فصلنامه حقوق اداری

سال هشتم، تابستان ۱۴۰۰، شماره ۲۷

بررسی حقوقی موارد خاتمه خدمت شهردار در نظام حقوقی ایران

فریبرز صارمی نوری[۱]؛خدیجه شجاعیان[۲]؛کورش استوار سنگری[۳]؛روح االه رحیمی[۴]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۴/۲۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۷/۲۸

چکیده

شهردار منتخب شورای اسلامی شهر و تحت نظارت این نهاد می‌باشد. شورای اسلامی شهر در راستای ایفای نقش نظارتی خود می‌تواند به استناد ماده ۸۳ قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور با استفاده از صلاحیت اختیاری خود در برکناری شهردار اقدام نماید. علاوه بر عزل شهردار، موارد دیگری نیز به موجب قانون سبب خاتمه خدمت شهردار می‌باشند. اموری از قبیل استعفای شهردار، تعلیق طبق مقررات، فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای شهر، در این فرآیندها شخص شهردار و مراجعی از قبیل، محاکم عمومی، شعب بدوی و تجدید نظر یا هیات عمومی دیوان عدالت اداری، هیات‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان استانداری و وزیر کشور نقش ایفا می‌نمایند. در این تحقیق ضمن واکاوی و بررسی حقوقی این فرآیندها در ارتباط با صلاحیت هیات تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی شهرها (از بابت نظارت قیمومیتی دولت بر نهادهای عمومی غیر دولتی با شخصیت حقوقی مستقل) و چالش‌های موجود (از جمله لزوم یا عدم لزوم طرح مصوبه شورا در هیات مزبور)، مشخص می‌گردد با توجه به نقش تصمیم‌سازی و نظارتی شورای اسلامی شهر مرتبط با حوزه عملکرد شهرداری و شهردار این نهاد موظف است به‌منظور جلوگیری از بروز خلاء مدیریتی بلافاصله پس از اتمام خدمت شهردار و در ابتدای امر، سرپرست شهرداری و در پی آن فردی را به‌عنوان شهردار انتخاب و جهت صدور حکم انتصاب حسب مورد به وزیر کشور و یا استاندار معرفی نماید.

واژگان کلیدی: شورای شورای اسلامی شهر، خاتمه خدمت، شهردار، هیات تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی شهرها

---

[۱] .گروه حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران. sarm19007@gmail.com.

[۲] . گروه حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران. (نویسنده مسئول).khadijeh.shojaeian@gmail.com

[۳] . گروه حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران. kourosh_ostovar_s@yahoo.com

[۴] . گروه حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران. rahimi.mehr48@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

مقدمه

شهردار مدیر سازمانی است که مدیریت بخشی از امور حاکمیتی در شهر (در سیستم عدم تمرکز ایران) را با توجه به قوانین و مقررات مربوطه را به عهده دارد. این مدیر شهری که منتخب شورای اسلامی شهر بوده تحت نظارت سلسله مراتبی (به لحاظ صدور حکم انتصاب شهردار از سوی استاندار یا وزیر کشور) و قضایی دولت و نظارت نهاد مزبور (شورای اسلامی شهر) قرار دارد. در صورت وقوع جرم، تخلف اداری و سوء مدیریت و ناکارآمدی شهردار هر یک از نهادهای حاکمیتی و شورا به لحاظ تکالیف قانونی خود مجازات، تنبیهات اداری و عزل از سمت (صرفاً توسط شورا) را نسبت به وی روا می‌دارند. علاوه بر عزل سایر مجازات‌ها و تنبیهات اداری نیز می‌تواند به خاتمه خدمت شهردار منتهی گردد. عزل شهردار از مصادیق مجازات و تنبیه اداری نبوده بلکه این فرآیند (عزل شهردار) به‌واسطه صلاحیت تخییری شورا می‌تواند به دلایل مختلف صورت می‌پذیرد. روند عزل شهردار نیز همانند پروسه رسیدگی به جرم و تخلف اداری در مراجع قضایی و هیات‌های بدوی و تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری نیازمند طی تشریفات قانونی خاص خود می‌باشد. امر عمومی که شهرداری متولی انجام آن است به‌نحوی می‌باشد که با زندگی روزمره همگی شهروندان مرتبط است؛ بنابراین حساسیت سمت شهردار به ویژه نزد افکار عمومی چنان است که عموماً اعضای شورا را ملزم می‌کند چنانچه شهردار از مدار خواسته‌های آنها خارج شد، مقدمات اعتراض، تذکر و نهایتاً عزل وی را فراهم آورند؛ قانونگذار هم برای اینکه صرف سلایق سیاسی و حزبی و اینکه حداقلی از اکثریت به‌راحتی نتوانند اقدام به برکناری شهردار نمایند فرآیندی را ابداع نموده که تا حدود زیادی عزل شهردار را با چالش و تشریفات ویژه مواجه سازد. به استناد ردیف «ب» تبصره «۴» ذیل بند «۱» ماده «۸۰» و ماده «۸۳» قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی) شورای اسلامی شهر با قیودی و تحقق شرایطی می‌تواند با تصمیم خود با رأی دو سوم کل اعضاء شهردار را برکنار کند. پر واضح است برکناری شهردار منحصر به تصمیم شورای اسلامی نیست بلکه، مراجع دیگری از قبیل محاکم دادگستری، شعب دیوان عدالت اداری (مستند به مواد ۱۰، ۸۰، ۱۰۹ و ۱۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری)، هیات‌های بدوی و تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان استانداری‌ها، وزیر کشور و استاندار صلاحیت و اختیار تعلیق اشتغال، فعالیت، انفصال موقت یا دایمی از خدمات دولتی و الغای حکم انتصاب شهردار را دارند. استعفاء نیز از دیگر موارد خاتمه خدمت شهردار است که با درخواست شهردار و موافقت و تصویب شورای اسلامی شهر و طی فرآیند قانونی مرتبط با حکم ماده ۹۰ قانون شوراها به وقوع می‌پیوندد. (با توجه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

به نظارت قیمومیتی دولت بر تصمیمات شورای اسلامی شهر از طریق هیات تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی شهرهای شهرستان[۱] و هیات‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراهای اسلامی[۲].

