

جهات ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر در آرای دیوان عدالت اداری

مجتبی مبلغی^۱

حمید مبلغی^۲

چکیده

بر مبنای اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای اسلامی از ارکان تصمیم‌گیری کشورند. در این راستا، در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی، صلاحیت وضع مصوبات لازم‌الاجرا برای شورای روستا، بخش و شهر مقرر شد. با این حال، مصوبات شوراهای اسلامی کشور به دلیل مغایرت با قانون و تجاوز از حدود اختیارات قابل ابطالند. در رویه دیوان عدالت اداری، شکایت از مصوبات شوراهای اسلامی کشور، محدود به مصوبات شورای اسلامی شهر است.

این تحقیق با روش توصیفی و تحلیلی، جهات ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر در آرای دیوان عدالت اداری را بررسی کرده است. پرسش تحقیق این است که دیوان عدالت اداری با استناد به کدام جهات و مبانی حقوقی، مصوبات شورای اسلامی شهر را ابطال کرده است؟ بررسی آرای دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد دیوان عدالت اداری، مصوبات شورای اسلامی شهر را از دو جهت شکلی و ماهوی ابطال کرده است. جهات شکلی به دلیل رعایت نشدن صلاحیت و تشریفات قانونی از سوی شورا شهر و جهات ماهوی به دلیل مغایرت با قوانین و حقوق بنیادین اشخاص است.

رویه دیوان در پذیرش صلاحیت خود برای رسیدگی به شکایات از شورای اسلامی شهر، مغایر با اصول حقوقی است و پیشنهاد می‌گردد با توجه به پیش‌بینی هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایت از شوراهای اسلامی کشور، رسیدگی دیوان عدالت اداری به اعتراض به تصمیمات این هیئت‌ها محدود شود.

واژگان کلیدی: شورای اسلامی شهر، مصوبات شوراها، دیوان عدالت اداری، جهات شکلی، جهات ماهوی.

۱. کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، تهران، ایران، (نویسنده مسئول)، mojtaba.moballeghi@gmail.com.

۲. عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی اراک، دانشکده الهیات، رشته کلام اسلامی، دانشگاه آزاد، اراک، ایران، Moballeghihamid@gmail.com.

مقدمه

بر اساس اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراهای ارکان تصمیم‌گیری کشورند. بر مبنای «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ همراه با اصلاحات بعدی»^۱ شورای روستا، بخش، شهرک و شهر، صلاحیت وضع مصوبات اجرایی در محدوده وظایف قانونی خود را دارند. مصوبات شوراهای اسلامی در زمره قواعد و مقررات عمومی کشور و در سطح محلی لازم‌الاجراست. تصمیمات شوراهای نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد.^۲ از این رو، اصل ۱۵۹ قانون اساسی، نظارت بر مصوبات شوراهای اسلامی کشور را مقرر داشته است. در خصوص مرجع صالح برای رسیدگی به شکایت از مصوبات شوراهای اسلامی، حکم صریحی در قوانین وجود ندارد. با این حال، مطابق رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری،^۳ «... با توجه به این‌که شورای اسلامی شهر جزء هیچ یک از مصادیق واحدهای مصرّح 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»^۴.

«در خصوص مصوبات شوراهای روستا، رویه دیوان به این صورت است که خود را صالح به رسیدگی نمی‌داند»^۵. البته بر مبنای رأی وحدت رویه اخیر، تصویب شماره ۸۲۷ مورخ ۱۴۰۱/۹/۲۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، مصوبات موردی (غیر عام‌الشمول) شورای اسلامی شهر در امور مربوط به شهرداری قابل ابطال در شعب دیوان عدالت اداری است.

با نگاهی به پیشینه تحقیقات در حوزه نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات شوراهای اسلامی کشور می‌توان به نوآوری این پژوهش پی برد. نویسنده مقاله «جهات ابطال مصوبات شوراهای

۱. از این به بعد به اختصار، «قانون شوراهای اسلامی کشور» نامیده می‌شود.

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

۳. رأی شماره ۹۷۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۹/۸/۲۰.

۴. در خصوص ماهیت مصوبات شوراهای اسلامی کشور دیدگاه‌های مختلفی بیان شده است. نک: برزگر، عبدالرضا و همکاران، «امکان سنجی نظارت و تحلیل آرای دیوان عدالت اداری بر شوراهای محلی»، فصل‌نامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۱۳۹۸، دوره دوم، شماره ۲.

۵. عباسی، بیژن، حقوق اداری، تهران: دادگستر، ۱۴۰۰، ص ۳۰۵.

اسلامی شهر در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به دلیل مغایرت با قوانین، مقررات دولتی و شرع» بر حوزه خاصی از نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات شورای شهر متمرکز شده است. این در حالی است که مقاله حاضر، جهات ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر را از جهات شکلی و ماهوی بررسی می‌کند که موضوع مقاله پیش‌گفته صرفاً منطبق با بخشی از این مقاله است.^۱

پایان‌نامه کارشناسی ارشد با نام «بررسی چگونگی نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات شوراهای اسلامی» نیز بر تعیین حدود نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات شوراهای اسلامی کشور متمرکز است که متفاوت از موضوع مقاله حاضر است.^۲ نویسندگان مقاله «امکان سنجی نظارت و تحلیل آرای دیوان عدالت اداری بر شوراهای محلی» نیز به بررسی و نقد نظریه‌های موجود در زمینه حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری بر مصوبات شوراهای محلی پرداخته و رویه دیوان را در این زمینه بررسی کرده‌اند^۳ که با توجه به موضوع مقاله و هدف آن با پژوهش حاضر متفاوت است. از سوی دیگر، با توجه به تغییرات قانون دیوان عدالت اداری و صدور آرای وحدت رویه متعدد و تصویب قوانین جدید و نسخ برخی قوانین بعد از انجام تحقیقات پیش‌گفته، موضوع این مقاله از این جهت نیز که آخرین تحولات رویه دیوان و قوانین را در این زمینه بررسی کرده، بدیع است.

بررسی رویه دیوان عدالت اداری در مورد شکایات از مصوبات شورای شهر از این جهت اهمیت دارد که با توجه به صلاحیت دیوان عدالت اداری در بررسی شکایت از مصوبات شورای اسلامی شهر، با مذاقه در آرای این نهاد می‌توان تفسیر عالی‌ترین مرجع قضایی اداری کشور از حدود صلاحیت شورای اسلامی شهر در وضع مصوبات را دریافت. روش این مقاله، توصیفی و تحلیلی است و پرسش تحقیق این است که دیوان عدالت اداری با استناد به چه جهات و مبانی حقوقی، مصوبات شورای اسلامی شهر را ابطال کرده است؟ به این منظور، جهات ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر را از جنبه شکلی و ماهوی در آرای دیوان عدالت اداری بررسی می‌کنیم.

۱. آزادی، مجید و مرادخانی، «جهت ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به دلیل مغایرت با قوانین، مقررات دولتی و شرع»، کنگره بین‌المللی جامع حقوق ایران، ۱۳۹۵.

۲. عابدینی، علی، «بررسی چگونگی نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات شوراهای اسلامی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد تهران واحد مرکز، ۱۳۹۳.

۳. برزگر و همکاران، پیشین.

