

# تأملی بر استقلال واحدهای محلی از منظر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

میثم ناصحی\*

علی فقیه حبیبی\*\*

کیوان صداقتی\*\*\*

## چکیده

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با صدور دادنامه‌های بسیار مهم پیرامون استقلال واحدهای محلی ضمن این که می‌تواند ملاک و الگوی مناسبی برای جهت‌گیری‌های قانونی و اجرایی آینده باشد، قادر است با محتوای علمی روند قانون‌گذاری و اجرا در این حوزه را کاملاً هدایت نماید و از طرفی هیئت مزبور در جایگاه نهاد قضایی رویه‌ساز با مطمح نظر قرار دادن منافع و مصالح عمومی و دفاع از حقوق شهروندان در عین قانون‌مداری در آرا و احکام صادره، در راستای حل چالش‌ها و آسیب‌های مرتبط با استقلال واحدهای محلی تصمیمات مؤثری اتخاذ کند تا بدین ترتیب، نهادهای محلی با استفاده از صلاحیت و اختیارات قانونی به وظیفه‌ی تحقق و صیانت از حقوق شهروندی در جامعه بپردازند. لذا در نوشتار حاضر با روش تحقیق توصیفی-تحلیلی، مفهومی که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از امور محلی در راستای استقلال واحدهای محلی دارد، مورد نقد قرار گرفته است و ما را به این نتیجه می‌رساند که معیاری که رویه‌ی هیئت مزبور به دست می‌دهد آن قدر جامع و کامل و منطبق با اصول حقوق عمومی نیست تا تمام خلأهای موجود را مرتفع نماید.

**کلیدواژه‌ها:** استقلال، امور ملی و محلی، تمرکززدایی اداری، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، واحدهای محلی.

\*. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب، ایران. meisam.nasehi@gmail.com

\*\* . دانشیار عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب، ایران (نویسنده مسئول). faghieh.habibi@gmail.com

\*\*\*. استادیار و عضو هیأت علمی گروه حقوق عمومی دانشگاه آزاد تهران جنوب، ایران. keyvan.sedaghati@gmail.com

## مقدمه

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران با تفکری که انقلابیون نسبت به حق مردم در تعیین سرنوشت خویش و اداره کردن امور از طریق مردم داشته‌اند، با استقرار نوع جدیدی از حکومت با عنوان جمهوری اسلامی این مقوله به یکی از مباحث مهم درباره‌ی نظام اداری و سیاسی کشور تبدیل شد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول مختلفی، به موضوع اهمیت شوراهای اسلامی پرداخته است. طبق اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر آن‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور می‌باشند و اصل یک‌صدم قانون اساسی برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی و فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با توجه به مقتضیات محلی اعضای شوراها از طریق مشارکت مردم با رأی مستقیم انتخاب می‌گردند. همچنین مطابق اصل هفتم قانون اساسی و بند ۸ از اصل سوم قانون اساسی، میان مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش با اصل عدم تمرکز اداری پیوند برقرار شده است؛ بنابراین مشارکت مردم در امور محلی و اعطای شخصیت حقوقی واحدهای محلی و شناسایی صلاحیت عام تصمیم‌گیری در امور محلی توسط شوراهای اسلامی، شاکله‌ی اصلی نظام تمرکززدایی اداری را تشکیل می‌دهد و به همین جهت لازمه‌ی به رسمیت شناختن واحدهای محلی، شخصیت حقوقی مستقل از دولت مرکزی هست که ضرورت حفظ این ویژگی، داشتن استقلال در تصمیمات و تعیین حدود و ثغور صلاحیت‌های شوراهای محلی است و از طرفی چنین اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص شوراهای اسلامی و متعاقب آن تصویب قانون عادی شوراها پس از انقلاب اسلامی به نحوی است که یک نظر واحد در خصوص حیطه‌ی عمل شوراهای محلی وجود ندارد و این وضع به وضوح خود را در قوانین مجلس پس از انقلاب اسلامی نمایانده است<sup>۱</sup> و جای بسی تأمل است که قوانین اخیر از مفهوم تمرکززدایی اداری مد نظر قانون‌گذار اساسی فاصله گرفته و حتی حدود اختیارات و گستره‌ی عملیاتی شوراها در سال‌های بعد به نحوی دستخوش تغییر گردید<sup>۲</sup> که از این حیث چالش اصلی پیرامون شخصیت حقوقی واحدهای محلی به شمار می‌رود؛ زیرا شناسایی شخصیت حقوقی، منجر به اعطای استقلال اداری و مالی واحدهای

۱. دشتی، علی، جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی در نظام حقوقی و سیاسی ایران، مجله تحقیقات

حقوقی (دانشگاه شهید بهشتی)، بهار و تابستان ۱۳۸۸، شماره ۴۹، ص ۱۴۶.

۲. جلالی، محمد و حامد نیکو نهاد، مفهوم و جایگاه عدم تمرکز در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه‌ی قانون‌گذار اساسی، در: ویژه، محمدرضا و محمد جلالی، اندیشه‌های حقوق اداری: مجموعه مقالات اهدایی به استاد منوچهر طباطبایی

مؤتمنی، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۲، ص ۱۰۳.

محلی خواهد شد. به لحاظ اعطای این استقلال به واحدهای محلی و خلأهای قانونی موجود، نقش دیوان عدالت اداری از حیث کنترل قضایی بر مصوبات شوراهای محلی یا وضع آیین‌نامه توسط مراجع ناظر حائز اهمیت است که دادنامه‌های صادره پیرامون استقلال واحدهای محلی ضمانت اجرای مناسبی برای تضمین استقلال این نهادها است. در این مقاله به بررسی دادنامه‌های صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص موضوعات مرتبط با استقلال واحدهای محلی پرداخته شد. از این حیث بررسی و تحلیل آرای صادره پیرامون اصل آزادی اداری واحدهای محلی و استقلال واحدهای مزبور با توجه به آثار و تبعات حقوقی آن، می‌تواند حائز اهمیت باشد و بحث چالش‌برانگیزی را دنبال کند، اما صدور آرای متعارض توسط آن هیئت موجب گردید تا در تشخیص رویکرد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع مطروحه مشکلاتی به وجود آید که به آن خواهیم پرداخت.

بنابراین هدف ما در این مقاله این است که شخصیت حقوقی و استقلال واحدهای محلی در نظام تمرکززدایی اداری را مورد واکاوی قرار دهیم و سپس به بررسی رویکرد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از منظر آرای صادره بپردازیم.

با بررسی آرای صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در راستای استقلال واحدهای محلی، ضمن مواجهه گشتن با مفاهیم اولیه‌ی حقوق اداری به اهمیت نقش و جایگاه امور محلی و مفهوم آن در نظام حقوقی رهنمون می‌گردیم و به نظر می‌رسد رویه‌ی قضایی ضمن عقیده بر تفکیک امور محلی از ملی، معیار خاصی جهت ارائه‌ی مفهومی از امور محلی را تبیین و تشریح نکرده است.

اثر بررسی موضوع از آن حیث حائز اهمیت است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اولاً از حیث کنترل قضایی بر مصوبات و آیین‌نامه‌های دولتی به پاسداری از فلسفه‌ی تمرکززدایی در نظام حقوق اداری بپردازد و ثانیاً در بازنگری مصوبات شوراهای اسلامی می‌تواند توجه ویژه به مفهوم و ماهیت استقلال واحدهای محلی داشته باشد.

در ادامه پس از معرفی مختصر مفهوم تمرکززدایی اداری ضمن تبیین شخصیت حقوقی و استقلال واحدهای محلی با مراجعه به آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و واکاوی آن، نگرش و رویکرد دیوان در خصوص اصل آزادی اداری در واحدهای محلی با تبیین آسیب‌شناسی، تصمیمات متخذه را مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهیم.

## گفتار یکم. تمرکززدایی اداری: استقلال واحدهای محلی

شالوده‌ی اصلی تمرکززدایی اعطای حجمی از «استقلال» و «صلاحیت» به واحدهای محلی است؛ به‌گونه‌ای که آن‌ها بتوانند در امور محلی خود با عنایت به اقتضائات ویژه آن به «رایزنی»، «گفتگو»، «تصمیم‌سازی»، «تصمیم‌گیری»، «مدیریت» و «راهبری» بپردازد.<sup>۱</sup> لذا در این گفتار به مفهوم نظام تمرکززدایی اداری و استقلال واحدهای محلی خواهیم پرداخت.

### بند یکم. مفهوم نظام تمرکززدایی اداری

پس از ظاهر شدن کاستی‌های نظام تمرکزگرا و عدم پاسخ‌گویی مناسب به نیازهای محلی و مردمی، حکومت‌های مرکزی دچار بحران مشروعیت شدند. از این رو حکومت‌ها تلاش کردند تا از رهگذر تمرکززدایی و محلی شدن مجدد حکومت، مشروعیت را به دست آورند.