۱. انتخاب شهردار (صلاحیت تکلیفی شورای اسلامی شهر)

در بخشی از مقدمه قانون اساسی آمده است: چون هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حکومت به سوی نظام الهی است (و آل اله المصیر) تا زمینه بروز شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خودگونگی انسان فراهم آید (تخلقوا باخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد (آقایی طوق، ۱۳۹۶). اختصاص اصول ۶، ۷، ۱۲، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۲، ۱۰۳، ۱۰۴، ۱۰۵ و ۱۰۶ قانون اساسی در مورد تشکیل شوراهای اسلامی موید اعتقاد قانونگذار مؤسس در جهت مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود در سطح ملی، محلی و حرفه‌ای است. به‌طور ویژه اصل یک صدم، هدف و فلسفه تشکیل شورای اسلامی روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان را پیشبرد سریع برنامه‌های اقتصادی عمومی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی و اداره امور این مناطق دانسته است، این مشارکت در تعیین سرنوشت محلی با توجه به اصول یاد شده و قوانین عادی جاریه موجود از نوع تصمیم‌سازی است نه قانونگذاری و بیشتر تسهیل‌کننده اجرای قوانین، سیاست‌های عمومی دولت و تصمیمات نهادها و مراجع دولتی بالادستی است. صلاحیت شوراهای اسلامی شهر و روستا در زمینه نظارت بر اداره امور حوزه انتخابیه به‌صورت بسیار محدود و در خصوص نظارت بر شهرداری و دهیاری قابل ملاحظه می‌باشد. انتخاب شهردار به‌عنوان یکی از مهمترین وظایف شورای اسلامی شهر است که قانونگذار در قالب صلاحیت تکلیفی برای شورای اسلامی مذکور لحاظ نموده است.

وفق تبصره یک ذیل بند یک ماده ۸۰ قانون شوراها، شورای اسلامی شهر موظف است بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نماید. این شرایط به‌واسطه آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز تصدی شهردار (مصوب ۱۳۹۷/۹/۲۵ هیات وزیران) تعیین شده است. شورای اسلامی شهر پس از انتخاب فردی به‌عنوان شهردار پیشنهادی، وی را جهت صدور حکم انتصاب به استاندار (یا وزیر کشور در شهرهای بالای دویست هزار نفر جمعیت) معرفی می‌نماید. با توجه به صدر ماده ۹۰ قانون شوراها،

---

۱. هیات تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی شهرهای شهرستان مستند به تبصره ۴ ذیل ماده ۹۰ قانون شوراها در هر شهرستان متشکل از فرماندار یا نماینده وی، قاضی منتخب و منصوب رییس قوه قضاییه و نماینده شورای اسلامی استان به منظور تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی شهرها و شورای اسلامی شهرستان با قوانین و مقررات تشکیل شده است.

۲. هیات‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراهای اسلامی مستند به حکم ماده ۸۹ قانون شوراها تشکیل و فعال گردیده‌اند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

استثنایی در خصوص هیچ یک از مصوبات شوراهای اسلامی در جهت اعمال این ماده قانونی قائل نشده است، لهذا مصوبه مورد نظر باید در هیات‌های تطبیق حداقل از لحاظ شکلی مورد بررسی و اظهار نظر قرار گیرد. تبصره «۳» ذیل بند «۱» ماده «۸۰» قانون شوراها بیان می‌دارد: در صورتی که استاندار یا وزیر کشور فرد معرفی شده را واجد شرایط ندانست مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می‌نماید، در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم انتصاب فرد معرفی شده، موضوع توسط شورای اسلامی شهر به هیات اختلاف حل اختلاف ذیربط ارجاع می‌گردد، هیات مذکور مکلف است ظرف پانزده روز تصمیم‌گیری نموده و این تصمیم برای طرفین (وزارت کشور و شورای اسلامی شهر) لازم‌الاجرا می‌باشد و چنانچه در مدت مقرر هیات حل اختلاف، نظر خود را اعلام ننماید، نظر شورای شهر متبع خواهد بود و فرد معرفی شده به عنوان شهردار می‌تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجرا نماید. این فرآیند در طول دوره فعالیت چهارساله شورا نیز در صورتی که خدمت شهردار خاتمه یابد و شورا فرد جدیدی به عنوان شهردار انتخاب نماید نیز ساری و جاریست.

۲. خاتمه خدمت شهردار با اراده (استعفاء) مستخدم (شهردار) و نقش شورای اسلامی شهر

استعفاء حق مستخدم و عمل ارادی می‌باشد. در نظام اداری ایران مستخدم دولت و شهرداری به دو جهت نزد مقام مافوق، استعفای خود را ارائه می‌نماید، یکی به‌دلیل خلاص شدن از مسئولیت‌های پست مدیریتی و دیگری به جهت طلب خروج از خدمت دولت و شهرداری. استعفای شهردار از سمت خود به عنوان استعفاء از پست مدیریتی تلقی می‌گردد و چنانچه شهردار، مستخدم دولت، شهرداری، شرکت‌های دولتی و یا غیر دولتی باشد با قبولی استعفایش همچنان وی مستخدم دستگاه اجرایی، نهاد و یا موسسه‌ای می‌باشد که از آن دستگاه‌ها و مؤسسات در حالت استخدامی «مأمور به خدمت بودن» در سمت شهردار انجام وظیفه نموده است[۱]. با توجه به ماده «۸۴» آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور (مصوب ۱۳۸۱/۸/۱۵ هیات وزیران)، استعفای شهردار جهت خروج از خدمت آن نهاد هنگامی میسر است که ابتدا استعفای او مورد موافقت شورای اسلامی شهر صورت پذیرد و سپس در صورتی که شهردار مستعفی کارمند همان شهرداری باشد، استعفای خود به‌منظور انتزاع از خدمت را تقدیم شهردار بعدی نماید. مستخدمان شهرداری نیز وفق ماده «۸۴» آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها می‌توانند از خدمت شهرداری استعفاء کنند، مشروط به اینکه تصمیم خود را دو ماه قبل از استعفا از طریق واحد متبوع به اطلاع شهرداری برسانند تا مادامی که موافقت شهرداری با استعفای مستخدم به او ابلاغ نشده است او در قبال وظایفی که عهده‌دار است مسئول شناخته

---

[۱]. نیز نک: امامی؛ استوار سنگری (۱۳۸۹). حقوق اداری. ج ۱. تهران: میزان. ص ۲۸۲.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

می‌شود. شهردار در هنگام فعالیت شورای اسلامی شهر با ارائه دلایل خود به نهاد مذکور استعفا کرده و تقاضای وانهادن مسئولیت سمت مورد تصدی را می‌نماید، لیکن موافقت یا مخالفت با این درخواست در اختیار شورا می‌باشد، نصاب آرای موافق یا مخالف با استعفای شهردار، اکثریت مطلق آراء می‌باشد. قانونگذار اشاره صریحی بر این امر نداشته است، اما به استناد ماده ۱۶ قانون شوراها و ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها، جلسه شورا با حضور دو سوم اعضاء رسمیت می‌یابد و تصمیمات آن نهاد با اکثریت مطلق حاضرین معتبر خواهد بود. حال این سئوال مطرح است که آیا با موافقت شورا و تصویب مصوبه‌ای در این خصوص، خدمت شهردار خاتمه یافته تلقی می‌گردد یا نیاز است مصوبه ذیربط به هیات تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی شهرهای شهرستان جهت اعمال ماده «۹۰» قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران نیز ابلاغ گردد؟ به استناد ماده قانونی مذکور (ماده ۹۰) مصوبات کلیه شوراهای موضوع قانون مذکور در صورتی لازم‌الاجراست که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ به هیات مزبور مورد اعتراض قرار نگیرد. قانونگذار، استثنایی نیز در خصوص هیچ یک از مصوبات شوراها قائل نشده است؛ بنابراین لازم است مصوبه شورا در خصوص موافقت با استعفای شهردار همانند سایر مصوبات به هیات مذکور ابلاغ گردد. البته صلاحیت و اختیار موافقت و مخالفت با استعفای شهردار در اختیار شورای اسلامی شهر می‌باشد، لیکن نظارت قیمومیتی دولت (در معنای عام) بر عملکرد شورا فقط منحصر به ماهیت تصمیم شورا نیست، بلکه شرایط شکلی هر تصمیمی نیز مشمول نظارت است، لذا اگر چه شورا اختیار موافقت یا مخالفت با استعفای شهردار را دارد اما این امر منوط به رعایت تشریفات قانونی از قبیل رعایت حدنصاب رسمیت جلسه، تشریفات نحوه رأی‌گیری، کتبی بودن استعفاء و... می‌باشد و بدین سبب نظارت هیات تطبیق مصوبات شورای اسلامی شهرها بر این مصوبه شورا بر اساس حکم مندرج در ماده «۹۰» قانون شوراها الزامیست.

