

معایب، معضلات و مشکلات حقوقی شهرداری‌ها در ایران



شهرداری شیراز

رودابه نوذری زاده کارشناس ارشد تاریخ و فلسفه آموزش و پرورش، مسئول امور اداری و کارگزینی

ارتفاعات شهرداری شیراز

غلامرضا غلامی* کارشناس ارشد مدیریت آموزشی دانشگاه شیراز

امیر حیدری کارشناس ارشد مهندسی عمران گرایش ترافیک دانشگاه آزاد اسلامی واحد

شیراز، رئیس اداره کل تشخیص و ثبت درآمد شهرداری شیراز

رضا آقاحسینی کارشناس مدیریت بازرگانی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز، رئیس امور اداری

اداره کل تشخیص و وصول درآمد شهرداری شیراز

چکیده

شهرداری‌ها از بزرگ‌ترین مؤسسات عمومی غیردولتی در سطح شهرها محسوب می‌شوند که نقشی اساسی در روند اداره‌ی شهرها بر عهده دارند. با پیشرفت و توسعه‌ی شهر و شهرنشینی در ایران، آثار حقوقی ناشی از اجرای قوانین و طرح‌ها از سوی شهرداری بیشتر رخ نشان می‌دهد و گاهی همچون یک مانع جدی در مقابل عملکرد نهاد مذکور، می‌تواند مدت‌ها اجرای فعالیت‌ها را به تعویق اندازد و حتی آن‌ها را با شکست مواجه سازد. تعدد قوانین شهری، تداخل این قوانین با منافع خصوصی افراد و نهادینه‌نشدن تقدم حقوق عمومی بر حقوق مالکانه، ضرورت بررسی قوانین و طرح‌های شهرداری را این بار از حیث موانع حقوقی آشکار می‌سازد. این پژوهش به بررسی معایب و معضلات شهرداری می‌پردازد و روش تحقیق در آن از نوع توصیفی-تحلیلی است و ابزار گردآوری داده‌ها، میدانی و اسنادی می‌باشد. یافته‌ها حاکی از آن است که علت اصلی مشکلات و معایب و معضلات شهرداری‌ها، گستردگی و تنوع اختیارات و مسئولیت‌های آن‌ها بر اساس قوانین شهرداری‌ها است.

واژه‌های کلیدی: شهرداری، قوانین شهری، ایران.

۱. مقدمه

اولین وظیفه‌ی شهرداری هنگام تصویب قانون بلدیة، تهیه نان و نظافت معابر بود؛ سپس این وظیفه گسترش یافت؛ تا به امروز که شهرداری‌ها متولیان شهر هستند. شهرداری‌ها نیز از حالت ساده خارج شده‌اند تا بتوانند پاسخگوی مسائل جدید شهری باشند (ثابت و رنامخواستی، ۱۳۸۸: ۴). امروزه در برخی از کشورهای جهان، شهرداری‌ها اختیاراتی وسیع، حتی در حد یک حکومت محلی دارند. هرچند شهر در ایران، تحت مدیریت و نظارت نهادهای مختلفی است با این حال همچنان، شهرداری مهم‌ترین واحد هدایت‌کننده‌ی رشد و توسعه‌ی شهری محسوب می‌شود. به نظر می‌رسد متولیان شهرهای ایران، در هیچ دوره‌ای از تاریخ این سرزمین تا این حد با مشکلات عدیده برای اداره‌ی شهرها مواجه نبوده‌اند. آنچه امروزه باعث شده، شهرداری‌ها و رای تمامی مسئولیت‌های گسترده‌شان، به چالش کشانده شوند و سالیانه منابع عظیمی برای حل این نوع مشکلات صرف نمایند، وجود تنگناهای حقوقی در مسیر اجرای عملیات مختلف می‌باشد. اصولاً پیدایش مشکلات حقوقی بین سازمان‌ها و اشخاص (حقیقی یا حقوقی)، به دلیل ایجاد تناقض بین منافع ارگان مدنظر و حقوق مالکانه‌ی اشخاص صورت می‌گیرد؛ به گونه‌ای که یکی از طرف‌ها به دلیل اقدام کردن یا اقدام نکردن دیگری متضرر می‌شود. در این گونه مواقع معمولاً صاحبان حقوق مالکانه از واگذاری حق خود به نهادهای عمومی، از جمله شهرداری امتناع می‌ورزند و این موضوع به شکل‌گیری رشته‌ای طویل از دیگر مشکلات بعضاً لاینحل منجر می‌شود. وجود سازوکارهای مربوط به حیطه‌ی منافع خصوصی افراد (به‌عنوان یکی از طرف‌های اصلی دعاوی حقوقی شهرداری‌ها) حل این نوع از مشکلات را با حساسیت بیشتری روبه‌رو ساخته است. فرایند رسیدگی به این مسائل در مراجع قضایی کشور، زمان بیشتری می‌طلبد و این موضوع به معنای ایجاد وقفه‌های طولانی در روند اجرای طرح‌ها است. هرچند در این گونه تعارضات و به‌طور معمول، رأی عمومی مراجع قضایی به نفع نظام حاکم صادر می‌شود (به دلیل تقدم حقوق عامه بر حقوق مالکانه)، با این حال حل نهایی این نوع مشکلات منوط به اخذ رضایت اختیاری یا اجباری شخص حقیقی در راستای واگذاری



حقوق خود می‌باشد. می‌توان ریشه‌ی اصلی پیدایش معایب و معضلات و مشکلات حقوقی را برای شهرداری‌ها، در تعدد و تنوع تکالیف و مسئولیت‌های این نهاد جستجو کرد. در واقع هر آنچه در ظاهر و باطن شهر رخ می‌دهد، از آلودگی هوا و رسیدگی به تخلفات ساختمانی گرفته تا گل‌کاری میدان‌ها و ساماندهی دست‌فروشان و متکدیان، همگی در حیطه‌ی وظایف شهرداری است. اضافه بر این، پراکندگی قوانین شهرداری و مؤثر نبودن آن‌ها، منطبق نبودن قوانین کنونی با نیازهای فعلی جامعه، تعهد نداشتن برخی شهرداری‌ها در برابر قوانین و برخورد سلیقه‌ای با آن، کم‌رنگ شدن قوانین شهرداری به دلیل صدور بخشنامه‌های متعدد و کارایی نداشتن آیین‌نامه‌های اجرایی نیز از دیگر دلایل درون‌سازمانی بروز مشکلات حقوقی برای شهرداری‌ها است. روی دیگر این سکه، عدم تفهیم تقدم حق مالکانه در برابر مصلحت عمومی و تسلیم نشدن در برابر اراده‌ی جمع می‌باشد که با نهادینه شدن این فرهنگ، بخش بزرگی از مشکلات حقوقی در ایران حل می‌شود. این عوامل ضرورت نگاهی دوباره به قوانین و وظایف شهرداری و حوزه‌های تداخل آن با حریم منافع خصوصی افراد را آشکار می‌سازد.

۲. ضرورت تحقیق

شناخت علل ایجاد و چگونگی برخورد با مشکلات و معضلات شهرداری‌ها، گام مهمی در حل مسائل شهری محسوب می‌شود؛ چراکه این موانع به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری نقش دارند و باعث تعویق یا شکست این طرح‌ها می‌شوند. بدیهی است شناسایی حوزه‌های مختلف مشکلات حقوقی شهرداری‌ها و اقدام برای حل به‌موقع و قانونمند این مشکلات، ضمن تسریع روند اجرای فعالیت‌های شهرداری، زمینه‌ی همگامی بیشتر شهروندان با طرح‌های عمرانی و خدماتی را نیز فراهم می‌کند. بدین ترتیب گام‌هایی اساسی برای ایجاد مدیریت مشارکتی در شهرها و ایجاد شهر یکپارچه برداشته می‌شود.

۳. اهداف

در پژوهش حاضر دست‌یابی به اهداف زیر مدنظر است:

۱. تعیین حیطه‌های مختلف بروز معایب و معضلات و مشکلات حقوقی برای شهرداری (از دیدگاه قانون شهرداری)؛
۲. بررسی علل ایجاد معایب و معضلات و مشکلات حقوقی شهرداری‌ها؛
۳. شناسایی راه‌کارهای حل مشکلات حقوقی شهرداری‌ها.

۴. روش تحقیق

روش تحقیق در این پژوهش، توصیفی - تحلیلی و ابزار گردآوری داده‌ها نیز کتابخانه‌ای و اسنادی است. بعد از مطالعه و بررسی کتب، مقالات، آراء صادره از کمیسیون‌های تخصصی شهرداری و نتایج پژوهش‌های دانشگاهی و مصاحبه با چند تن از مشاورین حقوقی شهرداری‌ها، به معرفی حیطه‌های مختلف عملکرد شهرداری که باعث معایب، معضلات و مشکلات حقوقی می‌شود، پرداختیم.

۵. پیشینه پژوهش

هرچند تعداد پژوهش‌های مستقل در زمینه معایب و مشکلات شهرداری‌ها بسیار اندک است و شاید تعداد آن‌ها انگشت‌شمار باشد، با این حال منابع مستقیم و غیرمستقیم مرتبط با این موضوع کم نیست. یکی از مهم‌ترین منابع در این زمینه، مصوبات صادر شده از کمیسیون‌های تخصصی شهرداری نظیر کمیسیون ماده‌ای ۵ یا کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ شهرداری‌ها می‌باشد. نتایج این کمیسیون‌ها اغلب به تفصیل در شهرداری‌ها موجود است. با بررسی مصوبات این کمیسیون‌ها، اولاً زمینه‌های ایجاد مشکلات حقوقی شهرداری‌ها معلوم می‌شود و ثانیاً نحوه برخورد شهرداری با این مشکلات و چگونگی حل آن نیز مشخص می‌شود (شهرداری‌ها، ۱۳۸۱: ۹).

از دیگر منابع ارزشمند درباره‌ی موضوع این پژوهش، احکام و آراء صادر شده از سوی دادسراها و دادگاه‌ها در خصوص پرونده‌های شاکیان شهرداری‌ها و بالعکس است.



متن این احکام و آراء نیز در شهرداری مناطق موجود می‌باشد که خود منبعی درباره‌ی انواع مشکلات حقوقی شهرداری است. این احکام حاوی اطلاعات ارزشمندی درباره‌ی انواع معایب و مشکلات شهرداری‌ها و علل ایجاد آن می‌باشد؛ بنابراین شهرداری‌ها با استناد به این آراء می‌توانند با تسری نظریه‌ی قانونی، برای حل مشکل در موارد مشابه اقدام نمایند تا گامی در راستای حل مسأله‌ی این نوع معایب و مشکلات برداشته شود (سعیدنیا، ۱۳۸۵: ۱۸).

