

شهردار و صلاحیت اعتراض به مصوبات شورای شهر

کمال الدین هریسی نژاد*

استاد گروه حقوق عمومی دانشکده علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تبریز

وجیهه ابطحی

دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تبریز

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۳/۳ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۱/۸/۱۴)

چکیده:

در کشور ما، همانند بسیاری از کشورهای جهان، نهادهای محلی در راستای تحقق سیستم عدم تمرکز اداری بنیان نهاده شده‌اند. شوراهای شهر یکی از مهم ترین انواع نهادهای مذکور هستند که به همراه ارگان اجرائی خود (شهرداری‌ها) عهده دار مدیریت امور شهر می باشند. این شوراها در حیطه عملکرد خود تصمیمات مهمی را اتخاذ می کنند، که نظارت بر این گونه تصمیمات ضرورتی اجتناب ناپذیر است. بنابراین از مقنن انتظار می رود که تکلیف مقامات صالح در نظارت و در صورت لزوم اعتراض بر مصوبات و تصمیمات شوراهای شهر را تعیین نماید. آنچه در صفحات پیش رو بررسی می گردد، تشریح و تفصیل موادی از قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی آن است تا این امر تبیین گردد که آیا شهردار نیز در زمره مقامات صالح در اعتراض به مصوبات شورای شهر می باشد؟

واژگان کلیدی:

عدم تمرکز، شورای شهر، اعتراض، مصوبات، شهردار.

مقدمه

شوراهای شهر از مظاهر عدم تمرکز اداری هستند. هدف از اعمال عدم تمرکز اداری مشارکت دادن شهروندان در اداره امور محل زندگی خود است (مومنی، ۵۹، ۳۸۱). در مدیریت امور به صورت عدم تمرکز اداری نیازهای مردم محل به درستی شناسایی می‌شود. چرا که «شوراهای محلی آشناترین نهاد به موقعیت‌ها و مقتضیات محلی محسوب می‌شوند» (هاشمی، ۱۳۸۳، ۴۹). اعطای اختیار به نمایندگان محلی موجب تشویق آنها گردیده و انگیزه آنان را در اجرای هر چه بهتر طرح‌ها و برنامه‌ها افزایش می‌دهد (شیخ، ۲۷، ۱۳۸۱).

قانون اساسی نیز در اصول متعدد خود بر اعمال مدیریت به شکل عدم تمرکز اداری صحه نهاده و جهت نیل به این مقصود، نهادهایی مانند شوراهای محلی را به رسمیت شناخته است (اصل ۱۰۰ قانون اساسی). از آنجا که شوراهای شهر نقش بسیار مهمی در مدیریت امور شهر برعهده دارند، بنابراین مصوبات نهادهای مذکور بایستی مطابق قوانین و مقررات وضع و اجرا گردند. بعلاوه، مقامات صالح در نظارت و نهایتاً در اعتراض به این مصوبات نیز باید به موجب قوانین و با صراحت معین گردند. فلسفه وجودی چنین نظارتی آن است که امکان دارد آزادی واحدهای غیرمتمرکز موجب تشتت و هرج و مرج گردیده و به منافع ملی آسیب وارد آید (هریسی نژاد، ۱۳۸۱: ۲۴۰). این نوع نظارت که در اصطلاح حقوق اداری از آن با عنوان قیمومت اداری یاد می‌شود، از طرف قوه مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز اعمال می‌گردد و یکی از ارکان سیستم عدم تمرکز به‌شمار می‌آید (مومنی، ۱۳۴۸: ۸۳). برای اینکه اختیاراتی که به واحدهای غیرمتمرکز داده شده منجر به تخطی از وظایف و نهایتاً لطمه به حاکمیت ملی نشود، بایستی از افراط و تفریط در اعطای اختیار به واحدهای مذکور جلوگیری شود. جهت وصول به این مقصود است که مکانیسمی چون قیمومت اداری شناسایی شده است.

در واقع با این مکانیسم، مقامات محلی تحت نظارت یا قیمومت مرکز انجام وظیفه نموده (قاضی، ۱۳۸۲: ۸۲) و در یک حالت تعادل نه از آن حد از اختیار برخوردارند که مطلقاً خارج از نظارت قدرت مرکزی باشند و نه به قدری وابسته هستند که تحت سلطه مرکز واقع شوند.

نظارت مرکز نسبت به نهادهای محلی که در بحث حاضر، شوراهای شهر را شامل می‌گردد، به طرق مختلفی قابلیت اجرا می‌یابد. بحث در خصوص نحوه اعمال این نظارت به طور کلی و توضیح پیرامون مسائل و موضوعات مطرح در مورد آن، از حوصله این نوشتار خارج است. بنابراین بدون ذکر جزئیات، به شرح یکی از انواع نظارت مذکور که در اصطلاح از آن به عنوان «نظارت قوه مرکزی بر اعمال شوراهای محلی یاد می‌گردد» (مومنی، ۱۳۸۱: ۶۵) می‌پردازیم و به‌طور مشخص چگونگی آن را در خصوص شوراهای شهر مطرح می‌کنیم. از آنجا که تشریح و تبیین نحوه نظارت مذکور نیاز به بحث مفصلی دارد، بنابراین در این نوشتار

تلاش گردیده صرفاً به این پرسش پاسخ داده شود که آیا شهردار نیز در زمره مقاماتی است که می‌تواند بر مصوبات شوراهای شهر اعتراض نماید؟ پاسخ این سؤال با بررسی ماده ۸۳ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی قانون مذکور روشن خواهد گردید.

۱. صلاحیت شهردار در اعتراض به مصوبات شورای شهر در ساختارهای مختلف مدیریت شهری

بر اساس نحوه انتخاب شهردار و چگونگی رابطه او با شورای شهر، ساختار مدیریت شهری نمود متفاوتی می‌یابد و این تفاوت، صلاحیت شهردار را در اعتراض به مصوبات شورای شهر متأثر می‌گرداند.