۳. خاتمه خدمت شهردار با تصمیم شورای اسلامی شهر (اعمال صلاحیت‌های تکلیفی و اختیاری)

۱-۳. نظارت شورای اسلامی شهر بر عملکرد شهردار و شهرداری

در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده، هدف از حکومت رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خدا گونه انسان فراهم آید و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد (طاهری، ۱۳۸۵: ۲۱۵). اصل هفتم قانون اساسی پایه اصلی تشکیل شوراها را مبنای دینی قرار داده و مستند به تجویز مشورت در امور مسلمین (و امرهم شورای بینهم و شاورهم فی الامر) از سوی قرآن کریم، تشکیل

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

انواع شوراها را در سیستم مدیریت کشور الزام نموده است، علاوه بر توصیه قرآن مجید سیره پیامبر اکرم (ص) و ائمه اطهار دلایل عقلی و نقلی نیز دلالت بر لزوم انجام مشورت در انجام امور مسلمانان دارد. ماده ۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، انواع شوراهای اسلامی را بر شمرده که شامل شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهرستان، استان و عالی استان‌ها می‌باشند. البته شوراهای اسلامی مبنایی، شوراهای اسلامی روستا و شهر می‌باشند و مابقی شوراهای اسلامی فرادستی بر اساس عضویت نمایندگان شوراهای اسلامی شهر و روستا در اینگونه شوراها (فرادستی)، شکل می‌گیرند (صارمی نوری، ۱۳۹۴: ۲۵).

حکومت قانون در ابتدایی‌ترین مفهوم آن به این معنی است که همگان باید مطابق قانون عمل کنند. این قاعده وقتی که بر سازمان‌های اداری اعمال می‌گردد که با اجازه قانون تأسیس شده‌اند، به این معنی است که سازمان اداری باید مطابق با قانونی که به موجب آن تأسیس شده و صلاحیت‌هایش را از آن دریافت کرده است عمل نماید (هداوند، ۱۳۹۱: ۱۶۶). قانون اساسی و قانون عادی علاوه بر الزام مقامات در رایزنی با شوراها در برخی اقدامات و اتخاذ تصمیمات توسط آنان، تصمیم‌سازی و نظارت را نیز از دیگر صلاحیت‌های شوراهای اسلامی دانسته است. همانگونه که مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد اصلی شوراها در کشور دو وظیفه اصلی قانونگذاری و نظارت را به عهده دارد. شوراهای اسلامی شهر نیز به‌عنوان یکی از انواع شش‌گانه شوراهای اسلامی (شهر، روستا، بخش، شهرستان، استان و عالی استان‌ها) به همین شیوه و سبک عمده‌ترین وظیفه و اختیار آنها در حوزه تصمیم‌سازی و نظارت است.

ایران مستند به قانون اساسی و ساختار حکومت ویژه خود از جمله کشورهای تک بافت ساده (بسیط) بوده و قدرت سیاسی به طور متمرکز اعمال می‌شود. لیکن در برخی موارد از جمله اتخاذ بعضی تصمیمات محلی به‌ویژه تصمیمات اداری به شوراهای اسلامی تفویض شده است (صارمی نوری، ۱۳۹۴: ۲۷). تمرکززدایی به مفهوم عدم کانونی شدن قدرت در شخص یا یک گروه خاص و در یک مکان خاص، ریشه تاریخی دارد. (ویسی، ۱۳۹۶: ۱۹). خودگردانی هم برای حکومت مطلوب است و هم برای مردم، و همین ویژگی بوده که جوامع بشری را وا داشته است تا نسبت به تشکیل حکومت‌های محلی خودگردان تلاش نمایند (مقیمی، ۱۳۹۴: ۵۱). در تقسیمات کشوری، امور خدمات محلی بر اساس عدم تمرکز اداری، به دست ساکنین آن نقاط سپرده شده است؛ یعنی سازمان‌های مستقل و جدا از وزارتخانه‌ها که آنها را در اصطلاح «سازمان‌های محلی یا شورای محلی» می‌نامند، اداره امور و خدمات محلی مزبور را بر عهده دارند. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۱: ۱۲۱). تشکیلات شوراها که به صورت موازی با دستگاه‌های اجرایی کشور در فصل هفتم قانون اساسی نظام یافته، به‌عنوان یک دستگاه غیر دولتی ناظر بر اداره امور روستاها، بخش‌ها، شهرها، شهرستان‌ها و استان‌ها، با توجه به مقتضیات محلی و نیز در جهت پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، آموزشی و سایر امور رفاهی از راه همکاری‌های مردمی پیش‌بینی شده است (عمید زنجانی؛ موسی زاده، ۱۳۸۹: ۲۲۴).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

می‌توان وظایف ۳۴ گانه شورای اسلامی شهر را با توجه به ویژگی‌های کارکردی آنها دسته‌بندی نمود و ابعاد و شاخص‌های مربوط به هر دسته را ذکر نمود. بر این اساس ابعاد وظایف شورای اسلامی به چهار بعد تقسیم می‌شوند که عبارتند از: بعد اول: وظایف تصویبی یا برنامه‌ریزی (اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و بهداشتی)، بعد دوم: وظایف اجرایی، بعد سوم: وظایف نظارتی، بعد چهارم: وظایف مشارکتی و مشورتی (رحمتی، ۱۳۹۱: ۶۹). استناد قانون شوراها در موارد مربوط به وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی روستا با بیان عباراتی نظیر «تبیین و توجیه سیاست‌های دولت»، «همکاری با دولت»، «بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های موجود»، «تشویق و ترغیب مردم در ...» و عبارات بسیار مبهم دیگری از این قبیل نشان دهنده درک محدود و ناقص از تمرکز زدایی در ایران دارد (جلالی، ۱۳۹۴).

