



University of Tehran Press

A reflection on the legal nature of the Islamic City Council, legal ambiguities and judicial challenges (Criticism and review of the unanimous decision No. 827-1401/9/29 of the General Board of the Supreme Court)

Mahdi Dorbin¹ | Ehsan Akbari^{2✉}

1. Ph.D. in (Criminal Law), Faculty of Humanities, University Of Edalat, Tehran, Iran. Email: mahdidorbinn@gmail.com
2. Corresponding Author; Ph.D. in (Public Law), Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran,Iran. Email: ehsanakbari1991@gmail.com

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article Pages: 1-23 Received: 2025/02/03 Received in Revised form: 2025/05/12 Accepted: 2025/08/04 Published online: ----- Keywords: <i>competence, resolution, law, city council, nature.</i>	In various laws governing Islamic councils, the legislator did not explain the legal nature of this institution, and the ambiguity regarding the nature of the city Islamic councils is one of the important ambiguities in Iran's legal system. Last year, this ambiguity led to a difference of opinion among the legal courts and the issuance of unanimous decision No. 827-29/9/1401 of the General Board of the Supreme Court of Iran, and the General Board of the Supreme Court of Iran announced according to the said unanimous decision that the consideration of Lawsuits against the specific approvals of the city's Islamic Councils are under the jurisdiction of the Administrative Court of Justice. The unanimous decision was issued while two years ago, the General Board of the Administrative Court of Justice had announced by unanimous decision No. 972-20/8/2013 that the handling of the said lawsuit is not within the competence of the branches of the Administrative Court of Justice. This clear conflict between the two unanimous votes issued by the General Board of the Supreme Court and the General Board of the Administrative Court of Justice confirms the important legal uncertainty that exists regarding the nature of the city's Islamic councils. In this article, based on the examination of the legal standards governing the jurisdiction of the Court of Administrative Justice and the examination of the legal nature of the organizational units subject to the judicial supervision of the Court's branches, we express the opinion that the legal nature of the Islamic city councils does not correspond to any of the organizational units specified in Article 10. The Law of the Court of Administrative Justice is not, and despite the fact that this lawsuit is of an administrative nature, the handling of the case of annulment of the case-laws of the Islamic City Councils is not within the jurisdiction of the Court's branches as described in Article 10 of the Law of the Court of Administrative Justice.
How To Cite	Dorbin, Mahdi; Akbari, Ehsan (2026). A reflection on the legal nature of the Islamic City Council, legal ambiguities and judicial challenges (Criticism and review of the unanimous decision No. 827-1401/9/29 of the General Board of the Supreme Court). <i>Public Law Studies Quarterly</i> , -- (--), 1-23. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2025.389404.3675
DOI	10.22059/jplsqt.2025.389404.3675
Publisher	The University of Tehran Press.



تأملی در ماهیت حقوقی شورای اسلامی شهر، ابهام‌های قانونی و چالش‌های قضایی (نقد و بررسی رأی وحدت رویه شماره ۸۲۷-۱۴۰۱/۰۹/۲۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور)

مهدی دربین^۱ | احسان اکبری^۲

۱. دانش‌آموخته دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه عدالت، تهران، ایران.
رایانامه: mahdidorbinn@gmail.com

۲. نویسنده مسئول؛ دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران.
رایانامه: chsanakbari1991@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی صفحات: ۲۳-۱ تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۱۵ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۲/۲۲ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۵/۱۳ تاریخ انتشار برخط: ----- کلیدواژه‌ها: صلاحیت، مصوبه، قانون، شورای شهر، ماهیت.	قانونگذار در قوانین حاکم بر شوراهای اسلامی به تبیین ماهیت حقوقی این نهاد نپرداخته و ابهام در خصوص ماهیت شوراهای اسلامی شهر یکی از ابهام‌های مهم در نظام حقوقی ایران است. سه سال قبل، این ابهام سبب بروز اختلاف نظر میان محاکم حقوقی و صدور رأی وحدت رویه شماره ۸۲۷-۱۴۰۱/۰۹/۲۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور شد و هیأت عمومی دیوان عالی کشور به موجب رأی وحدت رویه مزبور اعلام کرد که رسیدگی به دعوای اعتراض به مصوبات موردی شوراهای اسلامی شهر در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است. صدور رأی وحدت رویه مذکور در حالی صورت گرفت که دو سال پیش از آن هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب رأی وحدت رویه شماره ۹۷۲-۱۳۹۹/۰۸/۲۰ اعلام کرده بود که رسیدگی به دعوای مزبور در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار ندارد. این تعارض آشکار میان دو رأی وحدت رویه صادره در هیأت عمومی دیوان عالی کشور و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مؤید ابهام حقوقی مهمی است که در خصوص ماهیت شوراهای اسلامی شهر وجود دارد. در این مقاله، بر مبنای بررسی موازین قانونی حاکم بر صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری و مذاقه در ماهیت حقوقی واحدهای سازمانی مشمول نظارت قضایی شعب دیوان، به بیان این نظر می‌پردازیم که ماهیت حقوقی شوراهای اسلامی شهر منطبق با هیچ‌یک از واحدهای سازمانی مصرح در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری نیست و رسیدگی به دعوای ابطال مصوبات موردی شوراهای اسلامی شهر به‌رغم برخورداری این دعا از ماهیت اداری، در چارچوب صلاحیت‌های شعب دیوان به شرح مقرر در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری قرار ندارد.
استناد	دربین، مهدی؛ اکبری، احسان (۱۴۰۵). تأملی در ماهیت حقوقی شورای اسلامی شهر، ابهام‌های قانونی و چالش‌های قضایی (نقد و بررسی رأی وحدت رویه شماره ۸۲۷-۱۴۰۱/۰۹/۲۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور). <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، (—)، ۱-۲۳. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2025.389404.3675
DOI	10.22059/jplsqt.2025.389404.3675
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

۱. مقدمه

بر اساس ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، شوراهای اسلامی شهر دارای وظایف متعددی است و برای انجام وظایف مزبور به تصویب مصوبات مختلفی نیز اقدام می‌کنند که این مصوبات در اغلب موارد جنبه کلی و عام‌الشمول دارند. با این حال، شوراهای اسلامی شهر در مواردی نیز به وضع مصوباتی می‌پردازند که واجد جنبه موردی هستند و از نمونه‌های مهم این مصوبات می‌توان به مصوباتی اشاره کرد که بر اساس صلاحیت مقرر در جزء ۵ بند «د» ماده ۱ آیین‌نامه قانون اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۸۹/۰۲/۱۵ شورای عالی استان‌ها تصویب کرده و بر مبنای این صلاحیت، برخی از پلاک‌های ثبتی را به‌عنوان باغ شناسایی می‌کنند. یکی از اختلاف‌نظرهای مهم در نظام قضایی ایران، تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی مطروحه به خواسته ابطال همین مصوبات موردی شوراهای اسلامی شهر است که در سال‌های اخیر به صدور دو رأی وحدت رویه کاملاً متفاوت در هیأت عمومی دیوان عالی کشور و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری منجر شده است.

هیأت عمومی دیوان عالی کشور سه سال پیش و به‌دنبال طرح اعلام تعارض بین آرای صادره در شعب این دیوان در خصوص موضوع «تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی ابطال مصوبات موردی شورای اسلامی شهر در امور مربوط به شهرداری» در رابطه با این موضوع اتخاذ تصمیم کرده و به موجب رأی وحدت رویه شماره ۸۲۷-۱۴۰۱/۰۹/۲۹ اعلام کرد که: «هرچند شورای اسلامی شهر نهادی مستقل و دارای وظایف و اختیاراتی فراتر از امور مربوط به شهرداری است، اما با توجه به اینکه مطابق ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی و نیز برخی مقررات دیگر اتخاذ تصمیم در موارد مهمی از امور مربوط به شهرداری بر عهده این شورا است (همانند مواردی که به موجب ماده ۴۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ بر عهده انجمن شهر سابق بود)، بنابراین مصوبات موردی (غیر عام‌الشمول) شورای اسلامی شهر در امور مربوط به شهرداری مشمول قسمت (الف) بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام است و به دعاوی ابطال آن در دیوان عدالت اداری رسیدگی می‌شود...».