از نخستین آثار موجود و شاید تنها اثر مستقل در خصوص معضلات و مشکلات شهرداری‌ها، مقاله‌ی عباس زراعت می‌باشد که با همین عنوان در اسفند ۱۳۸۱ در مجله‌ی شهرداری‌ها منتشر شده است. ایشان در مقاله‌ی خود با دیدگاهی حقوقی مشکلات حقوقی شهرداری‌ها را در سه محور مشکلات مربوط به مراجع قضایی و مشکلات مربوط به مدیران شهری و مشکلات مربوط به قوانین و مقررات مطرح ساخته و به شرح دلایل پیدایش این مسائل و راهکارهای حل مشکل در حیطه‌های مذکور می‌پردازد. نویسنده در محور اول، به دلایلی نظیر آشنایی نداشتن قضات به قوانین شهرداری، وجود دیدگاه منفی درباره‌ی شهرداری‌ها، لزوم پرداخت هزینه‌ی دادرسی از سوی شهرداری‌ها، استفاده نکردن از وکیل، مراجعه‌ی دیر هنگام به دوایر حقوقی، تعدد و کثرت قوانین، وجود ابهام و اجمال در قوانین و... می‌پردازد. وی در ادامه با استناد به دیدگاه پیشگیری بهتر از درمان است، یکی از راه‌های کاهش مشکلات حقوقی شهرداری‌ها را به‌کارگیری کارشناسان زبده‌ی حقوقی در دوایر حقوقی شهرداری‌ها می‌داند.

اما، آنچه قرار است در پژوهش حاضر در کانون توجه قرار گیرد، پرداختن به انواع معایب، معضلات و مشکلات حقوقی شهرداری‌ها است. این بار از دریچه‌ی وظایف و اختیارات این نهاد (بر اساس آنچه در قانون شهرداری‌ها آمده است) به این مسئله پرداخته شود.

بدین منظور ابتدا به تمام وظایف شهرداری تشریح می‌شود؛ سپس آن دسته از عملکردهایی که بار حقوقی دارند بررسی خواهند شد. چگونگی حل این مشکلات چه

از طریق مراجع قضایی و چه از طریق کمیسیون‌های شهرداری و انواع درگیری‌های حقوقی شهرداری، موضوع دیگری است که در این مقاله بدان پرداخته می‌شود.

۶. نظریه‌های تحقیق

۱-۶. آسیب‌شناسی قوانین شهرداری‌ها

ابهامات موجود در قانون و مقررات شهرداری و وجود تفاسیر متعدد از آن‌ها و کارایی نداشتن برخی از مواد قانونی به خاطر گذشت مدت مدید از زمان تصویب و توسعه‌ی روزافزون شهرها و شهرنشینی و نیاز به وجود مدیریت شهری کارآمدتر و تنوع گسترده در وظایف محوله‌ی شهرداری‌ها و گاه وجود موازی‌کاری با سایر سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها، چالش‌هایی در کاربرد و اجرای قوانین و مقررات مزبور به وجود می‌آورد. به منظور ارائه‌ی راهکارهای مؤثر با هدف ایجاد مدیریت شهری کارآمد با رویکرد یکپارچه‌سازی اداره‌ی شهر، گام نخست شناسایی نهاد شهرداری و سپس شناسایی علمی چالش‌های موجود در قانون شهرداری است تا بتوان از طریق بهره‌گیری از ابزارهای علمی و نتیجه‌بخش این‌گونه آسیب‌ها را رفع کرد. هرچند بررسی تمامی چالش‌های موجود در این پژوهش نمی‌گنجد می‌توان تنها به مهم‌ترین آن‌ها پرداخت (مفرحی و خلیق، ۱۳۸۶: ۱۱۶).

بررسی سوابق درخصوص ایجاد نهادی به نام شهرداری در ایران، حاکی از آن است که مردم در خلق و ایجاد نهادهایی از این دست نقش کمتری داشته‌اند و مردم در ارتباط با تشکیل نهادی که انجام کارهای عمده‌ی شهر را به عهده داشته باشد، چشم‌انتظار اقدام حکومت بوده‌اند. در سراسر تاریخ ایران، هرگاه نظم و امنیت در کشور برقرار بوده است، شهرنشینی رونق گرفته و واحدهایی برای انجام مسائل و کارهای عمومی شهرها ایجاد شده‌اند. پیش از انقلاب مشروطه، نهادی به نام شهرداری شناخته شده نبود و از حیث ماهیت نیز، نهادی به چشم نمی‌خورد که وظایفی مشابه با شهرداری‌های امروزی داشته باشد. در برخی دوره‌ها شاهد وجود اشخاصی به نام محتسب و اداره‌ای به نام «احتسابیه» می‌باشیم که برخی از وظایف آن شبیه وظایف



شهرداری‌ها بود. احتسابیه به مسائل مرتبط با کار بازار، کوی و برزن، خرید و فروش و منع تقلبات کسبه و اصناف را طبق مقررات و احکام اسلامی رسیدگی می‌کرد. محاسب از سوی امام یا نایب وی برای نظارت تعیین می‌شد. از این رو همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، این اشخاص و مراجع به ابتکار و اراده‌ی حکومت وقت، به انجام کارها می‌پرداختند و اراده‌ی شهروندان در ایجاد چنین واحدهایی دخیل نبوده است. اولین تشکیل رسمی و سازمانی شهرداری در دوران قاجاریه انجام گرفت که دارای دو شعبه احتساب و تنظیم بود. همزمان با تحولات سیاسی و اجتماعی که به سبب انقلاب مشروطه در ساختار حکومت استبدادی به وقوع پیوست، لزوم واگذاری کارهای مردم به خود آنان کاملاً آشکار شد و ضرورت تشکیل نوعی سازمان محلی احساس گردید که با بافت فرهنگی و قومی و بومی همگونی داشته باشد و مرجع ارائه‌ی خدمات به مردم و رافع مسائل محلی از طریق انتخابات محلی باشد. از این رو، در سال ۱۲۸۶ قانونی تحت عنوان بلدییه از تصویب مجلس گذشت. از آن زمان تاکنون، بیش از چهارصد قانون اصلی و مهم درباره‌ی شهرداری، از جمله قانون شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات در سال ۱۳۲۸، تصویب شد. لایحه‌ی قانونی ۱۳۲۸ در سال ۱۳۳۱ با تغییرات کلی طی ۹۰ ماده به تصویب رسید و سپس در سال ۱۳۳۴ با پاره‌ای تغییرات از تصویب کمیسیون مشترک مجلس گذشت که هم‌اکنون نیز قابل اجرا است؛ لیکن از تاریخ تصویب آن در سال ۱۳۳۴ تاکنون، بسیاری از وظایفی که در قانون برای شهرداری‌ها مقرر گردیده بود از عهده شهرداری‌ها برداشته شده و به عهده سایر سازمان‌ها و نهادها گذارده شده است. طی دو دهه‌ی اخیر با توجه به رشد سریع شهرنشینی و تغییر در الگوهای زندگی شهری، به تدریج مفاهیمی جدید در عرصه مدیریت شهری مطرح شده است؛ مفهوم شهرداری پیچیده‌تر شده و شهرداری از اینکه خیابان‌ها را جارو کند و اموات را دفن کند و پروانه‌ی ساخت بدهد فراتر رفته و دارای وظایف دقیق‌تری شده است. همین موضوع یعنی تعداد وظایف، این سؤال را مطرح کرده است که آیا شهرداری امکان واگذاری برخی از وظایف مذکور در ماده‌ی ۵۵ قانون شهرداری را به دیگران دارد یا خیر. به نظر می‌رسد در مواقعی که این وظایف

جزء اعمال حاکمیت است، قانون‌گذار چنین اجازه‌ای به شهرداری نمی‌دهد. از طرف دیگر گاه شاهدیم سعی شده است با توجه به وجود برخی موازی کاری‌ها به دلیل انجام وظایف محوله شهرداری طبق قانون ۱۳۳۴ توسط سایر سازمان‌ها و با هدف مدیریت واحد شهری وظایف سابق شهرداری‌ها که از آن‌ها برداشته شده است به آن‌ها بازگردانده شود یا حتی سایر وظایف مربوط به مسائل شهری که در قانون شهرداری نیامده است، به آن‌ها اضافه شود؛ لیکن در عمل با مقاومت‌هایی به ویژه از سوی دولت، روبه‌رو بوده است. لذا اجرای هرکدام از وظایف، مستلزم تهیه و تدوین طرح‌هایی یا به‌روزرسانی قانون و حتی تدوین قانون جدید است. علاوه بر مبحث وظایف شهرداری‌ها، می‌توان گفت از مهم‌ترین چالش‌های موجود در قانون شهرداری موارد دیگری از جمله تشکیلات اداری شهرداری و نحوه انتخاب شهردار وجود دارد. شهردار بالاترین مقام در بحث خدمات شهرداری است که طبق ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵، از سوی شورای شهر برای مدت چهار سال انتخاب می‌شود. این در حالی است که طبق قانون اساسی، هدف واگذاری کارهای مردم به خود آنان است؛ از این رو، مرجعی که می‌بایست رافع مسائل محلی مردم باشد، می‌بایست از طریق انتخابات مهمی تعیین شود؛ اعم از اینکه اعضای شورای شهر باشند یا شهردار شهر. بنابراین ضرورت دارد که شهردار با رأی مستقیم مردم و برای مدت ۴ سال و تنها با یک بار انتخاب مجدد، برگزیده شود؛ چراکه شهردار نه تنها در قبال مردمی که وی را انتخاب می‌کنند بلکه در قبال همه‌ی شهروندان مسئول است. این گونه شیوه‌ی انتخاب شهردار که در اکثر کشورهای توسعه‌نیافته با لحاظ مردم‌سالاری از جمله فرانسه و کانادا صورت می‌گیرد به نظر می‌رسد رویکرد مدیریت یکپارچه شهری، تغییراتی را در ساختار اداری شهرداری و نحوه انتخابات در آن را ایجاب نماید که مستلزم تدوین قانونی جامع در این خصوص می‌باشد.

