

## صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در دعاوی مطروحه علیه شوراهای اسلامی شهر نگاهی انتقادی بر رأی وحدت‌رویه ۹۷۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup>

مینا اکبری\*

فاطمه افشاری\*\*

### چکیده

از زمان تشکیل شوراها ابهامات و چالش‌های مختلفی در خصوص ماهیت حقوقی و حدود صلاحیت شوراهای اسلامی و همچنین چگونگی نظارت بر آنها مبتنی بر قانون اساسی و در قوانین عادی مطرح شده است. این ابهامات و چالش‌ها در حد قانون باقی نمانده و در عرصه اجرا و رویه قضایی نیز خود را نشان داده‌اند. رأی وحدت‌رویه ۹۷۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله آراء قابل بررسی در این زمینه است. این رأی، رسیدگی به شکایت از تصمیمات موردی شوراهای اسلامی شهر را به دلیل مشمول ماده ۱۰ قانون دیوان نبودن، خارج از حدود صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری دانسته است و شوراهای شهر را به‌طور ضمنی از مصادیق نهادهای عمومی غیردولتی غیرمصرح در ماده ۱۰ تلقی نموده است. استدلال قضات در بیان این ماهیت آن است که شوراهای شهر و شهرداری یک پیکره و شخصیت حقوقی واحد و در نتیجه، دارای ماهیت واحد هستند. اگر این مفروض بیان شود، باید بپذیریم از آن‌جا که نام شهرداری در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری آمده است؛ بنابراین شعب دیوان عدالت، صلاحیت رسیدگی به

---

۱. این مقاله برگرفته از نشست «نقد و بررسی رویه دیوان عدالت اداری در خصوص دعاوی مطروحه علیه شوراهای محلی» است که در سال ۱۳۹۹ در پژوهشگاه قوه قضائیه برگزار گردید.

\* دکتری حقوق عمومی و پژوهشگر پژوهشگاه قوه قضائیه، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

minaakbari@ut.ac.ir

afshari399@jri.ac.ir

\*\*استادیار پژوهشگاه قوه قضائیه، تهران، ایران

دعاوی علیه شوراهای شهر را نیز دارند. این در حالی است که در رویه عملی، شعب دیوان در رسیدگی به شکایات علیه شوراهای شهر صلاحیت ندارند؛ لذا نوعی تناقض در استدلال دیوان عدالت اداری در این زمینه مشاهده می‌شود. با توجه به تخصصی بودن دیوان به عنوان مرجع قضایی دادرسی اداری و نظر به استفاده شوراهای اسلامی از امتیازات قدرت عمومی و هدف ارائه خدمت عمومی، لازم است که نهاد صالح در دعاوی علیه شوراهای اسلامی، شعب دیوان عدالت اداری باشند.

**واژگان کلیدی:** شوراهای اسلامی، شورای شهر، شهرداری، دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی، نظارت قضایی.

## مقدمه

در نظام عدم تمرکز محلی، مقامات محلی و منطقه‌ای از استقلال مطلق و کامل برخوردار نیستند و لازم است تحت نظارت قدرت مرکزی باشند. (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۱: ۲۲۲) یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که در شرایط حاضر در قلمرو قواعد حاکم بر اختیارات شوراها مطرح است، صلاحیت نهادهای قضایی برای ورود به عرصه تصمیمات شوراها و امکان بررسی، لغو و ابطال این تصمیمات است. (برزگر و همکاران، ۱۳۹۸: ۳۲۱)

در بحث نظارت قضایی بر تصمیمات و مصوبات شوراها، رویه واحدی وجود ندارد. طرح شکایت از مصوبات نوعی شوراها، شهر در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری امکان‌پذیر است؛ اما طبق رویه دیوان، امکان شکایت از تصمیمات موردی شورای شهر در شعب دیوان وجود ندارد. اختلاف‌نظرها در خصوص حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در میان اندیشمندان حقوقی نیز وجود دارد.