الف - ساختار شورا - شهردار: در این ساختار اعضای شورا و شهردار به‌طور مستقل و مستقیم با رای مردم محل انتخاب می‌شوند (شکیبا مقدم، ۱۳۷۸: ۵۴). در سیستم مذکور چون شورا و شهردار در کار یکدیگر مداخله چندانی ندارند و به نوعی تفکیک وظایف و اختیارات وجود دارد، به نظر می‌رسد نظارت بر مصوبات شورای شهر از سوی شهردار محملی نداشته باشد. چرا که در این ساختار، به نوعی تفکیک قوا (ارگان تقنینی و اجرائی شهر) وجود دارد. اگر شورای شهر را مرجع تصمیم گیرنده و شهرداری را مجری تصمیمات آن بدانیم، می‌توان با اندک تسامحی در مقام مقایسه اولی را بسان مرجع تقنین و دومی را نهاد اجرائی دانست.

در این خصوص آنچه قابل توجه است اینکه، می‌توان از مشابهت سیستم شورا - شهردار با نظام ریاستی سخن به میان آورد. در نظام ریاستی پارلمان عهده دار تقنین و رئیس جمهور مجری امور است (مدنی، ۱۳۷۹: ۱۱۹). دو قوه مقننه و مجریه از حیث سازمانی و کارویژه‌ای از یکدیگر منفک بوده و نظریه تفکیک مطلق قوا را نمایان می‌سازند (هریسی نژاد، ۱۳۸۷: ۳۰). نمونه این سیستم کشور ایالات متحده آمریکا است. در بحث نوشتار حاضر نیز در این کشور سیستم غالب، سیستم شورا - شهردار است (مقیمی، ۱۳۸۸: ۴۰۲) و عمدتاً اعضای شورای شهر و شهردار منتخب مستقیم شهروندان هستند (علوی تبار، ۱۳۷۹: ۹۳).

توجه به تجربه موجود در کشورهایی که از نظام ریاستی پیروی می‌کنند و الگوی مورد عمل آنها در خصوص نهادهای محلی و در رابطه شورای شهر و شهردار، سیستم شورا - شهردار است، استدلال طرح شده در سطور پیشین مبنی بر عدم امکان نظارت بر مصوبات شورای شهر از سوی شهردار را تأیید می‌کند.

ب - ساختار کمیسیونی: در این سیستم مردم محل مستقیماً افرادی را به عنوان شورای محل انتخاب می‌کنند که هم وظیفه قانون‌گذاری و تعیین خط مشی کلی را بر عهده دارند و هم

مجری قوانین هستند. به عبارت دیگر هیئت واحدی امور مربوط به شورای شهر و شهرداری را انجام می‌دهد. (نوروزی فر، ۱۳۸۰: ۱۳۹) در این ساختار، یکی از کمیسیونرها به عنوان رئیس انتخاب می‌شوند که سمت شهردار نیز از آن اوست، ولی اختیارات او بیشتر از سایر کمیسیونرها نیست (همان، ۵۷). با این ترتیب و از آنجا که شهردار اختیارات علیحده‌ای ندارد، به نظر می‌رسد نمی‌توان برای شهردار نقش قابل توجهی به عنوان مقام ناظر و صاحب صلاحیت در اعتراض به مصوبات شورای شهر قائل شد.

ج - ساختار شورا - مدیر شهر: در این ساختار مردم محل افرادی را برای تدوین مقررات محلی و نظارت بر امور انتخاب می‌کنند که این افراد به عنوان اعضای شورا، وظیفه انتخاب شخص واجد شرایطی را برای انجام امور اجرایی بر عهده دارند. مدیر شهر زیر نظر شورای شهر انجام وظیفه می‌کند و در صورت نارضایتی نسبت به عملکردش از کار برکنار می‌شود. مدیر شهر مسئول اجرای قوانین و مقرراتی است که شورای شهر به تصویب رسانده است. به نظر می‌رسد در سیستم مذکور بتوان از همکاری دو نهاد شورای شهر و شهردار سخن گفت و از مقایسه این ساختار با نظام پارلمانی بحث به میان آورد.

با این توضیح که در نظام پارلمانی دو قوه مجریه و مقننه با یکدیگر همکاری دارند و چنین ساختاری نتیجه تفکیک نسبی یا انعطاف پذیر قواست (هریسی نژاد، همان: ۳۲). در سیستم مذکور هرچند دو قوه مجریه و مقننه از حیث ارگانیک از هم منفک هستند ولی در حیطه وظایف، تخصصی عمل نمی‌کنند و دوایر عملکرد آنها در مواردی همدیگر را قطع می‌کنند (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۷۴). در مقام تطبیق و مقایسه و در هنگام بحث از روابط بین شورای شهر و شهردار نیز بایستی به این مطلب اذعان داشت که شوراها به عنوان ارگان برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و نظارت بر امور شهرداری‌ها، کلیت نظام مدیریت شهری را تشکیل می‌دهند (حسینی، ۱۳۸۵: ۷۵). شهرداری رکن اجرایی و شهردار بالاترین مقام اجرایی نهاد مذکور است. بحث صلاحیت یا عدم صلاحیت شهردار در اعتراض به مصوبات شورای شهر در ساختار اخیر (شورا - مدیر شهر) قابل طرح است. لازم به ذکر است در ساختار مذکور نیز، بر حسب حضور شهردار به عنوان ریاست شورای شهر و عدم حضور وی در این سمت، اعتراض به مصوبات به گونه‌ای دیگر نمود خواهد یافت. در واقع زمانی که شهردار همزمان ریاست شورای شهر را نیز بر عهده دارد، بحث اعتراض او به مصوبات شورا دور از ذهن و خلاف منطقی می‌نماید چرا که این مصوبات به هنگام حضور او در جلساتی با ریاست وی، مطرح و تصویب شده‌اند و اگر اعتراضی می‌بود، علی‌الاصول، بایستی پروسه تصویب به نحو دیگری طی می‌شد و دیگر نیازی به نظارت و یا اعتراض به مغایرت مصوبات با قوانین و مقررات یا تخطی از وظایف و اختیارات احساس نمی‌شود. مثال مورد نظر ماده ۶۹ قانون بلدیة ۱۲۸۶ است که رئیس اداره