گفتار اول. جهات شکلی نظارت دیوان بر مصوبات شوراهای اسلامی شهر

بند اول. ابطال به دلیل رعایت نشدن صلاحیت

یکی از مباحث مهم مرتبط با بحث حاکمیت قانون، اصل صلاحیت است. بر مبنای این اصل، «صلاحیت، مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به مأمور دولت داده می‌شود.»^۱ در قانون شوراهای اسلامی کشور، صلاحیت‌های شورای شهر تعیین شده است. بیش‌ترین موارد ابطال مصوبات شورای شهر از سوی دیوان عدالت اداری در خصوص بحث خروج این شورا از صلاحیت است.

الف. ابطال مصوبات شوراهای اسلامی به دلیل ورود به حوزه صلاحیت مقامات دولت مرکزی

در عدم تمرکز محلی (که بیانگر عدم تمرکز اداری به معنای اخص آن است)، استقلال و خودسازمانی و صلاحیت تصمیم‌گیری لازم‌الاجرا برای اداره امور به اهالی یک ده، ناحیه و نظیر آن اعطا شده است.^۲ بنابراین، شورای اسلامی شهر صرفاً در امور محلی، صلاحیت وضع مقررات لازم‌الاجرا را دارد و اختیار ورود به صلاحیت‌های مقامات دولت مرکزی را ندارد.

یکی از این مصادیق، وضع عوارض محلی است. حدود صلاحیت شوراهای اسلامی شهر برای تعیین عوارض در بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون شوراهای اسلامی کشور مشخص شده است. بنابراین، شورای شهر، مجاز به وضع عوارض برای تأمین بخشی از هزینه ارائه خدمات خود است. با این حال، گاهی وضع عوارض در صلاحیت مقامات دولتی قرار دارد. در این صورت، تجاوز شورای شهر از حدود اختیارات خود و ورود به صلاحیت‌های خاص مقامات دولت مرکزی از جهات ابطال مصوبه است.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۰۸۹ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۶ استدلال کرد که چون در آرای متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تعیین عوارض تفکیک با توجه به صلاحیت‌های سازمان ثبت اسناد و املاک در این خصوص، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر در وضع عوارض تشخیص داده و ابطال شده است. بنابراین، قسمت اول ماده ۵۴ تعرفه عوارض

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۹۵، ص ۴۶۱.

۲. همان، ص ۹۴.

سال ۱۳۹۳ مصوب شورای اسلامی شهر سمنان که در آن مقرر شده است: «مالکین زمین‌هایی که پس از تفکیک به شهرداری مراجعه می‌نمایند، قرارداد واگذاری و یا سند در صورتی که حق و حقوق شهرداری ناشی از تفکیک (واگذاری عرصه) پرداخت نشده باشد و یا این‌که بر اساس ماده ۱۰۱ تفکیک نشده باشند و یا تفکیک بر اساس ماده ۱۰۱ قبل از سال ۱۳۹۰ (قبل از اصلاح قانون ماده ۱۰۱ باشد)، عوارض به شرح ذیل قابل وصول خواهد بود...، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده شد».

چون قانون‌گذار، تعیین عوارض خاصی را در صلاحیت مقامات دولتی قرار داده، وضع عوارض از سوی شورای اسلامی شهر در آن حوزه، تجاوز به حوزه صلاحیت مقامات دولتی مرکزی محسوب گردیده است.

ب) ابطال به دلیل رعایت نشدن صلاحیت محلی

یکی از مبانی غیر قانونی بودن مصوبات شوراهای اسلامی کشور، رعایت نشدن صلاحیت محلی از سوی شورای اسلامی شهر است. در بحث عوارض، این موضوع به طور خاص در آرای دیوان عدالت اداری انعکاس یافته و وضع عوارض ملی از موجبات ابطال مصوبه شوراهای اسلامی شهر است. مطابق با قوانین موجود، مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی کشور، هر دو مجاز به وضع عوارض هستند، اما تفاوت این دو در دامنه جغرافیایی وضع عوارض و وصول آن است. در تعریف عوارض ملی و محلی گفته شده است: «عوارض ملی، عوارضی است که به حوزه جغرافیایی کشور تعمیم داده می‌شود و معمولاً بر مبنای قانون مصوب مجلس شورای اسلامی برقرار می‌گردد یا قانون‌گذار به مراجع قانون که حوزه فعالیت آن‌ها سراسر کشور را دربرمی‌گیرد، اختیار وضع چنین عوارضی را تفویض می‌نماید». در مقابل، «عوارض محلی، عوارضی است که برای حوزه جغرافیایی مشخص و محدود (شهر، بخش و نظیر آن) بر اساس اختیارات قانونی توسط مراجع قانونی محلی (شوراهای اسلامی شهر، بخش و روستا) وضع می‌گردد. به استناد مقررات جاری، شوراهای اسلامی شهر و بخش، اختیار برقراری عوارض را دارند»^۱.

۱. عباس‌زاده، علی‌رضا، کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری، تهران: مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها و ده‌پاری‌های کشور، ۱۳۹۰، صص ۱۰۸-۱۰۱.

در نظام حقوقی ایران با تصویب قانون تجمیع عوارض مصوب ۱۳۸۱، سعی در تجمیع و تمرکز عوارض شد. به این ترتیب که مجلس شورای اسلامی، واضع اصلی عوارض است. مطابق این قانون، شوراهای محلی در کنار مجلس شورای اسلامی حق وضع عوارض را دارند. البته برای وضع عوارض از سوی شوراهای اسلامی تشریفات مقرر شده است. بنابراین، با تصویب این قانون، تفکیک بین عوارض محلی و ملی برقرار گردید. قانون تجمیع عوارض با تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ نسخ گردید که این قانون، مبنای تصویب عوارض محلی شورای شهر بود.

«هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای متعددی بر این مبنا، عوارضی را که توسط شوراها تصویب شده و از نظر دیوان ملی است، ابطال نموده است. در این خصوص، استناد دیوان عبارت محلی مذکور در تبصره یک ماده ۵ قانون موسوم به تجمیع عوارض مصوب ۱۳۸۱ و تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده است»^۱. بر اساس تبصره ۱ ماده ۵۰ این قانون: «شورای اسلامی شهر و بخش جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید که تکلیف آن در این قانون مشخص نشده باشد، موظفند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد تصویب و اعلام عمومی نمایند».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۸۰۹-۱۳۸۷/۱۱/۲۰ استدلال کرد که چون محدوده فعالیت روزنامه‌های خراسان و قدس، فراتر از شهر مشهد است، شورای شهر در وضع عوارض بر این دو روزنامه صلاحیت ندارد و مصوبه آن باطل است. در رأی ۱۳۸۹/۱/۱۶-۲ نیز عوارض مصوب بر شوراهای بانک‌ها را به دلیل فعالیت ملی آن‌ها ابطال کرد. در آرای یادشده، مبنای تفکیک عوارض ملی از محلی، محدوده فعالیت نهاد مورد نظر است که معیار درستی برای تفکیک عوارض ملی از محلی نیست؛ زیرا دریافت عوارض محلی باید بر مبنای استفاده از خدمات محلی باشد که در آرای قبلی دیوان عدالت اداری به آن تصریح شده است.

با تصویب قانون جدید مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰، حکم مشابه تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده تکرار نگردیده است. در وضعیت کنونی، بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون شوراهای اسلامی کشور، مبنای صلاحیت شورای اسلامی شهر در خصوص وضع عوارض محلی است. در وضعیت موجود،

۱. عطریان، فرامرز و سید مهدی غمامی، *جهات ابطال عوارض شوراهای اسلامی در دیوان عدالت اداری*، تهران: پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل، ۱۳۹۶، ص ۵۴.