«کارلسن»<sup>۲</sup> تمرکززدایی را فرآیندی می‌داند که معمولاً حرکتی از مرکز به سمت پیرامون است و باعث کاستن تدریجی درجه‌ی تمرکز و افزودن درجه‌ی عدم تمرکز می‌شود<sup>۳</sup> و تمرکززدایی یکی از فنون چندگانه‌ی حقوق عمومی است که به ساماندهی امور ملی و محلی می‌پردازد.<sup>۴</sup> به تعبیری دیگر تمرکززدایی را می‌توان نوعی آرایش و تنظیم نهادی دانست که به مشارکت و تصمیم‌سازی محلی منجر می‌شود.<sup>۵</sup> با عنایت به این که نوع حکومت کشورها تأثیر به‌سزایی در شیوه‌ی کشورداری و اداره‌ی امور دارد، عدم تمرکز اداری، شیوه‌ی اداره‌ی امور کشور به نحو خاصی است که در آن مقامات مرکزی صلاحیت تصمیم‌گیری وسیعی را به واحدهای محلی و اجرایی نسبتاً مستقل از مرکز واگذار می‌کنند تا آن‌ها به امور خاص محلی و اجرایی بپردازند و دولت مرکزی ضمن عهده‌دار بودن امور ملی، بر

۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، **در تکاپوی حقوق اساسی**، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸، ص ۱۰۴.

2-Karlsen.

3-Karlsen, G. E. "decentralized, centralism, governance in education evidence from Norway and British Colombia, Canada," *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, Vol. 13, 1999: 18

۴. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل، **گفتارهایی در حقوق عمومی**، چاپ اول، تهران: انتشارات دادگستر، ۱۳۷۵، ص ۵۷.

۵. واندیک، ماین پیتر، **مدیریت شهری از نظریه تا عمل**، ترجمه غلامرضا کاظمیان و حامد رستگار، چاپ دوم، تهران: نشر تیس، ۱۳۹۴، ص ۴۴.

این‌گونه واحدها نظارت خفیفی اعمال می‌کند. در این سیستم هر یک از سازمان‌ها یا تأسیسات محلی دارای شخصیت حقوقی مجزا از شخصیت قدرت مرکزی بوده یا بودجه و وسایل و ابزار کار مستقل و افراد خاص به اجرای وظایف مخصوص محلی و تحقق هدفها مبادرت می‌ورزند.<sup>۱</sup> البته به تمرکززدایی نباید به نوان یک هدف نگریسته شود؛ بلکه باید به عنوان راهی برای پاسخگو نمودن مقامات عمومی، کارآمدی و ارائه‌ی بهتر خدمات عمومی تلقی شود؛<sup>۲</sup> زیرا با نزدیک شدن دولت به مردم، امکان مشارکت عمومی بیشتر مردم در تصمیم‌گیری فراهم می‌شود و دولت پاسخگوتر شده و عملکرد آن شفاف‌تر می‌گردد و از طرفی با کوچک شدن اختیارات دولت متمرکز و سیاست‌های ملی از طریق انتقال اختیارات و مسئولیت‌ها به واحدهای محلی، حاکمیت پاسخگوتر و فراگیرتر ایجاد می‌شود و همچنین تمرکززدایی اثربخشی را در بخش خدمات عمومی و توزیع خدمات افزایش می‌دهد.<sup>۳</sup>

## بند دوم. استقلال واحدهای محلی در نظام حقوقی ایران

از آن‌جایی که عناصر سه‌گانه‌ی تمرکززدایی در ایران عبارت از مشارکت مردم در امور محلی و اعطای شخصیت حقوقی به واحدهای محلی و شناسایی صلاحیت عام تصمیم‌گیری در امور محلی توسط شوراهای اسلامی است و با توجه به موضوع حاضر، در ادامه به مبحث شخصیت حقوقی واحدهای محلی خواهیم پرداخت.

### ۱. شخصیت حقوقی مستقل

شخصیت حقوقی شوراهای محلی از طریق انتخابات محلی و استقلال شوراها تجلی پیدا می‌کند. همچنین در اجرای اصل عدم تمرکز اداری، امور محلی با توجه به مقتضیات محل با نظارت شوراهای اسلامی محل صورت می‌گیرد. اعطای شخصیت حقوقی به این شوراها به این منظور است که بتوانند با ابتکار عمل به اداره‌ی امور محلی بپردازند.<sup>۴</sup> بحث در

۱. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری، چاپ یازدهم، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۸، ص ۸۴.

۲. زرشگی، محمد، چالش‌ها و راهکارهای حقوقی- اداری تراکززدایی از تهران، رساله دکتری، رشته حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات تهران، ۱۳۹۶، ص ۱۴۶.

۳. بیرد، ویکتوریا، فرانک میرآفتاب و کریستوفر سیلور، برنامه‌ریزی و تمرکززدایی: فضاهای رقابتی برای فعالیت‌های عمومی در کشورهای جنوب، ترجمه‌ی لطفعلی کوزه‌گر کالجی و سیدموسی پورموسوی، چاپ اول، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران؛ معاونت علم و فناوری، ۱۳۹۵، ص ۱۶.

۴. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ نهم، جلد دوم، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۳، ص ۴۹۴.

خصوص شخصیت حقوقی واحدهای محلی به سه دلیل حائز اهمیت است؛ نخست آن که این بحث به تبیین جایگاه و ماهیت حقوقی واحدهای محلی در چارچوب سازمان‌های اداری یک دولت-کشور بسیط کمک می‌نماید و دوم آن که به مسئله‌ی حساس و بااهمیت خودآیینی (استقلال) واحدهای محلی که یکی از شرایط ضروری هرگونه تمرکززدایی است، می‌انجامد. واحدهای محلی با استقلال وجودی از قدرت مرکزی می‌بایست در اعمال وظایف و اختیارات خود دارای استقلال واقعی باشند. این واحدها با برخورداری از شخصیت حقوقی در حقیقت دارای حیات حقوقی می‌گردند. سوم آن که از مهم‌ترین اشخاص حقوقی حقوق عمومی محسوب می‌شوند و در نتیجه تنها قدرت عمومی است که می‌تواند آن‌ها را ایجاد نماید و بنابراین با داشتن شخصیت حقوقی حتی این واحدها را نیز می‌توان بهره‌مند از امتیازات قدرت حقوقی دانست؛ امتیازاتی نظیر اعطای قدرت سلب مالکیت به جهت منافع عمومی (محلی)، وضع برخی عوارض و انجام برخی از امور حکومتی به شرط رعایت اصل برابری.<sup>۱</sup> اگرچه مطابق قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ در خصوص شخصیت حقوقی مستقل شوراهای محلی سخنی به میان نیامده است اما از محتوای کلام قانون‌گذار و همچنین وظایفی که بر عهده‌ی آن قرار داده شده، شخصیت حقوقی آن بی‌تردید مورد قبول است. مطابق قانون فوق شوراهای اسلامی موضوع این قانون دارای ساختار اداری و مالی مستقل از دولت مرکزی می‌باشند و بودجه‌ی عمومی شهر و شهرداری‌ها و حتی امور مالی خود را رأساً اداره می‌نمایند که این دلیلی واضح و مبرهن بر شخصیت‌های حقوقی مستقل آن‌ها می‌باشد.<sup>۲</sup> به علاوه قانون‌گذار در تاریخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۰ در آخرین اصلاحات قانون شوراها به موجب ماده ۱۰۸ آن قانون، صراحتاً ماده ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۶۱ را معتبر و غیرقابل‌نسخ دانسته و در ماده مزبور چنین مقرر شده: «شوراها دارای شخصیت حقوقی بوده و حق اقامه دعوی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را دارند» و همچنین دادرس قانون اساسی در اصل یکدوششم برای شوراهای اسلامی ایجاد حق و تکلیف نموده است و حق اقامه دعوی در صورت اعتراض به انحلال آنان را مدنظر قرار داده است و با عنایت به اصل مزبور قانون اساسی، شخصیت حقوقی شوراهای اسلامی محرز و مسلم است.

۱. جلالی، محمد، اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه با مقایسه آن با حقوق ایران، فصلنامه پژوهش

حقوق عمومی، پاییز ۱۳۹۴، دوره ۱۶، شماره ۴۷، ۱۳۹۴، صص ۸۱-۸۲.

۲. بهاروند، محمدرضا، جایگاه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در سیستم عدم تمرکز و روابط آن با نهادهای

محلی در ایران، فصلنامه حقوقی مجد، بهار و تابستان ۱۳۸۹، دوره ۴، شماره‌های ۱۲ و ۱۳، ص ۲۴.

