



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

زمان چاپ: ۱۴۰۱/۰۵/۱۰

شماره مجوز مجله: ۸۰۴۰۰

## شناسایی جایگاه شهرداری‌ها در حاکمیت حقوق عمومی شهر

علی غیبی \*

\*دانش‌آموخته مقطع کارشناسی حرفه‌ای حقوق - ارشاد در امور کیفری

دانشگاه علمی - کاربردی فرهنگ و هنر واحد ۵۴ تهران

\* Email: ali.gheibi35@gmail.com

### چکیده

با شناسایی مسئولیت‌های متقابل شهروندان و شهرداری در قبال یکدیگر و جایگاه حقوق عمومی شهروندان در قوانین و مقررات و بررسی رابطهٔ موقعیت شهروندی و دموکراتیک بودن حکومت کاملاً مشهود است که شهرداری گاهی با کنترل قدرت عمومی و سیاسی خود و کم‌رنگ کردن آن به نفع شهروندان به تکالیف و تعهدات خود در قبال شهروندان و رعایت حقوق عمومی شهروندی عمل کرده است، از سوی دیگر نیز شهروندان بر این واقعیت واقف‌اند که حقوق جمعی و مصلحت اجتماعی بر حقوق فردی - شهروندی ارجح است.

شهرداری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عناصر مدیریت شهری می‌تواند نقشی تأثیرگذار در ارائه خدمات عمومی و اداره شهر داشته باشد. نقش نهاد شهرداری در مدیریت شهری درجات مختلفی دارد که در برخی موارد حاکمیت تام نیز می‌تواند داشته باشد در صورتی که حقوق عمومی شهر مدنظر باشد که این حقوق در نظام حقوقی ایران در قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ آورده شده است.

مهم‌ترین هدف پژوهش حاضر، تبیین جایگاه، وظایف، مسئولیت‌ها و اختیارات شهرداری‌ها به‌عنوان یک نهاد رسمی در اجرای حقوق عمومی شهر است. نتایج پژوهش نشان داد که تا زمانی که وظایف شهرداری به‌صورت روشن مشخص نشود، تعیین مشخصات شهردار به‌درستی و دقت نیز کاری مشکل است، چراکه ملاک‌های انتخاب شهردار را وظایف او و توانایی او در انجام آن وظایف تعیین می‌کند و متأسفانه در قانون شهرداری‌های ایران اختلاف نظر وجود دارد، برخی شورای اسلامی شهر یا وزارت کشور را به‌عنوان بالاترین مقام اجرائی شهرداری می‌دانند، اما برخی دیگر شهردار را بالاترین مقام اجرائی شهرداری می‌شناسند لذا جایگاه شهرداری‌ها در حاکمیت حقوق عمومی شهر تاکنون واضح مشخص نشده است و همین موانع بزرگی را ایجاد کرده است.

واژگان کلیدی: جایگاه شهرداری‌ها، حاکمیت، حقوق عمومی، شهر، شهروندان.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

## مقدمه

شهرداری به عنوان یکی از مهم‌ترین عناصر حکومت محلی تا زمان تشکیل حکومت مشروطه و تصویب اولین قانون در سال ۱۳۲۵ در ایران سابقه نداشت. تشکیل حکومت مشروطه و تحولی که در سیستم سیاسی و اجتماعی و طرز فکر مردم پدید آمده بود دولت را متوجه تغییر بسیاری از شرایط و نظام‌های نامساعد و نامتناسب اجتماعی و اداری آن روز کشور و مسئولیت سنگین خود در انجام خواسته‌ها و تأمین نیازمندی‌های عمومی و لزوم تغییر وضع اداره شهرها گرداند، لذا در سال ۱۳۲۵ قانون انجمن‌های ایالتی بلدییه مصوب و در جهت تأمین نظر به تصویب مجلس شورای ملی رسید. سازمان شهرداری در ایران، با تصویب قانون بلدییه پا به عرصه وجود نهاد (نوروزی، ۱۳۸۰).

در حال حاضر در کل کشور ۱۰۵۳ شهرداری وجود دارد که مطابق فصل ۶ قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴، این نهاد در یک تقسیم‌بندی کلی دارای ۴ وظیفه، شامل وظایف عمرانی، خدماتی، نظارتی و رفاه اجتماعی است. طبق برآوردهای معمول، شهرداری دارای ۵۳ وظیفه است که اکنون کمتر از نیمی از این وظایف (۴۰ درصد) از سوی شهرداری، و ۷ وظیفه (۳ درصد) نیز به‌طور مشترک با سایر ادارات انجام می‌شود (رضایی زاده، ۱۳۹۰).

