

امکان سنجی نظارت و تحلیل آرای دیوان عدالت اداری بر شوراهای محلی

عبدالرضا برزگر^۱

مژده سعادت مولای زاهدی^۲

محمد اکبری^۳

چکیده:

قانون اساسی مبنای نظارت بر شوراهای محلی را در اصول ۱۰۵ و ۱۰۶ قانون اساسی پیش‌بینی کرده است. لیکن به وضوح نامی از مرجعی خاص در جهت انجام این نظارت نیامده است. اصل ۱۷۳ قانون اساسی، به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تاسیس و تعیین حدود اختیارات و نحوه عمل آن را به قانون‌گذار عادی واگذار کرده است.

آنچه مسلم است اینکه قانون‌گذار اساسی اصل نظارت بر عملکرد شوراهای محلی را پذیرفته است، لیکن این مطرح است که با توجه به بعد نظارتی دیوان عدالت اداری بر مامورین واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی و از سویی دیگر استقلال شوراهای محلی از قوای سه‌گانه؛ دیوان عدالت اداری با چه سازوکارهایی بر عملکرد شوراهای محلی و اعضای آن نظارت دارد.

در خصوص موضوع صلاحیت یا عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری برای بررسی و لغو مصوبات شوراهای اسلامی چندین نظریه و دیدگاه حقوقی قابل طرح و تأمل است. از جمله عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری برای ورود به مصوبات شوراهای محلی، صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مصوبات شوراهای محلی، صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مصوبات شوراهای شهر و عدم صلاحیت آن در رسیدگی به مصوبات سایر شوراهای محلی، صلاحیت دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به مصوبات شوراهای محلی، آنچه به عنوان نتیجه از رویه عملی دیوان عدالت اداری منتج می‌شود، صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال مصوبات شوراهای محلی است.

با این همه رسیدگی مستقل دیوان به مصوبات شوراهای محلی با وجود هیئت‌های حل اختلاف به نوعی نقض غرض توسط قانون‌گذار به شمار می‌آید. لذا با عنایت به پیش‌بینی ساز و کار مشخص در جهت ابطال

۱. استاد یار دانشگاه آزاد اسلامی واحد میبد

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد یزد

۳. دانشجوی دکتری جزا و جرم‌شناسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس

۱. استاد یار دانشگاه آزاد اسلامی واحد میبد

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد یزد

۳. دانشجوی دکتری جزا و جرم‌شناسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس

مصوبات توسط قانون‌گذار و عدم پیش‌بینی صریح دخالت دیوان در قوانین قبل و حتی اصلاحی دیوان عدالت اداری و قانون شوراها، مسئولیت این نظارت را می‌بایست متوجه هیئت‌های حل اختلاف کرد. مشروط بر اینکه دیوان عدالت اداری مرجع تجدیدنظر و رسیدگی نهایی به کلیه آرای هیئت‌های حل اختلاف در نظر گرفته شود؛ چرا که به هر حال هیئت‌های حل اختلاف علی‌رغم ماهیت مستقل و تخصصی خود، جزء کمیسیون‌های مستقل اداری و از جمله نهادهای شبه قضایی محسوب می‌شوند. لیکن رسیدگی در دیوان، رسیدگی در مرجعی قضایی و تخصصی است.

کلیدواژه: دیوان عدالت اداری، کمیسیون‌های مستقل اداری، شوراها، محلی، تحلیل رای

شوراهای محلی نهادی حقوقی و مستقل از سایر قوا و از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور هستند که زیر مجموعه و یا تابع هیچ کدام از دستگاه‌های اجرایی محسوب نمی‌شوند، لذا استقلال شوراها در این مقوله مبنای اساسی موجودیت آنهاست.

اصل نظارت نیز به عنوان یکی از اصول مسلم حقوق عمومی، اقتضا دارد تا مراجع حکومتی تحت کنترل قرار گیرند. فراگیری این اصل مستلزم آن است که نمایندگان مردم در شوراهای محلی و عملکرد ایشان نیز فارغ از آن نباشند. بر این اساس قانون اساسی مبنای نظارت بر شوراها را در اصول ۱۰۵ و ۱۰۶ قانون اساسی پیش‌بینی کرده است. لیکن به وضوح نامی از مرجعی خاص در جهت انجام این نظارت نیامده است و صرفاً شورا در صورت اعتراض به انحلال، به دادگاه صالح هدایت و تعیین مرجع نظارت بر اعمال و مصوبات شورا را به قانون‌گذار عادی واگذار کرده است.

از سوی دیگر اصل ۱۷۳ قانون اساسی، به منظور رسیدگی به شکایت، تظلم و اعتراض مردم نسبت به مامورین واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تاسیس و تعیین حدود اختیارات و نحوه عمل آن را به قانون‌گذار عادی واگذار کرده است.

آنچه مسلم است اینکه قانون‌گذار اساسی اصل نظارت بر عملکرد شوراها را پذیرفته، لیکن این مطرح است که با توجه به بعد نظارتی دیوان عدالت اداری بر مامورین واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی و از سویی دیگر استقلال شوراهای محلی از قوای سه‌گانه؛ دیوان عدالت اداری با چه سازوکارهایی بر عملکرد شوراهای محلی و اعضای آن نظارت دارد. مبنای این نظارت چیست و دایره آن تا چه حد گسترده است؟ به عبارتی واضح‌تر، آیا دیوان عدالت اداری قادر به ابطال مصوبات و تصمیمات شوراها هست یا خیر؟

از آنجا که این بعد نظارتی چندان مورد توجه پژوهشگران قرار نگرفته و به نوعی مغفول مانده است و بیشتر نظارت دادگاه‌های عمومی بر اعمال شوراها مورد بررسی شده است، لذا در این مقاله سعی بر آن است تا با امکان سنجی نظارت دیوان عدالت اداری به عنوان نهادی وابسته به قوه قضاییه بر اقدامات "عملکرد" و اعضای شوراهای محلی شهر و روستا مورد بررسی قرار گیرد.