شورای اسلامی شهر به‌عنوان یکی از مراجع ذی مدخل در حکومت محلی، نهاد غیر دولتی است که در سیستم عدم تمرکز ایران علاوه بر اینکه تحت نظارت قیمومیتی دولت (به معنای عام) است خود نیز ناظر بر امورات و عملکرد شهردار و شهرداری و نیز در برخی موارد ناظر بر امور شهر می‌باشد مضاف بر صلاحیت‌های شورای اسلامی در امر پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم، ماده «۸۰» قانون شوراها نیز اصلی‌ترین وظایف، اختیارات و تکالیف شوراهای اسلامی شهرها را در ارتباط با فعالیت‌های شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی در سطح شهر بیان داشته است.

۲. ۳. تحقیق و تفحص (ایفای نقش نظارتی توسط شورا اسلامی شهر)

در ایران مجلس شورای اسلامی (پارلمان) از طرق مختلف بر عملکرد و تصمیمات سازمان‌های اداری کشور نظارت می‌کند که بررسی مفصل آن جزء مباحث حقوق اساسی است (امامی؛ استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۱۴۵). یکی از مهمترین ابزار نظارت مجلس بر دولت و دستگاه‌های اجرایی ذیربط ابزار حقوقی تحقیق و تفحص است که به استناد اصل ۷۶ قانون اساسی صورت می‌پذیرد. تحقیق و تفحص از عناوین جدیدی است که در اصلاحیه سال ۱۳۹۶ قانون شوراها به این قانون الحاق شده است. علاوه بر قرائت گزارش نهایی هیات تحقیق و تفحص در جلسه علنی شورا که بالطبع امکان نشر عمومی آن فراهم می‌آید، می‌تواند ابزار مناسبی نیز جهت نظارت افکار عمومی بر عملکرد شهرداری و شهردار باشد، به استناد تبصره «۶» ماده «۸۱» قانون مزبور در صورت مشاهده جرم ضمن اعلام مراتب به مرجع قضایی ذیصلاح، خلاصه‌ای از گزارش نیز به مرجع مربوطه نیز تحویل می‌گردد. پر واضح است هنگامی که نتیجه گزارش هیات تحقیق و تفحص شورای اسلامی شهر منجر به احراز تخلف شهردار باشد و به تبع آن تعقیب قضایی شهردار را در پی داشته باشد متخلف به‌منظور رسیدگی به تخلفات اداری به وقوع پیوسته به هیات رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان استانداری معرفی می‌شود؛ به‌طریق اولی این گزارش می‌تواند مستند احکام و الزامات ماده «۸۳»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

قانون شوراها از قبیل تذکر سئوال، استیضاح و نهایتاً عزل شهردار قرار گیرد. اینکه با احراز تخلف از سوی هیات مذکور و تصویب گزارش آن هیات توسط شورا آیا نیاز است تشریفات مرتبط با استیضاح شهردار رعایت شود یا خیر؟ قانونگذار در این مورد ساکت است، لیکن این امر می‌تواند مستند طی تشریفات قانونی لازمه عزل شهردار مندرج در ماده قانونی مذکور باشد.

۳. ۳. برکناری (عزل) شهردار با تصمیم شورای اسلامی شهر (نظارت بر امر مدیریت شهرداری)

اختیار انتخاب شهردار به استناد صدر بند یک ماده ۸۰ قانون شوراها به شورای اسلامی واگذار شده تا با رعایت آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار به وظیفه تکلیفی خود در تعیین بالاترین مقام شهرداری اقدام نماید. انتخاب شورای اسلامی شهر باید به نحوی باشد که بتواند نیازهای شهرداری و شهر (در حیطه عمل شهرداری) را پاسخگو باشد، انتخاب صرف سیاسی آن هم بدون در نظر داشت توانایی‌های مدیریتی فرد منتخب معمولاً تبعاتی را به دنبال خواهد داشت که در زمان اندکی علاوه بر اعضای شورا، مردم نیز از این انتخاب ناراضی خواهند بود. علیرغم انگیزه‌هایی که می‌تواند عامل انتخاب فردی جهت تصدی سمت شهردار باشد، عملکرد شهردار در آینده مورد ارزیابی قرار گرفته و در صورت لزوم شورا با تصمیم خود در راستای اختیار ذیربط نسبت به عزل شهردار اقدام می‌نماید.

۱- ۳-۳. فرآیند عزل شهردار

مستند به ماده «۸۳» قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران این فرآیند با اعتراض یا ایراد یک یا چند نفر از اعضای شورای اسلامی شهر نسبت به عملکرد شهردار آغاز می‌گردد. در ابتدا رییس شورا موارد اعتراض یا ایراد را به شهردار منعکس می‌نماید (بدیهی است این امر نیز باید در صورت مجلس شورا منعکس گردد و رییس شورا به استناد آن اقدام به انعکاس موضوع نماید). در صورت عدم رعایت موارد تذکر داده شده رییس شورا سئوال را کتباً به شهردار اطلاع خواهد داد، شهردار موظف است ظرف مدت ده روز پس از ابلاغ در جلسه عادی یا فوق‌العاده شورا حضور یافته و به سئوال مطروحه پاسخ دهد. چنانچه شهردار از حضور در جلسه استنکاف ورزیده یا پاسخ وی قانع کننده تلقی نشود طی جلسه دیگری موضوع مجدداً به صورت استیضاح که حداقل به امضای یک سوم اعضا شورا رسیده باشد ارائه می‌شود، فاصله بین ابلاغ تا تشکیل جلسه که از طرف رییس شورا تعیین خواهد شد حداکثر ده روز خواهد بود. شورا پس از طرح سئوال یا سئوالات اعضای شورا و جواب شهردار رأی موافق یا مخالف خواهد داد، در صورتی که شورا با اکثریت دو سوم کل اعضاء رأی مخالف دهد (رأی موافق با استیضاح)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

شهردار از کار بر کنار و فرد جدیدی از سوی شورا انتخاب خواهد شد. عزل شهردار مطابق این فرآیند با چالش‌ها و سئوالاتی مواجه است:

اول: آیا ایراد و اعتراض یک یا چند نفر از اعضاء باید ضمن مصوبه شورا در صورت جلسه شورا قید شود یا اینکه فقط در بخش شرح مذاکرات صورت مجلس قید گردد و سپس رییس شورا سئوال یا سئوالات را در قالب تذکر به شهردار ابلاغ نماید؟ آنچه مسلم است تصمیمات شورا باید با اکثریت اعضای حاضر (پس از رسمیت جلسه) اتخاذ گردد (مستند به ماده «۱۶» قانون شوراها) لذا این حالت نمی‌تواند تصمیم شورا باشد، بلکه اعتراض یا ایراد اعضای شورا بوده و این استثنایی بر ماده «۱۶» قانون شوراها می‌باشد. بنابراین مصوبه شورا می‌تواند جنبه اعلامی داشته باشد و طی آن فقط سئوال یا ایراد عضو یا اعضای شورا را (مستند به ماده «۸۳» قانون شوراها) اعلام دارد. (رییس شورا مکلف است اعتراض و یا ایراد آنان را به شهردار ابلاغ نماید) این وضعیت شبیه سئوال نماینده یا نمایندگان مجلس شورای اسلامی از وزراست (منطبق با اصل «۸۸» قانون اساسی).