مبنای قانونی تفکیک عوارض محلی از ملی، تبصره ۴ بند ب ماده ۲ قانون «درآمدهای پایدار و هزینه شهرداری‌ها و ده‌یاری‌ها»، مصوب ۱۴۰۱ است. مطابق این مقرر: «برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و نیز ارائه خدماتی که در قانون مالیات بر ارزش افزوده و سایر قوانین، تکلیف مالیات و عوارض آن‌ها تعیین 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 غیر بانکی مجاز توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد».

ج. رعایت نشدن صلاحیت ذاتی

صلاحیت ذاتی، «مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به مأمور دولت داده می‌شود».^۱ بر مبنای اصل صلاحیت ذاتی در حقوق اداری، نهادها و دستگاه‌های دولتی، صلاحیت انجام هیچ فعالیتی را ندارند، مگر آن‌که قانون‌گذار، انجام فعالیت خاصی را در صلاحیت آن‌ها قرار داده باشد. مبنای صلاحیت شورای اسلامی شهر نیز قانون مربوط است. بر این مبنای هر گاه شورای شهر، مصوبه‌ای را در خصوص موضوعی تصویب کند که در صلاحیت این نهاد قرار ندارد، آن مصوبه باطل است. در بحث تعیین عوارض از سوی شورای اسلامی شهر، دیوان عدالت اداری بارها مصوبه این شورا را به دلیل رعایت نشدن صلاحیت ذاتی شورای اسلامی شهر باطل کرده است. برای نمونه، در رأی شماره ۳۴۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع «تعرفه شماره ۱۴ از تعرفه عوارض سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ شهرداری و رنامخواست که تحت عنوان عوارض فضای سبز به تصویب شورای اسلامی این شهر رسیده»، دیوان، وضع عوارض فضای سبز از سوی شورای شهر را به دلیل این‌که وضع چنین عوارضی در صلاحیت ذاتی این شورا نیست، ابطال کرد. بر اساس استدلال دیوان، «هرچند در بند ۱۶ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی، تعیین نرخ و میزان عوارض از اختیارات شوراهای اسلامی شهر ذکر شده است، ولی با توجه به این‌که در قوانین مرتبط با فضای سبز از جمله قانون گسترش فضای سبز شهرها و اصلاحیه‌های بعدی آن، عوارض فضای سبز شهری پیش‌بینی نشده است...»، از این رو مصوبه ابطال می‌گردد.

۱. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۴۶۱.

بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۶۴۷ مورخ ۱۳۹۶/۴/۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری چون امر تغییر کاربری اراضی از جمله صلاحیت‌های شورای اسلامی شهر پیش‌بینی نشده است، بنابراین، شورای اسلامی شهر، صلاحیتی برای تغییر کاربری اراضی ندارد و به طریق اولی نمی‌تواند در این خصوص مصوبه وضع کند. هم‌چنین در رأی وحدت رویه شماره ۳۸۱۹۶۰ مورخ ۱۴۰۲/۲/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال مصوبه شورای شهر تهران در خصوص الزام شهرداری به استفاده از نتایج مطالعات عرضه‌سنجی ترافیکی قبل از صدور پروانه ساختمان با این استدلال که با توجه به موازین مقرر در ماده ۸۰ قانون شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی، خارج از حدود اختیارات قانونی در خصوص تعیین شرایط و مقدمات صدور پروانه‌های ساختمانی و پایان کار است، مصوبه ابطال گردید. هر دو رأی از مصادیق خروجی مصوبه شورای اسلامی شهر از حدود اختیارات قانونی است.

بند دوم. ابطال به دلیل رعایت نشدن تشریفات قانونی

در حقوق خصوصی معمولاً تشریفات آیینی موضوعیت ندارد و بیش‌تر، طریقی برای احراز قصد و اراده افراد است، تا جایی که در قراردادها، اصل رضایی بودن تأسیس گردیده است. در حقوق اداری، تشریفات اهمیت زیادی دارد و معمولاً جزء ارکان اعمال اداری محسوب می‌گردد که در صورت رعایت نشدن، حسب مورد، بطلان آن اقدام را در پی خواهد داشت. بر همین اساس، در قراردادهای اداری، اصل بر تشریفاتی بودن است.^۱ از این رو، رعایت نشدن تشریفات قانونی از موجبات ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر است.

الف. ابطال به دلیل اعلام نکردن به فرمانداری

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در یکی از آرای خود، مصوبه شورای شهر کرج را به دلیل ابلاغ نکردن مصوبه به فرمانداری ابطال کرده است. در این خصوص، رأی شماره ۱۱۸۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۵ دیوان عدالت اداری مقرر داشته است:^۲ «مطابق ماده ۸۰ اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۲، مصوبات کلیه شوراهای در صورتی

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری ایران، تهران: مجد، ۱۳۹۱، ص ۷۷.

۲. عطریان و غمامی، پیشین، ص ۶۶.

که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد، لازم الاجراست. و به موجب تبصره ۱ ذیل این ماده، مرجع اعتراض نسبت به مصوبات شورای اسلامی شهر و شهرستان، فرمانداری یا شورای اسلامی استان می‌باشد. نظر به این‌که مصوبه مورد شکایت در دویست و هشتاد و پنجمین جلسه شورای اسلامی شهر کرج، مورخ ۱۳۸۹/۲/۱۵ مطابق مقررات قانونی فوق‌الذکر به فرمانداری کرج ابلاغ نشده است، بنابراین، مصوبه مذکور خلاف قانون تشخیص داده می‌شود».

تشریفات مقرر در قانون شوراهای اسلامی کشور، از اقسام تشریفات آیینی مهم است و رعایت نشدن این تشریفات از موجبات ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر است.

ب. اعلام نکردن عمومی

در قانون شوراهای اسلامی کشور و برخی دیگر از قوانین، اجرایی شدن مصوبات شوراها در مواردی به اعلام عمومی وابسته شده است. برای مثال، وفق تبصره ماده ۷۷ شوراهای اسلامی شهر، ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر مصوب ۱۳۷۵ و تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده، شورای اسلامی شهر مکلف است مصوبات مربوط به عوارض را از طریق درج در روزنامه و جراید محلی و روزنامه‌های کثیرالانتشار یا از هر طریق که جنبه عمومی دارد، به آگاهی عموم برساند. عوارض از تاریخ اعلام قابل وصول است. بنابراین، اعلام عمومی مصوبات شوراهای اسلامی کشور جزء تشریفات آیینی مصوبات شوراها در زمینه وضع عوارض محلی است. در این خصوص، دیوان عدالت اداری، مصوبه شورای شهر را به دلیل اعلان نکردن عمومی ابطال کرده است.

«مطابق تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ مقرر شده است که: «شوراهای اسلامی شهر و بخش جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید که تکلیف آن‌ها در این قانون مشخص نشده باشد، موظفند موارد را حداکثر تا پانزده بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد تصویب و اعلام عمومی نمایند.» نظر به این‌که مصوبات مورد شکایت بعد از تصویب اعلام عمومی نشده و به مورد اجرا درآمده است، بنابراین، به لحاظ عدم رعایت تشریفات مقرر قانونی، مصوبه مورد شکایت واجد اعتبار قانونی نیست، ولی به لحاظ این‌که مفاد آن به اجرا درآمده است، مستنداً به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود».