در این تحقیق سعی بر آن است تا با روش کتابخانه‌ای به پاسخ‌گویی در این حوزه بپردازیم. باشد تا تبیین حدود و ثغور ابعاد نظارت دیوان عدالت اداری بر شوراها به عنوان نهاد کوچک قانون‌گذاری و اثرگذار در سطح روستا، شهر، شهرستان، استان و حتی کشور موجب شود تا شوراها بتوانند علاوه بر انجام امور محوله از محدوده وظایف و اختیارات خود آگاهی یابند و از تبدیل نظارت به عنوان اهرم فشار در دست

حکومت مرکزی جلوگیری به عمل آید و از سویی دیگر از خودکامگی شوراهای محلی و نابسامانی در وضع مصوبات خارج از حیطة قانونی ممانعت شود.

گفتار اول: نظارت دیوان عدالت اداری بر اعمال شوراهای محلی

اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوه قضائیه را قوه‌ای مستقل و پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف مهم و اساسی در این باره می‌شناسد. قانون‌گذار موارد ذیل را از جمله وظایف این قوه بر شمرده است:

- رسیدگی و صدور حکم در مورد هر نوع تظلم، تعدی، شکایت و حل و فصل دعاوی و نظایر اینها
- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع
- نظارت بر حسن اجرای قوانین
- کشف جرم، تعقیب و مجازات مجرمان
- پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمان

برای تحقق این اهداف، قانون‌گذار ساز و کارهایی را پیش‌بینی کرده و در اختیار رئیس قوه قرار داده است؛ از جمله دادگاه‌های عمومی، دیوان عدالت اداری، دیوان عالی کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دادگاه‌های نظامی. که به تناسب مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. از سویی دیگر شوراهای اسلامی در سطوح مختلف آن، از ارکان تصمیم‌گیری کشور است و در عین نظارت، خود مورد نظارت قوه قضائیه قرار می‌گیرد.

نظارت قوه قضائیه بر شوراها را در چند مبحث می‌توان مورد بررسی قرار داد. بدو در مواردی که قوه قضائیه در قالب عضویت یک نفر قاضی در ارکان تصمیم‌گیری شوراها و یا درباره شوراها وارد می‌شود و دوم در قالب ارکان خود مانند دادگاه‌های عمومی، دیوان عدالت اداری و غیره تصمیم‌گیری می‌کند. از سویی دیگر گاه این نظارت در دادخواهی مردم از شوراها و تصمیمات آنها اعمال و گاه در قالب دادخواهی شورا از تزیع حقوق خود اعمال می‌شود. همچنین دایرة نظارت قوه قضائیه، گاه شورا را به عنوان یک شخصیت حقوقی در نظر می‌گیرد و گاه نیز بر اعضای شورا به عنوان اشخاص حقیقی اعمال نظر می‌کند. یکی از مهمترین موضوعاتی که در شرایط حاضر در قلمرو قواعد حاکم بر اختیارات شوراها مطرح است، صلاحیت نهادهای قضایی و شبه قضایی برای ورود به عرصه تصمیمات شوراها و امکان بررسی، لغو و ابطال این تصمیمات است. این موضوع همچنان در دکتترین حقوقی مطرح است و دیدگاهها و استدلال‌های متفاوتی را دامن می‌زند.

آنچه در این مبحث مورد بررسی قرار می‌دهیم، صلاحیت دیوان عدالت اداری به عنوان یکی از ارکان قوه قضائیه در ابعاد نظارت بر اعمال و اعضای شورای محلی است که در ادامه به آن می‌پردازیم.

در خصوص موضوع صلاحیت یا عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری برای بررسی و لغو مصوبات شوراهای اسلامی چهار نظریه و دیدگاه حقوقی قابل طرح و تأمل است.

الف) عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری برای ورود به مصوبات شوراهای:

طرفداران این نظریه معتقدند که بنا به دلایل و مستندات ذیل‌الذکر، دیوان عدالت اداری فاقد صلاحیت لازم برای ورود به مصوبات شوراهای می‌باشد؛ چرا که اولاً: دیوان عدالت اداری در اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور رسیدگی به موارد شکایت، تظلم و اعتراض مردم نسبت به مأمورین و ادارات و آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب کننده تشکیل شده است. شوراهای اسلامی کشوری به عنوان پارلمان‌های محلی از پایه تا فرادست مطابق اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند و جزو قوه مجریه و یا سایر قوا نیستند؛ لذا نمی‌توان به عنوان یک اداره یا نهاد دولتی با آن برخورد کرد و تصمیم آن نیز تصمیم دولتی نیست تا در دیوان عدالت مورد شکایت واقع شوند.

ثانیاً: ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۳/۹ مجلس شورای اسلامی و همچنین ماده ۱۰ قانون جدید آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۹۲/۳/۲۵ به صراحت حدود و اختیارات دیوان عدالت اداری را در رسیدگی به شکایات و تظلم و اعتراض‌های اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیم و اقدام واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداریها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها، همچنین تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در بند (الف) ماده فوق‌الذکر، در امور راجع به وظایف آنها و همچنین رسیدگی به اعتراض و شکایت از کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، کمیسیون‌های مالیاتی و غیره، احصا نموده است.

چنانچه ملاحظه می‌شود خطاب قانون‌گذار صراحتاً محدود به دستگاه‌های دولتی و دادگاه‌های اداری و برخی از کمیسیون‌های خاص است. لذا با توجه به اصل تشخیص صلاحیت و اعمال دقیق مقررات قانونی در تعیین حدود و مصادیق صلاحیت ذاتی و اموری که ماهیتاً می‌تواند در حوزه بررسی دیوان قرار گیرد، می‌توان گفت که مصوبات شوراهای اسلامی فارغ از رسیدگی دیوان عدالت اداری‌اند.

ثالثاً: قائل شدن به صلاحیت دیوان عدالت اداری برای بررسی مصوبات شوراهای موجب تنزل شأن و اعتبار مصوبات شوراهای اسلامی در تمامی سطوح و پایین آوردن آن در حد تصمیمات اداری و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های ساده می‌شود که این امر قطعاً مخالف ماهیت مستقل و صلاحیت و اختیارات آنهاست.

