

Supervision of Adjudication by Municipal Administrative Review Bodies and Strategies for Resolving Challenges

1. Ali Asghar Rezaei: PhD Student in Public Law, Faculty of Humanities, Qom Branch, Islamic Azad University, Qom, Iran
2. Hojatollah Ebrahimian*: Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Humanities, Qom Branch, Islamic Azad University, Qom, Iran. Email: Hojjat49@gmail.com (Corresponding Author)
3. Mohammad Ali Kafaefar: Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Humanities, Qom Branch, Islamic Azad University, Qom, Iran

ABSTRACT

Municipal administrative review bodies are among the most important specialized and administrative authorities, and due to their extensive connection with the rights of the public, their adjudication processes are of high significance. The manner in which the adjudication of these bodies is supervised requires discussion and analysis. Accordingly, the present article aims to examine the important question of how the adjudication of municipal administrative review bodies is supervised, what challenges it faces, and what strategies can be adopted to overcome these challenges. This article is descriptive-analytical in nature and employs a library research method to address the aforementioned question. The findings indicate that the Administrative Justice Court, as a supervisory authority, oversees the fair trial process of municipal administrative bodies. In municipal administrative bodies, the general principles of fair trial must be observed, and failure to observe any of these principles, in a manner that undermines citizens' rights, will result in the annulment of the decision by the Administrative Justice Court. In the event that the convicted person or authority refuses to comply with the decision, the issuing chamber shall, at the request of the prevailing party, refer the matter to the head of the Court. It should be noted, however, that in addressing violations committed by municipal administrative bodies in the Administrative Justice Court, only those principles of fair trial explicitly stipulated by law are considered. It appears that with regard to other principles of fair trial, the Administrative Justice Court does not have the authority to annul decisions.

Keywords: *Supervision, Adjudication, Administrative Review Bodies, Municipality, Administrative Justice Court*

How to cite: Rezaei, A. A., Ebrahimian, H., & Kafaefar, M. A. (2024). Supervision of Adjudication by Municipal Administrative Review Bodies and Strategies for Resolving Challenges. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 6(2), 344-362.

© 2024 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 21 June 2024
Revise Date: 15 August 2024
Accept Date: 22 August 2024
Publish Date: 15 September 2024



نظارت بر دادرسی مراجع رسیدگی اداری شهرداری و راهکارهای رفع چالش‌ها

۱. علی اصغر رضایی: دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران
۲. حجت اله ابراهیمیان*: دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران. پست الکترونیک: Hojjat49@gmail.com (نویسنده مسئول)
۳. محمدعلی کفایی فر: استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران

چکیده

مراجع رسیدگی اداری شهرداری از مهم‌ترین مراجع تخصصی و اداری است که به دلیل ارتباط گسترده با حقوق ملت، دادرسی آن‌ها از اهمیت بالایی برخوردار بوده و نحوه نظارت بر روند دادرسی این مراجع نیازمند بحث و بررسی است. بر همین اساس هدف مقاله حاضر بررسی این سؤال مهم است که نظارت بر دادرسی مراجع رسیدگی اداری شهرداری چگونه بوده و با چه چالش‌هایی مواجه است و راهکارهای رفع این چالش‌ها چیست؟ این مقاله توصیفی تحلیلی است و با استفاده از روش کتابخانه‌ای به بررسی سؤال مورد اشاره پرداخته است. یافته‌ها بر این امر دلالت دارد که دیوان عدالت اداری به عنوان یک مرجع نظارتی بر دادرسی عادلانه مراجع اداری شهرداری نظارت دارد. در مراجع اداری شهرداری، اصول کلی دادرسی عادلانه می‌بایستی رعایت شود و اگر عدم رعایت هر یک از این اصول که باعث خدشه دار شدن حقوق شهروندان باشد باعث نقض رأی در دیوان عدالت اداری خواهد بود؛ در صورت استنکاف شخص یا مرجع محکوم علیه از اجرای رأی، شعبه صادرکننده رأی به درخواست محکوم له موضوع را به رئیس دیوان منعکس می‌کند البته باید توجه داشت که در رسیدگی به تخلفات مراجع اداری شهرداری در دیوان عدالت اداری، آن دسته از اصول دادرسی منصفانه فقط مورد توجه قرار می‌گیرد که مشخصاً در قوانین به آن‌ها تصریح شده باشد، اما به نظر می‌آید در مورد سایر اصول دادرسی منصفانه، دیوان عدالت اداری دارای اختیار نسبت به نقض آراء نیست.

واژگان کلیدی: نظارت، دادرسی، مراجع اداری رسیدگی، شهرداری، دیوان عدالت اداری

نحوه استناددهی: رضایی، علی اصغر، ابراهیمیان، حجت اله، و کفایی فر، محمدعلی. (۱۴۰۳). نظارت بر دادرسی مراجع رسیدگی اداری شهرداری و راهکارهای رفع چالش‌ها. پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ۶(۲)، ۳۶۲-۳۴۴.

© ۱۴۰۳ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۱ تیر ۱۴۰۳

تاریخ بازنگری: ۲۵ مرداد ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۱ شهریور ۱۴۰۳

تاریخ چاپ: ۲۵ شهریور ۱۴۰۳

امروزه تخلفات ساختمانی در شهرها به تعداد زیاد و حجم وسیع وجود دارد که سبب بروز مشکلاتی در محیط اجتماعی، تراکم، ساختمانی، اقتصادی نظام دسترسی فرم کالبد و منظر شهر می‌شوند. از زیان‌بارترین این تخلفات می‌توان به تخلف در حوزه وقوع تنزل کیفیت محیط شهری و ناپایداری در زمینه، ایمنی سلامت و رفاه شهروندان و کاهش کیفیت محیط‌زیست اشاره نمود. افزایش چشمگیر جمعیت و توسعه و پیچیده شدن جوامع، روابط و مناسبات اجتماعی، را اجتناب‌ناپذیر ساخته است. پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی، مستلزم تلاش بی‌وقفه دستگاه‌های قضایی کشور، در شناسایی عوامل متجاوز به حقوق افراد و حقوق عمومی است. واقعیت عملی این است که، روزبه‌روز دامنه و تعداد این‌گونه مراجع افزوده می‌شود. هرچند که مطلوب این است که بر اساس اصل تفکیک قوا و اصل استقلال قوه قضائیه، همه مسائل و موضوعاتی که به‌گونه‌ای واجد طبع قضایی می‌باشند در دادگاه‌های دادگستری مورد رسیدگی قرار بگیرند و هیچ نوع مرجع اختصاصی و قضایی خارج از قوه قضائیه وجود نداشته باشد اما در عمل و در مقام وضع قوانین عادی و بر اساس تجربیات به‌دست‌آمده، قانون‌گذاران به این نتیجه رسیده‌اند که نمی‌توان رسیدگی به همه امور و مسائل را به دادگاه‌های دادگستری محول نمود و به همین لحاظ نیز در جهت توسعه این‌گونه مراجع با رعایت احتیاط‌های لازم اهتمام می‌نمایند (Shams, 2011). تنگناهای اداری و محذورات قضایی از یک‌سو زمینه‌هایی را فراهم آورده است که در ساختار قوه مجریه مراجعی برخوردار از برخی صلاحیت‌ها و اختیارات مراجع قضایی پدید آیند. از سوی دیگر نبود این مراجع ممکن است زمینه‌های تعطیل و تراحم در امور حیاتی اداری و اجرایی کشور را با ارجاع کلیه صلاحیت‌های شبه قضایی به مراجع قضایی محض فراهم سازد و با چنین نگرشی نسبت به این مراجع می‌توان ماهیت آن‌ها را باز شناخت و در همین راستا در جهت تأمین توسعه قضایی اقدام نمود؛ زیرا در صورتی که ماهیت و جایگاه واقعی این نوع مراجع نمایان شوند و بر همین مبنا صلاحیت و اختیاراتشان تحدید و تنظیم شود گره‌گشای بسیاری از دشواری‌های اداری و قضایی کشور خواهند شد. کمیسیون‌هایی نظیر کمیسیون ماده ۱۰۰، ۷۷ و ۵۵ قانون شهرداری‌ها که به‌موجب قوانین در خارج از سازمان قضایی کشور اما در رابطه با وظایف مختلف اداری و اجرایی دولت یا مؤسسات عمومی در سازمان‌ها تشکیل شده‌اند و وظایف آن‌ها رسیدگی به اختلافات و شکایاتی است که معمولاً در اجرای قوانینی مانند قانون شهرداری‌ها بین دولت یا نهادهای عمومی و افراد به وجود می‌آید. همین امر نظارت بر دادرسی مراجع اداری شهرداری را ضروری ساخته است. بر اساس آنچه گفته شد، هدف مقاله حاضر بررسی این سؤال مهم است که نظارت بر دادرسی مراجع رسیدگی اداری شهرداری چگونه بود، چالش‌ها و راهکارهای فراروی این چالش‌ها کدام است؟ به‌منظور بررسی سؤال مورد اشاره ابتدا نظارت قضایی بر دادرسی و اصل دادرسی عادلانه در قانون آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و نظارت دیوان بر دادرسی مراجع رسیدگی اداری شهرداری بررسی شده و در ادامه نظارت دیوان بر دادرسی کمیسیون ماده صد و سایر مراجع اداری شهرداری تبیین و تحلیل شده و در ادامه به چالش‌ها و راهکارها پرداخته شده است.