برخی حقوق‌دانان اشکالاتی در زمینه صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مصوبات شوراها، اسلامی شهر وارد می‌کنند. استدلال آن‌ها مبنی بر عدم صلاحیت دیوان را در چند مورد می‌توان بیان نمود: اول آن‌که در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری از مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و برخی مؤسسات عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها نام برده شده است، لیکن هیچ‌یک از شوراها، اسلامی نشده است. شوراها در سال ۱۳۷۸ تشکیل شدند و بعد از آن قانون دیوان عدالت حداقل دو بار<sup>۱</sup> از اساس تصویب شده است و اگر قرار بر ورود دیوان بر مصوبات شوراها بود و قانون‌گذار قصد داشت بایستی کنار نام شهرداری، صراحتاً کلمه شوراها قرار می‌گرفت. (دشتی، ۱۳۹۹) قانون تشکیلات، وظایف، انتخابات شوراها، اسلامی کشور و انتخاب شهرداران نیز هیچ اشاره‌ای به صلاحیت دیوان عدالت اداری ننموده

۱. قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۳/۹ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۸۵/۹/۲۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام و قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

است؛ دلیل دوم آن که مطابق اصول ۶ و ۱۰۰ قانون اساسی، شوراهای نهادهای منتخب مردم هستند که باتوجه به مقتضیات محلی، به مدیریت روستاها، شهرها و استان‌ها می‌پردازند؛ لذا شوراهای مانند وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و یا شرکت‌های دولتی نیستند که مقام منصوب دولت محسوب شوند و بنابراین مصداق مقامات و یا نهادهای دولتی نیستند. (زارعی، ۱۳۹۱: ۳۹) باتوجه به دلایل ذکرشده، دیوان عدالت اداری نهاد صالح جهت نظارت بر تصمیمات و مصوبات شوراهای اسلامی نیست. در فرض لزوم نظارت قضایی و پیش‌بینی امکان شکایت مردم از تصمیمات این نهاد نیز به‌موجب اصل ۱۵۹ قانون اساسی، می‌توان صلاحیت محاکم عمومی دادگستری را به‌عنوان قاعده و اصل پذیرفت. (زارعی، ۱۳۹۱: ۴۱)

در نقطه مقابل، عده‌ای دیگر از حقوق‌دانان قائل بر این هستند که شورای اسلامی شهرها از جمله نهادهایی‌اند که مشمول ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری‌اند و بر این اساس مردم می‌توانند از اقدامات یا تصمیمات آن‌ها به دیوان عدالت اداری شکایت برند. لزوم پذیرش دعاوی علیه شوراهای را به چند دلیل باید پذیرفت: اولاً، شوراهای عمل حاکمیتی انجام می‌دهند و صاحب قدرت عمومی نیز هستند؛ بنابراین، باید نظارتی قضایی و کارآمد بر عملکرد آن‌ها باشد؛ ثانیاً، باتوجه به تفکیک قوای ماهوی و شکلی و نیز اصل تفسیر به نفع حقوق و آزادی‌های عمومی در تفسیر متون حقوق عمومی، نمی‌توان فقط واحدهای زیرمجموعه قوه مجریه را تحت شمول عبارت «واحدهای دولتی» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی دانست؛ (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۲) علاوه بر این در نظم حقوقی موجود، شوراهای را به‌دلیل تصریح بر آن در قانون اساسی و به‌موجب ذیل ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۱</sup> می‌توانیم در حکم مؤسسه دولتی بدانیم؛ لذا این استدلال که شوراهای سازمان و مؤسسه نیستند و بنابراین نمی‌توانیم آن‌ها را در حکم مؤسسه دولتی بدانیم استدلال صحیحی به نظر نمی‌رسد. این تفاوت برداشت‌ها به آراء دیوان عدالت اداری نیز سرایت پیدا کرده است و برخی شعب خود را صالح در رسیدگی به شکایات علیه شوراهای شهر دانسته و برخی دیگر در این زمینه قرار عدم صلاحیت صادر نموده‌اند که در نهایت در سال ۱۳۹۹ منجر به صدور رأی

۱. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.