بدیهی است پذیرش این موضوع به منزله احتساب شوراهای به عنوان مراجع اداری و دولتی است. رابعاً: اصل ۱۰۵ قانون اساسی چارچوب مصوبات شوراهای را عدم مغایرت مصوبات با قوانین اسلام و قوانین موضوعه بر می‌شمارد. لذا قانون‌گذار عادی آن دسته از مصوبات شوراهای را که مطابق مکانیسم مذکور مورد بررسی واقع شده و خلاف قوانین و مقررات تشخیص داده نمی‌شوند، لازم‌الاجرا می‌داند و ورود مراجع قضایی و شبه قضایی در این مقوله موافق با حقوق عمومی نیست.

خامساً: قاعده معروف «قانون‌گذار عاقل و بالغ است» در این مورد به نحوی مصداق دارد و چنانچه مانند انحلال شوراهای لزوم رسیدگی مراجع قضایی احساس می‌شد و برای مصوبات شورا چنین شأنی می‌بود، قانون‌گذار به آن اشاره می‌کرد. این در حالی است که در آخرین اصلاح قانون شوراهای در سال ۸۶ نیز جز تبصره ۳ ماده ۸۲ مبنی بر صلاحیت دیوان در خصوص اعضای سلب عضویت شده، چیزی پیش‌بینی نشده است.

ب) صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مصوبات شوراهای:

طرفداران این نظریه معتقدند که هر چند در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، ساز و کار اجرایی خاصی برای بررسی مصوبات شوراهای و تطبیق آنها با قوانین و مقررات جاری کشور و عنداللزوم لغو مصوبات مغایر با قانون و یا خارج از حدود صلاحیت شورا پیش‌بینی شده است، ولی این امر نافی صلاحیت مراجع قضایی برای رسیدگی به این مصوبات و لغو مصوبات مغایر با قوانین نیست و از بین مراجع قضایی به دلایل زیر قائل به صلاحیت دیوان عدالت اداری هستند:

اولاً: از آنجا که قسمتی از نظامات و مقررات شهرداری‌ها را مصوبات شوراهای اسلامی شهر تشکیل می‌دهند، لذا به تصریح بند یک ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری که رسیدگی به موارد، شکایت، تظلم و اعتراض اشخاص حقیقی یا حقوقی از نظامات و مقررات شهرداری‌ها را در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت دانسته است، رسیدگی به مصوبات شوراهای اسلامی شهرها در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است.

ثانیاً: در خصوص مصوبات سایر شوراهای، هر چند تصریحی در این خصوص در بند یک ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری نشده است، ولی چون در نظام حقوقی کشورها اصل بر این است که مصوبات به طور کلی تحت هر عنوان از قبیل بخشنامه، مصوبه، دستورالعمل و آیین‌نامه نباید بر خلاف قوانین مصوب باشد، اصولاً مصوبات شوراهای نیز از این اصل و قاعده مستثنی نیست و رسیدگی به این موضوع همانند مصوبات شوراهای اسلامی شهرها در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. محاکم



دادگستری از این لحاظ صالح به رسیدگی نیستند که در هیچ یک از قوانین موجود از جمله اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اختیار لغو مصوبه، آیین‌نامه یا تصویب‌نامه به قضات دادگاه‌ها داده نشده است، بلکه آنها صرفاً می‌توانند از اجرای این گونه مصوبات که خلاف قوانین یا خارج از حدود صلاحیت آنها تشخیص می‌دهند، خودداری کنند.

ثالثاً: مرجع تشخیص صلاحیت نسبت به شکایت‌هایی که در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود، خود دیوان عدالت است و در صورتی که بین محاکم دادگستری و دیوان عدالت اداری اختلاف در صلاحیت حادث شود، مطابق ماده ۴۶ قانون دیوان عدالت اداری، نظر دیوان عالی کشور فصل الخطاب خواهد بود. در مانحن فیه نیز هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خود را صالح به رسیدگی به مصوبات شوراهای اسلامی شهرها دانسته و در آرای صادره؛ مصوبات برخی از شوراهای را لغو کرده است. علی‌هذا اختلافی تاکنون از حیث صلاحیت بین محاکم دادگستری و دیوان عدالت اداری به وجود نیامده تا موضوع در دیوان عالی کشور مطرح و منجر به صدور رأی شود و اگر هم اختلافی حادث شده، هنوز در دیوان عالی کشور مطرح نشده است.

ج) صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مصوبات شوراهای شهر و عدم صلاحیت آن در رسیدگی به مصوبات سایر شوراهای:

مدافعان این دیدگاه معتقدند، مصوبات شوراهای شهر از حیث اینکه قسمتی از نظامات و مقررات شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد، قابل طرح در دیوان است. اما مصوبات سایر شوراهای به دلیل عدم تأثیر کمتر در مقررات و عملکرد شهرداری‌ها قابل طرح در دیوان نبوده و به جهت صلاحیت عام دادگاه‌های عمومی قابل طرح و شکایت در آن مراجع است.

د) صلاحیت دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به مصوبات شوراهای:

بر اساس این دیدگاه و به دلیل صلاحیت عام دادگاه‌های عمومی، مصوبات کلیه شوراهای قابل رسیدگی در دادگاه‌های عمومی دادگستری است. چرا که در هیچ کدام از بندهای مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری در خصوص لغو مصوبات شوراهای محلی توسط دیوان تصریح نشده است. از سویی دیگر تبصره اصلاحی (۱۳۸۶/۸/۲۷) ماده ۸۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی) اظهار می‌دارد: «هر یک از شوراهای منحل شده در صورت اعتراض به انحلال می‌توانند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ رأی، به دادگاه صالح شکایت کنند و دادگاه مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی قطعی صادر کند».