با بررسی مجموع قوانین و مقررات مرتبط، به خصوص ماده ۳ قانون شهرداری‌ها و مستندات اخیرالذکر، با نوعی چالش اساسی پیرامون شخصیت حقوقی واحدهای محلی مواجه هستیم و آن این‌که برای شوراها و شهرداری‌ها دو شخصیت حقوقی مجزا پیش‌بینی شده است. حال سؤالی که مطرح می‌گردد این است که با وجود دو شخصیت حقوقی در یک نظام حقوقی و با توجه به سازوکار شهرداری و شوراها در صورت بروز اختلاف فی‌مابین آنان آیا می‌توانند علیه یکدیگر در محاکم صالحه اقامه دعوا نمایند؟ و همچنین آیا قانون‌گذار بدون توجه به اصول آزادی اداری واحدهای محلی و توزیع صلاحیت‌ها با مسامحه دو شخصیت حقوقی را در یک نظام عدم تمرکز سرزمینی مورد توجه قرار داده است؟

از آنجایی که قانون‌گذار در اصل هفتم قانون اساسی، شوراها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور کشور دانسته و به شوراها به عنوان یک پارلمان محلی نگریسته است و نیز با توجه به اصول حقوق عمومی که موجودیت حکومت محلی را مستقل از قوه مرکزی می‌بیند<sup>۱</sup> و از سوی دیگر شهرداری نیز جزء لاینفک یک واحد محلی محسوب می‌گردد و قوه اجرایی تصمیمات شوراها است که مصوبات شورا را عیناً اجرا می‌نماید، لذا قائل شدن شخصیت حقوقی برای شهرداری که نهادی مستقل از شورای شهر نیست، دارای اشکال می‌باشد. همچنین با وجود شخصیت حقوقی برای واحدهای محلی، پذیرش دو شخصیت حقوقی در یک نهاد قابل توجه نیست؛ زیرا دولت و به معنای اخص، قوه مجریه، دارای یک شخصیت حقوقی مستقل است که تمامی وزارتخانه‌ها و مؤسسات مستقل وابسته به قوه مجریه را در برمی‌گیرد و این وزارتخانه‌ها و مؤسسات، اموال و دارایی مستقل از یکدیگر نداشته و نمی‌توانند علیه یکدیگر طرح دعوی کنند و به همین لحاظ اصولاً رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی در صلاحیت هیئت وزیران است.<sup>۲</sup> دوم آن‌که شورا و شهرداری امور اجرایی یک منطقه را بر عهده داشته و این دو نهاد از درون یک نظام عدم تمرکز سرزمینی خارج شده و زائیده‌ی قوه مجریه می‌باشند نه قوای حاکمه. البته این مطلب به معنای این نیست که شورا و شهرداری جزئی از قوه مجریه هستند؛ بلکه جزء نهادهای اساسی خاص محسوب می‌گردد.<sup>۳</sup> سوم آن‌که در صورت پذیرش شخصیت حقوقی مستقل برای شورا و شهرداری در نظام عدم تمرکز سرزمینی آثار و تبعات حقوقی آن را هم باید پذیرفت که در

۱. دشتی، علی، جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی در نظام حقوقی و سیاسی ایران، مجله تحقیقات

حقوقی (دانشگاه شهید بهشتی)، بهار و تابستان ۱۳۸۸، شماره ۴۹، ص ۵۵۱.

۲. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، چاپ دوم، جلد اول، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۷، ص ۵۳.

۳. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ نهم، جلد دوم، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۳، ص ۴۸۳.

صورت حصول اختلاف، دادگاه مستقل به اختلافات آنان پایان دهد یا سازوکار خاصی برای آن تعیین گردد، در صورتی که با بررسی آرای دیوان عدالت اداری در خصوص اصل وحدت شخصیت حقوقی دولت از حیث اداری مرتبط با عدم برخورداری وزارتخانه‌ها از شخصیت حقوقی مستقل دادنامه‌ای به دست نیامده است؛ لیکن رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ مورخه ۱۳۷۴/۱۰/۲۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور تصریح می‌کند که دستگاه‌های دولتی نمی‌توانند علیه دستگاه دیگر در دیوان عدالت اداری اقامه دعوا نمایند و قوه مجریه در سطح عالی با اختیارات مرتبط با امور ملی با آن همه سازوکار اجرایی، اختلاف حاصله فی‌مابین دستگاه‌ها را از طریق هیئت وزیران مرتفع می‌نمایند<sup>۱</sup>

در نهایت برای تحقق اصول تمرکززدایی ضمن ادغام شخصیت حقوقی شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها، قانون‌گذار باید شخصیت حقوقی واحد برای محل جغرافیایی شناسایی کند و برای آن به عنوان شخص حقوق عمومی حق و تکلیف قائل شود. پذیرش دو شخصیت حقوقی برای شوراها و شهرداری‌ها موجب می‌گردد تا تمامی آثار حقوقی مترتب از جمله اقامه دعوا، دارایی مستقل و ... را در موضوعات حقوقی اعمال نماییم که در نتیجه با توجه به رسالت واحدهای محلی مبنی بر اعطای کلیه اختیارات در امور محلی به آنان کاری عبث و بیهوده خواهد بود؛ بنابراین قانون‌گذار بدون توجه به اصل آزادی اداری واحدهای محلی مسامحتاً دو شخصیت حقوقی را مدنظر قرار داده است که نیازمند اصلاح پاره‌ای از قوانین مرتبط به واحدهای محلی است.

## ۲. واحدهای محلی مستقل

به رسمیت شناختن شخصیت حقوقی برای واحدهای محلی به تنهایی به استقلال عمل و آزادی مورد نظر در چارچوب تمرکززدایی نمی‌انجامد؛ بلکه برای تحقق آن باید با استقلال مالی، استقلال در نیروی انسانی و استقلال در برخورداری از امکانات و تجهیزات همراه گردد. بدیهی است هنگامی که در ادبیات حقوق عمومی از مفاهیمی چون استقلال مالی، اداری و هنجارگذاری نهادهای عدم تمرکز سخن می‌گوییم، مرادمان ساختار شکنی از یگانگی قدرت سیاسی نیست. در دولت-کشورهای بسیط برخلاف دولت-کشورهای مرکب اصولاً نمی‌توان از تکثر قدرت سیاسی سخن گفت.<sup>۲</sup>

۱. آقای طوق، مسلم، نگرش تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران، فصلنامه دانش حقوق عمومی، پاییز و زمستان

۱۳۹۶، دوره ۶، شماره ۱۸، ص ۶۱.

۲. گرجی زندریانی، علی‌اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸، ص ۳۷۱.



### الف. استقلال اداری واحدهای محلی

لازمه‌ی هر نهادی که دارای شخصیت حقوقی می‌باشد، استقلال است و گرنه عدم وجود استقلال کافی موجب نفوذ و سلطه‌ی دولت مرکزی بر این نهادها می‌گردد، البته باید قائل به این بود که این استقلال از باب مدیریت بر امور محلی است نه از باب حکومت کردن؛ زیرا اگر به معنای حکومت کردن باشد، با عنایت به ساختار حاکم بر کشور از نوع بسیط می‌باشد، حکومت کردن واحدهای محلی در نظام حقوقی ایران منتفی می‌باشد و همچنین مغایر اصول قانون اساسی کشور از جمله اصل نوزدهم<sup>۱</sup> است و از سوی دیگر به موجب قسمت اخیر اصل یک‌صدم قانون مذکور واحدهای محلی (شوراهای اسلامی) ملزم به رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی است و ضمانت اجرای این اصل نظارتی که دولت مرکزی آن هم در حدود قانون انجام می‌دهد، می‌باشد؛ بنابراین استقلال اداری واحدهای محلی نسبی است و مطلق نیست و نظارت دولت مرکزی بر این شوراها در حدود مقررات معین شده از سوی قانون‌گذار می‌باشد.

با این اوصاف استقلال واحدهای محلی در امور اداری بیشتر در صلاحیت نصب و برکناری افراد و مقامات است. شهردار یا دهیار به منزله‌ی قوه مجریه‌ی شهر یا روستاست و تحت نظارت این شورا موظف به اجرای تصمیمات آنان به ویژه در امور مربوط به بودجه است. شورا می‌تواند به شهردار مقررات اجرایی را تجویز کند یا مقررات متخذه توسط وی را مورد ارزیابی و اعتراض قرار دهد. در ضمن اعمال شهردار یا دهیار تحت نظارت اداره نماینده‌ی دولت در شهرستان نیز می‌باشد.<sup>۲</sup> برابر ماده‌ی ۸۰ قانون شوراها، یکی از وظایف و اختیارات شورای شهر انتخاب شهردار برای مدت ۴ سال یا سرپرست شهرداری است و تنها انتخاب شهردار از طرف انجمن شهر (شورای شهر) به حکومت یک شهر، رنگ و بوی شهری و محلی نمی‌دهد و هنگامی که قوانین استخدام و طرح حکومت‌های محلی (واحدهای محلی) از طرف دولت مرکزی تهیه و تصویب می‌شود اما حکومت‌های محلی (واحدهای محلی) نتوانند با همان قانون، اختیارات لازم را جهت جذب متخصصان واجد شرایط داشته باشند و از طرفی هنگامی که واحدهای محلی نتوانند از قبل امکانات مالی خود را پیش‌بینی نمایند و بر اساس نیاز برنامه‌های موردنظر خود، کارمندان و متخصصان مورد نیاز را با حقوق کافی استخدام کرده و به آموزش ضمن خدمت آنان همت گمارد، دیگر چگونه می‌توان انتظار داشت که حکومت‌های محلی (واحدهای محلی) سازمان‌های لازم و متناسب با شرایط محلی

۱. مردم ایران از هر قوم و قبیله‌ای باشند از حقوق مساوی برخوردارند.