وحدت‌رویه ۹۷۲ از سوی هیئت عمومی گردید. در این نگاشته، ابتدا مفاد رأی ۹۷۲ را بیان نموده و چالش‌ها و موارد ابهام و سؤال در آن را طرح می‌کنیم. در ادامه، ماهیت حقوقی در نظر گرفته شده برای شوراهای اسلامی در رأی ۹۷۲ را نقد و بررسی می‌کنیم و ایراد وارد بر عدم صلاحیت دیوان را بررسی می‌نماییم. سپس رأی مذکور را از نظر شکلی مورد بررسی قرار خواهیم داد.

### ۱. بررسی نمایی رأی ۹۷۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

یکی از اصول تمرکززدایی، امکان طرح دعوا و طرف دعوا قرار گرفتن نهادهای عدم تمرکز است. این امکان از مؤلفه‌های شخصیت حقوقی است و نهادهای عدم تمرکز بدون داشتن این امکان، توان بر دوش کشیدن وظایف و انجام کارکردهای خود را ندارند. (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲۰) مسأله در اینجا است که آیا شورای اسلامی شهر می‌تواند خواننده دعوا نزد دیوان عدالت اداری به‌عنوان نهاد تخصصی دادرسی اداری قرار گیرد؟ رویه دیوان عدالت اداری حکایت از آن دارد که این مرجع، خود را در رسیدگی به ابطال مصوبات نوعی وضع‌شده از سوی شوراهای شهر صالح می‌داند و تاکنون در موارد عدیده‌ای اقدام به ابطال مصوبات نموده است؛ (میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۳: ۴۲) اما درخصوص امکان شکایت از تصمیمات موردی شوراها نزد شعب دیوان عدالت اداری اتفاق نظر وجود ندارد. به‌عنوان نمونه، شعبه ۴۵ بدوی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده‌ای به طرفیت شورای اسلامی شهر منصوریه و به خواسته احراز وقوع تخلف عدم سکونت شهردار شهر منصوریه در حوزه محل خدمتش، شکایت و ادعای شاکی را وارد و محرز دانسته و به استناد اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مواد ۱، ۱۰، ۱۷، ۵۸، ۶۰ و ۶۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری موضوع را مورد رسیدگی قرار داده است؛ اما شعبه ۶ بدوی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده‌ای به طرفیت شورای اسلامی شهر ملکان به خواسته ابطال بند ۴ مصوبه مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۸ از حیث هزینه تفکیک ملک با این استدلال که شورای اسلامی شهر از شمول مراجع احصا شده در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری خارج است؛ مستند به اصل ۱۵۹ قانون اساسی و ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی قرار عدم صلاحیت به شایستگی

و صلاحیت دادگاه عمومی شهرستان ملکان صادر نموده است. شعبه ۷ بدوی دیوان عدالت اداری شهر بوشهر نیز در رسیدگی به پرونده‌ای به خواسته انتشار کلیه مصوبات و همچنین گزارشات موضوع بند ۷ ماده ۷۱ مطابق ماده ۷۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و الزام به جبران خسارت در خصوص مصوبات قانونی ابطال شده راجع به شکایت شاکی نسبت به شورای اسلامی شهر بوشهر با این استدلال که باتوجه به این که آن دسته از مؤسسات عمومی غیردولتی که دیوان در خصوص شکایت اشخاص نسبت به آنها صالح می‌باشد، توسط قانون‌گذار به موجب ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی احصا و مشخص گردیده و شورای اسلامی شهر جزء آن مؤسسات عمومی غیردولتی نبوده خود را صالح به رسیدگی ندانسته و عدم صلاحیت به اعتبار و شایستگی محاکم عمومی (حقوقی) شهرستان بوشهر صادر و اعلام نموده است.