گفتار دوم. ابطال ماهوی در رویه دیوان عدالت اداری

جهات ماهوی متعددی برای ابطال مصوبه شورا اسلامی شهر از سوی دیوان عدالت اداری وجود دارد که عبارتند از: ابطال به دلیل مغایرت با قوانین و مقررات و موازین شرعی، ابطال به دلیل رعایت نشدن اصل تناسب، ابطال به دلیل مغایرت با آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری و ابطال به دلیل عطف بماسبق کردن مصوبه.

بند اول. ابطال به دلیل مغایرت با قوانین و مقررات دولتی

به موجب اصل ۱۰۵ قانون اساسی، مصوبات شوراهای اسلامی نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشند. ماده ۸۰ قانون شوراهای اسلامی کشور نیز به مغایرت نداشتن مصوبات شوراها با قوانین و مقررات کشور و شرع تصریح کرده است. از این رو، مغایرت نداشتن مصوبات شورای شهر با موازین اسلامی و شرعی، شرط ماهوی صحت این مصوبات است. نظارت برای مطابقت مصوبات شورای اسلامی شهر با قانون، مقررات و شرع از طریق دیوان عدالت اداری انجام می‌گیرد. قانون‌گذار تشخیص مغایرت نداشتن با شرع را به فقهای شورای نگهبان واگذار کرده است و دیوان عدالت اداری هم موضوع را برای اظهار نظر به شورای نگهبان می‌فرستد.

الف) ابطال به دلیل مغایرت با قانون اساسی

در خصوص این‌که آیا دیوان عدالت اداری می‌تواند با استناد به قانون اساسی، مصوبه شورای اسلامی شهر را باطل کند، اختلاف نظر وجود دارد.^۱ بر مبنای اصل ۹۶ قانون اساسی، مرجع انحصاری تشخیص مغایرت قوانین و مقررات با قانون اساسی، شورای نگهبان است. اصل ۸۵ قانون اساسی نیز مقرر داشته که اساس‌نامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت... می‌بایست جهت تطبیق با قانون اساسی از سوی هیئت دولت به شورای نگهبان ارسال گردد. با توجه به این اصول، برخی حقوق دانان نتیجه گرفته‌اند که صیانت از قانون اساسی در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست و آن را به نوعی دخالت در صلاحیت‌ها و وظایف شورای نگهبان تلقی کرده‌اند.^۲ در

۱. برای مثال نک: آگاه، وحید، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (۱۳۶۱-۱۳۸۸)، تهران: جنگل، ۱۳۸۹.

۲. نک: سوادکوهی فر، سام، «بررسی تطبیقی دو مرجع قانونی صالح برای نقض مصوبات دولت (قوه مقننه، مرجع رسیدگی سیاسی و قوه قضاییه، مرجع رسیدگی قضایی)»، دادرسی، ۱۳۸۰، شماره ۲۶، ص ۱۲۶.

مقابل، استدلال شده است که اصل ۱۷۰ قانون اساسی، قوانین عادی و مشروح مذاکرات قانون اساسی نیز صلاحیت دیوان را در این زمینه تأیید می‌کنند.^۱ در عمل، دیوان عدالت اداری، صلاحیت خود را در تطابق مصوبات شورای شهر با قانون اساسی در آرای خویش پذیرفته است.

شورای شهر ملارد در تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۵ مصوبه «تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۵ شهر ملارد» را در شماره ۱۲۱ نشریه سرافرازان منتشر کرد. در تعرفه ۴۱ این مصوبه، در مورد جریمه سد معبر در پیاده‌روهای سطح شهر ملارد این قاعده وضع شده بود که شهرداری ملارد اجازه دارد از کسانی که سد معبر کنند، جریمه بگیرد. با شکایت «ابطال بخش ۴۱ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۵ شورای اسلامی شهر ملارد به لحاظ مغایرت با قانون و خروج از حدود اختیارات شورای مذکور»، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۶۱۳ موضوع کلاسه پرونده ۳۵۶/۹۵ مورخه ۱۳۹۶/۷/۱۶ استدلال کرد که «با عنایت به وظایف شوراهای اسلامی شهر به شرح مقرر در بندهای ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی و این‌که مطابق ماده ۱۰ قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲ و اصل ۳۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اختیار وضع مقرره در خصوص مجازات و اقدامات تأمینی و تربیتی منحصرأ در اختیار مجلس شورای اسلامی و به موجب قانون می‌باشد و برای شوراهای اسلامی چنین صلاحیت و اختیاری پیش‌بینی نشده است...».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این رأی استدلال کرد که در مصوبه شورای اسلامی یادشده برای سد معبر، جریمه تعیین گردیده، ولی این اقدام مغایر اصل ۳۶ قانون اساسی است؛ زیرا مطابق این اصل، حکم به مجازات و اجرای آن باید به موجب قانون باشد.

ب) مغایرت مصوبه شورای شهر با قانون عادی

مطابق اصل ۱۰۵ قانون اساسی و قانون شوراهای اسلامی، مصوبات شورای شهر نباید مغایر با قوانین موضوعه مصوب مجلس شورای اسلامی باشد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تاکنون در موارد متعددی وارد رسیدگی شده و مصوبات شوراهای اسلامی را به لحاظ مغایرت با قوانین ابطال کرده است.

۱. ورعی، سید جواد، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی به روایت قانونگذار، قم: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، ۱۳۸۶، ص ۹۶۹.

در رأی شماره ۱۴۸ و ۱۴۷ و ۱۴۶ مورخه ۱۳۸۶/۴/۵ صادره در پرونده کلاسه ۵۸۸/۸۲ و ۵۶۱/۸۳ و ۱۷۴/۸۴ به موضوع شکایت و خواسته آقایان فتح‌الله مؤیدی محمد دهش و سید حمید جوادی پرداخته شده است که خواهان ابطال دستورالعمل شماره ۱۷۴۴ مورخه ۱۳۸۰/۱۰/۱۸ شورای اسلامی کرمان در خصوص تملک رایگان اراضی یا دریافت بهای آن‌ها به منظور تأمین تأسیسات عمومی شهری در ازای موافقت با تفکیک اراضی مذکور بودند 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... مصوبه 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 در استناد به قسمت دوم ماده ۲۵ دیوان عدالت اداری باید ابطال می‌شد.

دیوان عدالت اداری در این رأی، مصوبه شورای اسلامی کرمان را به دلیل مغایرت با قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی یعنی لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه عمومی و عمرانی... مصوب ۱۳۵۸، قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷ و مقررات قانونی مدنی ابطال کرد؛ زیرا در این قوانین نسبت به موضوع تعیین تکلیف شده و مصوبه شورا از این جهت که مغایر با این مقررات است، باطل گردیده است.

در دادنامه شماره ۱۵۸ مورخه ۱۴۰۱/۱/۲۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به صراحت به دلیل مغایرت تصمیم شورا با قانون عادی، ابطال این مصوبه را مقرر داشت. مطابق این رأی «با عنایت به این‌که مستفاد از ماده صد قانون شهرداری و تبصره‌های آن در صورتی که بنا خلاف مشخصات مندرج در پروانه ساختمانی یا بدون آن احداث شود و به تقاضای شهرداری در کمیسیون‌های مربوط مطرح می‌شود تا در خصوص اضافه بنا وفق قانون تصمیم‌گیری شود. بنابراین، بند ۴ مصوبه ۱۳۹۴/۹۴/۹۰۰۵ ش-۱۳۹۴/۷/۱ شورای اسلامی شهر مشهد که عدم ارسال تخلفات ساختمانی به کمیسیون ماده صد قانون را تجویز کرده، مغایر قانون و خارج از اختیارات مرجع تصویب است».