اگر چه در اصلاحات جدید قانون شوراها، قانون‌گذار در تبصره ۳ ماده ۸۲ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷) مرجع رسیدگی به شکایت فرد یا افراد سلب عضویت شده به وسیله هیئت‌های حل اختلاف را دیوان عدالت اداری معرفی می‌کند؛ لیکن تبصره ماده ۸۱ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) در خصوص انحلال شورا که در پی اقدامات خلاف وظایف مقرر شوراها و یا عملکرد مخالف مصالح عمومی کشور و حیف و میل و تصرف غیر مجاز در اموال وصولی رخ می‌دهد، دادگاه صالح را به عنوان مرجع شکایت مطرح می‌کند، بدون آنکه تعریفی از دادگاه صالح ارائه کند؛ لیکن آنچه از واژه دادگاه به ذهن نزدیک‌تر است، دادگاه‌های عمومی دادگستری است که عرفاً دادگاه نامیده می‌شود. در تأیید این نظریه می‌بایست به موضوع انحلال شورای شهر کرمانشاه اشاره کرد که به آن نگاهی کوتاه داریم:

در پی پیشنهاد فرماندار کرمانشاه به هیئت حل اختلاف استان مبنی بر انحلال شورای شهر کرمانشاه «دوره سوم» به دلیل عدم توانایی در انتخاب شهردار و تأیید این موضوع توسط هیئت حل اختلاف استان، پیشنهاد انحلال شورای شهر به هیئت حل اختلاف مرکزی ارجاع شود که در مورخه ۲۹ آبان ۱۳۸۶ به تصویب رسید. شورای شهر اقدام به طرح شکایت از رأی صادره در دیوان عدالت اداری کرد؛ لیکن دیوان با رد صلاحیت خود، پرونده را به دادگستری تهران ارجاع کرد. موضوع در شعبه دوم دادگستری مورد بررسی قرار گرفت. شعبه دوم در ابتدا با صدور دستور موقت از اجرای رأی انحلال جلوگیری و در این راستا جلسه دادرسی در شعبه دوم دادگستری تهران با حضور اعضای شورای شهر، استاندار کرمانشاه و نماینده وزارت کشور تشکیل شد و در نهایت رأی قطعی بر انحلال شورای شهر کرمانشاه از سوی این شعبه در مورخه ۸۶/۱۰/۲۵ صادر شد. در بخشی از این رأی چنین آمده است: شورای محترم از بدو تشکیل به دو گروه اقلیت چهار نفره ثابت و اکثریت [پنج نفره] ثابت تقسیم بندی شده است و عمده اختلاف آنها در تعیین شهردار شهر واقع و هر کدام از دو طرف اقلیت و اکثریت، در کلیه موارد تعیین شهردار با هم تضاد و مجادله داشته‌اند. تصمیم مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۹ هیئت محترم خواننده مبنی بر انحلال شورای اسلامی شهر کرمانشاه منطبق بر موازین قانونی و مستندات غیر قابل انکار و اغماض و در چارچوب مقررات ماده ۸۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۲/۱ و با طی پروسه قانونی مندرج در ماده مرقوم به نظر می‌رسد و تصمیم مذکور در نتیجه عملکرد اختلافی گروه اقلیت و اکثریت شورا و عدم تعامل اعضا با یکدیگر و اینکه در غالب مواقع، طیف مخالف با جریان دستور جلسات، در جلسه شورا حاضر نشده و به همین جهت جلسات متشکله از رسمیت قانونی افتاده است و همین موضوع موجبات رکود مسائل عمرانی و شهری را به جهت عدم تعیین تکلیف شهردار شهر و ایضاً عدم اقبال عمومی و نارضایتی، حسب گزارشات واصله را

در پی داشته است. در انتهای حکم تصریح شده است: «به جهات مذکور و به کیفیت مرقوم در قانون پیش‌بینی نشده برای چنین مسائل مشابهی تا بتوان ادامه فعالیت چنین شورایی بدون ساماندهی امور شهری امیدوار بود. بناء علیه تصمیم هیئت مرکزی حل اختلاف را در چارچوب موازین قانونی و منطبق بر مستندات و ادله ابرازی تشخیص، دادگاه ضمن تأیید کلیات آن رأی، حکم به رد اعتراض و دعوی وکلای محترم خواهانها صادر و اعلام می‌دارد. بدیهی است دستور موقت سابق‌الصدور این دادگاه به جهت صدور حکم نهایی کان لم یکن تلقی می‌شود، رأی صادره مستنداً به تبصره یک ماده ۸۱ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ قطعی و لازم‌الاجراست».

صرف نظر از تأیید و دفاع و یا ایرادات وارده به ماهیت و مستندات دادگاه در خصوص انحلال شورا، اظهار نظرهای متفاوت اشخاص در این خصوص و اظهارات وکیل شورای شهر کرمانشاه مبنی بر پیگیری موضوع از طریق دیوان عدالت اداری، رئیس قوه قضائیه و کمیسیون اصل ۹۰، آنچه واضح است اینکه رویه قضایی از اصطلاح دادگاه صالح، دادگاه‌های عمومی دادگستری است و به نظر می‌رسد دلیل ارجاع پرونده از سوی دیوان عدالت اداری به دادگستری تهران به دلیل محل اقامت خواننده یعنی محل استقرار هیئت حل اختلاف مرکزی در تهران باشد. بر این اساس چنانچه شورای روستا توسط شورای حل اختلاف استان منحل شود، مرجع رسیدگی دادگاه عمومی مرکز استان مربوطه خواهد بود. همچنین قانون‌گذار در تبصره (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) ماده ۸۱ قانون شوراها، این اختیار را به شوراهای منحل شده داده تا بتوانند از رأی صادره توسط هیئت حل اختلاف مربوطه، شکایت کنند. این نیز دلیلی است بر اینکه شخصیت حقوقی شوراها با رأی انحلال هیئت حل اختلاف از بین نمی‌رود و تا زمان قطعیت رأی هیئت حل اختلاف یعنی «انقضای مهلت یک ماهه اعتراض از تاریخ ابلاغ رأی به شورا» و در صورت اعتراض تا زمان صدور رأی نهایی دادگاه همچنان ادامه دارد و شورا می‌تواند به کار خود ادامه دهد و حتی مصوباتی داشته باشد هر چند در رأی صادره توسط شعبه دوم دادگستری تهران، به جای کلمه خواهان از کلمه خواهان‌ها استفاده شده است که به نظر می‌رسد اشتباه در نگارش و عدم دقت در به کار بردن لغات باشد؛ چرا که صراحت قانون قائل به ارائه شکایت توسط شورای منحل می‌باشد نه اعضای آن و مستفاد از ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی که تنها اشخاص ذی نفع و یا وکیل و قائم مقام قانونی آنها قادر به طرح دعوا هستند، لذا شخصیت حقوقی شوراها تا زمان قطعی شدن رأی انحلال می‌بایست باقی باشد تا بتوانند نسبت به رأی هیئت حل اختلاف شکایت و اعتراض کنند.