بلدیه سمت ریاست انجمن بلدیه را نیز داراست. اعضای انجمن بلدیه منتخب مردم بوده و ۴ سال عهده‌دار مدیریت و اداره انجمن و برقراری رابطه با شهردار هستند. همین افراد به گزینش کلانتر (شهردار) اقدام می‌نمایند. کلانتر در اداره‌ای به نام بلدیه، که متشکل از ۴ نفر منتخب انجمن بلدیه‌اند، انجام وظیفه می‌کند. کلانتر در واقع رئیس اداره بلدیه بوده و بایستی مطابق دستورالعمل‌های انجمن بلدیه امور شهر را اداره نماید (ابطحی، ۱۳۹۰: ۵۵).

اما زمانی که ریاست شورای شهر با شخص دیگری است و شهردار در مقام ریاست شورا نیست (همان‌گونه که در قوانین فعلی کشور ما در خصوص شوراهای شهر این‌گونه است) اعتراض به مصوبات بروز و ظهور دیگری دارد. آنچه در این خصوص گفتنی است اینکه ماده ۸۰ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری سابق این چنین عنوان کرده بود که: «در صورتی که مصوبات شوراها مغایر با وظایف و اختیارات قانونی آنها و مغایر قوانین عمومی کشور باشد، مسئولان اجرائی مربوط می‌توانند با ذکر مورد و به‌طور مستدل حداکثر ظرف ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر نمایند. شورا موظف است یک هفته از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه دهد و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از رای قبلی خود نسبت به مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می‌شود...».

در حالیکه با اصلاحات به عمل آمده در سال ۱۳۸۲ موضع قانونگذار در خصوص اشخاص صاحب صلاحیت در اعتراض به مصوبات شورای شهر به‌طور دیگری نمود می‌یابد. ماده ۸۳ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (ماده ۸۰ سابق) ابتدا از نحوه لازم الاجرا شدن مصوبات شوراها سخن به میان می‌آورد و پس از آن، تبصره اصلاحی (۱۳۸۲/۷/۶) اشخاص صاحب صلاحیت در اعتراض به این مصوبات را مطرح نموده و به صراحت از فرماندار یا شورای استان نام می‌برد و صلاحیت مقامات مذکور را در اعتراض به مصوبات شورای شهر به رسمیت می‌شناسد.

با دقت در احکام قانونی فوق‌الذکر این امر به وضوح قابل مشاهده است که بحث صلاحیت یا عدم صلاحیت شهردار در اعتراض به مصوبات شورای شهر در دوران حکومت هر کدام از آنها حکم جداگانه‌ای داشته و از سیاق واحدی تبعیت نکرده است.

۲. شهردار در زمره مقامات صلاحیتدار در اعتراض به مصوبات شورای شهر

ماده ۸۰ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵^۱ به صراحت مقامات صالح در اعتراض به مصوبات شوراهای شهر را بیان نموده و از عبارت «مسئولان اجرائی» سخن به میان آورده و این گونه عنوان داشته است که «در صورتی که مصوبات شوراها مغایر با وظایف و اختیارات قانونی آنها و مغایر قوانین عمومی کشور باشد، مسئولان اجرائی مربوط می‌توانند با ذکر مورد و به‌طور مستدل حداکثر ظرف ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر نمایند...».

آنچه در حکم قانونی اشاره شده در ارتباط با موضوع نوشتار حاضر قابل بیان است، عبارت «مسئولان اجرائی» مقرر در منطوق ماده ۸۰ می‌باشد. این اصطلاح عبارتی قابل تفسیر است، از این جهت که بر بسیاری از افرادی که در امور اجرائی و مدیریتی حضور دارند، قابل تسری می‌باشد. به عبارت دیگر، در بحث شوراها و مصوبات نهادهای مذکور، «مسئولان اجرائی» به مدیرانی که در امور شهری به عنوان بازوی اجرائی وجود دارند، قابلیت اطلاق دارد. پیش‌تر نیز اشاره گردید که در مدیریت شهری، شهردار در رأس امور اجرائی شهر قرار دارد. با این تعبیر به نظر می‌رسد سخن به گزاف نگفتیم اگر بالاترین مقام اجرائی در این حیطه را شهردار بدانیم و شخص وی را نیز در اعتراض به مصوبات شوراها صاحب اختیار تلقی نماییم. با این تفسیر وی می‌تواند بر محور ماده ۸۰ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، طی طریق نموده و از این اختیار در جهت تاثیرگذاری هرچه بیشتر بر شورای شهر و نهایتاً اعمال منویات مجموعه شهرداری گام بردارد. در تأیید استدلال فوق نظریه‌ای به شماره ۷/۵۹۶۸ در چهاردهم آبان ماه سال ۱۳۸۱ از سوی اداره حقوقی قوه قضائیه صادر گردیده و با استناد به بند ۱۱ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه ۱۳۵۱ شهردار را از جمله مسئولان اجرائی مقرر در ماده ۸۰ قانون تشکیلات شوراهای دانسته است: «منظور از مسئولان اجرائی مسئولان دستگاه‌های اجرائی از قبیل وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی غیردولتی و شهرداری است که به نحوی مصوبات شورای شهر با وظایف آنها ارتباط داشته باشد. در بند ۱۱ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ دستگاه اجرائی تعریف شده است. بنابراین شهردار نیز از جمله مسئولان اجرائی مذکور در ماده ۸۰ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۱۳/۱ می‌باشد.».