ج) ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر به دلیل مغایرت با مقررات دولتی

در ماده ۸۰ قانون شوراهای اسلامی کشور، به صراحت به لزوم مطابقت مصوبات شوراهای اسلامی با «مقررات کشور» در تصمیمات خود اشاره شده است. در تعریف مقررات اداری گفته شده است:

«مقررات، ایقاعاتی است که از مقامات صلاحیت‌دار اداری با شرایط خاص صادر می‌شود و قواعد حقوق و یا به عبارت دیگر، روابط حق و تکلیف را به طور کلی و نوعی مقرر می‌دارد»^۱. اصل ۱۳۸ قانون اساسی، مقررات دولتی را تعریف نکرده، اما مصادیق مقررات دولتی را نام برده که شامل تصویب‌نامه، آیین‌نامه‌های اجرایی، آیین‌نامه‌های مستقل و بخش‌نامه‌هاست. به موجب این اصل، هیئت وزیران حق تصویب مقررات لازم‌الاجرا را دارند.

در دادنامه شماره ۳۴۷ مورخ ۱۳۹۰/۸/۲۳، دیوان عدالت اداری به دلیل مغایرت مصوبه شورای اسلامی شهر تهران با آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران، مصوبه این شورا را باطل کرد. هیئت عمومی استدلال کرد که «مطابق قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب سال ۱۳۷۴، تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قانون بر عهده هیئت وزیران است و به موجب بند (ش) ماده ۹۱ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب سال ۱۳۷۵ هیئت وزیران، ارائه خدمات مهندسی طراحی، محاسبه، اجرا و نظارت توسط اشخاص حقیقی و حقوقی که مسئولیت بررسی تأیید نقشه و یا امور مربوط به کنترل آن پروژه را در شهرداری‌ها و سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیر دولتی بر عهده دارند، از جمله تخلفات انضباطی و حرفه‌ای احصا شده و بر خلاف حکم مذکور، شورای اسلامی شهر تهران در یک‌صد و نود و هفتمین جلسه رسمی.علنی. فوق‌العاده خود و به موجب متن ماده واحده مصوبه «سامان‌دهی فعالیت مهندسان شاغل در شورای اسلامی و شهرداری تهران دارای پروانه از سازمان نظام مهندسی ساختمان به عنوان مهندس محاسب، ناظر، تأسیسات و معماری در کلیه مناطق شهرداری تهران»، از یک سو، هر گونه فعالیت مهندسی و کنترل ساختمان را توسط مهندسانی که دارای پروانه از نظام مهندسی هستند و به صورت رسمی، پیمانی، قراردادی و حق‌الزحمه با شهرداری تهران اعم از واحدهای ستادی، معاونت‌ها، ادارات کل مناطق، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه همکاری می‌کنند، به صورت اشخاص حقیقی ممنوع اعلام کرده است و محدودیتی برای اشخاص حقوقی ایجاد نکرده و از سوی دیگر، با این مصوبه، حکم مقرر در بند (ش) ماده ۹۱ آیین‌نامه مذکور که ممنوعیت انجام خدمات مهندسی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی که مسئولیت بررسی تأیید نقشه و یا امور مربوط به کنترل آن پروژه در شهرداری‌ها و سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی را عهده‌دار هستند، توسعه داده و انجام هر گونه

۱. سنجابی، کریم، حقوق اداری، تهران: خرسندی، ۱۳۹۶، ص ۲۴۵.

فعالیت مهندسی را به لحاظ اشتغال در شورای اسلامی شهر تهران و یا شهرداری تهران ممنوع اعلام کرده است و علی‌رغم محدودیت مصرّح در آیین‌نامه مذکور برای اشخاص حقیقی و حقوقی، فقط اشخاص حقیقی را منع کرده است...».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۴۹۹ مورخ ۱۳۸۴/۴/۶ به خواسته ابطال مصوبه شورای شهر تهران در مورد افزایش عوارض تابلوهای نصب‌شده به مقررات دولتی برای ابطال این مصوبه استناد کرد.

در این دو رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برای ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر که به دلیل مغایرت با مقررات دولتی صادر گردیده، دیوان صرفاً از این جهت که آیین‌نامه هیئت وزیران در راستای اجرای قانون تصویب شده است، مصوبه عوارض وضع‌شده از سوی شورای اسلامی شهر را ابطال کرد. با این وجود، مشخص نیست که رویه دیوان در مورد مغایرت مصوبات شورای اسلامی شهر با دیگر مصوبات هیئت وزیران چگونه است.

بند دوم. ابطال به دلیل مغایرت با شرع

بر اساس قسمت اخیر تبصره ۶ الحاقی ۱۳۹۵/۲/۲۰ ماده ۹۰ قانون شوراهای اسلامی شهر، صلاحیت نظارت شرعی بر مصوبات شوراها صرفاً به فقهای شورای نگهبان محول شده است. بر مبنای اصل چهارم قانون اساسی، «کلیه قوانین» باید با شرع مطابقت داشته باشند. «با توجه به گستره «واژه قانون» در مفهوم عام آن که مشتمل بر تصویب‌نامه و بخش‌نامه و آیین‌نامه دولتی نیز می‌گردد، این قبیل مصوبات نیز باید از قاعده کلی در اصل چهارم قانون اساسی پیروی نمایند. علی‌رغم این‌که قانون به معنای عام شامل مقررات نیز می‌گردد، ولی قانون‌گذار برای جلوگیری از هرگونه تفسیر ناصحیح کلمه، در ادامه «مقررات»، اصل را نیز اضافه نموده است»^۱.

در مورد رسیدگی دیوان به شکایت از مصوبات شورای شهر به دلیل مغایرت با شرع، علاوه بر ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان در ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲، ترتیباتی خاص مقرر شده است:

۱. ارسطا، محمدجواد، «گستره نظارت شرعی شورای نگهبان در اصل چهارم قانون اساسی: نسبت‌سنجی اصول چهارم و یک‌صد و دوازدهم قانون اساسی»، مجله حقوق اسلامی، ۱۳۹۶، دوره چهاردهم، شماره ۵۵، ص ۳۲۲.

الف) اگر صرفاً از نظر شرعی از مصوبه شکایت شده باشد، رئیس دیوان پس از تبادل دادخواست و دریافت پاسخ طرف شکایت ضمن تعیین و تبیین هر یک از مواد یا اجزایی که ادعای مغایرت آن‌ها با موازین شرعی شده است، موضوع را به همراه همه اسناد و مدارک پرونده برای اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌کند. در این صورت، نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی یا هیئت تخصصی مربوط لازم‌الاتباع است و در نتیجه، ابطال مصوبه اعلام می‌گردد.

ب) در حالت دوم، مصوبه به لحاظ مغایرت با موازین شرع و سایر جهات برای رسیدگی مطرح می‌گردد که مطابق بند دوم این ماده ابتدا موضوع از لحاظ مغایرت مصوبه با جهاتی غیر از مغایرت با موازین شرع در دیوان رسیدگی می‌گردد و دیوان درباره آن تصمیم می‌گیرد. اگر دیوان، مصوبه را به طور کلی ابطال کند، موضوع پرونده بدون استعلام از شورای نگهبان مختومه می‌گردد.