اما موضوع مهم دیگری که همواره جای بحث دارد این است که آیا دادگاه‌های عمومی دادگستری

صلاحیت ورود در عرصه مصوبات شوراها و لغو و ابطال این مصوبات بر اساس شکایت و اعتراض افراد را دارند یا خیر؟

بر اساس ماده ۲۶ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی، تشخیص صلاحیت هر دادگاه نسبت به دعوی که به آن رجوع شده، با همان دادگاه است. به عبارتی هر دادگاه تشخیص دهنده صلاحیت خود در رسیدگی به دعاوی است. بررسی رویه و عملکرد دادگاههای عمومی در چنین مواردی، یعنی بررسی و لغو و یا ابطال مصوبات شوراها، حاکمی از عدم ورود آنها در این مقوله است و حداقل نگارنده تا مقطع کنونی با هیچ گونه رأی یا قراری از دادگاههای عمومی در مورد مصوبات شوراها، اسلامی و لغو یا ابطال یا تأیید چنین مصوباتی مواجه نشده است.

با تحلیل مواد ۸۰ قانون شوراها و تبصره‌های ذیل آن، مراجع صلاحیت دار در رسیدگی به اعتراض و شکایت واصله از مصوبات شوراها، محلی را می‌توان به دو دسته قضایی و غیرقضایی تقسیم کرد:

الف - مرجع غیر قضایی

حسب ماده ۸۰ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷ قانون شوراها) مصوبات شوراها از تاریخ ابلاغ به مدت دو هفته می‌تواند به وسیله مسئولین ذیربط و به استناد مغایرت با قوانین و مقررات کشور و یا حدوث تصمیم خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها مورد اعتراض قرار گیرند و الا قطعی و لازم‌الاجرا هستند. چنانچه این اعتراض مورد تأیید و توافق شوراها واقع شد، مصوبه توسط شورا مورد اصلاح قرار می‌گیرد، در غیر این صورت موضوع حسب ماده ۷۹، جهت رفع اختلاف به هیئت حل اختلاف ذیربط ارجاع می‌شود.

ب - مرجع قضایی

سایر اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی این حق را دارند که نسبت به ابطال مصوبات شوراها در محاکم صلاحیت دار اقامه دعوا کنند. قانون‌گذار بلافاصله در تبصره ۲ (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) ماده ۸۰، هیئت حل اختلاف مرکزی را نیز صالح به رسیدگی به شکایت اشخاص از مصوبات قطعی شده شوراها بر می‌شمارد. به عبارتی دیگر اشخاص اعم از «حقیقی و حقوقی» می‌توانند در صورت قطعیت مصوبات کلیه شوراها نسبت به طرح شکایت در شورای حل اختلاف مرکزی و همچنین محاکم صلاحیت دار، اقدام کنند؛ هر چند از مضمون این جمله در پایان تبصره یک ماده ۸۰ مبنی بر اینکه «رسیدگی به اعتراض موضوع این قانون مانع از رسیدگی به شکایت سایر اشخاص در محاکم صلاحیت دار نخواهد بود»، مسئولین ذیربط و بخشدار و شورای شهرستان، فرماندار و شورای استان، استاندار و شورای عالی استانها را از طرح شکایت در محاکم صلاحیت دار مستثنی می‌کند؛ لیکن در تبصره ۲ ماده ۸۰ این قید نیز برداشته می‌شود.

حال این سوال مطرح است که منظور از محاکم صلاحیت دار کدام محکمه است؟ استناد به اصل ۱۷۰ و



۱۷۳ قانون اساسی مبنی بر صلاحیت دیوان عدالت اداری به دلیل آنکه مصوبات شوراها، تصویب‌نامه و آیین‌نامه دولتی محسوب نمی‌شود؛ خالی از اشکال نیست و از مفهوم و منطوق مواد ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری صلاحیت دیوان در رسیدگی و لغو و ابطال مصوبات شوراها استنباط نمی‌شود. قانون‌گذار در خصوص تعیین مرجع قضایی رسیدگی کننده به مصوبات و عملکرد شوراها دچار سر در گمی است، لذا از تعیین دقیق آن خودداری می‌کند؛ لیکن با توجه به اصل ۱۵۹ قانون اساسی و شناخته شدن دادگستری به عنوان مرجع عام رسیدگی به دادخواهی و شکایت، به نظر می‌رسد منظور قانون‌گذار از لفظ محاکم صلاحیت دار، دادگاه‌های عمومی باشد.

علی‌رغم این موضوع، رویه جاری، عدم دخالت دادگاه‌های عمومی در ابطال و لغو مصوبات شوراها و ورود هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در لغو مصوبات و تصمیمات شوراهاست و از سوی دیگر نیز به دلیل رسیدگی جمعی قضات و مستشاران دیوان به موضوعات، تجربه و سابقه قضات و اشرافیت بیشتر ایشان به حوزه قوانین تخصصی، آیین نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری منطقی‌تر به نظر می‌رسد و از نکات مثبت این رسیدگی می‌توان برشمرد. به استناد ماده ۱۲ همان قانون قابل رسیدگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خواهد بود. زیرا شوراهای اسلامی را می‌توان از مصادیق موسسات عمومی غیر دولتی با توجه به تعریف موسسات مذکور طبق ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری تلقی کرد.

گفتار دوم: نمونه‌هایی از آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال مصوبات شوراها

در این خصوص هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اقدام به رسیدگی به شکایت واصله در خصوص مصوبات شوراها کرده است. اعم از اینکه شاکی شخص حقیقی، حقوق خصوصی، باشد یا شخص حقوقی، حقوق عمومی، که خلاصه‌ای از آرای صادره به شرح ذیل است:

رای شماره ۵۵۵ مورخه ۱۳۸۳/۱۱/۴ صادره در پرونده کلاسه ۳۳۱/۸۱ موضوع شکایت و خواسته وزارت راه و ترابری مبنی بر ابطال مصوبه ۱۴۲ جلسه مورخه ۱۳۷۶/۱۲/۱ شورای اسلامی شهر تهران در خصوص صدور مجوز استفاده اختصاصی از حاشیه معابر و شوارع عمومی توسط وزارت خانه‌ها، دستگاه‌های دولتی، اشخاص و... در قبال دریافت وجوه سالیانه که با توجه به استناد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به احصای وظایف شوراها در ۲۹ بند ماده ۷۱ قانون شوراها این مصوبه خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر تهران شناخته و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال شد.