یکی از نکات جالب توجه در خصوص این رأی وحدت رویه تعارض آن با رأی وحدت رویه شماره ۲۰-۱۳۹۹/۰۸/۹۷۲-هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است. در حقیقت، دو سال قبل از صدور رأی وحدت رویه شماره ۸۲۷-۱۴۰۱/۰۹/۲۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، مشابه همین تعارض آرا بین شعب دیوان عدالت اداری مطرح شده بود و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب رأی وحدت رویه

شماره ۹۷۲-۱۳۹۹/۰۸/۲۰ اعلام کرد: «با توجه به اینکه شورای اسلامی شهر جزء هیچ یک از مصادیق واحدهای مصرح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری محسوب نمی شود، بنابراین رسیدگی به تقاضای ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر در شعب دیوان عدالت اداری قابل طرح و رسیدگی نیست».

با اینکه حکم مقرر در ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ در موضوع مورد بحث عملاً به حاکمیت رأی وحدت رویه شماره ۸۲۷-۱۴۰۱/۰۹/۲۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور بر رأی وحدت رویه شماره ۹۷۲-۱۳۹۹/۰۸/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری منجر شده است، ولی این امر مانع از نقد و بررسی مفاد رأی وحدت رویه شماره ۸۲۷-۱۴۰۱/۰۹/۲۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور نخواهد بود و بر همین اساس در این مقاله نگاهی انتقادی به رأی وحدت رویه مذکور و ابعاد حقوقی مختلف مربوط به آن خواهیم داشت و در سه محور کلی به نقد رأی وحدت رویه یادشده می پردازیم.

۲. نفی وجود تمایز میان صلاحیت های شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

یکی از عجیب ترین دیدگاه های حقوقی که در برخی از آرای موضوع گردش کار منتهی به صدور رأی وحدت رویه شماره ۸۲۷-۱۴۰۱/۰۹/۲۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور مشاهده می شود و حتی در نظریه نمایندۀ دادستان کل کشور نیز منعکس شده، استناد به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به مصوبات عام الشمول شوراهای اسلامی شهر (به شرح مقرر در بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری) و استفاده از این موضوع برای اثبات صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به مصوبات موردی شوراهای اسلامی شهر (بر مبنای ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری) است. برای نمونه، در بخشی از آرای شماره ۱۶۲۰-۱۳۹۹/۱۱/۲۹ و شماره ۱۶۴۰-۱۳۹۹/۱۲/۵ (صادر از شعبه ۲۶ دادگاه عمومی حقوقی تهران) که در گردش کار رأی وحدت رویه موضوع نقد نیز ذکر شده اند، اعلام شده است: «...هرچند مقررات و نظامات اداری موضوع صلاحیت هیأت عمومی در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می بایست دارای وصف کلی و عام الشمول باشد تا مشمول بند ۱ ماده ۱۲ قانون مذکور گردد، ولی به اعتبار صلاحیتی که به دیوان عدالت اداری به موجب بند ۱ ماده ۱۲ قانون مذکور اعطا گردیده، مصوبات موردی شورای شهر که جزء مقررات و نظامات شهرداری هاست نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری می باشد و همچنان که در دادنامه شماره ۱۳۱۸-۱۳۹۵/۱۲/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری آمده، مصوبات موردی شورای شهر به اعتبار صلاحیتی که دیوان عدالت اداری به رسیدگی به مصوبات کلی و عمومی پیدا می کند نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری است و این مصوبات موردی در شعب دیوان قابلیت رسیدگی دارند. بنابراین هرچند شورای شهر جزء واحدهای مصرح

در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و دادرسی دیوان عدالت اداری نمی‌باشد، ولی صلاحیت دیوان عدالت اداری در خصوص رسیدگی به مصوبات شورای شهر ناشی از بند ۱ ماده ۱۲ قانون مذکور است که با این وصف، با عقیده به صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری به استناد مواد ۲۶ و ۲۷ قانون آیین دادرسی مدنی پرونده جهت حل اختلاف در صلاحیت به دیوان عالی کشور ارسال می‌گردد.

همین نظر در بندهای ۲، ۳ و ۴ از نظریه نمایندۀ دادستان کل کشور نیز با این عبارات مورد تأکید قرار گرفته است: «در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات... شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود در صلاحیت دیوان عدالت اداری اعلام گردیده است. لذا بر اساس این مقررۀ که از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصالح نظام تشخیص داده شده، اصل صلاحیت دیوان عدالت اداری در خصوص رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات... شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی که شوراهای اسلامی مصداق آن می‌باشد، پذیرفته شده است. با توجه به پذیرش اصل صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراضات اشخاص نسبت به مصوبات شوراهای اسلامی به عنوان یکی از مصادیق مؤسسات عمومی غیردولتی و نهاد ناظر شهرداری به شرح فوق که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در آرای متعدد خود مصوبات شورای شهرهای مختلف را بر این اساس به کرات ابطال نموده و از آنجا که بند ۱ ماده ۱۲ مذکور اطلاق داشته و شامل کلیه آیین‌نامه‌ها، نظامات و مقررات شوراهای اسلامی می‌شود و استثنا نمودن برخی از مصوبات شوراهای اسلامی تحت عنوان مصوبات موردی و خروج آنها از شمول اصل کلی یادشده برخلاف عموم و اطلاق حکم مقنن در بند ۱ ماده ۱۲ و نیز مواد ۸۰ به بعد قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است که ابطال مصوبات دستگاه‌های ذکرشده در قانون را علی‌الطلاق در صلاحیت دیوان عدالت اداری اعلام کرده است، از حیث عملی نیز تفکیک قائل شدن بین مصوبات شوراهای شهر و روستا و تقسیم آنها به عام‌الشمول و موردی و تعیین مرجع صالح برای هریک از این مصوبات به طور جداگانه، فاقد مبنای قانونی بوده و نه تنها موجب دوباره شدن نظام حقوقی و اختلاف‌نظر در مصادیق این مصوبات خواهد بود، بلکه با منطق قانونگذاری و نیز مصالح نظام که بر اساس آن در ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری حسب ذیل ماده ۱۲۴ همان قانون تصویب شده مغایرت خواهد داشت. لذا با توجه به مراتب فوق و بنا بر مصالح کامله کشور نباید تردید داشت که رسیدگی به اعتراض نسبت به مصوبات موردی شوراهای اسلامی در صلاحیت شعب دیوان

عدالت اداری است و با توجه به این مبانی، نظر شعب اول و بیست و هشتم دیوان عالی کشور موافق مقررات قانونی بوده و قابلیت تأیید را دارند».

در ادامه این بحث و با استناد به قوانین و مقررات حاکم به نقد و بررسی ملازمه‌ای خواهیم پرداخت که در آرای مندرج در گردش کار و نظریه نماینده دادستان کل کشور بین صلاحیت هیأت عمومی برای رسیدگی به مصوبات عام‌الشمول شوراهای شهر و صلاحیت شعب دیوان برای رسیدگی به مصوبات موردی شوراهای برقرار شده و بررسی مزبور مستلزم اثبات این نکته است که تفکیک صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از جنبه موردی یا عام‌الشمول بودن موازین مورد رسیدگی در آنها، بر مبنای اراده قانونگذار است (بخش اول) و از سوی دیگر میان صلاحیت‌های این دو رکن دیوان از جهت نهادهای مشمول نظارت قضایی آنها نیز تفاوت‌هایی وجود دارد که این تفاوت‌ها نیز برقراری ملازمه مزبور را منتفی می‌سازد (بخش دوم).