یکی دیگر از معضلاتی که شهرداری‌ها و شورای شهر و سایر نهادهای دولتی و قضایی برحسب تکالیف قانونی خود با آن بسیار درگیر هستند، مسئله‌ی تخلفات



ساختمانی است که شهرداری‌ها به اجبار می‌بایست بخش مهمی از دقت کارکنان و اعتبارات سازمانی خود را صرف رسیدگی و پیگیری این معضل کنند. امروز ساخت‌وسازهای غیرمجاز در محدوده و حریم شهرها، به صورت معضل اساسی درآمد و مدیریت شهری را به ویژه در کلان‌شهرها درگیر کرده است. مشکلات موجود را می‌توان به سه بخش پیشگیری و رسیدگی در مراجع قضایی و کمیسیون‌های ماده‌ی صد تقسیم کرد که پس از انجام مطالعات تطبیقی، در بسیاری از موارد دیده می‌شود مشکلاتی که ناشی از ناکارآمدی قوانین و مقررات موجود است، حلشان مستلزم تدوین قانون جدید و جرم‌انگاری ساخت‌وسازهای غیرمجاز می‌باشد.

مباحث حقوق شهری بدون در نظر گرفتن حقوق شهروندی، نمی‌تواند موجبات شکل‌گیری شهری با ویژگی‌های مردم‌سالارانه فراهم آورد. در واقع شهروند، قهرمان اصلی جامعه مدنی در اندیشه مدرن است و این دو مفهوم همواره با یکدیگر ملازمه دارند. یکی از موضوعات اصلی جامعه‌شناسی شهری، بررسی روابط متقابل شهروندان و شهرداری‌ها می‌باشد. واژه‌ی حقوق شهروندی در هیچ‌یک از قوانین و متون حقوقی مربوط به شهرداری‌ها اعم از قانون بلدیة ۱۲۸۶ شمسی، قانون تشکیل انجمن ۱۳۲۰ شمسی، قانون شهرداری ۱۳۳۴، قانون نوسازی و عمران شهری ۱۳۴۷ و... نیامده است و به جای واژه شهروندی از ترم‌های حقوقی دیگر همانند مردم، اهالی شهر و... استفاده شده است.

درواقع اهداف و برنامه‌هایی که از سوی شهرداری مطرح می‌شود، باید با شرایط و ظرفیت‌ها و خواست‌های موجود در جامعه همخوانی داشته باشد؛ در غیر این صورت، بی‌توجهی به خواست‌ها و انتظارات شهروندان تنها باعث انفعال و ناامیدی یا افزایش تنش و آشوب در سطح جامعه خواهد شد. در واقع موفقیت مدیریت شهری، در گرو نهادینه‌شدن شهروندی، حقوق مدنی و اجتماعی شهروندی، مشارکت شهروندی، برابرسازی شهروندی است و این حقوق باید در گفتمان حقوقی شهرداری‌ها و قانون شهرداری در نظر گرفته شود. چراکه رعایت نکردن حقوق شهروندی و بی‌توجهی به مفهوم شهروندی، در قوانین و مقررات شهرداری موجب کاهش اعتبار مدیریت شهری

خواهد شد. لذا ضرورت دارد که این مفاهیم در همه‌ی قانون‌ها و مقررات وارد شود و به‌روزرسانی گردد و در صورت لزوم، قوانین جدید با در نظر گرفتن این مفاهیم تدوین شود. منظور از تخلفات موضوع کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ قانون شهرداری، مصوب سال ۱۳۳۴، تخلفاتی است که در حوزه‌ی ساخت‌وساز شهری در محدوده و حریم شهرها رخ می‌دهد و آن عبارت است از عدم رعایت قوانین و مقررات و ضوابط شهرسازی، فنی، ایمنی، بهداشتی و منظر ساختمان که به هر دلیل از سوی سازنده یا سازندگان بناهای شهری صورت می‌گیرد (معصومی، ۱۳۸۳: ۴۹). در پیوند با این موضوع، پس از اثبات هرگونه عدول از ضوابط ساخت‌وساز، کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ در جایگاه یکی از مراجع اختصاصی اداری که به اختلافات و دعاوی مرتبط با تخلفات ساختمانی رسیدگی می‌کند، وظیفه‌ی اظهارنظر و صدور رأی و اجرای مفاد رأی صادره را دارد. در صورت بروز تخلف ساختمانی، اولین وظیفه‌ی مقرر در قانون مذکور، جلوگیری از ادامه‌ی عملیات ساخت‌وساز است (شرقی، ۱۳۸۳: ۳) و ماده‌ی صد قانون شهرداری، ملاک اقدام مأمورین شهرداری در ممانعت از این ساخت‌وساز می‌باشد (مفرحی و خلیق، ۱۳۸۶: ۱۱۲).

وظیفه‌ی اصلی کمیسیون ماده‌ی صد اعلام منطبق بودن یا نبودن ساختمان احداثی با اصول فنی، بهداشتی، شهرسازی و مرتکب شدن یا نشدن تخلف ساختمانی است. تخلف ساختمانی از جایی شروع می‌شود که ساخت‌وساز مطابق با پروانه‌ی معتبر صورت نگیرد. در این زمینه رأی وحدت رویه ۱۷-۹۳ هیئت عمومی دیوان عالی کشور اشعار می‌دارد «با عنایت به صراحت ماده‌ی صد شهرداری که به‌موجب آن مالکین اراضی واقع در شهرها و حریم آن مکلف به اخذ پروانه‌ی ساختمانی از شهرداری گردیده‌اند، اقدام به احداث ساختمان قبل از تحصیل پروانه و جاهت قانونی ندارد» (کامیار، ۱۳۸۴: ۲۳). به‌طورکلی تخلفات ساختمانی در ایران مشمول عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه می‌شود. از منظر گونه‌شناسی، تخلفات ساختمانی متعدد هستند؛ اما صرف‌نظر از نوع و چرایی رخداد آن‌ها، در یکی از گروه‌های زیر قرار می‌گیرند: (سعیدنیا، ۱۳۸۵: ۵۵)



تخلف از ضوابط و مقررات طرح‌های مصوب (ضوابط مربوط به کاربری، تراکم، تعداد طبقات و پارکینگ)؛
تخلف از ضوابط و مقررات فنی و ایمنی (ضوابط مربوط به تأسیسات، استحکام بنا، جلوگیری از آتش‌سوزی و نظیر آن)؛
تخلف از ضوابط و مقررات بهداشتی (ضوابط مربوط به تأمین نور، تهویه ی هوا، سرویس‌های بهداشتی و...)
تخلف از ضوابط و مقررات منظر ساختمان (ضوابط مربوط به ارتفاع و نمای ابنیه و جنس مصالح)؛
سایر تخلفات (ضوابط مربوط به مدت اتمام بنا، پیش آمدگی، استفاده نامناسب از فضای ساختمانی و...).

۶-۲. پیامدهای ناشی از تخلفات ساختمانی در شهرداری

به‌طور کلی می‌توان درباره‌ی پیامدهای ناشی از تخلفات ساختمانی، از ابعاد متفاوت بحث کرد و به بررسی آن‌ها پرداخت؛ که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

۱. **بعد اجتماعی:** تخلفات ساختمانی با افزایش جمعیت بیش‌ازحد ظرفیت یک منطقه یا ناحیه و کاهش سطح خدمات‌دهی موردنیاز آن، به تغییر تعادل مناطق و نواحی مختلف شهر می‌انجامد که نتیجه‌ی آن نیز کمبود خدمات و زیرساخت‌ها و در نتیجه فقر دسترسی به کاربری‌ها و تسهیلات موردنیاز جمعیت شهری است. در این باره کاهش اعتماد اجتماعی شهروندان به مدیریت شهری و بی‌تمایلی در مشارکت در اداره‌ی شهر نیز از نتایج بعد اجتماعی تخلفات ساخت‌وساز هستند.

۲. **از منظر ملاحظات شهرسازی:** تنزل کیفیت محیطی و عملکردی با تغییر سرانه‌ها، بالارفتن حد محصوریت و پایین آمدن نفوذپذیری، توزیع نامناسب نظام توده و فضا، ناهمگونی در خط آسمان، کاهش کیفیت بصری و عملکردی جداره‌ها، تضعیف کریدورهای دید و اغتشاشات بصری (سرخلیلی و رفیعیان، ۱۳۸۴: ۱۸۴)، تغییر میزان سایه‌اندازی در معابر، احداث بنای مازاد بر تراکم مجاز و تخلف از مباحث مقررات ملی

ساختمان و تخلف از ضوابط نما از جمله اثرات کیفی تخلفات ساختمانی هستند.

۳. از منظر ملاحظات زیست محیطی: بروز مسائلی نظیر آلودگی هوا و صدا، کاهش کارایی و افزایش مصرف انرژی ناشی از رعایت نکردن مبحث ۱۹ مقررات ملی ساختمان، تخریب و تغییر کاربری‌های فضای سبز و زمین‌های کشاورزی و ناسازگاری ناشی از هم‌جواری نامناسب کاربری‌ها از عوارض این نوع ساخت‌وسازها هستند.

۴. کاهش ایمنی و امنیت ناشی از بی‌توجهی به مقررات ملی ساختمان و آیین‌نامه‌ی ۲۸۰۰ ساخت‌وساز و نادیده‌نگاشتن مبحث ۲۱ مقررات ملی ساختمان (جلد پدافند غیرعامل) درباره‌ی تأسیسات و تجهیزات، بهداشت محیطی، مقاومت مصالح، اصول استحکام بنا و اصول پدافند غیرعامل، از دیگر پیامدهای تخلفات ساخت‌وساز شهری هستند.

۳-۶. بررسی تطبیقی ضوابط قانونی حاکم بر تخلفات ساختمانی

یکی از وظایف مهم مدیریت شهری در بیشتر شهرهای جهان، نظارت بر ساخت‌وسازهای شهری و تضمین رعایت قانون یا ضوابط موجود در این خصوص است. به این منظور، در کشورهای مختلف از راهکارهای مختلفی برای کنترل ساخت‌وساز شهری نهاده شده، نظیر بازدیدهای مستمر دوره‌ای یا اتفاقی، الزامی کردن اخذ مجوز ساختمانی، کنترل از طریق شرکت‌ها یا مأموران متخصص بازرسی ساختمان در مراحل زمانی مختلف ساخت، کنترل از طریق سیستم‌های هوشمند، تصاویر ماهواره‌ای، نرم‌افزارهای کنترل نقشه. علاوه‌براین، برای تضمین اجرای ضوابط و مقررات ساخت‌وساز، ضمانت‌های اجرایی متنوعی نظیر حبس، ممانعت و جلوگیری از تخلفات ساختمانی، جریمه، تخریب و رفع خلاف به‌وسیله‌ی مدیریت شهری پیش‌بینی شده است.