رای شماره ۱۴۸ و ۱۴۷ و ۱۴۶ مورخه ۱۳۸۴/۴/۵ صادره در پرونده کلاسه ۵۸۸/۸۲ و ۵۶۱/۸۳ و ۱۷۴/۸۴ موضوع شکایت و خواسته آقایان فتح اله مویدی، محمد دهش و سید حمید جوادی مبنی بر ابطال

دستورالعمل شماره ۱۷۷۴ مورخه ۱۳۸۰/۱۰/۱۸ شورای اسلامی شهر کرمان در خصوص تملک رایگان اراضی و یا دریافت بهای آنها به منظور تأمین تأسیسات عمومی شهری در ازای موافقت با تفکیک اراضی مذکور که به دلیل تعیین تکلیف قانون‌گذار مبنی بر تأمین نیازمندیهای شهری در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و... مصوب ۱۳۵۸ و قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرحهای دولتی و شهرداریها مصوب ۱۳۶۷ و به استناد به اعتبار مالکیت مشروع و اصل تسلیط و مقررات قانون مدنی به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال شد.

رای شماره ۴۴۹ مورخ ۱۳۸۴/۹/۶ صادره در پرونده کلاسه ۳۲۴/۸۳ موضوع شکایت و خواسته اتحادیه صنف سازندگان تابلو نئون و پلاستیک تهران مبنی بر ابطال مصوبه شماره ۱۶۰/۴۶۰/۱۶۷۲۵ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۲ شورای اسلامی شهر تهران در خصوص افزایش عوارض تابلوهای منصوبه در حوزه شهرتهران. دیوان با این استدلال که شوراها در اجرای ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، شورای اسلامی کشور مصوب ۷۵، صرفاً در چارچوب و حدود مقررات و آیین‌نامه‌های هیئت وزیران می‌توانند به وضع عوارض بپردازند و ملزم به رعایت آن هستند و مصوبه مذکور بدون رعایت مقررات قانونی فوق‌الذکر تنظیم شده است؛ لذا نسبت به ابطال آن اقدام کرد.

رای شماره ۵۶۱-۱۳۸۴/۱۰/۱۱ صادره در پرونده کلاسه ۵۲۷/۸۲ موضوع شکایت و خواسته آقای قاسم دستوریان فرد و خانم شیرین دستوریان فرد مبنی بر ابطال مواد ۳ و ۴ و ۵ مصوبه شماره ۵/۸۲/۲۳۴۲ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۳ شورای اسلامی شهر کرج در خصوص الزام اشخاص به واگذاری ۵۰ درصد زمین ملکی خود جهت تأمین سرانه خدماتی شهری به عنوان قدرالسهم شهرداری، دیوان با استناد به اصل تسلیط، دادنامه ۱۶۹-۱۳۸۱/۵/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و غیر قانونی دانستن ماده ۴ و ۵ آیین‌نامه استنادی در خصوص تغییر کاربری اراضی واقع در طرح‌های خدماتی از طریق کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی ایران، نسبت به ابطال مصوبه اقدام کرد.

رای شماره ۵۷۳-۱۳۸۴/۱۰/۱۸ در پرونده کلاسه ۶۵۹/۸۴ ۳۳۳ موضوع شکایت و خواسته اتحادیه صنف تالارهای پذیرایی و ظروف کرایه‌ای تهران مبنی بر ابطال مصوبه چهل و چهارمین جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۷ شورای اسلامی شهر تهران در خصوص برقراری عوارض بدون ارائه خدمات شهری و ترافیکی ناشی از برگزاری مراسم در تالارها و باشگاه‌های پذیرایی و... به مأخذ ۱۰٪ صورت حساب و یا قرارداد منعقد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به دلیل عدم ارائه خدمات شهری و ترافیکی در مقابل وجه دریافتی به عنوان خدمات، اقدام به ابطال مصوبه کرد.

رای شماره ۲۱۱-۱۳۸۵/۴/۱۱ در پرونده کلاسه ۱۸۵/۸۴ موضوع شکایت و خواسته آقای منوچهر نبی‌زاده و خانم رویا نبی‌زاده مبنی بر ابطال صورت جلسه مورخ ۱۳۸۰/۶/۷ شورای اسلامی شهر شیراز مبنی بر تعلیق انجام وظایف و مسئولیت‌های قانونی به شرط واگذاری قسمتی از اراضی اشخاص به طور رایگان به شهرداری به منظور تأمین نیازمندیهای شهری، هیئت عمومی دیوان عدالت با این استناد که تعیین کاربری مناطق شهری با رعایت نقشه جامع در جهت تنظیم و تنسيق امور مربوط به احداث بنا با کاربریهای گوناگون به عهده کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است بنابر این تعلیق انجام وظایف و مسئولیت‌های قانونی به شرط واگذاری قسمتی از اراضی اشخاص به طور رایگان به شهرداری به منظور تأمین نیازمندیهای شهری، خلاف قانون و اصل تسلیط و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی محسوب؛ لذا مصوبه شورای شهر شیراز که مبین این معنی است را ابطال کرد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با صدور این رأی و به استناد اینکه رأی صادره خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی است، عملاً شوراها را جزء بدنه قوه مجریه محسوب و مقررات آن را، مقررات دولتی تلقی کرده است.

رای شماره ۳۰۰ مورخه ۱۳۸۱/۸/۲۶ در پرونده کلاسه ۳۵۷/۸۰ موضوع شکایت و خواسته شرکت سهامی خاص زمزم شیراز مبنی بر ابطال تصمیم متخذه در جلسه مورخ ۱۳۷۸/۴/۱۴ شورای اسلامی شهر شیراز دائر بر افزایش عوارض کارخانجات نوشابه‌سازی، با این استناد دیوان مبنی بر اینکه شوراها برابر بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ صرفاً حق افزایش و تغییر نوع و میزان عوارض را به تناسب تولیدات و درآمدهای اهالی شهر دارند و چون کارخانه‌های تولیدی نوشابه با توجه به وسعت بازار مصرف داخلی و خارجی آن منصرف از بند ۱۶ ماده ۷۱ است، لذا رأی به ابطال تصمیم شورای شهر شیراز داد.

