعلی. *نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری*، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹.
۲۳. فقیه، لاریجانی. *فرهنگ، حقوق روابط شورا و شهرداری*، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۸۸.
۲۴. قاسمی، حامد عباس. «معرفی حقوق مصرف با مقدمه‌ای از مترجم»، *مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران*، ش ۲۳، ۱۳۷۷.
۲۵. قاسمی، حامد عباس. «نظارت‌پذیری شورای اسلامی شهر در چارچوب حقوق شهری» *مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش شورای اسلامی*، تهران، ۱۳۸۲.
۲۶. قاضی، سید ابوالفضل. *بایسته‌های حقوق اساسی*، نشر میزان، چاپ ۳۰، ۱۳۸۷.
۲۷. کامیار، غلامرضا. *حقوق شهری و شهرسازی*، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۸۶.
۲۸. گرجی ازدرانی، علی‌اکبر. *در تکاپوی حقوق اساسی*، انتشارات جنگل، جاودانه، تهران، ۱۳۸۴.
۲۹. مدنی، سیدجلال‌الدین. *حقوق و وظایف شوراهای اسلامی*، انتشارات پایدار، تهران، چ اول، ۱۳۷۷.
۳۰. مدنی، سیدجلال‌الدین. *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، انتشارات پایدار، ۱۳۸۹.
۳۱. مرکز مالگیری، احمد. *حاکمیت قانون (مفاهیم، مبانی، برداشتها)*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، چاپ دوم، ۱۳۸۵.
۳۲. موسی‌زاده، رضا. *حقوق اداری ۲، ۱*، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۹.
۳۳. وارسته باز قلعه، محمد. «جایگاه شوراها در فرآیند تصمیم‌گیری کشور»، *ماهنامه شوراها*، سال دوم، ش ۲۱، ۱۳۸۷.
۳۴. ویژه، محمدرضا. «مبانی نظری تمرکززدایی»، *شوراهای اسلامی: نگاهی به یک دهه تجربه*، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۸۹.
۳۵. هداوند، مهدی. *اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری*، انتشارات خرسندی، چاپ دوم، ۱۳۹۱.
۳۶. هداوند، مهدی. «نظارت قضایی تحلیل مفهومی تحولات اساسی»، *فصلنامه حقوق اساسی*، سال هفتم، ش ۹، تابستان ۱۳۸۷.
۳۷. هاشمی، سیدمحمد. *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، دوجلدی، نشر میزان، چاپ ۱۹، ۱۳۸۶.

کتاب و مقالات لاتین

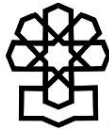
1. Anleu, Third Party Policing and Insurance: The Case of Market-Based Crime Protection, *Law and Policy Review*, 2000, Vol. 22
2. Barret-Kriegel, "État de droit", in *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Puf, 1992.
3. Foucault M., *Governmentality*, University of Chicago Press, 1991.
4. Heimer C., *Insuring More and Less: The Cost and Benefit of Private Regulation Through Insurance*, Chicago University Press, 2002.
5. Hunt A., *Exploration in Law and Society: Towards a Constitutive Theory of Law*, Routledge, 1993.
6. Hunt A., *Governing Morals: A Social History of Moral Regulation*, Cambridge University Press, 1999.
7. John Locke, *Two treaties of government*, Cambridge university press, 1988.
8. Julia Beckett, *Public Management and the Rule of Law*, M.E. Sharpe, 2010.
9. Loschak D., *Le principe de légalité. Mythe et mystification*, A.J.D.A. 1981.



10. Leisner Walter, *L'Etat de droit, une contradiction*, Melanges Eisenmann, Paris, Cujas, 1975.
11. Matthew Groves, *Modern Administrative Law in Australia: Concepts and Context*, Cambridge University Press, 2012.
12. Neil Parpworth, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, 2012.