۱-۳-۶. ضرورت صدور پروانه

پروانه‌ی ساختمان، مجوز شهرداری برای احداث بنا یا تعمیر ساختمان و تغییر اساسی در آن است. با تصویب قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۴ و الحاقات بعدی این



قانون، به تدریج مسائل شهری و شهرسازی در ایران بیش‌تر در قانون توجه مقنن قرار گرفت و با تصویب ماده‌ی ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۴۵، موضوع تخلفات ساختمانی جایگاه خاصی در قوانین پیدا کرد. بر اساس این ماده‌ی قانونی، مالکان و املاک واقع در محدوده یا حریم آن، مکلف شدند قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع فعالیت ساختمانی از شهرداری پروانه اخذ کنند (منصور، ۱۳۸۶).

۶-۳-۲. جلوگیری از عملیات ساختمانی غیرمجاز یا بدون پروانه

در قوانین شهری ایران، شهرداری می‌تواند با اختیار کامل و بدون مراجعه به دادگاه، از عملیات ساختمانی جلوگیری کند؛ لیکن حق تخریب بنای مستحدثه را ندارد؛ ولی مأمور شهرداری جهت ورود به زمین محصور برای جلوگیری از احداث بنای غیرمجاز به اجازه‌ی مراجع قضایی می‌باشد (قانون شهرداری‌ها، ۱۳۳۴). در قانون ساخت‌وساز فرانسه، طی مراحل شورای دولتی با صدور حکمی، توقف احداث بنا را صادر می‌کند؛ ولی در صورتی که هنوز مقام قضایی رأی خود را در خصوص تخلفات صورت‌گرفته صادر نکرده باشد، شهردار نیز می‌تواند دستور توقف فعالیت‌ها را صادر کند و رونوشتی از آن را بی‌درنگ به اداره‌ی دادستانی ارسال نماید. (مشیری، ۱۳۸۸:۱۱۲)

۶-۳-۳. آرا و احکام صادره در خصوص تخلفات ساختمانی

همان‌گونه که گفته شد، به‌طورکلی تخلفات ساختمانی در ایران شامل عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه و یا مخالف مفاد پروانه است.

جدول ۱: بررسی تطبیقی نظام‌های قانونی حاکم بر ساخت‌وساز در کشورهای مختلف

کشور	الف) ضرورت صدور پروانه	ب) جلوگیری از عملیات ساختمانی غیرمجاز	ج) آرا و احکام صادره در خصوص تخلفات
آلمان	در هر شهر یا منطقه‌ای که در آن طرح الزامی کاربری زمین وجود داشته باشد، دریافت پروانه ساختمان نیز اجباری است.	پایان کار وقتی صادر می‌شود که علاوه بر تکمیل عملیات ساختمانی راه‌های ارتباطی وصل شده باشد و آب به جریان افتاده باشد.	در آلمان سازوکارهای قانونی برای طرح دعوا در دادگاه در مورد ساختمان‌سازی بسیار قوی و حامی حقوق شهروندان می‌باشد.
انگلیس	طرح‌های دولتی در این کشور نیاز به پروانه ساختمان ندارند اما بقیه شرایط آن‌ها با پروژه‌های غیردولتی تفاوتی ندارد. هم‌چنین در مورد تخریب ساختمان‌های تاریخی دولت نیز مکلف تمام تشریفات اخذ پروانه را رعایت نماید.	نظام کنترل ساختمان تأکید زیادی بر کنترل ساختمان به وسیله‌ی بخش خصوصی و رعایت حداکثر حقوق (اشخاص ثالث) همسایگان و طرفداران محیط‌زیست در اعطای اجازه ساخت‌وساز شهری دارد.	در این کشور اخذ بیمه‌نامه تضمین کیفیت ساختمان به نفع خریداران ساختمان‌ها به وسیله‌ی سازنده اجباری نیست.
فرانسه	در این کشور فقط صدور پروانه ساختمان برای طرح‌های عمرانی بزرگ (با مساحت بیش از ده هزار مترمربع با ارتفاع بیش از ۵۰ متر) یا عملیاتی که واجد اثر محیط زیست محیطی می‌باشد مستلزم نظرخواهی عمومی است.	در حقوق فرانسه علاوه بر توقف ابزارآلات توسط مقامات ذی‌صلاح، در صورت تمرد از دستور موقت دال بر توقف عملیات ساختمانی و ادامه فعالیت‌ها، استفاده‌کنندگان از زمین، اشخاص ذی‌نفع در عملیات ساختمانی، مهندسان معماری، کارفرما یا همه اشخاص مسئول در حوزه‌ی فعالیت‌های ساختمانی به مجازات ۴۵۰۰۰ یورو و سه ماه زندان یا یکی از این دو محکوم خواهند شد.	قوانین حاکم بر جنبه‌های شهرسازی از کارهای عمرانی و ساختمانی برحسب سلسله‌مراتب عبارت‌اند از: قانون شهرسازی، مقررات ملی شهرسازی و طرح تفصیلی.

<p>رییس ساختمان شهر، حق صدور و دستور تخریب، انهدام و برچیدن هر نوع ساختمان که مغایر با مقررات ساختمانی احداث شده باشد یا مورد بهره‌برداری قرار گرفته باشد را دارد. پروانه ساختمان نیز لازم‌الاجرا بوده و مالک، مسئول حفظ عملکرد درست ساختمان و اجزای آن است.</p>	<p>مقررات ساختمانی آمریکا علاوه بر احداث بنا، در مورد نگهداری و بهره‌برداری از امور کنترل ساختمان توسط «اداره بازرسی و نظارت ساختمانی» در داخل شهرداری انجام می‌شود.</p>	<p>واجد نظام کنترل ساختمان بسیار کارآمد، روان و درعین حال مطمئن همراه با حداکثر رعایت حقوق ثالث در طرح‌های توسعه و بهترین مقررات کیفی و استاندارد فنی ساختمانی در پاره‌ای از ایالت‌های آمریکا عملیات ساختمانی مستلزم ثبت‌نام سازنده‌ی آن در فهرست رسمی سازندگان و خرید بیمه‌نامه تضمین کیفیت ساخت به نفع خریدار برای مدت ده سال است.</p>	<p>آمریکا</p>
<p>تضمین کیفیت ساختمان در همه‌ی ایالت‌ها اجباری است و سازندگان ساختمان‌های مسکونی باید تا یک سال ساختمان را در مقابل کارکرد درست اجزا و تا ده سال در مقابل عیوب سازهای بزرگ تضمین نمایند.</p>	<p>کمیسیون کنترل ساختمان استرالیا یک مرجع مستقل غیردولتی است که برای وزارت برنامه‌ریزی دولت محلی کار می‌کند و هزینه خود را از متقاضیان پروانه ساختمان دریافت می‌دارد. وظیفه‌ی این کمیسیون ارائه‌ی مشورت به وزارت مذکور در مورد تغییرات لازم در قانون ساختمان و رسیدگی به شکایات علیه دست‌اندرکاران ساختمان‌سازی است.</p>	<p>با موازین کنترل ساختمانی بسیار دقیق و کارآمد الگوی مناسبی برای همه کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود، پروانه‌ی بهره‌برداری در حکم پایان کار ساختمان است و بدون اخذ آن کسی اجازه‌ی بهره‌برداری از ساختمان نوساز را ندارد. پایان کار می‌تواند برای همه ساختمان یا بخشی از آن صادر شود.</p>	<p>استرالیا</p>

۴-۶. نتایج و راهکارهای مدیریت ساخت و سازهای شهری

نظام هدایت و کنترل ساخت و ساز شهری در کشور متأثر از نظام اجتماعی و

حقوقی و برنامه‌ریزی است. بر این مبنا هدایت و کنترل ساخت و ساز شهری در کشور از دو طریق شکل گرفته است.

۱. از طریق انواع برنامه‌ها و طرح‌ها؛

۲. از طریق ابزارهای برنامه‌ریزی و شهرسازی (ابزارهای حقوقی و مالی).

این نظام واجد تنگناها و مشکلات نهادینه در عرصه‌های تهیه، بررسی، تصویب، اجرا و نظارت بر طرح‌های توسعه‌ی شهری است و ریشه‌ی بسیاری از مشکلات در نارسایی‌های قانونی، ساختاری و ارتباطات بین سازمانی نهفته است (سعیدنیا، ۱۳۷۹ و وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷)

جدول ۲: آسیب‌های شناخته‌شده در حوزه‌ی قوانین و مقررات و بخشنامه‌ها

راهکارهای پیشنهادی	آسیب‌های شناخته‌شده	حوزه‌ی قوانین، مقررات و بخشنامه‌ها
افزایش نرخ جریمه‌ها به‌عنوان اهرم بازدارندگی از تخلفات ساختمانی و افزایش ارزش پایه‌ی معاملات ساختمانی	متخلفین بین مضرات و منافع تخلفی که صورت می‌گیرد، منافع چندبرابری به‌دست می‌آورند.	
قوانین کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ به دلیل حساسیت بالا باید هر ۵ سال با توجه الگوی رفتاری متخلفان سازنده بازنگری شود.	قوانین اعمالی عمومی قدیمی و با توجه به الگوهای نوین ساخت‌وساز، ناکارآمدند و زمینه را برای بروز تخلف فراهم می‌کنند.	
۱. ضرورت وضع مقررات کیفری با جرم شناختن تخلفات ساختمانی با توجه به مقیاس تخلف ۲. محدودکردن اختیارات کمیسیون‌ها برای تعدیل مفاد قانون از ریق اعمال جرایم نقدی	عدم وجود ضمانت اجرایی مناسب قوانین کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰	
تدوین قانون جامع ساخت‌وساز شهری	تنوع قوانین و ضوابط حاکم بر ساخت‌وسازهای شهری	
بازبینی و بازنگری قوانین قانون جامع ساخت‌وساز شهری و تدوین آیین‌نامه‌ی	نبود جامعیت و شفافیت در قوانین، ضوابط و بخشنامه‌ها که موجب تفاسیر	



معایب، معضلات و مشکلات حقوقی شهرداری‌ها در ایران

اجزایی آن	متعدد از آن شده است.
لازم است قوانین شهرسازی از شهری به شهر دیگر با توجه به مقتضیات زمان، مکان و شرایط تغییر کند و از این رو قوانین نیازمند بومی‌نگری در تدوین می‌باشند.	یکنواختی، انعطاف‌پذیری و تعمیمی بودن قوانین در شهرهای مختلف، بدون در نظر گرفتن ظرف مکانی، عملکردی و جمعیتی شهرها.
۱. مکانیزه کردن سیستم کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ ۲. حذف تشریفات زاید صدور پروانه‌ی ساختمانی	روند افزایش تخلفات ساخت‌وساز و فرسایش زمانی پرونده‌های تخلف در کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ و فرآیند طولانی و زمان‌بر گرفتن پروانه‌ی ساختمانی
تصویب قانون مسئولیت سازندگان خانه‌های نوساز	ضعف قوانین موجود مسئولیت سازندگان در مورد ایستایی، کارکرد و کیفیت اجزایی مختلف ساختمان