رای شماره ۴۰۶ مورخه ۱۳۷۸/۱۲/۲۲ در پرونده کلاسه ۳۳۷/۷۸ موضوع شکایت و خواسته آقای منصور واعظی مبنی بر ابطال مصوبه مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۱ شورای اسلامی شهر تهران در مورد تغییر اساسنامه سازمان میراث فرهنگی هنری شهرداری تهران، توضیحاً آنکه سازمان مذکور از ابتدا بر اساس رهنمودهای رهبری شکل گرفته و ایشان در تمامی مراحل آن نقش اساسی داشته‌اند و در موارد لزوم دستورات لازم را صادر می‌فرمودند؛ هیئت عمومی دیوان عدالت به استناد نظریه شماره ۱۳۷۸/۲۱/۶۳۰۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۵ فقهای شورای نگهبان مبنی بر اینکه رهبری انقلاب امر به حفظ وضع مستفاد از اساسنامه سابق فرموده‌اند و شورای شهر تهران بدون رعایت بعضی موارد آن اقدام به تغییر اساسنامه سابق کرده است؛ لذا اقدام شورای شهر تهران را خلاف موازین شرع شناخته است و به استناد قسمت اول ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴ رأی به ابطال مصوبه مذکور صادر کرده است.



اصل نظارت به عنوان یکی از اصول مسلم حقوق عمومی، اقتضا دارد تا مراجع حکومتی تحت کنترل قرار گیرند. بر این اساس، موضوع نظارت بر شوراهای در قانون اساسی با اصل ۱۰۵ و ۱۰۶ به رسمیت شناخته می‌شود و با اعلام اینکه تصمیمات شوراهای نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد، حدود و ثغور تصمیمات شورا را مشخص و انحلال شورا را به عنوان ضمانت اجرای آن معرفی می‌کند و تشخیص آن را به عهده قانون‌گذار عادی می‌گذارد. با بررسی قوانین عادی از جمله قانون تشکیلات شوراهای (مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی) و آنچه از سیاق ماده ۸۰ قانون مذکور آن که نظارت بر شوراهای و تجدیدنظر و لغو اثر از مصوبات شوراهای تنها به یک مرجع و نهاد محدود نیست و دایره آن علاوه بر خود شوراهای و هیئت‌های حل اختلاف، قوای سه‌گانه را در بر می‌گیرد. لیکن آنچه در مقاله حاضر مورد نظر قرار گرفت امکان سنجی نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات شوراهای محلی شهر و روستا است. چنانچه پیشتر گفته شد در خصوص موضوع صلاحیت یا عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در بررسی و لغو مصوبات شوراهای اسلامی چندین دیدگاه حقوقی قابل طرح و تأمل است.

گروهی به دلیل آنکه قائل به استقلال شوراهای هستند و شوراهای را زیر مجموعه هیچ یک از قوای سه‌گانه نمی‌دانند لذا تصمیمات آن را از مصادیق دولتی ندانسته تا در دیوان عدالت اداری قابل ابطال باشد. از سوی دیگر این دسته معتقد به احصای اختیارات دیوان در رسیدگی به شکایات حسب ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری می‌باشند. ورود دیوان در بررسی مصوبات شوراهای را موجب تنزل شان اعتبار مصوبات شوراهای اسلامی در تمامی سطوح و در حد تصمیمات ساده اداری و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های ساده پنداشته و آن را مخالف ماهیت مستقل و صلاحیت و اختیارات شوراهای تلقی می‌کنند. ورود مراجع قضایی و شبه قضایی را در این مقوله موافق با حقوق عمومی نمی‌دانند و عدم اشاره صریح قانون‌گذار در اعطای اختیار لغو مصوبات به دیوان عدالت اداری جز در خصوص اعتراض اعضای سلب عضویت شده را دلیلی بر عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در بررسی و لغو مصوبات شوراهای محلی می‌دانند.

گروه دوم که معتقد به صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مصوبات شوراهای هستند، بر این اعتقادند که هر چند در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، سازوکار اجرایی خاصی برای بررسی مصوبات شوراهای و عنداللزوم لغو آن پیش‌بینی شده، لیکن به استناد اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صرفاً صلاحیت ابطال مصوبات عام و خلاف قانون شوراهای محلی را دارد. به عبارتی دیگر این گروه با استناد به استدلال‌هایی نظیر صدور ابلاغ عضویت اعضای شورای شهر توسط مقامات دولتی ماهیت شوراهای اسلامی را ماهیت دولتی می‌دانند لذا قائل به صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی

به مصوبات شوراها هستند که این استدلال قابل دفاع نیست زیرا صرف صدور ابلاغ توسط مقامات دولتی ماهیت شورا را تغییر نمی‌دهد.

دسته‌ای دیگر صلاحیت دیوان عدالت اداری را محدود به رسیدگی به مصوبات شوراهای شهر دانسته و قائل به عدم صلاحیت آن در رسیدگی به مصوبات سایر شوراها هستند و دلیل این امر را در این می‌دانند که مصوبات شوراهای اسلامی شهر قسمتی از نظامات و مقررات شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد. به عبارتی متمایل به شخصیت واحد بین شهرداری و شوراها هستند.

این گروه در واقع معتقدند که صرفاً مصوبات شوراهای شهر با توجه به ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قابلیت طرح در دیوان را دارد اما مصوبات سایر شوراها به دلیل تأثیر کمتر در امور شهرداری قابل طرح در دیوان نمی‌باشد. گروهی دیگر نیز به استناد مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری و تبصره اصلاحی (۸۶/۸/۲۷) ماده ۸۱ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی) دادگاه‌های عمومی را در رسیدگی به مصوبات شورا صالح می‌دانند، صلاحیت دیوان را صرفاً منحصر به تبصره ۳ ماده ۸۲ قانون مذکور در شکایت فرد یا افراد سلب عضویت شده به وسیله هیئت‌های حل اختلاف می‌دانند.