۲.۱. تفکیک صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در قوانین حاکم

بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که به تبیین جایگاه کلی دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران می‌پردازد، مقرر شده است که: «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

با اینکه بر اساس قسمت اخیر اصل ۱۷۳ قانون اساسی تبیین اختیارات دیوان عدالت اداری به قانون مصوب مجلس واگذار شده است، ولی در اصل ۱۷۰ قانون اساسی که در اصل به‌منظور تبیین یکی از تکالیف قضات محاکم وضع شده، یکی از شئون اصلی دیوان عدالت اداری که ناظر بر ابطال مقررات اجرایی است، مورد اشاره قرار گرفته است. بر اساس اصل مزبور: «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری در حال حاضر دارای ارکان مختلفی است، بنابراین با رجوع به قوانین موضوعه باید دید که اجرای صلاحیت مقرر در قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی مبنی بر ابطال مقررات دولتی بر عهده کدام‌یک از ارکان دیوان عدالت اداری است. ولی با این حال، پیش از تبیین این موضوع اشاره به این مسئله ضروری است که در نظام حقوقی حاکم در دوره پیش از انقلاب اسلامی و بر اساس بند «الف» ماده ۲ قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹/۰۲/۰۷، رسیدگی به اعتراضات مطروحه نسبت به مدلول تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری

به عنوان یکی از وظایف شورای دولتی اعلام شده بود و با توجه اینکه بر اساس حکم مقرر در ماده ۲۸ قانون مذکور صرفاً «اعلام نظر در خصوص رویه‌های مختلفی که در موارد مشابه در شعب شورای دولتی اتخاذ می‌شد» بر عهده هیأت عمومی شورا بود، این نتیجه منطقی نیز قابل استنباط بود که جز در این مورد منصوص (تعیین تکلیف در خصوص اختلاف نظر شعب شورای دولتی)، اعمال وظایف مقرر برای شورای دولتی در قانون راجع به این شورا، توسط شعب شورای دولتی صورت می‌گرفت و بدین ترتیب رسیدگی به اعتراضات مطروحه در خصوص مدلول تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری نیز اساساً یکی از صلاحیت‌های شعب شورای دولتی بود.

با وجود این در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۰۴ که نخستین قانونی بود که در اجرای حکم مقرر در قسمت اخیر اصل ۱۷۳ قانون اساسی به تصویب رسید، هرچند در ماده ۱۱ به‌طور کلی به بیان صلاحیت‌ها و اختیارات دیوان پرداخته شد و تفکیکی بین صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان برقرار نشده بود، ولی بر اساس ماده ۲۰ این قانون صلاحیت اتخاذ تصمیم در خصوص موارد اختلاف نظر بین شعب دیوان به هیأت عمومی واگذار شده بود که این مورد مشابه صلاحیت مقرر در ماده ۲۸ قانون راجع به شورای دولتی بود و در ماده ۲۵ این قانون نیز صلاحیت ابطال مقررات اجرایی برای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به رسمیت شناخته شد.

بدین ترتیب، حکم مقرر در جزء «پ» ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۰۴ که بر اساس آن رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از مصادیق اختیارات دیوان عدالت اداری اعلام شده بود، به دلالت مفاد ماده ۲۵ همین قانون ناظر به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات مطروحه به خواسته ابطال مقررات مذکور بود و چون عبارات «آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها» به دلالت تبادر عرفی رایج از عبارات مذکور و همچنین برقراری تمایز میان این عبارات و عبارات «تصمیمات و اقدامات» در اجزای دیگر بند ۱ ماده ۱۱ قانون اصولاً ناظر بر موازینی است که موجد حقوق و تکالیف برای بیش از یک نفر بوده و در اصطلاح دارای وصف عام‌الشمول هستند، بنابراین تفکیک صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از جنبه رسیدگی به شکایات مربوط به تصمیمات موردی و موازین عام‌الشمول در قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰، مبتنی بر اراده قانونگذار بوده است.

در سال‌های بعد و برخلاف قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰ که تشخیص این تفکیک و تمایز میان صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان در آن با تکیه بر مواد مختلفی از قانون مزبور قابل استنتاج بود، در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۰۹/۲۵ این صلاحیت مجزا بر مبنای وضع دو ماده ۱۳ (ناظر بر صلاحیت شعب) و ماده ۱۹ (ناظر بر صلاحیت هیأت عمومی) به‌طور دقیق مشخص شد

و در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵ نیز در قالب دو ماده ۱۰ و ۱۲ که به ترتیب به بیان صلاحیت‌های شعب و هیأت عمومی دیوان می‌پردازد، صلاحیت شعب و هیأت عمومی کاملاً از یکدیگر تفکیک شد.

بنابراین صلاحیت ابطال مقررات دولتی که بر مبنای اصل ۱۷۰ قانون اساسی به دیوان عدالت اداری واگذار شده است، بر مبنای قوانین مصوب سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ و با توجه به اراده قانونگذار است که توسط هیأت عمومی این دیوان اعمال می‌شود و برخلاف آنچه در آرای صادره توسط شعبه ۲۶ دادگاه عمومی حقوقی تهران و نظریه نماینده دادستان کل کشور آمده، فاقد مبنای قانونی نیست.

۲.۲. تفاوت نهادهای مشمول نظارت قضایی شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

یکی از اشتباهات موجود در برخی از آرای منتهی به صدور رأی وحدت رویه شماره ۸۲۷-۱۴۰۱/۰۹/۲۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، یکسان تلقی کردن حیطه نظارت قضایی شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است.

در واقع صرف نظر از تفاوت صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از حیث موردی یا عام‌المشمول بودن موازین مورد رسیدگی در آنها، این دو رکن دیوان عدالت اداری از جهت خواندگان دعاوی موضوع رسیدگی خود نیز با یکدیگر تفاوت دارند. به این معنا که شعب دیوان بر اساس ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری عهده‌دار رسیدگی به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها هستند و هیأت عمومی دیوان نیز بر اساس بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی رسیدگی می‌کند.

در خصوص نسبت صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری باید گفت که علی‌رغم تمایز ظاهری نهادهای مشمول نظارت قضایی این دو رکن دیوان، با توجه به ذکر وصف «دولتی» برای عبارت «نظامات و مقررات» در بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری و صرف نظر از جنبه موردی یا عام‌المشمول موازین مشمول نظارت قضایی این دو نهاد، صلاحیت هیأت عمومی از حیث برخورداری از امکان رسیدگی به موازین صادرشده از سوی نهادهای دولتی با صلاحیت‌های مقرر برای شعب دیوان که شامل رسیدگی به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی است، همپوشانی دارد و از سوی دیگر با عنایت به اینکه اغلب تشکیلات و نهادهای انقلابی (به عنوان یکی از نهادهای موضوع صلاحیت شعب دیوان) در قانون فهرست مؤسسات و نهادهای

عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳ با الحاقات بعدی ذکر شده‌اند و مطلق مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز تحت نظارت قضایی هیأت عمومی دیوان قرار دارند، صلاحیت شعب و هیأت عمومی از حیث اعمال نظارت قضایی بر تشکیلات و نهادهای انقلابی نیز تقریباً یکسان است. با این حال، تفاوت مهمی میان صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وجود دارد و آن تفاوت این است که شعب دیوان صرفاً می‌توانند به دعاوی مطروحه علیه دو نهاد و مؤسسه عمومی غیردولتی (شهرداری و سازمان تأمین اجتماعی) و همچنین مؤسسات عمومی غیردولتی که واجد ماهیت نهاد انقلابی نیز هستند (مانند بنیاد شهید و امور ایثارگران) رسیدگی کنند^۱ و در رویه شعب دیوان رسیدگی به دعاوی مطروحه به طرفیت سایر نهادهای عمومی غیردولتی از جمله سازمان بورس اوراق بهادار از حیث صلاحیت مورد پذیرش قرار نگرفته است (مشهدی، ۱۴۰۳: ۱۴۰). و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری همچنان که اشاره شد، دارای صلاحیت رسیدگی به مقررات صادره از سوی همه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است که تعداد آنها بر اساس آخرین الحاقیه به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در حال حاضر به ۲۴ نهاد و مؤسسه رسیده است و در عین حال شامل نهادهایی نیز می‌شوند که هرچند نام آنها در قانون مزبور ذکر نشده، ولی بر اساس قانون مؤسس یا اساسنامه این نهادها، از مصادیق نهادهای عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند.