صاحب‌نظران بر این باورند که وضعیت شهرداری‌ها را می‌توان به دو شکل موردبررسی قرارداد: یکی وظایفی که انجام می‌دهند و در بخش بعد، وظایفی که باید انجام دهند، جهت تحقق این امر بایست مجموعه قابل‌توجهی از وظایف کنونی دستگاه‌های اجرایی و تصدی‌های دولت تحت نظارت و مدیریت شهرداری‌ها قرار گیرد که قوانین برنامه سوم تا پنجم نیز بر این موضوع مهم تأکید نموده‌اند که واگذار، تصدی‌های دولت به مسئولان محلی و هماهنگی مأموریت‌ها و وظایف در محدوده و حریم شهر با عنوان قانون جامع مدیریت شهری از دو رکن شورای اسلامی شهر و شهرداری تشکیل می‌شود که متأسفانه در نظام حقوقی ایران باگذشت زمان تأسیس بلدییه، شهرداری از دولت ملی به نهادی ضعیف و کم اثر تنزل پیدا کرده است (بهشتیان، ۱۳۸۷).

حق در هر جامعه‌ای در قالب قانون متجلی می‌شود و تحقق آن حق را باید در چگونگی احترام و اجرای قانون در هر جامعه‌ای مشاهده کرد. روابط دولت با ملت و نوع حکومت را می‌توان از طریق حقوق عمومی و با کندوکاو در قوانین و مقررات عمومی مورد ملاحظه قرارداد. حقوق عمومی به‌عنوان یکی از شاخه‌های حقوق به مطالعه قواعد روابط دولت می‌پردازد، این روابط ممکن است درونی باشد که در این صورت دولت به‌عنوان قوه مجریه مدنظر است اما زمانی که ارتباط بیرونی یعنی ارتباط با مردم و شهروندان مورد توجه باشد در این صورت معنای عام دولت که همان حکومت است جلب توجه می‌نماید. حقوق عمومی برخلاف دیگر گرایش‌های حقوق یک حقوق مبتنی بر سلسله‌مراتب است یعنی میان فعالان آن برابری وجود ندارد بلکه در هر صورت برتری با دولت است اما وجود حکومت دموکراتیک می‌تواند سطح نابرابری‌های ذاتی را تا حدودی کاهش دهد (گرچی ازندریانی، ۱۳۹۳).

هدف از انجام این پژوهش شناسایی جایگاه شهرداری‌ها در حاکمیت حقوق عمومی شهر است که در این پژوهش ابتدا به نقش و وظایف سازمان شهرداری‌ها اشاره شده است و سپس به بیان حقوق عمومی شهر و شناسایی روابط و جایگاه شهرداری با احقاق حق عمومی شهر پرداخته شده است.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

مبانی نظری پژوهش

## ۱- شهرداری

"بلد" به معنای شهر است و "بلدیه" نام قدیم شهرداری است. شهرداری از نظر لغوی از دو کلمه "شهر" و "داری" تشکیل شده که "داری" به معنی اداره و مدیریت و "شهر" به جایی که دارای شهرداری باشد اطلاق شده است، لذا از نظر لغوی "شهرداری" را می‌توان سازمان اداره شهر دانست. از حیث ریشه‌یابی نیز معادل لغت انگلیسی (Municipality) به مفهوم (جمع سکنه یک محل) که برای منافع مشترک دورهم جمع شده‌اند، اقتباس شده است (سعیدی رضوانی، ۱۳۷۸).

شهرداری موسسه عمومی غیردولتی و برخوردار از شخصیت حقوقی مستقل است که بر پایه نظام عدم تمرکز محلی در حدود وظایف و تکالیف محوله از سوی قانون‌گذار در محدوده شهر و در چارچوب بودجه و برنامه مصوب با لحاظ قوانین و مقررات موضوعه، به ارائه پاره‌ای خدمات شهری و اداره بخشی از امور محلی شهر زیر نظر شورای شهر و با هماهنگی وزارت کشور می‌پردازد (صالحی، ۱۳۸۳).

## ۲- وظایف سازمان شهرداری‌ها در ایران

وظایف شهرداری‌ها در ایران طبق ماده ۵۵ و مصوب سال ۱۳۴۴ در قوانین شهرداری کاملاً مشخص شده است. در مجموع وظایف شهرداری‌ها در ایران و جهان به پنج گروه؛ وظایف عمرانی، وظایف خدماتی، وظایف نظارتی و حفاظتی، وظایف رفاهی و مدیریت منابع تقسیم شده است.

همان‌طور که گفته شد وظایف شهرداری‌ها در ایران و تمام دنیا به پنج گروه تقسیم شده است اما در ایران برخی از وظایف تعریف شده با کشورهای دیگر دنیا فرق دارد و این وظایف در بین سازمان‌ها و نهادهای دیگر تقسیم شده است که در زیر به مهم‌ترین این وظایف اشاره شده است:

- احداث و طراحی باغ‌های عمومی، کوچه‌ها، خیابان‌ها، میدان‌ها و توسعه معابر و مجاری آب
- نگهداری، تسطیح و نظافت معابر، فاضلاب و مجاری آب و تأمین روشنایی و آب
- همکاری کردن با بهداشتی برای اجرای واکسیناسیون عمومی و نظارت بر بهداشت عموم
- توسعه آموزش عمومی و جلوگیری از تکدی‌گری
- تأسیس مؤسسات درمانی بهداشتی، فرهنگی و تعاونی مانند تأسیس فرهنگسراها، انواع تعاونی‌ها، پرورشگاه، کتابخانه، موزه و شیرخوارگاه و غیره.
- نظارت و نگهداری از دارایی‌های منقول و غیرمنقول اداره شهرداری و دفاع از منافع اشخاص در دعاوی علیه نهاد شهرداری
- تنظیم و تأمین بودجه شهرداری و تنظیم پیشنهاد برنامه ساختمانی و ساخت‌وسازهای شهری
- اجرای معاملاتی مانند خریدوفروش اموال منقول و غیرمنقول با رعایت آیین‌نامه شهرداری
- با تصویب انجمن اهدا و قبول هدایا و اعانات به نام شهر
- آمارگیری‌های شهری زادوولد و متوفی
- انجام اقداماتی برای حفاظت از شهر در برابر سوانح طبیعی چون زلزله، سیل، حریق، ترمیم دیوارهای شکسته، تعمیر چاله‌ها و چاه‌ها واقع در معابر
- اصلاح نقشه شهری و تعیین قیمت‌های درست و عادلانه اراضی
- احداث اماکن عمومی برای رفاه حال مردم مانند پارکینگ و مکانی برای خریدوفروش ارزاق
- جلوگیری از تأسیس و ایجاد کارخانه‌ها، گاراژهای عمومی، کارگاه‌ها، دکان‌ها، تعمیرگاه‌ها و کارگاه تولید مواد محترقه



## ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

- جلوگیری از گسترش حیوانات اهلی در شهرها، دامداری‌ها و به‌طور کلی از ایجاد مراکزی که باعث پخش بیماری و عفونت و یا ایجاد سروصدای زیاد و مزاحمت می‌شوند.
- ایجاد و تأسیس ساختمان‌ها و مکان‌هایی مورد نیاز مناطق شهر مانند سرویس بهداشتی و ساخت خانه‌های ارزان برای اقشار ضعیف و کم‌درآمد شهر
- مشارکت و همکاری در حفاظت از مراکز تاریخی، ابنیه و مساجد و ...
- نگهداری از کودکان یتیم و بی‌بضاعت و نظارت بر رعایت بهداشت و توجه ویژه به نظافت شهر
- صدور پروانه ساخت برای همه ساختمان‌های ساخته شده و در حال احداث شهر
- احداث کوچه‌های عمومی و خیابان‌ها، آسفالت معابر و ساخت پیاده‌روها
- اخذ عوارض نوسازی، پسماند و خودرو از شهروندان
- نام‌گذاری و شماره‌گذاری معابر و اماکن (Harold, 1956).

### ۳- حاکمیت

حاکمیت (sovereignty) به شکل خلاصه و ساده به معنای اقتدار سیاسی عالی است. این مفهوم بنیاد نظام بین‌الملل مدرن را فراهم آورده و به‌نظام دولت - ملت معاصر مشروعیت می‌بخشد. در سطح ابتدایی، حاکمیت به معنای کنترل بر مردم و فضای جغرافیایی است. این‌گونه کنترل نوعاً از درون ساختار حکومت اعمال می‌گردد و تاریخ، نمایانگر رشد مداوم در حاکمیت توسط حکومت‌های ملی و انباشت هم‌زمان قدرت متمرکز است.

حاکمیت حق انحصاری حکومت برای نظارت بر یک قلمروی ارضی معین است. حاکم، بالاترین مرجع قانون‌گذار است. در جامعه ما وقتی از کلمه حاکمیت استفاده می‌شود، گاهی منظور هیئت حاکم است و گاهی منظور حکومت است مثلاً گفته می‌شود این حاکمیت تصمیم گرفت به این معناست که گروه حاکم تصمیم گرفته است (بهشتیان، ۱۳۸۷).

### ۴- حقوق عمومی

حقوق عمومی عبارت است از تدبیرها و تأملات حقوقی پیرامون چیستی، چرایی، چگونگی و آیین‌های ملک و حکمرانی و قواعد مربوط به سازمان دولت و طرز عمل آن و مقررات مربوط به سازمان‌های دولتی یا روابط بین مردم و دولت را تنظیم می‌کند. روابط دولت و سازمان‌های وابسته به آن و مأمورین آن‌ها با افراد جامعه در قلمرو این شاخه از حقوق می‌گنجند.