دوم: یکی دیگر از موارد اختلافی «چگونگی تشخیص عدم رعایت تذکر اعلامی به شهردار است». آیا ملاک عمل، نظر عضو یا اعضای معترض است و یا تصمیم شوراست که تعیین می‌کند که آیا شهردار تذکر موردنظر را در عملکرد خود رعایت نموده است یا خیر؟ عرف و رویه رایج تشخیص عضو یا اعضای معترض است که تعیین کننده این استنکاف یا عدم توانایی شهردار در ملحوظ داشتن موارد تذکر داده شده می‌باشد. البته به نظر می‌رسد نظر عضو یا اعضای معترض باید مبنای اقدام بعدی رِییس شورا قرار بگیرد، زیرا که در مراحل بعدیست که تصمیم شورا مشخص کننده استمرار یا خاتمه فعالیت شهردار خواهد بود. با توجه به اینکه قانونگذار برگزاری جلسه استیضاح را منوط به درخواست یک سوم از اعضای شورا که از پاسخ شهردار قانع نشده‌اند اعلام داشته است، لذا اگر ملاک عمل تصمیم شورا مبنی بر قانع شدن یا نشدن باشد، دیگر تقاضای یک سوم اعضای شورا جهت استیضاح شهردار پس از قانع شدن شورا از پاسخ شهردار بلااثر کردن تصمیم شورا با درخواست یک سوم اعضاء خواهد بود. پس از قانع نشدن عضو یا اعضای معترض به رعایت موارد تذکر داده شده، رییس شورا این موارد را در قالب سئوال به شهردار عرضه می‌دارد، شهردار موظف است حداکثر ظرف مدت ده روز از تاریخ ابلاغ در جلسه عادی یا فوق‌العاده شورا حضور یافته و به سئوالات مطروحه پاسخ دهد، در صورتی که پاسخ شهردار برای اعضاء قانع کننده نباشد و یا از حضور در جلسه خودداری نماید، شورای اسلامی در صورتی که یک سوم اعضای آن موافق با استیضاح شهردار باشند، پس از ده روز از تاریخ ابلاغ مراتب به شهردار، جلسه استیضاح برگزارمی‌کند. در این جلسه نیز سئوال یا سئوالات مطرح می‌گردد و شهردار به آنها پاسخ می‌دهد و پس از آن شورا اقدام به رأی‌گیری در خصوص استیضاح می‌نماید. بخش اخیر ماده ۸۳ اعلام می‌دارد: «... در صورتی که شورا با اکثریت دو سوم کل اعضاء رأی مخالف دهد شهردار از کار بر کنار و فرد جدیدی از سوی شورا انتخاب خواهد شد». بدین نحو برکناری

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

شهردار را منوط به رأی مخالف دو سوم کل اعضاء دانسته این در صورتیست که جلسه شورا به‌منظور استیضاح منعقد شده، بنابراین برکناری شهردار باید مشروط به رأی موافق شورا با استیضاح باشد نه مخالف آن، به‌نظر می‌رسد اگر این امر اشتباه در قانونگذاری نباشد، مقصود رأی مخالف شورا با ادامه فعالیت شهردار است که منجر به عزل وی می‌گردد.

سوم: چنانچه به استناد قانع کننده نبودن پاسخ شهردار و با تقاضای یک سوم اعضای شورا جلسه استیضاح شهردار منعقد گردد، لیکن وی از حضور در جلسه خودداری نماید و امکان اخذ پاسخ سئوالات مطروحه معترضین از وی (شهردار) وجود نداشته باشد آیا شرایط اخذ رأی به منظور عزل شهردار فراهم است یا خیر؟ برخی از مقامات مسئول استانداری‌ها اصرار دارند که ضرورتاً باید شهردار در جلسه استیضاح حضور داشته باشد. چنانچه شهردار به عمد در جلسه شرکت ننماید، آیا پذیرفته است که این عدم حضور شهردار، اختیار شورای اسلامی در بر کناری او را بلا اثر نماید؟ اصل تداوم خدمات و ضرورت تعیین تکلیف مدیریت شهرداری ایجاب می‌نماید که شورای اسلامی بتواند حتی بدون حضور شهردار، رأی‌گیری در خصوص استیضاح را به عمل آورد. از سوی دیگر در مرحله‌ای که سئوال اعضای معترض مطرح می‌گردد و پاسخ شهردار قانع کننده نبوده و یا شهردار از حضور در جلسه شورا استنکاف ورزیده این اختیار به شورا داده شده است که طی جلسه دیگری با تقاضای یک سوم اعضاء جلسه استیضاح را برگزار نماید به طریق اولی و با وحدت ملاک این حکم شامل جلسه استیضاح نیز خواهد شد. لذا استیضاح و عزل شهردار بدون حضور وی در جلسه مذکور امکان‌پذیر است.

٤-۳. خاتمه خدمت شهردار به علت فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای اسلامی شهر و نقش استاندار و وزیر کشور در این فرآیند

تشخیص شورا مبنی بر فقدان شرایط احراز سمت شهردار (موضوع ردیف د تبصره «۴» ذیل بند «۱» ماده «۸۰») مرتبط با زمانیست که شهردار در حین فعالیت خود می‌باشد؛ در این هنگام این تصمیم شورا ملاک عمل در خاتمه خدمت قرار گرفته است. هیات عمومی دیوان عدالت اداری به موجب رأی شماره ۳۷۵ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ آن بخش از ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار (مصوب ۱۳۷۷/۶/۱۱ هیات وزیران) را که اعلام داشته: «... مرجع صدور حکم انتصاب پس از بررسی موضوع، در صورت صحت فقدان هر یک از شرایط، حکم انتصاب را ملغی می‌نماید» حذف و ابطال نموده است با این استدلال که: «... وظیفه قانونی وزیر کشور یا استاندار در صدور حکم انتصاب شهردار بر اساس پیشنهاد شورای شهر موضوع تبصره «۳» ماده قانونی فوق‌الاشعار (ماده «۷۱» سابق و ماده «۸۰» فعلی) ملازمه‌ای با احراز صحت یا سقم تشخیص شورای شهر در زمینه پایان دوره خدمت شهردار توسط وزیر کشور یا استاندار ندارد». همانگونه که ملاحظه می‌شود دیوان بین تطبیق مصوبه شورا با قانون و مقررات توسط وزیر کشور