ج) حالت سوم، فرضی است که در تبصره ۲ این ماده پیش‌بینی شده است. در این فرض، فقهای شورای نگهبان رأساً مغایرت شرعی مصوبه شورای شهر را به رئیس دیوان اعلام می‌کنند و هیئت عمومی مطابق نظر فقهای شورای نگهبان، مصوبه را باطل می‌کند.

بر اساس رأی شماره ۴۰۶ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۲ در پرونده کلاسه ۳۳۷/۷۸ موضوع شکایت و خواسته منصور واعظی مبنی بر ابطال مصوبه مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۱ شورای اسلامی شهر تهران در مورد تغییر اساس‌نامه سازمان 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 اداری با استناد نظریه شماره ۱۳۷۸/۲۱/۶۳۰۷ مورخه ۱۳۷۸/۱۲/۵ فقهای شورای نگهبان مبنی بر این‌که رهبر 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 دیوان عدالت اداری رأی به ابطال مصوبه مذکور صادر کرد».

در یک مورد دیگر، قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۱۳۹۲/۳۰/۵۱۸۲۹-۱۳۹۲/۷/۳ در پاسخ به استعلام هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اعلام کرد: «مصوبه دویست و سی و سومین جلسه شورای اسلامی شهر شیراز که از سوی هیئت دیوان عدالت اداری به جهت مغایرت با شرع

در مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۹ و مصوبه شماره ۲۶۳۷۳-۱۳۹۰/۱۱/۱۱ در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۶/۲۷ فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر فقها به شرح ذیل اعلام گردید: اصل جعل عوارض در خصوص مورد خلاف موازین شرع شناخته نشده و در موردی که مقدار عوض تعیین شده اجحاف باشد، خلاف موازین شرعی می باشد که تشخیص مصداق با مراجع صالح قضایی است». پس در خصوص مغایرت مصوبه شورای اسلامی شهر با شرع، «نظر فقهای شورای نگهبان همانند نظر کارشناس دادگستری نیست که برای دادرس، جنبه مشورتی داشته باشد، بلکه به نظر می رسد گونه ای نظارت و قضاوت شرعی نسبت به مقررات دولتی است و در این جا نقش هیئت عمومی تنها تأیید ابطال مقررات با توجه به نظر فقها می باشد»^۱.

بند سوم. رعایت اصل تناسب

اصل تناسب از اصول مورد توجه در حقوق عمومی معاصر است که در بسیاری از نظام های حقوقی اهمیت بسیاری پیدا کرده است. این اصل در پی ایجاد رابطه ای منطقی بین اهداف مورد نظر و ابزار مورد استفاده در تصمیم گیری برای رسیدن به اهداف یاد شده است.^۲ بنابراین، مقامات عمومی و اداری ملزم هستند که در تصمیم گیری و استفاده از ابزار و روش های تصمیم گیری به معنا و هدف قانون توجه کنند.^۳ این معیار از سوی دیوان عدالت اداری در بررسی مصوبات شوراهای اسلامی شهر لحاظ گردیده است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای شماره ۳۳۸ مورخ ۱۳۸۶/۵/۱۴ و رأی شماره ۲۴۱ مورخ ۱۳۹۰/۶/۷ به رعایت نکردن تناسب در وضع عوارض به عنوان یکی از جهات ابطال تصمیمات شورای شهر استناد جسته است.

در رأی نخست، دیوان چنین استدلال کرد: «به صراحت بند یک ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱، وضع عوارض توسط شورای اسلامی شهر منوط به عدم تکافوی درآمد

۱. عباسی، پیشین، ص ۳۳۴.

۲. هداوند، مهدی، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی»، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۷، دوره پنجم، شماره ۹، صص ۵۶-۷.

۳. مشهدی، علی، «اصول و معیارهای کنترل قضایی اداری در حقوق سوییسی»، فصل نامه حقوق، ۱۳۹۱، دوره چهل و دوم، شماره ۳، ص ۲۹۹.

شهرداری برای تأمین هزینه‌های شهرداری با رعایت تناسب امکانات اقتصادی محل و خدمات ارائه شده است که به شرح تبصره یک ماده ۵ قانون موسوم به تجمیع عوارض مصوب ۱۳۸۱ و بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ در حدود وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ عوارض محلی با رعایت مقررات آن تبصره و هم چنین با توجه به سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود، تجویز شده است...» در این رأی به صراحت به اصل تناسب به عنوان معیاری برای تعیین عوارض از سوی شورای شهر استناد شده است. بنابراین، در وضع عوارض باید بین خدمات ارائه شده و امکانات اقتصادی، تناسب وجود داشته باشد.

در رأی دوم، دیوان استدلال می‌کند که «هر چند مطابق بند ۲۶ ماده ۷۱ «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱، تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی شهرداری‌ها از جمله وظایف شورای اسلامی شهر است، لیکن به جهت این‌که تابلوهای منصوبه بر سر در اماکن تجاری و اداری علی‌القاعده مبین معرفی محل استقرار و فعالیت اماکن مذکور است و الزاماً متضمن تبلیغاتی در زمینه ارائه خدمات مربوط نیست و اصولاً شهرداری در خصوص مورد، ارائه‌کننده خدمتی نیست تا به دریافت بهای آن محق باشد...».

در این رأی، دیوان عدالت اداری به دلیل تناسب نداشتن عوارض گرفته شده از انواع تابلوهای ثابت و سیار در نقاط مختلف شهر با هدف و حکم مقنن، مصوبه را باطل کرد. بنابراین، در وضع عوارض باید بین هدف و حکم قانون و ابزار و روش تصمیم‌گیری، تناسب وجود داشته باشد.

بند چهارم. ابطال به دلیل مغایرت با آرای صادر شده از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

در ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ضمانت اجرایی نو برای تضمین برتری دیوان بر دستگاه‌های اداری پیش‌بینی شده است که عبارت است از: «تدبیر قانونی بدیع برای تقویت خاصیت الزام‌آوری آرای هیئت عمومی در راستای تضمین اصل حاکمیت قانون بر اداره و نیز کاستن از شکایات مشابه و کاهش مشکلات اجرایی ناشی از وضع مصوبات مشابه و ناقض مفاد آرای صادر شده. مطابق این ماده، در صورتی که مراجع اداری مصوبه‌ای وضع کنند که مغایر

با رأی هیئت عمومی و مشابه با مصوباتی باشد که قبلاً در هیئت عمومی دیوان ابطال شده‌اند، با تشریفات دادرسی کم‌تر، به درخواست ابطال مصوبات جدید رسیدگی می‌شود»^۱.

ماده ۹۲ برای نخستین بار در قانون دیوان گنجانده شد. مطابق این ماده: «چنان چه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی الزامی است. هر گاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان، موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت مفاد ماده ۸۳ این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب‌کننده در هیئت عمومی مطرح می‌نماید». هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، دادنامه‌های متعددی در این مورد صادر کرده است.

در دادنامه شماره ۴۷۲ مورخه ۱۴۰۰/۳/۴ با موضوع ابطال بند ۲۲ و بند ۲۷ مصوبه شماره ۱۳۹۸/۱۰/۲۹.۳۹۸۰/۹۸/۲۸ شورای اسلامی شهر اصفهان، شاکیان به موجب دادخواستی، ابطال بندهای مصوبه یادشده را از تاریخ تصویب در اجرای ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به ادعای مغایرت با دادنامه‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خواستار شدند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری استدلال کرد که بر اساس ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲: «چنان چه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی الزامی است. هر گاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت مفاد ماده ۸۳ این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب‌کننده، در هیئت عمومی مطرح می‌نماید.» با توجه به این که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه‌های شماره ۱۳۹۶/۸/۹.۷۴۶ و شماره ۱۳۹۸/۸/۱۴.۲۴۰۵، مصوبات ناظر بر وضع عوارض درخصوص فضای سبز را ابطال کرده بود و شورای اسلامی شهر اصفهان نیز به موجب بندهای ۲۲ و ۲۷ مصوبه شماره ۱۳۹۸/۱۰/۲۹.۳۹۸۰/۹۸/۲۸ برای فضای سبز، عوارض تعیین کرده بود، مصوبه را از تاریخ تصویب ابطال کرد.