جدول ۳: آسیب‌های شناخته‌شده در حوزه‌ی برنامه‌ریزی

راهکارهای پیشنهادی	آسیب‌های شناخته‌شده
تصویب و اجرای ضوابط و مقررات پیشنهادی طرح تفصیلی برای قانونمند نمودن ساخت‌وسازهای شهری	فرسایش زمانی طرح‌های دست‌اول و فرادست به‌عنوان مرجع قابل استناد در ضوابط ساخت‌وساز
بومی‌گرایی در طرح‌های توسعه شهری و ارائه‌ی ضوابط و مقررات با لحاظ نمودن بوم ساخت اکولوژیک شهری	ارائه طرح‌های توسعه شهری کپی‌برداری شده و توجه نکردن به ویژگی‌های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی شهر و شهروندان در شهرهای مختلف و ارائه ضوابط شهرسازی یکسان برای شهرهای مختلف
تأکید بر اجرایی نمودن طرح‌های راهبردی ساختاری و اجرایی نمودن ضوابط منعطف آن	ضعف و نارسایی ضوابط و مقررات مربوط به کنترل ساخت‌وساز در طرح‌های جامع

مدیریت شهری تهران

انعطاف‌پذیری طرح‌ها و برنامه‌ها و توجه ناکافی به امکانات و شرایط تحقق طرح‌ها	تأکید بر اجرایی نمودن طرح‌های راهبردی ساختاری و اجرایی نمودن ضوابط منعطف آن
تحمیل الگوهای مصنوعی به تقسیمات کالبدی شهر و همسان‌سازی الگوها برای همه مناطق شهر و ناپیوستگی میان عوامل برنامه‌ریزی، طراحی، اجرا و ارزیابی	۱. اجرای سیاست ناحیه‌ی محوری در برنامه‌ریزی و مدیریت ساخت و ساز ۲. اجرای یک مدیریت واحد و پیوسته از مرحله‌ی پیشنهاد تا اجرا و ارزیابی

جدول ۴: آسیب‌های شناخته‌شده حوزه مدیریت و اجرا

آسیب‌های شناخته‌شده	راهکارهای پیشنهادی	حوزه مدیریت و اجرا
۱. ناکارآمدی در حوزه‌ی نظارت بر ساخت‌وسازها ۲. چندمسئولیتی بودن ناظر حتی در یک پروژه‌ی ساخت‌وساز ۳. روند صعودی ساخت‌وساز و ناتوانی در مدیریت و نظارت بر صنعت ساختمان‌سازی	- تعیین وظایف پلیس ساختمان، واحد اجراییات شهرداری، مهندسین ناظر و مجریان ساختمانی - برخورد با مهندسان ناظر متخلف و معرفی آن‌ها به نظام‌مهندسی و دادگاه انتظامی - راه‌اندازی بانک فعالیت‌های ساختمانی و سوابق اجرایی مهندسان ناظر - طرح بازدیدهای مستمر دوره‌ای یا اتفاقی - ارزش‌گذاری کیفی ساختمان‌ها (در ابعاد مختلف مقاومت، معماری بنا و مصرف انرژی) و ارائه‌ی طرح‌های تشویقی و تنبیهی در قبال آن - تأکید بر عملیات کدگذاری و آرشیو الکترونیکی	حوزه مدیریت و اجرا



<p>- تربیت نیروهای متخصص حقوق شهری در دادگستری</p> <p>- آموزش و اطلاع‌رسانی به شهروندان و گروه‌های دخیل در ساخت‌وساز</p> <p>- برقراری برنامه‌های آموزشی مرتبط با مسائل شهری و ساختمانی برای سازندگان و مجریان و ناظران و اعطای گواهی تخصصی نظارت حرفه‌ای</p> <p>- اطلاع‌رسانی محله‌ای از پیامدهای تخلفات ساخت‌وساز</p>	<p>۱. نارسایی دانش و معلومات در حوزه‌ی حقوق شهری از سوی مجریان، واحد اجراییات شهرداری، مهندسین ناظر</p> <p>۲. روش‌های سنتی ساخت‌وساز و استفاده از کارگران غیرمتخصص و بدون مهارت‌های لازم</p>	<p>زیر حوزه‌ی آموزش و فرهنگ‌سازی</p>	
<p>- ایجاد یک واحد مدیریت ساخت‌وساز و کنترل ساختمان در چارت سازمانی شهرداری‌ها</p> <p>- ایجاد هماهنگی بین ارگان‌های مختلف تعامل، همکاری و رسیدن به وحدت رویه‌ی بین مسئولان ذی‌ربط اعم از شهرداری و استانداری، دستگاه‌های نظارتی و نظام‌مهندسی، شورایاران، معتمدان محلی مشارکت و همکاری شهروندان</p> <p>- هماهنگی دیوان عدالت اداری با آرای کمیسیون‌ها</p> <p>- ایجاد شعبه‌ی استانی دیوان عدالت اداری</p> <p>- اعطای اختیارات قانونی به شهرداری‌ها به منظور سرمایه‌گذاری‌های شهری، استفاده از مالیات بر صنایع شهری</p>	<p>۱. خلأ یک مدیریت مجزا در چارت سازمانی شهرداری‌ها برای امور ساخت‌وساز</p> <p>۲. ناهماهنگی، بخشی‌گری و منفعت‌طلبی سازمانی و تعدد نظام‌های تصمیم‌گیرنده و همسویی تفکرات و فقدان هماهنگی بین سازمانی</p> <p>۳. نقض آرا در محاکم قضایی (دیوان عدالت اداری)</p> <p>۴. اجرای سیاست خودکفایی شهرداری و نبود روش‌های جایگزین کسب درآمد پایدار شهری</p>	<p>زیر حوزه‌ی مدیریت</p>	

۶-۵. حیطه‌های مختلف بروز مشکلات حقوقی برای شهرداری‌ها

عمده‌ی وظایف و اختیارات شهرداری‌ها که در ماده‌ی ۵۵ قانون شهرداری‌ها و سایر مقررات پیش‌بینی شده، اعمال تصدی‌گری است که با حقوق اشخاص تعارض پیدا می‌کند؛ از آن جمله است: تملک زمین و املاک مردم، خیابان‌کشی، احداث پارک و فضای سبز و مکان‌های عمومی دیگر (که در املاک اشخاص صورت می‌گیرد)، نظیف معابر، جلوگیری از سد معبر، مسئله‌ی بهداشت ساکنان شهر، رفع خطر از بناها، جلوگیری از احداث بناهای غیرمجاز و... (زراعت، ۱۳۸۱، ۷).

انجام این کارها همیشه با رضایت طرف مقابل شهرداری صورت نمی‌گیرد و این موضوع زمینه‌ساز پیدایش مشکل حقوقی در شهرداری‌ها می‌شود. این مشکلات در حیطه‌ی وظایف پنج‌گانه‌ی سازمان شهرداری رخ می‌دهد. نقطه‌ی آغاز ایجاد موانع حقوقی شهرداری به تعاملات این واحد با مردم و سایر سازمان‌ها مربوط می‌شود. به عبارت دیگر، جایی که شهرداری به مثابه واحدی یگانه و بدون مداخله در حقوق سایر اشخاص (اعم از حقیقی یا حقوقی) مشغول انجام وظیفه است، با مانعی برخورد نمی‌کند؛ اما زمانی که به برقراری تعامل ملزم است، به مانع محکمی به نام «حقوق شخصی» برخورد می‌کند. موضوعی که گاه اجرای طرح‌ها را با مشکلاتی جدی مواجه می‌سازد و شهرداری را به پرداخت هزینه‌های کلانی مجبور می‌کند.

این زمینه‌ها بر اساس آنچه در ماده‌ی ۵۵ قانون شهرداری آمده است، عبارت‌اند از:

۱. وظایف عمرانی

شامل احداث خیابان‌ها، معابر، میدان‌ها، پل‌ها، تونل‌ها، پارک‌های عمومی، تنقیه قنوات مربوط به شهر، آسفالت پیاده‌روها و خیابان‌ها، ایجاد تأسیسات عمومی موردنیاز شهر، نظارت بر اجرای طرح‌های عمرانی و فنی و توزیع عادلانه‌ی خدمات عمرانی در سطح شهر و...

مشکلات حقوقی شهرداری در حیطه‌ی وظایف عمرانی، بنا به دلایل زیر ایجاد

می‌شود:

۱-۱. اختلاف شهرداری با سایر دستگاه‌های اجرایی

اصولاً شهرداری‌ها مسئول مستقیم مدیریت شهری هستند؛ بنابراین هر نوع رخداد عمرانی در محدوده‌ی حریم شهر در حیطه‌ی اختیارات این نهاد قرار می‌گیرد. هرچند برحسب قانون، شهرداری می‌تواند هر اقدام عمرانی غیرمجاز در محدوده‌ی شهر را سریعاً متوقف کند؛ اما گویا برخی از نهادهای مافوق شهرداری از این قاعده مستثنی هستند. این نهادها می‌توانند بدون توجه به برنامه‌های خاص شهرداری، اراضی وسیعی را در سطح شهر اشغال نکند و حاضر به استرداد اراضی تحت تملک خود برای انجام طرح‌های توسعه‌ی شهری نباشند و یا اقدام به ساخت‌وسازهایی در داخل حریم شهر اقدام نمایند که برخلاف ضوابط و مقررات شهرداری‌ها است. این نوع درگیری‌ها گاه چندین سال اجرای طرح‌های شهری را با مشکل مواجه می‌سازند. حل این نوع مشکلات نیازمند مداخله‌ی مقامات بالاتر یا تجدیدنظر یگان مدنظر از خواسته‌ی خود است.

۱-۲. اختلاف شهرداری با پیمانکاران

این اختلاف به دلیل تعهد نداشتن هر یک از دو طرف (شهرداری و پیمانکاران) به تعهدات مندرج در قراردادها پیش می‌آید. ممکن است پیمانکاران قادر نباشند نتیجه عملکرد خود را در موعد مقرر تحویل دهند و این موضوع سبب نارضایتی شهرداری از آنان شود. گاهی نیز ممکن است شهرداری به دلیل کمبود بودجه، قادر به تأمین منافع مالی پیمانکاران خود نباشد. این گونه موضوع‌ها در تأخیر طرح‌های شهری نقش بسیار مهمی دارند.