۲. عباسی، بیژن، حقوق اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات دادگستر، ۱۳۸۹، ص ۱۱۷.

خود را به وجود آورند و آن سازمان‌ها را با نیروی انسانی مورد احتیاج هم از لحاظ کمیت مجهز سازند.<sup>۱</sup>

### ب. استقلال مالی واحدهای محلی

تمرکززدایی محلی وقتی به کمال می‌رسد که واحد غیرمتمرکز از درآمد و منابع مالی کافی برخوردار باشد و بتواند به عملیات مورد نظر بپردازد. واحدهای غیرمتمرکز که درآمد و عواید کافی ندارند و یا تنها از کمک مالی دولت استفاده می‌کنند از استقلال و آزادی عمل لازم برخوردار نیستند.<sup>۲</sup> لذا میزان استقلال حکومت‌های محلی تا حد زیادی بستگی به کمک‌های مالی حکومت مرکزی دارد. به طوری که سازمان‌هایی که قدرت مالی کافی ندارند و متکی به کمک‌های مالی حکومت مرکزی می‌باشند، به تدریج استقلال خود را از دست داده و به صورت یکی از نمایندگی‌های حکومت مرکزی درخواهند آمد؛ بنابراین وجود شخصیت حقوقی و به تبع آن استقلال مالی موجب می‌شود که واحدهای محلی بتوانند مدیریت بر درآمدها، حفظ و اداره‌ی اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهر یا روستا مانند ساختمان‌ها، اماکن همگانی، خرید ساختمان‌های مورد نیاز، مدیریت، حفظ و واگذاری زمین‌های متعلق به شهر و روستا را انجام دهند. همچنین مدیریت طرح‌های عمومی، تصمیم‌گیری درباره‌ی خرید و فروش به نام شهر یا روستا، تصمیم‌گیری درباره‌ی پرداخت وام به اشخاص حقیقی یا حقوقی، بستن قرارداد، پذیرفتن هدایا، مدیریت حمل و نقل شهری و تصمیم‌گیری در مورد تعرفه‌ی آن با شورا است؛<sup>۳</sup> بنابراین با وجود استقلال مالی برای واحدهای محلی، این واحدها دارای دارایی کاملاً مجزا و مستقل از دولت یا دارای بودجه و امور مالی خاصی می‌باشند و تمام اموال و دارایی این واحدهای محلی به نام شوراهای اسلامی است.

از آنجایی که مصوبات شورای اسلامی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قابلیت شکایت و رسیدگی دارد و عمده‌ی شکایت‌ها از مصوبات شوراها در حوزه‌ی درآمد و عوارض و گهگاه امور اداری و استخدامی است، لازم است به رویکرد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پیرامون استقلال واحدهای محلی پرداخته شود تا با بررسی رویه‌ی قضایی، عملکرد هیئت مزبور مورد ارزیابی قرار گیرد.

۱. طاهری، ابوالقاسم، **حکومت‌های محلی و عدم تمرکز**، چاپ چهارم، تهران: انتشارات قومس، ۱۳۷۸، ص ۲۲۶.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، چاپ پانزدهم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷، ص ۶۳.

۳. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، چاپ اول، تهران: انتشارات دادگستر، ۱۳۸۹، ص ۱۱۳.

## گفتار دوم. رویه‌ی قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پیرامون استقلال مالی-اداری شوراهای محلی

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در سال‌های اخیر پیرامون استقلال واحدهای محلی در حدود و قلمرو صلاحیت و اختیارات شوراهای اسلامی شهر دادنامه‌های بسیار مهمی صادر نموده که با بررسی میزان انطباق آن‌ها با مبانی، مفاهیم و اصول حقوق اداری اهمیت روزافزون این نهاد قضایی نمایان می‌گردد. هیئت مزبور در جایگاه نهاد قضایی رویه‌ساز می‌بایست درصدد حل چالش‌ها و آسیب‌های مرتبط با استقلال واحدهای محلی اقدامات لازم را به عمل آورد تا بدین ترتیب، نهادهای مذکور با استفاده از صلاحیت و اختیارات قانونی به وظیفه‌ی تحقق و صیانت از حقوق شهروندی در جامعه پردازند. با عنایت به ارزش رویه‌ی قضایی، نقش دیوان عدالت اداری در توسعه‌ی حقوق اداری و بهبود عملکرد شوراهای محلی و جایگاه هیئت عمومی به عنوان نهاد قضایی رویه‌ساز، شایسته است، مبانی استدلالی و مستندات قانونی هیئت عمومی در تصمیمات اتخاذی از زوایای گوناگون مورد نقد و بررسی قرار گیرد؛ بنابراین در این قسمت به بررسی آرای صادره در خصوص استقلال مالی-اداری شوراهای محلی با تبیین استدلال هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و تحلیل و نقد دادنامه‌ی مرتبط می‌پردازیم.

### بند یکم. استقلال مالی شورای محلی در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

در خصوص استقلال مالی شوراهای محلی که عمده‌ی آن مرتبط با اخذ عوارض می‌باشد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پیرامون موضوعات مختلف آرای متعددی صادر نموده است که غالب استدلال هیئت مزبور واحد بوده و گاهی پیرامون موضوعات مشابه آرای متعارض صادرشده است که در این قسمت ضمن تبیین آرای مزبور به صورت موردی، به نقد و بررسی آن‌ها نیز می‌پردازیم.

#### ۱. رویکرد دوگانه‌ی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در صدور آرا

مصوبات متعدد شوراهای اسلامی شهرهای کشور مبنی بر تعیین عوارض فعالان اقتصادی و کسب و پیشه برای بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتباری و مراکزی که حوزه‌ی فعالیت کشوری و غیرمحلی دارند و نقض دادنامه

شماره ۱۱۳ مورخ ۱۳۸۷/۰۲/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، از این حیث که با موضوع استقلال مالی واحدهای محلی و مفاهیم و اصول حقوق اداری مرتبط است، مورد توجه قرار گرفته و شایان ذکر است که آرای بسیار متعددی از سوی هیئت عمومی صادر شده است که عمده‌ی آن با ملاحظه‌ی استدلال‌های به‌عمل‌آمده در دادنامه‌ها تحت این عنوان که «حوزه فعالیت بانک‌ها محلی نبوده و کشوری (ملی) می‌باشد» منجر به ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهرها شده است.<sup>۱</sup> البته هیئت عمومی در دادنامه‌های دیگر با موضوع مشابه رویکرد مخالفی را پیش گرفته و با این استدلال که «محل فعالیت بانک‌ها از مصادیق واحدهای تجاری است» نسبت به ابطال مصوبه پیرامون موضوع کسب و پیشه بانک‌ها اقدام ننمود.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رویکرد اولیه و عمده‌ی دادنامه‌های صادره پیرامون عوارض بر بانک‌ها، با این استدلال که شعب بانک‌ها که در سراسر کشور مستقرند، دارای شخصیت حقوقی واحدی بوده و ملی تلقی می‌گردد و اختیارات شوراهای اسلامی شهر در وضع عوارض مقید به وضع عوارض محلی جدید با رعایت ممنوعیت‌های مذکور در مواد ۵۰ و ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده می‌باشد که در این آرا به غیرمحل بودن فعالیت بانک‌ها تأکید شده است و در دادنامه‌های شماره ۲۱۹ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۶، ۱۰۵۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۹، ۳۵۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۰۱، ۱۲۴۰ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۸ و ۹۳۳ الی ۹۳۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۲ هیئت عمومی رویکرد جدیدی را دنبال کرده است که به عبارتی آرای سابق‌الصدور در خصوص اخذ عوارض از بانک‌ها را تا حدودی نقض کرده است و در رویکرد جدید آن هیئت با این استدلال که طبق بند ۱ ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۶۱، عوارض محلی شهرداری از کلیه مشمولین قانون نظام صنفی (صاحبان حرفه و پیشه و مشاغل) و مشمولین قوانین خاص مثل بانک‌ها، مطب پزشکان، وکلا و غیره صورت می‌گیرد و طبق بند ۱۶ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام

---

۱. دادنامه‌های شماره ۲۲۰ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۶، ۳۶۲ مورخ ۱۳۹۲/۰۵/۲۱، ۷۲۴ الی ۷۵۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱، ۵۵۱ مورخ ۱۳۹۲/۰۸/۲۰، ۱۶۸۱ الی ۱۷۳۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۰۸، ۲۷۵ الی ۲۹۳ مورخ ۱۳۹۴/۰۳/۱۸، ۱۰۴۳ الی ۱۰۵۷ مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۰۳، ۱۶۸۱ الی ۱۷۳۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۰۸، ۱۹۰ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۰۸، ۱۶۸۱ الی ۱۷۳۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۰۸، ۷۲۴ الی ۷۵۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱، ۱۱۱ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۳، ۲۹-۲۸، ۱۳۹۶/۰۱/۱۵، ۸۱۶ الی ۸۳۶ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۳۱، ۴۱۴ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۲۱، ۱۸۴۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۰، ۱۵۰-۱۵۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۰، ۴۹۱ الی ۴۹۳ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۲۴، ۱۸۴۶ مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۰.