باتوجه به استنباط‌های مختلف شعب دیوان در خصوص صلاحیت یا عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی موردی مطروحه علیه شوراهای شهر، رأی وحدت‌رویه ۹۷۲ از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شرح ذیل صادر گردید:

«باتوجه به این که شورای اسلامی شهر جزء هیچ‌یک از مصادیق واحدهای مصرح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود، بنابراین رسیدگی به تقاضای ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر در شعب دیوان عدالت اداری قابل طرح و رسیدگی نیست؛ بنابراین آراء شعب دیوان عدالت اداری به شرح مندرج در گردشکار در حدی که متضمن این معناست و شعب دیوان عدالت اداری را صالح به رسیدگی تلقی نکرده‌اند صحیح و موافق مقررات است.»

نظر به رأی وحدت‌رویه صادره، شوراهای شهر از مصادیق واحدهای مطرح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری شناخته نشده‌اند و بنابراین شعب دیوان در رسیدگی به شکایت علیه شوراهای شهر فاقد صلاحیت دانسته شدند. در ادامه به بررسی مفاد این رأی خواهیم پرداخت.

## ۲. ماهیت حقوقی شوراهای اسلامی در رأی ۹۷۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

ماهیت حقوقی شوراهای اسلامی (شوراهای محلی) در قوانین عادی، دقیقاً تعیین نشده است. در نبود قانون‌گذاری پیشرفته و قوی در این زمینه، این نقص

می‌توانست به کمک رویه قضایی در دیوان عدالت اداری تا حدود زیادی رفع شود (جلالی، ۱۳۹۴: ۸۰) که البته به نظر می‌رسد رویه دیوان عدالت اداری، نه تنها نتوانسته به رفع این ابهامات کمک کند بلکه بر ابهامات افزوده است.

باتوجه به این که در رأی وحدت رویه شماره ۹۷۲، شوراهای اسلامی را در زمره دستگاه‌های مشمول بند ۱ ماده ۱۰ ندانسته است و باتوجه به محتوای این بند که خوانندگان دعوا را شامل «وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها» می‌داند، می‌توانیم بگوییم که دیوان عدالت اداری، شوراهای شهر را در زمره مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تلقی می‌کند؛ (پیرزاده، ۱۳۹۹) زیرا هنگامی که از تصمیمات موردی این شورا در شعب، اقامه دعوا می‌شود بر اساس رأی وحدت رویه، شوراهای اسلامی شهر جزء هیچ‌یک از مصادیق واحدهای مصرح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شوند؛ اما چنانچه دعوی ابطال در هیئت عمومی مطرح شود، هیئت عمومی با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری ورود نموده و رسیدگی می‌نماید. بررسی بند ۱ ماده ۱۰<sup>۱</sup> و بند ۱ ماده ۱۲<sup>۲</sup> نشان می‌دهد که این دو بند تنها در موضوع رسیدگی به دعوی علیه نهادهای عمومی غیردولتی دارای تفاوت هستند. به این ترتیب که بند ۱ ماده ۱۰ رسیدگی به دعوی علیه برخی نهادهای عمومی غیردولتی مصرح در این بند از جمله شهرداری و سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای

۱. ماده ۱۰: صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف- تصمیمات و اقدامات 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.

ب- تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آن‌ها.

۲. ماده ۱۲: حدود صلاحیت و وظایف هیأت 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.

انقلابی را در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری می‌داند؛ در حالی که بند ۱ ماده ۱۲ رسیدگی به مصوبات کلیه نهادهای عمومی غیردولتی را به صراحت پذیرفته و رسیدگی می‌نماید. همین موضوع موجب تفاوت صلاحیت در شعب و هیئت عمومی دیوان شده است.