۱-۳. اختلاف شهرداری با مالکان حقیقی و حقوقی

به دلیل عدم تفهیم تقدم حقوق عمومی بر حقوق مالکانه، شکل‌گیری این نوع از اختلافات اجتناب‌ناپذیر است. رعایت نکردن ضوابط و مقررات ساخت‌وساز از سوی مالکان که روزانه به تعداد زیادی در گوشه و کنار شهر اتفاق می‌افتد، از مشکلات

حقوقی مهم شهرداری‌ها تلقی می‌شود. این نوع مشکلات معمولاً بعد از بررسی در کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ و تعیین جریمه از سوی شهرداری تا حدی برطرف می‌شود. گاهی نیز اجرای برخی از طرح‌های شهرداری که منوط به تصرف کل یا بخشی از اراضی مالکان حقیقی و حقوقی است، زمینه‌ساز مشکلات حقوقی شهرداری می‌شود.

۲. وظایف خدماتی

وظایف خدماتی شهرداری‌ها عبارت‌اند از: نظافت و نگهداری و تسطیح معابر آب، ایجاد میدان‌های عمومی برای خرید و فروش ارزاق، ایجاد پارکینگ و سایل نقلیه، تعیین محل‌های مخصوص تخلیه‌ی زباله و نخاله و فضولات ساختمانی، احداث غسل‌خانه و گورستان، پیشگیری از حوادث و آلودگی زیست‌محیطی، نگهداری و تعمیر تونل‌های شهری و... شکل‌گیری مشکلات حقوقی شهرداری‌ها در این حیطة بنا به دلایلی است که در ادامه ذکر می‌شود؛

۲-۱. اجرای بند ۲۰ ماده‌ی ۵۵

جلوگیری از ایجاد و تأسیس همه‌ی اماکن که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنان یا مخالف اصول بهداشتی در شهرها هستند، برعهده‌ی شهرداری است. شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها، کارگاه‌ها، گاراژهای عمومی، تعمیرگاه‌ها، دکان‌ها، مراکز تهیه‌ی مواد محترقه، اسطبل چهارپایان، مراکز دامداری و به‌طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که باعث ایجاد مزاحمت و سروصدا می‌شوند یا دود و عفونت تولید می‌کنند و باعث تجمع حشرات و جانوران می‌گردند، جلوگیری نماید. نظارت بر وضع وسایل نقلیه و گرمابه‌های عمومی و کوره‌های آجرپزی و آهک‌پزی نیز بر طبق بند ۲۰ ماده‌ی ۵۵ شهرداری‌ها برعهده‌ی شهرداری‌هاست (شهرداری‌ها، ۱۳۸۱: ۹).

علاوه بر این که انجام هرکدام از این وظایف با رضایت اشخاص حقیقی و حقوقی همراه نیست و باعث تعطیلی یا انتقال واحد آلاینده به خارج از شهر می‌شود، در بسیاری



از مواقع نحوه‌ی برخورد مأموران شهرداری با متخلفان نیز زمینه‌ساز حقوقی شدن این مسائل می‌شود. این موضوع به دلیل ابهام قانون در نحوه‌ی اجرایی شدن این ماده است.

۲-۲. قانون حفظ کاربری اراضی و باغ‌ها

در بسیاری از مواقع به‌ویژه هنگام توسعه‌ی شهر و ایجاد فرایند ارزش‌افزوده‌ی اراضی در برخی از مناطق شهری، افراد به تغییر کاربری خود تمایل زیادی دارند. این باغ‌ها و اراضی در روند احتکار زمین شهری کاربری خود را حفظ کرده، با یک تغییر کاربری، صاحب قیمت‌های نجومی می‌گردند. جلوگیری از این کار پرونده‌های قضایی مهمی را در سطح کلان در مراجع قضایی پدید آورده است. این پرونده‌های جنجال‌برانگیز باعث صرف هزینه و انرژی زیادی از سوی شهرداری می‌شود و رسیدگی به آن‌ها مدت‌های مدیدی، طول می‌کشد؛ اما به‌هر حال یکی از وظایف شهرداری برحسب قانون حفظ کاربری باغات و فضای سبز در شهرهاست.

۲-۳. انتقال دامداری‌ها و مرغداری‌ها به خارج از محدوده‌ی شهر

این موضوع به دلیل متناقض بودن با منافع خصوصی افراد، به دلایلی چون افزایش هزینه‌های حمل و دسترسی نداشتن به بازار مصرف نزدیک و ... با مخالفت مواجه شده و باعث کشیده شدن پای شهرداری‌ها به مراجع قضایی می‌شود. از این رو می‌بایست از مأموران زبده و آموزش‌دیده و کارشناسان تخصصی برای تشخیص آلودگی محیط‌زیست استفاده کرد تا میزان اختلاف بین شهرداری و اشخاص به حداقل کاهش یابد.

۳. وظایف نظارتی - حفاظتی

صدور پروانه‌ی ساختمانی، نظارت بر بناهایی که در شهر ایجاد می‌شود، جلوگیری از بروز تخلفات ساختمانی، اجرای آراء صادر شده از کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰، حفظ اموال و دارایی شهر، اقامه‌ی دعوی علیه اشخاص، دفاع از دعاوی اشخاص علیه شهرداری، حفظ فضاهای هنری شهر و ... از جمله وظایف نظارتی - حفاظتی شهرداری‌ها

محسوب می‌شوند. علل ایجاد مشکلات حقوقی شهرداری‌ها در این حیثه عبارت است از:

۳-۱. اجرای آراء صادر شده از کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰

مالکان اراضی و املاک واقع در محدوده‌ی شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان، از شهرداری پروانه اخذ کنند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه، به‌وسیله‌ی مأمورین خود جلوگیری کند؛ اعم از آن‌که ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد (شهرداری، ۱۳۸۱، ص ۸).

نحوه‌ی جلوگیری از ساخت‌وساز غیرمجاز در این ماده، خود باعث مشکلات حقوقی فراوانی می‌شود. بسیاری از مأموران شهرداری به دلیل ناآشنایی با چگونگی برخورد با متخلفان، در همان مرحله‌ی اول به تخریب یا انتقال مصالح به مکان‌های دیگر اقدام می‌کنند، موضوعی که باعث پایمال شدن حقوق شهروندان و ارجاع دادخواست آنان به دادگستری و دیوان عدالت اداری می‌شود. آموزش و توجیه مأمورین شهرداری مبنی بر محترم دانستن حقوق شهروندی، می‌تواند به‌مراتب از شدت اجرای این بند بکاهد.

۳-۲. استیفای حقوق مالکانه در اراضی واقع در طرح‌های عمومی

بسیار اتفاق می‌افتد که کل یا بخشی از املاک خصوصی افراد بر سر راه اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری قرار می‌گیرد و شهرداری برای ادامه‌ی روند کار، مجبور است رضایت فرد برای واگذاری حقوق خویش جلب کند. این جلب رضایت به شیوه‌های مختلف از جمله پرداخت قیمت ملک یا راه‌های دیگر صورت می‌گیرد. موضوع اصلی اینجاست که گاه مالکی حاضر به واگذاری ملک خود نیست. این مشکل اصولاً به دلیل تطبیع نشدن فرد از نظر مالی اتفاق می‌افتد. هرچند بر اساس قانون شهرداری، شهرداری مکلف است به ازای املاک واقع در طرح، ظرف ۱۸ ماه (تا حداکثر ۴ سال) هزینه‌ی



ملک را بپردازد یا معوض آن را در اختیار مالک قرار دهد؛ ولی منابع مالی آن در اختیار شهرداری قرار نمی‌گیرد (شهرداری‌ها، ۱۳۸۱: ۷) و سایر مشکلات از همین جا آغاز می‌شود.

۴. وظایف رفاهی

وظایفی نظیر آنچه که در ادامه می‌آید، در حیطه‌ی اقدامات رفاهی شهرداری محسوب می‌شود: احداث بناها و ساختمان‌های موردنیاز شهر مثل سرویس‌های بهداشتی، کشتارگاه‌ها، بوستان‌ها، جلوگیری از سد معابر عمومی و... در این حیطه، یکی از مهم‌ترین وظایف شهرداری که زمینه‌های حقوقی نیز دارد، جلوگیری از ایجاد سد معبر عمومی است.

۴-۱. جمع‌آوری و برخورد با سد معبر عمومی

بر اساس بند ۲ ماده‌ی ۵۵ قانون شهرداری‌ها، رفع سدها از معابر و اماکن عمومی به شهرداری واگذار شده است. چنانچه حدود و وظایف مأموران شهرداری در این باره به‌درستی تبیین و تشریح گردد و به مأموران شهرداری نیز آموزش‌های لازم داده شود، بخشی از درگیری‌های قضایی شهرداری‌ها در این زمینه برطرف خواهد شد (شهرداری‌ها، ۱۳۸۱: ۹).

۵. وظایف مدیریت منابع

تهیه و تنظیم بودجه‌ی شهرداری و ترتیب ممیزی عوارض و دریافت آن و به‌طورمعمول منابع درآمدی شهرداری را شامل می‌شود. تعیین مهلت‌های کوتاه و بلندمدت یا بخشودگی مالی از سوی شهرداری در صورت صلاحدید، می‌تواند از اختلافات این حیطه بکاهد. اختلاف‌های حقوقی شکل‌گرفته در این حیطه از وظایف شهرداری، شامل موارد زیر است:

۵-۱. اجرای آراء صادر شده از کمیسیون ماده ۷۷

رفع هرگونه اختلاف بین شهروندان و شهرداری درباره‌ی عوارض، به کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارت کشور و انجمن شهر و دادگستری ارجاع داده می‌شود که به کمیسیون ماده ۷۷ موسوم گردیده است. بدهی‌هایی که طبق این کمیسیون لازم تشخیص داده می‌شود، قطعاً باید اجرا شود و طبق قانون اسناد مالی لازم‌الاجرا به وسیله‌ی مأمور اداره‌ی ثبت قابل وصول می‌باشد.

۵-۲. بدهی‌های معوقه‌ی اشخاص حقیقی و حقوقی

نظیر اخذ جریمه‌های تصویب‌شده در کمیسیون‌های شهرداری که در صورت پرداخت نشدن در مراجع قضایی می‌توان آن‌ها را پیگیری کرد.

۵-۳. طلب شهرداری از سایر اداره‌های دولتی

این نوع از بدهی‌ها نیز به دلایل گوناگون نظیر انجام مزایده‌ها و مناقصه‌ها، خرید یا فروش اقلام اقساطی و اخذ جرایم نقدی و... از سایر اداره‌ها، برای شهرداری‌ها پیش می‌آید.