۱. در اصلاحات به عمل آمده در سال ۱۳۸۲ شماره این ماده به ۸۳ تغییر یافته است.

متن ماده قانونی فوق‌الاشاره به این شرح است: «دستگاه اجرائی، منظور وزارتخانه، نیروها و سازمانهای تابع ارتش، استانداری یا فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی است که عهده دار اجرای قسمتی از برنامه سالانه بشود».

کوتاه سخن اینکه با توجه به مراتب فوق، به‌طور قطع و یقین می‌توان اظهارنظر کرد که در دوره حاکمیت قانون تشکیلات ۱۳۷۵ و قبل از اصلاحات مکرر بعدی، شهردار در اعتراض به مصوبات شوراها صاحب صلاحیت بوده و از این طریق قادر به اعمال نظارت بر مصوبات شورای شهر بوده است.

۳. عدم صلاحیت شهردار در اعتراض به مصوبات شورای شهر

تفسیر ارائه شده از ماده ۸۰ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ تا پیش از تغییرات اعمال شده در ماده مذکور قابل دفاع بود لیکن با توجه به صراحت تبصره الحاقی به ماده مذکور (مورخ ۱۳۸۲/۷/۶) چنین تفسیری در تضاد آشکار با حکم صریح قانونگذار قرار می‌گیرد. به‌علاوه پس از این تاریخ چنین تفسیری با بسیاری از اصول حاکم بر تفسیر قوانین و همچنین اصول کلی حقوقی و فقهی نیز در تعارض قرار خواهد گرفت. به عبارت دیگر، اگر شهردار به عنوان مقام صالح در اعتراض به مصوبات شوراها تلقی گردد (متنظری، ۱۳۸۶: ۳۹۷)، در واقع اجتهاد در مقابل نص محقق شده است.

توضیح اینکه بعد از اصلاحات انجام گرفته در مهرماه ۱۳۸۲، قانونگذار ابتدا سخن از "مسئولین ذی‌ربط" به میان آورده است که می‌توانند مغایرت مصوبات شوراها با وظایف و اختیارات قانونی خود یا قوانین و مقررات کشور را تشخیص داده و اعتراض خود را بیان نمایند و سپس در تبصره ذیل همان ماده به صراحت، مقامات صالح در اعتراض به مصوبات نهادهای مذکور را به این صورت معرفی می‌نماید. «تبصره ۱: اعتراض به مصوبات شوراهای شهر و شهرستان، توسط فرماندار یا شورای استان صورت می‌گیرد.» بنابراین در بحث نوشتار حاضر و بنا به تصریح قانونگذار، فرماندار یا شورای استان در اعتراض به مصوبات شورای شهر صالح می‌باشد. این‌گونه صراحت قانونگذار در مقام عمل، راه را بر هرگونه تفسیری موسع از عبارت «مسئولین ذی‌ربط» با بن بست مواجه می‌سازد. بنابراین نظریه مشورتی اداره کل دفتر امور حقوقی وزارت کشور که با استناد به ماده مذکور و تبصره ذیل آن، در پاسخ به این پرسش که آیا شهرداری‌ها می‌توانند به مصوبات شوراهای شهر اعتراض نمایند، با عنایت به ماده ۸۰ اصلاحی قانون تشکیلات ... شوراهای اسلامی کشور و تبصره الحاقی ذیل آن (ماده ۸۳ فعلی)، شهرداری‌ها را نیز جزو مسئولین و دستگاه اجرائی ذی‌ربط موضوع این ماده و تبصره ذیل آن

تلقی نموده و این نهادها را نیز در اعتراض به مصوبات شورای شهر صالح دانسته است (منتظری، همان: ۳۹۷)، فاقد وجاهت قانونی بوده و به نظر قابل دفاع نمی‌رسد.

توضیح اینکه همان‌گونه که در سطور پیشین نیز مذکور افتاد، استدلال فوق با استناد به ماده ۸۰ قانون تشکیلات شوراهای و پیش از تغییرات اعمال شده در سال ۱۳۸۲، موافق با موازین حقوقی و در تطابق با نص قانون مذکور بود. اما تصریح قانونگذار در تبصره اصلاحی ماده مذکور جایی برای این استدلال باقی نمی‌گذارد و دیگر نمی‌توان شهرداری‌ها و به تبع آن شهردار را در اعتراض به مصوبات شوراهای دارای اختیار دانست. ممکن است این امر را که شهردار نیز در زمره مقامات صلاحیتدار در اعتراض به مصوبات شورای شهر باشد، از ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری استنباط نمود. زیرا در این ماده شهرداری نیز در زمره دستگاه‌های اجرائی تلقی گردیده است. اما این استدلال زمانی بجا بود که اصلاحات به عمل آمده در سال ۸۲ وجود نمی‌داشت. توضیح اینکه، قانون مدیریت خدمات کشوری قانونی است عام، و در بحث حاضر قانون شوراهای قانونی خاص می‌باشد و از آنجا که هر عامی تخصیص بردار است، بنابراین در خصوص مورد، صراحت مقرر در ماده ۸۳ و تبصره ذیل آن در بحث صاحب صلاحیت بودن فرماندار در اعتراض به مصوبات شوراهای شهر مطرح می‌گردد و با این قید قانون تشکیلات شوراهای بایستی ملاک عمل باشد.