۱. نظارت قضایی بر دادرسی

حاکمیت قانون و مسئولیت زمامداران، حکومتی از جمله اصول دموکراسی و شاخصه‌های نظام دموکراتیک و تضمین‌کننده حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد می‌باشد (Hedavand, 2008). از این دیدگاه «نظام حاکم بر اداره جامعه می‌بایست در پرتو حاکمیت قوانینی منصفانه، نوعی و از پیش تعیین شده باشد و به‌منظور حفظ حقوق بنیادین انسان‌ها و آزادی‌های عمومی و همچنین مشروعیت بخشیدن به اعمال مسئولان کشور اصل حاکمیت قانون به رسمیت شناخته شده و لوازم تحقق آن به‌صورت اصولی غیرقابل تخلف پیش‌بینی گردد» (Zarei, 2001). نظارت به‌عنوان ضمانت اجرای دو عنصر قبلی و مهم‌ترین رکن تحقق دولت قانون‌مدار است، چراکه تا زمانی که برای محدودیت حکومت و

تضمین سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی ضمانت اجرا در نظر گرفته نشود نمی‌توان به هیچ یک از ارکان حاکمیت قانون جامه عمل پوشاند (Tabatabaei Motameni, 2018). در حقوق عمومی نظارت‌های مختلف بر دولت پیش‌بینی شده است نظارت اداری، سیاسی، قضایی و شبه قضایی از جمله انواع نظارت می‌باشند لیکن مهم‌ترین و مستحکم‌ترین نوع نظارت، نظارت قضایی است چراکه ضمانت اجرای قوی ابطال و نقض را به همراه دارد و می‌تواند به اقدام‌های خلاف قانون پایان دهد. وجود نظارت قضایی و ضمانت اجرای سخت آن پاسخ‌گویی اداره عمومی به مردم و انجام قانون را در پی دارد. «نظارت قضایی به‌طور کلی به راه‌ها و سازوکارهایی گفته می‌شود که مراجع صلاحیت‌دار قضایی کشور در مقام نظارت بر اعمال و اقدامات مسئولان و مقامات دولتی و اجرایی اعمال می‌نماید و به تطبیق عملیات هر سازمان اداری با مقررات و قوانین کشور و همچنین مصوبات و آیین‌نامه‌های مقامات اداری با قوانین می‌پردازند» (Fallah Zadeh, 2007).

اصل نظارت قضایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی موردپذیرش واقع شده است. تأسیس دیوان عدالت اداری مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی به‌عنوان مرجع نظارت قضایی بر اعمال دولت، به جهت رعایت قانون‌مداری و اعمال درست تفکیک قوا و اعمال حقوق و آزادی‌های بنیادین در این راستا قابل ارزیابی است. قانون اساسی به‌عنوان قانون برتر متکی بر آزادی‌های مردم است و منطق اساسی این سند برتر از یک‌سو تبعیت اجتناب‌ناپذیر زمامداران از قانون به‌جای پیروی از هواها و خودخواهی‌ها و از سوی دیگر مسئولیت و پاسخگویی آن‌ها است. تحقق اصل حاکمیت قانون به جهت انتظام بخشی به رابطه میان دولت و مردم و پاسخ‌گو کردن، زمامداران از اهداف اساسی تشکیل دیوان عدالت اداری است (Norouzi, 2010).

دلایل بازنگری قضایی در نظام حقوقی ایران براساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی، مخالفت با قوانین و مقررات اسلامی و خروج از حدود اختیارات قوه مجریه عنوان شده است (Vijeh, 2009). در دو ماده ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز این جهات بیان شده است. در مورد نظارت قضایی بر آراء مراجع اختصاصی اداری قانون‌گذار جهت بازنگری را صرفاً نقض قانون و مقررات بیان کرده است. «در بند ۱ ماده ۱۲ هنگامی که قانون‌گذار به بیان صلاحیت هیئت عمومی در ابطال آیین‌نامه‌ها نظامات و مقررات دولتی می‌پردازد دلایل بازنگری در این مصوبات را این‌گونه بیان می‌دارد: مغایرت با شرع یا قانون عدم صلاحیت مرجع تجاوز و سوءاستفاده از اختیارات، تخلف از اجرای قوانین، خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌گردد» (Mazarai, 2013).

۲. اصل دادرسی عادلانه در قانون آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و نظارت دیوان بر دادرسی مراجع رسیدگی اداری شهرداری

۱-۲. اصل دادرسی عادلانه در قانون آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

تحول قوانین دادرسی اداری ایران در دوره پس از پیروزی انقلاب اسلامی همواره در جهت انطباق هر چه بیشتر با اصول و معیارهای فوق بوده و از همین رو به دنبال تجربه‌های مهم حاصل از اجرای قوانین دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ با توجه به کاستی‌های قوانین پیشین و ضرورت هماهنگی با آخرین تحولات مربوط به این حوزه تا حد زیادی در مسیر انطباق با معیارهای دادرسی عادلانه گام برداشته است که از جمله قرائن این امر می‌توان به احیای مرحله تجدیدنظرخواهی در رسیدگی‌های دیوان عدالت اداری و توجه به موازین مربوط به اعمال مناسب‌تر حق دادخواهی در این دیوان اشاره نمود (Rostami & Akbari, 2017).

«امروزه آیین دادرسی بیش‌ازپیش حائز اهمیت گردیده است مهم‌ترین و عادلانه‌ترین راه‌حل در یک دعوی از مسیر یک دادرسی مناسب و منصفانه به لحاظ تضمینات لازم برای طرفین دعوی در دادگاهی مستقل و بی‌طرف حاصل می‌گردد اعتبار دستگاه قضایی و دادگستری و اعتماد

طرفین دعوی و عموم نسبت به آن نیز بستگی مستقیمی به وجود یک مرجع دادرسی منصفانه دارد. مقررات دادرسی اداری گرچه در ابتدا از آئین دادرسی مدنی اقتباس شده اما با گذشت زمان به استقلال نسبی رسیده است، به همین جهت است که حق برخورداری از دادرسی منصفانه در این شکل از مقررات مطرح می‌شود. آئین دادرسی با رعایت برخی تصمیمات می‌تواند ابزار مفید و کارآمد در جهت حمایت قضایی از حقوق و آزادی افراد به شمار آید» (Delavari, 2011).

«صلاحیت وسیعی که به موجب قانون برای دیوان عدالت اداری در نظر گرفته شده، نشانگر عمق اهمیت مقنن به برقراری عدالت در دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور است. سنجش تصمیمات و اقدامات مسئولین واحدهای دولتی با میزان قانون از سوی دیوان و ابطال و الغای آن‌ها در صورت غیرقانونی بودن اخطار و زنگ خطری مؤثر در حرکت به سوی تأمین عدالت اداری و اجتماعی است. اگر کارگزاران دولتی براساس معیارهای خود ساخته و به بهانه حفظ حقوق عمومی، حقوق فردی آحاد اجتماع را ناچیز و نادیده فرض کنند، قدر مسلم این است که آزادی‌های فردی از بین رفته و حقوق افراد دستخوش اغراض شخصی و گاه نامشروع آنان قرار خواهد گرفت لذا وجود ضابطه و معیار قانونی در تحدید حدود وظایف و اختیارات آنان امری لازم و ضروری است» (Shahnaei, 2007).

«رعایت انصاف در حوزه حقوق اداری و به‌ویژه دادرسی اداری در خصوص رعایت حقوق بنیادین شهروندان دارای اهمیت خاصی است؛ چراکه اولاً وضع قوانین ماهوی در این حوزه همواره با استناد به وظایف و کارکردهای دولت و تأمین و حفظ منفعت عمومی و با استفاده از ابزارها و امتیازات محدودکننده حقوق و آزادی‌های بنیادین بوده است و ثانیاً به‌رغم برخی اصلاحات و تغییرات در حقوق آیینی و رسیدگی به دعاوی میان دولت و شهروند نابرابری میان این دو در دعاو هم چنان به انحای مختلف دیده می‌شود» (Yavari, 2014).

«نظام عدالت اداری به‌نظام دادگاه‌ها و دیوان‌هایی اطلاق می‌شود که اعمال کننده صلاحیت بر دعاوی مربوط به مدیریت عمومی می‌باشند. موضوع دعاوی اداری اعمال اداری است که به اعمال حقوقی و مادی مراجع اداری (واحدهای ملی و محلی و مأموران آن‌ها) که در مقام اعمال اقتدار عمومی اتخاذ شده و می‌تواند حقوق آزادی‌ها و منافع اشخاص حقیقی و حقوقی را تحت تأثیر قرار دهد، دلالت دارد و دادرسی اداری به فرایند، تقدیم رسیدگی و تصمیم‌گیری پرونده‌های حقوقی توسط دادگاه‌ها و دیوان‌های اداری اشاره دارد» (Hemmati, 2016).

مهم‌ترین سابقه مربوط به تشکیل دادگاه‌های اداری در ایران مربوط به قانون‌گذاری برای تأسیس شورای دولتی است. با این همه شورای دولتی مورد بحث هیچ‌گاه عملاً تشکیل نشده و فعالیت ننموده است و قانون مربوط به آن را بایستی جزو قوانین متروک در نظر گرفت. بزرگ‌ترین تحول در بخش دادرسی اداری تأسیس یک نهاد عالی قضایی جهت تمرکز دعاوی علیه دولت در آن می‌باشد، بدین معنی که به شرح اصل ۱۷۳ قانون اساسی یک مرجع قضایی بی‌سابقه در حقوق ایران پدید آمد. دیوان عدالت اداری در کنار محاکم قضایی یک مرجع قضایی اختصاصی است که در برابر صلاحیت‌های عام و وسیع دادگاه‌های دادگستری واجد اختیارات انحصاری و اختصاصی می‌باشد. دیوان عدالت اداری در ایران به‌عنوان یکی از محاکم قوه قضائیه مرجع عام رسیدگی به دعاوی و اختلافات اداری محسوب شده و از سوی دیگر دادگاه‌های اختصاصی متعددی نیز در دستگاه‌ها و مؤسسات عمومی و دولتی تشکیل شده و فعالیت می‌نمایند که از دستگاه قضایی رسمی خارج بوده و در بطن اداره ولی مستقل از سلسله‌مراتب اداری به دعاوی خاصی که در حیطه صلاحیت آن‌هاست رسیدگی نموده و آن‌ها را مطابق مقررات حل و فصل می‌نمایند.