۶. انواع موانع حقوقی شهرداری‌ها در اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری

بر اساس پرونده‌های قضایی موجود در دادسراها و دیوان عدالت اداری، انواع طرف‌های درگیر با نهاد شهرداری را که خود مانعی بر سر راه اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری هستند می‌توان در سه دسته طبقه‌بندی کرد. درگیری شهرداری با هر یک از این سه دسته، به نحوی موجب طرح شکایت آن‌ها از یکدیگر می‌شود و زمینه‌ساز ایجاد مشکل حقوقی برای نهاد مذکور می‌شود و اجرای مصوبات شهرداری را با مسائل عدیده‌ای مواجه می‌سازد. این سه دسته عبارت‌اند از:

الف) شکایت شهرداری از شهروندان

بسیاری از پرونده‌های قضایی شهرداری‌ها، مربوط به شکایت آن نهاد از شهروندان



است. از محتوای این پرونده‌ها چنین برداشت می‌شود که چنانچه شهرداری هنگام اجرای طرح‌های خود، شاهد تخلفاتی از سوی شهروندان باشد که برخلاف قوانین شهرداری است و این موضوع به صورت مسالمت‌آمیز بین آن دو حل نشود، شهرداری با طرح شکایت از فرد یا افراد مدنظر، خواهان استرداد حقوق عمومی شهروندان و یا حقوق خویش می‌شود. از جمله‌ی این موضوع‌ها می‌توان به این موارد اشاره کرد: تخلفاتی نظیر ساخت‌وسازهای غیرمجاز، نپرداختن برخی عوارض به شهرداری‌ها، وجود صنایع آلاینده در حریم شهرها، سد معبر و...

ب) شکایت شهرداری از دیگر سازمان‌ها

این گروه از اختلاف‌ها، بین شهرداری‌ها و سایر اداره‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی موجود در شهر اتفاق می‌افتد. در واقع برخی از سازمان‌ها برای رسیدن به منافع خود، حقوق شهر و شهروندان را نادیده می‌گیرند یا از مسئولیت‌های خود در حوزه‌ی مدیریت شهری شانه خالی می‌کنند. شهرداری در این پرونده‌ها نیز همانند پرونده‌های گروه اول شاکی تلقی می‌شود (شهرداری‌ها، ۱۳۸۱: ۴) و با طرح شکایت علیه نهاد متخلف، از اجرای تخلف در سطح شهر جلوگیری می‌کند. مسائلی چون تصرف‌های غیرقانونی و ساخت‌وسازهای غیرمجاز، نادیده گرفتن حوزه‌ی مسئولیت شهرداری و زیرپا گذاشتن تعهدهای این سازمان، نپرداختن عوارض و وجوه تعیین شده از سوی شهرداری و... از جمله‌ی این موضوعات هستند. رسیدگی به این اختلافات معمولاً طولانی‌مدت و دیربازده است و طی آن هزینه و انرژی و زمان بسیاری تلف می‌شود (شهرداری‌ها، ۱۳۸۱: ۴).

ج) شکایات شهروندان از شهرداری

گروه سوم از پرونده‌ها، حاصل شکایات افراد حقیقی و حقوقی در جایگاه شهروند، از شهرداری‌ها است. در بسیاری از این نوع اختلاف‌ها رأی صادر شده از سوی مراجع قضایی به نفع شهرداری‌ها تمام می‌شود و این به دلیل ناآشنایی و ناآگاهی افراد مذکور از قوانین و مقررات شهرداری و شکل صحیح اجرای قانون است. از جمله مهم‌ترین این درگیری‌ها، می‌توان به این نمونه‌ها اشاره کرد: تقاضای افزایش تراکم؛ تقاضای

ساخت و سازهای غیرقانونی؛ تقاضای تغییر کاربری.

شهرداری سالانه حجم عظیمی از منابع مادی و انسانی را برای رسیدگی به این اختلافات صرف می‌کند. باید به دنبال ریشه‌ی اصلی ایجاد این اختلافات بود تا به این شکل، مسیر رسیدن به اهداف توسعه‌ی شهری، هم برای سازمان‌های متولی شهر و هم برای شهروندان کوتاه‌تر شود.

۷. بحث و بررسی

نمی‌توان با قطعیت کامل گفت گردانندگان شهر در طول تاریخ این سرزمین کهن با چه انگیزه‌ای به اداره‌ی آن می‌پرداختند؛ اما به یقین می‌توان گفت، متولیان شهر در هیچ دوره‌ای از تاریخ تا این اندازه با مشکلاتی درگیر نبوده‌اند که هرروز چون چشمه از زمین می‌جوشد. به‌راستی منشأ این همه مشکل بر سر راه اداره‌ی شهرهای ما از کجاست؟ چرا شهرهای ایران با وجود آن‌که ۸۰ سالی است تنه‌ی عریض و طویل شهرداری را در بطن خود تجربه می‌کنند، هنوز هم در گردابی از مشکلات متعدد دست‌وپا می‌زنند؟ آیا شهر در هزاره‌ی دوم شمسی راحت‌تر زندگی می‌کند و نفس می‌کشد یا شهر مثلاً دو هزار سال پیش؟

آنچه امروزه بر مشکلاتی که از ظاهر شهر نمی‌توان پی به وجود آن‌ها برد افزوده شده است، مشکلاتی از جنس حقوقی است که بر سر راه اداره‌کنندگان آن قرار می‌گیرد. موضوعی که با چشم نمی‌توان آن را دید؛ اما کافی است کمی با دقت و عمق بیشتر تا گوشه گوشه آن بیان کنند تا چه حد این مشکلات می‌توانند شهر را عقب‌نگه دارند. چیزی که به نظر می‌رسد، ریشه در فرهنگ و تفکرات تک‌تک افراد شهر دارد. هر نوع تخلفی که در شهر و در هر حیطه‌ای از زندگی اجتماعی رخ می‌دهد، چه از سوی فرد باشد و چه از سوی گروهی مشخص، از سوی خاستگاهی به‌نام «تفکرات فردی» پشتیبانی می‌شود تا به منصفی ظهور برسد؛ بنابراین قبل از هر چیز باید به فکر اصلاح اندیشه‌های فردی باشیم.

بدون شک در بروز مشکلات حقوقی شهرداری‌ها، در جایگاه مسئول‌ترین مقام در



شهرهای ایران، عوامل متعددی دخالت دارد؛ از عوامل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و حقوقی گرفته تا عوامل درون‌سازمانی که در شهرداری رخ می‌دهد. چنانچه به این موضوع تنها از جنبه‌ی حقوقی نگریسته شود و کلید حل این نوع اختلافات تنها مراجع حقوقی دانسته شود، شاید چندان نتیجه‌بخش نباشد؛ چراکه به گفته‌ی جغرافی‌دانان شهر موجود زنده‌ای است که ایجاد نقص در هر عضوی از آن، می‌تواند عملکرد شهر را مختل کند. از مهم‌ترین مصادیق پیدایش مشکلات حقوقی شهرداری‌ها می‌توان به سیل مهاجرت روستاییان به شهرها، ترکیب ناهمگون جمعیت شهری، فقر اقتصادی و فرهنگی، بیکاری، عدم آشنایی با حقوق و قوانین شهری، احساس بی‌تعلقی به شهر، عدم مشارکت اجتماعی در عمران و آبادانی شهرها (شهرداری‌ها، ۱۳۸۱) و عدم نهادینه نشدن تقدم عمومی بر حقوق فردی و نظایر این‌ها اشاره کرد.

هرکدام از این موضوعات می‌تواند دریچه‌ای برای نگریستن به مشکلات حقوقی شهرداری‌ها باشد. آنچه در این مقاله بدان پرداخته شد، استناد به قانون شهرداری‌ها به‌منزله‌ی یکی از عوامل مؤثر در بروز مشکلات حقوقی برای شهرداری‌ها است.

قانون شهرداری‌ها به مثابه مصدر و مرجع در تمامی اقدامات شهرداری در درون شهر محسوب می‌شود. در واقع همین قانون است که مشخص می‌کند شهرداری‌ها در چه حیطه‌ای و چگونه وارد عمل شوند و یا از انجام کدام عملکردها جلوگیری کنند. آنچه باعث شده است تا خود قانون عاملی تأثیرگذار در پیدایش مشکلات حقوقی شهرداری‌ها شود، تنوع و کثرت وظایف آن در قانون است. با نگاهی به مفاد ماده‌ی ۵۵ قانون شهرداری‌ها به‌راحتی می‌توان اذعان کرد که هیچ عملی نیست که در آسمان و زمین و یا مابین آن‌ها برای شهر اتفاق بیفتد و به شهرداری مرتبط نباشد. همین گستردگی اختیارات، وقتی با تعاملات شهرداری با افراد و سازمان‌ها همراهی می‌کند تبدیل به مشکلات پیچیده‌ای می‌گردد که حل آن زمان و هزینه‌ی زیادی می‌طلبد. اگر اندکی عمیق‌تر به این قانون نسبتاً کهن نگاه شود، پی به کاستی‌های دیگری در آن یافته می‌شود؛ از آن جمله می‌توان به؛ پراکندگی قوانین شهرداری و مؤثر نبودن آن‌ها، منطبق نبودن قوانین کنونی با نیازهای فعلی جامعه، تعهد نداشتن برخی شهرداری‌ها در برابر قوانین و

برخورد سلیقه‌ای با آن، کمرنگ شدن قوانین شهرداری به دلیل صدور بخشنامه‌های متعدد، کارایی نداشتن آیین‌نامه‌های اجرایی و موضوع‌های دیگر اشاره کرده که همه‌ی این‌ها شهرداری‌ها را به بهره‌مندی از تخلفات ناگزیر می‌سازد. البته این به معنای نفی کلی قانون و جایگزینی آن با قانون دیگر نیست، بلکه منظور این است که برخی اشکالات وارده به این قانون باید با توجه به مقتضیات زمان تصحیح شود تا در زمان کنونی نیز کارایی داشته باشد. به‌رحال این موانع باید شناخته شوند و راه‌هایی برای حل آنان در نظر گرفته شود تا از اختلافات شهرداری کاسته شود. در ادامه به برخی از راه‌کارهای پیشنهادی اشاره می‌شود:

۸. راهکارها

۱. روشن کردن مرز تکالیف و وظایف و حقوق شهرداری در مقابل دیگر نهادهای مدیریتی شهر؛
۲. تغییر و تعویض و اصلاح برخی مفاد قانون شهرداری‌ها با توجه به اقتضای زمان؛
۳. تقویت آموزه‌های حقوقی و فرهنگ مدیریتی مدیران شهری؛
۴. ایجاد شعبه‌های ویژه رسیدگی به دعاوی حقوقی شهرداری‌ها در مراجع قضایی کشور؛
۵. فراهم کردن زمینه‌هایی برای آشناسازی بیشتر قضات با قوانین و مقررات شهرداری.
۶. برگزاری تعبیه دوره‌های آموزشی به‌منظور ابهام‌زدایی و تفهیم چگونگی اجرای برخی قوانین شهرداری به مأموران شهرداری؛
۷. استفاده از نیروهای تحصیل کرده و آموزش‌دیده‌ی شهرداری برای اجرایی کردن مفاد قانونی تنش‌زا؛
۸. رونق‌بخشی به دواير حقوقی شهرداری‌ها و به‌کارگیری کارشناسان زبده‌ی حقوقی در آن‌ها؛



۹. تقویت راه‌کارهای قانونی ایجاد و افزایش درآمد شهرداری‌ها به منظور دسترسی به منابع درآمد پایدار؛

۱۰. افزایش سازوکارهای قانونی شهرداری‌ها برای برخورد با تخلف و متخلفان؛

۱۱. تشکیل هیئت بازرسی به منظور نظارت بیشتر بر مصوبات کمیسیون‌های داخلی شهرداری؛

۱۲. تقویت فرهنگ و روحیه مشارکتی شهروندان برای همکاری بیشتر در کارها؛ در نهایت باید در نظر داشت برای حل مشکلی که همگان در ایجاد آن نقش دارند، باید زمینه‌های به‌کارگیری همگان را نیز برای حل آن فراهم کرد. در این راستا استفاده از تمامی نیروهای بالقوه و بالفعل شهر می‌تواند مؤثر باشد.