می‌شود و نیز به موجب بند ۲۶ ماده مذکور تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی شهرداری‌ها با رعایت مقررات مربوط از جمله وظایف و مسئولیت‌های شورای اسلامی شهرها است و با توجه به تبصره ۱ ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب سال ۱۳۸۱، وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش هر یک از عوارض محلی که در این قانون مشخص نشده، تجویز شده است و هر چند قوانین و مقررات عمومی حاکم بر بانک‌ها سراسری و ملی بوده، لیکن حسب تبصره ۱ ماده ۳ قانون تجارت، محل فعالیت بانک‌ها از مصادیق واحدهای تجاری است و به همین جهات وضع عوارض کسب و پیشه (عوارض محلی) از بانک‌های دولتی، خصوصی و صندوق‌های قرض‌الحسنه و مؤسسات مالی و اعتباری را مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص نداده است.

علاوه بر موضوع فوق‌الذکر رویکرد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پیرامون فعالان اقتصادی با صدور دادنامه‌ها به شماره ۱۸۴۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۰، ۱۵۰ الی ۱۵۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۰، ۴۹۱ الی ۴۹۳ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۲۴، ۷۹۸ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۲۵، ۱۸۴۶ مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۰ و همچنین با صدور دادنامه‌های متعارضی به شماره ۱۰۵۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۹ و ۹۳۳ الی ۹۳۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۲ در خصوص اخذ عوارض از فعالان اقتصادی در راستای استقلال واحدهای محلی مبهم می‌باشد و به عبارتی تعارض در آرا آشکار است، لازم است دیوان رویکرد شفاف‌تری را دنبال نماید.

در رویکرد اول، هیئت مزبور در دادنامه‌های شماره ۱۸۴۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۰، ۱۵۰ الی ۱۵۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۰، ۴۹۱ الی ۴۹۳ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۲۴، ۷۹۸ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۲۵ و ۱۸۴۶ مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۰ تحت عنوان ابطال مصوبات شورای شهر پیرامون وضع عوارض برای محل فعالان اقتصادی (عرضه‌کنندگان کالا و خدمات) تولیدی یا صنعتی واقع در محدوده و حریم شهر، چنین بیان داشته است که با عنایت به این‌که طبق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷، برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولید و همچنین ارائه خدمات که در این قانون، تعیین تکلیف مالیات و عوارض آن‌ها معین شده، ممنوع اعلام و در بند (الف) ماده ۳۸ همین قانون نوع عوارض معین شده است ... عوارض محل فعالیت فعالان اقتصادی، عوارض حق بهره‌برداری و افتتاحیه محل فعالیت

فعالان اقتصادی و غیرمشمول نظام صنفی تولیدی و صنعتی واقع در محدوده و حریم مصوب، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قانونی است.

همچنین در رویکرد بعدی هیئت عمومی به موجب دادنامه‌های شماره ۱۰۵۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۹ و ۹۳۳ الی ۹۳۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۲ در خصوص اخذ عوارض از فعالان اقتصادی با تغییر نگرش چنین بیان داشته است: «در خصوص عوارض سالیانه فعالیت فعالان اقتصادی مشمول و غیرمشمول نظام صنفی، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب تشخیص داده نشد و قابل ابطال نیست.» و همچنین استدلال دیگر این که «طبق بند ۱۶ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود، از جمله وظایف و مسئولیت‌های شورای اسلامی شهر محسوب شده و در تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ وضع عوارض محلی جدید که تکلیف آن‌ها در این قانون مشخص نشده باشد، با رعایت مقررات مربوطه تجویز شده است ... مغایر و خلاف قانون مذکور و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر نبوده و قابل ابطال تشخیص نشد.»

از این حیث بررسی و تحلیل آرای متعارض فوق‌الذکر در موضوعات مشابه پیرامون اصل آزادی واحدهای محلی و استقلال واحدهای مزبور با توجه به آثار و تبعات حقوقی آن، می‌تواند حائز اهمیت باشد و بحث چالش‌برانگیزی را فراهم آورد که در ادامه به قبول یا رد هر یک از رویکردهای مزبور در قالب نقد و بررسی آرا خواهیم پرداخت.

## ۲. تحلیل آرا

با ملاحظه‌ی دادنامه‌های صادره پیرامون استقلال مالی واحدهای محلی آن‌چه نمایان است ملاک و معیار دیوان در آرای صادره تمایز میان امور ملی و محلی است که این عدم تفکیک، می‌تواند تمرکززدایی محلی را با تردیدهای جدی روبرو سازد. اگر دولت مرکزی بتواند نیازهای محلی را در سطوح مختلف تشخیص دهد و برای آن تصمیم‌گیری کند و در عوض نهادهای محلی امکان اتخاذ تصمیم در این زمینه را نداشته باشند، بعید است که بتوان از عدم تمرکز محلی سخن گفت.<sup>۱</sup> به طور کلی و دقیق نمی‌توان میان امور ملی و

۱. آقای طوق، مسلم، نگرش تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران، فصلنامه دانش حقوق عمومی، پاییز و زمستان ۱۳۹۶،

محلّی حد فاصلی مطلق ایجاد نمود و تفکیک این امور تابع قاعده‌ی کلی و عمومی نیست و مقنن مرز مشخصی میان امور ملی و محلّی تبیین نکرده است؛<sup>۱</sup> اما به هر حال لازم است مرز بین این امور تا جایی که ممکن است، روشن باشد و نباید هیچ یک، از حدود خود تجاوز نمایند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تفکیک خاصی بین آن‌ها صورت نگرفته است اما با مراجعه به برخی از اصول قانون اساسی، از جمله اصول هفتم و یک‌صدم قانون اساسی که حوزه‌ی فعالیت و اختیارات شورای اسلامی را تبیین می‌کند و از طرفی با مراجعه به قانون تشکیلات و وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۷۵ با آخرین اصلاحات سال ۱۳۹۶ که صلاحیت اختیارات شوراهای ماده ۸۰ آن قانون بیان شده است که عملاً تمیزی میان امور محلّی و ملی نمی‌توان قائل بود و جای بسی تأسف است که در حقوق ایران، به دلیل فقدان رویه‌ی قضایی و دکترین در خصوص این موضوع، نمی‌توان رد پای از مفهوم «امور محلّی» یافت. البته جستجو در میان قوانین عادی نیز لازم است.

برای یافتن مرزهای این امور با امور ملی و به خصوص تعیین صلاحیت‌های واحدهای محلّی، می‌توان دو رویه را متصور شد؛ نخست می‌توان محدوده‌ی صلاحیت‌های شوراهای را این‌گونه معین نمود که شوراهای از تمامی صلاحیت‌های نام‌برده‌شده در متن قوانین برخوردار بوده و در مقابل از کلیه‌ی صلاحیت‌هایی که به صراحت در قانون نیامده، محروم‌اند. همچنین، حوزه‌ی عمل واحدهای محلّی می‌تواند با استناد به شرط عمومی صلاحیت‌ها مشخص گردد. طبق این دو رویه، شوراهای از نوعی صلاحیت حقوق عمومی برای رسیدگی به تمامی امور محلّی که صریحاً به مقام دیگری واگذار نگردیده، برخوردارند. البته واضح است که شرط عمومی صلاحیت‌ها بدان معنا نیست که شوراهای صلاحیت هرگونه اقدامی را دارند؛ بلکه در این دو مرحله از اعطای صلاحیت، لزوماً یکی جایگزین دیگری نیست؛ یعنی قانون‌گذار می‌تواند شرط عمومی صلاحیت‌ها را در قانون پیش‌بینی نموده و در عین حال صراحتاً صلاحیت‌های ویژه‌ای را نیز برای واحدهای محلّی در نظر بگیرد.<sup>۲</sup>

با توجه به دو رویه‌ی فوق‌الذکر پیرامون تعیین صلاحیت‌های واحدهای محلّی دقیقاً رویکردهای هیئت عمومی دیوان در دادنامه‌های صادره قابل‌درک و استنتاج است. هیئت با عنایت به دو مؤلفه‌ی امور ملی و محلّی در خصوص وضع عوارض بر بانک‌ها و فعالان

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ پانزدهم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷، صص ۲۳۵-۲۳۴.