در مقابل نظریه مؤسسه عمومی غیردولتی بودن شوراهای شهر که دیوان عدالت اداری آن را پذیرفته است؛ نظریه دیگری وجود دارد که مبتنی بر آن شوراهای اسلامی، در حکم مؤسسه دولتی هستند. چراکه در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری بیان شده: «کلیه سازمان‌هایی که نام آن‌ها در قانون اساسی آمده در حکم مؤسسه دولتی‌اند»؛ لذا به دلیل تصریح بر عنوان شوراها در اصول هفتم و یک‌صدم قانون اساسی، با وجود این که شوراها اوصاف مؤسسات دولتی را ندارند، باید آن‌ها را در حکم مؤسسه دولتی دانسته و احکام مؤسسات دولتی را بر آن‌ها جاری نمود. (رستمی و حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۹۲: ۵۷) در هر حال در شرایط فعلی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قائل به مؤسسه عمومی غیردولتی بودن شورای شهر است.

### ۳. ایراد استدلال دیوان در عدم صلاحیت نسبت به شکایت علیه شوراهای شهر

برخی قضات دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> ماهیت مؤسسه عمومی غیردولتی فرض نمودن شوراها را مبتنی بر سابقه تاریخی این نهاد می‌دانند. حجت‌الاسلام جواد جباری، رئیس هیئت تخصصی شوراهای اسلامی دیوان عدالت اداری، معتقد است: «رویکردی که در دیوان عدالت اداری وجود دارد مراجعه به سابقه شوراهای در قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴) است. بر اساس این قانون قبل از شوراها، انجمن شهر وجود داشت و شهرداری‌ها توسط نهادهای به نام انجمن شهر نظارت و هدایت می‌شدند. پس از انقلاب اسلامی پیرامون شوراهای محلی قانون مستقلی<sup>۲</sup> در سال ۱۳۶۱ به تصویب رسید؛ اما این قانون تا سال ۱۳۷۵ به اجرا در نیامد و بعد از اصلاحاتی که پیرامون آن انجام گرفت، تحت عنوان قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و

۱. حجت‌الاسلام جواد جباری؛ رئیس هیئت تخصصی شوراهای اسلامی دیوان عدالت اداری، (۱۳۹۹)، در: نشست علمی «نقد و بررسی رویه دیوان عدالت اداری در خصوص دعاوی مطروحه علیه شوراهای محلی»، پژوهشگاه قوه قضائیه.

۲. قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور، مصوب ۱۳۶۱/۹/۱.



انتخاب شهرداران به تصویب رسید. در دیوان نظر بر این است که شورای اسلامی جانشین نهاد انجمن شهر شده است؛ زیرا به صراحت در قانون می‌بینیم که وظایف انجمن شهر مانند وضع عوارض، بودجه و آیین‌نامه‌های مالی به دوش شورای اسلامی گذاشته شده است. انجمن شهر متشکل از شورا و شهردار بود که مکمل یکدیگر بودند؛ بنابراین، در شرایط کنونی که شوراها جایگزین انجمن شهر شده‌اند، همچنان این شرایط وجود دارد. نتیجه آن که اگر به مصوبات شهرداری‌ها می‌توان رسیدگی کرد، پس به طریق اولی می‌توان به مصوبات شوراها نیز رسیدگی کرد». مبتنی بر این نظر، شهرداری و شوراهای اسلامی شهر شخصیت واحدی دارند.

استدلال قضات دیوان از چند بعد محل مناقشه است:

نخست، در حال حاضر شوراهای شهر و شهرداری دو شخصیت مستقل از یکدیگر دارند و نمی‌توان آن‌ها را به‌منزله یک شخص دید. پس از انقلاب قوانین مستقلی در خصوص شوراهای اسلامی به تصویب رسیده است که این خود نشان از استقلال شخصیت شوراها از شهرداری دارد. علاوه بر این، حتی اگر شخصیت شورای شهر و شهرداری را برحسب یک سابقه تاریخی یکسان بدانیم؛ پرسش بعدی این است که در حال حاضر ماهیت حقوقی سایر شوراهای اسلامی چیست؟