۹. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

با توجه به مقایسه قوانین کشورهای توسعه‌یافته و بررسی‌های انجام‌شده، می‌توان در یک نتیجه‌گیری، به‌طورکلی نقایص ساختاری شهرداری‌های ایران را در مقایسه با مبانی نظری و تجارب جهانی، در نکته‌های زیر خلاصه کرد:

نداشتن هیئت‌رئیس‌هی قدرتمند: اگر مدیریت شهر به‌منزله‌ی یک سیستم جامع فضایی و عملکردی تلقی شود که عدم رعایت برخورداری از هیئت‌رئیس‌هی بر تمام حیات شهر و شهرداری، به‌منزله‌ی هسته‌ی مرکزی این سیستم، ناظر است، مشکل نبود نهاد نظارت‌کننده‌ی همه‌جانبه و قدرتمند در اداره‌ی امور شهرهای ایران ملموس‌تر می‌شود. چراکه نه شورای شهر و نه شهرداری‌های ایران از لحاظ قانونی و اجرایی، امکان نظارت و احاطه بر کل مسائل و کارهای شهر را دارند.

امکان‌پذیر نبودن مشارکت و دخالت رسمی و قانونمند: شهرداری را در لایه‌های سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی به‌صورت رسمی و قانون به رسمیت نشناخته است و شهرداری عمدتاً به‌منزله‌ی نهادی صرفاً اجرایی در زمینه‌های عمرانی و خدماتی تلقی شده است و نهادی مدنی و مؤثر و مسئول در توسعه‌ی عمرانی و خدماتی و نیز نهادی مدنی، مؤثر و مسئول در توسعه‌ی پایدار شهری به‌شمار نرفته است.

درهم آمیختگی و تفکیک نشدگی کارها و مسائل مربوط به مدیریت شهری از مسائل سیاسی کشوری: در جوامع غربی این تفکیک به صورت نظری و عملی وجود دارد؛ اما وجود نداشتن این تفکیک در ایران، یکی دیگر از تفاوت‌های مدیریت شهری ما با جوامع است. به همین دلیل است که مقامات و مسئولان شهری و کشوری در ایران چندان تفکیک پذیر نبوده و هنوز هم نیستند که علت این را باید در نبود حکومت‌های محلی مکمل و همکار حکومت مرکزی جستجو کرد.

پذیرفته نشدن و رسمیت نداشتن شهر به منزله‌ی یک محدوده‌ی نظام مدیریتی و فضایی مستقل: در ایران هیچ‌گاه شهرها به منزله‌ی واحدهای فضایی جداگانه و مستقل مطرح نبوده‌اند، بلکه همانند همه اجزاء سرزمین، به صورت یکپارچه تحت تسلط و انقیاد حکومت مرکزی قرار داشته‌اند؛ لذا به سیستم مدیریت جداگانه نیز نیاز نداشته‌اند. درحالی‌که به ویژه در تجارب جوامع غربی، تسلط دولت محلی، از جمله شهرداری، در جایگاه سازمانی با اختیارات جامع و بالاترین مرجع اداری در یک محدوده‌ی فضایی ویژه امری رایج و پذیرفته شده است. در ادامه‌ی همین روند است که هنوز هم در ایران و سازمان‌های دولتی آن، با تنها سازمان محلی یعنی شهرداری معمولاً به نفع سازمان‌های بخشی حل و فصل می‌شود.

نبود یا ضعف نهادهای منتخب شهروندان: مجموعه‌ی خصلت‌های اجتماعی و سیاسی و اقتصادی حاکم بر شهرهای ایران سبب شده است که امکان و فرصت چندانی برای شکل‌گیری نهادهای منتخب شهروندان و از پایین به بالای قدرت فراهم نشود. دخالت و اعمال نظر دولت مرکزی از طریق مکانیزم‌های سیاسی و تشکیلات و مالی، از جمله ابزارهای تضعیف نهادهای منتخب بوده است؛

ناقص و تک‌بعدی بودن سیستم مدیریت شهری در ایران از لحاظ وظایف و عملکردها: شهرداری‌ها در ایران از نظر مردم بیشتر در جایگاه نهاد مسئول خدمات شهری و حداکثر جنبه‌های کالبدی عمران شهری، شناخته می‌شده‌اند. این نهاد از گذشته تاکنون مسئول تمام ابعاد خدمات شهری و شهروندان به‌شمار می‌آمده است.

با توجه به مقایسه قوانین و وظایف شهرداری‌ها در کشورهای توسعه‌یافته و کشور

ایران و بررسی‌های انجام‌شده می‌توان پیشنهادهای زیر را ارائه کرد:
ارائه قوانین کارآمد و به‌روز و هماهنگ با فرهنگ اسلامی در شهر شیراز؛
افزایش قوانین و مصوبات محیط‌زیستی در شورای شهر در جایگاه مرجع
قانون‌گذار در مدیریت شهری شهر شیراز؛
قرار دادن جریمه‌های مالی برای جرایم محیط‌زیستی در شهر، مطابق با کشورهای
توسعه‌یافته؛

توجه به قوانین از سه جنبه‌ی قانونی و بسترسازی و اجرایی؛
با توجه به بررسی قوانین شهری در مشهد در حوزه‌ی محیط‌زیست، ارائه قوانین
در سه حوزه‌ی آلودگی صدا و آلودگی خاک و آلودگی هوا باید در اولویت قرار گیرد.

کتابنامه

- آستانی، سجاد (۱۳۸۹). «واکاوی قواعد حقوقی مدیریت پسماندها در ایران از دیدگاه زیست‌محیطی» اولین همایش ملی مدیریت پساب و پسماند صنایع نفت و انرژی. ثابت ورنامخواستی، مجید (۱۳۸۸). «فرآیند عملکردهای شهرداری»، دومین کنفرانس بین‌المللی شهرداری الکترونیکی.
- حبیبی، میترا (۱۳۸۵). ضرورت اولویت‌بندی معابر شهری، جهت مناسب‌سازی محیط شهری.
- حنیفی، رضا و همکاران (۱۳۹۱). «بررسی روابط حقوقی بین شورای اسلامی شهر و شهرداری». چهارمین همایش علمی سراسری دانشجویی جغرافیا.
- دانشمند، فتانه (۱۳۸۹). «بررسی روابط شهروندی و مدیریت شهری در قانون شهرداری‌ها». همایش منطقه‌ای شهر-شهروند و مدیریت شهری.
- رحیمی، امین (۱۳۹۱). «نگاهی به حقوق و قوانین شهروندی». روزنامه جام جم ۱۳ مهر.
- رهنما، محمدرحیم (۱۳۸۵). «گذر از برنامه‌ریزی معیار گرا به برنامه‌ریزی حل مشکل اصلاحی - نمونه مقایسه، شیوه تعیین مشکلات در برنامه میان‌مدت شهرداری مشهد و برنامه‌ریزی حل مشکل اصلاحی». اولین کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت

شهری.

رهنما، محمدرحیم و توانگر، معصومه (۱۳۸۵). «نگرش مدیران شهری در خصوص نحوه‌ی هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی».

زراعت، عباس (۱۳۸۱). «مشکلات حقوقی شهرداری‌ها».

زیاری، رضا و همکاران (۱۳۹۰). «ارزیابی و اولویت‌بندی بسترهای لازم جهت خصوصی‌سازی خدمات شهری». (مطالعه‌ی موردی: شهرداری سمنان)، همایش ملی خصوصی‌سازی در ایران.

صارمی‌زاده، محمدفاضل (۱۳۹۱). مجموعه کامل قوانین و مقررات مرتبط با شهرداری. شهرداری منطقه ۸ شیراز.

طباطبایی‌نژاد، محمد و علی طباطبایی نژاد (۱۳۹۰). «آسیب‌شناسی حقوقی تأمین منابع مالی در پروژه‌های عمرانی شهری». چهارمین همایش مالیه شهرداری-مشکلات و راهکارها.

علی، تأمین‌ی لینیچایی (۱۳۹۰). «نقش قوانین حقوقی در عمران شهری». اولین کنفرانس ملی عمران و توسعه.

غنی‌زاده، منصور (۱۳۸۵). «بررسی جایگاه شهرداری و موفقیت شهرداری در قانون مدیریت پسماندها». سومین همایش ملی مدیریت پسماند و جایگاه آن در برنامه‌ریزی شهری.

فتحی، حمیدرضا (۱۳۸۷). میزان جریمه نقدی در کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها. پایگاه نشر مقالات حقوقی حق‌گستر.

کمایی، نوروز (۱۳۸۹). شهرنشینی و قوانین حقوق شهروندی و خلأهای آن در حقوق ثبت. سایت باران آفتاب.

ماهنامه پژوهشی آموزشی شهرداری‌ها، ۱۳۸۱، سال چهارم، شماره ۴۶، اسفند ۱۳۸۱.

مدنی‌پور، علی (۱۳۸۵). «شهرسازی فراگیر». همایش ملی مناسب‌سازی محیط شهری.

نظریه شورای نگهبان در مورد ماده ۱۰۱ قانون شهرداری-بدعت و انحراف در قانون‌گذاری.



معایب، معضلات و مشکلات حقوقی شهرداری‌ها در ایران

یاری، علی (۱۳۸۹). «آشنایی با ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها» سایت شهرداری خراسان جنوبی.