۱. نیکونهاد، حامد و ژاله غنی کله‌لو، «رسیدگی به مصوبات مشابه با مصوبات ابطال شده در دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه علمی دیدگاه‌های حقوقی قضایی، ۱۳۹۹، دوره بیست و پنجم، شماره ۹۰، ص ۳۱۷.

هم‌چنین هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در بند الف رأی خود در دادنامه شماره ۲۸۳۷ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۸ موضوع شکایت و خواسته «ابطال بند ۱۵ و بند ۲۰ و تبصره‌های ۹ و ۱۰ مصوبه شماره ۵۸۴۸/۹۳/ص ۱۳۹۳/۱۱/۹ شورای اسلامی شهر شیراز» استدلال کرد: «با توجه به این‌که بر اساس آرای متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله رأی شماره ۱۵۲۹ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۴ این هیئت، وضع عوارض برای کسری فضای باز توسط شوراهای اسلامی شهر، مغایر با قانون و خارج از حدود اختیار تشخیص و ابطال شده است، بنابراین، اطلاق بند ۱۵ از مصوبه شماره ۵۸۴۸/۹۳/ص ۱۳۹۳/۱۱/۹ شورای اسلامی شهر شیراز خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است.»

بند پنجم. ابطال به دلیل عطف بماسبق کردن مصوبات

عطف بماسبق نشدن قوانین و مقررات، یکی از تضمینات حقوق شهروندی است. بر مبنای این اصل، قانون، ناظر به آینده است و قانون علی‌الاصول عطف بماسبق نمی‌گردد. اعمال این قاعده در قوانین شکلی و ماهوی متفاوت است. در قوانین شکلی، اصل بر عطف بماسبق شدن قوانین است، اما در خصوص قوانین ماهوی، قوانین عطف بماسبق نمی‌گردد، مگر این‌که قانون جدید مناسب‌تر باشد یا این‌که در خود قانون تصریح گردد که قانون شامل گذشته می‌گردد. در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به این قاعده بنیادین حقوق بشر به عنوان مبنایی برای ابطال مصوبات شوراهای اسلامی کشور استناد شده است.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۳۴۰-۳۴۱ با موضوع ابطال مصوبات دویست و سی و سومین جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۹ شورای شهر شیراز به ممنوعیت اصل عطف بماسبق نشدن به عنوان یکی از جهات ابطال رأی استناد کرده است.

در مواردی که شورای اسلامی، مصوبه خود را عطف بماسبق کند، دیوان آن را با این استدلال که صرفاً قوه مقننه، حق عطف بماسبق کردن قوانین را دارد، ابطال کرده است. در این خصوص می‌توان به رأی شماره ۱۲۸۲ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره کرد. «نظر به صراحت حکم مقنن به شرح ماده ۴ قانون مدنی و این‌که عطف بماسبق کردن قوانین و مقررات قانونی، اختصاص به مقنن دارد، اطلاق قسمت آخر بند ۱. ب مصوبه شماره ۵۰۲ مورخه ۱۳۸۳/۱۱/۶ شورای اسلامی شهر قزوین در باب مطالبه عوارض تفکیک واحدهای مسکونی و تسری آن به قبل از ۱۳۸۴/۱/۱ خلاف قاعده مقرر در ماده فوق‌الاشعار است.»

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با توجه به اهمیت عطف بامسابق نشدن تصمیمات دولتی و نقش آن در حفظ و امنیت حقوقی شهروندان، در رأی شماره ۶۴۸ خود به خواسته ابطال قسمتی از بند ۴ مصوبه شماره ۸۰۴ مورخ ۱۳۸۶/۵/۱۷ شورای اسلامی شهر شاندیز استناد و مصوبه را ابطال کرد.^۱

نتیجه‌گیری

بررسی رویه دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که این نهاد، صلاحیت خود را در رسیدگی به مصوبات شوراهای اسلامی به شورای اسلامی شهر محدود کرده و مرجع رسیدگی به این شکایات، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. این رسیدگی از دو جهت شکلی و ماهوی انجام می‌گیرد. تشریفات شکلی همان رعایت اصل صلاحیت در حقوق اداری و رعایت تشریفات قانونی است. برای نمونه، در موارد متعددی، مصوبات شورای اسلامی شهر در مورد وضع عوارض محلی با استناد به خروج از صلاحیت از سوی دیوان ابطال شده است. در موارد رسیدگی ماهوی به مصوبه شورای شهر، دیوان، موضوع را از جهت مغایرت با قانون و شرع، مغایرت با آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، رعایت نشدن اصل تناسب و عطف بامسابق کردن مصوبه ابطال کرده است.

بر اساس اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای اسلامی کشور همراه با مجلس شورای اسلامی از ارکان تصمیم‌سازی در کشورند. در قانون شوراهای اسلامی کشور، برای شورای شهر در امور محلی، صلاحیت وضع مقررات الزام‌آور پیش‌بینی شده است. این واقعیت که شورای اسلامی شهر، متولی امور مدیریت شهری است و از این جهت، حق وضع مصوبات لازم اجرا را دارد، با دیدگاه تنگ‌نظرانه در رویه دیوان عدالت اداری انعکاس یافته، به طوری که بیش‌ترین میزان ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر در موضوع عوارض محلی است. در حقیقت، رویه دیوان عدالت اداری در تفسیر محدود از اختیارات شورای اسلامی شهر در این خصوص باعث ناپایداری درآمد‌های شهرداری گردیده است.

۱. هر چند وضع مقررات برای وصول عوارض و تعیین میزان آن از وظایف و اختیارات قانونی شورای اسلامی شهرها مقرر گردیده است، چون طبق وحدت ملاک ماده ۴ قانون مدنی و اصول کلی حقوقی، اثر قانون به معنی اعم آن نسبت به آتیه است و نسبت به ماقبل آن اثر ندارد، بنابراین، قسمت اخیر مصوبه شماره ۸۱۷ مورخ ۱۳۷۶/۵/۲۱ شورای اسلامی شهر شاندیز مبنی بر این‌که «در مورد کسانی که قبل از تاریخ تصویب نرخ جدید بهای خدمات، اقدام به دریافت پروانه کرده‌اند، نسبت به دریافت خدمات اقدام نمایند»، آثار مصوبه مرقوم را به موارد ماقبل از تاریخ تصویب معطوف می‌نماید، فاقد وصف قانونی و خارج از حدود اختیارات تشخیص گردید.

نکته دیگر این است که پذیرش صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مصوبات شورای اسلامی شهر با قانون شوراهای اسلامی کشور مغایرت آشکار دارد؛ زیرا همان طور که به درستی برخی استدلال کرده‌اند،^۱ در قانون شوراهای اسلامی کشور، نهاد شبه قضایی تحت عنوان هیئت رسیدگی به شکایات و حل اختلافات برای شکایت از ابطال مصوبات شوراهای اسلامی کشور پیش‌بینی شده است. در نتیجه، صلاحیت دیوان عدالت اداری بر مصوبات شوراهای اسلامی کشور باید به نظارت شکلی محدود گردد که در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پیش‌بینی گردیده است.