این تفاوت از این حیث حائز اهمیت است که با بررسی گردش کار منتهی به صدور رأی وحدت رویه شماره ۸۲۷-۱۴۰۱/۰۹/۲۹ مشخص می‌شود که برای نمونه در بند ۳ نظریه نماینده دادستان کل کشور با این تلقی که شوراهای اسلامی شهر یکی از مصادیق مؤسسات عمومی غیردولتی‌اند و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به مصوبات عام‌الشمول آنها رسیدگی می‌کند، صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به مصوبات موردی شوراها نیز مفروض قلمداد شده است.

فارغ از این موضوع که در خصوص تلقی شوراهای اسلامی شهر به عنوان مصادیق مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی تردیدهای جدی وجود دارد و در ادامه این مقاله به تبیین جهات این تردیدها خواهیم پرداخت، ولی حتی در صورت پذیرش این نظر که شوراهای اسلامی شهر از مصادیق نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی‌اند و هیأت عمومی دیوان نیز بر اساس همین واقعیت به مصوبات عام‌الشمول شوراهای اسلامی شهر رسیدگی می‌کند، باید توجه داشت که با عنایت به اینکه قانونگذار در بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری صلاحیت شعب دیوان را صرفاً به رسیدگی نسبت به تصمیمات دو مصداق از نهادهای عمومی غیردولتی (شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی) و همچنین مؤسسات عمومی

۱. بر اساس قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، شعب دیوان دارای صلاحیت رسیدگی به تصمیمات و اقدامات این جمعیت نیز هستند.

غیردولتی که واجد ماهیت نهاد انقلابی نیز هستند محدود کرده، بنابراین بدیهی است که نمی‌توان از صلاحیت هیأت عمومی برای رسیدگی به مصوبات شوراهای اسلامی شهر به‌عنوان یکی از مصادیق نهادهای عمومی غیردولتی، نتیجه گرفت که شعب دیوان نیز صلاحیت رسیدگی به مصوبات موردی شوراهای اسلامی شهر را دارند، زیرا با اینکه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دارای صلاحیت رسیدگی به مصوبات همه نهادهای عمومی غیردولتی است، ولی شعب دیوان صرفاً دارای صلاحیت رسیدگی به تصمیمات شهرداری و تأمین اجتماعی و همچنین مؤسسات عمومی غیردولتی‌اند که ماهیت نهاد انقلابی را نیز دارند و شوراهای اسلامی شهر جزو هیچ‌کدام از دو نهاد مزبور محسوب نمی‌شوند. در واقع و به بیان روشن‌تر صلاحیت هیأت عمومی برای رسیدگی به مصوبات عام‌الشمول شوراهای اسلامی شهر (در فرض تلقی آنها به‌عنوان مصداقی از مؤسسات عمومی غیردولتی)، ملازمه‌ای با صلاحیت شعب دیوان برای رسیدگی به مصوبات موردی شوراهای اسلامی شهر ندارد.

۳. عدم انطباق شورای اسلامی شهر با عناوین واحدهای مقرر در ماده ۱۰ قانون دیوان

عدالت اداری

بر اساس بند «الف» ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری شعب دیوان عهده‌دار رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها هستند. بنابراین بر مبنای ماده مذکور که به تبیین صلاحیت شعب دیوان از حیث نهادهای طرف شکایت می‌پردازد، قانونگذار عملاً رسیدگی شعب دیوان به دعاوی مطروحه علیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی را به‌عنوان سه مصداق از دستگاه‌های اجرایی که در مواد ۱، ۲ و ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز تعریف شده‌اند، پذیرفته و از میان نهادهای عمومی غیردولتی نیز صرفاً صلاحیت دیوان برای رسیدگی به دعاوی مطروحه علیه شهرداری و تأمین اجتماعی را مورد پذیرش قرار داده و در عین حال بر صلاحیت شعب دیوان برای رسیدگی به دعاوی مطروحه علیه نهادهای انقلابی نیز صحه گذاشته است.

روشن است که شوراهای اسلامی شهر به‌طور مشخص واجد عناصر مقرر برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی نبوده و منطبق با اوصاف این دستگاه‌های اجرایی نیستند، زیرا شوراهای توسط وزیر اداره نمی‌شوند تا وزارتخانه باشند و وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی است انجام نمی‌دهند تا بتوان آنها را مشمول تعریف مؤسسه دولتی قرار داد. در عین حال شوراهای اسلامی بنگاه اقتصادی هم نیستند تا بتوان ماهیت شرکت دولتی را بر آنها قابل اطلاق دانست.

با وجود عدم انطباق تعاریف مقرر در خصوص وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی (به شرح مندرج در مواد ۱، ۲ و ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری) بر شوراهای اسلامی شهر، برخی حقوقدانان با استناد به قسمت اخیر ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری که مقرر کرده است: «کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود»، شوراهای اسلامی را در حکم مؤسسه دولتی تلقی کرده‌اند (آقای طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۱۹۵) با این حال، باید توجه داشت صرف‌نظر از اینکه آیا عنوان «سازمان» که بر مبنای تبادر عرفی از آن در اغلب موارد در خصوص نهادهای وابسته به دولت به کار می‌رود قابل اطلاق بر نهادهایی مانند شوراهای محلی است یا خیر، به نظر می‌رسد که حکم قانونی مقرر در قسمت اخیر ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری را باید منصرف به دستگاه‌هایی در قانون اساسی دانست که ماهیت آنها در راستای شرایط مقرر در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری است و حداقل با شرایط مذکور تبیینی ندارند. برای نمونه دادگاه‌های دادگستری، دیوان عدالت اداری و دیوان محاسبات نهادهایی هستند که بر اساس قانون ایجاد شده‌اند و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی است، انجام می‌دهند و علاوه بر اینکه اطلاق عنوان «سازمان» بر آنها برخلاف شوراهای محلی با تبادر عرفی از کلمه سازمان نیز هماهنگ است، از شرایط تعیین شده برای مؤسسات دولتی به شرح مقرر در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز برخوردارند یا حداقل مابینتی با تعریف مقرر در ماده مذکور از مؤسسات دولتی ندارند. ولی شورای اسلامی شهر، نهاد منبعث از اراده مردم بوده و عهده‌دار وظایفی است که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی نیست و بر همین اساس عملاً فاقد یکی از اساسی‌ترین اجزای تعریف مقرر در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری برای مؤسسات دولتی است. بنابراین بسیار دشوار است که بتوانیم همان‌طور که دادگاه‌های دادگستری، دیوان عدالت اداری و یا دیوان محاسبات کشور را بر اساس حکم مقرر در قسمت ذیل ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری در حکم مؤسسه دولتی تلقی می‌کنیم، شوراهای محلی برآمده از رأی مردم را نیز که وظایفی مستقل از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی کشور دارند، در حکم مؤسسه دولتی بدانیم. به عبارت دیگر، شوراهای اسلامی شهر به دلیل ایتنا بر رأی مردم و انتخاب از طرف آنان و همچنین بر عهده داشتن وظایفی خارج از وظایف قوای سه‌گانه و مراجع قانونی کشور، ویژه‌هایی دارند که نمی‌توان آن ویژگی‌ها را در دلیل حکم قانونی مقرر در ذیل ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مشاهده کرد و با استناد به قاعده الغای خصوصیت، قائل به شمول حکم قانونی مزبور بر شوراهای اسلامی شهر بود. در مقام تأیید این نظر باید گفت که قانونگذار نیز ظاهراً با توجه به همین موضوع در قوانین حاکم بر شوراهای اسلامی درصدد متصف کردن این نهاد به وصف مؤسسه دولتی نبوده است. برای نمونه هرچند قانونگذار بر اساس ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ مقرر کرده است که: «از تاریخ تصویب این قانون

ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد ۲ و ۳ و ۴ این قانون منحصرأ به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود...»، ولی به رغم اینکه خود قانونگذار در ماده ۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ اعلام کرد که: «به منظور پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، پرورشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و نظارت بر امور روستا، بخش، شهر و شهرک، شوراهایی به نام شورای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک بر اساس مقررات این قانون تشکیل می شود»، ولی در ماده اخیرالذکر در خصوص این موضوع که شوراهای اسلامی دارای ماهیت مؤسسه دولتی اند، حکمی را وضع نکرده است. این در حالی است که پس از وضع ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی، قانونگذار در هر مورد که سازمانی را تأسیس کرده و ماهیت آن را منطبق با ماهیت مؤسسه دولتی تشخیص داده است، به تکلیف مقرر در ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی عمل کرده و در قانون تأسیس آن سازمان به این موضوع تصریح کرده است که سازمان مذکور مؤسسه دولتی است و نمونه این امر را می توان در ماده ۲ قانون اساسنامه کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۰۲، ماده واحده قانون تشکیل سازمان آموزش و پرورش استثنایی مصوب ۱۳۶۹/۰۹/۲۱، ماده واحده قانون تأسیس سازمان صنایع دستی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۱/۲۶ و ماده واحده قانون تأسیس سازمان شیلات ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۳۰ مشاهده کرد. در عین حال، باید توجه داشت که حتی اگر حکم مقرر در ماده ۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ را نیز به منزله حکم قانونی تشکیل شوراهای اسلامی شهر، روستا و بخش و... ندانیم (که با توجه به صراحت ماده و واقعیت عملی تشکیل شوراها در ایران عملاً ممکن نیست) و این اعتقاد را مطرح کنیم که شوراهای اسلامی واقع بر اساس اصل ۱۰۰ قانون اساسی و قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۰۹/۰۱ تشکیل شده اند، ولی این بار نیز موضوع مشمول حکم مقرر در قسمت دوم ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ خواهد بود که بر اساس آن مقرر شده است: «... کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می شوند، مکلف اند حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند والا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود». بنابراین حتی اگر اصل یکصدم قانون اساسی و قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۰۹/۰۱ به عنوان مبنای تشکیل شوراهای اسلامی شهر تلقی شود، با توجه به عدم تعیین ماهیت حقوقی شوراها در قوانین مذکور باید قانونگذار حداقل در جریان تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به مفاد ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی عمل

می‌کرد و ماهیت مؤسسه دولتی را برای شوراها در نظر می‌گرفت. ولی با وجود اهمیتی که قانونگذار در موارد مشابه و در خصوص اجرای این حکم قانونی در مورد نهادهای تأسیس شده از قبل مانند سازمان صنایع ملی ایران و سازمان بنادر و کشتیرانی داشته، این تکلیف را در رابطه با شوراهای اسلامی شهر انجام نداده است. علت این امر آن است که حکم مقرر در قسمت اول ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی صرفاً برای تعیین تکلیف در خصوص «سازمان‌های دولتی» وضع شده و قانونگذار هیچ‌گاه شوراهای اسلامی شهر را مصداقی از «سازمان‌های دولتی» قلمداد نکرده است تا پس از تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ و یا سایر قوانینی که پس از تصویب ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی در خصوص شوراها وضع کرده، نیاز به تعیین ماهیت شوراهای اسلامی در قالب یکی از سه شکل اصلی مقرر در قسمت اول ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی داشته باشد و در عین حال قانونگذار هیچ‌گاه شوراها را مصداقی از «سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند» ندانسته است تا در اجرای قسمت دوم ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی و همانند اقدامی که در خصوص نهادهایی مانند سازمان بنادر و کشتیرانی کشور انجام داده، شوراها را ملزم به تطبیق وضع خودشان با قالب‌های مقرر در قانون محاسبات عمومی کرده و در صورت انجام ندادن این کار، خود رأساً آنها را مؤسسه دولتی تلقی کند.

با توجه به این رویکرد قانونگذار که بیانگر عنایت او به ماهیت انتخابی و غیردولتی شوراهای اسلامی شهر است، می‌توان گفت که بعید است که قانونگذار با توجه به اتخاذ چنین رویکردی نسبت به اجرای ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی در مورد شوراها، در جریان تصویب حکم مقرر در قسمت ذیل ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری شوراهای اسلامی شهر را با وجود تفاوت‌های اساسی این نهاد با نهادهایی مثل دیوان محاسبات کشور و یا سازمان بازرسی کل کشور همچون نهادهای مزبور در حکم مؤسسه دولتی تلقی کرده باشد.

از سوی دیگر، نهادهای انقلابی به‌عنوان یکی دیگر از واحدهای سازمانی مشمول نظارت قضایی شعب دیوان در تبصره ۲ لایحه قانونی عدم شمول مقررات قانون کار درباره کارکنان نهادهای انقلابی مصوب ۱۳۵۹/۰۴/۱۳ شورای انقلاب تعریف شده و بر اساس این تعریف: «نهادهای انقلابی به ارگان‌هایی اطلاق می‌گردد که بنا به نیاز دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران (۲۲ بهمن سال ۱۳۵۷) به بعد با تصویب مراجع قانونگذاری به وجود آمده است».

این تعریف با توجه به قید «نیاز دوران بعد از انقلاب اسلامی» عملاً فاقد وصف مانعیت است و به‌دلیل همین موضوع و همچنین با توجه به تکالیفی که قانونگذار در طول سال‌های مختلف و در خصوص لزوم احصای عناوین نهادهای انقلابی برای هیأت وزیران تعیین کرده بود، این هیأت به موجب تصویب‌نامه

شماره ۱۱۶۴۶۲/ت ۲۵۵ مورخ ۱۳۶۸/۰۴/۰۶ دفتر تبلیغات قم، سازمان تبلیغات اسلامی، کمیته امداد امام (ره)، بنیاد ۱۵ خرداد، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی را به عنوان نهادهای انقلابی معرفی کرد. بنابراین شوراهای اسلامی از شمار مصادیق نهادهای انقلابی نیز خارج هستند. در عین حال، دو نهاد شهرداری و سازمان تأمین اجتماعی نیز که در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری به آنها اشاره شده، منصرف از عنوان شوراهای اسلامی شهر هستند و به رغم آنکه در نظام تقنینی پیش از انقلاب نهاد متولی اداره شهر دارای یک شخصیت واحد و یکپارچه بود، ولی در دوره پس از انقلاب و با تبیین مقررات شهرداری و شورای اسلامی شهر در قوانین متفاوت، به تدریج قانونگذار شخصیت حقوقی متمایزی را برای این دو نهاد در نظر گرفت و عملاً دو رکن اجرایی و نظارتی مربوط به نهاد متولی اداره شهر از یکدیگر مستقل شدند (فقیه لاریجانی، ۱۴۰۱: ۲۱۰۷). بنابراین در حال حاضر شوراهای اسلامی بر اساس ماده ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب سال ۱۳۶۱ دارای شخصیت حقوقی مستقلی از شهرداری هستند و از مصادیق مؤسسات وابسته به شهرداری که در ماده ۸۴ قانون شهرداری به آنها اشاره شده نیز محسوب نمی‌شوند (دلاوری، ۱۳۹۵: ۱۰۱) و با توجه به برخورداری آنها از همین شخصیت حقوقی مستقل، در رأی وحدت رویه موضوع نقد نیز بر این امر تأکید شده است که: «...شورای اسلامی شهر نهادی مستقل و دارای وظایف و اختیاراتی فراتر از امور مربوط به شهرداری است...».

پس از تشکیل شوراهای اسلامی شهر در سال ۱۳۷۸ سه مرتبه قانون دیوان عدالت اداری اصلاح شده و در هیچ‌یک از سه اصلاح مزبور قانونگذار اقدامی برای ذکر شورای اسلامی شهر در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری به عنوان مصداقی از نهادهای تحت نظارت قضایی شعب دیوان انجام نداده است و همین امر قرینه‌ای بر عدم امکان نظارت قضایی بر تصمیمات موردی شوراهای اسلامی شهر در شعب دیوان عدالت اداری است (دشتی، ۱۳۹۹: ۱۴).