قوانین

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور.
۳. قانون مدنی.
۴. قانون مسئولیت مدنی.
۵. قانون مجازات اسلامی.
۶. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور.
۷. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.
۸. پرونده‌ها و آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری.
۹. رأی وحدت رویه شماره ۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، کلاسه: ۶۳/۲۵، مورخ ۱۳۶۳/۴/۱۱.
۱۰. رأی وحدت رویه شماره ۴۸۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، کلاسه: ۴۸۲/۸۷، مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۸.
۱۱. کلاسه پرونده: ۲۴۶/۱/۸۵ شماره دادنامه ۵۹۴/۸۵، مورخ ۱۳۸۵/۷/۳۰.
۱۲. کلاسه پرونده: ۸۹/۶۹۳، ۴-۹۶۰/۸۸، ۸۷۶، ۸۷۵، ۸۰۹-۸۰۲/۸۰۲، ۹۱/۸۰۲، ۸۰۱؛ شماره دادنامه: ۴۶۴، ۴۶۳، ۴۶۲، ۴۶۱، ۴۶۰، ۴۵۹، ۴۵۸، مورخ ۱۳۹۱/۷/۳.
۱۳. کلاسه پرونده: ۸۸/۱۶۷ شماره دادنامه: ۴۸۴، مورخ ۱۳۹۱/۷/۱۷.
۱۴. کلاسه پرونده: ۸۸/۴۵ شماره دادنامه: ۶۲۱، مورخ ۱۳۹۱/۹/۱۳.
۱۵. کلاسه پرونده: ۸۸/۲۲۳ شماره دادنامه: ۶۲۷، مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۰.
۱۶. کلاسه پرونده: ۷۵۴/۸۹، ۷۳۹، ۶۳۰، ۷۵۲، ۸۴۴-۱۳۴۸/۹۰، ۱۰۵۷، ۱۰۰۳، ۹۱۰، ۸۳۹، ۸۰۱، ۴۵۷، ۳۴۶، ۱۷۳، ۱۲۸، ۱۱۹، ۱۱۰، ۴۳، ۵۷۳، ۹۱۳، ۹۵۷-۹۱۶/۹۱، ۱۱۴۵، ۱۱۴۴، ۱۱۴۳، ۱۱۴۲، ۱۱۴۱، ۱۱۴۰، ۱۱۳۹، ۱۱۳۸، ۱۱۳۷، ۱۱۳۶، ۱۰۸۸، ۱۰۷۴، ۸۴۴، ۳۴۶ شماره دادنامه: ۷۵۹-۷۲۴، مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱.
۱۷. کلاسه پرونده: ۸۹/۵۰۴ شماره دادنامه: ۵۳۲، مورخ ۱۳۹۱/۸/۱.
۱۸. کلاسه پرونده: ۸۹/۷۰۰ شماره دادنامه: ۷۷۰، مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸.
۱۹. کلاسه پرونده: ۸۸/۱۷۷ شماره دادنامه: ۶۳۴، مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۰.
۲۰. کلاسه پرونده: ۹۱/۹۱۰-۹۱۳، ۵۵۷، ۲۳۸، ۹۰/۲۳۸، ۷۵۱-۸۹/۵۱۶، شماره دادنامه: ۶۲۸-۶۳۳، مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۰.
۲۱. کلاسه پرونده: ۸۸/۸۸۰ شماره دادنامه: ۶۶۴، مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۷.
۲۲. کلاسه پرونده: ۹۲۸/۸۸ شماره دادنامه: ۷۹۹، مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲.
۲۳. کلاسه پرونده: ۹۱/۷۵۵ شماره دادنامه: ۹۳۸، مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱.
۲۴. کلاسه پرونده: ۸۹/۴۵۲ شماره دادنامه: ۷۷۱، مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۷۶۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نظارت بر عملکرد و مصوبات شوراهای شهر؛ با تأکید بر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (در شش ماه دوم سال ۱۳۹۱)

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: آریین پتفت

ناظران علمی: محمدرضا شمس‌ا، ابوالفضل درویشوند

اظهار نظر کنندگان: حسن کریمی‌فرد، حسن امجدیان

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. آرای دیوان عدالت اداری

۲. مصوبات شوراهای شهر

۳. نظارت بر شوراهای اسلامی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۱/۲۳