۱. نک: بررگر و همکاران، پیشین.

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. آگاه، وحید، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (۱۳۶۱-۱۳۸۸)، تهران: جنگل، ۱۳۸۹.
۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری ایران، تهران: مجد، ۹۱۱۳.
۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۹۵.
۴. عباسزاده، علی‌رضا، کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری، تهران: مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۰.
۵. عباسی، بیژن، حقوق اداری، تهران: دادگستر، ۱۴۰۰.
۶. عطریان، فرامرز و سید مهدی غمامی، جهات ابطال عوارض شوراهای اسلامی در دیوان عدالت اداری، تهران: پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل، ۱۳۹۶.
۷. سنجایی، کریم، حقوق اداری، تهران: خرسندی، ۱۳۹۶.
۸. ورعی، سیدجواد، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی به روایت قانونگذار، قم: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، ۱۳۸۶.

۲. مقاله

۱. ارسطا، محمدجواد، «گستره نظارت شرعی شورای نگهبان در اصل چهارم قانون اساسی: نسبت‌سنجی اصول چهارم و یک‌صد و دوازدهم قانون اساسی»، مجله حقوق اسلامی، ۱۳۹۶، دوره چهاردهم، شماره ۵۵.
۲. آزادی، مجید و مرادخانی، «جهات ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به دلیل مغایرت با قوانین، مقررات دولتی و شرع»، کنگره بین‌المللی جامع حقوق ایران، ۱۳۹۵.
۳. برزگر، عبدالرضا و همکاران، «امکان‌سنجی نظارت و تحلیل آرای دیوان عدالت اداری بر شوراهای محلی»، فصل‌نامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۱۳۹۸، دوره دوم، شماره ۲، ۳۲۸-۳۴۵.
۴. سوادکوهی‌فر، سام، «بررسی تطبیقی دو مرجع قانونی صالح برای نقض مصوبات دولت (قوه مقننه،

- مرجع رسیدگی سیاسی و قوه قضائیه، مرجع رسیدگی قضایی»، دادرسی، ۱۳۸۰، شماره ۲۶.
۵. مشهدی، علی، «اصول و معیارهای کنترل قضایی اداری در حقوق سوییس»، فصل‌نامه حقوق، ۱۳۹۱، دوره چهل و دوم، شماره ۳، ۲۹۱-۳۰۱.
۶. نیکونهاد، حامد و ژاله غنی کله‌لو، «رسیدگی به مصوبات مشابه با مصوبات ابطال شده در دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه علمی دیدگاه‌های حقوقی قضایی، ۱۳۹۹، دوره بیست و پنجم، شماره ۹۰، ۳۱۷-۳۴۰.
۷. هداوند، مهدی، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی»، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۷، دوره پنجم، شماره ۹، ۷-۵۶.

۳. پایان‌نامه

۱. عابدینی، علی، «بررسی چگونگی نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات شوراهای اسلامی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد تهران واحد مرکز، ۱۳۹۳.

۴. آرای قضایی

۱. رأی شماره ۲۰۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال ذیل تبصره ۱۱ مصوبه شماره ۱۳۹۰/۱۲/۲۱.۵۴۱۵/۹۰/۳ شورای اسلامی شهر مشهد.
۲. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، کلاسه پرونده ۹۵/۲۱ دادنامه شماره ۸۹۱، مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۴.
۳. رأی شماره ۳۴۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۱/۲/۲۰ با موضوع «تعرفه شماره ۱۴ از تعرفه عوارض سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ شهرداری ویرانخواست».
۴. رأی شماره ۹۷۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع اعلام تعارض رسیدگی به تقاضای ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر در شعب دیوان عدالت اداری قابل طرح و رسیدگی نیست. مصوب ۱۳۹۹/۸/۲۰.
۵. رأی شماره ۶۱۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع: ابطال بخش ۴۱ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۵ شورای اسلامی شهر ملارد به لحاظ مغایرت با قانون و خروج از حدود اختیارات شورای مذکور.
۶. رأی شماره ۲۸۳۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع «بند ۱۵ و بند ۲۰ و تبصره‌های ۹ و ۱۰ مصوبه شماره ۵۸۴۸/۹۳/ص/۱۳۹۳ شورای اسلامی شهر شیراز ابطال شد».
۷. رأی شماره ۳۴۰-۳۴۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مصوبات دویست و سی و سومین جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۹ شورای شهر شیراز.

۸. رأی شماره ۳۸۱۹۶۰ مورخ ۱۴۰۲/۲/۱۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال مصوبه شورای شهر تهران در خصوص الزام شهرداری به استفاده از نتایج مطالعات عارضه‌سنجی ترافیکی قبل از صدور پروانه ساختمانی.

۹. رأی شماره ۸۲۷ هیئت عمومی دیوان عالی کشور در خصوص تعیین مرجع صالح در رسیدگی به دعوی ابطال مصوبات موردی شورای اسلامی شهر در امور مربوط به شهرداری مصوب ۱۴۰۱/۹/۲۹.
۱۰. رأی شماره ۶۴۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال مصوبه شورای شهر شاندیز در خصوص کسانی که قبل از تاریخ تصویب نرخ جدید بهای خدمات، اقدام به دریافت پروانه کرده‌اند، شماره ۵/۸۸/هـ.

The reasoning of revoking the approvals of the Islamic Councils in the decisions of the Administrative Court of Justice

Mojtaba Mobalghi¹

Hamid Mobalghi²

Abstract

Based on the seventh principle of the constitution, Islamic councils are one of the decision-making pillars of the country. In this regard, in the Law on Organizations, Duties and Elections of Islamic Councils of the Country and Election of Mayors approved in 1375 with subsequent amendments, it is established that village, district and city councils have the authority to enact binding resolutions. The approvals of the Islamic councils of the country can be annulled due to the contradiction with the law and exceeding the limits of authority. In the procedure of the Court of Administrative Justice, the complaint against the resolutions of the Islamic Councils of the country is limited to the resolutions of the Islamic Council of the city. This research has analyzed the ways of revoking the approvals of the Islamic City Council in the opinions of the Court of Administrative Justice with a descriptive-analytical method. The research question is that the Court of Administrative Justice has invalidated the approvals of the Islamic Council of the city based on which reasons and legal bases? Examining the opinions of the Administrative Court of Justice shows that the Administrative Court of Justice has annulled the approvals of the Islamic City Council in both form and substance. The formal aspects were due to non-observance of jurisdiction and legal formalities by the city council, and the substantive aspects were due to the contradictions with the laws and fundamental rights of individuals. The procedure of the Court in accepting its jurisdiction to handle complaints from the Islamic City Council is contrary to legal principles, and it is suggested that considering the provision of dispute resolution committees and handling complaints from the Islamic Councils of the country, the Court of Justice should be limited to objections to the decisions of these boards.

KeyWords: City Islamic Council, council approvals, administrative justice court, formal aspects, substantive aspects.

1. Master of Public Law, Faculty of Law, Tehran Campus, Tehran, Iran, (Corresponding Author), mojtaba.moballeghi@gmail.com

2. Member of the academic staff of Arak Islamic Azad University, Faculty of Theology, Department of Islamic Theology, Azad University, Arak, Iran. Moballeghihamid@gmail.com