وظیفه حقوق عمومی به‌طور اخص، تنظیم روابط میان فرمانروایان و فرمان‌برداران بوده و البته، تنظیم ساختار محمل قدرت سیاسی و تضمین حقوق فرمان‌برداران تحت حکومت حکمرانان است. مهم‌ترین مقررات حقوق عمومی هر کشور در قانون اساسی بیان شده است. حقوق عمومی به‌عنوان یکی از دوشاخه مادر حقوق در برابر حقوق خصوصی قرار می‌گیرد. حقوق عمومی در ارتباط با دولت و حکومت و با مفاهیمی چون قدرت عمومی، منافع عمومی، خدمات عمومی و ... مرتبط است ولی حقوق خصوصی مربوط به منافع و روابط اشخاص و گروه‌های خصوصی است. حقوق عمومی که خود زیرمجموعه حقوق داخلی است به چند شاخه تقسیم می‌شود: حقوق اساسی، حقوق اداری، حقوق مالی و حقوق مالیه عمومی. اکثر حقوق‌دانان حقوق کار و حقوق تأمین اجتماعی را زیرمجموعه حقوق عمومی و برخی نیز حقوق کیفری را در این دسته‌بندی قرار داده‌اند.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

حقوق عمومی شامل حقوق بین‌الملل عمومی، حقوق اساسی، حقوق اداری، حقوق جزا و حقوق مالیه عمومی است. حقوق عمومی برای دولت شیوه‌هایی فراهم می‌آورد که مصلحت همگانی با آن تأمین می‌شود. این روش‌ها از سرشت فشار و اجبار برخوردار است، مثل صدور احکام اداری، سلب مالکیت خصوصی برای منفعتی همگانی و اجرای مستقیم (انجام و اجرای بدون مراجعه به دادگاه و درخواست صدور حکم به خواسته‌ای که دارد) اما روش‌هایی که حقوق خصوصی فراروی اشخاص می‌گذارد، از ماهیت ارادی برخوردار است و در اصل بر پایهٔ قرارداد استوار است (کاتوزیان، ۱۳۸۰).

## پیشینه پژوهش

در پژوهشی با عنوان "جایگاه قواعد حقوق عمومی و خصوصی در تحلیل ماهیت تملک اراضی و آثار ناشی از آن، رویه قضایی انگلیس و ایران" که در سال ۱۳۹۹ انجام شد، نتایج نشان داد که در حقوق انگلیس شناسایی ماهیت تملک در حوزه حقوق خصوصی انجام و نظریات قرارداد قانونی، شبه عقد و فرض بیع در آن مطرح شده است. در حقوق ایران، عده‌ای گرایش به تحلیل در حوزه حقوق عمومی داشته و ماهیت آن را عمل حاکمیت و عمل حقوقی دانسته و عده‌ای با تحلیل در حوزه حقوق خصوصی آن را بیع و یا قرارداد خصوصی تلقی نموده‌اند. تحلیل‌های مطرح شده در حوزه حقوق عمومی، در تبیین آثار، حقوق و تعهدات طرفین دارای نقص است و بنیان حقوق ایران که منبعث از فقه است، تحلیل بر مبنای عمل حاکمیت منبعث از حقوق فرانسه را پذیرا نیست، به همین جهت تحلیل‌های حوزه حقوق خصوصی با پیروی از چنین بنیانی، علاوه بر حمایت از غرامت صاحب حق، نواقص تبیین حقوق و تعهدات را مرتفع ساخته است (پارسا پور و همکاران، ۱۳۹۹).

در پژوهشی تحت عنوان "حقوق شهروندی در چارچوب قواعد حقوق عمومی" که در سال (۱۳۹۸) انجام شده است بیان می‌کند که حقوق شهروندی طیف وسیعی از حقوق و تکالیف را در برمی‌گیرد در نتیجه عامل دوسویگی در آن جریان دارد حال آنکه در تعاریف حقوق عمومی بیشتر شاهد یک‌سویگی و عامل اجبار از سوی قوای عمومی و آمرانه بودن قواعد آن هستیم، لذا کانون توجه این نوشته ناظر بر روابط قوانین و مقررات حقوق عمومی و حقوق شهروندی، جایگاه و رابطهٔ حقوق شهروندی و نیز تبیین این موضوع است که آیا در قوانین آمرهٔ حقوق عمومی جایی برای حق شهروندی در برای تکلیف شهروندی وجود دارد یا خیر (مظهری و زارعی، ۱۳۹۸).

## روش پژوهش

این پژوهش به روش تحلیلی - تطبیقی ابتدا به شناسایی وظایف و جایگاه شهرداری‌ها در کشور ایران پرداخته است و سپس میزان تسلط این سازمان را بر حاکمیت حقوق عمومی شهر می‌سنجد که جهت جمع‌آوری اطلاعات از منابع اینترنتی، مقالات گذشته، کتب و روش‌های اجرای این سازمان در خصوص حقوق عمومی شهر بهره گرفته شده است.

## یافته‌ها

### ۱- شناسایی جایگاه و نقش شهرداری‌ها در ایران

شهرداری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عناصر مدیریت شهری می‌تواند نقشی تأثیرگذار در ارائه خدمات عمومی و اداره پاره‌ای از امور محلی داشته باشد. نقش نهاد شهرداری در جریان مدیریت شهری درجات مختلفی دارد که از حاکمیت تام تا ایفای نقش‌های کم‌اهمیت متغیر است. درجه اهمیت و جایگاه شهرداری را قوانین و مقررات موضوعه نظام حقوقی تبیین می‌کنند. در



## ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

نظام حقوقی ایران، قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ قانون معیار است که باوجود رشد و آگاهی سیاسی و مدنی شهروندان، پاسخ مواد متعددی از آن، رویکردی واپس گرایانه اعمال شده، به این نحو که اساسی‌ترین وظایف و اختیارات شهرداری از آن ستانده و به دولت واگذار شده است که نتیجه آن مشارکت حداقلی شهروندان در اداره امور محلی خویش است.