۲. جلالی، محمد، اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه با مقایسه آن با حقوق ایران، فصلنامه پژوهش حقوق

عمومی، پاییز ۱۳۹۴، دوره ۱۶، شماره ۴۷، ۱۳۹۴، صص ۹۵-۹۴.

اقتصادی هر دو رویکرد را در آرای صادره اعمال نموده است که همین امر منجر به صدور آرای متعارضی گردید؛ برای نمونه در خصوص اخذ عوارض از فعالان اقتصادی شوراهای محلی با توجه به تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷، حق وضع عوارض محلی جدید را که تکلیف آن‌ها در قانون مزبور مشخص نشده باشد، دارد و از این حیث با توجه به استنباط دیوان از بابت صلاحیت شوراهای محلی در وضع عوارض محلی در موضوعات مشابه، موجبات صدور آرای متعارض شده است و همان‌طور که بیان شد درک صحیح از مفهوم امور محلی و تفکیک آن از امور ملی با عنایت به استقلال واحدهای محلی در راستای پیشبرد اهداف خود، در صورت تردید بر صلاحیت واحدهای محلی با توجه به شرط عمومی بودن صلاحیت‌ها، شوراهای محلی از نوعی صلاحیت حقوق عمومی برای رسیدگی به تمامی امور محلی که صریحاً به مقام دیگری واگذار نگردیده، برخوردارند تا از این طریق آزادی اداری واحدهای محلی در اخذ عوارض تأمین گردد که هیئت عمومی دیوان در دادنامه‌های شماره ۱۰۵۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۹ و ۹۳۳ الی ۹۳۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۲ چنین رویکردی را دنبال نموده است.

علاوه بر بررسی تعیین صلاحیت‌های واحدهای محلی، با بررسی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پیرامون مبحث امور عمومی (ملی و محلی) و واکاوی در آرای صادره باید درصدد پاسخ به این سؤال بود که آیا هیئت عمومی معیاری برای تفکیک امور مزبور ارائه نموده است؟ علاوه بر خلأ قانونی در این حوزه، رویه‌ی قضایی در تفکیک امر ملی از محلی و ارائه‌ی مفهومی از امور محلی معیار خاصی را تبیین و تشریح نکرده است و صرفاً رویه‌ی قضایی در برخی آرای قضایی، آن هم مرتبط با موضوعات تعیین جرمه عدم رعایت پارکینگ و یا کسری آن، عوارض مربوط به استفاده از انشعاب آب، برق، گاز و انشعاب فاضلاب و امتیاز تلفن و همچنین فعالیت بانک‌ها و مؤسسات قرض‌الحسنه و فعالان اقتصادی و ... از حیث اخذ عوارض که جنبه محلی ندارند، اشاره نمود و عقیده بر تفکیک بر این امور دارد اما نمی‌توان با ملاحظه‌ی آرای مزبور معیار مشخصی را برای تفکیک امر ملی از محلی استنباط نمود. صرفاً در برخی از آرا، آن هم در رسیدگی به شکایت در مقام ابطال یا عدم ابطال مصوبات پیرامون وضع عوارض، قضات اداری از واژه‌های امور غیرمحلی و کشوری استفاده نمودند که شرح آن گذشت و یا این‌که با استنباط از عبارات و الفاظ قانونی، مصوبات شوراهای اسلامی را به لحاظ این‌که عوارض محلی تشخیص نمودند، ابطال آن را اعلام داشتند؛ اما نکته مهم این‌که در این استدلال‌ها معیار مد نظر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به طور دقیق قابل استنباط نیست و همین امر در تشخیص رویکرد هیئت عمومی



دیوان عدالت اداری با موضوعات مطروحه مشکلاتی را به وجود آورده است. از طرفی حسب مندرجات بند ۱۶ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن، «تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن» در صلاحیت شورای اسلامی شهر است و همچنین مطابق بند ۱۱ ماده ۱۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده، خدمات بانکی و اعتباری بانک‌ها، مؤسسات و تعاونی‌های اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه مجاز و صندوق تعاون از پرداخت مالیات معاف شده‌اند؛ لیکن طبق تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مذکور، شوراها و شوراهای اسلامی شهر و بخش، جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید که تکلیف آن‌ها در این قانون مشخص نشده باشد، ... تصویب و اعلام عمومی نمایند. همچنین با بررسی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باید خاطر نشان کرد که علاوه بر عدم ارائه معیار مناسب بر تفکیک امور ملی با محلی، در خصوص اخذ عوارض محلی هم قانون‌گذار تعریف دقیقی از عوارض محلی بیان ننموده و از طرفی رویه قضایی هم مرز مشخصی میان عوارض ملی و عوارض محلی ترسیم ننموده است تا بتوان از این طریق معیار مناسبی برای صلاحیت‌های واحدهای محلی در اخذ عوارض در نظر گرفت؛ اما با بررسی عبارات قانونی به نظر نگارندگان دو نکته حائز اهمیت است؛ نخست این که قانون‌گذار عوارض ملی را تمثیلاً بیان نموده و دوم این که اصل بر صلاحیت واحدهای محلی مبنی بر وضع عوارض محلی جدید را مدنظر قرار داده است<sup>۱</sup> و اگر وضع عوارض ملی در محل بانضمام مواردی را که قانون‌گذار صراحتاً دریافت عوارض را منع نموده است،<sup>۲</sup> استثناً در نظر بگیریم، اصل بر صلاحیت واحدهای محلی می‌باشد و این امر با اصول و قواعد حقوق اداری از جمله اصل آزادی اداری واحدهای محلی و شرط عمومی صلاحیت‌ها در راستای تأمین منابع درآمدی پایدار و ارائه خدمات شهری که استقلال مالی واحدهای محلی را می‌تواند به همراه داشته باشد، سازگارتر است و از طرفی باید میان امور ملی و محلی با عوارض ملی و محلی رابطه مستقیمی برقرار کرد؛ چراکه هدف اصلی مجریان امر محلی تأمین منافع محلی و جلب رضایت مردم محل است و نماینده ویژه‌ی محل در درجه اول تابع مردم محل خود است و از طرفی هدف از وضع عوارض محلی اداره و مدیریت مطلوب امور محلی می‌باشد.

به نظر نگارندگان سازوکار لازم برای این تفکیک و به عبارتی ساختار اجرای امور ملی و محلی این است که سازوکار اجرا (تنظیم حقوقی امور ملی) یک مفهومی است به نام

۱. تبصره یک ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۶.

۲. ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۶.

تراکم‌زدایی و سازوکار امر اداری به نام تمرکززدایی است و هر یک دارای اصول گوناگون است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و قضات اداری جهت ارائه‌ی مفهوم و معیار دقیق از این امور با تمسک به اصول مربوطه از جمله اصل آزادی اداری واحدهای محلی و شرط عمومی صلاحیت واحدهای محلی به عنوان اصول راهبر تمرکززدایی و همچنین اصول تحدیدکننده‌ی تمرکززدایی، ضمن ملاک قرار دادن آن اصول به عنوان راهکار عملی، می‌توانند خلأهای موجود قانونی را رفع نمایند.

علاوه بر ایرادهای مزبور، نقد دیگری که بر آرای صادره وارد است، آن است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در موارد خاص که شرح آن با ذکر دادنامه‌های اعلامی در بالا گذشت، با توجه به غنای مباحث حقوق اداری در موضوعات مختلف مرتبط با سازمان‌های اداری با مراجعه به مباحث حقوق تجارت تحت این عنوان «به موجب تبصره ۱ ماده ۳ قانون تجارت فعالیت بانک‌ها از مصادیق واحدهای تجاری است» رویکرد جدیدی را اتخاذ نمود؛ در صورتی که در استدلال مزبور اصلاً توجهی به قواعد و اصول حقوق اداری خصوصاً اصل صلاحیت عام تصمیم‌گیری در امور محلی نشده است، در صورتی که با نگاه ماهیتی به موضوع مبنی بر صلاحیت شوراهای اسلامی در وضع عوارض، استدلال مناسب‌تری توسط هیئت عمومی مزبور در راستای قواعد و اصول حقوق اداری صورت گیرد؛ به عبارتی آرای که در راستای استقلال واحدهای محلی صادر شده است، ضمن فاصله داشتن از قواعد و اصول حقوق اداری گرچه در نظام حقوقی کشور از غنای کافی برخوردار است، از قواعد حقوق خصوصی الهام می‌گیرد.