به‌موجب ماده ۵۳ الحاقی به آیین دادرسی دیوان عدالت در مورخ ۱۳۸۴/۸/۴، آرای هیات عمومی دیوان برای کلیه مراجع قضایی و اداری لازم‌الاتباع می‌باشد و جز به‌موجب قانون یا رأی دیگر هیات عمومی قابل تغییر نیست و در صورتی که رئیس قوه قضائیه با رئیس دیوان یا بیست

نفر از قضات دیوان یکی از آرا هیات عمومی دیوان را مغایر قانون تشخیص دهند می‌توانند درخواست طرح مجدد در هیات عمومی دیوان را مطرح کنند آیین دادرسی دیوان عدالت ادای اصول رسیدگی دیوان غیرعلنی و کتبی است. زیرا به موجب ماده ۱۱ آیین دادرسی دیوان، در صورت تکمیل دادخواست، مدیر دفتر شعبه یک نسخه از دادخواست و ضامنه آن را برای ابلاغ به طرف شکایت ارسال تا وی ظرف مهلت مقرر (ده روز) پاسخ کتبی خود را به همراه دلایل و مدارک به شعبه مربوطه بفرستد، سپس پرونده به نظر رئیس شعبه می‌رسد و از طرفی علنی بودن دادرسی تأکیدی است بر اصل بی‌طرفی و استقلال قاضی که یکی از معیارهای دادرسی عادلانه اداری می‌باشد که با توجه به مدلول ماده ۱۱ آیین دادرسی دیوان این طرز رسیدگی مورد ایراد است.

۲-۲. نظارت دیوان عدالت اداری بر دادرسی مراجع رسیدگی اداری شهرداری

«دیوان عدالت اداری به عنوان یکی از مراجع قضایی قوه قضائیه، صلاحیت رسیدگی به دعاوی که در راستای اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تشکیل یافته است، دارد. طبق این اصل به منظور 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. علاوه بر آن طبق بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها» (Hedavand & Aghaei Touq, 2010).

«صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب بهمن ماه ۱۳۶۰ تصریح شده و از آن جمله شکایت از شهرداری‌ها به شرح قسمت اخیر بند پ از شق یک ماده مرقوم به جهت تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی است که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، بنابراین رسیدگی به شکایت مردم از شهرداری‌ها در مورد خودداری از صدور پروانه ساختمان در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد و رأی شعبه نهم دادگاه صالح صلح سابق اصفهان صحیح و منطبق با موازین قانونی است» (Alavi Tabar, 2010).

«ماده ۱۳ قانون دیوان در بیان موارد صلاحیت دیوان است موردی یافت نمی‌شود که شهرداری در جایگاه شاکی بتواند به دیوان شکایت نماید بلکه بر عکس، اشخاص حقیقی یا حقوقی می‌توانند از آراء و اقدامات شهرداری‌ها آئین‌نامه‌های مربوط به شهرداری‌ها و علیه تصمیمات و اقدامات مأمورین شهرداری در امور راجع به وظایف اداری آنان به دیوان عدالت شکایت نمایند» (Samadi Ghoshchi, 2011) طبق ماده ۱۴ قانون دیوان «در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی‌کننده حکم مقتضی نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به ادعای حقوق تضییع شده صادر می‌نماید» (Jalali, 2010). رسیدگی دیوان، اصولاً یک رسیدگی شکلی است نه ماهوی؛ یعنی دیوان صرفاً بررسی می‌کند که آیا مقررات قانون در خصوص اقداماتی که شهرداری انجام داده است یا می‌دهد مطابق با مقررات قانونی هست یا خیر. درواقع، دیوان انطباق یا عدم انطباق آن‌ها را با قانون تشخیص می‌دهد و لذا چنانچه فعل یا ترک فعلی از سوی شهرداری صورت پذیرد که منطبق با قوانین نباشد تصمیم شهرداری چه به صورت ایجابی و چه به صورت سلبی، محکوم به بطلان است.

«مراجع اداری به دو دسته اداری عمومی و اداری استثنائی تقسیم می‌شوند. مراجع اداری عمومی که دیوان عدالت اداری تنها مرجع آن می‌باشد و مراجع اداری استثنائی که شامل مراجعی چون مراجع اختلاف مالیاتی، مراجع صالح در اختلافات گمرکی و کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری

می‌باشد. که کمیسیون ماده ۱۰۰ از مراجع اداری استثنایی در نظام حقوقی کشور ما می‌باشد. که تشکیل کمیسیون‌های مشابه در جهت رفع مشکل اختلاف بین شهرداری و مؤدیان در ماده ۷۷ قانون شهرداری و بند ۱ ماده ۱۰۰ همان قانون پیش‌بینی شده است» (Rezaei Zadeh, 2014).

فرآیند اجرای احکام مدنی از یک سری اصول و معیارهایی متابعت می‌کند که رعایت آن در ارتباط با سایر قوانین ازجمله مقررات دادرسی مدنی به آن اهمیت نیست قاضی و مأمورین اجرا در انجام وظایف خود از حین تشکیل کلاس اجرای و صدور اجرائیه تا استیفاء کامل محکوم به و خاتمه عملیات اجرایی ناگزیر به لحاظ و التفات به اصول و ضوابطی هستند که تخطی از آن ضمن خدشه به مقصود مقنن، تحمل اطراف اجرا و مرجع قضایی را برهم زده و چه بسا علاوه بر عدم ترتب آثار قانونی نسبت به اقدامات انجام شده و اعاده وضع موجود به حال، سابق مسئولیت مدنی و انتظامی مقامات اجرا را به دنبال داشته باشد.

صدور رأی جریمه بر عهده کمیسیون و محاسبه میزان جریمه برابر ضوابط به عهده شهرداری می‌باشد. میزان جرائم بر اساس مصوبات شورای شهر و ارزش منطقه‌ای با رعایت بندهای ۱۱ گانه ماده ۱۰۰ شهرداری می‌باشد. در صورتی که ذینفع از پرداخت جریمه خودداری نماید شهرداری مکلف است مطابق تبصره ۳ ماده ۱۰۰ شهرداری مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع دهد و تقاضای صدور رأی تخریب را بنماید کمیسیون نیز در این مورد اقدام به صدور رأی تخریب می‌نماید.

در رابطه با آرای کمیسیون‌های شهرداری می‌توان گفت که اشخاص ذی‌نفع که صدور آرای کمیسیون‌ها محل حقوق آن‌ها، باشد می‌توانند از آن، آراء به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند. البته شایان ذکر است که شهرداری نمی‌تواند خود به عنوان شاکی در دیوان عدالت اداری شکایت نماید. با این توضیح که دیوان مرجع رسیدگی اختصاصی است و صلاحیتش خاص است در مقابل صلاحیت عام مراجع قضایی، تنها شامل مواردی از دعاوی خواهد شد که در قانون ذی‌ربط، به آن تصریح شده باشد.

«پرونده در کمیسیون ماده ۱۰۰ هم می‌تواند از جانب شهرداری و هم ذینفع طرح گردد. طرح دعوا تابع شرایط خاص می‌باشد اختصاصی بودن طرفیت شهرداری در طرح تخلفات ساختمانی بیانگر آن می‌باشد که هر شخصی که متضرر از تخلفات ساختمانی شده است باید برای اقامه دعوا در کمیسیون ابتدا به شهرداری اعتراض خود را اعلام نماید و سپس شهرداری؛ اگر آن تخلف را داخل در صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ دانست به کمیسیون ارجاع دهد» (Pour Salim Bonab, 2008). هرچند که رویه موجود در شهرداری‌ها همین می‌باشد ضمانت اجرای آراء صادره از سوی کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری به شکل اخذ جریمه، تخریب یا قلع و قمع تعطیل نمودن ملک ایجاد می‌گردد.

۳. نقض آرای مراجع رسیدگی اداری شهرداری در دیوان عدالت اداری از منظر دادرسی عادلانه

رسیدگی در دیوان عدالت اداری رسیدگی اداری یا به عبارت دیگر نوعی از دادرسی اداری است که طبعاً با دادرسی‌های مدنی و کیفری تفاوت دارد. «دیوان کلیه دعاوی این گونه را مشمول قلمرو دعاوی دارای ویژگی مدنی در ماده ۶ برشمرده و در نتیجه اعمال قواعد دادرسی منصفانه را بر آن‌ها ضروری اعلام نموده» بنابراین با تضمین رعایت اصول و معیارهای دادرسی عادلانه هر دو هدف موردنظر حقوق (کارآمدی و اقتدار دولت از یک طرف و حفظ حقوق و منافع اشخاص خصوصی) از طرف دیگر، به خوبی تحقق می‌یابند و میان این دو آرمان اساسی جمع صورت می‌گیرد. «آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای اولین بار در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۱۰ به تصویب شورای عالی قضایی رسید. سپس به استناد ماده ۲۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰ آیین دادرسی جدید به وسیله هیات عمومی دیوان عدالت اداری تهیه و به تأیید رئیس قوه قضائیه رسید و در تاریخ ۱۳۷۹/۳/۳ در روزنامه رسمی منتشر شد. بر اساس ماده ۴۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال (۱۳۸۵)

قوه قضائیه موظف است ظرف شش ماه لایحه آیین دادرسی دیوان را تهیه و از طریق دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید که در تاریخ ۱۴/۶/۱۳۸۶ لایحه مذکور تقدیم دولت شده است که در این مبحث اشاره به برخی مواد آن می‌شود» (Pour Salim Bonab, 2008).