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

یا استاندار در زمان صدور حکم انتصاب فرد معرفی شده به عنوان شهردار با مرحله تشخیص شورا در فقدان شرایط احراز سمت شهردار در حین فعالیت شهردار تفاوت قائل شده است. در سیستم عدم تمرکز، هدف نظارت قیمومیتی دولت، جلوگیری از انحراف شورا از مسیر اجرای قانون و مقررات مصوب دولت مرکزی است. بنابراین تشخیص شورای اسلامی همانند تصمیماتش زمانی می‌تواند قدرت اجرایی پیدا کند که در قالب مصوبه باشد و نسبت به آن، حکم ماده «۹۰» قانون شوراها اعمال گردد و با موازین قانونی منطبق باشد. از سوی دیگر با اصلاحات به عمل آمده در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران به ویژه اصلاحات مورخ ۱۳۹۶/۴/۲۰ و تشکیل هیات تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی و حکم ماده «۹۰» قانون مذکور همانطور که قبلاً بیان شد هیچ‌گونه استثنایی در طرح مصوبات در هیات تطبیق قائل نشده است، مصوبه شورا در زمینه فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار نیز از این قائده مستثنی نیست. به همین سبب هیات تطبیق می‌تواند به‌عنوان نماینده دولت (در معنای عام) نظارت قیمومیتی خود را اعمال نماید. در نتیجه رأی هیات عمومی در حذف و ابطال آن بخش از آیین‌نامه فقط در خصوص تصمیم غیر قانونی استاندار یا وزیر کشور در مواجهه با مصوبه شورا قابل اعمال است نه تصمیم هیات تطبیق در اعتراض یا عدم اعتراض نسبت به مصوبه شورای اسلامی شهر.

٤. خاتمه خدمت شهردار با تصمیم مراجع انتظامی و قضایی

٤-١. خاتمه خدمت شهردار به واسطه تصمیم مرجع انتظامی (هیات‌های بدوی و تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری)

با توجه به تبصره ۲ ذیل ماده ۹۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات بعدی) که رسیدگی به تخلفات اداری شهرداران را طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ در هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وزارت کشور اعلام داشته و همچنین استفساریه مصوب ۱۳۸۹/۴/۳۰ (مجلس شورای اسلامی) که طی آن هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان مستقر در استانداری‌ها را صالح به رسیدگی به تخلفات شهرداران دانسته است، هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری می‌توانند شهرداران را به واسطه تخلف اداری طبق بند «ط» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری با رعایت شرایط مربوطه محکوم به بازنشستگی اجباری نمایند.

مجازاتی از قبیل بازخرید خدمت شدن مستخدم در صورتی که کمتر از ۲۰ سال سابقه خدمت دولتی داشته باشد (در صورت زن بودن مستخدم) و کمتر از ۲۵ سال (در صورت مرد بودن مستخدم) با پرداخت ۳۰ تا ۴۵ روز حقوق مبنای مربوط در قبال هر سال خدمت به تشخیص هیات صادر کننده رأی (بند «ح» ماده «۹» قانون رسیدگی به تخلفات اداری) و بازنشستگی مستخدم در صورت داشتن بیش از بیست سال

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

سابقه خدمت دولتی (در صورت زن بودن مستخدم) و بیش از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی (برای مستخدمین مرد) بر اساس سنوات خدمات دولتی با تقلیل یک یا دو گروه (بند «ط» ماده «۹» قانون رسیدگی به تخلفات اداری) از مصادیق خاتمه خدمت شهردار است و بدین‌واسطه شهردار رابطه‌اش با شهرداری قطع می‌گردد. اضافه بر این انفصال دائم از خدمات دولتی و دستگاه‌های مشمول قانون مذکور (بند «ک» ماده ۹ قانون قانون رسیدگی به تخلفات اداری) نیز از دیگر موارد اتمام خدمت شهرداری می‌باشد. البته آرای قطعی صادره از هیات‌های مذکور به واسطه بندهای «۲» و «۳» ماده «۱۰» قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل اعتراض و شکایت در شعب دیوان مذکور می‌باشد.

۲-٤. خاتمه خدمت شهردار با تصمیم مرجع قضایی

تصمیم قضایی مبتنی بر انفصال دائم از خدمت، منع از اشتغال مستخدم به سمت شهردار و منع از اقامت در محل یا محل‌های معین (در شهر یا شهرداری) به طور حتم منجر به خاتمه خدمت شهردار خواهد شد چه این مجازات‌ها اصلی و چه مجازات تبعی باشند. اما چنانچه تصمیم مرجع قضایی به انفصال موقت یا تعلیق از خدمت شهردار تعلق گیرد از آنجایی که حداکثر زمانی که اداره امور شهرداری را مستند به تبصره ذیل ماده ۸۳ قانون شوراها می‌توان تحت عنوان سرپرستی به یکی از کارکنان شهرداری واگذار نمود سه ماه است در این وضعیت نیز اصولاً باید خدمت شهردار را پایان یافته تلقی نمود.

۵. تعلیق منجر به خاتمه خدمت شهردار و نقش‌آفرینی شورای اسلامی شهر در این وضعیت

تعلیق از خدمت و انفصال موقت شهردار به‌واسطه تصمیم مراجع انتظامی و قضایی اتخاذ می‌گردد. در این حالات شهردار به‌طور موقت از ادامه فعالیت در سمت مذکور منع می‌گردد. ترمینولوژی حقوق، تعلیق از خدمت را اینگونه تعریف کرده ست: «منع اشتغال مستخدم رسمی دولت به خدمت قبل از صدور حکم دادگاه در موضوع مورد اتهام با بقاء عنوان مستخدم برای او و دریافت حقوقی به نام حقوق ایام تعلیق...». بند ۴ ماده ۱۲۲ قانون مدیریت خدمات کشوری تعلیق از خدمت با تصمیم هیات رسیدگی به تخلفات اداری یا مراجع قضایی را یکی از حالات آماده به خدمت بودن مستخدم بیان داشته است.

همانگونه که اصل تداوم خدمات اداری ایجاب می‌نماید شورای اسلامی شهر به استناد بند ۱ ماده ۸۰ قانون شوراها و قانون استفساریه ماده قانونی مزبور بلافاصله پس از شروع به کار نسبت به انتخاب فردی به عنوان شهردار اقدام نماید به تبع همین الزام وفق تبصره ذیل ماده ۸۳ قانون فوق‌الاشاره نیز مکلف است در فاصله بین صدور رأی عدم اعتماد و برکناری شهردار و یا خاتمه خدمت وی تا انتخاب فرد جدید که نباید بیش از سه ماه به طول انجامد یکی از کارکنان شهرداری را با انتخاب خود به عنوان سرپرست

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

شهرداری معرفی نماید. با توجه به اینکه معمولاً انفصال موقت از خدمت و تعلیق از خدمت شهردار معمولاً بیش از سه ماه طول می‌کشد در این حالات شورای شهر موظف است در اولین مرحله نسبت به تعیین سرپرست شهرداری و سپس انتخاب فرد جدیدی به عنوان شهردار اقدام نموده تا ارائه خدمات اداری با وقفه روبرو نگردد.