دوم، حتی اگر استدلال قضات دیوان در خصوص شخصیت واحد شوراهای شهر و شهرداری را بپذیریم، باید بپذیریم از آنجاکه نام شهرداری در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری آمده است و شهرداری و شورای شهر یک شخصیت واحد هستند؛ بنابراین شعب دیوان عدالت نیز در رسیدگی به شکایت علیه شوراهای شهر صلاحیت دارند؛ درحالی که بر اساس رویه دیوان عدالت اداری شعب دیوان در رسیدگی به شکایات علیه شوراهای شهر و همچنین مصوبات موردی شوراهای شهر صلاحیت ندارند؛ لذا نوعی تناقض در استدلال دیوان عدالت اداری در این زمینه مشاهده می‌شود.

دو راه حل در دو سطح کوتاه‌مدت و بلندمدت برای رفع این مسأله قابل طرح است: سطح کوتاه‌مدت، استفاده از تفسیر قضایی منسجم از قوانین و مقررات موجود توسط دیوان عدالت اداری است تا ماهیت این نهاد و نحوه نظارت بر آن مشخص گردد. سطح عمیق‌تر و طولانی‌مدت، اصلاح قوانین و مقررات است؛ بدین ترتیب که قانون شوراها و سایر قوانین مرتبط در این زمینه مانند یک بسته کامل

اصلاح شوند. به عنوان نمونه قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، قانون دیوان عدالت اداری در حوزه صلاحیت شوراها از جمله قوانین جانبی به شمار می‌روند که باید در تعامل هماهنگ با یکدیگر قرار گیرند. راه صحیح اصلاح قوانین نیز آن است که ماهیت مستقلی برای نهادهای عدم تمرکز محلی در نظر گرفته شود تا هم مشکلات اجرایی و قضایی رفع شده و هم هدف بالاتر یعنی تحقق تمرکززدایی اصولی به منصه ظهور برسد.

#### ۴. ایراد شکلی رأی ۹۷۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

مسئله بعدی در رأی وحدت‌رویه ۹۷۲، وجود ایراد شکلی در آن است. در ابتدای این رأی آمده است: «درخصوص صدور آراء متعارض از شعب به طرفیت شوراهای اسلامی شهرها به استحضار می‌رساند، نظر به این که درخصوص شکایت به طرفیت شوراهای اسلامی شهرها در دیوان، برخی شعب دیوان، شوراهای اسلامی شهرها را از شمول مراجع احصا شده در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری خارج دانسته و قرار عدم صلاحیت به شایستگی دادگاه‌های عمومی صادر کرده‌اند، لکن شعب دیگر دیوان وارد رسیدگی به دعوی مطروحه به طرفیت شورای اسلامی شهر شده و مبادرت به صدور حکم نموده است، لذا باتوجه به استنباط‌های مختلف شعب دیوان درخصوص صلاحیت یا عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعوی موردی مطروحه علیه شوراهای مزبور و صدور آراء متعارض در این خصوص موضوع وفق ماده ۸۹ قانون دیوان قابل طرح در هیئت عمومی به نظر می‌رسد». مقدمه رأی این گونه توضیح می‌دهد که موضوع صدور رأی وحدت‌رویه «بررسی صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از شوراهای شهر» است و باتوجه به رویه متفاوت شعب، موضوع را درخور صدور رأی وحدت‌رویه دانسته است؛ اما زمانی که رأی نهایی را مطالعه می‌کنیم موضوع تغییر می‌کند.