## بند دوم. استقلال اداری شورای محلی در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

در جست‌وجوی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پیرامون امور اداری و استخدامی با آرای اندکی مواجه گشتیم و عمده‌ی آرای هیئت عمومی در این خصوص در مقام اعلام تعارض آرا و صلاحیت دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> است. از آنجایی که در پژوهش حاضر صرفاً به بررسی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌پردازیم و پرونده‌های مرتبط با امور استخدامی در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است و با توجه به موضوع بحث، به بررسی و مذاقه در دادنامه شماره ۳۷۵ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خواهیم پرداخت.

۱. دادنامه‌های شماره ۳۷۵ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۲، شماره ۱۶ مورخ ۱۳۹۷/۰۱/۲۱ و شماره ۴۰ مورخ ۱۳۹۱/۰۲/۰۴.

### ۱. استدلال هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۳۷۵ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ در راستای ابطال تصویب‌نامه شماره ۳۹۹۵۶/ت/۱۸۳۶۹ هـ مورخ ۱۳۷۷/۰۶/۱۸ هیئت وزیران پیرامون تشخیص شورای شهر در صورت فقدان شرایط احراز سمت شهردار، بیان داشته است: در صورت فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار منحصراً به تشخیص شورای شهر خاتمه می‌پذیرد، نظر به این که وظیفه‌ی قانونی وزیر کشور یا استاندار در صدور حکم انتصاب شهردار بر اساس پیشنهاد شورای شهر موضوع تبصره ۳ ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف شورای کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ ملازمه‌ای با احراز صحت یا سقم تشخیص شورای شهر در زمینه‌ی پایان دوره‌ی خدمت شهردار توسط وزیر کشور یا استاندار ندارد؛ بنابراین آن چه در رأی مزبور مورد توجه قرار می‌گیرد آن است که هیئت وزیران در مورد چگونگی نصب شهرداران با توجه به تبصره ۳ ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف شوراهای کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مقرر داشته است: نصب شهرداران در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد، در مورد شرایط تصدی سمت شهردار موضوع ماده ۷۲ قانون مذکور شرایط احراز تصدی سمت شهردار طبق آیین‌نامه‌ی خواهد بود که بنا به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت دولت خواهد رسید و با توجه به ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار، شورای اسلامی شهر به محض آن که از فقدان یکی از شرایط مندرج در بندها و تبصره‌های ذیل ماده ۱ و مواد ۲ و ۳ این آیین‌نامه در شهردار منتخب خود مطلع شود، باید در اولین جلسه‌ی عادی یا فوق‌العاده که با حضور شهردار تشکیل می‌شود، به موضوع رسیدگی و تشخیص خود را اعم از صحت و سقم مطلب به مرجع صدور حکم انتصاب اعلام نماید.

### ۲. تحلیل دادنامه شماره ۳۷۵ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

از آنجایی که مصوبه شماره ۳۹۹۵۶/ت/۱۸۳۶۹ هـ مورخ ۱۳۷۷/۰۶/۱۸ هیئت وزیران در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورد شکایت واقع شد، دیوان در یک رأی اصولی و منطقی در راستای تمرکززدایی اصولی اقدام به ابطال مصوبه هیئت مزبور نمود؛ زیرا در نظام عدم تمرکز اداری به دلیل استقلال اداری واحدهای محلی باید رابطه‌ی سلسله‌مراتب اداری حذف گردد و دولت مرکزی در حدود مقررات قانونی بر این واحدها نظارت کند. گرچه قانون‌گذار در خصوص انتخاب شهرداران پس از انتخاب آنان، حسب مورد منوط به صدور حکم توسط استاندار و وزیر کشور دانسته است اما در صورتی که فقدان هر یک از شرایط، احراز

شهرداران صرفاً در تشخیص شورای شهر می‌باشد و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبه هیئت وزیران را فراتر از قانون و مغایر آن تشخیص داد و به این ترتیب اصل عدم رعایت سلسله‌مراتب اداری در واحدهای محلی در فحوای دادنامه صادره ملاحظه گردید و در خصوص عدم وجود سلسله‌مراتب اداری واحدهای محلی باید میان دو نظام تمرکززدایی دموکراتیک با تمرکززدایی اقتداری قائل به تفکیک بود؛ چراکه در تمرکززدایی دموکراتیک تصمیمات از پایین به بالا می‌باشد و با توجه به اصل آزادی اداری، آنچه عناصر اصلی برای تحقق یک تمرکززدایی حقیقی است را فراهم می‌آورد اما در تمرکززدایی اقتداری برعکس تصمیمات از بالا به پایین می‌باشد<sup>۱</sup> و در تمرکززدایی اقتداری دولت مرکزی بعد از مراحل و تشریفات قانونی حکم بر تأیید آن تصمیم می‌دهد و تا حدودی می‌تواند اعمال نفوذ کند اما در تمرکززدایی دموکراتیک خبری از اعمال نفوذ دولت مرکزی نخواهد بود، اگرچه تبصره ۳ ماده ۸۰ قانون شوراها خود مؤید تمرکززدایی اقتداری می‌باشد و در صورت عدم ابطال مصوبه‌ی مذکور توسط هیئت مزبور خدشه‌ای بر استقلال اداری واحدهای محلی وارد می‌گردید. از آنجایی که در تمرکززدایی اصولی، اصل بر آزادی اداری می‌باشد و واحدهای محلی می‌توانند در چارچوب اختیارات خود تصمیمات لازم اتخاذ کنند، در اینجا باید یادآور شد که این آزادی در تمرکززدایی دموکراتیک بیشتر از تمرکززدایی اقتداری می‌باشد؛ زیرا در تمرکززدایی اقتداری گرچه واحد محلی وجود دارد اما اقتدار دولت مرکزی سلب نشده است و از طرفی دادنامه مزبور با استدلال پیش‌گفته می‌تواند همگام با اصل توزیع صلاحیت‌ها باشد و این امر به منزله‌ی استقلال امور محلی و تفکیک آن از امور ملی می‌باشد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

۱. جلالی، محمد، اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه با مقایسه آن با حقوق ایران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، پاییز ۱۳۹۴، دوره ۱۶، شماره ۴۷، ۱۳۹۴، ص ۷۴.

## نتیجه‌گیری

به رسمیت شناختن شخصیت حقوقی برای واحدهای محلی منجر به اعطای استقلال اداری و مالی برای آنان خواهد شد و برخورداری از استقلال و هنجارگذاری از شرایط تمرکززدایی به معنای عمیق کلمه است. البته مرادمان ساختارشکنی از یگانگی قدرت سیاسی نیست؛ بلکه این استقلال از باب مدیریت بر امور محلی است و لازمه‌ی تحقق این استقلال در ابتدا شناسایی شخصیت حقوقی برای واحدهای محلی به معنای واقعی کلمه و تفکیک امور محلی از ملی و واگذاری امور محلی به واحدهای محلی است و عدم تفکیک و واگذاری آن به واحدهای مزبور، خدشه‌ای جبران‌ناپذیر به استقلال واحدهای محلی وارد می‌کند؛ بنابراین از سویی درک صحیح از مفهوم امور محلی و تفکیک آن از امور ملی و از سوی دیگر با عنایت به استقلال واحدهای محلی در راستای پیشبرد اهداف خود، در صورت تردید در صلاحیت داشتن واحدهای محلی، با توجه به شرط عمومی بودن صلاحیت‌ها، شوراها از نوعی صلاحیت حقوق عمومی برای رسیدگی به تمامی امور محلی که صریحاً به مقام دیگری واگذار نگردیده، برخوردار می‌باشند تا از این طریق موجبات آزادی اداری واحدهای محلی تأمین گردد.