یکی از قواعد مهمی که در جریان دعاوی مربوط به شهرداری لازم است رعایت شود، دادرسی منصفانه بوده که به عنوان مجموعه اصول و قواعدی است که رعایت آن از سوی هر دادگاه و مرجعی که رأی صادر می‌کند ضروری بوده و به عنوان یک تضمین جهت نیل به سمت عدالت و نظم حقوقی می‌باشد. برای بحث در خصوص ضرورت اعمال رعایت اصول دادرسی منصفانه در مراجع حل اختلاف، لازم است شباهت‌های موجود بین دادگاه‌ها و مراجع حل اختلاف را مورد توجه قرار دهیم. به بیان دیگر با ذکر شباهت‌های موجود بین این دو نهاد می‌توان به دفاع از لزوم رعایت و یا عدم لزوم رعایت اصول دادرسی منصفانه در مراجع حل اختلاف پرداخت. همچنین وجود شباهت‌هایی بین دادگاه‌ها و مراجع حل اختلاف نباید ما را از وجود برخی تفاوت‌های اساسی بین این دو نهاد غافل کند وجود این تفاوت‌ها باعث می‌شود از شدت و حدت اعمال اصول دادرسی منصفانه در مراجع حل اختلاف کاسته شود مراجع حل اختلاف از جنبه‌های گوناگون با دادگاه‌ها شباهت دارند که حتی در برخی موارد این تشابهات از شباهت‌های دادگاه‌ها و مراجع اختصاصی اداری نیز برجسته‌تر است. «هرچند نهاد دادگاه‌ها و مراجع حل اختلاف برای رسیدگی و اتخاذ تصمیم قاطع ایجاد شده‌اند، اما در این نهادها علاوه بر وجود عنصر تصمیم‌گیری عناصر متعدد دیگری نیز وجود دارند که شباهت این دو نهاد را بیش‌ازپیش نمایان می‌سازند در هر دو نهاد اشخاصی به عنوان تصمیم‌گیرنده و همچنین اشخاصی به عنوان طرفین اختلاف وجود دارند به همین خاطر اصولی از دادرسی منصفانه که در دادگاه‌های عمومی به طور مستقیم در ارتباط با طرفین اختلاف یا مقام گیرنده تصمیم قابل اعمال هستند، در خصوص مراجع حل اختلاف نیز قابلیت اعمال دارند زیرا این اصول با این هدف وضع شده‌اند که از تصمیم‌گیری توسط اشخاصی که فاقد صلاحیت‌های لازم هستند جلوگیری شود» (Hosseinabadi & Moradkhani, 2016).

«اصولی از دادرسی منصفانه وجود دارد که جهت حمایت از طرفین اختلاف و جلوگیری از تضییع حقوق آن‌ها وضع شده‌اند، مانند در دسترس بودن، محاکم زیرا در مواردی که دادگاه‌ها در دسترس نباشند طرفین اختلاف نمی‌توانند دعوا یا اختلاف خود را نزد دادگاه مطرح کنند و یا به موقع مطرح سازند و همین‌طور هزینه اقامه دعوا و پیگیری آن‌چنان بالا خواهد بود که احتمال دارد آن‌ها را از اقامه و یا پیگیری مأیوس کند» (Rafiei, 2010).

با توجه به ملاک‌ها و شباهت‌های ذکر شده بین دادگاه‌ها و مراجع حل اختلاف می‌توان به وجود ملاک واحد بین این دو نهاد در خصوص اصول دادرسی منصفانه پی برد زیرا همان ویژگی‌هایی که به خاطر آن‌ها دادگاه‌ها باید اصول دادرسی منصفانه را رعایت کند. در مراجع حل اختلاف نیز وجود دارد. علی‌رغم شباهت‌های ساختاری و کارکردی موجود بین دادگاه‌ها و مراجع حل اختلاف، باید توجه داشت که تفاوت‌هایی نیز در این میان وجود دارد این تفاوت‌ها باعث می‌شود از شدت وحدت اعمال اصول دادرسی منصفانه در مراجع حل اختلاف کاسته شود. درواقع می‌توان گفت وجود برخی ویژگی‌های در ساختار و نظام رسیدگی دادگاه‌ها باعث شد مراجع حل اختلاف ایجاد شوند؛ زیرا از نظر اغلب نظام‌های سیاسی حقوقی وجود ویژگی‌های مزبور در دادگاه‌ها مانع از رسیدگی مناسب به اموری بود که بعدها با ایجاد مراجع حل اختلاف به آن‌ها واگذار شد.

عوامل ایجاد مراجع اختصاصی مسائلی از قبیل رسیدگی تخصصی در امور شهری و ساختمانی، لزوم توجه به مقتضیات اقتصادی اجتماعی اجرایی و منافع عمومی در رسیدگی‌های مربوط به و تخلفات ساختمانی میان منافع خصوصی و اجتماعی طرفین اختلاف و نیز ضرورت

رسیدگی سریع و کم‌هزینه بوده است. «در برخی موارد وجود چنین عواملی تأثیر خاصی بر لزوم رعایت اصول دادرسی منصفانه در مراجع حل اختلاف و یا عدم لزوم چنین چیزی ندارد؛ برای نمونه اصل لزوم در دسترس بودن دادگاه‌ها در مورد مراجع حل اختلاف نیز به همان شکل و تا همان اندازه صدق می‌کند. طبق این اصل، دادگاه‌ها باید در دسترس شهروندان باشد تا آن‌ها بتوانند اختلافات خود را نزد آن‌ها مطرح کنند؛ به گونه‌ای که مجبور نباشند برای انجام چنین کاری متحمل هزینه‌های سنگین، همچون هزینه‌های رفت و برگشت شوند اغلب مواردی که تحت عنوان عناصر دادرسی منصفانه مورد شناسایی قرار گرفته‌اند در مراجع حل اختلاف نیز لازم‌الرعایه هستند. استقلال، بی‌طرفی، برابری، در دسترس بودن، حق دادخواهی استماع علنی اصل برائت حق دفاع حق برخورداری از مهلت دفاع، مستدل و مستند بودن آرای صادره و حق به تجدیدنظرخواهی از جمله مواردی است که لزوماً باید در مراجع حل اختلاف نیز اعمال و رعایت شوند باین‌وجود رعایت اصول مزبور آن‌چنان‌که در نگاه نخست به نظر می‌رسد مطلق نیست، سرعت، تخصص تشریفاتی نبودن هزینه کم ملاحظات اقتصادی و اجتماعی از مهم‌ترین مختصات مراجع حل اختلاف است» (Tavakoli, 2018). درواقع دولت‌ها به لحاظ برخورداری از مزایای حاصل از این ویژگی‌ها که در کنار دادگاه‌های عمومی، مراجع اختصاصی را تحت عناوین مختلفی نظیر دادگاه کار هیأت، سازش شورای حل اختلاف و... به وجود آوردند؛ بنابراین، وجود این شاخصه‌ها در مراجع حل اختلاف به ما اجازه نمی‌دهد که اصول دادرسی منصفانه را عیناً به همان شکل که در دادگاه‌ها جریان دارد در این مراجع اعمال کنیم؛ به عبارت دیگر هرچند ضرورت اعمال این اصول در مراجع حل اختلاف را نمی‌توان مورد تردید قرار داد ولی گستره اعمال اصول مزبور را می‌توان در پرتو ویژگی‌های یاد شده تعیین نمود، این ویژگی‌های درواقع وجوه متمایز نهاد دادگاه و مرجع حل اختلاف است.

۳-۱. نقض آراء کمیسیون ماده صد در دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری به عنوان تنها و عالی‌ترین مرجع رسیدگی به شکایات از مراجع اختصاصی اداری می‌باشد که کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نیز از مراجع مذکور قرار دارد. در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و ماده ۶۳ قانون مزبور به کیفیت رسیدگی دیوان عدالت اداری نسبت به مراجع اداری اختصاصی شبه قضایی ازجمله کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون مذکور اشاره کرده است. در مواد مورد اشاره، کیفیت رسیدگی را از حیث نقض قوانین و مقررات و به نوعی شکلی و ماهوی (ماده ۶۳) بیان کرده است. بنابراین هر نوع رسیدگی که در این قانون برای آرای صادره از مراجع اختصاصی اداری شبه قضایی مقرر گردیده، برای کمیسیون ماده ۱۰۰ نیز تلقی می‌گردد. «نحوه اعتراض و روند رسیدگی به آرای کمیسیون ماده صد شهرداری در دیوان عدالت اداری و تصمیمات این مرجع در این خصوص در این قسمت مطالب را طی دو بند اصلی تحت عنوان، نحوه اعتراض و روند رسیدگی دیوان عدالت اداری در آرای صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها، تصمیمات و نظریات مشورتی دیوان عدالت اداری در خصوص آراء این کمیسیون، تقسیم‌بندی شده‌اند» (Heidari, 2016). در بند مربوط به نحوه اعتراض و روند رسیدگی دیوان عدالت اداری در آرای صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها، نحوه اعتراض از آراء کمیسیون ماده صد در دیوان عدالت اداری و روند رسیدگی به این تخلفات می‌پردازیم. در بند بعدی نیز در دو قسمت به بررسی تصمیمات و نظریات مشورتی، که دیوان عدالت در خصوص آراء کمیسیون ماده ۱۰۰ صادر نموده می‌پردازیم.

۳-۱-۱. نحوه اعتراض و روند رسیدگی به آرای کمیسیون ماده صد شهرداری در دیوان عدالت اداری

«طبق اصل یک‌صد و هفتاد و سوم قانون اساسی دیوان عدالت اداری به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. لذا امکان شکایت از آرای کمیسیون ماده صد در دیوان عدالت اداری فراهم است. این امر اصولاً در آرای صادره از کمیسیون درج می‌گردد».

«صرفاً طرفی که تخلف ساختمانی دارد، می‌تواند به رأی کمیسیون نزد دیوان اعتراض نماید. بنابراین شهرداری خود نمی‌تواند از رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ به دیوان شکایت کند. چراکه طبق رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ هیأت عمومی دیوان عدالت صادره در مورخه ۱۰/۷/۱۳۶۸، با عنایت به اصل ۱۷۳ قانون اساسی لفظ مردم، واحدهای دولتی را در بر نمی‌گیرد و باعث خروج واحدهای دولتی از شمول مردم می‌باشد لذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. ما در شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، هم متخلف ساختمانی و هم شهرداری می‌توانند در صورتی که از رأی بدوی متضرر شده باشند اعتراض نمایند».