به علاوه، هرگونه تفسیر موسعی از ماده ۸۳ و تبصره ذیل آن علاوه بر آنکه در تعارض آشکار با نص ماده مذکور است، با اصول حاکم بر تفسیر نیز مغایرت دارد. توضیح اینکه، معمولاً تفسیر موسع که در اصطلاح به وسعت بخشیدن به ظاهر عبارت مورد استفاده در قانون تعبیر می‌گردد (لنگرودی، ۱۳۸۱: ۱۳۷۲)، زمانی استفاده می‌شود که متون قانونی مربوط به نظم عمومی و مصالح اجتماعی نباشند (نویخت، ۱۳۸۸: ۶۸). چرا که در این‌گونه امور بایستی از تفسیر مضیق مدد جست و پیرامون قانون دور زد. بسیاری از قواعد موجود در حقوق اداری و به تبع آن موضوع پژوهش حاضر نیز از این قاعده کلی مستثنی نیستند. چرا که اگر از عبارت «مسئولین ذی‌ربط» مقرر در ماده ۸۳ قانون تشکیلات شوراهای تفسیر موسعی ارائه شود و هر شخصی بتواند در اعتراض به مصوبات شوراهای صاحب صلاحیت تلقی گردد، در عمل بسیاری از اختیارات نمایندگان مردم که در شوراهای شهر حضور دارند، محدود گردیده و این امر در تعارض آشکار با حقوق عمومی و حقوق بنیادین مردم خواهد بود. علاوه بر این، یکی از اصول خاص تفسیر در حقوق عمومی اصل حفاظت از حقوق و آزادی‌های عمومی است. (بابایی مهر، ۱۳۸۸: ۱۸۷)

ذکر این نکته نیز بایستی از نظر مغفول بماند که زمانی که تبصره ماده ۸۳ به صراحت از اشخاص صاحب صلاحیت در اعتراض به مصوبات شوراهای یاد کرده است، هر گونه تفسیری که غیر از این مقصود را برساند، گذشته از اینکه با معیارها و اصول کلی حقوقی سازگاری

ندارد، با برخی از اصول مسلم و شناخته شده فقهی نیز در تعارض است. توضیح اینکه در مواردی که قانون صراحت کامل دارد، دیگر نیازی به تفسیر احساس نمی‌شود و بایستی نص قانون را اجرا نمود. به تعبیر علمای اصول فقه "نص" کلمه‌ای است که معنای آن معلوم بوده و احتمال معنای دیگر ندارد (محمدی، ۱۳۸۲: ۱۴۱). بنابراین با این تعبیر به نظر می‌رسد لفظ فرماندار یا شورای استان (مقرر در تبصره ماده ۸۳ قانون تشکیلات شوراهای) از آن حد از وضوح و صراحت برخوردار است که نمی‌تواند با عبارت «شهردار» مشابهتی داشته باشد تا بتوان الفاظ مذکور را عمومیت داد و در نهایت اختیار اعتراض به مصوبات شورای شهر از سوی شهردار را نتیجه گرفت.

علاوه بر آن اگر عبارت «مسئولین ذی‌ربط» به‌طور موسع تفسیر گردیده و توضیح و صراحت مقرر در تبصره اصلاحی نادیده گرفته شود، به‌نظر می‌رسد بتوان از تعارض تفسیر فوق با یکی از اصول مسلم فقهی با عنوان "اصاله الظهور" سخن به میان آورد. طبق اصل مذکور، ظاهر حال گوینده و نویسنده نشان‌گر این است که منظورش معنای حقیقی است، نه معنای مجازی (همان: ۴۸). و در ما نحن فیه علاوه بر اینکه نص تبصره صراحت داشته و نمی‌تواند شهردار را در اعتراض به مصوبات شوراهای شامل گردد، هرگونه تفسیر دیگری از این ماده و تبصره آن فاقد وجاهت قانونی و عقلی است. از این جهت که دلیل حجیت "اصاله الظهور" بنای عقلاست و وقتی ظاهر حال گوینده معنای حقیقی را می‌رساند، دیگر چه لزومی به تفسیر و آن هم تفسیری در تقابل با منظور گوینده وجود دارد.

ذکر این نکته نیز خالی از فایده نیست که در مقام مقایسه تطبیقی و آن جا که از ارگان تقنینی و اجرائی شهر سخن به میان می‌آید، می‌توان شورای شهر و شهرداری را با قوه مقننه و مجریه در حالت کلی تطبیق نمود و به نظام‌های مورد عمل در بسیاری از کشورها، در بحث رئیس دولت و مجلس اشاره کرده و در بحث نوشتار حاضر به نتیجه مشخصی رسید. با این توضیح که در کشوری مانند انگلستان، پادشاه در توشیح قوانین الزام عرفی دارد. به این معنا که راهی جز امضای قوانین مصوب پارلمان ندارد (هریسی نژاد، ۱۳۸۷: ۶۲).

این همان امری است که در بحث امضای مصوبات مجلس توسط رئیس جمهور و تکلیف وی در خصوص امضای این مصوبات در قوانین جمهوری اسلامی ایران نیز به وضوح قابل مشاهده است (ماده ۱ قانون مدنی ایران). با این تفسیر و در مقام مقایسه، زمانی که بالاترین مقام اجرائی کشور، در دنیای عمل نمی‌تواند از اجرای مصوبات خودداری نموده یا به مصوبات اعتراض نماید، به طریق اولی شهردار در مقام رئیس ارگان اجرائی شهر نمی‌تواند صالح در اعتراض به مصوبات شورای شهر باشد.

مطلب دیگری که استدلال مطروحه در سطور پیشین را در خصوص عدم امکان صلاحیت شهردار در اعتراض به مصوبات شورای شهر تأیید می‌کند، مباحث طرح شده در هفتاد و پنجمین نشست شهرداران کلان شهرها با هیئت رئیسه فراکسیون مدیریت شهری و روستایی مجلس شورای اسلامی است. در نشست مذکور که در تاریخ ۱۳۹۰/۴/۲۴ تشکیل شده بود، یکی از موضوعات دستور جلسه عبارت بود از بررسی طرح اصلاح ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران.