بدین ترتیب هیچ‌یک از عناوین مقرر در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری بر شوراهای اسلامی شهر منطبق نیست و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی وحدت رویه شماره ۹۷۲ مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۲۰ بر مبنای همین برداشت اعلام کرده است که: «...با توجه به اینکه شورای اسلامی شهر جزء هیچ‌یک از مصادیق واحدهای مصرح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود، بنابراین رسیدگی به تقاضای ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر در شعب دیوان عدالت اداری قابل طرح و رسیدگی نیست...».

۳. عدم انطباق ماهیت مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی بر شوراهای اسلامی شهر

یکی از رایج‌ترین دیدگاه‌های مطرح در فضای حقوق عمومی کشورمان که ردپای آن را در گردش کار

منتهی به صدور رأی وحدت رویه شماره ۸۲۷-۱۴۰۱/۰۹/۲۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور نیز می‌توانیم مشاهده کنیم، اعتقاد به این گزاره حقوقی است که شوراهای اسلامی شهر با توجه به اینکه دارای ویژگی‌های مقرر در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری هستند، بنابراین مصداقی از نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند (مولاییگی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۷۱).

در مباحث پیشین به این موضوع اشاره شد که بر مبنای همین فرض، نماینده دادستان کل کشور این اعتقاد را در نظریه خود مطرح کرده بود که با توجه به اینکه شوراهای اسلامی شهر مصداقی از نهادهای عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند، بنابراین مصوبات عام‌الشمول آنها مشمول نظارت قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است و در نتیجه مصوبات موردی شوراها نیز در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض خواهد بود. البته در همان مباحث به خلط مبحثی که به لحاظ حقوقی در این نظر وجود دارد، پرداختیم و این نکته را نیز مورد اشاره قرار دادیم که حتی در صورتی که شوراهای اسلامی شهر از مصادیق مؤسسات عمومی غیردولتی تلقی شوند، با توجه به تفاوت صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان از حیث گستره نهادهای عمومی غیردولتی که در این دو رکن دیوان تحت نظارت قضایی قرار می‌گیرند، اصولاً چنین ملازمه‌ای را نمی‌توان میان صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان برای رسیدگی به موازین صادره از سوی نهادهای عمومی غیردولتی برقرار کرد.

با این حال، در این بخش با طرح مقدماتی به بیان این نظر خواهیم پرداخت که تلقی شوراهای اسلامی شهر به عنوان مصداقی از نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با آنکه در بسیاری از آثار حقوقی به عنوان فرضی مسلم مورد پذیرش قرار گرفته (قطبی، ۱۳۹۴: ۶۲)، مبنای حقوقی قابل دفاعی ندارد و برای طرح این نظر، ابتدا بر حسب ضرورت به بررسی تعریف نهادهای عمومی غیردولتی در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (بخش اول) و بیان نسبت این تعاریف (بخش دوم) می‌پردازیم و پس از طرح این مقدمات و با استفاده از نتایج حاصل از آن، دیدگاهی را نقد خواهیم کرد که بر اساس آن شوراهای اسلامی شهر به عنوان مصداقی از نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تلقی شده‌اند (بخش سوم).

۳.۱. چارچوب مفهومی مؤسسات عمومی غیردولتی در قوانین

مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی یکی از واحدهای سازمانی موجود در نظام اداری ایران هستند که نخستین بار در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ توسط قانونگذار شناسایی شدند. بر اساس ماده مذکور: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود».

بر اساس تبصره همین ماده نیز مقرر شده است که: «فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید» و در راستای اجرای حکم مقرر در تبصره مذکور، قانونی با عنوان «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» در تاریخ ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و فهرست نهادها و مؤسسات فوق‌الذکر را ابتدا در قالب ده مورد احصا کرد و بعدها عناوین دیگری نیز در قالب الحاقیه به فهرست مذکور اضافه شد و تعداد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را به ۲۴ مورد رساند.^۱

دو دهه پس از تصویب قانون محاسبات عمومی، قانونگذار به موجب ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ مجدداً به ارائه تعریفی از مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی پرداخت و مقرر کرد: «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».

۲.۳. نسبت سنجی تعاریف قانونی ارائه شده در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی

پس از تصویب تعریف مذکور در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، اختلاف نظرهای بسیاری در خصوص بقای اعتبار تعریف مقرر در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ مطرح شد. به این معنا که برخی صاحب نظران در آثار خود این دیدگاه را مطرح کردند که با ارائه تعریف مقرر در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری توسط قانونگذار، اصولاً تعریفی که در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی از مؤسسات عمومی غیردولتی ارائه شده بود، دیگر موضوعیت ندارد. این گروه در تبیین مبانی حقوقی دیدگاه مزبور، نظرهای مختلفی را مطرح کرده و از جمله با استناد به امتیازات مالی مشخصی که در قانون محاسبات عمومی برای مؤسسات عمومی غیردولتی در نظر گرفته شده، به طرح این نظر پرداختند که با توجه به متفاوت بودن فضای حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری با قانون محاسبات عمومی و تفاوت موضوعی آنها با یکدیگر، چنانچه شرایط مقرر در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری در یک واحد سازمانی تحقق یابد، آن واحد سازمانی می‌تواند واجد عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی باشد (حسینی پور اردکانی، ۱۳۹۰: ۴). اداره کل حقوقی قوه قضاییه نیز به موجب نظریه شماره ۷/۹۲/۲۵۴۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ با پیروی از این نظر و البته از منظر دیگر اعلام کرده است: «با توجه به اینکه قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ وارد بر قوانین قبلی از جمله قانون محاسبات

۱. آخرین مورد از این موارد صندوق حمایت از قهرمانان و پیشکسوتان ورزش کشور است که در ۱۳۹۹/۰۶/۱۶ به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی افزوده شد.

عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن است و برابر ماده ۱۲۷ آن کلیه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن لغو گردیده است، بنابراین مؤسساتی که مشمول تعریف مندرج در ماده ۳ باشند، گرچه در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن نیامده باشند، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی تلقی خواهند شد. زیرا قانون اخیرالذکر (قانون فهرست نهادها...) بر اساس تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور تصویب شده است که با تعریف جدید مقرر در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری اصولاً لزوم تصویب فهرست منتفی است».

با این حال، قانونگذار برداشت متفاوتی را نسبت به دیدگاه‌های مذکور اتخاذ کرده و پس از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸، هفت واحد سازمانی را در سال‌های ۱۳۸۷، ۱۳۹۰، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۹ و با استناد به تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناسایی کرده است^۱، این در حالی است که اگر ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و تبصره آن با وضع ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و بر مبنای ماده ۱۲۷ قانون اخیرالذکر نسخ شده بود، اصولاً لزومی به تکمیل فهرست پیش‌بینی‌شده در تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی در دوره زمانی پس از قانون مدیریت خدمات کشوری توسط قانونگذار وجود نداشت.

بنابراین به‌نظر می‌رسد که خود قانونگذار حکم مقرر در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ را با وضع ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ مشمول حکم مقرر در ماده ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری و ملغی‌شده تلقی نمی‌کند و در تبیین مبنای این برداشت قانونگذار باید گفت که اصولاً تعریف ارائه‌شده در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی، مغایر با تعریف مقرر در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری در مورد این مؤسسات نیست و در واقع قانونگذار در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، تعریف قبلی خود را مشخص‌تر و به‌نوعی تکمیل کرده است. در مقام توضیح این نظر باید گفت که بر اساس ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، چهار شرط برای شناسایی مؤسسات عمومی غیردولتی ارائه شده است و بر همین اساس مؤسسات عمومی غیردولتی:

۱. واحد سازمانی هستند، ۲. با اجازه قانون تشکیل شده و یا می‌شوند، ۳. به انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، می‌پردازند و ۴. نام آنها در فهرست مصوب مجلس شورای اسلامی قرار دارد.

۱. صندوق بیمه روستاییان و عشایر، صندوق تأمین خسارتهای بدنی، سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای مسلح (اتکا)، کمیته ملی پارالمپیک جمهوری اسلامی ایران، صندوق نوآوری و شکوفایی، صندوق کارآفرینی امید و صندوق حمایت از قهرمانان و پیشکسوتان ورزش کشور.