رأی بیان می‌کند «باتوجه به این که شورای اسلامی شهر جزء هیچ یک از مصدق و واحدهای مصرح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود» که تا این قسمت از رأی با مقدمه رأی سازگار است؛ اما در ادامه نوعی تداخل را مشاهده می‌کنیم. رأی در ادامه می‌گوید: «بنابراین رسیدگی به تقاضای ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر در شعب

دیوان عدالت اداری قابل طرح و رسیدگی نیست» و به یکباره موضوع به «صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در ابطال مصوبات شوراهای شهر» تغییر می‌یابد. این که شعب دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به درخواست ابطال مصوبات را ندارد مسلم است و این حکم نه فقط در مورد شوراهای شهر بلکه در مورد تمامی دستگاه‌ها حاکم است. علاوه بر این، ملاحظه گردشکار این رأی نشان می‌دهد که سه پرونده در شعب مطرح شده که سبب صدور این رأی وحدت‌رویه بوده‌اند؛ اما از میان این سه پرونده تنها موضوع پرونده شعبه ۶ ابطال<sup>۱</sup> بوده و اساساً موضوع دو پرونده دیگر درخواست ابطال نبوده است. پرونده شعبه ۴۵ به خواسته «حراز وقوع تخلف بوده» و پرونده شعبه ۷ به خواسته «الزام شورای شهر بوشهر به انتشار کلیه مصوبات و همچنین گزارشات موضوع بند ۷ ماده ۷۱ مطابق ماده ۷۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و الزام به جبران خسارت در خصوص مصوبات قانونی ابطال شده» بوده است. باتوجه به این که در این سه پرونده، سه موضوع متفاوت داریم، تنها وجه شبه این‌ها برای صدور رأی وحدت‌رویه بحث صلاحیت شعب است. این که آیا شکایت علیه مشتکی‌عنه در دیوان قابلیت رسیدگی دارد یا خیر؟ بنابراین، این موضوع فارغ از موضوع ابطال مصوبه است و دعوای ابطال نیست. وجود چنین اشکالاتی در آراء وحدت‌رویه گرچه شکلی است؛ اما می‌تواند منشأ ابهام و عدم فهم منظور صادرکنندگان رأی وحدت‌رویه قرار گیرد.

### نتیجه‌گیری

۱. رأی ۹۷۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایت از تصمیمات موردی شوراهای اسلامی شهر را به دلیل مشمول ماده ۱۰ قانون دیوان نبودن، خارج از حدود صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری دانسته است و شوراها را به‌طور ضمنی از مصادیق نهادهای عمومی غیردولتی غیرمصرح در ماده ۱۰ تلقی نموده است.
۲. صدور این رأی از آن جا ناشی می‌شود که در خصوص ماهیت شوراهای شهر،

۱. ابطال بند ۴ مصوبه مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۸ از حیث هزینه تفکیک ملک.

رویکرد قضات دیوان عدالت اداری مراجعه به سابقه شوراهای در قانون شهرداری است. بر اساس این قانون، شهرداری‌ها توسط نهادی به نام انجمن شهر نظارت و هدایت می‌شدند و انجمن شهر و شهرداری جزئی از یک بدنه بودند. با وجود آن که پس از انقلاب اسلامی پیرامون شوراهای محلی قوانین مستقلی به تصویب رسیده، اما همچنان نظر غالب در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آن است که شوراهای شهر و شهرداری یک پیکره هستند و از آن جا که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعاوی علیه شهرداری را دارد؛ صلاحیت رسیدگی به مصوبات شوراهای را نیز دارد.

استدلال قضات دیوان محل مناقشه است. توجه به قوانین مستقلی که پس از انقلاب در خصوص شوراهای به تصویب رسیده است حاکی از آن است که نمی‌توان آن‌ها را به منزله یک شخص دید و نشان از استقلال شخصیت شوراهای از شهرداری دارد. حتی اگر استدلال قضات دیوان در خصوص شخصیت واحد شوراهای شهر و شهرداری را بپذیریم، باید بپذیریم از آن جا که نام شهرداری در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری آمده است و شورای شهر یک شخصیت واحد هستند؛ بنابراین شعب دیوان عدالت نیز در رسیدگی به شکایت علیه شوراهای شهر صلاحیت دارند؛ در حالی که بر اساس رویه دیوان عدالت اداری شعب دیوان در رسیدگی به شکایات علیه شوراهای شهر و همچنین مصوبات موردی شوراهای شهر صلاحیت ندارند؛ لذا نوعی تناقض در استدلال دیوان عدالت اداری در این زمینه مشاهده می‌شود.