«مهلت اعتراض به آرای کمیسیون ماده صد، در دیوان عدالت اداری برای اشخاص مقیم داخل کشور سه ماه و برای افراد مقیم خارج از کشور، شش ماه از تاریخ ابلاغ رأی قطعی مرجع مذکور می‌باشد. دیوان عدالت اداری متشکل از شعب بدوی، تجدیدنظر، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی می‌باشد. رسیدگی به اعتراض به آرای کمیسیون در صورتی که رأی کمیسیون مستند به مصوبات شورای شهر نباشد، یعنی اگر جهت اعتراض به رأی دیوان مصوبه شورا نباشد دادخواست ابطال رأی کمیسیون باید به شعب دیوان تقدیم گردد. لازم به توضیح آنکه در صورتی که رأی دیوان مستند به مصوبات شورای شهر باشد، برای ابطال رأی کمیسیون ابتدا باید مصوبه شورا ابطال گردد؛ که در این صورت ابتدا شکایت در هیأت تخصصی و در صورت موافقت اکثریت مطلق اعضاء این هیأت بر ابطال مصوبه، هیأت عمومی برای تصمیم‌گیری تشکیل می‌گردد. دیوان عدالت پس از وصول شکایت که در فرم‌های چاپی مخصوص و به زبان فارسی و با درج مشخصات شاکی و طرف شکایت، موضوع شکایت و شرح شکایت و امضاء تنظیم‌کننده و بعد از پرداخت هزینه دادرسی تقدیم گردد، دیوان عدالت اداری شروع به رسیدگی می‌نماید. در صورت عدم تکمیل بودن دادخواست به نحو مذکور، ضمانت اجرای رد فوری یا صدور اخطار رفع نقص و ضمانت اجرای مقرر در این خصوص وجود دارد. در صورت وجود ایراد شکلی، من جمله: ایراد عدم صلاحیت، عدم ذینفعی، عدم توجه شکایت به طرف مقابل، ایراد امر مختومه و خارج از موعد بودن، حتی قبل از ارسال دادخواست برای طرف شکایت توسط شعبه دیوان قرار رد شکایت صادر می‌گردد»

(Tavakoli, 2018)

۳-۲. روند رسیدگی و مصادیق نقض آراء کمیسیون ماده صد شهرداری در دیوان

پس از بررسی رأی کمیسیون، اگر شعبه دیوان اشتباه یا نقصی را ملاحظه کند که به اساس رأی لطمه وارد نکند، آن را اصلاح و رأی را ابرام می‌کند. والا اگر رأی واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر بداند باید با ذکر موارد برای رسیدگی مجدد، پرونده را اعاده می‌نماید تا نسبت به رد یا پذیرش شکایت تصمیم‌گیری گردد. کلیه آرای شعب بدوی دیوان عدالت، برای اشخاص مقیم ایران ظرف ۲۰ روز و برای افراد مقیم خارج از کمیسیون مذکور نیز مکلف به رسیدگی مجدد می‌باشد. ایران ظرف دو ماه در شعب تجدیدنظر قابل تجدیدنظر می‌باشند.

از موارد نقض آراء کمیسیون ماده صد که به وفور مشاهده می‌گردد عدم توجه به تاریخ تخلف در تعیین جریمه است. در ماده صد برای تعیین جریمه پارامترهایی تصریح شده است. توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابان‌های اصلی یا خیابان‌های فرعی و یا کوچ بن باز یا بن‌بست)، نوع استفاده از فضای ایجادشده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی این معیارها برای تعیین جریمه باید موردتوجه کمیسیون قرار بگیرد. بر اساس اصول کلی علم حقوق و عموماً قانون، چنانچه فردی مرتکب تخلف و یا جرمی گردد قانون حاکم در زمان ارتکاب تخلف و جرم باید ملاک اجرا قرار گیرد. با استفاده از این وحدت ملاک می‌توان قائل به این شد که کمیسیون ماده صد نیز در تعیین میزان جریمه تخلفات، باید به زمان وقوع تخلف نه زمان حال توجه نماید باین‌وجود بسیاری از شهرداری‌ها این مهم را نادیده گرفته و جریمه‌های کلان براساس ارزش معاملاتی زمان ارجاع به کمیسیون از افراد اخذ می‌کردند که منجر به صدور بخشنامه وزارت کشور در این مورد گشت. الزاماً باید ارزش معاملاتی تاریخ احداث بنای بدون پروانه املاک تعیین جریمه قرار گیرد؛ و در حالت دوم یعنی معلوم نبودن تاریخ احداث بنا، مبنای احتساب و ارزش معاملاتی در زمان ارجاع پرونده به کمیسیون باید ملاک احتساب جریمه قرار گیرد. دیوان عدالت اداری در حال حاضر سوءاستفاده از اختیار را تنها به‌عنوان یک جهت نظارتی مصرح در متن قانون به رسمیت شناخته و شعب، آن را به‌منظور رد صلاحیت از خود به جهت صلاحیت هیات عمومی موردتوجه قرار می‌دهند. لیکن هیات عمومی نیز هیچ‌گاه صریحاً به این مهم اشاره ننموده و تنها به‌طور ضمنی می‌توان از فحوای برخی از آراء، توجه قضات به آن را دریافت (Heidari, 2016).

دلیل اینکه قضات دیوان عدالت اداری وارد این حوزه نمی‌شوند این است که ناگزیر مقام قضایی باید به سراغ تفسیر کلی قانون برود تا هدف را مشخص کند و از آنجا که تشخیص هدف قانون‌گذار می‌تواند یک امر صلاحیدیدی، باشد چه‌بسا مقام قضایی ملاحظات صلاحیدیدی را وارد حوزه تصمیم‌گیری خود نموده یا حتی در مقام سیاست‌گذاری قرار بگیرد؛ درحالی‌که سیاست‌گذاری، وظیفه مقام اداری قلمداد می‌شود. خروج از صلاحیت و ورود در عرصه دیگری محدود به حوزه تقنین و قضا نیست. بسیاری از موارد مقام یا مرجع اداری به حوزه صلاحیت دیگر مقام یا مرجع اداری ورود پیدا می‌کند. اصل عدم صلاحیت ایجاب می‌کند این حوزه‌ها به تفکیک و دقیق مشخص شود تا شاهد سردرگمی برای ارباب رجوع و اشتباه مقامات عمومی و بعضاً سوءاستفاده آن‌ها نشویم که محکوم به بطلان خواهد بود. در مورد کمیسیون ماده صد نیز این امکان وجود دارد که در حوزه دیگر نهادها یا مراجع ورود پیدا کند. به‌عنوان مثال در صورتی‌که تخلف واقع شده در محدوده شهرداری منطقه نباشد کمیسیون ماده صد شهرداری مربوطه صالح نیست و در اینجا خروج از (صلاحیت نسبی) وجود دارد. در مواردی کمیسیون ماده صد در حوزه صلاحیت کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری ورود پیدا می‌کند هر گونه اختلاف اعم از تعلق یا عدم عوارض و میزان و مبلغ آن در صلاحیت کمیسیون موضوع ماده ۷۷ قرار می‌گیرد. خروج از صلاحیت تنها محدود به توسعه صلاحیت نمی‌شود گاه مقام با تصور اینکه موضوعی تحت شمول صلاحیت او نیست، از رسیدگی خودداری می‌کند یا پاره‌ای از موارد را در چارچوب صلاحیت خود ندانسته و درواقع صلاحیت خود را محدود می‌کند و یا اینکه صلاحیت تشخیصی خود را به صلاحیت تکلیفی تبدیل می‌کند.

اصل قانونی بودن و خروج از اختیارات به‌عنوان مهم‌ترین جهت بازنگری قضایی بر صلاحیت اختیاری نمود دارد. در بسیاری از موارد مقام مطابق صلاحیت خود عمل می‌نماید و خروجی از صلاحیت و همچنین تخطی از قانون وجود ندارد بلکه در اینجا عنصر معنوی که همان هدف و غایت مقنن می‌باشد زیر سؤال می‌رود دیوان عدالت اداری در حال حاضر سوءاستفاده از اختیار را تنها به‌عنوان یک‌جهت نظارتی مصرح در متن قانون به رسمیت شناخته و شعب، آن را به‌منظور رد صلاحیت از خود به جهت صلاحیت هیات عمومی موردتوجه قرار می‌دهند. یکی از مهم‌ترین مصادیق سوءاستفاده از اختیار در آراء کمیسیون ماده صد پدیده فروش تراکم می‌باشد. درحالی‌که تراکم ساختمانی صرفاً به‌عنوان یک ابزار در سیاست‌های شهرسازی و طرح‌های توسعه شهری مطرح است، به‌عنوان یک هدف و موضوع صرفاً اقتصادی و منبع مهم درآمدی به آن نگریسته شده است. حق بر ساخت‌وساز باید در چارچوب پروانه اعطایی از شهرداری‌ها باشد که این پروانه‌ها هم مطابق طرح‌های شهری مصوب شورای عالی شهرسازی می‌باشد. قانون شورای عالی شهرسازی سازوکارهایی در زمینه ساخت‌وساز حفاظت از فضای سبز شهرها و گسترش آن، فضاهای فرهنگی، ورزشی و.... میزان تراکم و ارتفاع ساختمان‌ها و خطوط عقب‌نشینی در کوچه‌ها، خیابان‌ها و کاربری زمین‌ها را در بردارد و تدوین طرح جامع و طرح تفصیلی برای شهرها به‌موجب این قانون، برعهده شورای عالی شهرسازی می‌باشد عملاً شهرداری‌ها این قانون را زیر پا می‌گذارند و به فروش تراکم ساختمان‌ها به‌عنوان منبع درآمدی نگاه می‌کنند و عملاً جلوی عملیات خلاف ساختمانی را نگرفته یا بعضاً با افراد بر سر جریمه توافق می‌کنند تا از این راه استقلال مالی خود را حفظ کنند. «از آنجا که شهرداران، مقررات شهرسازی را به منبعی برای به دست آوردن درآمدهای نامشروع تبدیل کرده‌اند، کمیسیون ماده ۱۰۰ به جای صدور حکم تخریب در مورد تخلفات ساختمانی به گرفتن جریمه بسنده می‌کند و همین امر به تخلفات ساختمانی به جهت دیگری دامن می‌زند» (Kashani, 2012).