در مقابل، ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری در مقام ارائه ضوابط مربوط به شناسایی مؤسسات عمومی غیردولتی به ارائه پنج شرط پرداخته و بر اساس ضوابط مزبور، مؤسسات عمومی غیردولتی: ۱. واحد سازمانی هستند، ۲. استقلال حقوقی دارند، ۳. با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شوند، ۴. بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آنها از محل منابع غیردولتی تأمین می‌شود و ۵. عهده‌دار وظایف و خدماتی هستند که جنبه عمومی دارد.

بنابراین همان‌طور که ملاحظه می‌شود، هر چهار شرط مقرر در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز تأکید شده‌اند، زیرا علاوه بر اینکه در هر دو قانون به این موضوع تصریح شده است که مؤسسات عمومی غیردولتی ماهیت واحد سازمانی داشته و وظایفی را انجام می‌دهند که جنبه عمومی دارند، دو شرط دیگر مقرر در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی یعنی «تشکیل به موجب قانون» و «تصویب فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی توسط مجلس»، در قالب شرط سوم مقرر در تعریف ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری یعنی «ایجاد با تصویب مجلس شورای اسلامی» جمع شده و دو شرط مزبور در قالب یک شرط مستقل و جامع بیان شده‌اند. از سوی دیگر، افزوده شدن دو شرط دیگر به شرایط شناسایی مؤسسات عمومی غیردولتی در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (استقلال حقوقی و تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه از منابع غیردولتی) به معنای این نیست که شرایطی که در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی برای مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر شده و در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز تأیید شده‌اند، شروطی مغایر با شروط موضوع ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری هستند. در واقع، چنانچه شرطی در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی وجود داشت که در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری توسط قانونگذار از آن عدول می‌شد، این تحلیل پذیرفتنی بود که حکم ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مغایر با ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری است و ملاً مشمول حکم مقرر در ماده ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری خواهد بود که به صراحت همه قوانین عام و خاص مغایر با قانون مدیریت خدمات کشوری را از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون اخیر ملغی اعلام کرده است. ولی در شرایطی که ماده ۵ قانون محاسبات عمومی فاقد حکمی مغایر با ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری است و در حقیقت قدر متیقن اراده قانونگذار از تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی را در برمی‌گیرد، مبنایی برای اعتقاد به شمول حکم مقرر در ماده ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و ملغی تلقی کردن ماده اخیرالذکر وجود ندارد و بر پایه همین برداشت بوده است که قانونگذار در قوانینی که پس از قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب رسانده، مستند به تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی به تکمیل فهرست مقرر در قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی پرداخته است.

۳.۳. مفهوم ایجاد با تصویب مجلس شورای اسلامی

همان طور که اشاره شد، در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مقرر شده است که «تشکیل به موجب قانون» و «تصویب فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی توسط مجلس»، دو شرط از شرایط شناسایی مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی اند و در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز این دو شرط در قالب شرطی واحد که همان «ایجاد با تصویب مجلس شورای اسلامی» است، جمع شده و در قالب یک شرط کلی بیان شده‌اند.

با این حال، تأمل در خصوص مفهوم شرط مزبور و درک معنای آن می‌تواند تا حد زیادی به شناخت یکی از مهم‌ترین ضوابط شناسایی مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی کمک کند و در تبیین ابعاد بحث مطرح در این مقاله نیز راهگشا باشد.

به نظر می‌رسد با تکیه بر دو دلیل حقوقی باید شرط «ایجاد با تصویب مجلس شورای اسلامی» را به این معنا دانست که قانونگذار یک واحد سازمانی را با عنوان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و همزمان با این وصف شناسایی کند یا اینکه واحدهای تأسیس شده در گذشته را با ذکر عنوان آنها در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی متصف به وصف مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی کند. به عبارت دیگر، ذکر این شرط در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان یکی از شروط شناسایی مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی به این معنا نیست که صرف ایجاد یک واحد سازمانی با تصویب مجلس شورای اسلامی و برخورداری آن واحد سازمانی از شرایط دیگری که در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین شده است، به اتصاف واحد سازمانی مزبور به وصف مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی منجر خواهد شد. بلکه آن واحد سازمانی اساساً و اصولاً زمانی واجد عنوان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی خواهد بود که یا در زمان تأسیس بر اساس قانون مجلس شورای اسلامی به عنوان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی شناسایی شود و یا اینکه اگر از قبل هم تأسیس شده باشد، نامش در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر شده باشد.

در مقام تبیین دلایل این ادعا باید گفت که اولاً برخلاف هر دو تعریف مقرر در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری که به ترتیب بر «تشکیل به موجب قانون» و «ایجاد با تصویب مجلس شورای اسلامی» به عنوان یکی از شرایط شناسایی نهادهای عمومی غیردولتی تأکید کرده‌اند، برخی از واحدهای سازمانی مندرج در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نه قبل از این قانون و نه بعد از تصویب آن هیچ‌گاه بر اساس قانون مصوب مجلس ایجاد نشده‌اند. بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، کمیته امداد امام (ره)، بنیاد ۱۵ خرداد و سازمان تبلیغات اسلامی نمونه‌هایی از واحدهای سازمانی مزبور هستند که در واقع با فرمان امام خمینی (ره) تأسیس شده‌اند و

تشکیل آنها بر اساس مصوبه مجلس نبوده است. بنابراین قانونگذار در جریان تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۲۱ عملاً از شرطی که خود در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ برای شناسایی نهادهای عمومی غیردولتی تعیین و بر اساس آن اعلام کرده بود که مؤسسات عمومی غیردولتی باید با اجازه قانون تشکیل شده و بشوند، عدول کرده و عناوین چهار نهاد یادشده را علی‌رغم عدم تشکیل آنها به موجب قانون، در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به‌عنوان مصداقی از مؤسسات و نهادهای مزبور ذکر کرده است. از سوی دیگر، در نظام حقوقی ایران نهادهایی وجود دارند که با آنکه در دوره زمانی پس از تصویب قانون محاسبات عمومی و بر اساس قوانین مصوب مجلس به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی شناسایی شده‌اند، ولی در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به‌عنوان آنها اشاره‌ای نشده است. سازمان بورس و اوراق بهادار، بنیاد رودکی و سازمان دهیاری‌ها سه مصداق از این موارد هستند که هرچند در دوره زمانی پس از تصویب ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و قبل از تصویب ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری بر اساس قانون مصوب مجلس ایجاد شده‌اند، ولی با وجود شناسایی آنها به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی توسط قانونگذار، عناوینشان در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر نشده است.

بدین ترتیب و با توجه به شواهد مذکور می‌توان بار دیگر بر این موضوع تأکید کرد که شرط ایجاد به موجب قانون که هم در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و هم در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان یکی از شرایط شناسایی مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر شده، در نظام حقوقی ایران به دو معناست: اول اینکه قانونگذار در زمان تأسیس یک واحد سازمانی آن را به‌عنوان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی شناسایی کند و در این فرض با توجه به صلاحیت عام مجلس برای قانونگذاری که می‌تواند مجوزی برای عدول مجلس از حکم قبلی خود مبنی بر لزوم ذکر عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی در قانون فهرست مؤسسات باشد، این شناسایی مستلزم ذکر عنوان آن واحد تازه‌تأسیس در قانون فهرست نیست و سازمان بورس و اوراق بهادار، بنیاد رودکی و سازمان دهیاری‌ها مصادیق این فرض هستند؛ دوم اینکه قانونگذار واحدهای سازمانی موجود را اعم از اینکه به موجب قانون تأسیس شده باشند (از قبیل سازمان تأمین اجتماعی) یا تشکیل آنها به موجب قانون نبوده باشد (مانند بنیاد ۱۵ خرداد) در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر کند و بدین ترتیب آنها را متصف به وصف مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی کند.