لازم است در اصلاحات بعدی قانون‌گذاری، شخصیت حقوقی واحدهای عدم تمرکز محلی به طور روشن مشخص شود تا ابهامات موجود در خصوص ماهیت حقوقی شوراهای محلی رفع شوند. این ابهامات عامل اصلی ایجاد ابهام در رویه قضایی دیوان عدالت شده است. با توجه به تخصصی بودن دیوان به عنوان مرجع قضایی دادرسی اداری و نظر به استفاده شوراهای اسلامی از امتیازات قدرت عمومی و هدف ارائه خدمت عمومی، لازم است که نهاد صالح در دعاوی علیه شوراهای اسلامی، شعب دیوان عدالت اداری باشند.

۳. کلمه «ابطال» در رأی وحدت رویه ۹۷۲ به اشتباه ذکر شده است و ممکن

است ذهن خواننده را منحرف سازد. درحالی که مطالعه گردشکار این رأی مشخص می‌سازد موضوع اصلی رأی وحدت‌رویه بحث صلاحیت شعب دیوان در رسیدگی به مصوبات موردی شورای شهر بوده است.

## منابع

- برزگر، عبدالرضا و مزده‌السادات مولای زاهدی و محمد اکبری (۱۳۹۸)، «امکان‌سنجی نظارت و تحلیل آراء دیوان عدالت اداری بر شوراهای محلی»، **دانشنامه‌های حقوقی**، شماره ۲.
- پیرزاده، محمدحسن (۱۳۹۹)، در: نشست علمی «نقد و بررسی رویه دیوان عدالت اداری در خصوص دعاوی مطروحه علیه شوراهای محلی»، **پژوهشگاه قوه قضائیه**.
- جباری، جواد (۱۳۹۹)، در: نشست علمی «نقد و بررسی رویه دیوان عدالت اداری در خصوص دعاوی مطروحه علیه شوراهای محلی»، **پژوهشگاه قوه قضائیه**.
- جلالی، محمد (۱۳۹۴)، «اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران»، **پژوهش حقوق عمومی**، شماره ۴۷.
- جلالی، محمد (۱۳۹۹)، مصاحبه حضوری پیرامون «نقد و بررسی رویه دیوان عدالت اداری در خصوص دعاوی مطروحه علیه شوراهای محلی»، **پژوهشگاه قوه قضائیه**.
- حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۸۸)، «بررسی حقوقی شوراهای اسلامی شهر در پرتو اصول تمرکززدایی»، **حقوق اسلامی (فقه و حقوق)**، شماره ۲۰.
- حبیب‌نژاد، سید احمد و زهرا عامری فاطمه و داودآبادی فراهانی فاطمه (۱۴۰۰)، «وحدت شهری به مثابه بستر لازم برای اداره خوب شهر»، **حقوق اداری**، شماره ۲۶.
- دشتی، علی (۱۳۹۹)، در: نشست علمی «نقد و بررسی رویه دیوان عدالت اداری در خصوص دعاوی مطروحه علیه شوراهای محلی»، **پژوهشگاه قوه قضائیه**.
- رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی پور اردکانی (۱۳۹۲)، «جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، **دانش حقوق عمومی**، شماره ۵.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۹۱)، رویه قضایی در شعب دیوان عدالت اداری، معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، قم: قضا.
- میرزاده کوهشاهی، نادر (۱۳۹۳)، «رابطه دولت مرکزی و شوراهای محلی در ایران»، **حقوق اداری**، شماره ۶.
- هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۸۱)، «قیمومت اداری در حقوق ایران (مورد شوراهای اسلامی شهر)»، **زبان و ادب فارسی**، شماره ۱۸۲.