عوارض چنین پدیده‌ای نیز قابل‌تأمل هستند که از آن جمله می‌توان بر عدم توجه به ساختار یک منطقه به‌عنوان مثال وجود ساختمان‌های بلندمرتبه در منطقه‌ای که بافت قدیمی و سنتی دارد) نقض حق بر شهر (ضرورت وجود زندگی توأم با آرامش و آسایش و مطابق اراده مردم از بین رفتن منظر و چشم‌انداز تجاوز به حقوق، مردم تزلزل زیرساخت‌های شهری افزایش بی‌رویه جمعیت برهم زدن سازمان فضایی و استخوان‌بندی شهر، آلودگی محیط‌زیست، نابودی باغات و فضاهای سبز به‌عنوان منابع تنفسی شهر در نتیجه بورس بازی زمین و مسکن و نیز تشدید مسائل اجتماعی و فرهنگی را برشمرد.

شهرداری حق توافق با افراد خارج از طرح‌های جامع و تفصیلی برای ایجاد بنایی مازاد بر زیربنا یا هر نوع تخلف مغایر با این طرح‌ها در مقابل اخذ وجه را ندارد و در صورت وقوع این تخلف، حکم به تخریب در کمیسیون ماده صد باید صادر گردد و اگر کمیسیون ماده صد به تبع شهرداری برای تأمین منبع درآمدی غیر مشروع شهرداری حکم به جریمه صادر کند، درواقع از اختیار خود سوءاستفاده کرده و محکوم به نقض می‌باشد در رویه دیوان معمولاً توافقات میان شهرداری و مالک در اعطای جواز ساخت مازاد بر زیربنا به‌عنوان توافق مشروع تلقی می‌گردد و حکم تخریب و بعضاً جریمه نقض می‌شود همچنین توافق کمیسیون ماده صد و شهرداری با متخاطی در پرداخت جریمه با وجود احراز ضرورت قلع بنا از مصادیق سوءاستفاده از اختیار می‌باشد. روی دیگر قضیه نیز قابل توجه است؛ در صورتی‌که ملک مستوجب تخریب نباشد لیکن براساس خصومت اعضای شهرداری یا کمیسیون با مالک حکم به تخریب صادر شود سوءاستفاده اتفاق می‌افتد. احراز این قصد به‌طورقطع دشوار و بعضاً غیرممکن است و باید ادله و مدارکی مبنی بر این خصومت‌ها برای نقض حکم کمیسیون وجود داشته باشد. دیوان معمولاً در نقض حکم تخریب به دلایلی چون قلت تخلفات، عدم احراز ضرورت تخریب و هدر رفتن سرمایه ملی استناد می‌کند دیوان عدالت

اداری در بررسی آرای کمیسیون ماده صد فرض را بر این می‌گیرد که این مرجع بر این موضوع اشراف کامل دارد و به تعبیری وارد در درستی تصمیم نمی‌شود اما کنترل حداقلی به معنای عدم کنترل قضایی و عدم کنترل درست نمی‌باشد کنترل قضایی این تصمیمات به علت اهمیت فراوان آن موجب توسعه‌ی جهات بازنگری قضایی شده است به نحوی که گفته می‌شود اگر صلاحیت تخیری نبود، کنترل قضایی اعمال اداری چیز زیادی برای عرضه نداشت. بنابراین امروزه رسالت اصلی کنترل قضایی می‌تواند در زمینه‌ی صلاحیت تخیری و نحوه اعمال آن باشد و کنترل قضایی اعمال اداری تا حدود زیادی به سبب اهمیت کنترل صلاحیت‌های تخیری بوده است (Mashhadi, 2011). مورد دیگر سوءاستفاده از اختیار را می‌توان در اعطای تخفیف‌های کلان در تخلفات ساختمانی صاحبان مستغلات شهری دانست. اصل تناسب جرم و مجازات، موجب پذیرش وجود تعادل منطقی میان تخلف و جریمه می‌شود. فرد متخلف به اندازه شدت تخلف ارتكابی باید از ضمانت اجرای تخریب یا جریمه برخوردار گردد لذا تخفیف‌های کلان غیرقانونی به احداث‌کنندگان آسمان‌خراش‌ها، نه تنها امری قانونی و منصفانه نیست بلکه نقض اصل برابری و از مصادیق تبعیض ناروا می‌باشد. در اینجا کمیسیون از صلاحیت خود در تعیین ضمانت اجرای جریمه تخطی نکرده، لیکن با تخفیف کلان به این دست متخلفان که بعضاً براساس توافق قبلی با شهرداری منطقه بوده است، برخلاف هدف اصلی این قوانین که توسعه بهینه شهری می‌باشد به فروش شهر و البته بنام توسعه شهر و به نام مردم همت می‌گمارد.

۳-۲. نقض آراء سایر کمیسیون‌های شهرداری توسط دیوان عدالت

رسیدگی فرجامی و حکمی در دیوان معطوف به بررسی عدم رعایت احکام و قواعد ماهوی و احکام و قواعد شکلی است که در ادامه به تفکیک موارد و مصادیق هر یک از این دو مبنای نقض یا ابرام آرای قطعی صادره از کمیسیون در دیوان را بررسی می‌کنیم.

۳-۲-۱. آراء خلاف قوانین و مقررات ماهوی حاکم

«رأی کمیسیون باید با اصول و قواعد ماهوی حاکم بر روابط شهرداری با شهروندان منطبق بوده و برخلاف آن نباشد. اصول و قواعد ماهوی حاکم بر روابط شهرداری و شهروند دربرگیرنده مجموعه‌ای از قوانین اعم از قانون اساسی و قانون عادی از جمله قوانین مربوط به عوارض رویه قضائی آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور و مقررات اداری است که منابع ارشادی دیگر از جمله عرف عام یا (خاص) و دکتربین نظرات حقوقدانان آن‌ها را تکمیل و یا تقسیم می‌کنند» (گروه پژوهشی انتشارات چراغ دانش، ۱۳۹۶: ۲۴). بنابراین کمیسیون‌های ماده ۷۷ مکلف‌اند در مقام رسیدگی به شهرداری و مؤدی این اصول و قواعد ماهوی را که در متن یا روح^۱ قوانین و مقررات حضور دارند رعایت نموده و آراء آن‌ها منطبق با این اصول و قواعد ماهوی باشد. به‌طورکلی در خصوص انطباق اقدامات و تصمیمات اداری با اصول و قواعد حقوقی، تعبیر متنوعی در متون قانونی و رویه قضایی دیوان مورد استفاده قرار گرفته است که می‌توان آن‌ها را موجبات بازنگری قضایی در دیوان عدالت اداری نامید برای مثال علاوه بر رعایت قوانین مربوطه، اصولی مانند منع تبعیض و برابری شهروندان در برابر تحمیلات ناشی از قدرت عمومی باید مدنظر قرار بگیرند.

۳-۲-۲. شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به تصمیمات کمیسیون‌ها

«فلسفه وجودی دیوان برای رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی است» (Taheri Estakhsari, 1998) و «اولین و بدیهی‌ترین وظیفه دیوان رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای دولتی و نیز آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات مخالف با قانون و احقاق حقوق اشخاص به شرح اصل ۱۷۳ قانون اساسی و بند ۱ ماده ۱۳ قانون سابق الذکر است»

^۱. منظور از «متن» آن احکامی است که در منطق یا مفهوم قوانین دیده می‌شوند و منظور از «روح» هدف و غایت مورد نظر مقنن از وضع قواعد حقوقی است.

(Darvishi, 2009) «بر اساس قانون دیوان، رسیدگی به شکایات و اعتراضات از آرای کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آن‌ها در صلاحیت دیوان دانسته شده است. کلیه اشخاص ذینفع که صدور آرای کمیسیون‌ها منحل حقوق آن‌ها باشد می‌توانند به دیوان شکایت نمایند. از سوی دیگر در مورد صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات اشخاص حقوقی حقوق عمومی دولتی با توجه به قانون دیوان و صلاحیت‌هایی که در این قانون برای دیوان احصاء شده است؛ دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایات مطرح‌شده از سوی اشخاص حقوقی عمومی را ندارد. به‌موجب رأی شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ - ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل رسیدگی و استماع در دیوان نیست» (Heidari, 2016) و در این موارد تنها شهرداری است که نمی‌تواند از آرای کمیسیون‌ها به دیوان شکایت نماید چراکه دیوان اصولاً برای رسیدگی به شکایات افراد علیه مقدمات و سازمان‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی است و صلاحیت آن خاص می‌باشد.

۴. چالش‌ها و راهکارها

۴-۱. چالش‌ها

با بررسی ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و عملکرد کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مشخص می‌شود نقایصی در آن وجود دارد که با دادرسی عادلانه مخالف می‌باشد و بهتر است مورد بازنگری قرار گیرد تا حق مردم تضییع نگردد و برخورد با متخلفین ساختمانی باعث تضییع حقوق آن‌ها نگردد. مواردی از جمله تحقیق از کار متخلف، وابستگی مالی اعضای صاحب حق رأی به شهرداری، رسیدگی به پرونده (شکلی یا ماهوی)، تخصص افراد صاحب‌رأی به شهرداری.

با این توضیح که کمیسیون ماده صد شهرداری بر اساس نظر مأمور فنی و تهیه گزارش به‌وسیله دبیر کمیسیون موضوع را موردبررسی و رأی صادر می‌کند و اگر متخلف اعتراضی داشته باشد مجدداً همان مأمورین شهرداری تخلف را کارشناسی می‌کنند. شاید این مأمورین از تجربه کافی برخوردار نباشند یا خصومت شخصی را در نظر بگیرند و این با اصول دادرسی منصفانه منطبق نیست و باید مثل کارشناسی دادگاه‌ها باشد و کاملاً بی‌طرفانه باشد و نه اینکه کمیسیون بر اساس نظر شاکی نظر می‌دهد. مضافاً اینکه مطابق تبصره ۱ ماده ۱۰۰ که متخلف باید لایحه ارسال دارد ولی نماینده شهرداری برای ادای توضیح حاضر شود و معلوم نیست این چگونه رسیدگی است که حق از یک‌طرف سلب و به‌طرف دیگر داده می‌شود این باقاعده لاضرر اسلامی و اصل مساوات در تضاد است (Mehran, 2013).