طرح پیشنهادی اصلاح ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و تبصره یک آن در ارتباط با نحوه اعتراض به مصوبات شوراهای اسلامی و زمان ارسال آن به هیئت حل اختلاف مطرح گردیده و ابتدا یکی از حاضرین به اصلاح قانون شوراها در سال ۸۶ و تغییراتی که در نحوه اعتراض شهرداری‌ها به مصوبات شورا ایجاد شده است، اشاره کرده و اظهار داشتند: قبل از اصلاحیه سال ۸۶ قانون شوراها، شهرداری‌ها به عنوان دستگاه اجرائی، مجاز به اعتراض نسبت به مصوبات شوراها بودند اما در اصلاحیه قانون شوراها در سال ۸۶ به دلیل سلب این اختیار از شهرداری‌ها، مشکلاتی برای این موسسات ایجاد شده است سپس شهردار تهران در خصوص مشکلات ناشی از حذف اختیار شهرداریها برای اعتراض به مصوبات شورا با توجه به الزامی که نسبت به اجرای برخی مصوبات مغایر قانون، برای شهرداری‌ها ایجاد می‌شود، توضیحاتی را ارائه نمودند. (www.metropolises.ir)

مقصود از طرح موارد فوق این است که در عالم واقع و در جریان اجرا نیز آنچه ساری و جاری است عدم امکان اعتراض از سوی شهردار با استناد به ماده ۸۳ و تبصره آن است. نشست مورد اشاره نیز دلیلی است که استدلال راقمین این سطور را تأیید می‌نماید.

۴. شهردار واجد صلاحیت شکایت از مصوبات غیر قانونی شوراهای شهر

ناگفته نماند که فراز پایانی تبصره ۱ ماده ۸۳ قانون تشکیلات شوراها مطلب دیگری را بیان داشته است، با این قید که «رسیدگی به اعتراض موضوع این قانون مانع از رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیتدار نخواهد بود».

با امعان نظر به این قسمت از تبصره مذکور، این امر قابل استنباط است که هرکدام از مسئولین ذی‌ربط که خارج از تصریح تبصره ماده ۸۳ هستند نیز می‌توانند به‌عنوان یکی از اشخاص صلاحیتدار در فراز پایانی تبصره مذکور در محاکم صلاحیتدار نسبت به مصوبات شوراها شکایت نمایند. آنچه در این خصوص شایان توجه است، اینکه فراز پایانی تبصره

شرایطی را مقرر داشته که هر شخص بتواند به عنوان یک فرد ذی‌نفع به مصوبات شورای شهر شکایت نماید.

توضیح اینکه در بحث نوشتار حاضر، اگر شهردار از زمره مقامات مصرح در تبصره اصلاحی مانند فرماندار یا شورای استان بود، می‌توانست به عنوان یک شخص حقوقی و در مقام بالاترین مسئول شهرداری بر مصوبات شورای شهر اعتراض نماید. در حالیکه وقتی چنین تصریحی در تبصره اصلاحی وجود ندارد و با توجه به استدلال‌ات مطروحه در سطور فوق چنین صلاحیتی برای شهردار شناخته نشده است، به نظر می‌رسد وی به عنوان یک شهروند عادی و یک شخص حقیقی، این حق را داشته باشد که نسبت به مصوبات شورای شهر شکایت نماید. این استدلال را علاوه بر اینکه عبارت «سایر اشخاص» مقرر در تبصره ماده ۸۳ تأیید می‌کند، لفظ «محاکم صلاحیتدار» نیز بر این امر صحه می‌گذارد. به نظر می‌رسد منظور از محاکم صلاحیتدار در تبصره مذکور، دیوان عدالت اداری باشد که به تصریح قانون، دیوان مذکور در رسیدگی به تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین و ادارات و آئین‌نامه‌های دولتی صاحب صلاحیت است (ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵).

به این ترتیب اگرچه شهردار به عنوان شخص حقوقی و از سوی شهرداری نمی‌تواند به مصوبات شورای شهر اعتراض نماید، لیکن به عنوان یک شخص عادی (حقیقی) می‌توان برای وی حق شکایت از آنها را قائل شد.

آنچه در این خصوص قابل توجه است، ذی‌نفع بودن شخص به هنگام طرح دعوی است. این امر یکی از اصول مسلمی است که هنگام طرح هر گونه دعوا بایستی احراز گردد. بند ۱۰ ماده ۸۴ قانون آئین دادرسی مدنی نیز یکی از ایرادات و موانع رسیدگی را ذی‌نفع نبودن خواهان دانسته است و این امر یکی از شرایط اساسی برای اقامه دعوا به‌شمار می‌رود (واحدی، ۱۳۸۴: ۱۰۱) و از مواردی است که خواننده را مختار می‌نماید که با توسل به یکی از شقوق ماده ۸۴ (که بند ۱۰ نیز یکی از آنهاست) ضمن پاسخ به ماهیت دعوا ایراد نماید و نهایتاً به صدور قرار رد دعوی از سوی دادگاه بینجامد (شمس، ۱۳۸۴: ۲۵۸). اهمیت مسئله مذکور تا آنجاست که قانون‌گذار قانون آئین دادرسی مدنی آغازین مواد خود را به این امر اختصاص داده و این‌گونه مقرر داشته است که «هیچ دادگاهی نمی‌تواند به دعوایی رسیدگی کند مگر اینکه شخص یا اشخاص ذینفع یا ... رسیدگی به دعوی را برابر قانون درخواست نموده باشند» (ماده ۲ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹).