۱-۵. تعلیق خدمت شهردار با تصمیم مرجع انتظامی

تعلیق شهردار از فعالیت در سمتش بر اساس موازین قانونی توسط تصمیم مرجع انتظامی اداری و هم توسط مرجع قضایی ذیصلاح صورت می‌پذیرد. به استناد تبصره «۲» ذیل ماده «۹۶» قانون شوراها رسیدگی به تخلفات اداری شهرداران، طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ در هیات رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وزارت کشور صورت می‌پذیرد، در خصوص اجرای این تبصره قانونی، استفساریه مصوب ۱۳۸۹/۴/۳۰ مجلس شورای اسلامی اعلام می‌دارد: «هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وزارت کشور شامل هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری استانداری‌ها نیز می‌شود»، بنابراین در حال حاضر رسیدگی به تخلفات اداری شهرداران در هیات‌های رسیدگی به تخلفات استانداری صورت می‌پذیرد، همچنین ماده «۱۸» قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز شهرداری‌ها را مشمول این قانون دانسته است.

بند «د» ذیل ماده «۹» قانون رسیدگی به تخلفات اداری که انفصال اداری موقت از یک ماه تا یک سال را برای متخلف اعلام می‌دارد از مصادیق تعلیق خدمت مستخدم دولت یا شهرداری‌هاست همچنین بند «ه» که تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال و بند «و» تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پست‌های حساس و مدیریتی در دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌های مشمول قانون مذکور را در نظر گرفته نیز سبب می‌گردد تا در صورت محکومیت شهردار وی نتواند به خدمت خود در این سمت ادامه دهد و بدین نحو عملاً وی از خدمت تعلیق می‌گردد و حتی این تنبیهات می‌تواند موجبات خاتمه خدمت وی به عنوان شهردار را فراهم آورد.

۲-۵. تعلیق خدمت شهردار با تصمیم مراجع قضایی

تعلیق به موجب تصمیم قضایی به سبب ارتکاب جرم به دو صورت در خصوص شهردار می‌تواند اعمال شود. یکی در مرحله رسیدگی در دادسرا و دیگری در مرحله رسیدگی در دادگاه و صدور حکم محکومیت است. دادگاه می‌تواند علاوه بر مجازات اصلی محکوم را به مجازات تکمیلی محکوم نماید (ماده «۲۳» قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ سال) از جمله این مجازات که باید متناسب با جرم ارتکابی باشد، منع از اشتغال به شغل، حرفه یا کار معین (بند «پ» ذیل ماده «۲۳») و همچنین انفصال از خدمات دولتی و عمومی (بند «ت» ذیل ماده «۲۳») (البته اگر موقت باشد) است. می‌توان اینگونه منع از خدمات دولتی یا

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

عمومی را تعلیق قلمداد نمود. در مرحله تعقیب قضایی در دادسرا علاوه بر قرارهای تأمین، قرارهای دیگر تحت نام «قرار نظارت قضایی» در نظر گرفته شده که یکی از اقسام آن وفق ماده «۲۴۷» قانون آیین دادرسی کیفری منع اشتغال به فعالیت‌های مرتبط با جرم است. قرارهای نظارت هم به تنهایی و هم قابل جمع با قرارهای تأمین می‌باشند. این قرار نیز که دارای مدت معین است می‌تواند گونه‌ای دیگر از حالت تعلیق فعالیت شهردار محسوب شده و از مصادیق بند «ج» ذیل تبصره «۴» ماده «۸۰» قانون شوراها باشد و نیز مستند به ماده ۱۲۲ ق. م. خ. ک چنانچه شهردار مستخدم دولت باشد و در صورت ارتکاب تخلف حسب مورد هیات رسیدگی به تخلفات اداری وی را از خدمت معلق و یا آماده به خدمت می‌نماید.

محرومیت از حقوق اجتماعی به سبب ارتکاب جرم توسط مستخدم دولت و شهرداری نیز می‌تواند سبب انفصال موقت مستخدم گردد. مستند به تبصره «۱» ماده «۲۶» قانون مجازات اسلامی مستخدم دستگاه‌های حکومتی در صورت محرومیت از حقوق اجتماعی، خواه به عنوان مجازات اصلی و خواه مجازات تکمیلی یا تبعی، حسب مورد مقرر در حکم یا قانون، از خدمت منفصل می‌شوند. بدین‌ترتیب با اجرای حکم مربوطه مستخدم دولت یا شهرداری تا مدت مقرر در حکم نمی‌تواند به شغل دولتی یا خدمت در شهرداری اشتغال یابد. در نتیجه با تعلیق از خدمت شهردار، شورای اسلامی مکلف است به منظور تداوم خدمات اداری نسبت به انتخاب فرد جدیدی به عنوان شهردار و یا تعیین سرپرست شهرداری اقدام نماید چنانچه مدت تعلیق بیش از سه ماه باشد عملاً خدمت شهردار را باید پایان یافته تلقی نمود.

٦. بازنشستگی شهردار

بازنشستگی، به خدمت مستخدم خاتمه می‌دهد. بدین معنی که مستخدم از تاریخ ابلاغ حکم بازنشستگی، بازنشسته محسوب و امکان ادامه خدمت از وی سلب می‌گردد (امامی، ۱۳۸۹: ۱/ ۲۹۴). مستخدمان شهرداری از نظر بازنشستگی و کسور پرداخت شده تابع مقررات بازنشستگی و وظیفه مشمولان قانون استخدام کشوری و اصلاحات بعدی آن می‌باشند. ابطال آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌ها توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری (دادنامه شماره ۸۵۳– ۸۵۴ مورخ ۱۳۹۹/۷/۸) موید این امر است که امورات بازنشستگی مستخدمین شهرداری باید منطبق با قانون استخدام کشوری صورت پذیرد. بازنشستگی کارکنان دولت و سایر نهادها که در حالت مأموریت در سمت شهردار انجام وظیفه می‌نمایند تابع قانون مدیریت خدمات کشوری و حسب مورد قانون خاص موسسه یا نهاد متبوع مأمور می‌باشد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

۷. از کار افتادگی کلی و فوت شهردار

یک شهردار نیز به مانند هر انسانی دیگر ممکن است به دلایلی از کار افتاده کلی شود و یا فوت نماید که هر دو از موارد خروج از خدمت وی از شهرداری است. در قوانین در خصوص از کار افتادگی یا فوت شهرداران، حکم خاصی وجود ندارد؛ بنابراین موارد مذکور تابع قوانین و مقررات استخدامی در خصوص کارمندان و حقوق‌بگیران است. در حالت از کارفتادگی کلی، شهردار از مستمری از کارفتادگی برحسب قوانین ذیربط و در صورت فوت او ورثه وی از حقوق وظیفه طبق قانون برخوردار می‌گردند.