سیستم قضائی کشور ما که آزادی حق دفاع متهم را پذیرفته است تضییع در این زمینه باعث بی‌اعتباری رأی صادره خواهد بود. دیگر اینکه هیچ‌کدام از اعضا تخصص لازم برای صدور رأی ندارند حتی ممکن است نماینده وزیر کشور، نماینده حقوقی استانداری یا فرمانداری باشد و یا نماینده شورای شرعاً غالباً مهندس ساختمان نباشد و این عدم تخصص باعث به وجود آمدن آراء متناقض می‌شود. مضافاً اینکه طبق تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری کلمه اعلام و ابلاغ به‌طور مطلق ذکرشده ولی چگونگی ابلاغ آن و نحوه ابلاغ را ذکر نکرده است، هرچند که مشخص می‌باشد رعایت مقررات آیین دادرسی مدنی برای شهرداری در خصوص ابلاغ و اعلام الزامی نمی‌باشد، حال اگر این ابلاغ رأی به دست متخلف نرسد تا به رأی صادره اعتراض نماید شهرداری خود اقدام به تخریب ملک می‌کند که این حق شخص را ضایع می‌کند و اگر در آن پیش‌بینی شود بسیار مناسب‌تر بود، اما طبق عرف و رویه در صورت نبود قانون، باید طبق آیین دادرسی مدنی عمل شود.

یکی دیگر از مشکلات در کمیسیون ماده ۱۰۰ طبق تبصره ۱ آن و استنباط از این تبصره مشخص می‌شود که هر یک از این دو هیئت بدوی و تجدیدنظر می‌تواند مختلط باشد، مثلاً هیئت بدوی گاهی به پرونده تجدیدنظر رسیدگی می‌کند و هیئت تجدیدنظر به پرونده بدوی رسیدگی می‌کند.

حال این امر باعث صدور آراء متناقض از دیوان می‌شود و اگر این اتفاق در دادگاه‌ها رخ دهد حقوق مردم تضییع می‌گردد و این کار باعث از بین رفتن دادرسی عادلانه می‌گردد.

۴-۲. راهکارها:

در حال حاضر در خصوص موضوع مورد بحث کاستی‌ها یا ابهاماتی وجود دارد که راه‌حل‌های پیشنهادی زیر می‌تواند به رفع مشکلات و معضلات موجود می‌کند.

۱. «مهم‌ترین نیاز در خصوص شهرداری‌ها لزوم تدوین قانون جامع مدیریت شهری است قانون شهرداری‌ها مربوط به سال‌های گذشته و متناسب با شرایط زمانی و اوضاع اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی خاص خود تدوین شده و با عنایت به گستردگی شهرها و پیچیدگی روابط اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی و... لزوم تأسیس نظام قانونی منسجم که جوابگوی تمام مسائل و نیازهای عمومی مردم و تشکیلات اداری شهرداری‌ها باشد کاملاً احساس می‌شود و ضرورت ایجاد می‌کند در این زمینه بررسی و تفحص بیشتری مبذول و با جلب همکاری کارشناسان متخصص و مجرب در این امر نسبت به قانون شهرداری بازنگری لازم معمول گردد» (Pour Salim Bonab, 2008).

۲. «در راستای احقاق حقوق اشخاص و برقراری عدالت اداری در رسیدگی، دیوان حرکت به سوی نظام‌مند کردن نظارت بر تصمیمات شهرداری‌ها تفسیر به نفع اشخاص یا مردم در موارد ابهام از طرقی همچون افزایش غنای استدلالی آراء با استفاده از اصول دادرسی منصفانه بتواند دیوان عدالت اداری را به جایی برساند که تأثیر دادرسی اداری دیوان در اجرایی شدن اجرای حکم در تمام جهات نسبت به تصمیمات شهرداری‌ها و مراجع شبه قضائی آن آشکار و مبرهن گرداند».

۳. علی‌رغم وجود مراجع متعدد نظارتی در خصوص شهرداری‌ها عدم توجه به نگرش نظام‌مند در نظام حقوق اداری ایران و قانون‌گریزی و عدم احترام به حاکمیت قانون در عوض نگرش بخشی و جزئی به نظارت موجب غیرتخصصی شدن نظام نظارتی گردیده است وجود یک نظام نظارتی هماهنگ و سازوکار همواره موردنظر سازمان‌های اثربخش و موفق بوده و این امر علاوه بر لزوم تشدید ضمانت اجرا از سوی مراجع اداری و قضائی مستلزم فرهنگ‌سازی در خصوص احترام به قانون و نظم عمومی است و تبدیل فلسفه تقابل به فلسفه سازگاری از اهداف هر نظام نظارتی اثربخش است.

نتیجه‌گیری

شهرداری‌ها به عنوان مهم‌ترین عنصر مدیریت شهری از جایگاه خاصی در نظام سازمان‌های اداری کشور برخوردارند. این سازمان به عنوان یک موسسه عمومی اقتدار و رسمیت خود را از مردم و شوراهای شهر به دست می‌آورند و در قلمرو وظایف خود دارای استقلال عمل هستند. این سازمان با موضوعیت و عملکرد محلی به صورت غیر وابسته به قوه مجریه با رسالت اجتماعی و غیرانتفاعی وظایف محوله را در محدوده قانونی حریم شهر عهده‌دار است. درآمدهای شهرداری از محل وصول، عوارض، و یارانه دولتی از محل اعتبارات بودجه سالانه کشور جلب و جذب و مشارکت اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی و همچنین دریافت بهای خدمات و سود و درآمد حاصل از اموال و دارایی‌های شهرداری است. شهرداری با نظارت مستقیم مردم که توسط شورای اسلامی شهر اعمال می‌گردد توسط شهردار اداره می‌شود. بنابراین شورای شهر

درواقع مرجع تصمیم‌گیری و وضع مقررات شهری است و شهردار مأمور اجرای صحیح آن مقررات است. نظارت شورای شهر بر شهرداری شامل موارد مختلفی از جمله امور مالی خمس اداره امور شهر اجرای مصوبات شهر انجام تکالیف قانونی توسط شهرداری و.... می‌شود که هرکدام بر طبق قوانین و مقررات صورت می‌گیرد.

علاوه بر این نهادها، مراجع دیگری از جمله دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی دادرسی نسبت به تصمیمات شهرداری‌ها را دارند. بنابراین شعب دیوان و هیأت عمومی آن بر اساس ماده ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان، دارای صلاحیت رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ و ۷۷ قانون شهرداری‌ها هستند و اصدار رأی وحدت رویه در این امور هستند. از ماده ۱۳ قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵ برداشت می‌شود که مرجع فوق‌الذکر نسبت به آراء مراجع شبه قضائی صلاحیت دارد و عدم ذکر اساس کمیسیون‌های شهرداری به شکل حصری مانع از صلاحیت این مرجع نیست و ذکر نام کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها به صورت تمثیلی بوده و دیوان عدالت اداری مرجع صالح از آرای قطعی کمیسیون‌های شهرداری است و اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند آن آرای قطعی کمیسیون‌های شهرداری نزد دیوان شکایت نمایند و دیوان از نظر شکلی منحصرأ از حیث نقض مقررات و یا مخالفت با آن‌ها به آرای این مراجع رسیدگی کرده و تصمیم این کمیسیون‌ها را نقض یا ابرام خواهد نمود و در صورت ابرام رأی به اجراء گذاشته خواهد شد و اگر نقض نماید رأی را به کمیسیون هم عرض ارجاع خواهد داد و این کمیسیون به صورت قطعی و غیرقابل تجدیدنظر به رأی مذکور رسیدگی خواهد نمود.

همچنین در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی کننده حکم مقتضی نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده صادر می‌نماید. البته طبق تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان، تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه کمیسیون‌های شهرداری پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه‌های عمومی می‌باشد. در این رابطه تصدیق و احراز تقصیر و اصل ورود خسارت به دیوان عدالت اداری و تعیین میزان خسارت به دادگاه‌های عمومی واگذار شده است.

همچنین در رابطه با اینکه چه اشخاصی حق شکایت در دیوان را دارند و اینکه آیا اشخاص حقوقی حقوق عمومی می‌توانند از آرای کمیسیون‌های شهرداری نزد دیوان طرح شکایت نمایند؟ باید گفت: دیوان صلاحیت رسیدگی به دعاوی اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی را دارد اما در رابطه با دعاوی اشخاص حقوقی حقوق عمومی باید گفت با توجه به تفسیر ماده ۱۱ قانون سابق دیوان و اینکه دیوان این دسته از اشخاص را از مصادیق مردم محسوب ننموده و در نتیجه با توجه به اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان خود را صالح به رسیدگی به شکایات این اشخاص از تصمیم کمیسیون شهرداری‌ها نمی‌داند. از طرفی با توجه به اصل ۱۵۹ قانون اساسی که مرجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایات را دادگستری می‌داند می‌توان این برداشت را نمود که دادگاه‌های عمومی صلاحیت رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص حقوقی حقوق عمومی اعم از دولتی و غیردولتی از تصمیمات صادره توسط کمیسیون‌های شهرداری را دارد.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

EXTENDED SUMMARY

The article addresses the complex issue of supervision over adjudication by municipal administrative review bodies in Iran, emphasizing the interplay between administrative efficiency, legal oversight, and citizens' rights. It begins by situating the discussion in the context of rapid urban development and the consequent rise in building violations, which have serious implications for urban safety, environmental quality, and public welfare. These challenges necessitate a system of specialized administrative bodies, such as the Article 100, 77, and 55 municipal commissions, to handle disputes arising between municipalities and individuals. The work outlines the constitutional and statutory foundations of judicial oversight, highlighting the principle of the rule of law as a cornerstone of democratic governance (Hedavand, 2008; Tabatabaei Motameni, 2018; Zarei, 2001). Judicial oversight is depicted as the most robust form of control over public administration because of its strong remedies, such as annulment, and its role in ensuring administrative compliance with legal norms (Fallah Zadeh, 2007). Within this framework, the Administrative Justice Court serves as the primary supervisory body, mandated by Article 173 of the Constitution to adjudicate complaints and objections against administrative acts, including those of municipal bodies (Norouzi, 2010). The paper explains that while such oversight is critical, it is also constrained: only principles of fair trial expressly recognized in law are enforceable grounds for annulment, limiting the Court's reach in some areas (Mazarai, 2013; Vjeh, 2009).