آنچه به عنوان نتیجه از رویه عملی دیوان عدالت اداری منتج می‌شود، صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت در ابطال مصوبات شوراهاست. هر چند هیئت عمومی دیوان با دلایل متعدد از جمله مغایرت مصوبه شورا با مقررات وضع شده هیئت وزیران، وضع مقررات دولتی خارج از حدود اختیارات قوه مجریه و یا استناد به موازین شرعی اقدام به ابطال مصوبات شوراها کرده است و اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی بدون توجه به سمت اقدام به طرح شکایت از مصوبات و تصمیمات شوراها کرده‌اند؛ با این همه رسیدگی مستقل دیوان به مصوبات شوراها با وجود هیئت‌های حل اختلاف به نوعی نقض غرض توسط قانون‌گذار به شمار می‌آید. لذا با عنایت به پیش‌بینی سازو کار مشخص در جهت ابطال مصوبات توسط قانون‌گذار و عدم پیش‌بینی صریح دخالت دیوان در قوانین قبل و حتی اصلاحی دیوان عدالت اداری و قانون شوراها، مسئولیت این نظارت را می‌بایست متوجه هیئت‌های حل اختلاف کرد. مشروط بر اینکه دیوان عدالت اداری مرجع تجدیدنظر و رسیدگی نهایی به کلیه آرای هیئت‌های حل اختلاف در نظر گرفته شود؛ چرا که به هر حال هیئت‌های حل اختلاف علی‌رغم ماهیت مستقل و تخصصی خود، جزو کمیسیون‌های مستقل اداری و از جمله نهادهای شبه قضایی محسوب می‌شوند. لیکن رسیدگی در دیوان، رسیدگی در مرجعی قضایی و تخصصی است. لذا بجاست تا علاوه بر اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی، شوراها نیز بتوانند از آرای قطعی ابطال شده توسط هیئت‌های حل اختلاف همچون آرای قطعی سایر نهادهای شبه قضایی در دیوان عدالت اداری تجدیدنظر خواهی کنند و دفاعی موثر داشته باشند که خلأ قانونی در این خصوص در قانون اصلاحی شوراها نیز مشهود است.



منابع و مأخذ:

۱. بدری، عبدالمجید، (۱۳۸۵)، شهرداری‌ها در آئینه آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، جلد سوم (از تیرماه ۱۳۸۳ تا شهریورماه ۱۳۸۵)، اصفهان، شهرداری اصفهان، چاپ اول.
۲. رضایی، جمشید، (۱۳۸۶)، «شوراها و قوه قضائیه»، ماهنامه شوراها، شماره ۱۳.
۳. سایت خبرگزاری مهر به آدرس www.mehrnews.com، ۱۳۸۶/۱۱/۰۳.
۴. سایتهای www.aftabnews.ir، ۱/۹/۱۳۸۶ و www.mehrnews.com، ۱۳۸۶/۱۱/۰۳ و www.farsnews.com، ۱۳۸۶/۰۸/۲۶ و www.mardomsalary.com، ۱۳۸۶/۰۸/۲۳.
۵. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، جمهوری اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶)
۶. مولابیگی، غلام رضا، (۱۳۹۵)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ سوم، معاونت آموزش و پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری، جنگل.
۷. نظریور، شاپور، (۱۳۸۵)، «شوراها در ساختار حاکمیت (قسمت سوم) تعامل شوراها با قوه قضائیه»، ماهنامه شوراها، شماره ۳.

Feasibility study of Administrative Justice Court monitoring and analyzing votes issued by local councils

Abdoreza Barzegar^۱
Mozhdesadat Molai Zahedi^۲
Mohammad Akbari^۳

Abstract

The supervision over the councils has been anticipated in Articles ۱۰۵ and ۱۰۶ of the Constitution. However, there is not any specific name of authority or reference for such supervision and monitoring. According to Article ۱۷۳ of the Constitution, to investigate the complaints, grievances, and objections of the people against governmental officials, units, and protocols, and for the people to restore their rights, a court named the Court of Administrative Justice will be established under the supervision of the head of the judiciary. The law shall determine the responsibility and the mode of operation of this court.

As mentioned, the legislator has confirmed the supervision over the performance of councils. However, the question raised here is about mechanisms that should be used by the Court of Administrative Justice to monitor actions of local councils and their members by considering the regulatory model of the court on governmental officials and protocols as well as the independence of local councils from three powers.

There are several legal theories about the competency of the Court of Administrative Justice for investigation and nullification of approvals of Islamic councils. Some of these theories include lack of jurisdiction of the Court of Administrative Justice to join in councils' ratifications, competency of Court of Administrative Justice for investigation of councils' approvals, competency of Court of Administrative Justice for investigation of city councils' approvals, lack of jurisdiction of this court for investigation of approvals of other councils, and competency of public trials for investigation of other councils' ratifications. Results of the practical procedure of the Court of Administrative Justice confirm the competency of this court for nullification of councils' approvals.

However, the impendent investigation of councils' approvals by the Court of Administrative Justice is a kind of violation of purpose by legislator

^۱ Assistant Professor, Islamic Azad University, Meybod Branch

^۲ Ph.D. Public Law, Islamic Azad University, Yazd Branch

^۳ Ph.D. Criminology, Islamic Azad University, Bandar Abbas Branch



considering the existence of boards of the settlement of the dispute. Hence, the monitoring responsibility should be assigned to boards of the settlement of dispute due to the certain mechanism of approvals nullification predicted by the legislator, lack of explicit anticipation of the court interference in previous rules, and the amendment of the Court of Administrative Justice and Councils Act. This assignment, however, depends on choosing the Court of Administrative Justice as the appeal or final deciding court for decisions made by boards of the settlement of the dispute. This is because, despite the independent and specialized nature of boards of the settlement of disputes, they are independent administrative commissions and quasi-judicial institutions. Nevertheless, an investigation by the Court of Administrative Justice is a kind of investigation in a judicial and specialized forum.

Keywords: Court of Administrative Justice, Independent Administrative Commission, Local councils, verdict analysis