نتیجه گیری

موارد خاتمه خدمت شهردار نیز بخشی از فرآیند حقوقی حاکم بر فعالیت شورای اسلامی و شهرداری است. تبصره «۴» ذیل بند «۱» ماده «۸۰» قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و شهرداران (مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات بعدی) موارد خاتمه خدمت شهردار را بر شمرده است. برخی از موازین حاکم بر خاتمه خدمت شهردار در حوزه عملکرد نهاد مذکور بوده و برخی از موازین عام است که هم بر مستخدمین دولت و نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها حاکمیت دارد. به‌طور مثال بند «ب» تبصره فوق‌الذکر مربوط به عزل شهردار است که با تصمیم و مصوبه شورای اسلامی طی تشریفات خاص خود نهایتاً می‌تواند منجر به برکناری مقام مزبور گردد. اما تعلیق از اشتغال به فعالیت در سمت شهردار یا عضویت در شورای اسلامی با تصمیم قضایی (چه در مرحله دادسرا و چه در مرحله دادگاه) هم شامل کارکنان دولت و هم کارکنان نهادهای عمومی غیر دولتی می‌شود. استعفای شهردار به عنوان عمل و تصمیم اداری حقی است که قانونگذار به آن مقام داده تا بتواند خود را از مسئولیت‌های سمت شهردار خلاص نماید. استعفای شهردار با درخواست کتبی و پس از ارائه به شورا و با مصوبه و موافقت این نهاد امکان‌پذیر است. استعفای شهردار منجر به قطع رابطه استخدامی او با شهرداری یا موسسه دولتی که از سوی آن مأموریت یافته است نمی‌گردد. فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای اسلامی شهر چهارمین موردی است که قانون مذکور آن را ملحوظ نظر قرار داده است. پس از انتخاب و انتصاب و شروع به کار شهردار چنانچه شورای اسلامی شهر بدین نتیجه رسید که شهردار فاقد یکی از شرایطی است که قانون برای انتخاب شهردار در نظر گرفته است، به ویژه شرایط مندرج در آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز تصدی شهردار (مصوب ۱۳۷۷/۶/۱۱ هیات وزیران) می‌تواند با تصمیم و مصوبه خود پس از اعمال احکام ماده ۹۰ قانون شوراها مراتب را به مرجع صدور حکم انتصاب (استاندار یا وزیر کشور) انعکاس دهد و مراجع مذکور نیز به ویژه با توجه به رأی شماره ۳۷۵ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ هیات عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به الغای حکم انتصاب شهردار اقدام می‌نمایند. البته با توجه به حکم ماده ۹۰ قانون شوراها، مصوبه شورا مبنی بر فقدان شرایط لازم جهت تصدی سمت شهردار مستثنی از اظهارنظر هیات

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

تطبیق مصوبات شورای اسلامی شهر نمی‌باشد. علاوه بر مراجع یاد شده هیات‌های بدوی و تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان استانداری و وزارت کشور نیز به استناد تبصره «۲» ذیل ماده «۹۶» قانون شوراها به تخلفات شهرداران و با توجه به قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲/۹/۷) رسیدگی می‌نمایند. این هیات‌ها تنبیهاتی که سبب تعلیق شهردار می‌شود و هم تنبیهاتی که سبب خاتمه خدمت وی می‌گردد در نظر می‌گیرند و نیز تنبیهاتی که غیر مستقیم سبب منعزل شدن شهردار را فراهم می‌آورد در آرای خود لحاظ می‌نمایند. در این مقاله سعی بر آن بود که فرآیند انتخاب، نصب، عزل و دیگر موارد خاتمه خدمت شهردار را در نظام حقوقی ایران توصیف و تحلیل نماییم؛ علاوه بر آن چالش‌ها، خلاءها و تناقضات قانونی نیز به همراه راهکارهای حقوقی در هر یک از عناوین توصیف شده ارائه گردید. بدیهی است پالایش مقررات حاکم بر فرآیندهای مذکور باید به گونه‌ای تدارک گردد تا زمینه هر چه بیشتر خواست عمومی در تحقق مردم سالاری نمود پیدا نماید.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

فهرست منابع

الف. کتب

۱. امامی، محمد؛ استوار سنگری، کورش (۱۳۸۹). حقوق اداری، تهران: میزان، ج ۱.
۲. رحمتی، محمد حسین (۱۳۹۱). اداره امور سازمان‌های محلی در ایران (شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها)، تهران: موسسه کتاب مهربان نشر.
۳. زنجانی، عمید؛ موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری. تهران: موسسه انتشارات.
۴. صارمی نوری، فریبرز (۱۳۹۴). حقوق ساخت و سازها (در حیطه عمل دهیاری، شورای اسلامی روستا و بخشداری). شیراز: نوید شیراز.
۵. صارمی نوری، فریبرز (۱۳۹۴). حقوق دهیاری‌ها (ساختار و تشکیلات نواقص و راهکارها). شیراز: نوید شیراز.
۶. طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۱). حقوق اداری. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.
۷. طاهری، ابوالقاسم (۱۳۸۵). اداره امور سازمان‌های محلی (رشته مدیریت). تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.
۸. مشهدی، علی؛ جلیلی مراد، آیت اله (۱۳۹۲). دکترین صلاحیت تخییری در حقوق ایران و فرانسه. اندیشه‌های حقوق اداری (مجموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر موتمنی طباطبایی. تهران: مجد.
۹. مقیمی، سید محمد (۱۳۹۴). اداره حکومت‌های محلی، مدیریت شوراها و شهرداری‌ها. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی؛ دانشگاه تهران، دانشکده مدیریت.
۱۰. ویسی، هادی (۱۳۹۶). درآمدی بر دولت محلی. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی.
۱۱. هداوند، مهدی (۱۳۹۱). حقوق اداری تطبیقی. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.

ب. مقالات

۱. آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۶). "فرآیندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات، بررسی تطبیقی و وضعیت ایران"، فصلنامه حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۴. صفحات ۳۰ – ۹.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]

۲. عباسی، بیژن (۱۳۸۷). "بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه"، فصلنامه حقوق، دوره ۳۸، شماره ۴، صفحات ۲۹۵-۲۸۱.
۳. جلالی، محمد (۱۳۹۴). "اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران"، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره،۴۷. صفحات ۱۰۰- ۷۱.
۴. غفاری، هدی و افشاری، فاطمه (۱۳۹۵). "آسیب‌شناسی نظام عدم تمرکز در مالزی با رویکردی تطبیقی به نظام انگلستان"، فصلنامه دولت پژوهی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۶، صفحات ۱۳۲-۹۷.
۵. ویسی، هادی (۱۳۹۲). "بررسی الگوهای دولت محلی و تطبیق آن با شهرهای ایران، جغرافیا و توسعه"، شماره ۳۳، صفحات ۱۵۸-۱۳۹.
۶. بوشاسب، فیض‌اله؛ انیکازی، پریسا (۱۳۸۹). "شهر و زمینه‌های شکل‌گیری و اجزاء تشکیل دهنده آن در ایران باستان"، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی پر تابل جامع علوم انسانی.
۷. رستمی، ولی؛ عامری، معصومه (۱۳۹۵). "شهرداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه، مطالعات حقوق تطبیقی"، دوره ۷، شماره ۱، صفحات ۱۴۱-۱۶۱.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.143]