A substantial portion of the study is devoted to the principle of fair trial in the administrative justice process and its application to municipal bodies. The authors trace the evolution of Iran's administrative procedure law, noting significant reforms such as the reinstatement of appellate review and expanded access to justice in the Administrative Justice Court (Delavari, 2011; Rostami & Akbari, 2017). They emphasize that fairness in administrative adjudication requires impartiality, transparency, and equality of arms between citizens and state authorities (Shahnaei, 2007; Yavari, 2014). The scope of administrative justice is outlined with reference to its jurisdiction over disputes involving public administration, including local authorities (Hemmati, 2016). This section also examines procedural norms, such as the binding nature of the Court's General Board decisions and the written, non-public nature of proceedings, noting tensions between confidentiality and the public nature of fair trial guarantees. Specific provisions from the Administrative Justice Court law are analyzed to illustrate how oversight functions in practice for commissions like Article 100 (Alavi Tabar, 2010; Hedavand & Aghaei Touq, 2010; Jalali, 2010; Rezaei Zadeh, 2014; Samadi Ghoshchi, 2011). The authors point out that while the Court reviews legality, it generally refrains from reassessing the merits of municipal decisions.

The paper then explores the annulment of municipal commission decisions from the perspective of fair trial principles, drawing parallels between courts and quasi-judicial dispute resolution bodies (Hosseinabadi & Moradkhani, 2016; Pour Salim Bonab, 2008; Rafiei, 2010). It argues that the structural and functional similarities between these entities justify the application of fair trial standards such as accessibility, impartiality, equality, and reasoned decision-making (Tavakoli, 2018). Nevertheless, the authors acknowledge differences—particularly the emphasis on speed, cost-effectiveness, and specialized expertise in quasi-judicial bodies—which may necessitate some

procedural flexibility. Within this analytical framework, the Article 100 Commission is scrutinized in detail, including its composition, procedures, and enforcement mechanisms (e.g., fines, demolition orders). The study identifies recurring grounds for annulment by the Administrative Justice Court, such as failure to consider the date of violation when calculating fines, overstepping jurisdiction, or engaging in unauthorized agreements with violators (Heidari, 2016; Kashani, 2012). Issues like “sale of density” (فروش تراکم) are highlighted as examples of abuse of discretionary powers, with significant negative consequences for urban planning, environmental sustainability, and public trust (Mashhadi, 2011).

Further, the article extends its analysis to other municipal commissions, such as Article 77, which adjudicates tax and levy disputes. It underscores that decisions must conform to substantive legal principles governing municipal–citizen relations, incorporating statutory, constitutional, and jurisprudential sources (Darvishi, 2009; Taheri Estakhsari, 1998). The Administrative Justice Court’s jurisdiction in these cases is limited to reviewing legality rather than merits, but this nonetheless serves as a vital safeguard against arbitrary or unlawful municipal action. The authors reaffirm that while individuals—both natural and legal persons in the private sphere—may file complaints, public legal entities (e.g., governmental bodies) are excluded from the definition of “people” under the Court’s jurisdiction, following the General Board’s precedent (Heidari, 2016). This structural limitation reinforces the Court’s role as a protector of citizens rather than as a forum for inter-agency disputes.

The challenges section critically examines procedural and structural shortcomings in the Article 100 Commission’s operations. Problems include financial dependence of commission members on the municipality, lack of technical expertise among decision-makers, inadequate procedural safeguards for defendants, unclear notification procedures, and the potential for role confusion between first-instance and appellate panels (Mehran, 2013). These deficiencies, the authors argue, undermine impartiality and public confidence in municipal adjudication. They also highlight the absence of clear mechanisms for ensuring compliance with fair trial standards, particularly in the context of administrative efficiency pressures and revenue-generation incentives that may conflict with impartial decision-making. Such systemic weaknesses create space for inconsistent rulings, selective enforcement, and erosion of citizens’ trust in local governance.

In its recommendations, the paper calls for comprehensive legislative reform, beginning with the adoption of a unified urban management law tailored to contemporary socio-economic realities (Pour Salim Bonab, 2008). It advocates for systematized judicial oversight over municipal decisions, with a bias toward interpreting ambiguities in favor of citizens’ rights. The authors propose establishing a coherent, hierarchical oversight framework to replace the fragmented, ad hoc arrangements currently in place, combined with enhanced cultural emphasis on legal compliance and public order. They stress the need for expert, independent commission members; transparent and accessible procedures; and strict separation between municipal prosecutorial functions and adjudicatory bodies. Additionally, they suggest leveraging Islamic legal maxims, such as *la ḍarar* (no harm) and *naḥī al-ḥaraj* (removal of hardship), to legitimize reforms that would better balance municipal authority with citizens’ rights.

In conclusion, the study situates municipal administrative adjudication within the broader structure of Iranian administrative law, underscoring the dual imperatives of efficiency and legality. It affirms that the Administrative Justice Court plays an indispensable role in supervising municipal commissions, ensuring that their decisions comply with the principles of legality and, where explicitly recognized by statute, fairness. However, it warns that without substantial procedural

reforms, the existing framework risks perpetuating inequities, eroding public trust, and undermining the rule of law at the local level. The proposed reforms aim to strengthen both the institutional capacity of municipal bodies and the rights protections available to citizens, fostering a more accountable, transparent, and just system of urban governance.

References

- Alavi Tabar, A. (2010). *Public Participation in Urban Management* (4th ed.). Iran Municipalities Organization Publications.
- Darvishi, B. (2009). *Authority to Annul Governmental Regulations Contrary to Sharia Standards: Guardian Council or Administrative Justice Court?* (1st ed.). Islamic Azad University, Central Tehran Branch Publications.
- Delavari, M. R. (2011). *Commentary and Analysis of the Administrative Justice Court Law* (2nd ed., Vol. 1). Javedaneh/Jangal Publications.
- Fallah Zadeh, A. M. (2007). The Position of Administrative Justice Court in the Constitution of Islamic Republic of Iran. *Journal of Legal and Jurisprudential Research*, 1(1), 17-40.
- Hedavand, M. (2008). Judicial Review: Conceptual Analysis of Fundamental Developments. *Constitutional Law Quarterly*, 5(9), 7-56.
- Hedavand, M., & Aghaei Touq, M. (2010). *Special Administrative Courts* (2nd ed.). Khersandi Publications.
- Heidari, N. (2016). *Judicial Review of Abuse of Administrative Authority: A Comparative Perspective with English Law* [Allameh Tabataba'i University Faculty of Law]. Tehran.
- Hemmati, M. (2016). Analysis of Administrative Justice Court Law from Perspective of Fair Administrative Trial Standards - With View to European Court of Human Rights Practice. *Public Law Research Quarterly*, 19(55), 245-272.
- Hosseinabadi, T., & Moradkhani. (2016, 2016/03/15). Examining Fair Trial Principles in Labor Dispute Resolution Bodies. First International Congress on Comprehensive Law, Tehran.
- Jalali, M. (2010). *Administrative Law Lectures* (1st ed.). Islamic Azad University, Central Tehran Branch Publications.
- Kashani, M. (2012). Property Rights in Light of Urban Development Regulations. *Legal Research Journal*, 15(57), 7-50.
- Mashhadi, A. (2011). Justification and Critique of Judicial Review of Executive Discretionary Powers. *Legal Information Quarterly*, 6(21-22), 63-85.
- Mazarai, G. H. (2013). *Grounds for Annulment of Government Actions in Administrative Justice Court and Guardian Council* (1st ed.). Khersandi Publications.
- Mehran, S. M. (2013). Requirements of Observing Fair Trial Principles in Municipal Article 100 Commissions. *Adlieh Legal Journal*, 0(0), 1-15.
- Norouzi, G. (2010). The Role of Administrative Justice Court in Developing and Protecting Human Rights. *Free Legal Research Journal*, 3(5-7), 241-280.
- Pour Salim Bonab, J. (2008). *Citizens' Rights in Municipalities* (3rd ed.). Andisheh Publishing.
- Rafiei, A. (2010). *Labor Law Course Notes* (1st ed.). Islamic Azad University, North Tehran Branch Publications.
- Rezaei Zadeh, M. J. (2014). *Urban Planning Law* (1st ed.). Majd Publications.
- Rostami, V., & Akbari, E. (2017, 2017/12/22). The Position of Fair Trial Principles in the Administrative Justice Court Formation and Procedure Law. First National Conference on Citizenship Rights, Saghez.
- Samadi Ghoshchi, Z. (2011). *Construction Violations in Iran's Legal System* (5th ed.). Jangal/Javedaneh Publications.
- Shahnaei, K. (2007). The Role of Administrative Justice Court in Ensuring Administrative and Social Justice. *Legal Research Journal*, 1(1), 41-60.
- Shams, A. (2011). *Civil Procedure Code (Advanced Course)* (24th ed., Vol. 1). Drak Publications.
- Tabatabaei Motameni, M. (2018). *Administrative Law* (23rd ed.). SAMT Publications.
- Taheri Estakhsari, G. (1998). *Examining Regulatory Tools for Governmental Regulations in Iranian Constitutional Law* [University of Tehran Faculty of Law]. Tehran.
- Tavakoli, M. M. (2018). *Concise Civil Procedure Code* (6th ed.). Tarh-e Noein Publications.
- Vijeh, M. R. (2009). Separation of Powers Principle in Administrative Justice Court Rulings. *Judiciary Law Journal*, 73(67), 39-54.
- Yavari, A. (2014). From Trial to Fair Trial: Evolution in Classical Concept and Scope of Trial and Its Guarantees. *Legal Research Journal*, 17(68), 209-238.
- Zarei, M. H. (2001). An Analysis of the Connection Between Administrative Law and Public Administration Based on Rule of Law. *Mofid Journal*, 5(38), 27-44.