از شهرداری‌ها می‌توان به‌عنوان کامل‌ترین سازمان‌های عمومی نام برد. تصویب بسیاری از امور شهرداری از سوی شورای شهر و انجام خدمات محلی قابل‌ملاحظه موردنیاز شهروندان از جانب شهرداری محرز می‌سازد که جایگاه شهرداری در میان سازمان‌های محلی جایگاهی قابل‌اعتناست. سیستم شهرداری در ایران اقتباس از سیستم "شورای شهر- مدیر شهر" است درحالی‌که در کشورهای پیشرفته دنیا اقتباس از "شورای شهر- شهردار" است.

شهردار بالاترین مقام دستگاه شهرداری است، به لحاظ اهمیت جایگاه شهردار، انتخاب وی نیز بر اساس تکلیف مندرج در قوانین انجام می‌شود. فصل پنجم قانون شهرداری طی ماده ۵۰ تا ۵۳ به انتخاب شهردار پرداخته است. به استناد ماده ۵۰ و نیز بند ۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر مصوب ۱۳۷۵، انتخاب شهردار از وظایف شورای اسلامی شهر است که به‌حکم تبصره ۱ بند ۱ ماده پیش‌گفته باید بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نماید، برابر تبصره بند ۱ ماده ۷۱، نصب شهرداران در شهرهای با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد. این تبصره در اداره شورای شهر را مکلف می‌نماید بر اساس ضوابط و شرایط احراز صلاحیت شهرداران مندرج در آیین‌نامه مصوب این قانون، شهردار را انتخاب کند. آیین‌نامه موردنظر که به‌حکم ماده ۷۲ قانون تشکیلات بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت دولت وضع خواهد شد با عنوان "آیین‌نامه شرایط احراز سمت شهردار" در تاریخ ۱۱ شهریور ۱۳۷۷ به تصویب رسید. در این آیین‌نامه شرایط موردنیاز برای تصدی سمت شهردار به‌تفصیل درج شده است، البته لازم به ذکر است که تا زمانی که وظایف شهرداری به‌صورت روشن مشخص نشود، تعیین مشخصات شهردار به‌درستی و دقت نیز کاری مشکل است، چراکه ملاک‌های انتخاب شهردار را وظایف او و توانایی او در انجام آن وظایف تعیین می‌کند (زمانیان جهرمی، ۱۳۹۰).

### ۲- وظایف و حدود عملیات سازمان

- تشکیل بانک اطلاعات به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات و آمارهای مربوط به شاخص‌های عمران شهری و تجزیه و تحلیل آن‌ها برای تصمیم‌گیری و استفاده در طراحی و برنامه‌ریزی و بهبود امور و مسائل شهری و شهرداری‌ها.
- ایجاد مراکز پژوهشی به‌منظور انجام مطالعات و بررسی‌های مربوط به شهرداری‌ها و مطالعه و بررسی مداوم مسائل سازمانی و روش‌های اداری، مالی، فنی، خدماتی و تدارکاتی و سایر امور شهرداری‌ها و سازمان‌های تابعه و وابسته و توصیه به ایجاد یا اصلاح سازمان و بهبود روش‌ها و ایجاد وحدت رویه.
- بررسی و تنقیح قوانین و مقررات مرتبط با امور شهرداری‌ها اعم از جاری و پیشنهادی به‌منظور تشخیص مقررات متناقض و مزاحم و دست و پاگیر و نیز رفع خلأهای قانونی و با اصلاح و تکمیل مقررات موجود و پیشنهاد آن جهت سیر مراحل قانونی و پیگیری‌های لازم تا مرحله تصویب و ابلاغ.
- تشکیل همایش‌ها، کنفرانس‌ها و جلسات و برنامه‌های آموزشی به‌منظور ارتقا کاری و عملکرد شهرداران و کارکنان شهرداری‌ها.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