بدیهی است که وجه مشترک هر دو حالت مذکور، لزوم شناسایی یک واحد سازمانی به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی توسط قانونگذار است. واقعیت این است که کسانی که ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری را نسخ یا وارد بر ماده ۵ قانون محاسبات عمومی تلقی می‌کنند، در عمل به‌دنبال دستیابی به

این نتیجه هستند که با وضع حکم ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری قانونگذار از لزوم احصای عناوین نهادهای عمومی غیردولتی در قانون فهرست صرف نظر کرده و در نتیجه هر واحد سازمانی که واجد شرایط مقرر در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری باشد، باید به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناسایی شود. قائلان این دیدگاه، به طور مشخص نهادهایی مانند کانون وکلا، اتاق های بازرگانی و شوراهای اسلامی شهر را به دلیل برخورداری آنها از ویژگی هایی مقرر در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، واجد عنوان نهاد عمومی غیردولتی تلقی می کنند و نظارت قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را نیز شامل آنها می دانند (رستمی و حسینی پور، ۱۳۹۲: ۵۳).

به نظر می رسد که با توجه به مجموع مطالبی که مطرح شد و به ویژه با عنایت به اینکه شرط «ایجاد به موجب قانون» هم در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و هم در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان یکی از شرایط شناسایی مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر شده و شرط مزبور نیز بر پایه رویه عملی قانونگذار به این معناست که یا قانونگذار باید هنگام تأسیس یک نهاد آن را به عنوان نهاد عمومی غیردولتی تأسیس کند یا اینکه عنوان نهاد مذکور را در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی قرار دهد، از این رو صرف برخورداری یک نهاد از ویژگی ها مقرر در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری به تبدیل آن به مؤسسه عمومی غیردولتی منجر نخواهد شد و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۵۷۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۴/۲۳ خود نیز بدون پذیرش چنین نظری اعلام کرده است که مصوبات شوراهای اسلامی روستا به دلیل عدم شمول عناوین مقرر در بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان بر این نهاد، در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی نیست (مشهدی، ۱۴۰۳: ۳۴۰) و طبعاً اگر ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری ناسخ ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور بود، رأی اخیرالذکر به دلیل شمول عنوان نهاد عمومی غیردولتی بر شورای اسلامی روستا با این محتوا صادر نمی شد.

۴. نتیجه

نگاهی به روند قانونگذاری در کشور ما بیانگر آن است که ظاهراً قانونگذار به دلایلی نامشخص از تبیین ماهیت حقوقی شوراهای اسلامی خودداری کرده و این در حالی است که در مقاطع مختلف این امکان را داشته است که ماهیت حقوقی شوراها را مشخص کند. برای نمونه در جریان تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی قانونگذار با وجود ذکر عنوان شهرداری ها در بند ۱ این قانون اشاره ای به شوراهای اسلامی ندارد و یا در جریان تصویب قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب سال ۱۳۶۱ و یا قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن به ویژه در سال ۱۳۹۶ در جهت رفع این ابهام مهم گامی

برنداشته است. حتی در سال ۱۳۹۰ که قانونگذار در بند «ب» ماده ۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، نهاد جدیدی با عنوان «مؤسسات خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی» را شناسایی کرد و آنها را مؤسسات غیردولتی دانست که مطابق قوانین و مقررات بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند، از ذکر شوراهای اسلامی به‌عنوان نمونه‌ای از این نهادها در میان مصادیق مقرر در قانون مزبور خودداری کرد و حتی در جریان تصویب قانون دائمی کردن قانون مذکور در سال ۱۳۹۹ که مثال‌های خود را برای این نهاد نوپا افزایش داد، با وجود اهمیت شوراهای اسلامی باز هم ذکری از آنها را در این قانون به‌عمل نیاورد. در چنین شرایطی به‌نظر می‌رسد که با توجه به صحت استدلال مقرر در رأی وحدت رویه شماره ۹۷۲-۱۳۹۹/۰۸/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و ایرادات وارد بر رأی وحدت رویه شماره ۸۲۷-۱۴۰۱/۰۹/۲۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور که در این مقاله به‌تفصیل به آنها پرداخته شد، حداقل می‌توان این گزاره را با اطمینان مطرح کرد که رسیدگی به دعاوی مربوط به شکایت از مصوبات موردی شوراهای اسلامی شهر در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری نیست.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. آقای طوق، مسلم؛ لطفی، حسن (۱۳۹۸). *حقوق اداری* (۱). چ اول. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۲. حسینی‌پور اردکانی، مجتبی (۱۳۹۰). *نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جایگاه و نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی)*. چ اول. تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. دشتی، علی (۱۳۹۹). *نقد و بررسی رویه دیوان عدالت اداری در خصوص دعاوی مطروحه علیه شوراهای محلی، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه*.
۴. دلاوری، محمدرضا (۱۳۹۵). *قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران: جنگل.
۵. قطبی، میلاد (۱۳۹۴). *جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان*. چ اول. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۶. مشهدی، علی (۱۴۰۳). *قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی*. تهران: خرسندی.
۷. مولایی، غلامرضا؛ محمدی احمدآبادی، حسین (۱۴۰۲). *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران: جنگل.

ب) مقالات

۸. اکبری، مینا؛ افشاری، فاطمه (۱۴۰۱). صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در دعاوی مطروحه علیه شوراهای اسلامی شهر نگاهی انتقادی بر رأی وحدت رویه ۹۷۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری. *فصلنامه مطالعات آراء قضایی*، ۳۹، ۲۹-۴۲.
۹. رستمی، ولی؛ حسینی پور اردکانی، مجتبی (۱۳۹۲). جابگاه شوراهای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. *مجله دانش حقوق عمومی*، ۲ (۵)، ۴۱-۶۰.
۱۰. فقیه لاریجانی، فرهنگ (۱۴۰۱). دوگانگی شخصیت حقوقی شورای شهر و شهرداری؛ آسیب شناسی ساختاری نهاد محلی در ایران. *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، ۵۲ (۴)، ۲۰۹-۲۱۰.

References In Persian:**A) Books**

1. Aghaei Toq, M., & Lotfi, H. (2019). *Administrative Law (1)*. First edition. Tehran: Publishing Joint Stock Company ([In Persian](#)).
2. Dashti, A. (2019). *Critique and study of the procedure of the Administrative Court of Justice regarding lawsuits filed against local councils*. Tehran: Judiciary Research Institute ([In Persian](#)).
3. Delavari, M. R. (2016). *Organization and Procedure Law of the Administrative Court of Justice*. Tehran: Jangal Publications ([In Persian](#)).
4. Ghotbi, M. (2015). *The position and competences of the Administrative Court of Justice in the legal system of the Islamic Republic of Iran with a look at the opinions of the Guardian Council*. First edition. Tehran: Guardian Council Research Institute ([In Persian](#)).
5. Hosseini-pour Ardakani, M. (2011). *A look at the dimensions of the fundamental rights of the Islamic Republic of Iran (the position and legal system governing non-governmental public institutions and organizations)*. First edition. Tehran: Legal Studies Office of the Research Center of the Islamic Consultative Assembly ([In Persian](#)).
6. Mashhadi, A. (2024). *The law on the organization and procedure of the Administrative Court of Justice in the current legal system*. Tehran: Khorsandi Publications ([In Persian](#)).
7. Molabigi, G., & Mohammadi Ahmadabadi, H. (2023). *Jurisdiction and Procedure of the Administrative Court of Justice*, Tehran: Jangal Publications ([In Persian](#)).

B) Articles

8. Akbari, M., & Afshari, F. (2022). Jurisdiction of the Administrative Court of Justice Branches in Claims Filed Against Islamic City Councils: A Critical Look at the 972 Unanimous Decision of the General Board of the Administrative Court of Justice. *Quarterly Journal of Judicial Decision Studies*, (39) ([In Persian](#)).
9. Faghih Larjani, F. (2022). The duality of the legal personality of the city council and the municipality; Structural pathology of local institutions in Iran. *Quarterly Journal of Public Law Studies*, 52(4) ([In Persian](#)).
10. Rostami, V., & Hosseini-pour Ardakani, M. (2013). The position of Islamic councils in the legal system of the Islamic Republic of Iran. *Journal of Public Law Knowledge*, 2 (5) ([In Persian](#)).