با عطف توجه به موارد پیش‌گفته در خصوص قسمت اخیر تبصره ۱ ماده ۸۳ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی، به نظر می‌رسد اگر شهردار بخواهد با تمسک به تبصره مذکور اقامه دعوا نماید، بایستی موارد زیر را مدنظر داشته باشد:

الف) مغایرت مصوبه شورای شهر را با قوانین و مقررات کشور یا خروج از وظایف و اختیارات شورا را اثبات نماید؛

ب) مصوبه شورای شهر به نوعی موجبات تضییع حق شهردار را فراهم آورده باشد. به نحوی که در اصطلاح حقی از وی سلب شده باشد تا بتواند به عنوان یک شخص ذی نفع وارد عرصه گردد؛

تبصره ۲ ماده ۸۳ نیز مطلب دیگری را به این شرح بیان داشته است که: «قطعی شدن مصوبات شورا مانع از طرح رسیدگی به آن دسته از مصوبات مغایر قانون در هیئت مرکزی حل اختلاف توسط اشخاص نمی‌باشد».

نکته پایانی در خصوص موضوع نوشتار حاضر اینکه، قانونگذار به عنوان آخرین اقدام در خصوص طرح شکایت نسبت به مصوبات شورا این مرحله را نیز مدنظر قرار داده که با وجود قطعی شدن مصوبات شورا، اگر شخصی مغایرت مصوبه‌ای را با قانون تشخیص داد، می‌تواند در هیئت مرکزی حل اختلاف طرح دعوا نماید. ناگفته نماند به این حکم قانونگذار زمانی می‌توان تمسک جست که اولاً؛ پروسه مذکور در ماده ۸۳ و تبصره آن طی شده و مصوبه قطعی گردیده باشد. ثانیاً؛ مصوبه مغایر قانون تشخیص داده شود. به نظر می‌رسد شخص شهردار نیز بتواند همانند هر شخص دیگری از این تبصره استفاده نماید و اقدام وی از این طریق، نبایستی با منع قانونی مواجه باشد.

نتیجه

از آنچه در سطور پیشین ذکر گردید، این امر به وضوح قابل استنباط است که شوراهای شهر در مدیریت امور شهر نقش مهمی را دارا هستند و به همین دلیل ترسیم وظایف و اختیارات شوراها و نحوه نظارت بر عملکرد آنها بسیار تعیین کننده است. در این حیثه آنچه بایستی به صراحت معین گردد، مقاماتی است که به موجب قانون از آن حد از اختیار برخوردارند که بر مصوبات نهادهای مهمی چون شوراهای شهر نظارت داشته و حق اعتراض بر مصوبات نهادهای مذکور را دارا هستند. توضیح اینکه در قوانین موجود که در بحث شوراها به تصویب رسیده‌اند، نحوه نظارت شیوه ثابتی نداشته و در برخی از قوانین (قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱/۳۱/۱۳۷۵) در خصوص مقامات صالح در اعتراض به مصوبات شوراها به‌طور کلی از اصطلاح "مسئولان اجرایی" سخن به میان آمده است، که چنین عبارتی بر بسیاری از مقامات اجرایی قابل اطلاق است. در حالیکه از مقنن انتظار می‌رود به هنگام وضع قوانین از هر گونه ابهام و کلی‌گویی خودداری نماید تا راه بر هرگونه تعبیر و تفسیری بسته شود. این همان امری است که در

اصلاحات به عمل آمده در ماده ۸۳ قانون تشکیلات شوراهای در سال ۱۳۸۲ اتفاق افتاده و به صراحت تکلیف مقامات صالح در اعتراض به مصوبات شوراهای شهر معین گردیده است. ناگفته پیداست که این ابهام در ماده مذکور قبل از اصلاحات به وجود آمده در سال ۱۳۸۲ وجود داشت و ممکن بود از اصطلاح "مسئولان اجرائی" هرگونه تفسیر موسعی به عمل آید و در نهایت مقاماتی که به زعم خودشان صالح ولی علی رغم خواست و اراده قانونگذار در دایره مقامات صالح نمی‌گنجد، دارای اختیار تلقی شده و معترض به مصوبات شوراهای باشند. در اصلاحات انجام شده در سال ۱۳۸۲ این ابهام رفع شد و به نظر می‌رسد این اقدام نتایج مفید زیر را در بر داشته باشد؛ اولاً اعضای شوراهای با دقت نظر و تامل در حیطه تخصصی و مرتبط با امور شهری وضع قانون خواهند نمود و بالادست خود مراجعی را خواهند دید که بر مصوبات آنها (شوراهای) نظارت داشته و هیچ‌گونه تخطی را بر نخواهند تافت. ثانیاً، مقاماتی که به موجب قانون صالح در اعتراض به مصوبات شوراهای هستند، شناسایی شده و در عمل از دخالت‌های موردی و نابجا پرهیز خواهد شد. بعلاوه هرگونه تفسیری مبنی بر شمول آن بر اشخاص دیگری که داخل در تصریح قانون نیستند، فاقد وجاهت قانونی خواهد بود. همان‌گونه که در این نوشتار نیز بررسی گردید، تفسیر موسع و در عین حال مغایر با عبارات صریح مقنن از نظر عقلی و قانونی و بعلاوه از حیث اصول و قواعد حاکم بر تفسیر نیز بلاوجه است. به نظر می‌رسد مراجعی که به تفسیر و تشریح قوانین مبادرت می‌ورزند بایستی علاوه بر دقت نظر و تامل در متون قانونی، به اصول کلی حاکم بر تفسیر و قواعد و اصول فقهی نیز توجه نمایند تا از هرگونه تفسیر نابجا و مغایر با قواعد مسلم فقهی و حقوقی و به‌طور خاص حقوق عمومی و اداری اجتناب گردد. زیرا قواعد مربوط به حقوق عمومی و به تبع آن حقوق اداری که مباحث مطروحه در نوشتار حاضر نیز از آن دسته‌اند، با حقوق و آزادی‌های بنیادین و نظم عمومی در ارتباط بوده و از آن حد از اهمیت برخوردارند که نمی‌توان موارد مندرج در آنها را به‌سادگی و بدون هیچ‌گونه دقت نظری مورد تفسیر قرار داد. این امر علاوه بر تعارض با بسیاری از اصول و عمومات مورد اشاره، در عمل مشکلات عدیده‌ای را موجب می‌گردد که با اندک ژرف‌نگری و مذاقه‌ای قابل حل است.