- ایجاد ارتباط بین شهرداری‌های کشور با یکدیگری و شهرداری‌های سایر کشورها با یکدیگر و همچنین حضور در مجامع بین‌المللی در امور شهری و شهرداری و قبول عضویت مراجع مذکور به‌منظور آگاهی و استفاده از تجارب و تحولات علمی در زمینه‌های مرتبط با امور و مسائل شهری و شهرداری‌ها با رعایت قوانین و مقررات مربوط.
- برقراری ارتباط بین شهرداری‌های کشور به‌منظور تبادل اطلاعات و تجارب مربوط به روش‌های اداری، مالی، فنی، خدماتی و سایر امور شهرداری و همچنین ایجاد شرایط لازم در جهت همکاری شهرداری‌های نزدیک به هم باهدف تقلیل هزینه‌های عمرانی و خدماتی و جلوگیری از اسراف و تبذیر در امکانات شهرداری‌ها نظیر ایجاد بانک ماشین‌آلات و استفاده مشترک از نیروی انسانی و تخصصی.
- برنامه‌ریزی و تسهیم کلیه اعتبارات و وجوه متمرکز شهرداری‌ها که طبق قوانین مربوط در اختیار وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها) قرار می‌گیرد.
- نمایندگی وزارت کشور جهت عضویت و شرکت در کلیه کمیسیون‌ها کمیته‌ها جلسات و هیئت‌هایی که موضوع آن‌ها در ارتباط با وظایف سازمان است و نیز در همایش و اجتماعات حسب نیاز و درخواست.
- به‌منظور آموزش نیروی انسانی موردنیاز سازمان و شهرداری‌ها در رشته‌های تخصصی مالی، اداری، فنی، خدماتی و سایر رشته‌های موردنیاز سازمان موظف است علاوه بر اهتمام واقعی در بهره‌گیری از امکانات واقعی در بهره‌گیری از امکانات آموزشی و تحقیقاتی موجود از طریق دوره‌های توجیهی و آموزشی کوتاه‌مدت توسط مراکز آموزش رسمی اقدام نماید.
- تعیین ضوابط و معیارهای مربوط به استفاده مدیران و کارکنان سازمان شهرداریان و کارکنان شهرداری‌ها از بورسیه‌های آموزشی مطابق مقررات مربوط.
- نظارت و مراقبت در اقامه کلیه دعاوی له و علیه مربوط به شهرداری‌ها از طریق مشاوره و راهنمایی حقوقی آن‌ها حسب مورد و با درخواست شهرداری‌ها و قبول وکالت و حق وکیل از طریق شهرداری به‌منظور حضور و دفاع حقوقی در محاکم قضائی و حقوقی.
- قبول نمایندگی شهرداری‌ها برای انجام معاملات آن‌ها و نیز تجهیزات و ماشین‌آلات به‌صورت متمرکز از محل وجوه متمرکز شهرداری‌ها که در اختیار سازمان است با رعایت مقررات مربوطه.
- انجام کلیه تکالیف و وظایفی که در قالب موضوعات این اساسنامه طبق قوانین و مقررات در امور شهرداری‌ها به وزارت کشور محول شده یا خواهد شد.
- تألیف و ترجمه و انتشار کتب و مجلات درباره مسائل اداری، فنی، مالی و خدماتی و سایر امور شهرداری‌ها.
- ارائه خدمات حسابرسی حسب درخواست شهرداری‌ها را سا و یا از طریق انعقاد قرارداد حسابرسی با مؤسسات حسابرسی قانونی دارای مجوز رسمی از مراجع ذی‌ربط.
- بازرسی شهرداری‌های کشور
- تهیه و تدوین نظام برنامه‌ریزی شهرداری‌ها.
- انعقاد قراردادهای خاص به‌منظور استفاده از خدمات افراد متخصص و یا مهندسين مشاور و پیمانکاران و سازندگان و دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی اعم از داخلی یا خارجی با رعایت مقررات مربوط برای مدت محدود و معین.
- نظارت عالی بر نحوه اجرای پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی از نظر فنی و حسن اجرای کار (Gaude, 2002).

## ۳- وظایف شورای سازمان

- بررسی و تصویب بودجه اصلاح بودجه و متمم بودجه و بیان و تفریح بودجه و برنامه یک‌ساله و پنج‌ساله فعالیت‌های سازمان.
- بررسی و تصویب آئین‌نامه‌های موردنیاز سازمان اعم از استخدامی مالی و معاملاتی حسب پیشنهاد رئیس سازمان.
- تبصره: آئین‌نامه استخدامی باید به تصویب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برسد.
- اعلام نظر و تصویب تشکیلات سازمان و یا اصلاح آن حسب پیشنهاد رئیس سازمان و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

- انتخاب حسابرس (بازرس) از میان حسابرسان (بازرسان) رسمی کارشناسان رسمی دادگستری برای مدت یک سال با حکم رئیس سازمان و تعیین حقالزحمه حسابرس (بازرس).
- موافقت با تأسیس شرکت و مؤسسات و مراکز وابسته به سازمان با پیشنهاد رئیس سازمان و موافقت وزیر کشور با رعایت سایر ضوابط و مقررات مربوطه.
- موافقت با تأسیس اتحادیه سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها با پیشنهاد رئیس سازمان اساسنامه اتحادیه پس از تصویب شورای سازمان با امضا رئیس سازمان ابلاغ می‌شود.
- انجام وظایف وزارت کشور راجع به تصویب اساسنامه مؤسسات و سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها موضوع بند ۱۵ ماده ۷۱ قانون (تشکیلات و وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۷۵/۳/۱ و ابلاغ آن با امضا رئیس سازمان (Dupuis, 2007)).