با بررسی و مطالعه‌ی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پیرامون استقلال واحدهای محلی ضمن فاصله داشتن از مفاهیم، قواعد و اصول حقوق اداری، رنگ و بوی قواعد حقوق خصوصی گرفته است و از طرفی رویه‌ی قضایی دیوان عدالت اداری نیازمند بازنگری جدی است. گرچه دیوان عدالت اداری در سال‌های اخیر در خصوص عوارض بر بانک‌ها (دادنامه‌های شماره ۱۰۵۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۹ و ۳۵۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۰۱) و فعالان اقتصادی (دادنامه شماره ۹۳۳ الی ۹۳۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۲) رویکرد جدیدی را دنبال کرده است که این امر نوید بازنگری در آرای دیوان عدالت اداری را می‌تواند داشته باشد؛ اما رویه‌ی قضایی در تفکیک امر ملی از محلی و ارائه‌ی مفهومی از امور محلی، معیار خاصی را تبیین و تشریح نکرده است و صرفاً در برخی آرای قضایی، آن هم موضوعات مرتبط با تعیین جریمه عدم رعایت پارکینگ و یا کسری آن، عوارض مربوط به استفاده از انشعاب آب، برق، گاز و انشعاب فاضلاب و امتیاز تلفن و همچنین فعالیت بانک‌ها و مؤسسات قرض‌الحسنه و فعالان اقتصادی و ... از حیث اخذ عوارض که جنبه محلی ندارند، اشاره نمود و عقیده بر تفکیک این امور دارد که برای تحقق استقلال واحدهای محلی، صرف تفکیک مزبور نمی‌تواند تضمین مناسبی برای استقلال واحدهای ملی و محلی باشد؛ زیرا با ملاحظه‌ی آرای صادره، معیار و الگوی معینی برای تفکیک امر ملی از امر محلی استنباط نمی‌گردد که همین امر موجب گردید

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در موارد مشابه آرای متعارض صادر نماید؛ بنابراین پیشنهاد می‌گردد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ضمن بازنگری جدی در آرای صادره، در گام اول می‌بایست از طریق کنترل قضایی نسبت به رفع خلأهای قانونی موجود و برخورداری از رویه‌ی قضایی یکسان اقدام نماید تا سپس با تمسک به همه‌ی جوانب تمرکززدایی اصولی از جمله اصل آزادی اداری واحدهای محلی، اصل توزیع صلاحیت‌ها، اصل برابری و ... به عنوان مناسب‌ترین راهکار علمی و عملی جهت تفکیک امور ملی و محلی، الگوی فاخری را برای تحقق استقلال واحدهای محلی مورد توجه قرار دهد.



## فهرست منابع

### منابع فارسی

#### الف. کتاب‌ها

۱. امامی، محمد، استوار سنگری، کوروش، **حقوق اداری**، چاپ دوم، جلد اول، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۷.
۲. بیرد، ویکتوریا، فرانک میرآفتاب و کریستوفر سیلور، **برنامه‌ریزی و تمرکززدایی: فضاهای رقابتی برای فعالیت‌های عمومی در کشورهای جنوب**، ترجمه‌ی لطفعلی کوزه‌گر کالجی و سیدموسی پورموسوی، چاپ اول، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران؛ معاونت علم و فناوری، ۱۳۹۵.
۳. طاهری، ابوالقاسم، **حکومت‌های محلی و عدم تمرکز**، چاپ چهارم، تهران: انتشارات قومس، ۱۳۷۸.
۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، چاپ پانزدهم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
۵. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، چاپ اول، تهران: انتشارات دادگستر، ۱۳۸۹.
۶. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل، **گفتارهایی در حقوق عمومی**، چاپ اول، تهران: انتشارات دادگستر، ۱۳۷۵.
۷. گرجی ازندیانی، علی‌اکبر، **در تکاپوی حقوق اساسی**، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸.
۸. موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری**، چاپ یازدهم، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۸.
۹. ماین پیتر، **مدیریت شهری از نظریه تا عمل**، ترجمه غلامرضا کاظمیان و حامد رستگار، چاپ دوم، تهران: نشر تیسرا، ۱۳۹۴.
۱۰. هاشمی، سیدمحمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، چاپ نهم، جلد دوم، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۳.

#### ب. مقاله‌ها

۱۱. آقای طوق، مسلم، **نگرش تطبیقی بر عدم تمرکز محلی در ایران**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، پاییز و زمستان ۱۳۹۶، دوره ۶، شماره ۱۸، صص ۴۵-۶۵.
۱۲. بهاروند، محمدرضا، **جایگاه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در سیستم عدم تمرکز و روابط آن با نهادهای محلی در ایران**، فصلنامه حقوقی مجد، بهار و تابستان ۱۳۸۹، دوره ۴، شماره‌های ۱۲ و ۱۳، صص ۳۱-۱۸.

۱۳. جلالی، محمد، اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه با مقایسه آن با حقوق ایران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، پاییز ۱۳۹۴، دوره ۱۶، شماره ۴۷، ۱۳۹۴، صص ۷۱-۱۰۰.
۱۴. جلالی، محمد و حامد نیکو نهاد، مفهوم و جایگاه عدم تمرکز در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه‌ی قانون‌گذار اساسی، در: ویژه، محمدرضا و محمد جلالی، اندیشه‌های حقوق اداری: مجموعه مقالات اهدایی به استاد منوچهر طباطبایی مؤتمنی، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۲، صص ۱۰۱-۱۳۶.
۱۵. دشتی، علی، جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی در نظام حقوقی و سیاسی ایران، مجله تحقیقات حقوقی (دانشگاه شهید بهشتی)، بهار و تابستان ۱۳۸۸، شماره ۴۹، صص ۵۱۳-۵۵۳.

#### پ. رساله

۱۶. زرشگی، محمد، چالش‌ها و راهکارهای حقوقی-اداری تراکم‌زدایی از تهران، رساله دکتری، رشته حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات تهران، ۱۳۹۶.

#### ت. قوانین

۱۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات و تغییرات و متمم قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸.
۱۸. قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱.
۱۹. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹.
۲۰. قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ با اصلاحات بعدی.
۲۱. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.
۲۲. قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب سال ۱۳۶۱ با اصلاحات بعدی.
۲۳. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
۲۴. قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات بعدی.
۲۵. قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷.



### ث. آرای قضایی

۲۶. رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور.
۲۷. دادنامه‌های شماره ۱۵۰ الی ۱۵۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۲۸. دادنامه شماره ۷۹۸ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۲۹. دادنامه شماره ۱۶ مورخ ۱۳۹۷/۰۱/۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۰. دادنامه شماره ۳۵۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۰۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۱. دادنامه‌های شماره ۹۳۳ الی ۹۳۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۲. دادنامه شماره ۱۸۴۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۳. دادنامه شماره ۱۸۴۶ مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۴. دادنامه‌های شماره ۲۸-۲۹ مورخ ۱۳۹۶/۰۱/۱۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۵. دادنامه شماره ۱۹۰ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۰۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۶. دادنامه شماره ۴۱۴ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۷. دادنامه شماره ۴۹۱ الی ۴۹۳ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۸. دادنامه ۱۰۵۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۹. دادنامه شماره ۱۲۴۰ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴۰. دادنامه‌های شماره ۲۷۵ الی ۲۹۳ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۱۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴۱. دادنامه‌های شماره ۸۱۶ الی ۸۳۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۶/۳۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴۲. دادنامه‌های شماره ۱۰۴۳ الی ۱۰۵۷ مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۰۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴۳. دادنامه شماره ۱۱۱ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴۴. دادنامه شماره ۳۶۲ مورخ ۱۳۹۲/۰۵/۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴۵. دادنامه‌های شماره ۵۵۱ مورخ ۱۳۹۲/۰۸/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴۶. دادنامه شماره ۴۰ مورخ ۱۳۹۱/۰۲/۰۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴۷. دادنامه شماره ۲۱۹ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴۸. دادنامه شماره ۲۲۰ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴۹. دادنامه‌های شماره ۷۲۴ الی ۷۵۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۵۰. دادنامه شماره ۱۱۳ مورخ ۱۳۸۷/۰۲/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.  
۵۱. دادنامه شماره ۳۷۵ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

#### منبع لاتین

52-Karlsen, G. E. "decentralized, centralism, governance in education evidence from Norway and British Colombia, Canada," *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, Vol. 13, 1999



# Investigation on the independence of local units from the perspective of the opinions of the General Assembly of the Court of Administrative Justice

Meisam Nasehi \*

Ali Faghih Habibi \*\*

Keyvan Sedaghati \*\*\*

## Abstract:

The General Assembly of the Court of Administrative Justice is able to fully guide the legislative and implementation process in this area with scientific content by issuing very important judgments regarding to the independence of local units in addition of being a suitable criterion and sample for future legal and executive orientations. On the other hand, the mentioned General Assembly, in the position of a procedural judicial body, can make effective decisions by taking into account the public interests and defending the rights of citizens by law-abiding in the votes and issuing judgement in order to resolve the challenges and damages related to the independence of local units. Thus, local institutions by using their legal capacity and power fulfill their job of protection and realization the rights of citizens in the society. Therefore, in the present research, with the method of descriptive-analytical, the concept that the General Assembly of the Court of Administrative Justice has from local affairs in the direction of the independence of local units criticized and leded us to this conclusion that the criterion provided by the procedure of the said General Assembly is not so comprehensive and in accordance with the principles of public law to fill all the existing gaps.

**Keywords:** Decentralization, General Assembly of the Court of Administrative Justice, Independence, Local units, National and Local Affairs.

---

\*. Phd student Islamic Azad University, South Tehran Branch , iran  
meisam.nasehi@gmail.com

\*\* Faculty member of Islamic Azad University, South Tehran Branch. (Corresponding Author)  
faghih.habibi@gmail.com

\*\*\* Assistant Prof- Faculty of Law and Political Science- Islamic Azad University, South Tehran Branch  
keyvan.sedaghati@gmail.com