منابع و مأخذ

الف- فارسی

- ابطیحی، وجیهه (۱۳۹۰)، بررسی سیر تحول رابطه شورای شهر با شهردار در نظام حقوقی ایران (پایان نامه کارشناسی ارشد)، دانشکده علوم انسانی و اجتماعی، دانشگاه تبریز.
- بابایی مهر، علی (۱۳۸۸)، تفسیر، اصول و مبانی آن در حقوق عمومی، فصلنامه حقوق خصوصی، سال ششم، شماره چهاردهم: قم.

- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۱)، *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، جلد دوم، چاپ دوم، انتشارات گنج دانش: تهران.
- حسینی، سید علی (۱۳۸۵)، *مبانی فنی و اجرایی حقوق شهری و منطقه ای در ایران*، انتشارات حق شناس، چاپ اول: رشت.
- شکبیا مقدم، محمد (۱۳۷۸)، *مدیریت سازمانهای محلی و شهرداریها*، چاپ اول، انتشارات میر: تهران.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۴)، *آئین دادرسی مدنی*، جلد دوم، چاپ هفتم، انتشارات دراک: تهران.
- شیخ، ابراهیم (۱۳۸۱)، *شورا و مشارکت*، چاپ اول، نشر فرهنگ و اندیشه: تهران.
- علوی تبار، علیرضا (۱۳۷۹)، *بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها*، جلد اول، انتشارات سازمان شهرداریهای کشور: تهران.
- قاضی شریعت پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چاپ یازدهم، نشر میزان: تهران.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۴۸)، *حقوق اداری*، جلد اول، انتشارات دانشگاه تهران: تهران.
- _____ (۱۳۸۱)، *حقوق اداری*، چاپ هشتم، انتشارات سمت: تهران.
- محمدی، ابوالحسن (۱۳۸۲)، *مبانی استنباط حقوق اسلامی*، چاپ شانزدهم، انتشارات دانشگاه تهران: تهران.
- مدنی، سید جلال الدین (۱۳۷۹)، *حقوق اساسی تطبیقی*، چاپ اول، انتشارات پایدار: تهران.
- مقیمی، سید محمد (۱۳۸۸)، *اداره حکومتی محلی (مدیریت شوراها و شهرداریها)*، جلد اول، چاپ سوم، انتشارات سمت: تهران.
- نوبخت، حسین (۱۳۸۸)، *شیوه‌های تفسیر قوانین مدنی*، چاپ اول، انتشارات فروزش: تبریز.
- نوروزی فر، سید عبدالرحیم (۱۳۸۰)، *مدیریت سازمانهای محلی و شهرداریها*، چاپ اول، نشر بازتاب: تهران.
- واحدی، قدرت الله (۱۳۸۴)، *بایسته‌های آئین دادرسی مدنی*، چاپ پنجم، انتشارات میزان: تهران.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، چاپ هشتم، انتشارات میزان: تهران.
- هریسی نژاد، کمال الدین (۱۳۸۷)، *حقوق اساسی تطبیقی*، چاپ اول، انتشارات آیدین: تبریز.
- _____ (۱۳۸۱)، «*قیمومت اداری در حقوق ایران (مورد شوراهای اسلامی شهر)*»، بهار ۱۳۸۱، نشریه دانشکده علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تبریز: تبریز.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منصور، جهانگیر (۱۳۸۲)، چاپ چهاردهم، نشر دوران: تهران.
- قانون آئین دادرسی دادگاهها عمومی و انقلاب در امور مدنی، منصور، جهانگیر (۱۳۸۵)، چاپ بیست و یکم، نشر دوران: تهران.
- قانون بلدیة مصوب ۱۲۸۶ (مندرج در سایت www.ical.ir (تاریخ مراجعه: ۱۳۹۱/۲/۱۵))
- قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ بااصلاحات ۱۳۸۶/۸/۲۷ و ۱۳۸۲ مندرج در سایت www.majlis.ir (تاریخ مراجعه: ۱۳۹۱/۲/۱۵))
- قانون مدنی، منصور، جهانگیر (۱۳۸۲)، چاپ چهاردهم، نشر دوران: تهران.
- مجموعه قوانین و مقررات استخدامی، منصور، جهانگیر (۱۳۸۷)، چاپ دوم، نشر دیدار: تهران.
- مجموعه قوانین و مقررات مربوط به استان، شهر، شهرستان، روستا و شهرداری، منصور، جهانگیر (۱۳۸۷)، چاپ دوازدهم، نشر دیدار: تهران.
- مجموعه کامل قوانین و مقررات شوراهای اسلامی، منتظری، سیدعلی اکبر (۱۳۸۶)، چاپ چهارم: قم.
- مجموعه کامل قوانین و مقررات مالی و محاسباتی، قربانی، فرج الله و عباس (۱۳۸۳)، چاپ اول، انتشارات دانش ور: تهران.

ب- خارجی

www.metropolis.ir

از این نویسنده مسئول تاکنون مقاله زیر در همین مجله منتشر شده است:

«تأملی در عوامل تأثیرپذیری حقوق نوین ایران از نظام حقوقی رومی - ژرمنی» سال ۱۳۸۸، شماره ۲.