## ۴- وظایف شهردار

در یک تقسیم‌بندی می‌توان وظایف و صلاحیت‌های شهرداران را به وظایف و صلاحیت اجرایی شهردار و وظایف و صلاحیت پلیسی وی تقسیم کرد. وظایف اجرایی شهردار دربرگیرنده وظایف مالی، حقوقی، عمرانی و اجتماعی است. وظایف پلیسی نیز شامل پلیس اداری و پلیس قضایی است.

### ۴-۱- وظایف مالی شهردار

برابر بند ۸ ماده ۵۵ قانون شهرداری در ایران، برآورد و تنظیم متمم بودجه و اصلاح و تفریح بودجه شهرداری از وظایف شهرداری است که به موجب ماده ۲۶ آیین‌نامه مالی شهرداری به عهده شهردار است.

### ۴-۲- وظایف حقوقی شهردار

حفظ و اداره دارایی منقول و غیرمنقول شهرداری و اقامه دعوی بر اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری در بند ۷ ماده ۵۵ قانون شهرداری لحاظ شده است.

### ۴-۳- وظایف عمرانی شهردار

از جمله وظایف عمرانی شهردار مندرج در ماده ۵۵ می‌توان به ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان‌ها، باغ‌های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه مندرج در بند ۱ و ۱۷، ایجاد گورستان و تهیه وسایل و امکانات حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آن‌ها، موضوع بند ۱۳، تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خریدوفروش ارزاق و توقف وسایط نقلیه و غیره، موضوع بند ۱۸، احداث بناها و ساختمان‌های موردنیاز از قبیل سرویس بهداشتی عمومی، کشتارگاه‌ها و باغ کودکان مندرج در بند ۲۱ اشاره شده است.

### ۴-۴- وظایف اجتماعی شهردار

برابر بند ۵ ماده ۵۵ قانون شهرداری، جلوگیری از گدایی و واداشتن گدایان به کار و توسعه آموزش عمومی و غیره از وظایف شهردار است که با توجه به ماهیت آن می‌توان آن را در دسته وظایف اجتماعی شهردار داد، بند ۲۲ ماده ۵۵ نیز به تشریح مساعی شهردار در حفظ بناها و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی و مساجد و غیره اشاره دارد:

## ۵- وظایف پلیسی شهردار

### ۵-۱- وظایف پلیس اداری





## ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

تأمین نظم، ایمنی، امنیت و سلامت شهر مهم‌ترین وظایف پلیس اداری است. نظافت، نگهداری، تسطیح معابر و نهرهای عمومی و مجاری آب‌ها و فضلاب‌ها موضوع بند ۲ ماده ۵۵، رفع سد معابر عمومی، اشتغال پیاده‌روها، استفاده غیرمجاز آن‌ها و آزاد نمودن اماکن یادشده مندرج در تبصره ۱ بند ۲، مراقبت در امور بهداشت ساکنان شهر موضوع بند ۴، اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و زلزله موضوع بند ۱۴، جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی موجب مزاحمت برای ساکنان یا مخالف اصول بهداشت در شهراست مندرج در بند ۲۰ از وظایف پلیس اداری شمرده می‌شود.

### ۵-۲- وظایف پلیس قضایی

از بنیادی‌ترین وظایف شهردار می‌توان به وظایف مربوط به پلیس قضایی اشاره کرد. در قانون شهرداری‌ها ایران و سایر قوانین موضوعه برای شهردار به صراحت وظایف پلیس قضایی تعریف نشده است، در این خصوص باید با تسامح به تبصره بند ۲۸ ماده ۵۵ اشاره کرد که به شهردار اجازه می‌داد نسبت به تعطیل محل کسب بدون پروانه رأساً و به وسیله مأمورین خود اقدام نماید، اما بند "ه" ماده ۳۰ قانون نظام صنفی مصوب ۲۴ اسفند ۱۳۸۲، ابطال پروانه و تعطیل محل کسب و جلوگیری از ادامه فعالیت‌های واحدهای صنفی را کد بدون کسب پروانه دایر می‌شوند، از وظایف اتحادیه‌های مندرج در این قانون برشمرده و به این ترتیب یکی دیگر از اختیارات حاکمیتی شهرداری را سلب کرده است. در موضوع رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی نیز چنانچه مالک ظرف مهلت مقرر دستور شهرداری برای ذینفع خطر را اجرا نکند، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام به رفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود.

### نتیجه‌گیری

در نظام‌های توسعه‌یافته، شهرداری به‌عنوان قوه اجرایی محلی یکی از ارکان اساسی مدیریت شهری به شمار می‌رود. نقش نهاد شهرداری در جریان مدیریت شهری درجات مختلفی دارد که از حاکمیت تام تا ایفای نقش‌های کم‌اهمیت متغیر است. عوامل بسیاری در اهمیت نسبی شهرداری دخیل هستند که برخی سیاسی و برخی تاریخی‌اند.

در نظام حقوقی ایران، قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ ش شهرداری را تا حد مطلوبی در جایگاه نهاد مدیریت شهری گذاشته بود، اما با تصویب قوانین بعدی که عمدتاً پس از انقلاب اسلامی وضع شده است، وظایف کیفی شهرداری از بدنه شهرداری جدا و به دستگاه‌های دولتی سپرده شده است و این امر افزون بر آنکه شهرداری را به جایگاه پیمانکار عمده که مسئول انجام وظایف خدماتی و نه مدیریتی است تنزل داده، به گسترش نامعقول و غیر کارشناسی بدنه دولت و تداخل وظایف منجر شده و پاسخگویی را مخدوش ساخته است.

از دیگر آثار واپس‌گرایانه، کاهش مشارکت شهروندان در مدیریت زندگی مدنی خود است. تفکیک نشدن رهبری سیاسی از مدیریت تخصصی، محدود بودن وظایف نهادهای مدیریت شهری، یکسان بودن مدل اداره امور شهر در تمام شهرهای کشور، از مهم‌ترین نقاط ضعف رایج در مدیریت شهرهای کشور است، لذا تحقیق در چرایی و چیستی موارد الحاقی و لغو شده از قانون شهرداری ۱۳۳۴ ش بخصوص تأثیر جداسازی وظایف کیفی از بدنه شهرداری و ایجاد سازمان‌های عریض و طویل در پیکره وزارتخانه‌ها و پیامدهای آن می‌تواند راهگشای دستیابی به تدوین قانونی جامع در خصوص مدیریت یکپارچه شهری باشد. تورم بدنه دولت بارها نکوهش شده است و برای متناسب تشکیلات دولتی با نیازها و جداسازی دولت از دخالت در اجرا و نیز تقویت نقش حاکمیت و نظارت، در دو دهه اخیر و به‌طور مشخص قوانین بودجه در سه برنامه پنج‌ساله سوم تا پنجم به این موضوع مهم به‌صورت ویژه پرداخته شده که نشان‌دهنده ضرورتی اجتناب‌ناپذیر بر مدیریت کوچک‌سازی دولت است.



## ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

از طرفی متأسفانه قانون شهرداری‌های ایران وظایف شهردار را برنشمده و از وظایف شهرداری سخن گفته است که با مدنظر قرار دادن اینکه شهردار بالاترین مقام اجرایی شهرداری باشد، اختلاف نظر وجود دارد، برخی شورای اسلامی شهر یا وزارت کشور را به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی شهرداری می‌دانند، اما برخی دیگر شهردار را بالاترین مقام اجرایی شهرداری می‌شناسند (کامیار، ۱۳۸۲) که به نظر می‌رسد دیدگاه اخیر که نظریه شماره ۴۷۸۲/۷ مورخ ۲۲ مهر ۱۳۸۶ اداره کل حقوقی قوه قضائیه نیز بر آن تأکید دارد، پذیرفتنی‌تر است.

### منابع

۱. بهشتیان، سید محسن، بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی شهرداری، تهران: طرح نوین اندیشه، چاپ دوم، ۱۳۸۷.
۲. پارسا پور، محمدباقر، علیزاده، امیرحسین (۱۳۹۹)، " جایگاه قواعد حقوق عمومی و خصوصی در تحلیل ماهیت تملک اراضی و آثار ناشی از آن در رویه قضایی انگلیس و ایران"، DOL: 10.22.34/MRAL.2021.522519.1101.
۳. رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۹۰)، حقوق برنامه‌ریزی شهری، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
۴. زمانیان جهرمی، علی (۱۳۹۰)، حقوق نظارت قدرت عمومی بر شهرداری‌ها، چاپ اول، تهران، دانشگاه امام صادق (ع).
۵. سعیدی رضوانی، نوید (۱۳۷۸)، " برنامه‌ریزی: آینده در آینه امروز"، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۶، ص ۲۴-۱۳.
۶. صالحی، حسین، " الزامات قانونی دولت و شهرداری در تملک اراضی و املاک"، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۶۴، شهریور ۱۳۸۳.
۷. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ بیست و یکم، ۱۳۸۰.
۸. کامیار، غلامرضا (۱۳۸۲)، حقوق شهری، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد.
۹. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، (۱۳۹۳)، مبانی حقوق عمومی، چاپ چهارم، تهران، انتشارات جنگل.
۱۰. مظهری، محمد، زارعی، ثریا (۱۳۹۸)، " حقوق شهروندی در چارچوب قواعد حقوق عمومی".
۱۱. نوروزی، کامبیز، بررسی قانون شهرداری مبانی نظری و مفاهیم پایه، جلد اول، تهران: سازمان شهرداری‌های کشور، چاپ اول، ۱۳۸۰.
12. Gaude mt, Y ves(2002), Traite de Droit Administratif, Paris, Delta.
13. Harold, D.Alderfer(1956), American Local Government and Administration, New York, the McMillan Company.
14. Dupuis, George et autre(2007), Droit Administratif, Paris, Dalloz.